



Finansdepartementet
PB 8008 Dep
0030 Oslo



Dato: 20.08.2017
Vår ref.: 17-833
Deres ref.: 16/2890

Gjennomføring av PRIIPs-forordningen i norsk rett - høring

Det vises til departementets høringsbrev 18.05.17 vedrørende gjennomføring av forordning nr. 1286/2014 datert 26.11.14 (PRIIPs) i norsk rett. Finans Norge har følgende hovedsynspunkter til forslaget på høring:

- Finans Norge støtter at PRIIPs-forordningen gjennomføres i norsk rett ved en ny tversgående lov om nøkkelinformasjon for sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter. Loven bør imidlertid i hovedsak avgrenses til å gjennomføre de materielle sidene av forordningen, gjennom en henvisning. Finanstilsynets forhold og kompetanse bør så langt mulig reguleres av finanstilsynsloven.
- Finans Norge støtter ikke Finanstilsynets forslag om å utvide forordningens anvendelsesområde nasjonalt til individuelle pensjonsprodukter med investeringsvalg. EU kommisjonens tekniske standard fra mars 2017 om bruk av avkastningsforutsetninger er ikke tilpasset pensjonsprodukter. Pga. de siste årenes fallende renter og stabilt oppadgående aksjemarkeder medfører standarden at kundene gis overdrevent optimistiske prognoser. Dette vil kunne villede kunder som skal foreta viktige og ofte svært langsiktige investeringsbeslutninger.
- Salg av pensjonsprodukter med investeringsvalg er allerede undergitt et omfattende og robust regelverk. På toppen av myndighetskravene er det i tillegg bransjeregler om avkastningsprognoser som sikrer at kundene ved kjøp av både kollektive og individuelle pensjonsprodukter gis god og nøktern informasjon om hvilken avkastning de kan forvente. Dette bør ikke vike for EU-regelverket.
- Finans Norge mener at det er viktig at det legges til rette for at kunder og leverandører kan kommunisere digitalt. Både PRIIPs- og IDD-reguleringen har regler

om valg av medium for kommunikasjon. Det er viktig at det så langt som mulig ikke legges ytterligere begrensinger i norsk rett for bruk av digitale plattformer.

I. Innledende merknader

EUs nye regelverk om nøkkelinformasjon ved salg av pakkede spare eller forsikringsbaserte investeringsprodukter trer i kraft i EU fra 1. januar 2018. De nye kravene medfører at salg av slike produkter skal ledsages av et nøkkelinformasjonsdokument som gir en kortfattet, lettforståelig og objektiv beskrivelse av de meste sentrale forhold ved kundens investeringsbeslutning.

Regelverket er ikke til hinder for at et slikt nøkkelinformasjonsdokument kan distribueres digitalt og slik vi forstår forslaget legges det heller ikke opp til noen nasjonale særkrav som er til hinder for at kunden informeres gjennom digitale plattformer.

Finans Norge er på generelt grunnlag positive til en harmonisering av pre-kontraktuelle informasjonskrav på tvers av sektorinndelingene. Fra et forbrukerbeskyttelsessynspunkt er det viktig å unngå den type regelverksarbitrasje hvor utstedere velger den «juridiske innpakning» av et spareprodukt - der hvor dette er minst byrdefullt.

Samtidig har den kronglete prosessen i EU med å utforme tekniske standarder vist at harmoniseringstanken kan være utfordrende på detaljnivå for produkter som innholdsmessig besitter ulike egenskaper. Dette er særlig viktig å erkjenne for produkter som i utgangspunktet ikke omfattes av regelverket, dersom man vurderer anvendelse nasjonalt utover forordningens avgrenset virkeområde. Det vises til våre kommentarer nedenfor i pkt.

III. For øvrig vil Finans Norge også inngi noen merknader til den rettstekniske gjennomføringen (pkt. II), samt administrative sanksjoner og varsling (pkt. IV).

II. Lovtekniske forhold

Finanstilsynet foreslår at PRIIPs-forordningen gjennomføres i en ny tversgående lov om nøkkelinformasjon om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter. Forslaget gir en generell definisjon av virkeområdet, samt noen ytterligere generelle bestemmelser knyttet til norsk gjennomføring - samtidig som forordningsteksten foreslås tatt inn i norsk rett via en henvisning.

Finans Norge støtter det foreslåtte valg av gjennomføringsteknikk. På grunn av virkeområdet vil det ikke være tilstrekkelig å gjennomføre kravet i finansforetaksloven eller forskrifter til loven. I så fall måtte slik gjennomføring også suppleres med tilsvarende hjemler på verdipapirområdet. Et alternativ kunne vært å gi en forskrift via Finanstilsynsloven, men dette vil bryte med lovens gjeldende struktur ettersom loven i hovedsak regulerer Finanstilsynets og ikke tilsynssubjektenes virksomhet.

En generell lov som foreslått vil uansett bidra til å gjøre regelverket mer tilgjengelig enn et sett med forskrifter basert på den tradisjonelle sektorlovinnndelingen. Slik sett vil den foreslåtte gjennomføringsmåten harmonere godt med forordningens innplassering i EU-retten.

Hva gjelder forordningens og lovens virkeområde bemerkes imidlertid at valget av avgrensningsteknikk medfører en rekke tolkningsproblemer. Finans Norge viser til at europeisk bank- og forsikringsnæring – herunder norske medlemmer – har spilt inn til EU kommisjonen en rekke problemstillinger knyttet til avklaring av virkeområdet. Et praktisk viktig spørsmål for mange banker er bl.a. hvorvidt enkelte derivatprodukter – konkret såkalte sikringsinstrumenter hvis typisk formål er å sikre et underliggende kjøp i en annen valuta – skal omfattes av kravene til utarbeidelse av nøkkelinformasjon. Finans Norge ber om at norske myndigheter i en overgangsperiode utviser forståelse for at anvendelsen i noen tilfeller kan by på praktiske problemer, før alle avklaringer er på plass.

III. Om utvidet virkeområdet for pensjonsprodukter

Finans Norge har tidligere i vårt brev til departementet datert 10.05.17 adressert de uheldige konsekvensene ved å inkludere visse pensjonsprodukter i den norske gjennomføringen av PRIIPs-regelverket. Brevet følger vedlagt også her, men for ordens skyld gjentas hovedpunktene nedenfor.

Finanstilsynet har i utkast til ny lov § 5 foreslått at departementet i forskrift kan fastsette at loven helt eller delvis skal gjelde for andre produkter som har tilsvarende egenskaper som produkter omfattet av PRIIPs-forordningen. Finans Norge ser at det kan være praktisk for departementet å innta en slik hjemmel for å utvide virkeområdet nasjonalt. Samtidig vil vi minne om at det pga. konkurransehensyn bør utvises forsiktighet ved å innta produkter som EU etter en bred gjennomgang har vurdert det som mest hensiktsmessig å utelate fra regelverket. Ikke minst gjelder dette hvor virkeområdet – som i dette tilfellet – er gitt en negativ avgrensning.

Pensjonsprodukter er positivt unntatt fra forordningens virkeområde, men Finanstilsynet anfører likevel i utkastet til høringsnotat (pkt. 3.2) at det er mye som taler for at de nye kravene til nøkkelinformasjonsdokument også bør gjøres gjeldende for enkelte individuelle pensjonsprodukter med investeringsvalg. Dette omfatter fripolisert med investeringsvalg, pensjonskapitalbevis, pensjonsbevis og individuelle pensjonsordninger, både pensjonsspareavtaler og pensjonsforsikringsavtaler.

Finans Norge, har som nevnt ovenfor, allerede flagget innsigelser mot en slik utvidelse. Hovedårsaken er EU-kommisjonens nylig vedtatte tekniske standard med utfyllende regler (kommisjonsforordning nr.2017/653 datert 08.03.17). Forordningen stiller krav til bruk av avkastningsforutsetninger som etter vårt syn vil føre til at selskapene pålegges å gi kunder

informasjon som er direkte villedende - ettersom prognosene for fremtidig avkastning tar utgangspunkt i svært kortsiktig historisk avkastning og volatilitet.

Dersom PRIIPs-standarden legges til grunn ved salg og rådgivning av pensjonsprodukter, vil dette kunne villedende kunder som skal foreta viktige og ofte svært langsiktige investeringsbeslutninger. De siste årenes fallende renter og stabilt oppadgående aksjemarkeder innebærer at kunden i så fall vil formidles overdrevent optimistiske prognoser - til en betydelig mer beskjedne risiko enn hva som normalt legges til grunn i foretakenes antagelser. Et slikt regelverk vil også stå i et klart motsetningsforhold til Finanstilsynets gjeldende tilsynspraksis, hvor livselskapenes selvstendige ansvar for realistiske avkastningsforutsetninger er understreket.

God og korrekt informasjon, samt rådgivning til kunder er svært viktig. Norge har allerede i dag en robust regulering som etter vårt syn ivaretar informasjon til kunder på en god måte. Krav til informasjon og rådgivning ble som kjent utvidet ved innføringen av fripoliser med investeringsvalg. Hva gjelder bruken av avkastningsprognoser er regelverket dessuten supplert med en egen bransjeavtale basert på Finansdepartementets avkastningsprognoser for Statens pensjonsfond utland. I motsetning til PRIIPs-forordningen, gjelder bransjeavtalen alle produkter med investeringsvalg - både kollektive og individuelle ordninger. Dette sikrer at kundenes prognoser bygger på de samme forutsetninger uavhengig av om kunden er medlem i en kollektiv pensjonsordning eller ikke.

Finans Norge vil fraråde at man går videre med forslaget om å utvide PRIIPs-forordningens virkeområde til individuelle pensjonsprodukter. Dette bør kunne men i stedet legge til rette for at dagens praksis med bruk av Finans Norges bransjeavtale om avkastningsprognoser kan videreføres som grunnlag for informasjon og rådgivning for pensjonsprodukter. Vi er for øvrig ikke kjent med at andre land vurderer en tilsvarende utvidelse av forordningens virkeområde.

IV. Øvrige forhold– regulering av adm. sanksjoner og varsling

PRIIPs-forordningen inneholder også bestemmelser om enkelte andre forhold enn selve nøkkelinformasjonsdokumentet. Finanstilsynet foreslår at det i lovforslaget tas inn bestemmelser om bl.a. tilsynsmessig oppfølging (§ 7), overtredelsesgebyr (§ 8), straff (§ 9) og Finanstilsynets taushetsplikt om varsling mv. (§ 10).

PRIIPs-forordningen artikkel 24 og 25 inneholder en rekke sanksjonshjemler for tilsynsmyndighetenes tiltak ved overtredelse av forordningens bestemmelser. Denne «katalog» av ulike sanksjonsmidler skiller seg i formen fra Finanstilsynets eksisterende sanksjonsapparat i finanstilsynsloven § 7. En tilsvarende regulering av tilsynsmyndighetenes kompetanse finnes i det meste av nyere sektordirektiver og -forordninger på finansmarkedsområdet.

Finans Norge har i en rekke høringer om gjennomføring av nyere rettsakter på verdipapirområdet tatt til ordet for de nye EU-reglene om overtredelsesgebyr mv. bør underlegges en samlet og konsistent retts teknisk utforming i norsk rett. Herunder bør det være en målsetting at man - i den grad det er mulig pga. parallellitet i de ulike EU-reglene om sanksjoner- ikke sprer reguleringen over et større antall sektorlover, men gir reglene en samlet lovteknisk gjennomføring. Med unntak av straffebestemmelsen i utkastet til § 9, bør derfor departementet undersøke om de øvrige bestemmelsene som referer seg til Finanstilsynets kompetanse kan gis en felles regulering. Finanstilsynets har da også under pkt. 15.3 i høringsnotat 23.06.17 om norsk gjennomføring av IDD, foreslått at man foretar en slik samlet vurdering av reglene om overtredelsesgebyr i finansforetaksloven.

Det vises i denne sammenheng til at det i kapittel IX i forvaltningsloven fra 01.07.17 trådte i kraft en ny generell regulering av forvaltningens sanksjonsregime. Bestemmelsene her – som følger opp Sanksjonsutvalgets utredning publisert i NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» - gir en viktig ramme for også Finanstilsynets nye fullmakter på dette område.

Finans Norge er for øvrig enig med Finanstilsynet i at det ikke er nødvendig i å gå lenger i å innføre et administrativt sanksjonsregime enn det som følger av forordningen. Det er således ikke behov for å gi hjemler for at enkeltpersoner skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr, i tillegg til foretaket. Vi finner likevel grunn til å reise spørsmål om det lovteknisk er enklere å gjennomføre denne del av PRIIPs-forordningen i Finanstilsynsloven.

Finanstilsynet omtaler i høringsnotatet også PRIIPs-forordningens artikkel 28 nr. 1 og 2 som stiller krav til at relevante myndigheter innfører effektive ordninger om varsling. Det foreslås en bestemmelse om taushetsplikt for ansatte i Finanstilsynet i utkastet til ny lov § 10. Finanstilsynet stiller imidlertid i høringsnotatet selv spørsmål om en slik varslingsregel heller bør reguleres i Finanstilsynsloven. Finans Norge er enig i at det er grunn til å vurdere sistnevnte. Regler som retter seg mot ansatte i Finanstilsynet faller klart innenfor Finanstilsynslovens virkeområdet. Det vises for øvrig til våre merknader ovenfor.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Stefi Kierulf Prytz
direktør

Carl Flock
juridisk direktør

Vedlegg: Finans Norges brev 10.05.17 til Finansdepartementet