

Vergaderjaar 2008–2009

31 086

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn markten voor financiële instrumenten (Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten)

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2009

In deze brief schets ik de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (Bgfo). Dit mede naar aanleiding van de vragen die de commissie voor Financiën mij hierover stelde.

De commissie vraagt informatie over de uitkomsten van de consultatie en de reactie daarop. Hieronder zal eerst worden ingegaan op stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van het Bgfo. Vervolgens worden de belangrijkste punten uit de consultatie geschetst. Ook zal worden ingegaan op het definitieve pakket maatregelen zoals dat er nu uitziet. Daarna wordt nog ingegaan op een openstaande vraag over de fiscale behandeling van advisering en bemiddeling. Tenslotte worden enkele opmerkingen worden gemaakt over de regelgeving omtrent unit-linked beleggingsverzekeringen.

Vertraging kostentransparantie en bonusverbod

Met mijn brief van 12 september 2008 (kamerstuk 31 086, nr. 19) die is besproken in een AO op 6 november 2008 (kamerstuk 31 086, nr. 20) heb ik u geïnformeerd over het pakket maatregelen dat ik na overleg met de markt voornemens was te gaan treffen. Dit pakket was gericht op harmonisatie van de verschillende regels op het vlak van financiële dienstverlening, t.w. de adviesmatch-regels en de regels voortvloeiend uit MiFID. De beloningstransparantie is per 1 januari 2009 inwerking getreden en het dienstverleningsdocument zal per 1 juli 2009 verstrekt moeten worden door tussenpersonen.

Vervolgens zou kostentransparantie en een bonusverbod per 1 juli 2009 geregeld worden. Daarbij is vertraging opgetreden. Dat houdt verband met niet eerder voorziene werkzaamheden in het kader van de kredietcrisis en de complexiteit van de materie. De reacties waren over het algemeen zeer gedetailleerd en vaak technisch van aard en noopten tot zorgvuldige verwerking en nader overleg. Gegeven de vaste verandermomen-

ten is het daarom noodzakelijk alle maatregelen die voor 1 juli voorzien waren door te schuiven naar 1 januari 2010.

Recente signalen van consumentenorganisaties, AFM en verzekeraars gaven aanleiding om de reikwijdte van de maatregelen te heroverwegen. De AFM maakt in bijgevoegde brief melding van provisies tot boven de 80% bij koopsompolissen die in combinatie met consumptief krediet worden verstrekt, terwijl die bij hypotheke tot 71% beliepen.¹ Ik vind dat soort provisies excessief en onacceptabel. Bij uitvaartverzekeringen zijn ook sterke aanwijzingen van verzekeraars dat excessieve provisies worden betaald. Daarom wil ik gebruik maken van de vertraging om de reikwijdte van beloningstransparantie en de inducement-norm naar twee producten betalingsbeschermers en uitvaartverzekeringen uit te breiden.

Consultatiereacties en beoordeling

De consultatie in maart heeft in totaal 16 reacties opgeleverd. Deze reacties worden voor zover partijen daar toestemming voor hebben gegeven gepubliceerd op de website van het Ministerie van Financiën. Ik zal hier kort in gaan op de hoofdlijnen van de reacties per onderwerp. In het algemeen kan worden gesteld dat veel commentaar van technisch-juridische aard is. Zowel het regelen van het bonusverbod als van kosten-transparantie is zeer ingewikkelde materie waarbij grote zorgvuldigheid moet worden betracht. Het einddoel wordt echter breed gedeeld: het belang van goede informatie voor de consument zonder het speelveld tussen verschillende distributiekanaalen en aanbieders te verstoren.

Bonusverbod

Gekozen is voor het verbieden van elke provisie anders dan afsluit- en doorlopende provisie. Deze strikte vormgeving sluit aan bij de politieke wens van uw Kamer om alle ontwijkroutes af te sluiten. In de consultatie kwamen negatieve en positieve reacties op deze vormgeving. De positieve reacties komen uit consumentenhoek en van het Verbond van Verzekeraars. Deze partijen zien deze maatregel als belangrijke stap richting een zuiverder markt voor financiële dienstverlening. Het verbod op elke andere beloning dan afsluit- en doorlopende provisie draagt ertoe bij dat een adviseur zich uitsluitend zal richten op het belang van de consument.

De negatieve reacties hadden betrekking op de verstrekking en rigiditeit van het verbod. Sommige partijen stellen zich op het standpunt dat de inducement-norm (art. 149a) die per 1 januari 2009 van kracht is, voldoende mogelijkheden biedt voor de toezichthouder om op te treden tegen ongewenste provisies. Dit zou echter voorbijgaan aan de uitdrukkelijke wens van uw Kamer.

Tegelijkertijd heeft de consultatie wel concrete informatie opgeleverd over bepaalde niet-geldelijke vormen van vergoeding die het adviesproces efficiënter maken (denk aan het beschikbaar stellen van ict-toepassingen om productvergelijkingen te faciliteren) en die bijdragen aan de kennis en deskundigheid van financiële dienstverleners (seminars van aanbieders bijvoorbeeld).

Deze twee vormen van niet-geldelijke «vergoedingen» zijn in beginsel nog wel toegestaan, omdat hiermee het belang van de klant ook gediend wordt, terwijl het niet goed mogelijk lijkt deze «vergoedingen» per gesloten overeenkomst door te berekenen of transparant te maken. Daarbij blijft de norm dat dergelijke vergoedingen niet in strijd mogen zijn met het belang van de klant gelden en zal de AFM toezien op goede toepassing van deze norm. We stellen daarbij een ondergrens van EUR

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

100 voor de inducement-norm in, om onevenredige toezichtbelasting te vermijden.

Kostentransparantie

De nieuwe bepaling (art. 58a) waarmee kostentransparantie door aanbieders wordt geregeld voor complexe producten en hypotheeklen heeft twee doelstellingen. De consument inzicht geven in totaalprijs (vergelijking soortgelijke producten faciliteren) en door opsplitsing van kosten de werking van het product en het effect van kosten op vermogensopbouw inzichtelijk maken.

Om te borgen dat de kostentransparantie zinvolle en vergelijkbare informatie oplevert voor consumenten, moet de totaalprijs en belangrijke delen van de kosten nominaal in euro's worden medegedeeld aan de klant. Een deel van het commentaar was erop gericht te zorgen dat aanbieders (banken en verzekeraars) dezelfde aannames hanteren op basis waarvan een totale prijs wordt berekend, zodat vergelijkbaarheid van de informatie voor de consument geborgd is.

Het commentaar op deze bepalingen was in hoge mate technisch van aard. Complicaties vanwege verschillen tussen bancaire en verzekeringsproducten en zorgen omtrent begrijpelijkheid informatie voor consument zijn op basis van de consultatiereactie zoveel mogelijk ondervangen.

Informatie over dienstverlening van aanbieders

Verschillende partijen hebben opgemerkt dat het speelveld tussen distributiekanaalen wordt verstoord doordat tussenpersonen een dienstverleningsdocument moeten verstrekken en aanbieders die direct zelf financiële producten verkopen kunnen volstaan met een kwalitatieve kostenverklaring in de offerte. Dit probleem wordt in de nu voorliggende wijziging geadresseerd door aanbieders te verplichten ook informatie over aard en reikwijdte van hun dienstverlening te geven bij de kostenverklaring en die kostenverklaring voorafgaand aan de offerte te doen verstrekken aan de consument. Deze maatregel gaat vanaf 1 januari 2010. Op basis daarvan moet de consument een geïnformeerde keuze kunnen maken voor een distributiekanaal (tussenpersonen of directe aanbieders).

Zakelijke pensioenmarkt

In haar brief van 19 mei jl. vraagt de vaste commissie specifiek naar de gevolgen voor de zakelijke pensioenmarkt van aangekondigde veranderingen. Bij advisering en bemiddeling omtrent pensioenproducten, wat vaak richting werkgevers en dus zakelijke partijen geschiedt, geldt ook de norm dat beloningen niet in strijd met het belang van de klant mogen zijn. Ook pensioenproducten zijn complexe producten. In artikel 168a, waarin de inducement-norm voor complexe producten wordt geregeld, is sprake van «cliënt» waarmee niet alleen consumenten, maar ook op zakelijke klanten, worden bedoeld.

Omzetbelasting

In het kader van de heffing van omzetbelasting zijn in het overleg van 6 november vorig jaar twee vragen aan de orde gesteld: Hoe zit het met de advisering, wanneer moet er wel btw in rekening worden gebracht en wanneer niet?

In het kader van de heffing van btw geldt als uitgangspunt dat bij een combinatie van prestaties, elke prestatie normaal gesproken moet worden onderscheiden en zelfstandig moet worden beschouwd. Dit is anders

indien een prestatie als bijkomend moet worden aangemerkt. Een prestatie moet worden beschouwd als bijkomend bij een hoofddienst, wanneer deze prestatie voor de klant geen doel op zich is, maar een middel om de hoofddienst van de dienstverrichter zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Voor bijkomende prestaties geldt hetzelfde omzetbelastingtarief als voor de hoofdprestatie waaraan zij ondergeschikt zijn.

De prestatie van tussenpersonen bestaat uit een combinatie van prestaties, namelijk enerzijds de advisering van de consument en anderzijds het bemiddelen bij de totstandkoming van een krediet- of een verzekeringsovereenkomst. In geval de bemiddeling als hoofdprestatie moet worden aangemerkt, waaraan de prestatie van advisering ondergeschikt is, kan gesproken worden van één prestatie, nl. het bemiddelen bij de totstandkoming van een kredietovereenkomst.

In praktijk zal de kredietbemiddeling veelal als de doorslaggevende prestatie kunnen worden aangemerkt en de advisering als bijkomende prestatie. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn hangt uiteraard af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval.

De totstandkoming van de kredietovereenkomst zal voor de klant het doel zijn van de overeenkomst en niet de advisering. De advisering is dan ook voor de klant geen doel op zich, maar slechts een middel om de hoofdprestatie, de bemiddeling, zo aantrekkelijk mogelijk te maken. De prestaties van de tussenpersoon worden dan in het kader van de heffing van btw als één prestatie aangemerkt, nl. de bemiddeling bij de totstandkoming van een kredietovereenkomst. Deze prestatie is vrijgesteld van heffing van btw.

De voorgestelde maatregelen op het vlak van de harmonisatie van de provisieregelgeving veranderen niets aan de prestaties die de tussenpersoon aan de consument verricht. Er is nog steeds sprake van bemiddeling en advisering door de tussenpersoon, waarbij het doel van de prestatie voor de klant nog steeds de bemiddeling zal zijn en niet de advisering. De klant wil immers een kredietovereenkomst afsluiten en laat zich daarbij door de tussenpersoon bemiddelen. De bemiddeling zal ook dan als hoofddienst kunnen worden aangemerkt, waar de advisering als bijkomende dienst in op gaat. De vrijstelling van btw zal dan nog steeds kunnen worden toegepast. Het maakt voor de btw-vrijstelling van de prestatie niet uit door wie de tussenpersoon betaald wordt.

Dit wordt anders in geval de advisering niet meer als ondergeschikt aan de bemiddelingsdienst kan worden aangemerkt en als een zelfstandige dienst moet worden aangemerkt. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen in geval de tussenpersoon voor de adviesdienst, los van de bemiddelingsdienst, een aparte vergoeding in rekening brengt. In dat geval zou de prestatie van de tussenpersoon gesplitst moeten worden in een vrijgestelde bemiddelingsdienst en een belaste adviesdienst (19 %).

De advisering zal veelal als bijkomende prestatie bij het bemiddelen bij de totstandkoming van een krediet- of verzekeringsovereenkomst zal kunnen worden aangemerkt. De gehele prestatie van de tussenpersoon kan dan worden aangemerkt als het bemiddelen bij de totstandkoming van kredietovereenkomsten, welke prestatie is vrijgesteld van heffing van omzetbelasting. De voorgestelde maatregelen brengen hier geen verandering in.

Regelgeving met betrekking tot unit-linked beleggingsverzekeringen

In mijn brief van 17 december 2008 heb ik aangegeven u in de eerste helft van 2009 nader te informeren over de stand van zaken met betrekking tot vermogensbeheer bij verzekeraars. Ik gaf hierbij aan dat de vraag in hoeverre het vermogensbeheer bij verzekeraars onder publiekrechtelijke gedragsregulering valt, past in het onderzoek naar beleggingsverzekeringen dat ik uitvoer. In dat onderzoek komt onder meer de vraag aan de orde in welke mate «huisfondsen» binnen beleggingsverzekeringen gereguleerd zijn en of de eisen die in dit kader worden gesteld aan levensverzekeraars voldoen.

Huisfondsen in dit verband zijn fondsen waarin een verzekeringnemer kan inleggen in het kader van zijn levensverzekering, maar die niet zelfstandig als beleggingsinstelling aan het publiek worden aangeboden. Om deze reden vallen deze fondsen niet direct onder het toezichtregime voor beleggingsinstellingen. Indirect staan deze fondsen onder toezicht via het toezicht dat DNB houdt op verzekeraars. Dat toezicht voorziet enerzijds in regels ten aanzien van de onderneming, met betrekking tot de bedrijfsvoering, solvabiliteit, het aan te houden eigen vermogen, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid, en anderzijds ten aanzien van de producten zelf, met betrekking tot informatie om het product te beoordelen, informatie over de waardeopbouw en informatie over de risico's.

In het kader van dit onderzoek heb ik geanalyseerd in hoeverre het toezicht op beleggen via een beleggingsverzekering verschilt van het toezicht op het zelfstandig of via een beleggingsonderneming deelnemen in een beleggingsinstelling. Een aantal verschillen betreft de instelling zelf, bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfsvoering van de instellingen. Zo gelden bijvoorbeeld voor verzekeraars andere normen ten aanzien van de integere en beheerste bedrijfsvoering dan voor beleggingsondernemingen. Daarnaast verschillen de regels die van toepassing zijn op de relatie instelling-cliënt tussen verzekeraars, beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen. Dit betreft onder andere de wijze en mate van informatieverstrekking aan cliënten. Bij beleggingsverzekeringen geldt bijvoorbeeld niet de verplichting om historische rendementen in de Financiële bijsluiters op te nemen. In samenwerking met de AFM en DNB zal ik bepalen in hoeverre deze verschillen in regelgeving gerechtvaardigd zijn en dat de regels op bepaalde punten gelijkgetrokken moeten worden. Daarbij houd ik ook nadrukkelijk rekening met verschillende actuele Europese initiatieven die harmonisering van de regelgeving willen bevorderen.

Met name de recente mededeling van de Europese Commissie met betrekking tot de Packaged Retail Investment Products (PRIIPs) is in dit kader relevant. De Commissie heeft met deze mededeling een aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een solide en consistent regelgeving-skader voor pakketproducten voor retailbeleggingen (de verpakte beleggingsproducten waarop wordt gedoeld zijn bijvoorbeeld beleggingsinstellingen, beleggingsverzekeringen, gestructureerde effecten en gestructureerde deposito's). Naar verwachting komt de Europese Commissie aan het einde van 2009 met meer concrete voorstellen voor regelgeving.

Een ander Europees initiatief dat in dit kader van belang is, is het voorstel van de Europese Commissie voor een regelgevend kader voor alternatieve beleggingsinstellingen, de Alternative Investment Fund Managers richtlijn (AIFM). Hieronder vallen alle beleggingsinstellingen die momenteel niet op Europees niveau gereguleerd zijn, dat wil zeggen alle fondsen die niet onder de richtlijn inzake instellingen voor collectieve belegging in effecten (ICBE-richtlijn) vallen. De voorgestelde regelgeving wordt

momenteel in onderhandelingen uitgewerkt. Over de exacte reikwijdte van de richtlijn vindt nog discussie plaats, maar de nieuwe regelgeving zal vrijwel zeker de Nederlandse regels voor beleggingsinstellingen beïnvloeden. Mogelijk zijn de nieuwe regels ook van toepassing op huisfondsen van beleggingsverzekeringen.

In mijn beoordeling van de vraag of de verschillen in regelgeving – tussen beleggen via een beleggingsverzekering en deelnemen in een beleggingsinstelling – al dan niet weggenomen moeten worden, zal ik meewegen of wijziging van regelgeving vooruitlopend op deze Europese initiatieven zinvol is, gegeven de verwachting dat Europese harmonisatie zal plaatsvinden. U zult hierover nader worden geïnformeerd.

De minister van Financiën,
W. J. Bos