

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania”

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

(2017/C 075/08)

Sprawozdawca generalny: **Daniel MAREELS**

Wniosek o konsultację	Rada, 17.11.2016 Parlament Europejski, 21.11.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data decyzji Przewodniczącego	17.11.2016 (art. 57 – tryb pilny)
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2016
Sesja plenarna nr	521
Wynik głosowania	152/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES może, w okolicznościach i pod warunkami określonymi poniżej, poprzeć propozycję Komisji, by datę wejścia w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP⁽¹⁾ odroczyć o jeden rok, tj. do dnia 1 stycznia 2018 r.

1.2. Rozporządzenie w sprawie PRIIP zawiera środki mające na celu zwiększenie ochrony klientów i inwestorów indywidualnych oraz przywrócenie zaufania konsumentów do sektora usług finansowych poprzez zwiększenie przejrzystości na rynku inwestycji detalicznych. Zobowiązuje ono twórców detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) do sporządzenia dokumentu zawierającego kluczowe informacje (KID⁽²⁾).

1.3. O odroczenie zaapelował Parlament Europejski i większość państw członkowskich po odrzuceniu przez Parlament dnia 14 września 2016 r. aktu delegowanego⁽³⁾ Komisji dotyczącego PRIIP. Ten akt delegowany miał na celu określenie regulacyjnych standardów technicznych dotyczących dokumentów zawierających kluczowe informacje dla PRIIP, w oparciu o propozycje opracowane przez wspólne europejskie urzędy nadzoru.

⁽¹⁾ PRIIP to skrótowiec angielskiego terminu „packaged retail and insurance-based investment products”. W języku polskim odpowiednikiem są „detaliczne produkty zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne”.

⁽²⁾ KID to skrótowiec angielskiego terminu „key information document”. W języku polskim odpowiednikiem jest „dokument zawierający kluczowe informacje”.

⁽³⁾ Akty delegowane to nowość wprowadzona traktatem lizbońskim. Zgodnie z artykułem 290 TFUE unijny prawodawca (przeważnie są to Parlament Europejski i Rada) może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty delegowane mogą zatem wprowadzać nowe (inne niż istotne) przepisy lub obejmować późniejsze zmiany niektórych elementów aktu ustawodawczego. Dzięki temu prawodawca może skoncentrować się na kierunku i celu polityki, bez potrzeby uczestnictwa w zbyt szczegółowych debatach, często o wysoce technicznym charakterze. Przekazywanie uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych podlega jednak ścisłym ograniczeniom. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych można przekazać jedynie Komisji. Ponadto istotne elementy danego obszaru nie mogą podlegać przekazywaniu uprawnień. Dodatkowo akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Wreszcie prawodawca musi wyraźnie określić w akcie ustawodawczym warunki, na jakich można dokonać przekazania uprawnień. Parlament i Rada mają prawo do odwołania przekazanych uprawnień lub wyrażenia sprzeciwu względem aktu delegowanego. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. EKES już we wcześniejszej opinii⁽⁴⁾ pozytywnie odniósł się do utworzenia PRIIP oraz podkreślił znaczenie aktu ustawodawczego, w którym po raz pierwszy reguluje się wszystkie typy złożonych produktów finansowych i zapewnia ich porównywalność niezależnie od rodzaju twórcy produktu inwestycyjnego (banku, zakładu ubezpieczeń lub spółki inwestycyjnej).

1.5. Przy tej samej okazji Komitet apelował też o stworzenie jednolitego rynku finansowego, na którym przekazywane byłyby jasne, dokładne, proste i porównywalne informacje. Jednolity, uproszczony i ustandaryzowany system informacji umożliwi ich porównywalność i zrozumiałość, a przez to zwiększa przejrzystość rynku i jego skuteczność⁽⁵⁾.

1.6. Zdaniem Komitetu, jeśli nie zostanie wybrane odroczenie, pod znakiem zapytania może stać realizacja najważniejszych celów wyznaczonych w tym obszarze (zob. uwagi powyżej i poniżej), co zdecydowanie byłoby niepożądane. Komitet zgadza się, że przewidziane w rozporządzeniu w sprawie PRIIP większa przejrzystość i harmonizacja informacji, których udostępnianie jest obowiązkowe, przyniosą korzyści wewnętrznemu rynkowi usług finansowych poprzez zapewnienie równych warunków działania w przypadku różnych produktów i kanałów dystrybucji. Tym samym rozporządzenie to będzie korzystne nie tylko dla konsumentów i inwestorów detalicznych, ale przyczyni się również do dalszej odbudowy zaufania konsumentów do sektora usług finansowych. Ponadto odrzucenie aktu delegowanego mniej niż 4 miesiące przed wejściem w życie tekstów dla podmiotów rynkowych prowadziłyby do niepewności prawnej i bardzo poważnych problemów z wdrażaniem.

1.7. Jeśli chodzi o wybrany okres jednego roku, Komitet uważa, że z tych samych powodów można go poprzeć, zwłaszcza że moment wejścia w życie pokryje się w ten sposób z wejściem w życie nowych uregulowań MiFID II. Zdaniem Komitetu niezbędne jest, by odroczenie to pozostało wyjątkiem i było jednorazowe, a zyskany tak okres został wykorzystany do opracowania i opublikowania ostatecznego aktu delegowanego, i to w możliwie najkrótszym czasie. Rzeczywiście ważne jest jak najszybsze stworzenie jasnych i pewnych warunków, zarówno dla podmiotów rynkowych, jak i dla klientów i inwestorów detalicznych.

1.8. Zdaniem Komitetu działania te nie mogą stanowić zagrożenia dla celów i wdrażania rozporządzenia w sprawie PRIIP. Dlatego konieczne jest, aby ewentualne dostosowania aktu delegowanego wpisywały się w te ramy. Jest to tym ważniejsze, że przegląd rozporządzenia w sprawie PRIIP będzie miał miejsce już po jednym roku i będzie można wówczas zwrócić uwagę na ewentualne problemy w oparciu o pierwsze doświadczenia z praktyki i nadzoru. Dostosowania te muszą od samego początku przyczyniać się do skutecznego zwiększenia zaufania konsumentów. Jednocześnie powinny być zgodne z zasadami przewidzianymi w przyszłych uregulowaniach MiFID.

2. Kontekst

2.1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie PRIIP⁽⁶⁾ wprowadziło środki mające na celu zwiększenie przejrzystości na detalicznym rynku inwestycyjnym. W szczególności rozporządzenie to zobowiązuje twórców PRIIP do sporządzania dokumentu zawierającego kluczowe informacje.

2.2. Rozporządzenie to przyznaje europejskim urządzą nadzoru⁽⁷⁾ uprawnienia do opracowywania regulacyjnych standardów technicznych precyzujących elementy dokumentów zawierających kluczowe informacje.

2.3. Po przedstawieniu przez europejskie urzędy nadzoru wspólnego projektu regulacyjnych standardów technicznych Komisji przyjęła pod koniec czerwca 2016 r. akt delegowany służący faktycznemu urzeczywistnieniu tychże standardów.

2.4. Parlament Europejski w rezolucji z dnia 14 września 2016 r. zgłosił sprzeciw wobec aktu delegowanego przyjętego przez Komisję⁽⁸⁾. Parlament wezwał Komisję do dokonania przeglądu przepisów dotyczących PRIIP o większej liczbie opcji, scenariuszy wyników oraz ostrzeżenia przed błędnym zrozumieniem.

2.5. Ponadto Parlament Europejski i zdecydowana większość państw członkowskich zwróciły się o odroczenie daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 59, punkt 1.2).

⁽⁵⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 3.2 i 2.3.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz.U. L 352 z 9.12.2014, s. 1).

⁽⁷⁾ Chodzi o następujące europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

⁽⁸⁾ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//PL>.

2.6. W omawianym w niniejszej opinii wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się odroczenie wejścia w życie całego rozporządzenia o jeden rok, do dnia 1 stycznia 2018 r.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, rozporządzenie w sprawie PRIIP ma na celu zwiększenie ochrony klientów i inwestorów indywidualnych, zwłaszcza tych inwestujących w PRIIP. Przewidziana w rozporządzeniu większa przejrzystość i harmonizacja informacji, których udostępnianie jest obowiązkowe, przyniosą też korzyści wewnętrznemu rynkowi usług finansowych poprzez zapewnienie równych warunków działania w przypadku różnych produktów i kanałów dystrybucji. Przyczyni się to również do odbudowy zaufania konsumentów do sektora usług finansowych.

3.2. Dla osiągnięcia tych celów w rozporządzeniu nakłada się wymóg, by twórcy PRIIP spełniali jednolity zbiór wymogów w zakresie ujawniania informacji o produkcie oraz by inwestorzy i klienci indywidualni otrzymywali dokument zawierający kluczowe informacje na temat oferowanych PRIIP. Powinno to umożliwić inwestorom indywidualnym lepsze zrozumienie gospodarczego charakteru danego produktu oraz związanego z nim ryzyka w celu porównania różnych ofert.

3.3. W pierwotnym tekście rozporządzenia przewidziano, że wejdzie ono w życie pod koniec 2016 r. Termin ten zasadniczo obowiązuje także w odniesieniu do środków wykonawczych, które Komisja przyjęła w połowie tego roku poprzez akt wykonawczy, na podstawie projektu regulacyjnych standardów technicznych europejskich urzędów nadzoru. Regulacyjne standardy techniczne dotyczą prezentacji i treści dokumentów zawierających kluczowe informacje, standardowego formatu dokumentów zawierających kluczowe informacje, metody prezentacji ryzyka i zysku oraz obliczania kosztów, a także warunków i minimalnej częstotliwości dokonywania przeglądu informacji zawartych w dokumentach zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełniania wymogów dotyczących przekazywania inwestorom indywidualnym dokumentów zawierających kluczowe informacje.

3.4. W okresie analizy wniosku Rada nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń do aktu delegowanego, ale Parlament Europejski odrzucił jego tekst w rezolucji z dnia 14 września 2016 r.⁽⁹⁾.

3.5. Chociaż rozporządzenie w sprawie PRIIP jest bezpośrednio stosowane od końca grudnia 2016 r., a sporządzanie dokumentów zawierających kluczowe informacje nie jest uzależnione od przyjęcia aktu delegowanego, Parlament wezwał jednocześnie do odroczenia wejścia w życie tego rozporządzenia. Znaczna większość państw członkowskich również zgłosiła taki wniosek. Zwrócono przy tym uwagę, że brak standardów technicznych mógłby utrudnić sprawne stosowanie tego rozporządzenia.

3.6. W tych okolicznościach Komitet może zasadniczo zgodzić się z odroczeniem wejścia w życie rozporządzenia. W przeciwnym wypadku powstałoby ryzyko, że główne cele (zob. uwagi powyżej i poniżej) nie zostałyby zrealizowane lub zostałyby zrealizowane w niewystarczającym stopniu. Ponadto odrzucenie aktu delegowanego miało miejsce mniej niż 4 miesiące przed wejściem w życie tekstów, co prowadziło do niepewności prawnej dla podmiotów rynkowych i bardzo poważnych problemów z wdrażaniem.

⁽⁹⁾ W rezolucji podano następujące powody odrzucenia aktu delegowanego:

- „A. mając na uwadze, że niezwykle istotne jest zapewnienie konsumentom porównywalnych informacji dotyczących produktów inwestycyjnych w celu wspierania równych warunków działania na rynku, niezależnie od rodzaju pośrednika finansowego, który tworzy te produkty lub wprowadza je do obrotu;
- B. mając na uwadze, że usunięcie ryzyka kredytowego z obliczania klasyfikacji ryzyka produktów ubezpieczeniowych byłoby mylące dla inwestorów;
- C. mając na uwadze, że nadal konieczne jest wyjaśnienie, jak traktować produkty o większej liczbie opcji, szczególnie w kontekście wyraźnego wyłączenia przyznanego funduszom UCITS na mocy rozporządzenia (UE) nr 1286/2014;
- D. mając na uwadze, że metodologia obliczania przyszłych scenariuszy wyników zastosowana w akcie delegowanym przyjętym przez Komisję zawiera błędy, w związku z czym nie spełnia wynikającego z rozporządzenia (UE) nr 1286/2014 wymogu przekazywania informacji, które są »dokładne, rzetelne, jasne [...] i nie wprowadzają [...] w błąd«, i w szczególności nie pokazuje w przypadku niektórych PRIIP – nawet w scenariuszu niekorzystnym i nawet dla produktów, które regularnie powodowały straty w zalecanym minimalnym okresie utrzymywania – że inwestorzy mogą stracić pieniądze;
- E. mając na uwadze, że brak w rozporządzeniu delegowanym szczegółowych wytycznych dotyczących »ostrzeżenia przed błędnym zrozumieniem« stwarza poważne ryzyko niespójnego wdrożenia tego elementu w dokumencie zawierającym kluczowe informacje na całym jednolitym rynku;
- F. mając na uwadze, że Parlament nadal uważa, iż konieczna jest dalsza standaryzacja sytuacji, w których należy stosować ostrzeżenie przed błędnym zrozumieniem, w formie dodatkowego mandatu upoważniającego do wprowadzania regulacyjnych standardów technicznych;
- G. mając na uwadze, że jeżeli zasady określone w rozporządzeniu delegowanym pozostaną niezmienione, istnieje ryzyko, iż staną się one sprzeczne z duchem i celem przepisów mających zapewnić inwestorom indywidualnym jasne, porównywalne i zrozumiałe informacje na temat PRIIP, które nie będą wprowadzały ich w błąd;
- H. mając na uwadze, że w piśmie z dnia 30 czerwca 2016 r. skierowanym do Komisji przez przewodniczącego Komisji Gospodarczej i Monetarnej zespół negocjacyjny Parlamentu zwrócił się do Komisji o ocenę, czy konieczne jest odroczenie wdrożenia rozporządzenia (UE) nr 1286/2014;”;

3.7. Ponadto EKES przypomina swą wcześniejszą opinię w sprawie PRIIP, w której pozytywnie odniósł się do przedłożonych propozycji i przyjętego podejścia⁽¹⁰⁾. EKES przy tej okazji podkreślił znaczenie aktu ustawodawczego, w którym po raz pierwszy reguluje się wszystkie typy złożonych produktów finansowych i zapewnia ich porównywalność niezależnie od rodzaju twórcy produktu inwestycyjnego (banku, zakładu ubezpieczeń lub spółki inwestycyjnej).

3.8. Komitet apelował też o stworzenie jednolitego rynku finansowego, na którym przekazywane byłyby jasne, dokładne, proste i porównywalne informacje⁽¹¹⁾. Zauważył też, że jednolity, uproszczony i ustandaryzowany system informacji umożliwia ich porównywalność i zrozumiałość, a przez to zwiększa przejrzystość rynku i jego skuteczność⁽¹²⁾. Komitet dodaje obecnie, że przyszłe regulacyjne standardy techniczne muszą już od samego początku skutecznie przyczynić się do zwiększenia zaufania konsumentów. Musi zatem być jasne, które produkty są złożone, konsumenci muszą móc podejmować świadome decyzje i trzeba mieć na uwadze aspekty dotyczące kosztów i zysku. Aby uniknąć niespójności, należy uwzględnić tutaj zasady, jakie mają znaleźć się w przyszłych uregulowaniach MiFID⁽¹³⁾.

3.9. Komitet jest ponadto zdania, że można poprzeć wybrany okres jednego roku, o ile odroczenie to pozostanie wyjątkiem i będzie jednorazowe, a zyskany tak okres zostanie wykorzystany do opracowania i opublikowania ostatecznego aktu delegowanego. Należy tego dokonać w możliwie najkrótszym czasie, aby jak najszybciej zapewnić jasność i pewność dla podmiotów rynkowych, klientów i inwestorów detalicznych.

3.10. Co więcej, wybrany okres jednego roku oznacza, że moment wejścia w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP ponownie pokryje się z wejściem w życie uregulowań MiFID II⁽¹⁴⁾, które też przynoszą korzyści konsumentom. Wejście w życie MiFID II również zostało wcześniej odroczone o jeden rok⁽¹⁵⁾, co Komitet poparł⁽¹⁶⁾.

3.11. Przy tym działania te nie mogą stanowić zagrożenia dla wcześniej wytyczonych celów, które Komitet popiera. Dlatego konieczne jest, aby ewentualne dostosowania aktu delegowanego wpisywały się w obecne ramy PRIIP.

3.12. Poza tym, i w stosownych przypadkach, właściwe wydaje się, by poczekać na przegląd rozporządzenia w sprawie PRIIP, który w związku z obecnie proponowanym odroczeniem wejścia w życie będzie miał miejsce zaledwie rok po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie PRIIP⁽¹⁷⁾. Będzie można wówczas uwzględnić pierwsze doświadczenia z praktyki i nadzoru.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 1.2.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 3.2.

⁽¹²⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 4, pkt 2.3.

⁽¹³⁾ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Nowe uregulowania MiFID II wejdą w życie dnia 3 stycznia 2018 r., czyli dwa dni po dacie przewidzianej w omawianym wniosku dotyczącym zmiany nowych uregulowań PRIIP.

⁽¹⁵⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku oraz rozporządzenie (UE) nr 909/2014 w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych w odniesieniu do niektórych dat [COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD)].

⁽¹⁶⁾ EKES poparł odroczenie wejścia w życie MiFID II – zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 91).

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 33 rozporządzenia w sprawie PRIIP, który nie jest zmieniany w omawianym wniosku. W artykule tym przewidziano przeprowadzenie przeglądu rozporządzenia „do dnia 31 grudnia 2018 r.”.