Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o tržištima kriptoimovine i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937

(COM(2020) 593 final – 2020/0265 (COD))

i Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pilot-režimu za tržišne infrastrukture temeljene na tehnologiji decentraliziranog vođenja evidencije transakcija

(COM(2020) 594 final – 2020/0267 (COD))

(2021/C 155/05)

Izvjestitelj: Giuseppe GUERINI

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 13.11.2020.
	Vijeće Europske unije, 18.11.2020.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	12.2.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.2.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	558
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	235/1/8

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO podržava dvije inicijative Europske komisije, jednu u vezi s Prijedlogom uredbe o tržištima kriptoimovine kojim se izmjenjuje Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća [1] i drugu u vezi s Prijedlogom uredbe o pilot-režimu za tržišne infrastrukture temeljene na tehnologiji decentraliziranog vođenja evidencije transakcija (DLT).

1.2. EGSO smatra da je potrebno hitno djelovanje Komisije kako bi se osigurala sveobuhvatna regulativa u pogledu sve raširenijeg tehnološkog fenomena koji se sve više koristi u praksi i koji je obilježen neprestanim i brzim promjenama.

1.3. EGSO stoga smatra korisnom brzu provedbu raznih mjera regulatorne prilagodbe koje je predvidjela Komisija, a koje su potrebne za modernizaciju financijskih usluga, ne gubeći pritom iz vida zaštitu potrošača i bonitetna pravila.

1.4. Jedan od najvažnijih razloga za europsko djelovanje proizlazi iz činjenice da je proteklih mjeseci nekoliko država članica usvojilo nacionalne regulatorne instrumente, i to s pomoću zakonodavnih mjera ili preporuka i smjernica sektorskih regulatornih tijela. Takvim se intervencijama riskira stvaranje fragmentiranog regulatornog okvira koji bi mogao potkopati konsolidaciju unutarnjeg tržišta i povećati troškove usklađenosti koje snose poduzeća.

1.5. EGSO u skladu s tim podupire ciljeve Komisije unutar jedinstvenog regulatornog okvira kojima se nastoji: i. zaštititi krajnje korisnike digitalnih financija; ii. očuvati financijsku stabilnost; iii. zaštiti integritet financijskog sektora EU-a; iv. osigurati jednake uvjete za različite subjekte u ekonomskom i financijskom sustavu.

---

[1] Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).

1.6. EGSO se također slaže s ciljem osiguravanja da izdavatelji globalne stabilne kriptovalute podliježu strožim zahtjevima u pogledu kapitala, prava ulagača i nadzora, s obzirom na moguću sistemsku važnost tih instrumenata.

1.7. EGSO poziva na poduzimanje konkretnih mjera za promicanje odgovarajuće informiranosti i osviještenosti potrošača i malih ulagača kako bi se smanjila neusklađenost informacija koja bi za njih mogla predstavljati znatno opterećenje kad je riječ o novim temama izrazito tehničke prirode koje su predmet ovog mišljenja.

1.8. EGSO preporučuje da se posebna pozornost posveti provjerama koje se vrše prije mjera za odobravanje operativnosti utvrđenih u prijedlozima razmatranim u ovom mišljenju, posebno u pogledu pouzdanosti subjekata koji podliježu odobrenju, kako bi se izbjegle negativne posljedice oportunističkog i štetnog ponašanja.

1.9. S obzirom na to da još uvijek ne postoji razina standardizacije i interoperabilnosti DLT-a koja bi sigurno usmjeravala procjenu stupnja tehnološke pouzdanosti i kiberotpornosti infrastruktura usvojenih među predmetnim subjektima, EGSO preporučuje da se regulatorni režim koji se primjenjuje na te instrumente, koji se stalno razvijaju, što je više moguće pojasni s obzirom na to da bi promjena njihove prirode mogla zahtijevati primjenu različitih regulatornih odredbi.

1.10. S obzirom na potencijalne tehnološke rizike, EGSO sa zanimanjem iščekuje prijedlog pilot-režima za tržišne infrastrukture temeljene na DLT-u. Pilot-režimom zapravo se utvrđuje prostor za ispitivanje u kontroliranom okruženju koji omogućuje privremena odstupanja od postojećih pravila, čime se regulatornim tijelima i subjektima omogućuje da postupno steknu iskustvo u upotrebi DLT-a u tržišnim infrastrukturama, uz istodobnu zaštitu integriteta tržišta i financijske stabilnosti.

1.11. Međutim, iako je prijedlog o pilot-režimu dobrodošao, EGSO smatra da je rok od 5 godina za izvješćivanje ESMA-e Komisiji predugačak u odnosu na brzinu kojom se razvija tehnologija digitalnih financija. Također bi bilo korisno obratiti pozornost na mehanizme za izlazak iz pilot-programa testiranja kako bi se osigurala zaštita korisnika uključenih u ovu fazu.

1.12. Naposljetku, što se tiče primjene Uredbe o tržištima kriptoimovine (MiCA), EGSO je vrlo zabrinut zbog „prijelaznog režima" kojim se predviđa trajno izuzeće od zahtjeva predviđenih uredbom MiCA u pogledu kriptoimovine već prisutne na tržištu prije stupanja te uredbe na snagu. To izuzeće, u slučaju već izdane kriptoimovine, može dovesti do svojevrsnog regulatornog izuzeća koje podrazumijeva odstupanje od načela ravnopravnog postupanja, odnosno načela „isti rizik, ista djelatnost, isto postupanje".

2. **Prijedlozi Komisije**

2.1. U ovom se mišljenju obrađuju dvije inicijative Europske komisije: i. Prijedlog uredbe o tržištu kriptoimovine kojim se izmjenjuje Direktiva (EU) 2019/1937 i ii. Prijedlog uredbe o pilot-režimu za tržišne infrastrukture temeljene na tehnologiji decentraliziranog vođenja evidencije transakcija (DLT). Navedeni prijedlozi dio su paketa inicijativa Komisije koji obuhvaća Komunikaciju o strategiji za digitalne financije i Prijedlog uredbe o digitalnoj operativnoj otpornosti (DORA), koje je EGSO obradio u mišljenjima „Strategija EU-a za digitalne financije" ([2]) i „Operativna digitalna otpornost" ([3]).

2.2. *Prijedlog uredbe o tržištima kriptoimovine (kojim se izmjenjuje Direktiva (EU) 2019/1937)*

2.2.1. Uredbom MiCA nastoji se osigurati pravna sigurnost za kriptoimovinu koja nije obuhvaćena postojećim zakonodavstvom EU-a i uspostaviti jedinstvena pravila za izdavatelje kriptoimovine i pružatelje usluga virtualne imovine (eng. *Virtual Asset Service Providers* ili VASP). Uredbom se žele zamijeniti postojeći nacionalni okviri, koji trenutačno nisu obuhvaćeni područjem primjene postojećeg europskog zakonodavstva, čime bi se osigurali željeni ravnopravni uvjeti.

2.2.2. Komisija je na temelju svojeg prijedloga naglasila potrebu za usvajanjem „zajedničkog pristupa s državama članicama u pogledu kriptoimovine kako bi se razumjelo kako najbolje iskoristiti prilike koje stvara i odgovorilo na nove rizike koje to može donijeti".

([2]) Mišljenje EGSO-a *Strategija EU-a za digitalne financije* (ECO/534) (vidjeti stranicu 27. ovog Službenog lista).
([3]) Mišljenje EGSO-a *Operativna digitalna otpornost* (ECO/536) (vidjeti stranicu 38. ovog Službenog lista).

2.2.3. Prijedlog ima četiri cilja: i. zajamčiti pravnu sigurnost; ii. poduprijeti inovacije u sektoru s velikim potencijalom; iii. osigurati odgovarajuće razine zaštite potrošača i ulagača te integriteta tržišta; iv. osigurati financijsku stabilnost.

2.2.4. Prijedlogom nisu obuhvaćeni samo izdavatelji kriptoimovine, nego i poduzeća koja pružaju usluge povezane s tim instrumentima kao što su npr. poduzeća koja pohranjuju kriptoimovinu klijenata, subjekti koji klijentima omogućuju kupovinu ili prodaju kriptoimovine za novac te poduzeća koja upravljaju platformama za trgovanje. Iz tog razloga uvedeni zaštitni mehanizmi uključuju kapitalne zahtjeve, zahtjeve u pogledu upravljanja i prava ulagatelja u odnosu na izdavatelja.

2.2.5. Konkretno, u slučajevima kada se određeni tokeni vezani uz imovinu (eng. *asset-referenced token*) i tokeni elektroničkog novca (eng. *e-money token*) priznaju kao „značajni" (u smislu obujma, protuvrijednosti i broja klijenata, do te mjere da spadaju u kategoriju tzv. globalnih stabilnih kriptovaluta), subjekti izdavatelji podlijegat će strožim zahtjevima.

2.2.6. Uzimajući dakle u obzir izglednu mogućnost da bi stabilne kriptovalute u budućnosti mogle postati široko prihvaćene i potencijalno sistemske, prijedlog Komisije obuhvaća i zaštitne mjere za uklanjanje potencijalnih rizika za financijsku stabilnost i urednu monetarnu politiku koji proizlaze iz stabilnih kriptovaluta.

2.2.7. Ti su instrumenti kriptoimovina koja, npr. za razliku od dobro poznatog bitcoina, ima relativno stabilnu cijenu jer je povezana s jednako stabilnim medijem razmjene (tj. institucionalnom valutom) i stoga bi u bliskoj budućnosti mogli postati široko rasprostranjeni platni i investicijski sustavi.

2.2.8. Točnije, glavom II. prijedloga regulira se ponuda i stavljanje na tržište kriptoimovine koja ne uključuje tokene povezane s imovinom i tokene e-novca namijenjene za javnost tako što se propisuje da izdavatelj takvu kriptoimovinu ima pravo ponuditi javnosti ili zatražiti pristup trgovanju na trgovinskoj platformi ako ispunjava: i. zahtjeve iz članka 4., kao što je obveza poslovnog nastana u obliku pravne osobe; ii. obvezu sastavljanja informativnog dokumenta, koji se naziva i bijela knjiga, o kriptoimovini (članak 5.); iii. dodatnu obvezu obavješćivanja nadležnih tijela o bijeloj knjizi i njezinom objavljivanju (članci 7. i 8.).

2.2.9. Informativni dokument (bijela knjiga) neće biti potreban ako ukupna vrijednost ponude kriptoimovine ne prelazi 1 000 000 EUR tijekom razdoblja od 12 mjeseci, čime se izbjegava stvaranje prekomjernih administrativnih opterećenja za mala i srednja poduzeća (MSP).

2.2.10. Komisija također predlaže da se pojasni da trenutačna definicija „financijskih instrumenata", kojom se definira područje primjene Direktive MiFID, obuhvaća financijske instrumente koji se temelje na DLT-u te predlaže poseban režim za kriptoimovinu koja nije obuhvaćena postojećim zakonodavstvom o financijskim uslugama, kao i za tokene novca.

2.2.11. Pravila su usmjerena i na izdavanje kriptoimovine (ili tokena) od strane subjekata koji namjeravaju poslovati na jedinstvenom europskom tržištu i koji će se morati prilagoditi:

— zahtjevima transparentnosti i objavljivanja u vezi s izdavanjem i uvrštavanjem relevantnih tokena u trgovanje;

— sustavu za odobravanje rada i nadzor pružatelja usluga i izdavatelja stabilnih kriptovaluta;

— operativnim, organizacijskim i upravljačkim zahtjevima u odnosu na izdavatelje stabilnih kriptovaluta (i ovdje valja napomenuti da se to ne odnosi na ostale relevantne tokene, tj. prvenstveno na korisničke tokene) i pružatelje usluga;

— pravilima o zaštiti potrošača koja se odnose na izdavanje i skladištenje kriptoimovine te trgovanje njome;

— mjerama za sprečavanje zlouporabe tržišta i osiguravanje integriteta tržišta na kojima se trguje kriptoimovinom.

2.3. *Prijedlog uredbe o pilot-režimu za tržišne infrastrukture temeljene na tehnologiji decentraliziranog vođenja evidencije transakcija (DLT)*

2.3.1. Prijedlog pilot-režima za tržišne infrastrukture temeljene na DLT-u sadržava četiri opća cilja: i. zajamčiti pravnu sigurnost; ii. poduprijeti inovacije uklanjanjem prepreka primjeni novih tehnologija DLT-a u financijskom sektoru; iii. osigurati zaštitu potrošača i ulagača te integriteta tržišta; iv. osigurati financijsku stabilnost.

2.3.2. Kako bi se postigli ti ciljevi, pilot-režimom uvode se odgovarajuće zaštitne mjere, primjerice ograničavanjem vrsta financijskih instrumenata kojima se može trgovati, uz odredbe koje su posebno usmjerene na osiguravanje financijske stabilnosti i zaštitu potrošača i ulagatelja.

2.3.3. Uvođenjem pilot-režima za ispitivanje tržišnih infrastruktura DLT-a, prijedlogom uredbe nastoji se omogućiti poduzećima iz EU-a da u potpunosti iskoriste potencijal postojećeg okvira, čime se nadzornim tijelima i zakonodavcima omogućuje da utvrde prepreke regulaciji, dok će regulatorna tijela i sama poduzeća postupno moći stjecati dragocjeno znanje o korištenju DLT-a.

2.3.4. Upravo se iz tih razloga i s obzirom na potrebu za postupnim pristupom pilot-režim treba smatrati najrazmjernijim instrumentom u odnosu na ciljeve koje treba postići jer trenutačno nema dovoljno dokaza kojima bi se opravdalo uvođenje trajnih, značajnijih i dalekosežnijih regulatornih promjena.

2.3.5. Cilj je prijedloga zajamčiti pravnu sigurnost i fleksibilnost za sudionike na tržištu koji žele upravljati tržišnom infrastrukturom DLT-a utvrđivanjem jedinstvenih operativnih zahtjeva. Odobrenja izdana u skladu s tom uredbom omogućila bi sudionicima na tržištu da upravljaju tržišnom infrastrukturom DLT-a i da svoje usluge pružaju u svim državama članicama uz odgovarajući nadzor.

2.3.6. U članku 1. detaljnije se definiraju predmet i područje primjene prijedloga, dok se u članku 2. utvrđuju relevantni pojmovi i definicije, uključujući one koji se odnose na pojmove „tržišna infrastruktura DLT-a”, „multilateralna trgovinska platforma DLT-a” ili „MTP DLT”, „sustav za namiru vrijednosnih papira DLT-a” i „prenosivi vrijednosni papiri DLT-a”.

2.3.7. U članku 3. opisuju se ograničenja nametnuta za vrijednosne papire DLT-a koji mogu biti uvršteni u trgovanje u okviru tržišnih infrastruktura DLT-a ili putem njih registrirani. Što se tiče dionica, tržišna kapitalizacija, čak i ona privremena, izdavatelja vrijednosnih papira DLT-a ne bi smjela prelaziti 200 milijuna EUR, dok za javne obveznice koje nisu državne obveznice, pokrivene obveznice i korporativne obveznice to ograničenje iznosi 500 milijuna EUR. U tržišnu infrastrukturu DLT-a ne bi se smjele uvrštavati u trgovanje ni registrirati državne obveznice.

2.3.8. U članku 4. utvrđuju se zahtjevi za DLT, koji su jednaki zahtjevima za MTP u skladu s Direktivom 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća ([4]), te se utvrđuju moguća izuzeća na temelju te Uredbe. U člancima 7. i 8. utvrđuje se poseban postupak odobrenja za vođenje DLT MTP-a i sustava za namiru vrijednosnih papira DLT-a te se detaljno navode informacije koje se dostavljaju nadležnom tijelu. U članku 9. utvrđuju se načini suradnje između tržišne infrastrukture DLT-a, nadležnih tijela i ESMA-e. U članku 10. navodi se da nakon razdoblja od najviše pet godina ESMA Komisiji podnosi detaljno izvješće o pilot-režimu.

3. **Opće i posebne napomene**

3.1. EGSO se slaže s ciljevima Europske komisije i ovim mišljenjem podržava korisnost i važnost toga da se do sredine 2022. provedu različite mjere regulatorne prilagodbe potrebne za modernizaciju financijskih usluga, a da se pritom nikada ne izgube iz vida zaštita potrošača i integritet tržišta.

([4]) 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.).

3.2. Konkretnije, zakonodavnim prijedlozima nastoji se osigurati pravna sigurnost u pogledu regulatornog tretmana kriptoimovine. Jasnoća regulatornog okvira koji se primjenjuje na sve vrste kriptoimovine, kao i na sve pružatelje povezanih usluga, nužan je uvjet kako bi se na tom tržištu osmislila inovativna rješenja s dodanom vrijednošću. Konkretno, odabirom djelovanja s pomoću uredbe umjesto direktive pridonosi se postizanju odgovarajuće ujednačenosti novih pravila unutar jedinstvenog tržišta, u smislu njihovog sadržaja i primjene.

3.3. EGSO napominje da se na zakonodavno djelovanje Komisije dugo čekalo i stoga želi naglasiti da je ono sada hitno i nužno kako bi se osigurala sveobuhvatna regulativa u pogledu sve važnijeg tehnološkog fenomena obilježenog neprestanim i brzim promjenama.

3.4. EGSO smatra korisnim predviđeno djelovanje kojim se nastoji: i. zaštititi krajnje korisnike digitalnih financija; ii. očuvati financijsku stabilnost; iii. zaštiti integritet financijskog sektora EU-a; iv. osigurati jednake uvjete za različite subjekte u ekonomskom i financijskom sustavu.

3.5. EGSO pozdravlja i podupire prijedlog da se osigura da izdavatelji značajne kriptoimovine, poznate kao globalne stabilne kriptovalute, budu podvrgnuti strožim zahtjevima u pogledu kapitala, prava ulagača i nadzora. Regulatorne mjere nužne su kako bi se izbjeglo nastajanje novčanih tokova koji ne podliježu nadzornim mjerama središnjih banaka, sektorskih tijela i demokratskih institucija.

3.6. EGSO pozdravlja činjenicu da napori Komisije u klasificiranju i definiranju pojmova kriptoimovine i DLT-a obuhvaćaju različite vrste kriptoimovine uvrštene u korištene definicije, čime se te definicije prilagođavaju mogućim budućim tehnološkim i tržišnim kretanjima.

3.7. Međutim, EGSO smatra da bi se veća jasnoća mogla postići izradom detaljnijih specifikacija za različite potkategorije kriptoimovine i njihovo područje primjene. Na taj bi se način mogli izbjeći interpretativni rizici u pogledu postupanja s vrstama kriptoimovine koje su uvrštene u kategoriju „osim tokena vezanih uz imovinu i tokena elektroničkog novca”.

3.8. EGSO odobrava mjere predostrožnosti poduzete u predloženoj uredbi MiCA kako bi se izbjeglo dupliciranje njezinih pravila, što dokazuju izuzeća od njezinog područja primjene predviđena člankom 2. stavkom 2. prijedloga. Te su mjere prikladne i relevantne s obzirom na to da se čini nužnim izbjeći preklapanje zahtjeva i dupliciranje propisa iz predložene uredbe MiCA, primjerice s onima sadržanima u Direktivi MiFID.

3.9. Drugim riječima, treba osigurati da ne dođe do međusobnog sukoba regulatornih režima jer bi se time povećala regulatorna nesigurnost i stvorili prekomjerni troškovi usklađivanja i prevelika opterećenja za subjekte, što potencijalno ograničava inovacije. Kako bi se postiglo jasno razlikovanje tih dvaju područja, a time i potrebna pravna sigurnost, trebalo bi razviti definiciju „sigurnosnog tokena” te istodobno pružiti jasne naznake o posebnostima kriptoimovine koja se smatra financijskim instrumentom.

3.10. EGSO stoga cijeni institucionalnu uključenost i operativnu stručnost EBA-e ([5]) i ESMA-e ([6]), kako u fazi prije objavljivanja prijedloga navedenih u ovom mišljenju tako i u pogledu očekivane administrativne suradnje između navedenih europskih tijela i nadležnih nacionalnih tijela pri provedbi novih pravila.

3.11. Odlukom da primjenu prijedloga u osnovi ograniči na korisničke tokene i stabilne kriptovalute, Komisija ograničava regulatorno djelovanje na aktivnosti koje nisu financijski instrumenti i investicijski proizvodi koji se mogu definirati kao „digitalni prikazi” prava koja proizlaze iz ulaganja i poslovnih aktivnosti, a kojima se upravlja s pomoću DLT-a. Na taj način tokeni ili kriptoimovina moraju biti povezani s konkretnim vrijednostima i stoga su manje izloženi riziku od oportunističke upotrebe koja bi mogla dovesti do gomilanja ušteda bez potrebne zaštite ulagača.

3.12. EGSO smatra da je potrebno jasnije klasificirati hibridne tokene. Pojedine vrste kriptoimovine nakon faze izdavanja mogu obavljati različite funkcije, mijenjajući svoju prirodu pod unaprijed određenim uvjetima. Stoga je potrebno pojasniti regulatorni režim koji će se primjenjivati na takve hibridne instrumente u razvoju, s obzirom na to da promjena prirode može zahtijevati primjenu različitih regulatornih odredaba.

([5]) Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo.
([6]) Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala.

3.13. EGSO također podržava djelovanje EU-a usmjereno na uklanjanje mogućih prepreka inovacijama koje mogu nastati zbog novih digitalnih tehnologija i koje se mogu pripisati zakonodavstvu o financijskim uslugama, koje ne može uvijek pratiti brzinu kojom se s vremenom izmjenjuju tehnološke inovacije.

3.14. Među inovacijama s disruptivnim potencijalom u financijskom i monetarnom sektoru posebnu pozornost svakako treba posvetiti DLT-u, u koji se ubraja npr. dobro poznata tehnologija lanca blokova na kojoj se temelji uspjeh bitcoina i drugih oblika kriptoimovine.

3.15. EGSO smatra da EU može osigurati učinkovitu primjenu postojećih pravila u novom kontekstu s pomoću predloženih izmjena za prilagodbu Direktive (EU) 2019/1937. Europskim propisima može se osigurati i siguran razvoj novog regulatornog okvira, kao što je onaj utvrđen u pilot-prijedlogu uredbe o tržišnoj infrastrukturi koja se temelji na DLT-u.

3.16. Tim bi se mjerama trebala osigurati regulatorna jasnoća, čime bi se institucionalnom financijskom sektoru omogućilo postizanje veće učinkovitosti širom upotrebom DLT-a, među ostalim kao odgovor na ponekad nekontrolirano širenje alternativnih kriptovaluta ili platnih sustava razvijenih od strane nereguliranih subjekata.

3.17. Jedan od najvažnijih razloga za europsko djelovanje također proizlazi iz činjenice da je nekoliko država članica počelo usvajati regulatorne instrumente bilo zakonodavnim djelovanjem bilo preporukama i smjernicama sekundarnih regulatornih tijela ili institucija, poput središnjih banaka ili tijela za kontrolu i nadzor financijskog tržišta.

3.18. Iako dijele osnovne ciljeve, postoji rizik od stvaranja rascjepkanog i neujednačenog regulatornog okvira na unutarnjem tržištu. S druge strane, pojedine države članice dosad nisu poduzele nijednu inicijativu, što je pridonijelo neujednačenom i rascjepkanom regulatornom scenariju u kojem koegzistiraju diferencirane regulatorne mjere i nedostatak regulatornog djelovanja.

3.19. EGSO smatra da bi tumačenje uredbe i odluke nacionalnih nadležnih tijela u postupku odobravanja trebali biti međusobno što usklađeniji kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti i izbjegla zakonodavna arbitraža među različitim državama članicama, uzimajući u obzir mogućnost primjene režima prenosivosti za ovlaštene subjekte u cijelom EU-u.

3.20. Imajući to na umu, EGSO podržava odluku Komisije da intervenira s pomoću uredbe posebno osmišljene kako bi se osigurala jedinstvena i istodobna pravila na razini EU-a, s obzirom na to da su jedinstvena i standardizirana pravila nedvojbeno učinkovitija od različitih državnih intervencija, u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u Ugovorima.

3.21. EGSO pozdravlja činjenicu da je glavni cilj predložene uredbe transparentnost informacija i uspostava odgovarajućeg sustava za odobravanje. U regulatornom okviru koji je prethodio predmetnim prijedlozima nije postojao filtar za odobravanje namijenjen aktivnostima koje se temelje na DLT-u, kao ni učinkovit nadzor operacija.

3.22. EGSO poziva na poduzimanje konkretnih mjera za promicanje odgovarajuće informiranosti i osviještenosti potrošača i malih ulagača o novim pravilima koja će uskoro biti odobrena, pri čemu moraju biti jasni rizici, koristi i mogućnosti povezani s novim tehnologijama koje se primjenjuju u financijskom i investicijskom sektoru. Time bi se smanjila neusklađenost informacija karakteristična za financijski sektor, zbog koje postoji rizik da se potrošačima i malim štedišama nametne znatno i nerazmjerno opterećenje kad je riječ o temama obuhvaćenima ovim mišljenjem, koje su nove i teško razumljive zbog svoje izrazito tehničke prirode.

3.23. EGSO preporučuje da se posebna pozornost posveti provjerama koje se vrše prije mjera za odobravanje, posebno u pogledu poslovne pouzdanosti ovlaštenih subjekata kako bi se izbjeglo oportunističko i štetno ponašanje.

3.24. Čini se da još uvijek ne postoji razina standardizacije i interoperabilnosti DLT-a koja bi sigurno usmjeravala procjenu tehnološke pouzdanosti i kiberotpornosti infrastruktura usvojenih među predmetnim subjektima. Stoga treba obratiti pozornost na osiguravanje visoke razine zaštite potrošača i ulagača.

3.25. EGSO se nada ostvarenju konkretnog napretka u pogledu digitalne operativne otpornosti, koja je predmet posebnog prijedloga uredbe DORA koji obuhvaća paket mjera za digitalne financije. Taj paket bavi se ključnim aspektima financijskog sektora i cilj mu je pružiti pravnu jasnoću u pogledu odredbi o rizicima informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), pritom smanjujući regulatornu složenost i administrativno opterećenje za poduzeća, kao što je istaknuto u mišljenju EGSO-a „Operativna digitalna otpornost” ([7]).

3.26. Imajući to na umu, EGSO sa zanimanjem iščekuje prijedlog uredbe o pilot-režimu za tržišne infrastrukture temeljene na DLT-u, u kojem bi Komisija uzela u obzir tržišne infrastrukture kojima se namjerava omogućiti trgovanje i namira transakcija financijskim instrumentima u obliku kriptoimovine, detaljno utvrđujući preliminarne zahtjeve i uvjete za dobivanje posebnog odobrenja za upravljanje multilatelarnom trgovinskom platformom DLT-a i ugrađujući te zahtjeve u nadzorni okvir kojim upravljaju sektorska tijela.

3.27. Odlučeno je i da se u okviru pilot-režima primjenjuje pristup kojim se utvrđuje testni prostor u kontroliranom okruženju (eng. *sandbox*) koji omogućuje privremena odstupanja od postojećih pravila. Tim će se pristupom regulatornim tijelima i subjektima omogućiti da steknu iskustvo u primjeni DLT-a u tržišnim infrastrukturama, osiguravajući tako dovoljno vremena za adekvatno upravljanje rizicima za ulagače, integritet tržišta i financijsku stabilnost.

3.28. Stoga se usvajanjem pilot-režima (ili pristupa *sandbox*) može slijediti empirijski pristup zasnovan na konkretnim i privremenim eksperimentima kako bi se u kasnijoj fazi i s obzirom na iskustvo pristupilo odlučnijoj regulatornoj prilagodbi, a da se pritom ne ometa uvođenje i potpuni razvoj DLT-a i inovacija koje bi primjena te tehnologije mogla donijeti. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti fazi izlaska iz ispitivanja pilot-režima kako bi se osigurala zaštita korisnika i ispitanika koji su sudjelovali u ispitivanju.

3.29. Iako je prijedlog Komisije o pilot-režimu dobrodošao, EGSO smatra da je rok od 5 godina za izvješćivanje ESMA-e Komisiji predugačak u odnosu na brzinu kojom se razvijaju tehnologije digitalnih financija.

3.30. Osim toga, trebalo bi razmotriti mogućnost ukidanja pilot-režima nakon izvješća ESMA-e i to uvođenjem postupnog ukidanja kojim bi se subjektima omogućilo da postupno napuste pilot-režim i u što većoj mjeri nadoknade troškove ispitivanja. EGSO usto smatra da bi se model pilot-režima mogao primjenjivati i u svrhu priznavanja uloge investicijskih društava i banaka koji obavljaju djelatnosti povezane s upravljanjem infrastrukturama DLT-a za usluge trgovanja i upravljanja vrijednosnim papirima, kao i usluge njihove pohrane.

3.31. Naposljetku, kad je riječ o općoj primjeni uredbe MiCA, EGSO izražava ozbiljnu zabrinutost zbog primjene „prijelaznog režima” kojim se predviđa trajno izuzeće od ispunjavanja zahtjeva predviđenih uredbom MiCA u pogledu kriptoimovine već prisutne na tržištu prije stupanja te uredbe na snagu i obuhvaćene kategorijom „osim tokena vezanih uz imovinu i tokena elektroničkog novca” (čl. 123.).

3.32. Slijedom toga, EGSO preporučuje da se pažljivo ispita mogućnost trajnog odobravanja takvog izuzeća za već izdane kriptoimovine, kako se ne bi ugrozilo načelo jednakog postupanja, odnosno „isti rizik, ista djelatnost, isto postupanje”. Naime, bilo bi primjerenije osigurati da predmetna odredba bude uistinu privremena određivanjem razdoblja prilagodbe za kriptoimovinu te kategorije koja je već prisutna na tržištu.

Bruxelles, 24. veljače 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

([7]) Mišljenje EGSO-a *Operativna digitalna otpornost* (ECO/536) (vidjeti stranicu 38. ovog Službenog lista).