Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode”

(COM(2016) 709 završna verzija – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Glavni izvjestitelj: **Daniel MAREELS**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 17. studenog 2016.
	Europski parlament, 21. studenog 2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Odluka predsjednika:	17. studenog 2016. (članak 57., hitni postupak)
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	152/1/2

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. U postojećim okolnostima i u skladu s uvjetima izloženima niže u tekstu, EGSO prihvaća prijedlog Komisije da se stupanje na snagu Uredbe o upakiranim investicijskim proizvodima za male ulagatelje i investicijskim osigurateljnim proizvodima (PRIIP) ([1]) odgodi na godinu dana, odnosno do 1. siječnja 2018. godine.

1.2. Uredba o PRIIP-ovima sadrži mjere čiji je cilj poboljšati zaštitu malih klijenata i ulagatelja i povratiti povjerenje potrošača u sektor financijskih usluga povećanjem transparentnosti na tržištu malih ulagatelja. Njome se izdavateljima PRIIP-ova propisuje obveza izrade dokumenta s ključnim informacijama (KID) ([2]).

1.3. Odgodu su zatražili Europski parlament i većina država članica nakon što je 14. rujna 2016. Parlament odbio Delegirani akt ([3]) Komisije o PRIIP-ovima. Cilj tog delegiranog akta bio je utvrditi regulatorne tehničke standarde za dokument s ključnim informacijama za PRIIP-ove na temelju nacrta koje su zajednički razradila europska nadzorna tijela.

([1]) „PRIIP” je akronim engleskog naziva *packaged retail and insurance-based investment products*. Na francuskom su to *produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance*.

([2]) „KID” je akronim engleskog naziva *key information document*. Na francuskom je to *document d'informations clés*.

([3]) Delegirani akti uvedeni su Ugovorom iz Lisabona. Člankom 290. UFEU-a zakonodavcu EU-a (obično su to Europski parlament i Vijeće) omogućeno je da Komisiji delegira ovlasti za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni.
Delegirani akti, dakle, mogu dodati nova pravila (koja nisu ključna) ili sadržavati naknadne izmjene određenih aspekata zakonodavnog akta. Zakonodavac se tako može koncentrirati na usmjeravanje politike i ciljeve bez ulaženja u detaljne rasprave koje su često vrlo tehničke prirode.
Međutim, delegiranje ovlasti za donošenje delegiranih akata podliježe strogim ograničenjima. Ustvari je samo Komisija ovlaštena donositi delegirane akte. Isto tako, nije moguće delegirati ovlasti u pogledu ključnih elemenata pojedinih područja. Povrh toga, ciljevi, sadržaj, djelokrug i trajanje delegiranja ovlasti moraju se definirati zakonodavnim aktima. U konačnici, zakonodavac u zakonodavnom aktu mora izričito navesti uvjete u kojima se to delegiranje može ostvariti. U tom pogledu, Parlament i Vijeće mogu predvidjeti pravo opoziva delegiranja ili izražavanja prigovora u vezi s delegiranim aktom. Vidjeti: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032.

1.4. EGSO je u jednom od prethodnih mišljenja ([4]) podržao PRIIP-ove i naglasio važnost zakonodavnog akta koji po prvi put uređuje sve vrste složenih financijskih proizvoda i omogućuje njihovu usporedbu bez obzira na vrstu izdavatelja, odnosno jesu li posrijedi banke, osiguravajuća ili investicijska društva.

1.5. U tom se mišljenju Odbor zalagao i za stvaranje jedinstvenog financijskog tržišta u kojem kruže jasne, precizne i usporedive informacije. Također je istaknuo da bi postojanje jedinstvenog, pojednostavljenog i standardiziranog sustava informacija omogućilo da te informacije budu usporedive i razumljive, čime bi se poboljšala transparentnost i učinkovitost tržišta ([5]).

1.6. Ne donese li se odluka u korist odgode, Odbor smatra da bi mogli biti ugroženi glavni ciljevi postavljeni na tom području (vidjeti prethodni tekst i tekst u nastavku), što ni u kom slučaju ne bi bilo poželjno. Odbor se slaže da su povećana transparentnost, predviđena Uredbom o PRIIP-ovima, i usklađenost u pogledu obveze objavljivanja informacija povoljne za unutarnje tržište financijskih usluga jer stvaraju jednake uvjete tržišnog natjecanja za različite proizvode i distribucijske kanale. Stoga ova uredba neće biti od koristi samo malim klijentima i ulagateljima, već će doprinijeti i daljnjoj obnovi povjerenja potrošača u sektoru financijskih usluga. Osim toga, odbijanje Delegiranog akta manje od četiri mjeseca prije stupanja na snagu Uredbe izložilo bi tržišne subjekte pravnoj nesigurnosti i izuzetno ozbiljnim problemima tijekom provedbe.

1.7. Što se tiče odabira razdoblja od godinu dana, Odbor iz istih razloga smatra da je ono prihvatljivo, tim više što se zahvaljujući tome stupanje na snagu poklapa sa stupanjem na snagu novih propisa MiFID II. Odbor smatra da odgoda mora biti iznimka koja se može dogoditi samo jednom i da se to vrijeme treba upotrijebiti za što brže usvajanje i objavljivanje konačnog Delegiranog akta. Bitno je da se što prije osiguraju jasnoća i sigurnost, kako tržišnim subjektima, tako i malim klijentima i ulagateljima.

1.8. Prema mišljenju Odbora, time se nikako ne smiju ugroziti ciljevi i ostvarenje Uredbe o PRIIP-ovima. Stoga moguće izmjene Delegiranog akta moraju biti u skladu s gore navedenim okvirom. tim više zbog toga što će preispitivanje Uredbe o PRIIP-ovima uslijediti nakon samo godinu dana te će se tada moći postaviti moguća pitanja u svjetlu prvobitnih iskustava na području provedbe i praćenja. Spomenute izmjene moraju od samog početka doprinijeti učinkovitom povećanju povjerenja potrošača. Istodobno, moraju biti u skladu s propisima predviđenima budućim propisima MiFID.

2. **Kontekst**

2.1. Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća ([6]) (Uredba o PRIIP-ovima) uvela je mjere za povećanje transparentnosti na tržištu malih ulagatelja. Točnije, njome se izdavatelji PRIIP-ova obvezuju na izradu dokumenta s ključnim informacijama (KID).

2.2. Tom se uredbom ovlašćuju europska nadzorna tijela ([7]) da izrade regulatorne tehničke standarde kojima se utvrđuju elementi dokumenta s ključnim informacijama.

2.3. Nakon što su joj europska nadzorna tijela poslala svoj zajednički nacrt regulatornih tehničkih standarda, Komisija je krajem lipnja 2016. usvojila Delegirani akt za njihovu učinkovitu provedbu.

2.4. U svojoj rezoluciji od 14. rujna 2016. Europski parlament je iznio prigovore u vezi s Delegiranim aktom koji je usvojila Komisija ([8]). Pozvao je Komisiju da preispita odredbe o PRIIP-ovima s više opcija, odredbe o scenarijima uspješnosti i upozorenje o problemima s razumijevanjem.

2.5. Povrh toga, Europski parlament i velika većina država članica pozvali su na odgodu provedbe.

([4]) Vidjeti EGSO-ovo mišljenje (SL C 11 od 15.1.2013., str. 59., točka 1.2.).
([5]) Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u fusnoti 4., točke 3.2 i 2.3.
([6]) Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIIP-ovi) (SL L 352 od 9.12.2014., str. 1.).
([7]) Europska nadzorna tijela uključuju Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala.
([8]) Vidjeti http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//HR.

2.6. Ovim prijedlogom uredbe predlaže se da se stupanje na snagu cijele Uredbe odgodi za godinu dana, odnosno do 1. siječnja 2018.

3. **Primjedbe i napomene**

3.1. Općenito gledajući, Uredbom o PRIIP-ovima nastoji se osigurati bolja zaštita malih klijenata i ulagatelja, posebice onih koji ulažu u PRIIP-ove. Povrh toga, povećana transparentnost koja se njome predviđa, kao i usklađenost u pogledu obveze objavljivanja informacija, povoljne su za unutarnje tržište financijskih usluga jer stvaraju jednake uvjete tržišnog natjecanja za različite proizvode i distribucijske kanale. Stoga će dodatno doprinijeti ponovnom zadobivanju povjerenja potrošača u sektor financijskih usluga.

3.2. Radi postizanja tih ciljeva Uredbom se propisuje da izdavatelji PRIIP-ova trebaju ispunjavati niz uvjeta u vezi s objavljivanjem informacija o svojim proizvodima te da mali klijenti i ulagatelji trebaju primiti dokument s ključnim informacijama o tome što se nudi. Na taj bi način mali ulagatelji trebali biti u mogućnosti bolje razumjeti ekonomsku prirodu i rizike koje određeni proizvod nosi te usporediti različite ponude.

3.3. Izvorna verzija Uredbe trebala je stupiti na snagu krajem 2016. godine. Taj se datum u načelu odnosi i na „provedbene odredbe" koje je Komisija Delegiranim aktom usvojila sredinom 2016. godine na temelju nacrta regulatornih tehničkih standarda (RTS), koji su izradila europska nadzorna tijela. Tim se nacrtima određuje prikaz i sadržaj dokumenta s ključnim informacijama, njegov standardizirani oblik, metodologija na kojoj se temelji prikaz rizika i nagrade te izračun troškova, kao i uvjeti i najmanja učestalost preispitivanja informacija sadržanih u dokumentu s ključnim informacijama i uvjeti ispunjenja zahtjeva za pružanjem dokumenta s ključnim informacijama malim ulagateljima.

3.4. Iako Vijeće tijekom razmatranja nije iznijelo nikakve primjedbe na Delegiranu uredbu Komisije, Europski parlament ju je odbacio rezolucijom od 14. rujna 2016. ([9])

3.5. Premda na snagu stupa izravno krajem 2016. i da izrada dokumenta s ključnim informacijama nije povezana s usvajanjem Delegirane uredbe, Europski parlament istom je prilikom zatražio da se primjena Uredbe o PRIIP-ovima odgodi. Velika većina država članica također je uložila zahtjev za odgodu. Tom je prilikom napomenuto da bi nepostojanje tehničkih standarda moglo otežati neometanu provedbu Uredbe.

3.6. U tim specifičnom okolnostima EGSO podržava načelo odgađanja stupanja na snagu Uredbe. Ako se to ne učini, postoji rizik da postavljeni ciljevi (vidjeti u nastavku teksta) ne budu ostvareni ili da budu ostvareni u nedovoljnoj mjeri. Povrh toga, Delegirani akt odbijen je manje od četiri mjeseca prije stupanja na snagu Uredbe, tako da bi subjekti na tržištu naišli na pravnu nesigurnost i ozbiljne probleme u provedbi.

([9]) U rezoluciji se navode sljedeći razlozi za odbacivanje Delegirane uredbe:
„A. budući da je ključno da informacije o investicijskim proizvodima namijenjene potrošačima budu usporedive u svrhu promicanja ravnopravnih uvjeta na tržištu bez obzira na to koji ih financijski posrednik proizvodi ili stavlja na tržište;
B. budući da bi uklanjanje kreditnog rizika iz izračuna kategorizacije rizika proizvoda osiguranja ulagatelje moglo dovesti u zabludu;
C. budući da je još potrebno pojasniti kako se tretiraju proizvodi s više opcija, osobito u pogledu izričitog izuzeća koje je odobreno fondovima UCITS u skladu s Uredbom (EU) br. 1286/2014;
D. budući da u delegiranom aktu koji je Komisija donijela postoje nedostatci u pogledu metodologije izračuna scenarija uspješnosti za budućnost te da stoga nije ispunjen zahtjev iz Uredbe (EU) br. 1286/2014 o pružanju informacija koje su „točne, korektne, jasne i […] ne dovode u zabludu" te da, posebice, za neke PRIIP-ove, čak i u slučaju nepovoljnog scenarija i proizvoda koji su u pravilu dovodili do gubitaka tijekom preporučenog minimalnog razdoblja držanja, ulagateljima nije naznačeno da bi mogli izgubiti novac;
E. budući da se zbog toga što Delegirana uredba ne sadržava detaljne smjernice o „upozorenju o razumijevanju" javlja ozbiljan rizik nedosljedne primjene tog elementa u dokumentima s ključnim informacijama na cijelom jedinstvenom tržištu;
F. budući da Parlament i dalje smatra da je kao dodatni mandat regulatornog tehničkog standarda potrebno dodatno standardizirati kada će se koristiti „upozorenje o razumijevanju";
G. budući da postoji opasnost da će pravila utvrđena u Delegiranoj uredbi, ako ostanu nepromijenjena, biti protivna duhu i cilju zakonodavnog akta, a to je pružanje jasnih, usporedivih i razumljivih informacija o PRIIP-ovima koje male ulagatelje neće dovoditi u zabludu;
H. budući da je u pismu koje je 30. lipnja 2016. predsjednik Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku poslao Komisiji pregovarački tim Parlamenta zatražio od Komisije da razmotri postoji li potreba da se provedba Uredbe (EU) br. 1286/2014 odgodi;"

3.7. EGSO uz to podsjeća na mišljenje koje je već posvetio pitanju PRIIP-ova, u kojem je izrazio pozitivan stav o prijedlozima i odabranom pristupu ([10]). Odbor je tom prilikom naglasio važnost tog zakonodavnog akta kojim se po prvi puta uređuju svi oblici složenih financijskih proizvoda i omogućuje se njihova usporedba bez obzira na vrstu izdavatelja, odnosno jesu li posrijedi banke, osiguravajuća ili investicijska društva.

3.8. Na tom polju Odbor se zalagao i za stvaranje jedinstvenog financijskog tržišta u kojem kruže jasne, precizne i usporedive informacije ([11]). Također je istaknuo da bi postojanje jedinstvenog, pojednostavljenog i standardiziranog sustava informacija omogućilo da te informacije budu usporedive i razumljive, čime bi se poboljšala transparentnost i učinkovitost tržišta ([12]). Odbor sada upotpunjuje svoje napomene dodajući da će budući regulatorni tehnički standardi Uredbe morati odmah doprinijeti povećanju povjerenja potrošača. Potrošači moraju biti u mogućnosti jasno vidjeti koji su proizvodi složeni, moraju moći donositi odluke na temelju dovoljno informacija, a mora se i obratiti pozornost na pitanja troškova i povrata. U cilju izbjegavanja nedosljednosti, ipak je potrebno uzeti u obzir i pravila koja će biti predviđena budućim odredbama Uredbe MiFID ([13]).

3.9. Nadalje, Odbor smatra da je odgoda od jedne godine prihvatljiva pod uvjetom da do toga dođe iznimno i samo jedanput te da se to vrijeme iskoristi za utvrđivanje i objavljivanje konačnog Delegiranog akta. To se mora provesti u najkraćem mogućem roku kako bi se subjektima na tržištu, klijentima i malim ulagateljima što prije osigurala jasnoća i sigurnost.

3.10. Povrh toga, s obzirom na to da se odgađa na godinu dana, Uredba o PRIIP-ovima ipak će stupiti na snagu u isto vrijeme kao i propisi MiFID II ([14]), što također donosi prednosti za potrošače. Primjena propisa MiFID II također je bila odgođena za godinu dana ([15]), s čime se Odbor složio ([16]).

3.11. Time se ne smiju dovesti u pitanje prethodno određeni ciljevi koje Odbor podržava. Stoga moguće izmjene Delegiranog akta moraju biti u skladu s gore navedenim okvirom.

3.12. Što se tiče drugih pitanja i u mjeri u kojoj je to moguće, čini se primjerenijim pričekati preispitivanje Uredbe o PRIIP-ovima koje će, zbog odgode njezine primjene koja se ovdje predlaže, sada biti provedeno samo godinu dana nakon stupanja na snagu Uredbe ([17]). Na taj će način tom prilikom biti moguće uzeti u obzir prva iskustva u vezi s provedbom i praćenjem.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

([10]) Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 1.2.
([11]) Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 3.2.
([12]) Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 2.3.
([13]) Vidjeti: Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173, 12.6.2014., str. 349.).
([14]) Nova propisi MiFID II stupaju na snagu 3. siječnja 2018., odnosno dva dana nakon datuma koji se sada predlaže za stupanje na snagu izmijenjene Uredbe o PRIIP-ovima.
([15]) Vidjeti: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata, Uredbe (EU) br. 596/2014 o zlouporabi tržišta i Uredbe (EU) br. 909/2014 o poboljšanju namire vrijednosnih papira u Europskoj uniji i o središnjim depozitorijima vrijednosnih papira u pogledu određenih datuma, COM(2016) 57 završna verzija – 2016/0034 (COD) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX%3A52016PC0057).
([16]) EGSO se složio s odgodom primjene propisa MiFID II; vidjeti mišljenje EGSO-a SL C 303 od 19.8.2016., str. 91.
([17]) Vidjeti: članak 33. Uredbe o PRIIP-ovima koji se ovim prijedlogom ne izmjenjuje. Tim se člankom predviđa preispitivanje Uredbe najkasnije do 31. prosinca 2018.