



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2023. gada 25. maijā
(OR. en)

**Starpiestāžu lieta:
2023/0167(COD)**

9671/23
ADD 3

EF 145
ECOFIN 459
CODEC 931

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņemšanas datums:	2023. gada 25. maijs
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre <i>Thérèse BLANCHET</i>
K-jas dok. Nr.:	SWD(2023) 279 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS Pavaddokuments dokumentiem Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva, ar ko attiecībā uz Savienības privāto ieguldītāju aizsardzības noteikumiem groza Direktīvu (ES) 2009/65/EK, 2009/138/EK, 2011/61/ES, 2014/65/ES un 2016/97 un Eiropas Parlamenta un Padomes Regula, ar ko attiecībā uz pamatinformācijas dokumenta modernizēšanu groza Regulu (ES) Nr. 1286/2014

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2023) 279 *final*.

Pielikumā: SWD(2023) 279 *final*



Briselē, 24.5.2023.
SWD(2023) 279 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

[...]

Pavaddokuments dokumentiem

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva, ar ko attiecībā uz Savienības privāto ieguldītāju aizsardzības noteikumiem groza Direktīvu (ES) 2009/65/EK, 2009/138/EK, 2011/61/ES, 2014/65/ES un 2016/97

un

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula, ar ko attiecībā uz pamatinformācijas dokumenta modernizēšanu groza Regulu (ES) Nr. 1286/2014

{COM(2023) 279 final} - {SEC(2023) 330 final} - {SWD(2023) 278 final}

Kapitāla tirgu savienības (KTS) galvenais mērķis ir nodrošināt, ka patērētāji var pilnībā izmantot kapitāla tirgu piedāvātās ieguldījumu iespējas. Lai tā būtu, patērētājiem jāspēj balstīties uz tādu tiesisko regulējumu, kas tos pienācīgi aizsargā vienotajā tirgū un ļauj pieņemt to vajadzībām un mērķiem atbilstošus lēmumus par ieguldījumiem. Privāto ieguldītāju līdzdalība kapitāla tirgos dažādās dalībvalstīs ļoti atšķiras, atspoguļojot atšķirīgos vēsturiskos un sociālekonomiskos apstākļus, tomēr privātajiem ieguldītājiem vajadzētu spēt sasniegt labākus ieguldījumu rezultātus, nekā tas ir pašlaik.

Saskaņā ar Komisijas izvirzīto mērķi “ekonomika, kas darbojas cilvēku labā” un kā paziņots gan 2020. gada septembra KTS rīcības plānā (8. darbība), gan 2023. gada darba programmā, Komisija tagad nāk klajā ar stratēģiju attiecībā uz privātajiem ieguldījumiem ES. Stratēģijas mērķis ir nodrošināt, lai privātie ieguldītāji varētu pilnībā izmantot ES kapitāla tirgu priekšrocības un lai noteikumi visos juridiskajos instrumentos būtu saskaņoti.

Tiesiskais regulējums, kas reglamentē privāto ieguldītāju aizsardzību, ir lielā mērā noteikts ES līmenī. Pašreizējās pieejas mērķis ir nodrošināt, ka regulatīvās prasības atbilst attiecīgā sektora (piemēram, ieguldījumu pārvaldības vai apdrošināšanas sektora) specifiskajām vajadzībām. Tomēr, neraugoties uz to, ka pastāv plašs noteikumu kopums, joprojām saglabājas dažas problēmas: privātajiem ieguldītājiem ir grūtības piekļūt būtiskai, salīdzināmai un viegli saprotamai ieguldījumu produkta informācijai, tos var neatbilstoši ietekmēt tirgvedība, pastāv trūkumi attiecībā uz produktu izveidošanu un izplatīšanu, kas saistīti ar stimulu maksājumiem, un produkti privātajam ieguldītājam ne vienmēr ir saimnieciski izdevīgi.

Dažās regulējuma daļās, kas attiecas uz privātajiem ieguldījumiem, atšķirīgie noteikumi izraisa iekšējā tirgus izkropļojumus, radot nevienlīdzīgus konkurences apstākļus ieguldījumu pakalpojumiem, neefektivitāti un atšķirīgus patērētāju aizsardzības līmeņus dažādos sektoros un dalībvalstīs. Lai risinātu šīs problēmas, ir vajadzīgi turpmāki centieni ES līmenī, lai modernizētu un atjauninātu regulējumu un izveidotu saskaņotas un konsekventas regulatīvās prasības visā ES.

Šajā ietekmes novērtējumā ir konstatēti un apskatīti četri problēmu cēloņi: 1) ieguldītājiem sniegtā informācija ne vienmēr ir noderīga vai būtiska viņu lēmumu pieņemšanas procesam; 2) privātos ieguldītājus mēdz ietekmēt pārmērīgi pievilcīga digitālā tirgvedība un maldinoša tirgvedības prakse; 3) daži privāto ieguldījumu produkti ir saistīti ar nepamatoti augstām izmaksām un/vai tie nav privātajiem ieguldītājiem ienesīgi, un 4) stimulu maksājumu radītie interešu konflikti negatīvi ietekmē ieguldījumu produktu neto atdevi un ieguldījumu konsultāciju kvalitāti.

Šajā ietekmes novērtējumā galvenā uzmanība ir pievērsta konkrētu nepilnību apzināšanai un novēršanai galvenajos uz privātajiem ieguldītājiem vērstajos izplatīšanas un privāto ieguldījumu procesa posmos. Tajā aplūkoti jautājumi, kas liedz privātajiem klientiem maksimāli labi izmantot ieguldījumu produktu informāciju (saistībā ar regulu par komplektētiem privāto ieguldījumu un apdrošināšanas ieguldījumu produktiem (*PRIP*), Finanšu instrumentu tirgu direktīvu (*FITD*) un Apdrošināšanas izplatīšanas direktīvu (*AID*)). Tajā ir aplūkoti arī noteikumi, kas reglamentē interešu konfliktus, kuri izriet no stimuliem, ieguldījumu produktu un pakalpojumu “tirdzniecības vietā” un to izveides posmā (gan *FITD*, gan *AID*), un tajā ir aplūkoti produktu pārraudzības un pārvaldības noteikumi (gan

izplatītājiem, tātad, FITD un IDD, gan produktu izveidotājiem, proti, Direktīvā par pārvedamu vērtspapīru kolektīvo ieguldījumu uzņēmumiem (PVKIU), FITD un AID), lai nodrošinātu, ka privātie klienti no saviem ieguldījumiem gūst labu atdevi (t. i., saimniecisko izdevīgumu).

Šajā ietekmes novērtējumā secināts, ka ir jārikojas ES līmenī. Dalībvalstīm ir tikai ierobežotas iespējas risināt konstatētās problēmas, veicot izmaiņas valsts līmenī, galvenokārt tāpēc, ka finanšu tiesību akti, kas attiecas uz mazumtirdzniecības vērtības ķēdi (no produktu izveides līdz galīgajai pārdošanai un pēcieguldījumiem), jau ir reglamentēti ES līmenī. Ierosinātie risinājumi, kas izklāstīti turpmāk, ir regulatīvi grozījumi ES tiesību aktos. Paredzams, ka tie uzlabos privāto ieguldītāju veikto ieguldījumu rezultātus, uzlabojot viņiem sniegto ieguldījumu pakalpojumu un produktu vērtību, nodrošinot, ka tie labāk atbilst viņu vajadzībām un ieguldījumu mērķiem, un novēršot interešu konfliktus piegādes ķēdē. Rezultātā nostiprinātajam ieguldītāju aizsardzības regulējumam būtu jāpalīdz uzlabot privāto klientu piekļuvi kapitāla tirgiem, palielināt viņu uzticēšanos kapitāla tirgiem un kopumā atbalstīt ES kapitāla tirgu attīstību.

Iespējamie risinājumi

Attiecībā uz katru no trim galvenajām jomām: 1) informācijas atklāšanu un tirgvedības paziņojumiem, 2) stimuliem un 3) saimniecisko izdevīgumu ietekmes novērtējumā ir izklāstīti divi alternatīvi vai — informācijas atklāšanas gadījumā — papildinoši politikas risinājumi (attiecīgi “2. un 3. risinājums”). Katrs risinājums tiek novērtēts salīdzinājumā ar pamatscenāriju, ņemot vērā pieejamos empīriskos pierādījumus un ieinteresēto personu viedokļus. Pierādījumu bāze ietver informāciju, kas saņemta no ieinteresētajām personām (tostarp apspriešanos, īpašu darbsemināru un divpusēju sanāksmju ietvaros), tehniskas konsultācijas no Eiropas uzraudzības iestāžu apvienotās komitejas, Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestādes un Eiropas Apdrošināšanas un aroda pensiju iestādes, kā arī pasūtītu pētījumu par informācijas atklāšanu, stimuliem un piemērotības noteikumiem privātajiem ieguldītājiem un izpētes dokumentus.

Attiecībā uz informācijas atklāšanu 2. politikas risinājums ietver mērķtiecīgas izmaiņas informācijas atklāšanas noteikumos, kuru mērķis ir panākt, ka tiek atklāta privātajiem ieguldītājiem būtiska informācija. 3. politikas risinājums to papildina, ierosinot mērķtiecīgas izmaiņas, lai novērstu informācijas nepilnības saistībā ar tirgvedības paziņojumiem. Attiecībā uz stimuliem 2. politikas risinājums piedāvā saglabāt pašreizējo sistēmu, kas ļauj maksāt stimulus, vienlaikus uzlabojot un saskaņojot sektoram specifiskas informācijas atklāšanu par šādiem stimuliem. 3. politikas risinājums paredz aizliegumu izmantot visu veidu stimulus (kā arī kā variantu — daļēju aizliegumu sniegt tikai izpildes pakalpojumus). Attiecībā uz saimniecisko izdevīgumu 2. politikas risinājuma mērķis ir stiprināt produktu pārvaldības noteikumus, kas piemērojami produktu izveidotājiem, pieprasot tiem novērtēt savus produktus pēc attiecīgajiem “izveidotāja etaloniem” un paskaidrot jebkādas atkāpes no etaloniem, lai nodrošinātu, ka lielāka uzmanība tiek pievērsta izmaksu efektivitātei un sniegumam. 3. politikas risinājums papildus tam, ka izveidotājiem tiek piemēroti noteikumi (kā 2. risinājumā), uzliek arī izplatītājiem pienākumus attiecībā uz saimniecisko izdevīgumu, pieprasot tiem novērtēt konkrētus produktus pēc attiecīgajiem “izplatītāja etaloniem” un paskaidrot jebkādas atkāpes no etaloniem, lai ierobežotu izplatīšanas maksas.

Risinājumu salīdzinājums un vēlamo risinājumu ietekme

Ietekmes novērtējumā ir analizēti risinājumi attiecībā uz trim konkrētiem mērķiem, proti, vai to sasniegšana: i) uzlabos ieguldītājiem sniegto informāciju un palīdzēs tiem pieņemt uz informāciju balstītus lēmumus par ieguldījumiem, ii) labāk saskaņos starpnieku un ieguldītāju intereses un iii) nodrošinās, ka privātajiem ieguldītājiem tiek piedāvāti rentabli produkti ar labāku sniegumu.

Attiecībā uz informācijas atklāšanu un tirgvedības paziņojumiem 2. un 3. risinājums ir savstarpēji papildinoši, un tie abi ar saprātīgām izmaksām piedāvā uzlabojumu salīdzinājumā ar pamatscenāriju. Tādējādi tie abi kopā veido vēlamo risinājumu. Attiecībā uz stimuliem pilnīgs ES mēroga aizliegums, kā ierosināts 3. risinājumā, tiek uzskatīts par visefektīvāko veidu, kā novērst vai būtiski samazināt interešu konfliktus visā ES. 2. risinājums (uzlabota pārredzamība) daļēji risinātu problēmu, bet, īstenots kā atsevišķs pasākums, tas būtu mazāk efektīvs nekā pilnīgs aizliegums. Visbeidzot, attiecībā uz saimniecisko izdevīgumu 3. risinājums paredz, ka gan ražotājiem, gan izplatītājiem produktu pārvaldības pienākumu ietvaros ir jānovērtē savu produktu izmaksas un sniegums, salīdzinot ar etalonu; to uzskata par efektīvu un visaptverošu veidu, kā nodrošināt, ka ieguldītājiem tiek piedāvāti rentabli produkti.

Ja vēlamie risinājumi tiktu apvienoti, privātie ieguldītāji gūtu labumu no uzlabotas informācijas atklāšanas, saņemot lietotājdraudzīgāku informāciju, kas atbilst patērētāju mainīgajām vajadzībām (attiecībā uz digitalizāciju un ilgtspēju), un labāku informāciju pēc finanšu produkta iegādes. Tie būtu arī labāk aizsargāti pret maldinošu tirgvedību, ar ko tie saskaras arvien vairāk. Vienlaikus tiem vajadzētu būt iespējai piekļūt produktiem, kas piedāvā lielāku saimniecisko izdevīgumu, un iespējai ieguldīt (izmantojot izplatīšanas pakalpojumus, par kuriem tiek vai netiek saņemtas konsultācijas) tādos veidos, kas tiem palīdzētu sasniegt labākus ieguldījumu rezultātus, pateicoties stingrākiem noteikumiem par interešu konfliktiem izplatīšanas procesā. Pilnīgs stimulu aizliegums būtu ļoti efektīvs veids, kā novērst interešu konfliktus, taču tam būtu arī liela ietekme uz esošajām izplatīšanas sistēmām. Variants, kas paredz daļēju stimulu aizliegumu attiecībā uz tikai izpildes pakalpojumiem, mazāk ietekmētu esošās izplatīšanas sistēmas, vienlaikus nodrošinot ieguvumus privātajiem ieguldītājiem (lai gan šis risinājums nenovērstu patērētājiem nodarīto kaitējumu, kāds tiek novērots saistībā ar pakalpojumiem, par kuriem tiek saņemtas konsultācijas). Daļējs aizliegums varētu pavērt ceļu turpmākai aizlieguma jomas paplašināšanai virzībā uz pilnīgu aizliegumu, jo tas varētu būt līdzeklis, lai nodrošinātu vienmērīgu un pakāpenisku pāreju uz šādu jaunu sistēmu. Tas ļautu nozarei izvairīties no satricinājumiem, ko var radīt pēkšņas (un lielas) strukturālas pārmaiņas un pielāgošanās izmaksas. Pielikumos izklāstītie atbalsta pasākumi pilnveidos un turpinās papildināt daļējā aizlieguma ietekmi, nodrošinot uzlabotu uzraudzības īstenošanu, labāk kvalificētus konsultantus, efektīvāku ieguldītāju izvērtēšanas procesu, uzlabotu finanšpratības līmeni un nodrošinātu lielāku elastību zinošiem ieguldītājiem, lai tie varētu piekļūt plašākam produktu un pakalpojumu klāstam bez nevajadzīgas birokrātijas.

Novērtējums apstiprina, ka saskaņā ar vēlamajiem risinājumiem noteiktie pasākumi likvidētu iekšējā tirgū konstatētos izkropļojumus un galu galā sniegtu labumu privātajiem ieguldītājiem, ļaujot tiem pieņemt uz informāciju balstītus lēmumus par ieguldījumiem un sasniegt labākus ieguldījumu rezultātus. Kopumā šie pasākumi palielinātu privāto ieguldītāju aizsardzību un

radītu lētākus un kvalitatīvākus ieguldījumu produktus privātajiem klientiem. Tas nāktu par labu gan esošajiem ieguldītājiem, gan mudinātu ieguldīt vēl vairāk iedzīvotāju.

Vēlamajos risinājumos paredzētās reformas neizbēgami radītu dažas izmaksas finanšu nozarei (jo īpaši saistībā ar izmaiņām izplatīšanas sistēmās un uzraudzības pārskatu sniegšanā). Tās būtu jāizvērtē, ņemot vērā ieguvumus, kas sabiedrībai tiks radīti, novēršot ievērojamo interešu nesaskaņotību mūsdienu tirgū, un privāto ieguldītāju izredzes uz kvalitatīvākiem un ienesīgākiem produktiem. Paredzams, ka šie ieguvumi ievērojami atsvērs izmaksas. Turklāt varētu sagaidīt dažus izmaksu ietaupījumus, vienkāršojot spēkā esošās prasības attiecībā uz stimuliem un mainot prasības par ieguldītāju dalījumu kategorijās.