

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten wat betreft de datum van toepassing ervan

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

(2017/C 075/08)

Algemeen rapporteur: **Daniel MAREELS**

Raadpleging	Raad, 17.11.2016 Europees Parlement, 21.11.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne markt, Productie en Consumptie
Besluit van de voorzitter	17.11.2016 (artikel 57 spoedprocedure)
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.12.2016
Zitting nr.	521
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	152/1/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC kan in de omstandigheden en onder de voorwaarden als hierna vermeld, instemmen met het voorstel van de Commissie om de inwerkingtreding van de PRIIP-verordening ⁽¹⁾ met één jaar uit te stellen tot 1 januari 2018.

1.2. De PRIIP-verordening bevat maatregelen met als doel een verbetering van de bescherming van retailklanten en beleggers en het herstel van het vertrouwen van de consument in de sector van de financiële dienstverlening te bewerkstelligen door een vergroting van de transparantie op de markt voor retailbeleggingen. Zij verplicht met name ontwikkelaars van verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) tot het opstellen van een essentiële-informatiedocument (KID ⁽²⁾).

1.3. Uitstel is er gekomen op vraag van het Europees Parlement en een meerderheid van lidstaten nadat een „gedelegeerde handeling” ⁽³⁾ van de Commissie met betrekking tot PRIIP's door het Parlement is verworpen op 14 september 2016. Die gedelegeerde handeling strekte tot de verwezenlijking van technische reguleringsnormen inzake het KID voor PRIIP's, op basis van de ontwerpen uitgewerkt door de gezamenlijke Europese toezichthoudende autoriteiten.

⁽¹⁾ Priip is een afkorting van het Engelse „packaged retail and insurance-based investment product”. In het Nederlands spreekt men over een „verpakt retailbeleggingsproduct en verzekeringsgebaseerd beleggingsproduct”.

⁽²⁾ KID is een afkorting van het Engelse „key information document”. In het Nederlands spreekt men over het „essentiële-informatiedocument”.

⁽³⁾ Gedelegeerde handelingen zijn nieuw sinds het Verdrag van Lissabon. Door artikel 290 van het VWEU kan de EU-wetgever (meestal het Europees Parlement en de Raad) bevoegdheid aan de Commissie delegeren om niet-wetgevende handelingen van algemene toepassing aan te nemen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van een wetgevende handeling. Zo kunnen met gedelegeerde handelingen nieuwe (niet-essentiële) regels worden toegevoegd of latere wijzigingen van bepaalde aspecten van een wetgevende handeling worden uitgevoerd. De wetgever kan zich zo concentreren op beleidsrichting en doelstellingen zonder al te diep in te gaan op de details of uiterst technische debatten aan te gaan. De bevoegdheidsoverdracht om gedelegeerde handelingen aan te nemen, is echter aan strenge beperkingen onderworpen. Alleen de Commissie kan de bevoegdheid krijgen gedelegeerde handelingen aan te nemen. Bovendien kunnen essentiële onderdelen van een gebied niet aan een bevoegdheidsdelegatie worden onderworpen. Daarnaast moeten de doelstellingen, de inhoud, het toepassingsgebied en de duur van de bevoegdheidsdelegatie in de wetgevende handeling omschreven zijn. Tot slot moet de wetgever expliciet de voorwaarden voor delegatie in de wetgevende handeling opnemen. In dit opzicht kunnen het Parlement en de Raad voorzien in het recht de delegatie in te trekken of bezwaren te uiten tegen de gedelegeerde handeling. Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>

1.4. Eerder al heeft het EESC zich in een advies ⁽⁴⁾ positief opgesteld ten aanzien van de totstandkoming van PRIIP's en daarbij het belang benadrukt van een wetgevingshandeling waarin voor het eerst alle vormen van complexe financiële producten aan regels worden onderworpen en waarin wordt bepaald in welke mate deze producten vergelijkbaar zijn, onafhankelijk van het type ontwikkelaar ervan (banken, verzekeraars of beleggingsmaatschappijen).

1.5. Bij dezelfde gelegenheid pleitte het Comité in dit vlak voor de totstandkoming van een eengemaakte financiële markt met duidelijke, nauwkeurige, eenvoudige en vergelijkbare informatie. Een voor een homogeen, vereenvoudigd en geïnformeerd systeem dat het mogelijk maakt informatie te begrijpen en te vergelijken, waardoor de markt transparanter en doeltreffender wordt ⁽⁵⁾.

1.6. Mocht niet voor een uitstel zijn gekozen, dan dreigden, naar de mening van het Comité, de in dit vlak belangrijkste vooropgestelde doelstellingen (cf. supra en infra) mogelijks in het gedrang te kunnen komen, hetgeen ten zeerste onwenselijk wordt geacht. Het Comité onderschrijft dat de door de PRIIP-verordening voorziene grotere transparantie en de harmonisatie van het verplicht ter beschikking stellen van informatie ten goede komen aan de interne markt voor financiële diensten door het creëren van een gelijk speelveld tussen verschillende producten en distributiekanaalen. En aldus zal deze regeling niet alleen ten goede komen van retailklanten en beleggers, maar ook bijdragen aan het verdere herstel van het consumentenvertrouwen in de financiële dienstensector. Ook zou de verwerping van de gedelegeerde handeling minder dan vier maanden voor de inwerkingtreding van de teksten voor de marktoperatoren geleid hebben tot rechtsonzekerheid en zeer ernstige implementatieproblemen.

1.7. Met betrekking tot de gekozen periode van één jaar is het Comité van oordeel dat die om dezelfde redenen kan bijgetreden worden, des te meer omdat aldus de inwerkingtreding samenvalt met die van de nieuwe MiFID II-regeling. Voor het Comité is het noodzakelijk dat dit uitstel exceptioneel en eenmalig blijft en de tussenliggende periode gebruikt wordt om de definitieve gedelegeerde handeling vast te leggen en bekend te maken, en dat op de kortst mogelijke tijd. Het komt er inderdaad op aan zo snel als mogelijk duidelijkheid en zekerheid te verschaffen zowel aan de marktoperatoren als aan de retailklanten en beleggers.

1.8. Voor het Comité mogen de doelstellingen en verwezenlijkingen van de PRIIP-verordening daarbij niet in het gedrang worden gebracht. Daarom is het noodzakelijk dat mogelijke aanpassingen aan de gedelegeerde handeling zich inschrijven in dat kader. Dat is des te meer het geval nu de evaluatie van de PRIIP-verordening al na één jaar zal plaatsvinden en eventuele kwesties op dat ogenblik kunnen opgebracht worden, rekening houdend met de eerste praktijk- en toezichtservaringen. Voormelde aanpassingen dienen wel van meet af aan bij te dragen aan een effectieve verbetering van het vertrouwen van de consumenten. Tezelfdertijd dienen ze in overeenstemming te blijven met de regels voorzien in de toekomstige MIFID-regeling.

2. Achtergrond

2.1. Met Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁶⁾ („de PRIIP-verordening”) zijn maatregelen ingevoerd om te komen tot een grotere transparantie op de markt voor retailbeleggingen. Meer bepaald verplicht deze verordening de ontwikkelaars van PRIIP's tot het opstellen van een KID.

2.2. Deze verordening verleent de Europese toezichthoudende autoriteiten ⁽⁷⁾ (ETA's) de bevoegdheid tot het opstellen van technische reguleringsnormen (TRN) om de elementen van het KID te specificeren.

2.3. Nadat de ETA's hun gezamenlijke ontwerpen inzake de vorenbedoelde normen hadden overgemaakt aan de Commissie, heeft deze laatste eind juni 2016 de gedelegeerde handeling vastgesteld ter effectieve verwezenlijking van de vastgestelde TRN.

2.4. Het Europees Parlement (EP) heeft met een resolutie van 14 september 2016 bezwaar gemaakt tegen de door de Commissie vastgestelde gedelegeerde handeling ⁽⁸⁾. Het EP heeft de Commissie om een evaluatie verzocht van de bepalingen inzake multi-optie-PRIIP's, prestatiescenario's en begrijpelijkheidswaarschuwing.

2.5. Daarnaast heeft het EP samen met een grote meerderheid van lidstaten uitstel van de toepassing van de verordening gevraagd.

⁽⁴⁾ Zie het advies van het EESC (PB C 11 van 15.1.2013, blz. 59, paragraaf 1.2).

⁽⁵⁾ Zie het advies in voetnoot 4, paragrafen 2.3 en 3.2.

⁽⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) (PB L 352 van 9.12.2014, blz. 1).

⁽⁷⁾ Bedoeld zijn de „ETA's”: de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen, de Europese Bankautoriteit en de Europese Autoriteit voor effecten en markten.

⁽⁸⁾ Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//NL>

2.6. Met het thans voorliggende voorstel van verordening wordt voorgesteld de inwerkingtreding van de hele regeling met één jaar te verdagen tot 1 januari 2018.

3. Opmerkingen en commentaren

3.1. Globaal genomen strekt de PRIIP-verordening ertoe retailklanten en beleggers beter te beschermen, inzonderheid degenen die beleggen in PRIIP's. De voorziene grotere transparantie en de harmonisatie van het verplicht ter beschikking stellen van informatie komen ook ten goede aan de interne markt voor financiële diensten door het creëren van een gelijk speelveld tussen verschillende producten en distributiekanaalen. Aldus zal ook het consumentenvertrouwen in de financiële dienstensector verder herstellen.

3.2. Ter verwezenlijking van deze doelstellingen wordt vereist dat ontwikkelaars van PRIIP's voldoen aan een uniforme reeks vereisten inzake informatieverschaffing over producten en dat retailklanten en beleggers het KID over de aangeboden PRIIP's ontvangen. Dat moet toelaten dat retailbeleggers een beter inzicht kunnen verwerven in de economische aard en risico's van een bepaald product en verschillende aanbiedingen kunnen vergelijken.

3.3. In haar originele versie is voorzien dat de verordening in werking treedt per eind 2016. Die datum geldt in principe ook voor de „uitvoeringsmaatregelen” die de Commissie middels gedelegeerde handeling midden 2016 heeft vastgesteld, op basis van de RTN-ontwerpen van de ETA's. Die RTN betreffen de specificering van de presentatie en de inhoud van het KID, het gestandaardiseerde formaat van het KID, de methodologie die ten grondslag ligt aan de presentatie van risico en rendement en de berekening van kosten, alsmede de voorwaarden en de minimale frequentie voor evaluatie van de informatie in het KID en de voorwaarden voor het voldoen aan het vereiste om het KID voor retailbeleggers ter beschikking te stellen.

3.4. Terwijl de Raad in de onderzoeksperiode geen bezwaren maakte tegen de gedelegeerde handeling van de Commissie, verwierp het EP deze tekst met een resolutie van 14 september 2016 ⁽⁹⁾.

3.5. Ofschoon zij rechtstreeks van toepassing is per eind 2016 en de productie van een KID niet aan de vaststelling van de gedelegeerde handeling is gekoppeld, heeft het EP tegelijkertijd om uitstel van de inwerkingtreding van de PRIIP-verordening gevraagd. Een grote meerderheid van lidstaten heeft eveneens eenzelfde vraag om uitstel op tafel gelegd. Daarbij werd erop gewezen dat het ontbreken van technische normen een belemmering zou vormen voor de soepele toepassing van de verordening.

3.6. Het EESC kan zich in de gegeven omstandigheden vinden in het principe van een uitstel van de inwerkingtreding van de verordening. Zo niet ontstond het risico dat de belangrijkste vooropgestelde doelstellingen (cf. supra en infra) niet of onvoldoende zouden worden gerealiseerd. Verder kwam de verwerping van de gedelegeerde handeling er minder dan vier maanden voor de inwerkingtreding van de teksten, hetgeen voor de marktoperatoren zou geleid hebben tot rechtsonzekerheid en ernstige implementatieproblemen.

⁽⁹⁾ In de resolutie wordt het volgende aangegeven ter verwerping van de gedelegeerde handeling:

- „A. overwegende dat de gelijkbaarheid van consumentenvoorlichting over beleggingsproducten essentieel is met het oog op gelijke marktverhoudingen, ongeacht welke soort van financiële tussenfiguur deze producten ontwerpt of op de markt aanbiedt;
- B. overwegende dat het misleidend zou zijn om het kredietrisico buiten de berekening van de risicoklasse-indeling voor verzekeringsproducten te houden;
- C. overwegende dat de behandeling van „multi-option” producten nog steeds verduidelijking behoeft, met name in verband met de uitdrukkelijke vrijstelling voor ICBE-fondsen ingevolge Verordening (EU) nr. 1286/2014;
- D. overwegende dat de door de Commissie uitgevaardigde gedelegeerde handeling gebreken vertoont in de berekeningsmethode voor toekomstige prestatiescenario's en daarom niet beantwoordt aan het vereiste van Verordening (EU) nr. 1286/2014, namelijk informatie te bieden die „juist, eerlijk, duidelijk en niet-misleidend” is, en met name in het geval van sommige PRIIP's niet laat zien dat de belegger zijn geld kan verliezen, zelfs niet in het ongunstige scenario, en zelfs niet voor producten die regelmatig gedurende de aanbevolen vasthoudperiode verliezen hebben opgeleverd;
- E. overwegende dat het ontbreken van gedetailleerde richtsnoeren in de gedelegeerde verordening op het punt van de „beleggerswaarschuwing” het ernstige gevaar met zich brengt dat dit element in de essentiële-informatiedocumenten niet overal op de binnenmarkt consistente vorm krijgt;
- F. overwegende dat het Parlement van mening blijft dat opdracht moet worden gegeven tot nadere normering van het moment waarop een beleggerswaarschuwing moet worden afgegeven, bij wijze van extra technische reguleringsnorm;
- G. overwegende dat de regels in de gedelegeerde verordening, als zij ongewijzigd blijven, dreigen in te gaan tegen de geest en de bedoeling van de wetgeving, te weten de kleine belegger te verzekeren van duidelijke, vergelijkbare, begrijpelijke en niet-misleidende informatie;
- H. overwegende dat de voorzitter van de Commissie economische en monetaire zaken in zijn brief van 30 juni 2016 de vraag van het onderhandelingssteam van het Parlement aan de Commissie overbracht, of de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1286/2014 niet moet worden uitgesteld”.

3.7. Overigens herinnert het EESC aan zijn eerder advies over PRIIP's waarin het zich positief heeft opgesteld ten aanzien van de voorstellen ter zake en de ingeslagen weg⁽¹⁰⁾. Het Comité heeft bij die gelegenheid het belang benadrukt van een wetgevingshandeling waarin voor het eerst alle vormen van complexe financiële producten aan regels worden onderworpen en waarin wordt bepaald in welke mate deze producten vergelijkbaar zijn, onafhankelijk van het type ontwikkelaar ervan (banken, verzekeraars of beleggingsmaatschappijen).

3.8. Verder pleitte het Comité in dit vlak voor de totstandkoming van een eengemaakte financiële markt met duidelijke, nauwkeurige, eenvoudige en vergelijkbare informatie⁽¹¹⁾. Ook klonk het dat een homogeen, vereenvoudigd en geüniformeerd systeem het mogelijk maakt informatie te begrijpen en te vergelijken, waardoor de markt transparanter en doeltreffender wordt⁽¹²⁾. Het Comité voegt daar thans aan toe dat de toekomstige TRN van meet af aan effectief dienen bij te dragen aan de verbetering van het vertrouwen van de consumenten. Aldus moet het duidelijk zijn welke producten complex zijn, moeten zij hun beslissing met kennis van zaken kunnen nemen en dient er aandacht te zijn voor kosten- en rendementsaspecten. Om inconsistenties te vermijden, dient hier wel rekening te worden gehouden met de regels voorzien in de toekomstige regels in de MiFID-verordening⁽¹³⁾.

3.9. Het Comité is verder van oordeel dat de gekozen periode van één jaar kan bijgetreden worden, mits dit uitstel exceptioneel en eenmalig blijft en de tussenliggende periode gebruikt wordt om de definitieve gedelegeerde handeling vast te leggen en bekend te maken. Dat moet op de kortst mogelijke tijd gebeuren om zo snel als mogelijk duidelijkheid en zekerheid tot stand te brengen voor marktoperatoren, retailklanten en beleggers.

3.10. Overigens, door te kiezen voor een periode van één jaar valt de inwerkingtreding van PRIIP's opnieuw samen met de inwerkingtreding van de MiFID II-verordening⁽¹⁴⁾ die eveneens de consumenten ten goede komt. Die inwerkingtreding van MiFID II was eerder eveneens met één jaar uitgesteld⁽¹⁵⁾ en het Comité heeft daarmee ingestemd⁽¹⁶⁾.

3.11. Daarbij mogen de eerder vooropgestelde doelstellingen, die door het Comité zijn onderschreven, niet in het gedrang worden gebracht. Daarom is het noodzakelijk dat eventuele aanpassingen aan de gedelegeerde handeling passen binnen het huidige kader van PRIIP's.

3.12. Voor het overige, en voor zover nodig, lijkt het meer aangewezen de evaluatie van de PRIIP-verordening af te wachten, die door de thans voorgestelde verdaging van de inwerkingtreding, nu al één jaar na de inwerkingtreding van de PRIIP-verordening zal plaatsvinden⁽¹⁷⁾. Daarbij kan dan rekening worden gehouden met de eerste praktijk- en toezichtservaringen.

Brussel, 14 december 2016.

*De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ Zie het advies in voetnoot 4, paragraaf 1.2.

⁽¹¹⁾ Zie het advies in voetnoot 4, paragraaf 3.2.

⁽¹²⁾ Zie het advies in voetnoot 4, paragraaf 2.3.

⁽¹³⁾ Zie Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349).

⁽¹⁴⁾ De nieuwe MiFID II-regeling treedt in werking op 3 januari 2018. Dat is twee dagen na de datum voorzien in het huidige wijzigingsvoorstel inzake de nieuwe PRIIP-regeling.

⁽¹⁵⁾ Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 600/2014 betreffende markten in financiële instrumenten, Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en Verordening (EU) nr. 909/2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie en betreffende centrale effectenbewaarinstanties, wat bepaalde data betreft — COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD).

⁽¹⁶⁾ Het EESC heeft ingestemd met het uitstel van inwerkingtreding van MiFID II, zie het advies van het EESC (PB C 303 van 19.8.2016, blz. 91).

⁽¹⁷⁾ Zie artikel 33 van de PRIIP-verordening, dat niet wordt gewijzigd door het hier besproken voorstel. Dat artikel voorziet een evaluatie van de verordening „binnen 31 december 2018”.