Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih v zvezi z datumom začetka njene uporabe

(COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Glavni poročevalec: **Daniel MAREELS**

Zaprosilo	Svet, 17. 11. 2016
	Evropski parlament, 21. 11. 2016
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sklepa predsednika	17. 11. 2016 (nujni postopek, člen 57 poslovnika)
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	14. 12. 2016
Plenarno zasedanje št.	521
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	152/1/2

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO v spodaj opisanih okoliščinah in pogojih soglaša s predlogom Komisije, da se začetek uporabe uredbe o PRIIP ([1]) odloži za eno leto do 1. januarja 2018.

1.2 Uredba o PRIIP vsebuje ukrepe, katerih cilj je izboljšati zaščito malih strank in vlagateljev in obnoviti zaupanje potrošnikov v sektor finančnih storitev s pomočjo večje preglednosti na trgu za male vlagatelje. Uredba obvezuje zlasti proizvajalce paketnih naložbenih produktov za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktov (PRIIP), da pripravijo dokumente s ključnimi informacijami (KID ([2])).

1.3 Odlog je posledica poziva Evropskega parlamenta in večine držav članic, potem ko je Parlament 14. septembra 2016 nasprotoval delegiranemu aktu ([3]) Komisije v zvezi s PRIIP. Namen delegiranega akta je bil vzpostaviti regulativne tehnične standarde v zvezi z dokumentom s ključnimi informacijami za PRIIP na podlagi osnutkov, ki so jih skupaj pripravili evropski nadzorni organi.

([1]) PRIIP je kratica za angleški pojem „packaged retail and insurance-based investment products“. V slovenščini govorimo o „paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih“.

([2]) KID je kratica za angleški pojem „key information document“. V slovenščini govorimo o „dokumentu s ključnimi informacijami“.

([3]) Delegirani akti so novi akti, uvedeni z Lizbonsko pogodbo. Člen 290 PDEU omogoča zakonodajalcu EU (običajno sta to Evropski parlament in Svet), da na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta.
Delegirani akti lahko, na primer, dodajo nova (nebistvena) pravila ali vključujejo novo spremembo določenega vidika zakonodajnega akta. Zakonodajalec se tako lahko osredotoči na usmeritev politike in cilje, ne da bi se moral ukvarjati s pretiranimi podrobnostmi in pogosto zelo tehničnimi razpravami.
Kljub temu pa za prenos pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov veljajo stroge omejitve. V resnici se pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov lahko prenese le na Komisijo. Prav tako ni mogoče prenesti pooblastila glede bistvenih elementov posameznih področij. Poleg tega pa morajo biti v zakonodajnih aktih natančno opredeljeni cilji, vsebina, obseg in trajanje prenosa pooblastila. Zakonodajalec mora v zakonodajnem aktu izrecno navesti pogoje, pod katerimi lahko pride do prenosa. V zvezi s tem lahko Parlament in Svet ohranita pravico do preklica pooblastila ali ugovora na delegirani akt. Glej http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032.

1.4 EESO je že sprejel pozitivno mnenje ([4]) o vzpostavitvi PRIIP in v njem poudaril pomen zakonodajnega akta, ki prvič ureja vse vrste zapletenih finančnih produktov in omogoča njihovo primerjavo ne glede na vrsto proizvajalca (banke, zavarovalnice ali investicijske družbe).

1.5 V istem mnenju se je Odbor zavzel za oblikovanje enotnega finančnega trga z jasnimi, natančnimi, preprostimi in primerljivimi informacijami. Zavzel se je tudi za enoten, enostavnejši in standardiziran sistem informiranja, ki omogoča razumljivost in primerljivost informacij, s tem pa večjo preglednost na trgu in njegovo učinkovitost ([5]).

1.6 Če ne bi bila sprejeta odločitev o odlogu, bi lahko bili po mnenju Odbora ogroženi najpomembnejši cilji, zastavljeni na tem področju (prim. zgoraj in v nadaljevanju), kar bi bilo skrajno nezaželeno. Odbor se strinja, da bi večja preglednost in usklajenost obveznosti za zagotavljanje informacij, kot jo predvideva uredba o PRIIP, koristila notranjemu trgu za finančne storitve, saj bi ustvarila enake konkurenčne pogoje za različne produkte in distribucijske kanale. Zato bo ta ureditev ne le koristila malim strankam in vlagateljem, temveč bo hkrati prispevala k nadaljnji povrnitvi zaupanja potrošnikov v sektor finančnih storitev. Obenem bi zavrnitev delegiranega akta manj kot štiri mesece pred tem, ko naj bi besedila začeli uporabljati akterji na trgu, privedla do pravne negotovosti in zelo resnih težav pri izvajanju.

1.7 Kar zadeva izbrano obdobje enega leta, Odbor meni, da se iz istih razlogov z njim lahko strinja, zlasti ker tako začetek uporabe uredbe sovpada z začetkom uporabe nove direktive o trgih finančnih instrumentov (MiFID II). Odbor meni, da je nujno, da ta odlog ostane izjemen in enkraten ter se vmesno obdobje izkoristi za pripravo in objavo dokončnega delegiranega akta, in sicer v čim krajšem času. Bistveno je, da se čim hitreje vzpostavita jasnost in varnost tako za akterje na trgu kot za male stranke in vlagatelje.

1.8 Odbor poudarja, da pri tem ne smejo biti ogroženi cilji in uresničevanje uredbe o PRIIP. Zato je treba v ta okvir vključiti morebitne prilagoditve delegiranega akta. To je še toliko bolj potrebno, ker je pregled uredbe o PRIIP predviden že po enem letu in bi se pri tem lahko pojavila morebitna vprašanja v zvezi s prvimi izkušnjami o izvajanju in nadzoru. Navedene prilagoditve morajo od vsega začetka prispevati k učinkovitemu povečanju zaupanja potrošnikov. Hkrati morajo biti v skladu s predpisi, predvidenimi v prihodnji direktivi o trgih finančnih instrumentov.

2. **Ozadje mnenja**

2.1 Z Uredbo (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ([6]) (uredba o PRIIP) se uvajajo ukrepi za večjo preglednost na trgu za naložbe malih vlagateljev. Natančneje ta uredba zavezuje proizvajalce PRIIP, da pripravijo dokument s ključnimi informacijami.

2.2 Ta uredba pooblašča evropske nadzorne organe ([7]), da pripravijo regulativne tehnične standarde, ki bodo natančneje opredelili elemente dokumenta s ključnimi informacijami.

2.3 Potem ko so evropski nadzorni organi skupne osnutke navedenih standardov predložili Komisiji, je ta konec junija 2016 sprejela delegirani akt za dejansko uresničevanje opredeljenih regulativnih tehničnih standardov.

2.4 Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 14. septembra 2016 nasprotoval delegiranemu aktu, ki ga je sprejela Komisija ([8]). Pozval je Komisijo, naj pregleda določbe v zvezi s PRIIP, ki ponujajo več možnosti, scenariji uspešnosti in opozorilom glede razumljivosti.

2.5 Poleg tega je Evropski parlament skupaj z veliko večino držav članic pozval k odložitvi začetka uporabe uredbe.

([4]) Glej mnenje EESO (UL C 11 15.1.2013, str. 59, točka 1.2).
([5]) Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točki 3.2 in 2.3.
([6]) Uredba (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (PRIIP) (UL L 352, 9.12.2014, str. 1).
([7]) Evropski nadzorni organi vključujejo Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine, Evropski bančni organ in Evropski organ za vrednostne papirje in trge.
([8]) Glej http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//SL.

2.6 V predlogu uredbe se sedaj predlaga, da bi se začetek uporabe celotne uredbe odložil za eno leto, in sicer na 1. januar 2018.

3. **Ugotovitve in pripombe**

3.1 Na splošno je namen uredbe o PRIIP poskrbeti za večjo zaščito malih strank in vlagateljev, še zlasti tistih, ki vlagajo v PRIIP. Predvidena večja preglednost in usklajenost obveznosti zagotavljanja informacij koristi tudi notranjemu trgu finančnih storitev, saj ustvarja enake konkurenčne pogoje za različne produkte in distribucijske kanale. S tem bo nadalje povrnilo zaupanje potrošnikov v sektor finančnih storitev.

3.2 Da bi bili ti cilji doseženi, se od proizvajalcev PRIIP zahteva, da izpolnijo enoten nabor zahtev, kar zadeva posredovanje informacij o produktih, in da male stranke in vlagatelji prejmejo dokument s ključnimi informacijami o ponujenih PRIIP. To bi moralo malim vlagateljem omogočiti boljši vpogled v ekonomsko naravo in tveganja določenega produkta ter primerjavo različnih ponudb.

3.3 V skladu s prvotno različico naj bi se uredba začela uporabljati s koncem leta 2016. Ta datum načeloma velja tudi za izvedbene določbe, ki jih je z delegiranim aktom na podlagi osnutkov regulativnih tehničnih standardov, ki so jih pripravili evropski nadzorni organi, sprejela Komisija sredi letošnjega leta. Regulativni tehnični standardi zadevajo opredelitev prikaza in vsebine dokumenta s ključnimi informacijami, standardiziran format tega dokumenta, metodologijo, ki je podlaga za predstavitev tveganj in donosa, in izračun stroškov, kot tudi pogoje in najmanjšo pogostost pregledovanja informacij v dokumentu s ključnimi informacijami ter pogoje za izpolnjevanje zahteve, da se dokument s ključnimi informacijami da na voljo malim vlagateljem.

3.4 Medtem ko Svet v obdobju pregleda ni nasprotoval delegiranemu aktu Komisije, je Evropski parlament to besedilo zavrnil z resolucijo z dne 14. septembra 2016 ([9]).

3.5 Kljub temu, da naj bi se uredba neposredno začela uporabljati s koncem leta 2016 in da priprava dokumenta s ključnimi informacijami ni povezana s sprejetjem delegiranega akta, je Evropski parlament hkrati pozval k odlogu začetka uporabe uredbe PRIIP. K odlogu je prav tako pozvala velika večina držav članic. Pri tem so izpostavile, da bi odsotnost tehničnih standardov pomenila oviro za nemoteno uporabo uredbe.

3.6 V danih okoliščinah se EESO strinja z načelom odloga začetka uporabe uredbe. Sicer bi nastopilo tveganje, da najpomembnejši zastavljeni cilji (prim. zgoraj in v nadaljevanju) ne bi bili uresničeni ali bi bili uresničeni v nezadostni meri. Poleg tega je do zavrnitve delegiranega akta prišlo manj kot štiri mesece pred začetkom veljavnosti besedil, kar bi privedlo do pravne negotovosti za akterje na trgu in do resnih težav pri izvajanju.

([9]) Resolucija navaja naslednje utemeljitve za zavrnitev delegiranega akta:
„A. ker je bistveno, da so informacije za potrošnike o naložbenih produktih primerljive, da bi tako spodbujali enake konkurenčne pogoje na trgu ne glede na to, katere vrste finančnih posrednikov jih pripravljajo ali tržijo;
B. ker bi bilo za vlagatelje zavajajoče, če bi pri izračunu kategorizacije tveganj za zavarovalne produkte izpustili kreditno tveganje;
C. ker je treba obravnavo produktov, ki ponujajo več možnosti, še pojasniti, zlasti glede na izrecno izvzetje, ki je bilo v skladu z Uredbo (EU) št. 1286/2014 odobreno za sklade KNPVP;
D. ker delegirani akt, ki ga je sprejela Komisija, vsebuje napake v metodologiji, uporabljeni za izračun scenarijev prihodnje uspešnosti, zato ne izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) št. 1286/2014 o zagotavljanju informacij, ki so točne, poštene in jasne ter ne zavajajo, zlasti pa pri nekaterih PRIIP niti v negativnem scenariju niti pri produktih, ki v priporočenem najkrajšem obdobju razpolaganja redno vodijo v izgube, ne pokaže, da vlagatelji lahko izgubijo denar;
E. ker zaradi pomanjkanja natančnih navodil v delegirani uredbi v zvezi z opozorilom glede kompleksnosti in težke razumljivosti obstaja resno tveganje, da bo izvajanje tega elementa v dokumentu s ključnimi informacijami na celotnem enotnem trgu neusklajeno;
F. ker je Parlament še vedno mnenja, da bi bilo treba z dodatnim mandatom za uvedbo regulativnih tehničnih standardov predpisati, kdaj naj se uporabi opozorilo glede kompleksnosti in težke razumljivosti;
G. ker brez teh sprememb obstaja tveganje, da bodo pravila v delegirani uredbi v nasprotju z duhom in namenom zakonodaje, ki je ta, da bi zagotovili jasne, primerljive, razumljive in nezavajajoče informacije o PRIIP za male vlagatelje;
H. ker v pismu z dne 30. junija 2016, ki ga je Komisiji poslal predsednik Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, pogajalska skupina Parlamenta Komisijo zaprosila, naj oceni, ali bi bilo treba odložiti izvajanje Uredbe (EU) št. 1286/2014.“

3.7 Sicer pa EESO spominja na svoje prejšnje mnenje o PRIIP, v katerem je izrazil pozitivno stališče do predlogov na to temo in izbrane poti ([10]). EESO je takrat poudaril pomen zakonodajnega akta, ki prvič ureja vse vrste zapletenih finančnih produktov in omogoča njihovo primerjavo, ne glede na vrsto proizvajalca (banke, zavarovalnice ali investicijske družbe).

3.8 Obenem se je Odbor zavzel za oblikovanje enotnega finančnega trga z jasnimi, natančnimi, preprostimi in primerljivimi informacijami ([11]). Poudaril je tudi, da enoten, enostavnejši in standardiziran sistem informiranja omogoča razumljivost in primerljivost informacij, s tem pa večjo preglednost na trgu in njegovo učinkovitost ([12]). Odbor sedaj dodaja, da morajo prihodnji regulativni tehnični standardi od vsega začetka učinkovito prispevati k povečanju zaupanja potrošnikov. Tako mora biti jasno, kateri produkti so zapleteni, potrošniki morajo imeti možnost, da sprejemajo dobro premišljene odločitve, in treba je nameniti pozornost stroškovnim vidikom in vidikom donosa. Da se preprečijo nedoslednosti, je treba upoštevati predpise, predvidene v prihodnji direktivi o trgih finančnih instrumentov ([13]).

3.9 Nadalje Odbor meni, da se z izbranim obdobjem enega leta lahko strinja, če bo ta odlog ostal izjemen in enkraten in se bo vmesno obdobje izkoristilo za pripravo in objavo dokončnega delegiranega akta. To se mora zgoditi v čim krajšem času, da bosta čim prej doseženi jasnost in gotovost za akterje na trgu ter male stranke in vlagatelje.

3.10 Sicer pa začetek uporabe uredbe o PRIIP z enoletnim odlogom znova sovpada z začetkom uporabe direktive o trgih finančnih instrumentov MiFID II ([14]), ki prav tako prinaša koristi za potrošnike. Začetek uporabe te direktive o trgih finančnih instrumentov je bil prav tako odložen za eno leto ([15]), s čimer se je Odbor takrat strinjal ([16]).

3.11 Pri tem pa ne smejo biti ogroženi prej zastavljeni cilji, ki jih je Odbor podprl. Zato je nujno, da so morebitne prilagoditve delegiranega akta skladne s sedanjim okvirom PRIIP.

3.12 Sicer pa, kolikor je to potrebno, se zdi bolj smiselno počakati na pregled uredbe o PRIIP, ki bo zdaj zaradi predlaganega odloga začetka uporabe izveden že eno leto po začetku veljave te uredbe ([17]). Tako se bodo lahko ob tej priložnosti upoštevale prve izkušnje z izvajanjem in nadzorom.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

([10]) Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 1.2.
([11]) Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 3.2.
([12]) Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 2.3.
([13]) Glej Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).
([14]) Nova direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID II) začne veljati 3. januarja 2018, to je dva dni po datumu, predvidenemu v sedanjem predlogu o spremembi nove uredbe o PRIIPS.
([15]) Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) št. 596/2014 o zlorabi trga in Uredbe (EU) št. 909/2014 o izboljšanju ureditve poravnav vrednostnih papirjev v Evropski uniji in o centralnih depotnih družbah glede nekaterih datumov, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD).
([16]) EESO se je strinjal z odlogom začetka uporabe direktive o trgih finančnih instrumentov MiFID II. Glej mnenje EESO (UL C 303, 19.8.2016, str. 91).
([17]) Glej člen 33 uredbe o PRIIP, ki ga obravnavani predlog ne spreminja. V tem členu je predvideno, da Komisija uredbo pregleda „do 31. decembra 2018“.