Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer

(COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Hovedordfører: **Daniel MAREELS**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 17.11.2016
	Europa-Parlamentet, 21.11.2016
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Formandens henvisning	17.11.2016 (artikel 57, hasteprocedure)
Vedtaget på plenum	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	152/1/2
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. EØSU kan, i lyset af omstændighederne og de betingelser, der er anført nedenfor, acceptere Kommissionens forslag om, at ikrafttrædelsen af PRIIP ([1])-forordningen udsættes et år indtil den 1. januar 2018.

1.2. PRIIP-forordningen indeholder foranstaltninger med det mål at forbedre beskyttelsen af detailkunder og -investorer samt at genoprette forbrugertilliden til sektoren for finansielle tjenesteydelser ved at gøre markedet for detailinvesteringer mere gennemsigtigt. Forordningen forpligter navnlig producenter af sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter (PRIIP'er) til at udarbejde et dokument med central information (KID) ([2]).

1.3. Udsættelsen er kommet på tale efter anmodning fra Europa-Parlamentet og et flertal af medlemsstaterne, efter at en »delegeret retsakt« ([3]) fra Kommissionen vedrørende PRIIP'er blev forkastet af Parlamentet den 14. september 2016. Den delegerede retsakt havde til formål at definere nogle reguleringsmæssige tekniske standarder vedrørende dokumentet med central information til PRIIP'er på grundlag af udkast udarbejdet i fællesskab af de europæiske tilsynsmyndigheder.

([1]) PRIIP'er er en forkortelse for det engelske begreb »packaged retail and insurance-based investment products«. På dansk taler vi om »sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer«.

([2]) KID er den engelske forkortelse for »key information document«. På dansk taler man om et »dokument med central information«.

([3]) De delegerede retsakter blev indført i Lissabontraktaten. Artikel 290 i TEUF giver EU-lovgiveren (som oftest Europa-Parlamentet og Rådet) mulighed for at delegere beføjelser til Kommissionen til at vedtage almengyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der supplerer eller ændrer visse ikkevæsentlige bestemmelser i en retsakt.
Med de delegerede retsakter kan man således tilføje nye (ikkevæsentlige) bestemmelser, eller de kan omfatte en senere ændring af visse aspekter i en retsakt. Lovgiveren kan således koncentrere sig om de politiske retningslinjer og mål uden at gå i detaljer og uden at indlede meget tekniske drøftelser.
Overførsel af kompetencer til at vedtage delegerede retsakter er imidlertid underkastet strenge restriktioner Det er kun Kommissionen, der kan tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter. Desuden kan væsentlige bestemmelser på et område ikke være omfattet af delegation af beføjelser. Derudover skal formålet, indholdet, omfanget samt varigheden af delegationen af beføjelser fastsættes i retsakten. Endelig skal lovgiveren udtrykkeligt fastsætte betingelserne for delegation i den lovgivningsmæssige retsakt. I den henseende kan Parlamentet og Rådet sikre en ret til at trække delegationen tilbage eller gøre indsigelser mod den delegerede retsakt. Se http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032.

1.4. EØSU har i en tidligere udtalelse ([4]) forholdt sig positiv til etableringen af PRIIP-produkter, og har derved understreget betydningen af denne lovgivningsmæssige retsakt, der for første gang regulerer alle typer komplekse finansielle produkter og sikrer, at de er sammenlignelige uanset typen af investeringsproduktudvikler — (banker, forsikringsselskaber eller investeringsselskaber).

1.5. Ved samme lejlighed opfordrede udvalget til, at der på dette område skabes et indre finansielt marked med klare, præcise, forståelige og sammenlignelige informationer. Udvalget plæderede også for et ensartet, forenklet og harmoniseret system, der gør det muligt at forstå og sammenligne oplysninger, hvilket gør markedet mere gennemsigtigt og effektivt ([5]).

1.6. Såfremt man ikke vælger en udsættelse, mener udvalget, at det kan risikere at gå ud over de vigtigste målsætninger på området (jf. ovenstående og nedenstående), hvilket absolut ikke kan være ønskeligt. Udvalget er enig i, at den større gennemsigtighed, som PRIIPS-forordningen medfører, samt harmoniseringen af pligten til at stille information til rådighed er til gavn for det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at skabe lige vilkår for de forskellige produkter og distributionskanaler. Den foreliggende forordning vil således ikke blot være til gavn for forbrugere og investorer, men også bidrage til fortsat genopretning af forbrugernes tillid til sektoren for finansielle tjenesteydelser. Derudover ville en forkastelse af den delegerede retsakt mindre end 4 måneder før teksternes ikrafttrædelse stille markedsaktørerne over for retsusikkerhed og meget alvorlige problemer med gennemførelsen.

1.7. Med hensyn til valget af en etårig periode mener EØSU af de samme grunde, at denne kan accepteres, så meget desto mere da ikrafttrædelsen sker samtidig med den nye MiFID II-forordnings ikrafttrædelse. Det er vigtigt for EØSU, at udsættelsen forbliver et enkeltstående tilfælde, og at den mellemliggende periode benyttes til at vedtage den endelige delegerede retsakt og dette så hurtigt som muligt. Det drejer sig helt klart om hurtigst muligt at skabe klarhed og sikkerhed for markedsaktørerne samt for detailkunder og investorer.

1.8. Det er afgørende for udvalget, at dette ikke fører til, at PRIIP-forordningens målsætninger og resultater bliver truet. Derfor skal eventuelle ændringer i den delegerede retsakt være forenelige med disse rammer. Dette gælder så meget desto mere nu, hvor evalueringen af PRIIP-forordningen vil finde sted allerede efter et år, og eventuelle spørgsmål kan behandles på det tidspunkt, under hensyntagen til de første praktiske og tilsynsmæssige erfaringer. Ovennævnte justeringer bør fra starten bidrage til en effektiv genopretning af forbrugernes tillid. Samtidig bør de fortsat være i overensstemmelse med bestemmelserne i den fremtidige MiFID-forordning.

2. **Baggrund**

2.1. Med Europa-Parlamentets og Rådets ([6]) (PRIIP-)forordning (EU) nr. 1286/2014 indføres der foranstaltninger for at forbedre gennemsigtigheden på detailinvesteringsmarkedet. Nærmere bestemt pålægger denne forordning PRIIP-producenter at udarbejde et dokument med central information.

2.2. Denne forordning giver de europæiske tilsynsmyndigheder ([7]) (ESA'erne) beføjelser til at udarbejde reguleringsmæssige tekniske standarder vedrørende elementerne i dokumentet med central information.

2.3. Efter at de europæiske tilsynsmyndigheder havde fremsat deres fælles udkast til disse standarder for Kommissionen vedtog denne ved udgangen af juni 2016 den delegerede retsakt for at gennemføre de reguleringsmæssige tekniske standarder.

2.4. Europa-Parlamentet gjorde i en beslutning af 14. september 2016 indsigelse mod den delegerede retsakt vedtaget af Kommissionen ([8]). Europa-Parlamentet opfordrede Kommissionen til at tage bestemmelserne om PRIIP'er med flere optioner, resultatscenarier og advarslen vedrørende forståelighed op til revision.

2.5. Desuden har Europa-Parlamentet sammen med et stort flertal af medlemsstaterne anmodet om udsættelse af forordningens ikrafttræden.

([4]) Se EØSU's udtalelse, EUT C 11 af 15.1.2013, s. 59, pkt. 1.2.
([5]) Se udtalelse i fodnote 4, punkt 3.2 og 2.3.
([6]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 af 26. november 2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (PRIIP'er) (EUT L 352 af 9.12.2014, s. 1).
([7]) Dvs.: Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed.
([8]) Se: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//DA.

2.6. Med det foreliggende forslag til forordning foreslås det, at datoen for ikrafttrædelsen af hele forordningen udskydes et år indtil den 1. januar 2018.

3. **Bemærkninger og kommentarer**

3.1. Samlet set tager PRIIP-forordningen sigte på en bedre beskyttelse af detailkunder og -investorer, især dem, der investerer i PRIIP. Den planlagte større gennemsigtighed og harmoniseringen af pligten til at stille information til rådighed gavner endvidere det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at skabe lige vilkår for de forskellige produkter og distributionskanaler. Herved sikres også en yderligere genopretning af forbrugernes tillid til sektoren for finansielle tjenesteydelser.

3.2. For at opfylde disse mål kræves det, at PRIIP-producenter opfylder ensartede produktinformationskrav, og at detailinvestorer modtager dokumentet med central information om de udbudte PRIIP'er. På denne måde skulle detailinvestorer kunne få bedre indblik i et bestemt produkts økonomiske karakter og de risici, der er forbundet med produktet, og kunne sammenligne forskellige tilbud.

3.3. Den oprindelige udgave af forordningen forventes at træde i kraft ved udgangen af 2016. Denne dato gælder i princippet også for de »gennemførelsesforanstaltninger«, som Kommissionen ved hjælp af en delegeret retsakt vedtog midt på året på grundlag af de europæiske tilsynsmyndigheders forslag til reguleringsmæssige tekniske standarder. Disse standarder vedrører udformningen og indholdet af dokumentet med central information, standardformatet af dette dokument, den metode, der ligger til grund for angivelsen af risici og afkast og beregningen af omkostninger, samt betingelserne for og mindstehyppigheden af gennemgangen af oplysningerne i dokumentet og betingelserne for opfyldelse af kravet om, at dokumentet med central information skal stilles til rådighed for detailinvestorer.

3.4. Rådet gjorde ikke indsigelser i undersøgelsesperioden mod Kommissionens delegerede retsakt, men i sin beslutning af 14. september 2016 forkastede Europa-Parlamentet teksten ([9]).

3.5. Selv om den gælder umiddelbart fra udgangen af 2016, og der ikke er nogen kobling mellem udarbejdelse af et dokument med central information og vedtagelsen af den delegerede retsakt, har Europa-Parlamentet samtidig anmodet om en udsættelse af PRIIP-forordningens ikrafttrædelse. Et stort flertal af medlemsstaterne har også fremlagt en lignende anmodning om udsættelse. I den forbindelse henvistes der til, at manglen på tekniske standarder ville være til hinder for en smidig anvendelse af forordningen.

3.6. I de givne omstændigheder kan EØSU gå ind for princippet om udskydelse af forordningens ikrafttræden. I modsat fald ville der opstå risiko for, at de vigtigste erklærede mål (jf. ovenstående og nedenstående) ikke i tilstrækkelig grad eller slet ikke ville blive opfyldt. Endvidere kom forkastelsen af den delegerede retsakt mindre end 4 måneder før teksternes ikrafttrædelse, hvorfor markedsaktørerne ville blive stillet over for retsusikkerhed og alvorlige problemer med gennemførelsen.

([9]) I beslutningen begrundes forkastelsen af den delegerede retsakt som følger:
»Europa-Parlamentet, […]
A. der henviser til, at det er af afgørende betydning, at forbrugeroplysninger om investeringsprodukter er sammenlignelige med henblik på at fremme lige konkurrencevilkår på markedet, uanset hvilken type finansiel formidler der producerer eller markedsfører dem;
B. der henviser til, at det ville være vildledende over for investorer at fjerne kreditrisikoen fra beregningen af forsikringsprodukters risikoklassificering;
C. der henviser til, at behandlingen af produkter med flere optioner stadig skal præciseres, navnlig med hensyn til den udtrykkelige undtagelse, som gælder for investeringsinstitutter i henhold til forordning (EU) nr. 1286/2014;
D. der henviser til, at den delegerede retsakt, som Kommissionen har vedtaget, indeholder fejl i metoden til beregning af fremtidige resultatscenarier og derfor ikke opfylder kravet i forordning (EU) nr. 1286/2014 om at forelægge oplysninger, som er nøjagtige, redelige, klare og ikke vildledende, og viser navnlig ikke i forbindelse med visse PRIIP'er — selv i det negative scenarie og endda for produkter, der regelmæssigt har ført til tab i løbet af den anbefalede korteste holdeperiode — at investorerne kan miste penge;
E. der henviser til, at der i den delegerede forordning mangler en detaljeret vejledning om »advarslen vedrørende forståelighed«, hvilket skaber en alvorlig risiko for inkonsekvent gennemførelse af dette element i dokumentet med central information i hele det indre marked;
F. der henviser til, at Parlamentet fortsat er af den opfattelse, at en yderligere standardisering af, hvornår advarslen vedrørende forståelighed skal anvendes, bør indføres som et supplerende mandat for reguleringsmæssige tekniske standarder;
G. der henviser til, at der, såfremt den delegerede forordning ikke ændres, er en risiko for, at reglerne i den delegerede forordning vil være i strid med ånden i og formålet med lovgivningen, som er at give klare, sammenlignelige, forståelige og ikke-vildledende oplysninger om PRIIP'er til detailinvestorer;
H. der henviser til, at Parlamentets forhandlingsteam i en skrivelse af 30. juni 2016, som blev sendt til Kommissionen af formanden for Økonomi- og Valutaudvalget, anmodede Kommissionen om at vurdere, om gennemførelsen af forordning (EU) nr. 1286/2014 burde udsættes«.

3.7. I øvrigt henviser EØSU til sin tidligere udtalelse om PRIIP'er, hvor udvalget stillede sig positiv over for de fremsatte forslag og den valgte kurs ([10]). Udvalget understregede i den forbindelse betydningen af en lovgivningsmæssig retsakt, der for første gang regulerer alle typer komplekse finansielle produkter og sikrer, at de er sammenlignelige uanset typen af investeringsproduktudvikler (banker, forsikringsselskaber eller investeringsselskaber).

3.8. Endvidere opfordrede udvalget til på dette område at skabe et indre finansielt marked med klar, præcis, forståelig og sammenlignelig information ([11]). Det fremhævede, at et ensartet, forenklet og harmoniseret system vil gøre det muligt at forstå og sammenligne oplysninger, hvilket gør markedet mere gennemsigtigt og effektivt ([12]). Hertil tilføjer udvalget nu, at de fremtidige reguleringsmæssige tekniske standarder fra første færd bør kunne bidrage effektivt til at øge forbrugernes tillid. Det skal således gøres klart, hvilke produkter der er komplekse, og sikres, at forbrugerne træffer velfunderede beslutninger og er opmærksomme på omkostninger og afkast. For at undgå uoverensstemmelser bør der her tages hensyn til de fremtidige bestemmelser i MiFID-forordningen ([13]).

3.9. EØSU mener endvidere, at valget af en etårig periode kan accepteres på betingelse af, at udsættelsen forbliver et enkeltstående tilfælde, og at den mellemliggende periode benyttes til at fastlægge og offentliggøre den endelige delegerede retsakt. Dette bør ske inden for kortest mulig tid for snarest muligt at skabe klarhed og sikkerhed for markedsaktørerne, detailkunderne og detailinvestorerne.

3.10. Valget af en etårig periode betyder i øvrigt, at PRIIP'ernes ikrafttrædelse igen falder sammen med MiFID II-forordningens ikrafttrædelse ([14]), hvilket ligeledes kommer forbrugerne til gode. Også MiFID II's ikrafttrædelse er tidligere blevet udsat med et år ([15]), hvilket EØSU støttede ([16]).

3.11. Dette må ikke gå ud over ovennævnte mål, som udvalget støtter. Derfor skal eventuelle ændringer i den delegerede retsakt være forenelige med de nuværende rammer for PRIIP.

3.12. I øvrigt forekommer det mere hensigtsmæssigt så vidt muligt at afvente evalueringen af PRIIP-forordningen, som på grund af den nu foreslåede udskudte ikrafttrædelse vil finde sted allerede et år efter forordningens ikrafttrædelse ([17]). Derved kan der tages hensyn til de første erfaringer med initiativets praktiske gennemførelse og overvågning.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([10]) Se udtalelse i fodnote 4, punkt 1.2.
([11]) Se udtalelse i fodnote 4, punkt 3.2.
([12]) Se udtalelse i fodnote 4, punkt 2.3.
([13]) Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).
([14]) Den nye MiFID II-ordning træder i kraft den 3. januar 2018. Det er to dage efter den dato, der er fastsat for den nuværende ændrede PRIIP-ordning.
([15]) Se forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning (EU) nr. 596/2014 om markedsmisbrug og forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler, for så vidt angår visse frister — COM(2016) 57 final —2016/0034 (COD) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX%3A52016PC0057).
([16]) EØSU støttede udsættelsen af MiFID II's ikrafttrædelse, se EØSU's udtalelse, EUT C 303 af 19.8.2016, s. 91.
([17]) Se artikel 33 i PRIIP-forordningen, der ikke ændres med det foreliggende forslag. Denne artikel indeholder bestemmelser om en revision af forordningen »senest den 31. december 2018«.