

**KOMISIJOS ATSAKYMAI
Į EUROPOS AUDITO RŪMŲ SPECIALIOSIOS ATASKAITOS**

**„INVESTICINIAI FONDAI: ES VEIKSM AIS DAR NESUKURTA TIKROJI
INVESTUOTOJAMS NAUDINGA BENDROJI RINKA“ PASTABAS**

SANTRAUKA

Komisijos atsakymai į santraukos (I–X dalių) pastabas

Komisija mano, kad ES turi tvirtą reguliavimo ir priežiūros sistemą, kuria reglamentuojami kolektyvinio investavimo fondai, be kita ko, investuotojų apsaugos srityje.

Kalbant apie mažmeniniams investuotojams siūlomus investicinius fondus, KIPVPS direktyva visuotinai laikoma aukso standartu. AIFVD nustatytos investuotojų apsaugos taisyklės laikomos vienomis griežčiausių, o kurie subjektai netgi mano, kad profesionalūs investuotojai yra per daug apsaugoti.

ES parengė apsaugos sistemą, susijusią su paskatomis užkirsti kelią interesų konfliktams. Komisija 2022 m. pabaigoje ketina pateikti mažmeninio investavimo strategiją, kurią rengiant jau pradėtos viešos konsultacijos, apimančios paskatų ir konsultacijų kokybės klausimus.

Komisijos geresnio reglamentavimo darbotvarke užtikrinama įrodymais pagrįsta ir skaidri ES teisėkūra ir nustatyti principai, kurių buvo laikomasi rengiant ir peržiūrint teisės aktus, kuriais reglamentuojami investiciniai fondai.

Po Europos Audito Rūmų atlikto audito Komisija priėmė tam tikras priemones arba jos jau įgyvendinamos Sąjungoje, tačiau dar neturėjo poveikio. Todėl atliekant šį auditą į šiuos pokyčius nebuvo galima atsižvelgti.

2021 m. lapkričio 25 d. Komisijos priimtuose pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, kuriais iš dalies keičiami AIFVD, KIPVPSD ir EIIFR, sprendžiami daugelis šioje audito ataskaitoje nurodytų klausimų ir kiti klausimai. Šių iniciatyvų naudą bus galima įvertinti tik po 6–7 metų. Tikslus laikas priklauso nuo to, kiek laiko truks diskusijos Taryboje ir Europos Parlamente prieš priimant neseniai pasiūlytus pakeitimus. Kai naujosios taisyklės bus priimtos, valstybės narės turės jas perkelti į nacionalinę teisę, o tai bus padaryta praėjus dvejiems metams po priėmimo. Vėliau reikės įgyti naujų taisyklių taikymo patirties ir surinkti pakankamai svarbių duomenų, o tai turėtų užtrukti bent trejus metus, todėl nuo dabar visa tai iš viso turėtų trukti 6–7 metus.

Kalbant apie tarpvalstybinę veiklą, Komisija mano, kad valdymo įmonės pasas yra plačiai naudojamas. Keliose valstybėse narėse daugiau kaip 40 proc. investicinių fondų yra užsienio teikėjų remiami tarpvalstybiniai fondai (Europos Audito Rūmų ataskaitos 6 diagrama). Komisija sutinka, kad dėl tam tikrų likusių kliūčių vietos investuotojai vis dar gali neturėti galimybės visapusiškai pasinaudoti tarpvalstybinės veiklos teikiama nauda. Nors daugelis šių kliūčių buvo pašalintos tarpvalstybinio fondų investicinių vienetų ar akcijų dokumentų rinkiniu, jo galimo teigiamo poveikio dar negalima įvertinti, nes rinkinys pradėtas taikyti tik 2021 m. rugpjūčio mėn. Komisija atliks šio dokumentų rinkinio peržiūrą 2024 m., kaip nusprendė teisėkūros institucijos. Be to, ES teisės aktais negalima atsižvelgti į tam tikras rinkos realijas ir politinius sprendimus, pavyzdžiui, apmokestinimo, vietos paklausos ir atvejų, kai turto valdytojai nusprendžia platinti savo investicinius fondus.

Kiek tai susiję su priežiūros duomenimis, Komisija siekia pagerinti priežiūros ataskaitų teikimą visuose finansų sektoriuose, įskaitant institucijų dalijimąsi duomenimis, ir 2021 m. gruodžio 15 d. priėmė priežiūros duomenų strategiją. Geresnis ataskaitų teikimas investicinių fondų sektoriuje yra tos strategijos ir 2021 m. lapkričio 25 d. Komisijos priimto pasiūlymo iš dalies pakeisti AIFVD ir KIPVPSD dalis.

Kalbant apie ESMA valdymo ir konvergencijos darbą, atlikus paskutinę EPI peržiūrą buvo padaryta reikšmingų patobulinimų, nors teisėkūros institucijos pritarė ne visiems pirminioms Komisijos pasiūlymams. Šie pakeitimai pradėti taikyti 2020 m. ir reikia laiko, kad būtų galima įvertinti jų veiksmingumą ir surinkti argumentų, pagrindžiančių derybų dėl ESMA valdymo struktūros atnaujinimą.

VIII. Komisija nepitaria 1 rekomendacijos a punktui, iš dalies pritaria 1 rekomendacijos b punktui ir 3 rekomendacijos a punktui, pritaria 2 rekomendacijos a punktui ir 5 rekomendacijai bei nurodo išsamius atsakymus į kiekvieną rekomendaciją.

PASTABOS

Bendras Komisijos atsakymas į 24 ir 25 dalių pastabas

Kalbant apie nacionalinių įstatymų, taikomų kolektyvinio investavimo fondams ir jų valdytojams, suderinimo lygio vertinimą, Komisija norėtų pabrėžti, kad teisinių priemonių pasirinkimas priklauso nuo Sutarties. Kai įmanoma, Komisija naudoja reglamentus (pavyzdžiui, EuVECA, EuSEF, ELTIF, PRF). Be to, galimybės patekti į rinką ir įsisteigimo teisės negali būti reglamentuojamos reglamentais, taip pat atsižvelgiant į SESV 53 straipsnį ir ES intervencijos proporcingumo priežastis. Todėl KIPVPS ir AIFV patekimo į vidaus rinką sąlygos nustatytos direktyvose. Nors perkeldamos Sąjungos direktyvas į nacionalinę teisę valstybės narės turi didelę veiksmų laisvę, griežtesnės nacionalinės taisyklės vis tiek gali atitikti Sąjungos teisės tikslus ir konkrečius parametrus.

27. Pagrindinė atsakomybė užtikrinti teisingą taisyklių taikymą konkrečiais atvejais tenka nacionalinėms priežiūros institucijoms. Komisija savo vykdymo užtikrinimo veiklą sutelkia į Sąjungos teisės įgyvendinimą ir įtariamus valstybių narių padarytus jos pažeidimus. Siekdama pagerinti investicinių fondų investicinių vienetų ar akcijų platinimą tarpvalstybiniu mastu, Komisija padarė išvadą, kad nacionalinių teisinių sistemų skirtumus būtų galima pašalinti toliau derinant teisės aktus ES lygmeniu.

28. KIPVPS direktyvos peržiūra užtruko dėl to, kad nuostatų dėl sankcijų peržiūra turėjo būti atidėta, nes 2017 m. buvo nedaug informacijos apie tai, kaip nacionalinės kompetentingos institucijos taiko sankcijas. Komisija netrukus paskelbs ataskaitą šia tema, nes jau turi daugiau informacijos. Kaip minėta pirmiau, buvo atlikta išsami AIFVD ir, kiek tinkama, KIPVPS direktyvos peržiūra, o po jos 2021 m. lapkričio mėn. buvo priimtas pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

29. Komisija mano, kad bendra ES turto valdymo teisinė sistema pasirodė esanti tinkama ir veiksminga siekiant nustatytų veiksmingos vidaus rinkos tikslų. Ji reguliariai peržiūrima siekiant nustatyti ir pašalinti trūkumus.

Išsamesnė informacija pateikiama atsakyme į 1 rekomendacijos a punkto pastabas.

33. Kadangi valstybės narės vėlavo pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, paskutinė pažeidimo nagrinėjimo procedūra dėl nepranešimo apie AIFVD perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės buvo baigta 2018 m. (praėjus daugiau nei ketveriems metams po AIFVD perkėlimo į nacionalinę teisę termino 2013 m. liepos mėn.). AIFVD atitiktis patikros baigtos 2021 m. spalio mėn. Be to, 16 valstybių narių laiku nepriėmė 2014 m. KIPVPS direktyvos pakeitimų. Paskutinė pažeidimo nagrinėjimo procedūra baigta 2019 m., t. y. praėjus trejiems metams po perkėlimo į nacionalinę teisę termino 2016 m. kovo mėn.

47. 2021 m. lapkričio 25 d. pateiktame pasiūlyme, kuriuo iš dalies keičiamos AIFVD ir KIPVPSD, Komisija siūlo, kad ESMA reguliariai atliktų priežiūros praktikos, susijusios su delegavimo taisyklių taikymu, tarpusavio vertinimą, ypatingą dėmesį skiriant pašto dėžutės funkcijas atliekančių subjektų steigimo prevencijai.

54. Kalbant apie delegavimą (valdymo įmonių galimybę perduoti funkcijas trečiosioms šalims), į 2021 m. lapkričio 25 d. priimtą Komisijos pasiūlymą dėl AIFVD peržiūros įtraukti keli pasiūlymai, kuriais siekiama patikslinti galiojančias AIFVD ir KIPVPSD taisykles ir sustiprinti bendradarbiavimą priežiūros srityje.

Pasiūlyme aiškiau išdėstomos delegavimo taisyklės ir užtikrinama, kad fondų valdytojai, naudodamiesi delegavimu, laikytųsi visoje Sąjungoje taikomų aukštų standartų. Papildomais paaiškinimais siekiama užtikrinti, kad turto valdytojai skirtų reikiamų išteklių, kad galėtų atlikti likusias užduotis ir prižiūrėti deleguotų užduočių vykdymą.

72. Sąjungoje reziduojantys mažmeniniai investuotojai turi prieigą prie investicinių fondų, kurių buveinė yra ne Sąjungoje, jei tokie fondai atitinka tam tikras sąlygas.

Minėtomis taisyklėmis siekiama sustiprinti vartotojų apsaugą ir mažmeninių investuotojų pasitikėjimą finansų rinką, kartu sudarant vienodas sąlygas įvairiems produktams ir platinimo kanalams.

78. Naujos informacijos atskleidimo taisyklės, taikomos visiems mažmeniniams investuotojams siūlomoms investiciniams produktams, pastaraisiais metais padėjo padidinti skaidrumą. Komisija toliau stengiasi dar labiau didinti mažmeninių investicijų palyginamumą ir skatinti konkurenciją, o tai savo ruožtu turėtų daryti poveikį tokių investicijų kainai, grąžai ir rizikai.

Nuo 2023 m. sausio 1 d. mažmeninio investavimo fondai pagrindinės informacijos dokumentą rengs pagal Reglamentą (ES) Nr. 1286/2014 dėl mažmeninių ir draudimo principu pagrįstų investicinių produktų paketų ir Komisijos deleguotąjį reglamentą (ES) 2017/653 dėl mažmeninių ir draudimo principu pagrįstų investicinių produktų paketų. Aukšti mažmeninių ir draudimo principu pagrįstų investicinių produktų paketų atskleidimo standartai, pagrįsti apskaičiavimo metodika, suteiks galimybę mažmeniniams investuotojams, konsultantams ir (arba) palyginimo interneto svetainėms palyginti KIPVPS, mažmeninius AIF ir kitus mažmeninių ir draudimo principu pagrįstų investicinių produktų paketus, pavyzdžiui, draudimo principu pagrįstus investicinius produktus, tam tikrų rūšių įmonių obligacijas, išvestines finansines priemones ir kt.

80. Antra įtrauka. 2021 m. lapkričio 25 d. priimtame Komisijos pasiūlyme, kuriuo iš dalies keičiamos AIFVD ir KIPVPSD, taip pat reikalaujama teikti detalesnes periodines mokesčių ataskaitas.

Bendras Komisijos atsakymas į 82 ir 83 dalių pastabas

Komisija vykdė labai aktyvią veiklą tvarių finansų srityje. Nuo tada, kai 2018 m. Komisija priėmė Tvaraus finansavimo veiksmų planą, jau įgyvendinta arba yra įgyvendinama daugybė veiksmų, kuriais, be kitų tikslų, sprendžiamas ekomanipuliavimo klausimas. Komisija nustatė informacijos apie tvarias investicijas ir investicijų poveikį tvarumui atskleidimo reikalavimus ir pateikė pasiūlymą sugriežtinti tvarumo ataskaitų teikimo taisyklės, o Taksonomijos reglamentu bus užtikrinta, kad įmonės atskleistų informaciją apie savo veiklos suderinamumą su taksonomija. Komisija taip pat įvertins ASV reitingų patikimumą, palyginamumą ir skaidrumą. Įgyvendindama Pertvarkos finansavimo strategiją, Komisija, padedama EPI, stebės ekomanipuliavimo riziką ir prireikus imsis tolesnių veiksmų, t. y. įvertins dabartinį priežiūros ir vykdymo užtikrinimo priemonių rinkinį, kuriuo gali naudotis kompetentingos institucijos, ir apsvaistys, ar EPI turi atlikti tvirtesnę koordinavimo ir konvergencijos vaidmenį arba ar reikia kitų ES teisės aktų pakeitimų.

Bendras Komisijos atsakymas į 89–93 dalių pastabas

ES parengė apsaugos sistemą, susijusią su paskatomis užkirsti kelią interesų konfliktams (daugiau informacijos rasite Komisijos atsakyme į 3 rekomendacijos a punkto pastabas).

Komisija taip pat rengia mažmeninio investavimo strategiją ir ją ketina pateikti 2022 m.

2021 m. gegužės mėn. Komisija pradėjo viešas konsultacijas dėl mažmeniniams investuotojams skirtos ES strategijos, apimančios paskatų ir konsultacijų kokybės klausimus.

97. Neseniai Komisija pasiūlė suderinti likvidumo valdymo priemonių rinkinį, kad savitarpio fondų (AIF ir KIPVPS) valdytojams būtų lengviau valdyti likvidumo riziką, siekdama atsižvelgti į Europos sisteminės rizikos valdybos (ESRV) ir Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos (ESMA) rekomendacijas.

Bendras Komisijos atsakymas į 113–126 dalių pastabas

Duomenų standartizavimas ir pagal skirtingas ataskaitų teikimo sistemas surinktų duomenų palyginamumas yra vienas iš keturių pagrindinių priežiūros ataskaitų teikimo modernizavimo elementų pagal 2021 m. gruodžio 15 d. Komisijos priimtą ES finansinių paslaugų priežiūros duomenų strategiją.

Įgyvendindama strategiją, susijusią su investicinių fondų sektoriumi, 2021 m. lapkričio mėn. priimtame pasiūlyme dėl AIFVD peržiūros ir prie jo pridedamuose pasiūlymuose dėl KIPVPSD Komisija siūlo įgalinti Europos vertybinių popierių ir rinkų instituciją (ESMA) gerinti duomenų rinkimą iš alternatyvaus investavimo fondų valdytojų ir suderinti duomenų teikimo reikalavimus kolektyvinio investavimo į perleidžiamus vertybinius popierius subjektams (KIPVPS) bei sudaryti sąlygas ESMA gauti išsamesnius duomenis.

Prieš iš dalies pakeisdama arba kurdamą naujus ataskaitų teikimo šablonus, ESMA, bendradarbiaudama su ECB ir EIOPA, turi atlikti techninį vertinimą. Vertinimo tikslas – užtikrinti suderinamumą su kitais investicinių fondų ataskaitų teikimo reikalavimais, įskaitant visų pirma Europos centrinių bankų sistemos (ECBS) statistikos tikslais jau surinktus duomenis.

Įgyvendinant pirmiau nurodytą priežiūros duomenų strategiją, 2021 m. lapkričio mėn. pasiūlyme, kuriuo iš dalies keičiama KIPVPSD, numatyta, kad informacijos rinkimas ir dalijimasis ja teikiant priežiūros ataskaitas turėtų būti tobulinamas KIPVPS nustatant priežiūros ataskaitų teikimo įpareigojimus.

122. Šioje priežiūros duomenų strategijoje taip pat numatyta skatinti naudoti tarptautiniu mastu pripažintus bendrus identifikatorius (įskaitant LEI), nes tai labai svarbu siekiant užtikrinti duomenų nuoseklumą. Komisija pasiūlys atitinkamų atskaitomybės sistemų pakeitimus, kad būtų sistemingai reikalaujama, jog LEI praneštų jį turintys subjektai, ir, laikydamasi ESRV rekomendacijos, iki 2023 m. pateiks ataskaitą, kurioje išnagrinės, ar LEI turėtų būti privalomas platesniam juridinių asmenų ratui.

Fondų sektoriuje ir kaip numatyta AIFVD peržiūros pasiūlyme ir prie jo pridedamuose pasiūlymuose dėl KIPVPSD, reikalavimas naudoti LEI (arba kitus identifikatorius) arba apie jį pranešti numatytas antro lygmens teisės aktuose, o pirmo lygmens teisės aktu suteikiami įgaliojimai apibrėžti atitinkamus techninius standartus, įskaitant dėl tokių identifikatorių kaip LEI.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

127. Komisija mano, kad sistema apskritai yra tinkama ir yra nuolat tobulinama (žr. toliau). Tačiau, be kita ko, dėl išorinių veiksnių, kurių ES teisės aktais panaikinti neįmanoma, investicinių fondų bendroji rinka vis dar nebaigta kurti.

128. Komisija mano, kad pagrindinės likusios teisinės kliūtys, trukdančios platinti investicinių fondų investicinius vienetus ar akcijas tarpvalstybiniu mastu, buvo pašalintos 2021 m. rugpjūčio mėn. pradėjus taikyti tarpvalstybinio investicinių vienetų ar akcijų platinimo dokumentų rinkinį. Be to, Komisija neseniai pasiūlė peržiūrėti AIFVD, KIPVPSD ir EIIFR. Visų šių iniciatyvų rezultatų dar negalima įvertinti.

1 rekomendacija. Įvertinti esamos sistemos tinkamumą norimiems tikslams pasiekti

Komisija nepritaria 1 rekomendacijos a punktui.

Komisija mano, kad bendra ES turto valdymo teisinė sistema pasirodė esanti tinkama ir veiksminga siekiant nustatytą veiksmingos vidaus rinkos tikslų. Ji reguliariai peržiūrima siekiant nustatyti ir pašalinti trūkumus.

2021 m. rugpjūčio mėn. pradėtas taikyti tarpvalstybinio investicinių vienetų ar akcijų platinimo dokumentų rinkinys. Komisija atliks šio dokumentų rinkinio peržiūrą 2024 m., kaip nusprendė teisėkūros institucijos. Tai yra anksčiausias momentas, kai bus galima įvertinti dokumentų rinkinio

teikiamą naudą, remiantis atitinkamais duomenimis ir šių taisyklių taikymo patirtimi – juos galima įvertinti tik praėjus tam tikram laikotarpiui po šių naujų taisyklių įsigaliojimo.

Ką tik atlikta išsami AIFVD ir EIIFR peržiūra, o 2021 m. lapkričio mėn. Komisija pateikė tikslinius AIFVD pakeitimus ir susijusius KIPVPSD, taip pat EIIFR pakeitimus.

Siūlomų teisės aktų pakeitimų poveikį reikia stebėti ir vertinti pagal geresnio reglamentavimo principus.

Komisija mano, kad kitą ES turto valdymo sistemos vertinimą bus galima atlikti tik po 6–7 metų, priklausomai nuo to, kiek laiko prireiks Tarybai ir Europos Parlamentui priimti neseniai pasiūlytus pakeitimus. Tikslus laikas priklauso nuo to, kiek laiko truks diskusijos Taryboje ir Europos Parlamente prieš priimant neseniai pasiūlytus pakeitimus. Kai naujosios taisyklės bus priimtos, valstybės narės turės jas perkelti į nacionalinę teisę, o tai bus padaryta praėjus dvejiems metams po priėmimo. Vėliau reikės įgyti naujų taisyklių taikymo patirties ir surinkti pakankamai svarbių duomenų, o tai turėtų užtrukti bent trejus metus, todėl nuo dabar visa tai iš viso turėtų trukti 6–7 metus. Kol kas Komisija neatmeta galimybės pasiūlyti tam tikrų investiciniams produktams taikomų taisyklių, pavyzdžiui, informacijos atskleidimo ir mažmeninių investuotojų apsaugos taisyklių pakeitimų ir jie šiuo metu svarstomi.

Komisija iš dalies pritaria 1 rekomendacijos b punktui.

Veiksmingumo vertinimo ir stebėsenos veikla apima daugiau nei strateginiame plane naudojamas neišvengiamai ribotas rodiklių rinkinys. Komisija peržiūrės savo strateginiuose planuose nustatytus rodiklius per kitą strateginio planavimo ciklą, apimančią 2025–2029 m. laikotarpį.

132. Kalbant apie ESMA skirtą pastabą dėl priežiūros konvergencijos, Komisija mano, kad yra ir kitų įrodymų, susijusių su ESMA naudojamų parengiamųjų priemonių naudingumu. Pavyzdžiui, neseniai vykusiose konsultacijose dėl priežiūros konvergencijos ir bendro taisyklių sąvado (https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2021-esas-review_en) respondentai gana teigiamai įvertino ESMA gairių bei klausimų ir atsakymų naudą kuriant bendrą priežiūros kultūrą.

2 rekomendacija. Didinti ESMA konvergencijos darbo veiksmingumą

Komisija pritaria 2 rekomendacijai.

2017 m. Komisija pasiūlė ESMA valdymo pakeitimų, pavyzdžiui, sukurti Vykdomąją valdybą, kuri būtų priėmusi ESMA su priežiūra susijusius sprendimus (dėl Sąjungos teisės pažeidimų, ginčų sprendimo, tarpusavio vertinimų). Teisėkūros institucijos šiuos pasiūlymus atmetė.

3 rekomendacija. Geriau apsaugoti investuotojus nuo nepagrįstų išlaidų ir klaidinančios informacijos

Komisija iš dalies pritaria 3 rekomendacijos a punktui.

Komisija mano, kad investiciniai fondai yra itin reguliuojami ir skaidrūs. Tačiau Komisija paskatų vaidmenį įvertins rengdama planuojamą mažmeninio investavimo strategiją. Ši strategija apims įvairias iniciatyvas, kuriomis siekiama užtikrinti reikiamą mažmeninių investuotojų pasitikėjimo ir patikimumo lygį. Planuojama, kad strategija bus papildoma pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. 2021 m. gegužės mėn. Komisija pradėjo viešas konsultacijas dėl mažmeniniams investuotojams skirtos ES strategijos, apimančios paskatų ir konsultacijų kokybės klausimus.

138. Kaip paaiškinta Komisijos atsakymuose į 114–127 dalių pastabas, duomenų standartizavimas ir pagal skirtingas ataskaitų teikimo sistemas surinktų duomenų palyginamumas yra vienas iš keturių pagrindinių priežiūros ataskaitų teikimo modernizavimo elementų pagal 2021 m. gruodžio 15 d. Komisijos priimtą ES finansinių paslaugų priežiūros duomenų strategiją.

Įgyvendindama strategiją, susijusią su investicinių fondų sektoriumi, 2021 m. lapkričio mėn. priimtame pasiūlyme dėl AIFVD peržiūros ir prie jo pridedamuose pasiūlymuose dėl KIPVPSD

Komisija siūlo įgalinti ESMA rinkti išsamesnius ir nuoseklesnius duomenis iš alternatyvaus investavimo fondų valdytojų ir suderinti KIPVPS taikomus duomenų teikimo reikalavimus.

5 rekomendacija. Racionalizuoti duomenų rinkimą ir atnaujinti ataskaitų teikimo tvarką

Komisija pritaria 5 rekomendacijai.

2021 m. lapkričio 25 d. priimtame Komisijos pasiūlyme, kuriuo iš dalies keičiamos AIFV ir KIPVPS direktyvos, atsižvelgiama į šias rekomendacijas ir numatomos tolesnės duomenų rinkimo gerinimo ir racionalizavimo priemonės. Tai yra platesnės priežiūros duomenų strategijos, kuri buvo priimta 2021 m. gruodžio 15 d., dalis.