

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Üleskutse avaldada arvamust ELi finantsteenuste õigusraamistiku kohta““

[COM(2016) 855 final]

(2017/C 209/07)

Raportöör: **Milena ANGELOVA**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 23.11.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	8.3.2017
Vastuvõtmine täiskogus	29.3.2017
Täiskogu istungjärk nr	524
Hääletuse tulemus	226/4/5
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt selle üle, et esimest korda kehtestatakse üleskutse avaldada arvamust. See on innovaatiline, informatiivne ja kasulik vahend seadusandlike algatuste mõju hindamiseks ELi tasandil ning komitee loodab, et sellest saab tulevikus üldlevinud tava.

1.2. Komitee toetab arvamuse avaldamise üleskutse järeldusi, milles rõhutatakse, et hiljutiste finantsreformide üldpõhimõtteid ei saa üldiselt vaidlustada ning et uued eeskirjad on suurendanud finantssüsteemi stabiilsust ja vastupidavust. Komitee rõhutab ELi finantsteenuste õigusraamistiku olulisust kapitaliturgude liidu (CMU) lõpuleviimise kiirendamisel.

1.3. Proportsionaalsuse mõttes väljendab komitee heameelt reformi finantsstabiilsuse ja kasvumeesmärkide parema tasakaalustamise laiemal eesmärgi konteksti asetamise üle. Ta nõuab tungivalt, et liikmesriigid ei kehtestaks ELi eeskirjade ülevõtmisel tarbetuid kohustusi ega piiranguid. Komitee tuletab nii ELi kui ka siseriiklikele seadusandjatele meelde, et kavandada tuleks mõistlikud tingimused uute õigusaktide jõustamiseks ja kohaldamiseks, et võimaldada kõigil sidusrühmadel kohaneda.

1.4. Komitee soovib, et eriti finantsteenuste regulatiivraamistikku silmas pidades tuleks liikmesriikide otsustada olevate siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tahke rangelt jälgida ja kehtestada asjakohased rakendamise kontrollid, et tagada võrdsed tingimused ja edendada kapitaliturgude liidu edasist arengut.

1.5. Komitee nõustub, et pangad peavad olema erilise tähelepanu keskmes, sest nad osutavad üldsusele olulisi üldhuviteenuseid ja on VKEdes rahastamise põhiallikas. ELi finantssüsteemis domineerivad universaalpangad, mis muudab seadusandjate ülesande väga keeruliseks, sest ettevõtlusvabadust ja riskivõtmist selles sektoris tuleb alati tasakaalustada väga hoolikalt vajadusega stabiilsuse järele.

1.6. Komitee kutsub seetõttu Euroopa poliitikakujundajaid kiirendama ELi pangandussektori struktuurireformi, sh lahendades komisjoni seadusandliku ettepaneku sellele vastu, ⁽¹⁾ mis praegu on kaasotsustamismenetluses patiseisus. Komitee meenutab, et õigusaktid ei ole alati kõige kohasem poliitiline reaktsioon, ja kutsub komisjoni üles valima võimalusel mittesteadusandlikke ja turupõhiseid lahendusi.

⁽¹⁾ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ELi krediidasutuste vastupanuvõimet parandavate struktuurimeetmete kohta (COM(2014) 43 final).

2. Üldised märkused

2.1. Komitee väljendab heameelt komisjoni jõupingutuste üle kutsuda üles avaldama arvamust enne regulatiivsete ettepanekute kehtestamist finantsteenuste valdkonnas ja soovitab, et sellest võiks saada üldine tava seadusandlikus protsessis. See on esimene kord, kui selline lähenemisviis võetakse, ja komitee on veendunud, et seda tuleks pidada heaks tavaks, mida tuleb tulevikus järgida. Komitee hindab ühtlasi tõsiasja, et seda lähenemisviisi toetab kindlalt Euroopa Parlament ⁽²⁾.

2.2. Komitee kiidab heaks asjaolu, et kutsudes üles arvamust avaldama, viib komisjon oma õigusloomemetoodika sammu võrra edasi, vaadates üle kogu finantsteenuste reguleerimise kogumi ja hinnates, kuidas üksikud õigusaktid üksteisega seotud on. Komitee kutsub komisjoni üles kaaluma selle lähenemisviisi laiemat kasutamist oma tulevastes seadusandlikes algatustes. Selline lähenemine on kooskõlas õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi ⁽³⁾ ja parema õigusloome tegevuskavaga ⁽⁴⁾.

2.3. Komitee väljendab heameelt komisjoni jõupingutuste üle seoses seadusandjate rolliga pangandussektori (ja laiemalt finantssektori) arendamiseks nõuetekohase aluse loomisel, et see oleks suuteline täitma oma olulisi ja asendamatu ülesandeid jätkusuutliku majanduskasvu ja töökohtade loomise toetamisel.

2.4. Et tõhusalt tugineda juba tehtud saavutustele ja hoogu mitte kaotada, julgustab komitee komisjoni analüüsima edasi ja sügavuti kogutud näiteid ebajärjepidevustest, kattuvustest ja mittekavatsetud koostoimetest eri õigusaktide vahel.

2.5. Arvestades tungivat vajadust taastada ja edendada majanduskasvu ELis, julgustab komitee samme usaldatusnõuete saavutamise suunas viisil, mis on soodsam majanduskasvu jaoks. Kuna pangakrediit on siiani põhiline rahastamisallikas enamiku ELi ettevõtjate ja VKEde jaoks, peaks põhiprioriteet uute eeskirjade kujundamisel olema majandusse suunatud rahastamisvoo takistamise vältimine.

2.6. Proportsionaalsuse osas väljendab komitee heameelt reformi finantsstabiilsuse ja kasvumeesmärkide parema tasakaalustamise laiema eesmärgi konteksti asetamise lähenemisviisi üle. Komitee rõhutab, et teha tuleb jõupingutusi tagamaks, et seda põhimõtet järgitakse ka liikmesriigi tasandil ning et liikmesriigid ei kehtestaks ELi eeskirjade ülevõtmisel tarbetuid kohustusi ega piiranguid. See ettevõtmine on kooskõlas jõupingutustega vähendada koormust, mis tuleneb erinevate üksiknõuete dubleerimisest ja vastuolulisusest. Vajadust ühtlustamise järele tuleks tasakaalustada vajadusega tunnustada mitmekesisust, tagada proportsionaalne õigusloome ja julgustada kaalutusõiguse asjakohast kasutamist.

2.7. Komitee kutsub komisjoni direktiivide jaoks ettepanekuid koostades võtma arvesse tõsiasja, et liikmesriigid võtavad direktiive siseriiklikku õigusesse erinevalt üle. Mõned riigid võtavad seadusandlust üle liiga rangelt ja sõnasõnaliselt, kaotades seeläbi direktiivist kavandatud paindlikkuse ja sageli kehtestades ise palju rangemaid tingimusi oma siseriiklikule tööstusele kui teised riigid. Teised riigid kasutavad kaalutusõigust ja teevad vähe asjaomaste õigusaktide vaimus. Nii tekivad ebavõrdsed tingimused ja seetõttu nurjub üks seadusandluse põhieesmärkidest. See on põhjus, miks komitee soovib, et siseriiklikku õigusesse ülevõtmise erinevuste üle peab olema väga hoolikas järelevalve ja nõuetekohased kontrollid viisi üle, kuidas õigusakte rakendatakse.

2.8. Komitee toetab põhimõtteliselt järelemeetmeid, mille kohta komisjon tegi ettepaneku oma teatises, ⁽⁵⁾ ja kutsub komisjoni esitama vastavaid seadusandlikke akte, kui need on valmis, laialtlevikuks konsulteerimiseks sidusrühmadega asjaomastes sektorites.

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=ET>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_et.

⁽⁴⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Parem õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava“ (COM(2015) 215 final).

⁽⁵⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Üleskutse avaldada arvamust ELi finantsteenuste õigusraamistiku kohta“ (COM(2016) 855 final).

2.9. Osana oma täiendavatest järelemeetmetest peaks komisjon võtma arvesse tõsiasja, et mitmel juhul on siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtajad finantsteenuste valdkonnas seotud raamõigusakti vastuvõtmisega (1. tasand). Kuid nõuetekohase rakendamise tagamiseks on tarvis ka andmeid üksikasjalike rakendamismeetmete (2. tasand) kohta. Seetõttu on siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtajad, mis on seotud 1. tasandi õigusaktidega, sageli liiga lühikesed. Siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtajad peavad olema seotud lõplike üksikasjalike rakendusmeetmete vastuvõtmisega (2. tasand). Komitee väljendab heameelt tõsiasja üle, et komisjon töötab koos liikmesriikidega siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tegevuskava koostamiseks, ja sooviks neid arengusuundumusi tähelepanelikult jälgida.

3. Üldised kommentaarid järelemeetmete kohta

3.1. Majanduse finantseerimisega seotud ebavajalike regulatiivsete piirangute vähendamine

3.1.1. Komitee väljendab heameelt kavandatud kohanduste üle kapitalinõuete määrase (CRR2 pakett) peamistes valdkondades, et kaitsta pankade suutlikkust majandust rahastada⁽⁶⁾.

3.1.1.1. Komitee peab äärmiselt asjakohaseks ideed kohandada finantsvõimenduse määra, et kajastada ELi finantssektori mitmekesisust ning tagada juurdepääs kliiringule ja arengu rahastamisele riiklikest vahenditest.

3.1.1.2. Komitee väljendab heameelt ettepaneku üle võtta järk-järgult kasutusele stabiilse netorahastamise kordaja ja seda täpsustada, et tagada ELi kaubanduse rahastamise meetmete, tuletisinstrumentide turgude ja repotehingute turu nõuetekohane toimimine.

3.1.2. VKEd üle Euroopa peavad senini pangakrediiti oma peamiseks rahastamisallikaks⁽⁷⁾. Komitee hindab komisjoni kavatsust laiendada VKEde toetuskoefitsienti kohaldamist laenudele, mis on suuremad kui 1,5 miljonit eurot⁽⁸⁾. Samal ajal kutsub komitee komisjoni üles pöörama erilist tähelepanu pankade rahastamise piisavuse hindamisele ja võtma meetmeid, et suunata pankade rahastamist tulemuslikumalt, nii et see vastaks VKEde konkreetsetele vajadustele sõltuvalt nende erinevatest riskiprofiilidest, arengu etappidest, tööstuse asukohast jne. Komitee soovib ühtlasi, et komisjon võiks kaaluda võimalust kohaldada VKEde toetuskoefitsienti omavahendite nõuete potentsiaalsele suurenemisele kontratsükliiliste või süsteemsete riskide korral, sest vastasel juhul võidakse laenamist VKEdele piirata.

3.1.3. Komitee tervitaks võlguoleku soodustamise olulist vähendamist, et tõsta majanduse vastupanuvõimet ja suurendada kapitali jaotamist, mis muudab omakapitali emitentide ja investorite jaoks atraktiivsemaks.

3.1.4. Pidades silmas kapitaliturgude liidu loomist,⁽⁹⁾ rõhutab komitee, et äriühingutel peaks olema juurdepääs erinevatele turu liikidele üle ELi, sõltuvalt nende suuruselt, tegevuse ulatusest ja konkreetsetest tunnustest.

3.1.5. ELi finantsteenuste regulatiivraamistik on asendamatu võimalus käsitleda paremini vajadust investori- ja tarbijavalikute paljususe järele ja luua keskkond, mis stimuleerib innovatsiooni finantstootes.

3.2. Eeskirjade proportsionaalsuse suurendamine ilma usaldatavusnõuete eesmärke ohtu seadmata

3.2.1. Komitee rõhutab vajadust liikuda edasi samm-sammult pangandusliidu lõpuleviimise suunas ja märgib, et sellega seoses on vaja õigusaktide täielikku ja ajakohast rakendamist.

3.2.2. Komitee kutsub komisjoni üles jätkama oma jõupingutusi, et viia lõpule panganduse struktuurireform. Komitee rõhutab vajadust ühtlustada aruandlusnõuete sisu ja sagedust ning uurida, milliseid andmeid on tegelikult vaja, kohandada vorme ja lihtsustada ning tagada VKEdele võimalusel erandid.

⁽⁶⁾ COM(2016) 850 final.

⁽⁷⁾ Komitee teabearuanne teemal „VKEde ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjate juurdepääs rahastamisele perioodil 2014–2020: võimalused ja väljakutsed“.

⁽⁸⁾ Kapitalinõuete määrus (CCR), artikkel 501 (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

⁽⁹⁾ ELT C 383, 17.11.2015, lk 64.

3.2.3. Komitee kutsub komisjoni Euroopa turu infrastruktuuri määrase läbivaatamisel uurima seda, millist mõju võiks kesksete vastaspoolte aktsepteeritavate tagatiste kvaliteedi alandamine avaldada kesksete vastaspoolte vastupidavusele, ja kaaluma, kas teatavad turuosalisel, näiteks pensionifondid, võiks kesksest kliiringust püsivalt vabastada, kui nende osalemine vähendab finantssüsteemi üldist stabiilsust alternatiivse mitterahalise tagatise aktsepteerimise tõttu.

3.2.4. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega soovib komitee, et

- selle asemel, et lihtsalt vähendada nõutavate aruannete sagedust, ei peaks üldistele väikepankadele ja muudele väikestele finantsasutustele teatava künniseni kohaldada teatavaid aruandlusnõudeid. Muul juhul võivad regulatiivkulud väikeste asutuste jaoks luua turumoonutusi, mis soodustavad teatavaid organisatsiooni vorme ja suurettevõtjaid;
- väikepanku ja üldisemalt väikeseid finantsasutusi ei tohiks ülekoormata haldusnõuetega, seni kuni nad järgivad teatavaid standardeid. Neid standardeid tuleks rangelt seirata, et säiliks usaldus.

3.3. Põhjendamatu regulatiivse koormuse vähendamine

3.3.1. Komitee on kindlalt veendunud, et kapitaliturgude liidu edukas lõpuleviimine peaks võimaldama iga suurusega, iga sektori ja iga olelustersükli staadiumis ELi äriühingutel pääseda juurde ELi kapitaliturule kasutajasõbralikul, otsesel ja taskukohasel viisil. Komitee loodab, et prospektidirektiiviga kaasneb tõhus 2. tasandi õigusakt, mis peaks edendama (eriti VKEde) noteerimist ja loob soodsama korra vahendite kogumiseks.

3.3.2. Komitee tunnustab, et riiklikud järelevalveasutused on küll paremini teavitatud kohalike turgude omadustest, kuid hoiatab siiski, et see ei tohiks mingil juhul olla ülemäärase reguleerimise ettekäändeks ja et nõuded riiklikul tasandil ei tohiks olla rangemad kui ELi seadusandlikud sätted.

3.3.3. Komitee väljendab muret õigusaktide kasvava keerukuse üle, mida kajastab õigusloome ja järelevalve suurem hulk kõigil tasanditel – rahvusvahelisel, ELi ja riiklikul. Komitee muidugi tunnustab, et finantsturud on väga keerukad ja vajavad seega keerukamat reguleerimist, kuid hoiatab, et see võib negatiivselt mõjutada investeeeringuid. Komitee leiab, et õigusaktid ei ole alati kõige kohasem poliitiline reaktsioon, ja kutsub komisjoni valima võimalusel mitteseadusandlikke ja turupõhiseid lahendusi.

3.4. Regulaatiivse raamistiku muutmine ühtsemaks ja tulevikku vaatavamaks

3.4.1. Komitee väljendaks heameelt riskipõhise lähenemisviisi üle reguleerimisele, mille korral samale riskile kohaldataks samu eeskirju. Komitee juhib sellega seoses tähelepanu kasule, mida tooks varade mitmekesistamine nii varaklassi kui ka vara päritolu osas viisina, mis võimaldab riske paremini hajutada ja vastata investorite vajadustele.

3.4.2. Komitee viitab vajadusele rakendada ELi tasandil kiiresti algatusi, mis edendavad enamat ja paremat rahandusalast koolitust,⁽¹⁰⁾ milles tuleks võtta arvesse iga liikmesriigi konkreetseid vajadusi. Vaja on erilist rõhuasetust VKEdele, sealhulgas sellele, kuidas kasutada paremini võimalusi, mida pakuvad kapitaliturud.

3.4.3. Vahendajatel, eriti ettevõtjate ühendustel, on täita väga oluline roll rahastamise suunamisel reaalmajandusse ja hästiarenenud kohalikesse ökosüsteemidesse.

3.4.4. Kooskõlas eelmise arvamuse⁽¹¹⁾ järelustega rõhutab komitee, et konsulteerimine finantsteenuste jaeturu üle oli liiga laiapõhjaline, ja soovib keskendatumat lähenemisviisi oodatavale finantsteenuste jaeturu tegevuskavale, et saavutada käegakatsutavamad tulemused. Komitee on ühtlasi veendunud, et see tegevuskava tuleks ette valmistada tugeva keskendumisega tarbijakaitsele.

⁽¹⁰⁾ ELT C 318, 29.10.2011, lk 24.

⁽¹¹⁾ ELT C 264, 20.7.2016, lk 35.

3.4.5. Komitee toetab täielikult prioriteeti, mis on asetatud tehnoloogilise arengu arvesse võtmisele tulevasi eeskirju kujundades. Komitee nõuab siiski, et komisjon oleks selles ettevõtmises ühtlasi ettevaatlik küberjulgeoleku ohtude suhtes. Komitee rõhutab, et integreeritud lähenemises kapitaliturgude liidu lõpuleviimisele tuleks keskenduda digitaalse ühtse turu arengule ja kestvatele reformidele äriühinguõiguse ja äriühingu üldjuhtimise valdkonnas.

3.4.6. Komitee soovib, et järelemeetmete osana tuleks hõlmata läbipaistvusdirektiivi täiendavat läbivaatamist, keskendudes suuremate osalustest teavitamisele. Need teavitamised erinevad liikmesriigiti ja mõnikord isegi noteeritud äriühingute vahel. See on investorite jaoks tarbetu koormus ja seda tuleks vältida täieliku ühtlustamise abil, sest see on takistus kapitaliturgude liidu arengule.

3.4.7. Üldisemalt takistab piiriüleseid investeringuid tõsiasi, et investorid peavad arvestama 28 eraldiseisvat regulatiivkorda, kui nad investeerivad noteeritud äriühingutesse, millel on oma registreeritud kontor ühes 28st liikmesriigist. Üksikasjalikud määrused – direktiivide asemel – kujutaksid endast olulist sammu kapitaliturgude liidu loomise suunas. Määruseid peaksid täiendama Euroopa järelevalve ja jõustamine.

4. Järgmised sammud

4.1. Komitee soovib eurot mitte kasutatavate liikmesriikide täielikku kaasamist pangandusliitu.

4.2. Kooskõlas oma hiljutise arvamuse⁽¹²⁾ järeldustega rõhutab komitee, et prospektidirektiivi läbivaatamist tuleks suunata VKEde jaoks kulude vähendamise ja menetluste lihtsustamise suunas, luues samas õige tasakaalu investorikaitse mõttes. Komitee toonitab, et mõjuhinna ja kulude-tulude analüüs peaksid sisaldama põhjalikku hinnangut 2. tasandi meetmete mõju kohta, kuivõrd need meetmed moodustavad ELi finantsteenuste reguleerimise raamistiku olulise osa.

4.3. Komitee kutsub komisjoni ja asjaomaseid järelevalveasutusi käsitlema teabevahetust rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite ja usaldatavusnõuete vahel ning vaatama läbi selliste rahastamisvahendite maksuarvestuse mõju omavahenditele.

4.4. Samal ajal sooviks komitee juhtida komisjoni tähelepanu tõsiasjale, et mõnikord muutuvad määrused nii kiiresti, et see tekitab segadust, muutes nõuete järgimise asutuste või üksikisikute jaoks väga raskeks või isegi võimatuks. Vaja on asjakohast ajastust kohandamismenetluste ja -vormide jaoks ning komisjon peaks seetõttu võimaldama aja möödumist enne uute muudatuste kehtestamist.

4.5. Komisjon peab tagama, et on piisavalt aega kavandatud õigusaktide nõuetekohaseks rakendamiseks riiklikul tasandil, isegi kui teise tasandi õigusaktide koostamisprotsessi käigus toimub konsulteerimine Euroopa järelevalveasutusega. Muul juhul tuleb rakendamise tähtaegu kas pikendada (nagu kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete – PRIIPide puhul) või kõige halvema stsenaariumi puhul jääb liiga vähe aega ettevõtjatele ja nende töötajatele enda uute õigusaktidega kurssi viimiseks enne seda, kui neid tuleb hakata järgima.

4.6. Komitee on kindlalt veendunud, et koos regulatiivsete jõupingutustega on finantssektoris nii kultuuri kui ka käitumise mõttes vaja muutust ning kutsub seepärast kõiki sidusrühmi üles tegema pidevaid jõupingutusi, et saavutada parem nõuete järgimine, paremini reageeriv ja läbipaistvam haldus ning kõigi turuosaliste pikaajalisem orienteeritus.

4.7. Et stimuleerida konkurentsi väga kontsentreeritud turul, sooviks komitee näha täiendavate reitingupakkujate edendamist. See peaks ühtlasi aitama vähendada ülemääraseid kulutusi, millega VKEd seisavad silmitsi välise reitingu omandamisel, ning komitee kutsub komisjoni ühtlasi uurima edasi, kuidas saaks VKEsid hinnata võrreldaval ja taskukohasel viisil.

4.8. Et tagada kiire ja tõhus rakendamine ja kooskõlas komisjoni 2017. aasta tööprogrammiga,⁽¹³⁾ soovib komitee meetmete võtmist, millega tagatakse, et liikmesriigid on täiel määral pühendunud direktiivide siseriiklikku õigusse ülevõtmise tähtaegade austamisele ja selle tagamisele, et neid täies ulatuses rakendatakse.

⁽¹²⁾ ELT C 177, 18.5.2016, lk 9.

⁽¹³⁾ COM(2016) 710 final.

4.9. Kooskõlas parema õigusloome algatusega kutsub komitee komisjoni lihtsustama kõigi asjaomaste sidusrühmade, sh eksperdirühmade ja nõuandvate organite varast osalust, et tagada tasakaalustatud osalemine konsultatsioonides, kajastades sidusrühmade paljusust.

Brüssel, 29. märts 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS
