Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte im Hinblick auf den Geltungsbeginn“

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

(2017/C 075/08)

Hauptberichterstatter: **Daniel MAREELS**

Befassung	Rat, 17.11.2016
	Europäisches Parlament, 21.11.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Beschluss des Präsidenten	17.11.2016, Artikel 57 (Dringlichkeitsverfahren)
Verabschiedung auf der Plenartagung	14.12.2016
Plenartagung Nr.	521
Ergebnis der Abstimmung	152/1/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) kann unter den im Folgenden dargelegten Umständen und Bedingungen dem Vorschlag der Kommission zustimmen, das Inkrafttreten der PRIIP ([1])-Verordnung um ein Jahr bis zum 1. Januar 2018 aufzuschieben.

1.2. Die PRIIP-Verordnung umfasst Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Privatkunden und Anlegern und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher in die Finanzdienstleistungsbranche durch Erhöhung der Transparenz auf dem Markt für Kleinanleger. Die Entwickler von verpackten Anlageprodukten für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukten (PRIIP) werden zur Erstellung eines Basisinformationsblatts (KID ([2])) verpflichtet.

1.3. Der Aufschub wird auf Ersuchen des Europäischen Parlaments und einer Mehrheit der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, nachdem das Parlament am 14. September 2016 einen „delegierten Rechtsakt“ ([3]) der Kommission zu PRIIP abgelehnt hatte. Mit diesem delegierten Rechtsakt sollten auf der Grundlage der Entwürfe der gemeinsamen Kontrollinstanzen der EU technische Regulierungsstandards für das Basisinformationsblatt für PRIIP festgelegt werden.

([1]) „PRIIP“ ist die Abkürzung für den englischen Begriff „Packaged Retail and Insurance-based Investment Products“. Auf Deutsch sind das „verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte“.

([2]) KID ist die Abkürzung des englischen Begriffs „key information document“. Der deutsche Begriff ist „Basisinformationsblatt“.

([3]) Delegierte Rechtsakte wurden durch den Vertrag von Lissabon eingeführt. Gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann der Kommission durch den Gesetzgeber (zumeist das Europäische Parlament und der Rat) die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.
So lassen sich mit delegierten Rechtsakten neue (nicht wesentliche) Vorschriften hinzufügen bzw. später Änderungen bestimmter Aspekte eines Gesetzgebungsaktes vornehmen. Auf diese Weise kann sich der Gesetzgeber auf die politische Ausrichtung und die Ziele konzentrieren, ohne zu sehr ins Detail zu gehen oder extrem technische Debatten zu führen.
Die Übertragung der Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, unterliegt jedoch strengen Beschränkungen. Nur der Kommission kann die Befugnis übertragen werden, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Zudem können wesentliche Vorschriften eines Bereichs nicht Gegenstand einer Befugnisübertragung sein. Außerdem müssen in dem betreffenden Gesetzgebungsakt Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung festgelegt sein. Schließlich muss der Gesetzgeber ausdrücklich die Bedingungen für die Übertragung in den Rechtsakt aufnehmen. Im Hinblick darauf können Parlament und Rat das Recht geltend machen, die Übertragung zu widerrufen oder Einwände gegen den delegierten Rechtsakt zu erheben. Siehe http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032.

1.4. Bereits früher hat sich der EWSA in einer Stellungnahme ([4]) positiv zur Einführung von PRIIP geäußert und die Bedeutung eines Rechtsaktes betont, der zum ersten Mal alle Arten komplexer Finanzprodukte regelt und deren Vergleichbarkeit unabhängig vom Entwickler (Banken, Versicherungen oder Investmentgesellschaften) gewährleistet.

1.5. Gleichzeitig plädierte der EWSA für die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarktes in diesem Bereich, auf dem klare, präzise, einfache und vergleichbare Informationen geboten werden, sowie für ein einheitliches, vereinfachtes und standardisiertes Informationssystem, das einen Vergleich und ein besseres Verständnis der Informationen ermöglicht, wodurch Transparenz und Effizienz des Marktes gesteigert werden ([5]).

1.6. Sollte die Entscheidung gegen den Aufschub ausfallen, dann würde das nach Auffassung des EWSA möglicherweise die wichtigsten in diesem Bereich angestrebten Ziele (siehe weiter oben und weiter unten) gefährden, was äußerst unerwünscht wäre. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass sich die in der PRIIP-Verordnung vorgesehene Verbesserung der Transparenz und die stärkere Harmonisierung bei der obligatorischen Bereitstellung von Informationen positiv auf den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen auswirken, da auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen für verschiedene Produkte und Vertriebskanäle geschaffen werden. Und somit wird diese Regelung nicht nur Privatkunden und Anlegern zugutekommen, sondern auch dazu beitragen, dass sich das Vertrauen der Verbraucher in die Finanzdienstleistungsbranche weiter erholt. Zudem hätte die Ablehnung des delegierten Rechtsakts weniger als vier Monate vor dem Inkrafttreten der Texte zu Rechtsunsicherheit bei den Marktteilnehmern und zu sehr schwerwiegenden Probleme bei der Umsetzung geführt.

1.7. Den Zeitraum von einem Jahr hält EWSA aus den gleichen Gründen vertretbar, umso mehr als das Inkrafttreten der Verordnung dann mit dem der neuen MiFID-II-Regelung zusammenfällt. Nach Ansicht des EWSA muss dieser Aufschub eine einmalige Ausnahme bleiben und die Zwischenzeit dazu genutzt werden, den endgültigen delegierten Rechtsakt möglichst rasch festzulegen und zu veröffentlichen. Es gilt in der Tat, so rasch wie möglich Klarheit und Sicherheit zu schaffen, sowohl für die Marktteilnehmer als auch für Privatkunden und Anleger.

1.8. Für den EWSA dürfen die Ziele und Errungenschaften der PRIIP-Verordnung dabei nicht gefährdet werden. Daher müssen mögliche Anpassungen des delegierten Rechtsakts in diesem Rahmen stattfinden. Dies gilt umso mehr, als die PRIIP-Verordnung bereits nach einem Jahr überprüft wird und mögliche Fragen zu diesem Zeitpunkt unter Berücksichtigung der ersten praktischen und aufsichtsrechtlichen Erfahrungen aufgeworfen werden können. Die vorgenannten Anpassungen sollten von Anfang an zur effektiven Stärkung des Verbrauchervertrauens beitragen. Gleichzeitig müssen sie mit den in der künftigen MiFID-Regelung vorgesehenen Bestimmungen in Einklang stehen.

2. **Hintergrund**

2.1. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (PRIIP-Verordnung) ([6]) werden Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz auf dem Markt für Kleinanleger eingeführt. Insbesondere werden die PRIIP-Entwickler durch diese Verordnung verpflichtet, ein Basisinformationsblatt zu erstellen.

2.2. Diese Verordnung gewährt den Europäischen Aufsichtsbehörden ([7]) die Befugnis, technische Regulierungsstandards (RTS) auszuarbeiten, um die Bestandteile des Basisinformationsblatts zu präzisieren.

2.3. Nachdem die Aufsichtsbehörden ihre gemeinsamen Entwürfe dieser Standards an die Kommission weitergeleitet hatten, hat diese Ende Juni 2016 den delegierten Rechtsakt für die konkrete Umsetzung der technischen Regulierungsstandards erlassen.

2.4. Das Europäische Parlament hat in einer Entschließung vom 14. September 2016 ([8]) Einwände gegen den von der Kommission erlassenen delegierten Rechtsakt erhoben. Das Parlament ersuchte die Kommission, die Bestimmungen über PRIIP, die mehrere Optionen bieten (MOP), Performance-Szenarien und den Warnhinweis zu prüfen.

2.5. Zudem forderten das Europäische Parlament und eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten, den Geltungsbeginn der Verordnung aufzuschieben.

([4]) Siehe die Stellungnahme des EWSA (ABl. C 11 vom 15.1.2013, S. 59, Ziffer 1.2).
([5]) Ebenda, Ziffern 3.2 und 2.3.
([6]) Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) (ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1).
([7]) Gemeint sind die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde.
([8]) Siehe http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//DE.

2.6. Laut dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung soll der Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesamten Regelung um ein Jahr, bis zum 1. Januar 2018, aufgeschoben werden.

3. **Bemerkungen und Kommentare**

3.1. Ganz allgemein sollen Privatkunden und Anleger, die in PRIIP investieren, durch diese Verordnung besser geschützt werden. Die vorgesehene Erhöhung der Transparenz und die stärkere Harmonisierung bei der obligatorischen Bereitstellung von Informationen wirken sich auch positiv auf den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen aus, da auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen für verschiedene Produkte und Vertriebskanäle geschaffen werden. So wird sich auch das Vertrauen der Verbraucher in die Finanzdienstleistungsbranche weiter erholen.

3.2. Um diese Ziele zu erreichen, wird gefordert, dass PRIIP-Entwickler einheitliche Anforderungen an die Offenlegung erfüllen und Kleinanleger das Basisinformationsblatt zu den angebotenen PRIIP erhalten. Dadurch müssen Kleinanleger den wirtschaftlichen Charakter und die Risiken eines bestimmten Produkts besser verstehen und zwischen verschiedenen Angeboten vergleichen können.

3.3. In der ursprünglichen Fassung der Verordnung ist vorgesehen, dass sie bis Ende 2016 in Kraft tritt. Diese Frist gilt grundsätzlich auch für die „Durchführungsbestimmungen", die die Kommission Mitte dieses Jahres auf der Grundlage der von den Europäischen Aufsichtsbehörden entworfenen technischen Regulierungsstandards in einem delegierten Rechtsakt festgelegt hat. Mit den technischen Regulierungsstandards werden die Darstellung und der Inhalt des Basisinformationsblätter, das Standardformat der Basisinformationsblatts, die Methodik für die Darstellung von Risiko und Rendite und zur Berechnung der Kosten, die Bedingungen und die Mindesthäufigkeit der Überprüfung der Informationen im Basisinformationsblatt sowie die Bedingungen für die Bereitstellung des Basisinformationsblatts für Kleinanleger präzisiert.

3.4. Während der Rat im Prüfungszeitraum keine Einwände gegen den delegierten Rechtsakt der Kommission erhob, lehnte das Europäische Parlament diesen Text in seiner Entschließung vom 14. September 2016 ([9]) ab.

3.5. Obwohl die Verordnung bis Ende 2016 unmittelbar anwendbar ist und die Erstellung eines Basisinformationsblatts nicht an den Erlass des delegierten Rechtsakts gekoppelt ist, hat das EP gleichzeitig den Aufschub des Inkrafttretens der PRIIP-Verordnung gefordert. Auch eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten forderte einen Aufschub. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass das Fehlen technischer Standards die reibungslose Anwendung der Verordnung behindert.

3.6. Der EWSA stimmt dem Aufschub des Inkrafttretens der Verordnung unter den gegebenen Umständen grundsätzlich zu. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, dass die wichtigsten angestrebten Ziele (siehe weiter oben und weiter unten) nicht oder nur unzureichend verwirklicht werden können. Zudem erfolgte die Ablehnung des delegierten Rechtsakts weniger als vier Monate vor dem Inkrafttreten der Texte, was zu Rechtsunsicherheit bei den Marktteilnehmern und zu sehr schwerwiegenden Problemen bei der Umsetzung geführt hätte.

([9]) In der Entschließung werden folgende Gründe für die Ablehnung des delegierten Rechtsakts angeführt:
„A. in der Erwägung, dass es ungemein wichtig ist, dass Verbraucherinformationen über Anlageprodukte vergleichbar sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen am Markt zu fördern, und zwar ungeachtet dessen, von welcher Art Finanzintermediär sie entwickelt und vermarktet werden;
B. in der Erwägung, dass es einer Irreführung der Investoren gleichkäme, das Kreditrisiko aus der Berechnung der Einstufung des Risikos von Versicherungsprodukten auszunehmen;
C. in der Erwägung, dass die Behandlung von Produkten, die mehrere Optionen bieten, insbesondere in Verbindung mit der expliziten Ausnahme von OGAW-Fonds gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014, nach wie vor geklärt werden muss;
D. in der Erwägung, dass die Methode, die in dem von der Kommission erlassenen delegierten Rechtsakt zur Berechnung künftiger Performance-Szenarien herangezogen wird, nicht frei von Fehlern ist und der Rechtsakt daher nicht der Anforderung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 genügt, wonach Informationen bereitgestellt werden müssen, die ‚richtig, redlich und klar sind und […] nicht in die Irre führen' und ihm vor allem bei einzelnen PRIIP nicht einmal im ungünstigen Szenario und bei Produkten, die in der empfohlenen Mindesthaltedauer regelmäßig Verluste erwirtschaften, nicht zu entnehmen ist, dass Investoren Verluste erleiden könnten;
E. in der Erwägung, dass in Ermangelung genauer Anweisungen in dem delegierten Rechtsakt für den ‚Warnhinweis' die ernste Gefahr besteht, dass dieses Element des Basisinformationsblatts im Binnenmarkt uneinheitlich umgesetzt wird;
F. in der Erwägung, dass das Parlament es nach wie vor für geboten hält, den Zeitpunkt, zu dem der Warnhinweis zum Einsatz kommt, im Rahmen eines zusätzlichen Mandats zur Einführung technischer Regulierungsstandards weiter zu standardisieren;
G. in der Erwägung, dass zu befürchten ist, dass die in der delegierten Verordnung festgelegten Vorschriften — sollten sie nicht geändert werden — dem Sinn und Zweck der Rechtsvorschriften, nämlich klare, vergleichbare, verständliche und nicht in die Irre führende Informationen über PRIIP für Kleinanleger bereitzustellen, entgegenstehen;
H. in der Erwägung, dass das Verhandlungsteam des Parlaments die Kommission in seinem Schreiben vom 30. Juni 2016, das ihr von dem Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft und Währung übermittelt wurde, aufgefordert hat, zu prüfen, ob die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden sollte".

3.7. Im Übrigen verweist der EWSA auf eine frühere Stellungnahme zu PRIIP ([10]), in der er sich positiv zu den entsprechenden Vorschlägen und dem eingeschlagenen Weg geäußert hat. Bei dieser Gelegenheit betonte der EWSA die Bedeutung eines Rechtsaktes, der zum ersten Mal alle Arten komplexer Finanzprodukte regelt und deren Vergleichbarkeit unabhängig vom Produktentwickler (Banken, Versicherungen oder Investmentgesellschaften) gewährleistet.

3.8. Außerdem plädierte der EWSA für die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarktes in diesem Bereich, auf dem klare, präzise, einfache und vergleichbare Informationen geboten werden ([11]), sowie für ein einheitliches, vereinfachtes und standardisiertes Informationssystem, das einen Vergleich und ein besseres Verständnis der Informationen ermöglicht, wodurch Transparenz und Effizienz des Marktes gesteigert werden ([12]). Der EWSA fügt nunmehr hinzu, dass die künftigen technischen Regulierungsstandards von Anfang an zur effektiven Stärkung des Verbrauchervertrauens beitragen sollten. Folglich muss klar sein, welche Produkte komplex sind, die Verbraucher müssen eine fundierte Entscheidung treffen können, und die Kosten- und Renditeaspekte müssen zur Sprache kommen. Um Widersprüche zu vermeiden, gilt es hier, den in der künftigen MiFID-Verordnung ([13]) vorgesehenen Bestimmungen Rechnung zu tragen.

3.9. Ferner hält der EWSA den Zeitraum von einem Jahr vertretbar, sofern dieser Aufschub eine einmalige Ausnahme bleibt und diese Zeit dazu genutzt wird, den endgültigen delegierten Rechtsakt festzulegen und zu veröffentlichen. Dies sollte möglichst rasch geschehen, um so bald wie möglich Klarheit und Rechtssicherheit für Marktteilnehmer, Privatkunden und Anleger zu schaffen.

3.10. Im Übrigen fällt bei einem Zeitraum von einem Jahr das Inkrafttreten der PRIIP wieder mit dem Inkrafttreten der MiFID-II-Verordnung ([14]) zusammen, die ebenfalls den Verbrauchern zugutekommt. Auch das Inkrafttreten der MiFID-II-Verordnung wurde bereits um ein Jahr aufgeschoben ([15]), und der EWSA hat dem zugestimmt ([16]).

3.11. Dabei dürfen die ursprünglich anvisierten Ziele, die vom EWSA gebilligt wurden, nicht gefährdet werden. Daher ist bei möglichen Anpassungen des delegierten Rechtsakts der derzeit für die PRIIP geltende Rahmen zu berücksichtigen.

3.12. Im Übrigen scheint es ggf. eher angezeigt, die Überprüfung der PRIIP-Verordnung abzuwarten, die durch den derzeit vorgeschlagenen Aufschub des Inkrafttretens der Verordnung bereits ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten stattfinden wird ([17]). Dabei kann den ersten praktischen und aufsichtsrechtlichen Erfahrungen Rechnung getragen werden.

Brüssel, den 14. Dezember 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

([10]) Siehe die in Fußnote 4 genannte Stellungnahme, Ziffer 1.2.
([11]) Ebenda, Ziffer 3.2.
([12]) Ebenda, Ziffer 2.3.
([13]) Siehe Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).
([14]) Die neue MiFID-II-Regelung wird am 3. Januar 2018 in Kraft treten, zwei Tage nach dem im vorliegenden Änderungsvorschlag vorgesehenen Inkrafttreten der neuen PRIIP-Regelung.
([15]) Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 über Marktmissbrauch und der Verordnung (EU) Nr. 909/2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer in Bezug auf bestimmte Daten (COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)).
([16]) Der EWSA hat den Aufschub des Inkrafttretens der MiFID-II-Verordnung in einer Stellungnahme befürwortet, siehe ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 91.
([17]) Siehe Artikel 33 der PRIIP-Verordnung, der durch den hier erörterten Vorschlag nicht geändert wird. In diesem Artikel ist eine Überprüfung der Verordnung „bis zum 31. Dezember 2018“ vorgesehen.