



Bruselj, 23.11.2016
COM(2016) 855 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Poziv k predložitvi dokazov – regulativni okvir EU za finančne storitve

{SWD(2016) 359 final}

Sporočilo Komisije o pozivu k predložitvi dokazov: regulativni okvir EU za finančne storitve

1. UVOD

Predsednik Juncker je v govoru o stanju v Uniji leta 2016 poudaril zavezanost Komisije temeljitemu pregledu vse veljavne evropske zakonodaje, da bi zagotovila doseganje resnične vrednosti in rezultatov te zakonodaje. Poziv k predložitvi dokazov o regulativnem okviru EU za finančne storitve je pomemben primer teh prizadevanj. Bistveno prispeva k agendi Komisije za boljše pravno urejanje ter k programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), ki zakonodaja EU ureja stvari za državljane in podjetja učinkovito, uspešno in s čim nižjimi stroški.

Poziv k predložitvi dokazov je tudi prvi primer takih prizadevanj na mednarodni ravni. Pravila o finančnih storitvah naj bi prispevala k ustvarjanju okolja, ki varuje potrošnike, spodbuja celovitost trga ter podpira naložbe, rast in delovna mesta. Zaradi finančne krize je bilo sprejeti več kot 40 novih zakonodajnih aktov EU, namenjenih ponovni vzpostavitvi finančne stabilnosti in zaupanja v trge. Ti zakonodajni akti vključujejo:

- izboljšane ukrepe za varstvo potrošnikov in večjo preglednost;
- boljši regulativni okvir za banke, zavarovalništvo, trge vrednostnih papirjev in upravitelje premoženja;
- enotni mehanizem nadzora za velike in sistemske banke ter
- nove instrumente za reševanje bank in učinkovitejšo zaščito vlog.

Zaradi teh reform je finančni sistem postal na splošno stabilnejši in odpornejši. Hkrati je pomembno spremljati nadaljnji razvoj, zgodnje izvajanje in delovanje novih pravil, da se preveri, ali dajejo pričakovane rezultate, in razmisliti o ustreznih spremembah, če jih ne. To je pomemben del demokratične odgovornosti, ki bo zagotovil, da tisti, na katere vplivajo ta pravila, vključno s končnimi uporabniki, zaupajo vanje. Poziv k predložitvi dokazov vključuje oceno medsebojnih učinkov posameznih pravil in njihovega skupnega ekonomski učinek. Moral bi zagotoviti obravnavo nenamernih posledic, neskladij in vrzeli v veljavnem regulativnem okviru. Pri preverjanju, ali pravila še vedno ustrezajo spreminjajočim se razmeram, je treba upoštevati tudi razvoj finančnega sektorja in gospodarstva na splošno, vključno s hitrim tehnološkim razvojem.

Takšen pristop podpirata Evropski parlament in Svet. Komisija je v skladu z Resolucijo Evropskega parlamenta o oceni stanja in izzivih pri ureditvi EU o finančnih storitvah¹ v pozivu k predložitvi dokazov pozvala zunanje deležnike, naj predstavijo svoje izkušnje z izvajanjem finančnih predpisov EU ter predložijo podatke, dokaze in argumente, ki bodo pripomogli k oceni skupnega učinka teh predpisov.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0360+0+DOC+PDF+V0//SL>.

Večina sodelujočih je podprla finančne reforme, sprejete zaradi krize. Menili so, da so pravila okrepila odpornost finančnega sistema in izboljšala zaščito vlagateljev in potrošnikov. Vendar so deležniki navedli tudi primere možnega nasprotovanja, prekrivanja in drugih oblik nenamernih medsebojnih učinkov različnih pravil. Ti primeri kažejo, da je pomembno obravnavati in analizirati skupni učinek pravil. Nekateri sodelujoči so izrazili tudi pomisleke glede pravil, ki izhajajo iz izvajanja mednarodnih sporazumov, na primer glede učinka prihodnjih ukrepov, ki jih obravnava Baselski odbor za bančni nadzor (BCBS), in glede medsebojnih učinkov vidikov navedenih pravil in veljavnih pravil. Komisija je najpomembnejše povratne informacije o splošnih standardih posredovala ustreznim mednarodnim organom.

Deležniki so izrazili pomisleke tudi na drugih področjih, vendar predloženi dokazi trenutno ne zadoščajo za spremembe. Komisija bo vseeno še naprej spremljala razvoj dogodkov in pozdravlja nadaljnje dokaze deležnikov v zvezi z zadevami, ki bi jih bilo treba dodatno analizirati.

Komisija je na podlagi temeljitega pregleda in analize vseh odzivov na poziv k predložitvi dokazov ter razprav med javno obravnavo, ki je potekala maja 2016 v Bruslju sklenila, da je okvir za finančne storitve v EU na splošno dobro deluje. Vendar so potrebni nadaljnji ciljno usmerjeni ukrepi na naslednjih področjih:

- odprava nepotrebnih regulativnih omejitev pri financiranju gospodarstva;
- povečanje sorazmernosti pravil brez ogrožanja bonitetnih ciljev;
- zmanjšanje nepotrebnih regulativnih bremen;
- večja doslednost in usmerjenost predpisov v prihodnost.

Kjer je bilo ustrezno in mogoče, so bili rezultati poziva k predložitvi dokazov vključeni v sedanje preglede in zakonodajne pobude. Povratne informacije deležnikov so bile vključene v prihodnje zakonodajne predloge in ukrepe, vključno s pregledom uredbe in direktive o kapitalskih zahtevah (CRR/CRD IV)²³, na podlagi katerega je Komisija 23. novembra 2016 predlagala tako imenovani „sveženj CRR 2“⁴, oblikovanjem prihodnjih ukrepov iz akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov ter prihodnje revizije uredbe o infrastrukturi evropskega trga (EMIR)⁵ v okviru programa REFIT. Predložene povratne informacije se bodo upoštevale tudi pri prihodnjem preverjanju in ocenjevanju ustreznosti, ki bo opravljeno, ko bo na voljo več podatkov o rezultatih in dolgoročnejših učinkih ukrepov. Poziv k predložitvi dokazov je

² Uredba (EU) št. 575/2013.

³ Direktiva 2013/36/EU.

⁴ V svežnju CRR 2 je opisana kombinacija ukrepov za zmanjševanje tveganja iz naslednjih predlogov: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 in Uredbe (EU) št. 648/2012, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2013/36/EU, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2014/59/EU in Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Komisije (EU) št. 806/2014.

⁵ Uredba (EU) št. 648/2012.

razkril tudi več drugih vprašanj, zaradi katerih bodo mogoče potrebni novi ukrepi politike. Ti so predstavljeni v tem sporočilu.

2. NADALJNI UKREPI

Komisija je pri oblikovanju spodnjega seznama nadaljnjih ukrepov ustrezno upoštevala odgovore, ki jih je prejela od različnih deležnikov, vključno s skupinami uporabnikov finančnih storitev, javnimi organi, vlagatelji in industrijo. Podrobnejši opis prejetih dokazov je v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

2.1 Zmanjšanje nepotrebnih regulativnih omejitev pri financiranju gospodarstva

V skladu s prednostno nalogo Komisije, tj. spodbujanjem naložb, rasti in ustvarjanja delovnih mest, se mora EU osredotočiti na področja, na katerih bi lahko pravila EU ovirala pretok kapitala v gospodarstvo, in preučiti, ali je mogoče iste bonitetne cilje doseči na način, ki je prijaznejši do rasti. Kot je pojasnjeno v akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov, so izziv za politiko zlasti pretok kapitala v MSP in dolgoročne naložbe. V zvezi s tem so se povratne informacije deležnikov nanašale na naslednja področja:

Zmožnost bank za financiranje širšega gospodarstva

Podjetja in gospodinjstva v EU so še vedno odvisna od zmožnosti in pripravljenosti bank za financiranje njihovih naložb in dejavnosti. Komisija si s sozakonodajalcema prizadeva razviti unijo kapitalskih trgov za razširitev virov financiranja, vendar je pomembno tudi ustrezno delovanje načinov bančnega financiranja.

Večina sodelujočih se je strinjala, da so bile reforme po krizi bistvene za ponovno vzpostavitev odpornosti bančnega sektorja. Ta odpornost je osnovni pogoj, da lahko banke odigrajo svojo vlogo pri financiranju gospodarstva. Vendar so sodelujoči izrazili tudi pomisleke glede učinka prihodnjih bonitetnih ukrepov, katerih pripravo končuje Baselski odbor za bančni nadzor, ter morebitnega medsebojnega učinka teh ukrepov in veljavnih pravil, ki bi lahko omejil zmožnost bank za financiranje. Banke so od finančne krize zbrale več kot 800 milijard EUR kapitala in redno opravljajo obremenitveno testiranje. Komisija je zdaj osredotočena na izvajanje preostalih reform Baselskega odbora za bančni nadzor, da bi z obravnavo preostalih tveganj zaščitila finančno stabilnost in zagotovila ohranitev zmožnosti bank za podpiranje rasti gospodarstva EU.

Financiranje MSP

MSP največ prispevajo k ustvarjanju delovnih mest in rasti v Evropi. Sodelujoči so pozdravili program ukrepov Komisije za izboljšanje priložnosti MSP za financiranje na kapitalskih trgih. Vendar so opozorili, da so MSP pri financiranju večinoma odvisna od bančnih posojil, in menili, da bi bilo treba bolj podpreti ta način financiranja, ki bi dopolnil financiranje na kapitalskih trgih.

Dolgoročne trajnostne naložbe

Dolgoročno financiranje vlagateljem omogoča višje in bolj stabilne donose zaradi dolgega roka zapadlosti takih naložb. Visokokakovostna infrastruktura izboljšuje gospodarsko produktivnost, omogoča rast in prispeva k povezovanju enotnega trga. Sodelujoči so opozorili na nekatere predpise, ki naj bi ovirali dolgoročne naložbe. Trdili so na primer, da okvir tveganja iz direktive Solventnost II⁶ omejuje zmožnost zavarovalnic za financiranje dolgoročnih naložb in da kapitalski okvir za banke ne zagotavlja zadostnih spodbud za dolgoročne naložbe.

Podpiranje likvidnosti trga

Likvidnost trga je bistvena za dobro delovanje finančnega sistema, ki z učinkovitim razporejanjem kapitala podpira naložbe in rast. Najnovejši dokazi kažejo, da se je likvidnost na nekaterih trgih, vključno s trgi podjetniških obveznic in repo poslov, od krize zmanjšala. Iz dokazov je razvidno, da na likvidnost vpliva več dejavnikov. Ugotavljanje učinkov regulativnih sprememb je težka naloga. Komisija bo še naprej spremljala razvoj na tem področju in skrbno ocenila možni vpliv regulativnih ukrepov na likvidnost trga.

Dostop do kliringa

Izvedeni finančni instrumenti so pomembno sredstvo, s katerim podjetja in finančna podjetja podpirajo varovanje pred tveganjem in obvladovanje tveganja. S centralnim kliringom izvedenih finančnih instrumentov, eno od pomembnejših reform, o katerih so se dogovorili vodje skupine G20, se bistveno zmanjšujejo tveganja na trgu izvedenih finančnih instrumentov. Vendar vsa podjetja niso dovolj velika, da bi imela neposreden dostop do klirinških hiš centralnih nasprotnih strank, zato jih veliko uporablja banke za kliring izvedenih finančnih instrumentov. Sodelujoče skrbi, da bodo nekateri ukrepi bankam preprečili zagotavljanje teh bistvenih klirinških storitev za končne uporabnike po primerni ceni.

Nadaljnji ukrepi:

Bančno financiranje	<ul style="list-style-type: none">• Komisija v svežnju CRR 2 predlaga prilagoditve na ključnih področjih za zaščito zmožnosti bank za financiranje gospodarstva:<ul style="list-style-type: none">○ količnik finančnega vzvoda bo prilagojen, tako da se bo upoštevala raznolikost finančnega sektorja EU ter zaščitil dostop do kliringa in javnih sredstev za financiranja razvoja. Količnik finančnega vzvoda se bo še naprej uporabljal kot varovalni mehanizem pred prevelikim finančnim vzvodom;○ temeljni pregled trgovalne knjige bo uveden postopno, da se preprečijo nenadne in nesorazmerne dokapitalizacije v nekaterih bankah, in○ količnik neto stabilnih virov financiranja bo uveden postopno in bo izpopolnjen, da se zagotovi ustrezno
----------------------------	--

⁶ Direktiva 2009/138/ES.

	<p>delovanje dejavnosti za financiranje trgovine, trgov izvedenih finančnih instrumentov in trgov repo poslov v EU.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komisija glede na napredek, dosežen v zvezi z bančno unijo, v svežnju CRR 2 predlaga ukrepe, ki bi lahko ob upoštevanju ustreznih zaščitnih ukrepov spodbudili povezovanje čezmejnega bančništva na območju bančne unije. S tem bi se lahko izboljšala sposobnost čezmejnih bank za upravljanje kapitala in likvidnosti znotraj skupine, zmanjšala razdrobljenost in okrepila zmožnost bank za financiranje gospodarstva. • Da bi podprla dostop kreditnih institucij do financiranja pri upnikih zunaj EU, Komisija predlaga prilagoditev direktive o sanaciji in reševanju bank (BRRD⁷), da bi zagotovila možnost pragmatične uporabe zahteve glede pogodbenega priznavanja določb o reševanju s sredstvi upnikov za upnike zunaj EU.
<p>Financiranje MSP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Za bančna posojila MSP, nižja od 1,5 milijona EUR, se trenutno uporabljajo nižje kapitalske zahteve kot za posojila večjim podjetjem. Komisija v svežnju CRR 2 predlaga razširitev „faktorja za podporo MSP“ na vsa posojila MSP, vključno s tistimi, ki presegajo 1,5 milijona EUR. • Komisija bo v okviru širših dejavnosti na področju financiranja in kotiranja MSP ocenila izvajanje pravil iz direktive o trgih finančnih instrumentov (MiFID II)⁸ o raziskavah na področju naložb v zvezi z MSP. Čeprav naj bi se s spremembami na splošno zmanjšala nasprotja interesov in izboljšalo delovanje trga, je treba skrbno spremljati vpliv pravil na raziskovanje MSP. • Komisija bo skrbno spremljala razvoj trgov tudi za zagotovitev, da sistem za izdajatelje na zagonskih trgih MSP iz uredbe o zlorabi trga (MAR)⁹ zagotavlja ustrezno ravnovesje med spodbujanjem MSP h kotaciji na borzi in zaščito vlagateljev.
<p>Dolgoročne naložbe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija je sprejela nižje kapitalske zahteve za tveganje za zavarovatelje iz direktive Solventnost II v zvezi z upravičenimi infrastrukturnimi projekti, predlagala pa bo tudi revizijo kalibracije kapitalskih zahtev za tveganje za infrastrukturna podjetja, da bi se bolje upoštevalo nižje tveganje teh naložb. V okviru svežnja CRR 2 bo Komisija tudi znižala kapitalske zahteve za kreditno tveganje za bančne naložbe v infrastrukturne projekte. • Prihodnji pregledi direktive Solventnost II bodo priložnost za oceno svežnja dolgoročnih jamstev, da bi dodatno preučili spodbude za dolgoročne naložbe zavarovateljev in ocenili ustreznost bonitetne obravnave zasebnega lastniškega kapitala in zasebno plasiranega

⁷ Direktiva 2014/59/EU.

⁸ Direktiva 2014/65/EU.

⁹ Uredba (EU) št. 596/2014.

	dolga.
Likvidnost trga	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo ob celovitem pregledu trgov podjetniških obveznic v okviru akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov ocenila tudi delovanje trgov repo poslov. • Da bi ublažila nekatere pomisleke glede likvidnosti trga obveznic, je Komisija predlagala postopno uvajanje novega sistema preglednosti pred trgovanjem v zvezi z direktivo MiFID II za nelastniške instrumente, s čimer bi se zagotovilo, da so sprva zajeti le najbolj likvidni instrumenti. • Komisija bo ocenila opredelitev izjeme za dejavnosti vzdrževanja trga iz uredbe o prodaji na kratko¹⁰. • Komisija je predlagala uvedbo sorazmernejših pravil za manj likvidne instrumente v delegiranih aktih za uredbo o centralnih depotnih družbah (uredba o CDD)¹¹ o denarnih kaznih in disciplini pri poravnavi.
Dostop do kliringa	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo v okviru pregleda uredbe EMIR ocenila pomisleke glede dostopa do klirinških storitev in preučila, ali bi morale zahteve za kliring in zahteve po kritju veljati za podjetja in male finančne nasprotnne stranke ter kako.

2.2 Povečanje sorazmernosti pravil brez ogrožanja bonitetnih ciljev

Pri pravnem urejanju reguliranih subjektov je potrebna sorazmernost, pri čemer je treba upoštevati poslovni model, velikost, sistemski pomen, zapletenost in čezmejne dejavnosti teh subjektov. Sorazmernejša pravila bodo prispevala k spodbujanju konkurenčnosti in izboljšanju odpornosti finančnega sistema, tako da bodo zaščitila njegovo raznolikost, ne da bi bili ogroženi bonitetni cilji, finančna stabilnost in odpornost. Nižje vstopne ovire bodo omogočile, da novi udeleženci nadomestijo izgubljene storitve ob odhodu manj odpornih podjetij s trga. Hkrati je treba zagotoviti, da ukrepi za krepitev sorazmernosti ne izkrivljajo enakih konkurenčnih pogojev. Komisija bo preučila ustrezne načine za povečanje sorazmernosti pravil o finančnih storitvah.

Nadaljnji ukrepi:

Bančništvo	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija v okviru svežnja CRR 2 predlaga: <ul style="list-style-type: none"> ○ dodatno zmanjšanje bremena poročanja in določitev drugačnih zahtev po razkritju za male in manj kompleksne kreditne institucije; ○ glede na izkušnje z uporabo veljavnih pravil izvzetje malih in manj kompleksnih institucij in zaposlenih z nizkimi variabilnimi prejemki iz zahtev glede odloženega plačila in izplačila v instrumentih;
-------------------	--

¹⁰ Uredba (EU) št. 236/2012.

¹¹ Uredba (EU) št. 909/2014.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ odpravo nepotrebne zapletenosti v zvezi z obravnavo tržnega tveganja v trgovalni knjigi in kreditnega tveganja nasprotne stranke. • Evropski bančni organ (EBA) namerava razviti orodje informacijske tehnologije, s katerim bi si male banke lahko pomagale pri ločevanju pravil, ki se nanašajo na njihovo velikost in dejavnosti, od pravil, ki naj bi se uporabljala samo za večje in bolj kompleksne banke. • Komisija bo leta 2017 v okviru programa REFIT opravila revizijo bonitetne obravnave investicijskih podjetij ob upoštevanju priporočil Evropskega bančnega organa o razvoju bonitetnega režima za manjša investicijska podjetja, ki ne pomenijo sistemske grožnje. Evropski bančni organ se je novembra 2016 odzval na poziv Komisije k predložitvi strokovnega mnenja o oblikovanju novega bonitetnega režima za investicijska podjetja in začel posvetovanje.
Izvedeni finančni instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo v okviru pregleda uredbe EMIR¹² preučila prilagoditev področja uporabe zahtev za kliring in zahtev po kritju iz navedene uredbe, da bi obravnavala različne izzive, s katerimi se spopadajo nefinančne družbe, pokojninski skladi in male finančne nasprotne stranke. • Pokojninski skladi so trenutno začasno izvzeti iz obveznosti kliringa iz uredbe EMIR, pri pregledu navedene uredbe pa bo ocenjeno, kako najustrezneje obravnavati to zadevo.
Zavarovanje	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija je julija 2016 Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) zaprosila za strokovno mnenje o pregledu 17 posebnih postavk iz delegirane uredbe o dopolnitvi direktive Solventnost II. Cilj tega pregleda je poenostaviti metode, predpostavke in izračune nekaterih modulov v standardni formuli ter razviti okvir za uporabo alternativnih bonitetnih ocen. Strokovno mnenje se bo upoštevalo pri prihodnjem pregledu direktive Solventnost II.
Upravljanje premoženja	<ul style="list-style-type: none"> • Na podlagi pristopa iz svežnja CRR 2 bo Komisija ocenila sorazmernost pravil iz direktive o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov (direktiva UAIS)¹³ in direktive o kolektivnih naložbenih podjetjih za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP)¹⁴, na primer v zvezi z uskladitvijo režimov prejemkov in zmanjšanjem bremen poročanja.
Sektor bonitetnih agencij	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo ocenila, v kolikšnem obsegu bi se uredba o bonitetnih agencijah¹⁵ lahko bolj sorazmerno uporabljala za male bonitetne

¹² Več podrobnosti je v poročilu o pregledu uredbe EMIR z dne 22. novembra 2016.

¹³ Direktiva 2011/61/EU. Člen 69 določa, da „Komisija do 22. julija 2017 na podlagi javnega posvetovanja in upoštevanja razprave s pristojnimi organi pregleda uporabo in področje uporabe te direktive“.

¹⁴ Direktiva 2014/91/EU.

¹⁵ Uredba (EU) št. 462/2013.

	agencije, da bi se okrepila konkurenca v tem sektorju. V to sta vključeni tudi razjasnitev nekaterih izvzetij za manjša podjetja ter preučitev poenostavljenih zahtev glede poročanja in drugih ukrepov v zvezi s sorazmernostjo.
--	---

2.3 Zmanjšanje nepotrebnih regulativnih bremen

Eden od ključnih ciljev programa Komisije REFIT v okviru agende za boljše pravno urejanje je z uporabo vseh sodobnih tehnoloških rešitev ohranjati regulativno breme na najnižji ravni, ki je potrebna za doseganje ciljev pravil. Komisija je močno zavezana nenehnemu ocenjevanju in reviziji zakonodaje, da bi preprečila nepotrebno zapletenost ali breme.

Zahteve glede poročanja zagotavljajo pristojnim in nadzornim organom podatke o udeležencih na trgu in njihovih dejavnostih. Dostop do takih podatkov je bistven za nadzor trgov ter zagotavljanje urejenih trgov, finančne stabilnosti, zaščite vlagateljev in poštene konkurence. Spodbuja tudi tesnejše povezovanje kapitalskih trgov. Sodelujoči so hkrati menili, da so nekatere zahteve glede poročanja po zakonodaji neuskklajene in podvojene, nepotrebno zapletene in ne ustrezajo vedno namenu. V odgovorih je bila poudarjena pomembna vloga tehnologije: usklajevanje sistemov z najnovejšimi zahtevami je izziv, vendar lahko tehnološki razvoj podjetjem pomaga s poenostavitvijo postopka poročanja.

Večina zakonodajnih aktov, vključno z uredbo o kapitalskih zahtevah in direktivo Solventnost II, že vključuje omiljene zahteve glede poročanja za manjša podjetja, vendar se izvajanje med posameznimi jurisdikcijami zelo razlikuje.

Obstaja nekaj primerov različnega prenosa direktiv EU v nacionalno zakonodajo in neuskklajenega izvrševanja pravil EU. Poleg tega so prakse čezmerne prenašanja v nacionalno zakonodajo ali nadzor, ki presega minimalne zahteve iz direktiv EU, včasih povzročili dodatne zahteve in/ali podvajanje zahtev, kar lahko ovira čezmejno dejavnost finančnih podjetij.

Nadaljnji ukrepi:

Poročanje	<ul style="list-style-type: none"> • Sveženj CRR 2 vsebuje predlog, v skladu s katerim manjšim in manj kompleksnim bankam ne bi bilo treba poročati tako pogosto. • Evropski bančni organ se bo do konca leta posvetoval o vrsti konkretnih predlogov za dodatno zmanjšanje bremena, ki izhaja iz zahtev glede poročanja v bančništvu, z uskladitvijo zahtev glede nadzornega, statističnega in makrobonitetnega poročanja ter izboljšanjem skladnosti pri opredelitvah pojmov, ki se uporabljajo v različnih zakonodajnih aktih. • V letu 2017 bodo pri pregledu uredbe EMIR preučeni načini za ustrezno zmanjšanje veljavnih zahtev glede poročanja za nefinančne družbe, male finančne družbe in pokojninske sklade glede na njihovo manjše sistemsko tveganje.
------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Za srednje- do dolgoročno obravnavo pomislekov glede stroškov usklajevanja bo Komisija v okviru programa REFIT opravila celovit pregled zahtev glede poročanja v finančnem sektorju. V tem okviru je s podporo programa ISA²¹⁶ začela projekt standardizacije finančnih podatkov, katerega cilj je razviti skupni jezik za finančne podatke. S projektom se bo obremenitev zaradi usklajevanja obravnavala pri viru, pripravili pa se bodo tudi temelji za pristop k poročanju na podlagi načela „enkrat za vselej“. S podrobnim pregledom zahtev glede poročanja v 20 ključnih finančnih zakonodajnih aktih bo v okviru tega projekta preučeno, ali je mogoče zmanjšati, prečistiti ali racionalizirati podatkovna polja in načine poročanja, ne da bi bil ogrožen njihov namen. • Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) naj bi do konca leta 2016 poročala o izvajanju sorazmernih zahtev glede poročanja za manjše zavarovatelje iz direktive Solventnost II. • Komisija bo ocenila možnost uvedbe enotne platforme za poročanje o prodaji na kratko, da bi izboljšala informacije za regulatorje, in preučila načine za zmanjšanje bremen zaradi poročanja o neto kratkih pozicijah.
Zahteve po javnem razkritju	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija trenutno ocenjuje nacionalne ukrepe za prenos direktive o preglednosti¹⁷ in računovodske direktive¹⁸. To vključuje tudi oceno pomisleka o nasprotujočih si pravilih glede obveščanja o večjih lastniških deležih glasovalnih pravic.
Stroški usklajevanja	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo pregledala nacionalne možnosti v uredbi o reviziji¹⁹, pri čemer se bo osredotočila zlasti na čezmejni učinek obvezne rotacije in seznam prepovedanih nerevizijskih storitev. V okviru pobude REFIT se bo posvetovala tudi o učinku nasprotujočih si nacionalnih možnosti. • Komisija pregleduje nacionalne ukrepe za prenos v nacionalno pravo, da bi ugotovila, pri katerih določbah je prišlo do čezmerne prenašanja, ki povzročata nepotrebne dodatne stroške usklajevanja. Komisija trenutno ocenjuje prenos 17 direktiv v nacionalno zakonodajo. Prenos direktiv bo spremljala tudi v obdobju 2017/2018. • Komisija v okviru akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov s strokovno skupino držav članic za ovire za prosti pretok kapitala pregleduje tudi nacionalne predpise, ki povzročajo neutemeljeno ali nesorazmerno breme za čezmejni pretok kapitala. Cilj je z državami članicami pripraviti skupni časovni načrt za možne ukrepe za odstranitev teh nacionalnih ovir.

¹⁶ Sklep (EU) 2015/2240/EU.

¹⁷ Direktiva 2013/50/EU.

¹⁸ Direktiva 2013/34/EU.

¹⁹ Uredba (EU) št. 537/2014.

<p>Zmanjšanje ovir za vstop na trg in povezovanje trgov</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija je v zvezi z <i>ovirami za vstop za trg</i> oktobra 2016 sprejela poročilo o stanju na trgu bonitetnih agencij. Poročilo je vsebovalo predhodno oceno konkurence na trgu, možnih ovir in nesorazmernih stroškov, ki bremenijo manjše bonitetne agencije. Komisija bo še naprej spremljala razvoj dogodkov na tem področju. • Komisija bo spremljala uporabo in učinek določb o zunanjem izvajanju iz uredbe o referenčnih vrednostih²⁰, v skladu s katero morajo upravljavci referenčnih vrednosti nacionalnim pristojnim organom zagotoviti učinkovit dostop do podatkov. • Kar zadeva <i>ovire za povezovanje trgov</i>, se Komisija v okviru akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov posvetuje v zvezi s čezmejnimi ovirami za upravljanje skladov. Na podlagi rezultatov lahko predlaga zakonodajno spremembo, izvrševanje ali smernice za odstranitev ovir. Komisija namerava tudi preučiti izvedljivost poenostavitve številnih dovoljenj, potrebnih za izvajanje teh storitev na enotnem trgu.
--	---

2.4 Večja doslednost in usmerjenost regulativnega okvira v prihodnost

V pozivu k predložitvi dokazov je tudi poudarjeno, da je treba zagotavljati doslednost v celotnem regulativnem okviru, dodatno okrepiti zaščito vlagateljev in potrošnikov, odpraviti preostala tveganja v finančnem sistemu in posodabljati regulativni okvir v skladu s tehnološkim razvojem.

Odprava neusklajenih medsebojnih učinkov

Poziv k predložitvi dokazov je razkril več nenamernih medsebojnih učinkov med posameznimi zakonodajnimi akti. Zmanjšano tveganje v zvezi z uporabo izvedenih finančnih instrumentov po reformah uredbe EMIR se na primer ni ustrezno upoštevalo v bonitetnih pravilih za zavarovalnice iz direktive Solventnost II ali pravilih za kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP). Isto velja tudi za pomislek, da bi lahko količnik finančnega vzvoda oškodoval banke, ki delujejo kot klirinški člani, saj se pri njihovi izpostavljenosti ne upošteva učinek (ločenih) začetnih kritij, ki zmanjšajo tveganje. Hkrati pa pri nekaterih medsebojnih učinkih ukrepanje ni utemeljeno. Ni na primer zadostnih dokazov za sklepanje, da količnik finančnega vzvoda bankam preprečuje, da bi imele visokokakovostna likvidna sredstva, ki se zahtevajo s količnikom likvidnostnega kritja.

Krepitev zaščite vlagateljev in potrošnikov

Komisija je sprejela pomembne ukrepe za izboljšanje zaščite vlagateljev in uporabnikov finančnih storitev. Vendar je večina zadevnih novih ali revidiranih zakonov začela veljati šele pred kratkim ali pa bodo šele začeli veljati, medtem ko se nekateri še vedno prenašajo. Združenja potrošnikov so poudarila, da je zaupanje potrošnikov v izvajalce finančnih storitev še vedno nizko, in pozvala Komisijo k nadaljnjim ukrepom na tem področju. To mnenje

²⁰ Uredba (EU) 2016/1011.

združenj potrošnikov je skladno z ugotovitvami pregleda stanja potrošniških trgov, pri katerem so finančne storitve že nekaj let na dnu lestvice. Potrošniki zaradi nizkega zaupanja v finančne storitve zmanjšujejo svoje udejstvovanje pri finančnih storitvah, zlasti v zvezi s čezmejno prodajo. Za ponovno vzpostavitev tega zaupanja je pomembno, da Komisija v politikah obravnava varstvo potrošnikov in izvršilne vidike.

Odprava vrzeli v regulativnem okviru

Vrzeli v regulativnem okviru se na primer lahko razkrijejo zaradi regulativne arbitraže, finančnih inovacij in tehnološkega razvoja, saj uporabniki in izvajalci finančnih storitev skozi čas prilagajajo svoje vedenje. Ena od temeljnih prednostnih nalog Komisije je dokončati program finančnih reform z odpravo preostalih tveganj, vključno s tveganji, povezanimi s subjekti systemskega pomena.

Upoštevanje tehnološkega razvoja

Tehnologija spreminja poslovne modele udeležencev na finančnem trgu in njihove odnose s strankami in vlagatelji. S tem se odpirajo pomembne priložnosti za uveljavljene udeležence na trgu, pa tudi za nove udeležence na trgu. Tudi stranke bi morale imeti koristi od bolj raznolikih in učinkovitih finančnih storitev. Hkrati je v zvezi s tem nekaj pomislov glede morebitnih tveganj za pravilno delovanje in stabilnost finančnih trgov. Ta tveganja je treba spremljati in zmanjšati. Predvsem bi morali biti finančni predpisi dovolj prožni, da bi ne bi ovirali tehnološkega napredka, ampak ga spodbujali in hkrati zagotavljali visoko raven varstva potrošnikov.

Nadaljnji ukrepi:

<p>Obravnava medsebojnih učinkov in neskladij</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Za zaščito zmožnosti bank za zagotavljanje klirinških storitev za stranke v skladu z uredbo EMIR Komisija v svežnju CRR 2 predlaga prilagoditev količnika finančnega vzvoda, ki bi bankam omogočil, da morebitno prihodnjo izpostavljenost zadevnih poslov z izvedenimi finančnimi instrumenti pokrijejo z začetnim kritjem. • Komisija bo v prihodnjem pregledu delegiranega akta za direktivo Solventnost II pregledala okvir za zmanjševanje kreditnega tveganja nasprotne stranke iz direktive Solventnost II, da bi se upoštevalo sprejetje uredbe EMIR. Komisija je pozvala Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), naj predlaga posodobitev delegiranega akta za direktivo Solventnost II, da bi se upoštevalo zmanjšano tveganje nasprotne stranke zaradi uredbe EMIR. Pri prihodnjem pregledu se bodo obravnavala tudi neskladja med direktivo Solventnost II in uredbo o kapitalskih zahtevah v zvezi z obravnavo regionalnih in lokalnih ravni držav. • Posvetovanje Komisije za zbiranje dokazov, ali je veljavni regulativni okvir direktive o finančnih konglomeratih (FICOD)²¹ sorazmeren
--	---

²¹ Direktiva 2002/87/ES.

	<p>in ustreza namenu, se je končalo septembra 2016. V okviru delovnega načrta REFIT za leto 2017 bo Komisija ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodano vrednost veljavnega okvira direktive o finančnih konglomeratih.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komisija v okviru svežnja CRR 2 predlaga postopno uvajanje učinkov bonitetnih kapitalskih zahtev, ki izhajajo iz novega modela oslabitve, v revidirane mednarodne standarde računovodskega poročanja (MSRP 9), da bi se preprečil nenaden vpliv na bančna posojila. • Komisija je zaprosila Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) za analizo predloženih dokazov glede omejitev KNPVP v zvezi z uporabo izvedenih finančnih instrumentov, s katerimi se trguje na prostem trgu.
<p>Krepitev zaščite vlagateljev in potrošnikov</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija bo kot nadaljnji ukrep po zeleni knjigi o maloprodajnih finančnih storitvah na začetku leta 2017 objavila akcijski načrt o ukrepih za poglobitev enotnega trga maloprodajnih finančnih storitev. Cilj tega akcijskega načrta bo prispevati k pravičnejšim poslom za potrošnike ter omogočiti potrošnikom in izvajalcem storitev, da bolje izkoristijo potencial enotnega trga. • V akcijskem načrtu o maloprodajnih finančnih storitvah bodo obravnavana tudi naslednja vprašanja: <ul style="list-style-type: none"> (i) kako izboljšati varstvo potrošnikov pri čezmejnem in spletnem nakupu finančnih storitev. Predvsem se bo izboljšala obveščenost o možnostih izvensodne poravnave čezmejnih sporov; (ii) kako zmanjšati pravne in regulativne ovire, s katerimi se spopadajo podjetja pri zagotavljanju finančnih storitev v tujini, vključno z izkoriščanjem prednosti vse večje digitalizacije maloprodajnih finančnih storitev, in (iii) kako prilagoditi zahteve po razkritju, da bodo ustrezale digitalnemu svetu. • Komisija v okviru akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov začneja celovito oceno evropskih trgov za naložbene produkte za male vlagatelje, v kateri bodo preučeni distribucijski kanali, naložbeno svetovanje in možnosti, ki izhajajo iz tehnologije.
<p>Odprava vrzeli v regulativnem okviru</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija lahko v okviru akcijskega načrta o maloprodajnih finančnih storitvah preuči prednosti izboljšane zaščite iz direktive o odškodninskih shemah za vlagatelje²² in pri tem upošteva pridobljene izkušnje na tem področju. • Komisija bo kmalu predstavila predlog okvira za sanacijo in reševanje za centralne nasprotne stranke. • Pri prihodnjem pregledu makrobonitetnega okvira EU bodo

²² Direktiva 97/9/ES.

	<p>ocenjena morebitna neskladja v makrobonitetnih orodjih in področja, na katerih se instrumenti prekrivajo v zvezi z odpravljanjem, umerjanjem in kopičenjem tveganja. V skladu s posvetovalnim dokumentom bodo pri pregledu ocenjene tudi prednosti razširitve makrobonitetnega okvira z bančništva na druga področja.</p>
<p>Upoštevanje tehnološkega razvoja</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ustanovljena je bila notranja projektna skupina za finančno tehnologijo, katere naloga je spremljati tehnološki razvoj, ki vpliva na finančni sektor, in po potrebi pripraviti ustrezne odzive. • Komisija je julija 2016 objavila predlog spremembe direktive o preprečevanju pranja denarja²³, da bi se nastajajoče inovativne tehnologije, na primer virtualne valute, zavarovale pred nezakonito uporabo. • Službe Komisije bodo z deležniki izmenjale tudi mnenje o tem, kako izmenjevati informacije o kibernetičnih grožnjah. • V akcijskem načrtu o maloprodajnih finančnih storitvah bo preučeno, kako spodbuditi varno in zanesljivo prepoznavanje istovetnosti in podpisovanje pogodb na daljavo.

²³ Direktiva (EU) 2015/849.

3. NASLEDNJI KORAKI

Podatki, zbrani v okviru poziva k predložitvi dokazov, so veliko prispevali k sedanjemu oblikovanju pobud politike. Čeprav je okvir na splošno še vedno ustrezen, bo nekoliko prilagojen:

- s preverjanjem ustreznosti in pregledi zakonodaje v okviru programa REFIT, vključno z zahtevami glede poročanja v finančnem sektorju;
- z umerjanjem ukrepov na zakonodajni in izvedbeni ravni;
- s sedanjim delom na področju politik, npr. za izboljšanje in pospeševanje ukrepov v okviru akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov, in
- s prispevki Komisije k delu na svetovni ravni, da bi izmerili in ocenili skupni učinek reform.

V tem sporočilu je opredeljenih več posebnih ukrepov politike, ki jih Komisija namerava spremljati za nadaljnje ukrepanje. Komisija bo spremljala napredek pri izvajanju zadevnih področij, do konca leta 2017 pa bo objavila ugotovitve in možne naslednje korake.

Poziv k predložitvi dokazov naj ne bi bil enkraten dogodek. Komisija bo načela boljšega pravnega urejanja še naprej dosledno uporabljala pri oblikovanju zakonodajnih predlogov z ocenjevanjem njihovega učinka, zniževanjem stroškov usklajevanja in zagotavljanjem sorazmernosti. V okviru različnih posvetovalnih mehanizmov bo še naprej sodelovala z vsemi zadevnimi deležniki in jim omogočala, da predložijo nadaljnje dokaze ter prispevajo k razvoju politike. Komisija z zanimanjem pričakuje zlasti kvantitativne dokaze o vplivu zakonodaje EU na potrošnike, gospodarske subjekte in celotno gospodarstvo. Ti dokazi bi izboljšali njene analitične zmogljivosti za merjenje učinkovitosti in uspešnosti reform ter njihove dodane vrednosti za EU, prispevali pa bi tudi k zadevnim dejavnostim na svetovni ravni.

S pozivom k predložitvi dokazov Komisija dokazuje zavezanost programu REFIT in boljšemu pravnemu urejanju. Ta poziv je potrdil, da je z razvojem in umerjanjem politik na podlagi dejanskih dokazov, obravnavo možnih medsebojnih vplivov z veljavno zakonodajo, zanesljivim spremljanjem, vrednotenjem in ocenjevanjem učinkov, zagotavljanjem preglednosti, sodelovanjem deležnikov in odprtim javnim posvetovanjem mogoče doseči boljše in učinkovitejše pravno urejanje in preprečiti nepotrebna bremena, hkrati pa doseči temeljne cilje, povezane s finančno stabilnostjo, zaščito vlagatelj/potrošnikov ter spodbujanjem ustvarjanja delovnih mest, rasti in naložb. Načela boljšega pravnega urejanja bi bilo treba spodbujati tudi na svetovni ravni. Zato je spodbudno, da so mednarodni organi, kot so skupina G20, Odbor za finančno stabilnost in Baselski odbor za bančni nadzor, začeli ocenjevati splošno skladnost reform. Komisija bo z veseljem prispevala k temu delo.