

EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„INVESTEERIMISFONDID: ELI MEETMETEGA EI OLE VEEL LOODUD TÕELIST ÜHTSET TURGU, MILLEST INVESTORID KASU SAAKSID“

KOKKUVÕTE

Komisjoni vastused kokkuvõttele (punktid I kuni X).

Komisjon on seisukohal, et ELil on tugev õigus- ja järelevalveraamistik, millega reguleeritakse ühisinvesteeringufondide tegevust, sealhulgas investorikaitse valdkonnas.

Jaeinvestoritele pakutavate investeeringufondide puhul peetakse eurofondide direktiivi üldiselt etaloniks. Alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivis (AIFMD) sätestatud investorikaitse eeskirju peetakse ühtedeks kõige rangemateks ning leitakse isegi, et kutselistele investoritele pakutav kaitse on liiga laialatuslik.

EL on huvide konfliktide vältimiseks välja töötanud hüvesid käsitleva kaitseraamistiku. Komisjon valmistab 2022. aasta lõpuks ette ka jaeinvesteeringute strateegiat, mille raames on juba algatatud avalik konsultatsioon, mis käsitleb hüvesid ja nõustamise kvaliteeti.

Komisjoni parema õigusloome tegevuskavaga tagatakse tõenditel põhinev ja läbipaistev ELi õigusloome ning selles on sätestatud põhimõtted, mida on järgitud investeeringufonde reguleerivate õigusaktide väljatöötamisel ja läbivaatamisel.

Kontrollikoja auditi järel on teatavad meetmed komisjoni poolt vastu võetud ja osa neist on juba liidus ka rakendatud, kuid need ei ole veel oma mõju avaldanud. Seetõttu ei saanud neid muudatusi käesolevas auditis arvesse võtta.

Komisjoni poolt 25. novembril 2021 vastu võetud hiljutistes seadusandlikes ettepanekutes, millega muudetakse alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi, eurofondide direktiivi ja Euroopa pikaajaliste investeeringufondide määrust, käsitletakse paljusid käesolevas auditoriaruandes esile toodud küsimusi ja enamatki. Kõnealustest algatustest saadavat kasu on võimalik hinnata alles 6–7 aasta pärast. Täpne ajastus sõltub enne hiljuti esitatud muudatuse ettepanekute vastuvõtmist nõukogus ja Euroopa Parlamendis toimuvate arutelude kestusest. Vastuvõtmise järel peavad liikmesriigid uued eeskirjad üle võtma, mis toimub kaks aastat pärast vastuvõtmist. Uute eeskirjade kohaldamisel tuleb saada kogemusi ning koguda piisavalt ja asjakohaseid andmeid, mis peaks aega võtma vähemalt kolm aastat. Ajaline kulu oleks kokku seega kuus kuni seitse aastat.

Seoses piiriülese tegevusega leiab komisjon, et fondivalitseja tegevusluba on laialdaselt kasutusel. Mitmes liikmesriigis on üle 40 % investeeringufondidest piiriüleised fondid, mida turustavad välismaised pakkujad (kontrollikoja aruande joonis 6). Komisjon nõustub, et teatavate allesjäänud takistuste tõttu ei pruugi investoritel ikka veel olla võimalik piiriülesest tegevusest täielikult kasu saada. Kuigi paljud neist takistustest kõrvaldati fondide piiriülese turustamise paketiga, ei saa selle võimalikku positiivset mõju veel hinnata, kuna paketti hakati kohaldama alles 2021. aasta augustis. Komisjon vaatab vastavalt kaasseadusandjate otsusele paketi läbi 2024. aastal. Lisaks ei saa ELi õiguses käsitleda teatavaid turuolukordi ja poliitilisi valikuid, nagu maksustamine, kohalik nõudlus ja juhtumid, kus varahaldurid otsustavad oma investeeringufonde turustada.

Järelevalveandmete asjus võib märkida, et komisjon tegeleb parema järelevalvelise aruandluse küsimusega kõigis finantssektorites, sealhulgas andmete jagamisel ametiasutuste vahel, ning võttis 15. detsembril 2021 vastu järelevalveandmete strateegia. Parem aruandlus investeeringufondide sektoris on osa sellest strateegiast ning komisjoni poolt 25. novembril 2021 vastu võetud ettepanekust muuta alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi ja eurofondide direktiivi.

ESMA juhtimis- ja lähenemistegevuse küsimuses tehti Euroopa järelevalveasutuste viimase läbivaatamisega märkimisväärseid edusamme, isegi kui kaasseadusandjad ei toetanud kõiki komisjoni esialgseid ettepanekuid. Neid muudatusi hakati kohaldama 2020. aastal ning nende tõhususe hindamiseks ja ESMA juhtimisstruktuuri üle peetavate läbirääkimiste taasalustamiseks on vaja aega.

VIII. Komisjon ei nõustu 1. soovitusel punktiga a, nõustub osaliselt 1. soovitusel punktiga b ja 3. soovitusel punktiga a, nõustub 2. soovitusel punktiga a ja 5. soovitusel punktiga ning viitab igale soovitusel antud üksikasjalikele vastustele.

TÄHELEPANEKUD

Komisjoni ühisvastus punktidele 24 ja 25

Ühisinvesteeringufondide ja nende valitsejate suhtes kohaldatavate siseriiklike õigusaktide ühtlustamise taseme hindamisega seoses soovib komisjon rõhutada, et õigusaktide valik sõltub aluslepingust. Võimaluse korral kasutab komisjon määrusi (nt Euroopa riskikapitalifondi, Euroopa sotsiaalettevõtlusfondi, Euroopa pikaajalise investeeringufondi ja rahaturufondi puhul). Seevastu turulepääsu ja asutamisoigusi ei saa määrustega reguleerida ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 53 ja ELi sekkumise proportsionaalsusega seotud põhjuseid silmas pidades. Seetõttu on eurofondide ja alternatiivsete investeeringufondide valitsejate siseturule juurdepääsu tingimused sätestatud direktiivides. Liikmesriikidel on liidu direktiivide ülevõtmisel suur kaalutusõigus ning ka rangemad siseriiklikud eeskirjad võivad olla endiselt kooskõlas liidu õiguse eesmärkide ja konkreetsete parameetritega.

27. Peamine vastutus eeskirjade nõuetekohase kohaldamise tagamise eest konkreetsetel juhtudel lasub riiklikel järelevalveasutustel. Komisjon suunab oma jõustamismeetmed liidu õiguse rakendamisele ja selle väidetavatele rikkumistele liikmesriikide poolt. Komisjon jõudis järeldusele, et investeeringufondide piiriülese turustamise parandamiseks saaks siseriiklikes õigussüsteemides esinevaid erinevusi lahendada täiendava ühtlustamisega ELi tasandil.

28. Viivitused eurofondide direktiivi läbivaatamisel on tingitud asjaolust, et karistusi käsitlevate sätete läbivaatamine tuli edasi lükata, kuna 2017. aastal oli vähe teavet karistuste kasutamise kohta riiklike pädevate asutuste poolt. Komisjon avaldab peagi sellele teemalise aruande, sest vahepeal on kättesaadavaks saanud rohkem teavet. Nagu eespool mainitud, vaadati alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiiv põhjalikult ja eurofondide direktiiv asjakohasel määral läbi, mille tulemusena võeti 2021. aasta novembris vastu seadusandlik ettepanek.

29. Komisjon leiab, et ELi üldine varahalduse õigusraamistik on osutunud tõhusa siseturu eesmärkide saavutamisel sobivaks ja tõhusaks. Seda vaadatakse korrapäraselt läbi, et tuvastada ja kõrvaldada puudused.

Üksikasjad on esitatud vastuses 1. soovitusel punktile a.

33. Kuna liikmesriigid teatasid ülevõtmismeetmetest hilinemisega, lõpetati viimane rikkumismenetlus, mis käsitles alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi ülevõtmismeetmetest teatamata jätmist, 2018. aastal (rohkem kui neli aastat pärast alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi ülevõtmise tähtaega 2013. aasta juulis). Alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi vastavuskontrollid viidi lõpule 2021. aasta oktoobris. Sarnaselt ei jõustanud 16 liikmesriiki õigeaegselt eurofondide direktiivi 2014. aasta muudatusi. Viimane rikkumismenetlus lõpetati 2019. aastal, st kolm aastat pärast ülevõtmise tähtaega 2016. aasta märtsis.

47. Oma hiljutises 25. novembri 2021. aasta ettepanekus, millega muudetakse alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiivi ja eurofondide direktiivi, paneb komisjon ette, et ESMA viiks korrapäraselt läbi delegeerimiseeskirjade kohaldamist käsitlevate järelevalvetavade vastastikuseid eksperdi hinnanguid, keskendudes eelkõige fiktiivsete äriühingute loomise vältimisele.

54. Seoses delegeerimisega (fondivalitsejate võimalus delegeerida ülesandeid kolmandatele isikutele) sisaldab 25. novembril 2021 vastu võetud komisjoni ettepanek alternatiivsete investeeringufondide

valitsejate direktiivi läbivaatamise kohta mitut ettepanekut, mille eesmärk on selgitada alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi ja eurofondide direktiivi kehtivaid eeskirju ning tõhustada järelevalvealast koostööd.

Ettepanekus nähakse ette delegeerimiseeskirjade selgemaks muutmise ja tagatakse, et fondivalitsejad järgivad delegeerimisel kogu liidus kohaldatavaid rangeid standardeid. Lisaselgituste eesmärk on tagada, et varahaldurid kasutavad neile jäetud ülesannete täitmiseks ja delegeeritud ülesannete järelevalveks vajalikke ressursse.

72. Liidus elavatel jaeinvestoritel on juurdepääs väljaspool liitu asuvatele investeerimisfondidele, kui need fondid vastavad teatavatele tingimustele.

Kõnealuste eeskirjade eesmärk on tugevdada tarbijakaitset ja jaeinvestorite usaldust finantsturu suhtes, luues samal ajal võrdsed võimalused eri toodetele ja turustuskanalitele.

78. Jaeinvestoritele pakutavate investeerimistoodete uued avalikustamiseeskirjad on viimastel aastatel läbipaistvust parandanud. Komisjon jätkab jõupingutusi, et veelgi suurendada jaeinvesteeringute võrreldavust ja stimuleerida konkurentsi, mis omakorda peaks mõjutama selliste investeeringute hinda, tasuvust ja riske.

Alates 1. jaanuarist 2023 koostavad jaeinvesteerimisfondid põhiteabedokumendi kooskõlas kombineeritud või kindlustuspõhiste jaeinvesteerimistoodete määrusega 1286/2014 ja kombineeritud või kindlustuspõhiste jaeinvesteerimistoodete käsitleva komisjoni delegeeritud määrusega 2017/653. Arvutusmetoodikal põhinevad kombineeritud või kindlustuspõhiste jaeinvesteerimistoodete ranged avalikustamisstandardid võimaldavad jaeinvestoritel/nõustajatel/võrdlussaitidel võrrelda eurofonde, alternatiivseid jaeinvesteerimisfonde ja muid kombineeritud või kindlustuspõhiseid jaeinvesteerimistoodeteid, nagu kindlustuspõhised investeerimistooted, teatavat liiki äriühingu võlakirjad, tuletisinstrumendid jne.

80. Teine taane – 25. novembril 2021 vastu võetud komisjoni ettepanekus, millega muudetakse alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi ja eurofondide direktiivi, nõutakse ka üksikasjalikumalt ja korrapärasemat aruandlust tasude kohta.

Komisjoni ühisvastus punktidele 82 ja 83.

Komisjon on olnud kestliku rahanduse valdkonnas väga aktiivne. Komisjoni poolt 2018. aastal vastu võetud kestliku rahanduse tegevuskava alusel on juba ellu viidud või viiakse ellu eri meetmeid, mis keskenduvad muu hulgas rohepesule. Komisjon kehtestab kestlike investeeringute ja investeeringute kestlikkuse mõju avalikustamismõõde ning tegi ettepaneku tugevdada kestlikkusaruandluse eeskirju. Taksonoomiamäärusega tagatakse, et äriühingud avalikustavad oma tegevuse taksonoomiaga vastavusse viimist käsitleva teabe. Komisjon hindab ka keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisealaste reitingute usaldusväärust, võrreldavust ja läbipaistvust. Osana kestlikule majandusele ülemineku rahastamise strateegiast jälgib komisjon Euroopa järelevalveasutuste toetusel rohepesuga seotud riske ja võtab vajaduse korral täiendavaid meetmeid, st hindab pädevatele asutustele kättesaadavaid olemasolevaid järelevalve- ja jõustamisvahendeid ning kaalub vajadust tugevdada Euroopa järelevalveasutuste koordineerivat ja lähendavat rolli või muid muudatusi ELi õigusaktides.

Komisjoni ühine vastus punktidele 89–93

EL on välja töötanud kaitseraamistiku, mis käsitleb huvide konflikti vältimiseks mõeldud hüvesid (vt üksikasjalikumalt komisjoni vastuses 3. soovitusel punktile a).

Komisjon valmistab ka 2022. aasta lõpuks ette jaeinvesteeringute strateegiat.

2021. aasta mais algatas komisjon jaeinvestorite jaoks mõeldud ELi strateegiat käsitleva avaliku konsultatsiooni, mis hõlmas hüvesid ja nõustamise kvaliteeti.

97. Komisjon tegi hiljuti ettepaneku ühtlustada likviidsuse juhtimise vahendeid, et hõlbustada avatud investeerimisfondide (alternatiivsed investeerimisfondid ja eurofondid) valitsejate likviidsusriski juhtimist eesmärgiga täita Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) soovitusi.

Komisjoni ühisvastus punktidele 113–126

Eri aruandlusraamistike alusel kogutud andmete standardimine ja võrreldavus on üks neljast peamisest elemendist järelevalvelise aruandluse ajakohastamisel vastavalt komisjoni 15. detsembril 2021 vastu võetud ELi finantsteenuste järelevalveandmete strateegiale.

2021. aasta novembris vastu võetud ettepanekus alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi läbivaatamise kohta ja sellega kaasnevates ettepanekutes eurofondide direktiivi kohta paneb komisjon osana strateegiast investeerimisfondide sektori puhul ette anda Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvele (ESMA) volitused parandada andmete kogumist alternatiivsete investeerimisfondide valitsejatelt ja ühtlustada vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate (eurofondid) aruandlusnõudeid ning võimaldada ESMA-l saada üksikasjalikumaid andmeid.

Enne aruandevormide muutmist või uute vormide väljatöötamist peab ESMA teostama koostöös EKP ja EIOPAga tehnilise hindamise. Hindamise eesmärk on tagada kooskõla investeerimisfondide muude aruandlusnõuetega, sealhulgas eelkõige Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) poolt statistilistel eesmärkidel juba kogutud andmetega.

Eespool nimetatud järelevalveandmete strateegia osana nähakse eurofondide direktiivi muutvas 2021. aasta novembri ettepanekus ette, et teabe kogumist ja jagamist järelevalvelise aruandluse kaudu tuleks parandada, kehtestades eurofondidele järelevalvelise aruandluse kohustused.

122. Andmete järjepidevuse tagamise seisukohast väga oluline rahvusvaheliselt tunnustatud ühiste tunnuste (sealhulgas LEI) kasutamise edendamise on samuti osa käesolevast järelevalveandmete strateegiast. Komisjon esitab asjaomastes aruandlusraamistikutes muudatusettepanekud, et nõuda süstemaatiliselt LEI esitamist üksustelt, kellel see on, ja esitab 2023. aastaks aruande selle kohta, kas muuta LEI kooskõlas Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitusel kohustuslikuks suuremale hulgale juriidilistele isikutele.

Fondide sektoris ning vastavalt alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi läbivaatamise ettepanekule ja sellega kaasnevatele ettepanekutele eurofondide direktiivi kohta on LEI (või muude tunnuste) kasutamise või nende kohta aruande esitamise nõue ette nähtud 2. tasandil, kusjuures 1. tasandi tekst annab volitused määrata kindlaks vastavad tehnilised standardid, sealhulgas selliste tunnuste kohta nagu LEI.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

127. Komisjon leiab, et raamistik on üldiselt piisav ja seda täiustatakse pidevalt (vt allpool). Investeerimisfondide ühtne turg ei ole siiski lõplikult valmis, seda ka välistegurite tõttu, mida ei saa liidu õiguses käsitleda.

128. Komisjon leiab, et investeerimisfondide piiriülese turustamise peamised allesjäänud õiguslikud takistused kõrvaldati fondide piiriülese turustamise paketiga, mida hakati kohaldama 2021. aasta augustis. Lisaks tegi komisjon hiljuti ettepaneku vaadata läbi alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiiv, eurofondide direktiiv ja Euroopa pikaajaliste investeerimisfondide määrus. Kõigi nende algatuste tulemusi ei ole veel võimalik hinnata.

1. soovitus. Hinnata olemasoleva raamistiku sobivust soovitud eesmärkide saavutamiseks

Komisjon ei ole nõus 1. soovituse punktiga a.

Komisjon leiab, et ELi üldine varahalduse õigusraamistik on osutunud tõhusa siseturu eesmärkide saavutamisel sobivaks ja tõhusaks. Seda vaadatakse korrapäraselt läbi, et tuvastada ja kõrvaldada puudused.

Investeeringufondide piiriülese turustamise paketti hakati kohaldama 2021. aasta augustis. Komisjon vaatab vastavalt kaasseadusandjate otsusele paketi läbi 2024. aastal. See on kõige varajasem hetk, et hinnata paketi saadavat kasu, tuginedes asjakohastele andmetele ja nende eeskirjade kohaldamisel saadud kogemustele, mida saab hinnata alles teatava aja möödudes pärast kõnealuste uute eeskirjade jõustumist.

Hiljuti vaadati põhjalikult läbi alternatiivsete investeeringufondide valitsejate direktiiv ja Euroopa pikaajaliste investeeringufondide määrus ning komisjon esitas 2021. aasta novembris ettepanekud alternatiivse investeeringufondi valitsejate direktiivi sihipäraste muudatuste ning eurofondide direktiivi ja Euroopa pikaajaliste investeeringufondide määrusega kaasnevate muudatuste kohta.

Kavandatavate seadusandlike muudatuste mõju tuleb jälgida ja hinnata parema õigusloome põhimõtete alusel.

Komisjon usub, et ELi varahalduse raamistiku järgmine hindamine on võimalik alles 6–7 aasta pärast, sõltuvalt ajast, mis nõukogul ja Euroopa Parlamendil kulub hiljuti esitatud muudatuste vastuvõtmiseks. Täpne ajastus sõltub enne hiljuti esitatud muudatuse ettepanekute vastuvõtmist nõukogus ja Euroopa Parlamendis toimuvate arutelude kestusest. Vastuvõtmise järel peavad liikmesriigid uued eeskirjad üle võtma, mis toimub kaks aastat pärast vastuvõtmist. Uute eeskirjade kohaldamisel tuleb saada kogemusi ning koguda piisavalt ja asjakohaseid andmeid, mis peaks aega võtma vähemalt kolm aastat. Ajaline kulu oleks kokku seega kuus kuni seitse aastat. Seni ei välista komisjon võimalust esitada ettepanekuid teatavate investeeringutooteid käsitlevate eeskirjade, nagu praegu kaalumisel olevate avalikustamist ja jaainvestorite kaitset käsitlevate eeskirjade muutmiseks.

Komisjon nõustub 1. soovitus punktiga b osaliselt.

Tulemuslikkuse mõõtmine ja järelevalve läheb kaugemale strateegilises kavas kasutatavast piiratud näitajate kogumist. Komisjon vaatab oma strateegiakavade näitajad läbi järgmise strateegilise planeerimise tsükli raames, mis hõlmab ajavahemikku 2025–2029.

132. Seoses ESMA-le esitatud tähelepanekuga järelevalvealase ühtsuse kohta leiab komisjon, et ESMA kasutatavate ettevalmistavate vahendite kasulikkuse kohta on ka muid tõendeid. Näiteks hiljutises konsultatsioonis järelevalvealase ühtsuse ja ühtsete eeskirjade kohta (https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2021-esas-review_en) hindasid vastajad ESMA suuniste ning küsimuste ja vastuste panust ühise järelevalvekultuuri kujundamisse üsna positiivselt.

2. soovitus. Suurendada ESMA ühtlustamismeetmete tulemuslikkust

Komisjon nõustub 2. soovitusega.

2017. aastal tegi komisjon ettepaneku muuta ESMA juhtimist ning luua juhatuse, kes oleks teinud ESMA järelevalvealaseid otsuseid (liidu õiguse rikkumine, vaidluste lahendamine, vastastikused eksperdihindangud). Kaasseadusandjad neid ettepanekuid ei toetanud.

3. soovitus. Kaitsta investoreid paremini põhjendamatute kulude ja eksitava teabe eest

Komisjon nõustub 3. soovitus punktiga a osaliselt.

Komisjon leiab, et investeeringufondid on rangelt reguleeritud ja läbipaistvad. Komisjon hindab siiski hüvede rolli kavandatava jaainvesteeringute strateegia raames. Strateegia hõlmab mitmesuguseid algatusi, mille eesmärk on tagada vajalik kindlustunne ja kindlus jaainvestorite jaoks. Strateegiat kavandatatakse täiendada seadusandlike ettepanekutega. 2021. aasta mais algatas komisjon jaainvestorite jaoks mõeldud ELi strateegiat käsitleva avaliku konsultatsiooni, mis hõlmas hüvesid ja nõustamise kvaliteeti.

138. Nagu komisjoni vastustes punktidele 114–127 kirjeldati, on eri aruandlusraamistike alusel kogutud andmete standardimine ja võrreldavus üks neljast peamisest elemendist järelevalvelise aruandluse ajakohastamisel vastavalt komisjoni 15. detsembril 2021 vastu võetud ELi finantsteenuste järelevalveandmete strateegiale.

2021. aasta novembris vastu võetud ettepanekus alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi läbivaatamise kohta ja sellega kaasnevates ettepanekutes eurofondide direktiivi kohta paneb komisjon osana strateegiast investeerimisfondide sektori puhul ette anda ESMA-le volitused koguda alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate üksikasjalikumaid ja järjepidevamaid andmeid ning ühtlustada vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate aruandlusnõudeid.

5. soovitus. Ühtlustada andmete kogumist ja ajakohastada aruandluskorda

Komisjon nõustub 5. soovitusega.

Komisjoni 25. novembril 2021 vastu võetud ettepanekus, millega muudetakse alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiivi ja eurofondide direktiivi, käsitletakse neid soovitusi ning nähakse ette meetmed andmete kogumise parandamiseks ja ühtlustamiseks. See on osa laiemast järelevalveandmete strateegiast, mis võeti vastu 15. detsembril 2021.