

Vergaderjaar 2003–2004

29 507

Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2004

Naar aanleiding van uw brief van 1 mei 2004 inzake het voorlopige behandelingschema van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) (zie bijlage), bericht ik u als volgt. Uit uw brief blijkt dat de vaste commissie voor Financiën bereid is mee te werken aan een snelle behandeling van de Wfd. Gezien de verbetering van de positie van de consument van financiële diensten die met het wetsvoorstel kan worden bereikt, verheugt dat mij zeer. In het voorlopige behandelingschema geeft u tevens aan dat de concrete inhoud van het Besluit financiële dienstverlening (Bfd) op 14 juni 2004 aan de Kamer ter beschikking moeten worden gesteld, teneinde de beoogde datum van inwerkingtreding van de Wfd per 1 januari 2005 te kunnen realiseren.

De Wfd is een kaderwet. Het wettelijke kader introduceert de kern van de verplichtingen waaraan financiële dienstverleners moeten voldoen. Een aantal van deze bepalingen kan in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt. De richting van deze uitwerking wordt bepaald door de inhoud van de wet, de memorie van toelichting en de parlementaire behandeling die over deze bepalingen plaatsvindt. Daarmee is de behandeling van de Wfd door de Tweede Kamer ook richtinggevend voor het Bfd. Ik acht het om die reden wenselijk om de discussie over de wettelijke uitgangspunten voor het toezicht op financiële dienstverleners op een zo vroeg mogelijk moment met de Tweede Kamer aan te gaan. Pas nadat hierover overeenstemming is bereikt kan de definitieve inhoud van het Bfd worden vastgesteld.

Ik heb begrip voor de wens van de commissie om inzicht te krijgen in de nadere uitwerking van de Wfd. Met name de meer beleidsmatige onderwerpen vergen gepaste aandacht van de Tweede Kamer. Om tegemoet te komen aan de door de commissie geuite wens, en zo dat de Wfd en het Bfd elkaar niet gijzelen, wordt hieronder kort de essentie van de Wfd weergegeven en wordt vervolgens ingegaan op de inhoud (op hoofdlijnen) en de planning van het Bfd.

Ik hoop dat ik daarmee in uw eerste behoefte aan aanvullende informatie kan voorzien en dat u zonder op dit moment over het Bfd te beschikken de behandeling van de Wfd voort kunt zetten. Vanzelfsprekend zal ik u gedurende de behandeling graag op de geëigende momenten van alle relevante informatie voorzien en beleidsmatige onderwerpen met de Tweede Kamer bespreken. Tevens zal ik u in augustus 2004 een concept van het Bfd kunnen doen toekomen, waarin u de neerslag zult vinden van de hieronder beschreven beleidsmatige onderwerpen.

Het wettelijke kader

De Wfd introduceert een (aangescherpt) wettelijk kader voor het gedragstoezicht op aanbieders, bemiddelaars en adviseurs¹ ten aanzien van de volgende financiële producten: verzekeringen, krediet, betaalmiddelen, spaardeposito's, elektronisch geld en beleggingsobjecten. In essentie verlangt de wet van deze financiële dienstverleners dat ze betrouwbaar en deskundig zijn, hun klanten adequaat informeren, dat adviezen aan klanten worden gebaseerd op een «cliëntenprofiel» en dat men aangesloten is bij een erkende geschilleninstantie. Bovendien moet de bedrijfsvoering zodanig op orde zijn dat het voor de toezichthouder controleerbaar is of een financiële dienstverlener aan zijn Wfd-verplichtingen voldoet.

De verplichtingen van de Wfd zijn in beginsel gelijk voor alle financiële dienstverleners ten aanzien van alle financiële producten. Uitgangspunt van de Wfd is dat het voor de bescherming van een consument niet moet uitmaken via welk distributiekanaal hij een financieel product aanschaf, noch in welke financiële sector het betreffende product zijn oorsprong heeft (bijvoorbeeld de bancaire sector of de verzekeringssector). Dit uitgangspunt waarborgt bovendien dat het speelveld waarop financiële dienstverleners actief zijn zoveel mogelijk «gelijk» is en verstoring van de concurrentie zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De Wfd stelt voorts enkele eisen aan de verhouding tussen financiële dienstverleners onderling:

- een verbod om samen te werken met illegale financiële dienstverleners,
- een verplichting voor aanbieders om, kortweg, ernstige overtredingen van de regels door hun bemiddelaars te melden aan de AFM, en
- een verplichting voor financiële dienstverleners om elkaar te helpen wanneer dit voor het nakomen van de Wfd-verplichtingen noodzakelijk is.

Tenslotte bevat de Wfd een aantal bepalingen die rechtstreeks zijn overgenomen uit bestaande wetten als de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op het consumentenkrediet, alsmede bepalingen die dienen ter implementatie van de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten en de richtlijn Verzekeringsbemiddeling.

Een deel van de wettelijke bepalingen kan worden uitgewerkt in lagere regelgeving, waarvan het Bfd de kern zal vormen².

Het Besluit financiële dienstverlening

Bij het opstellen van het Bfd wordt geput uit de volgende drie bronnen:

- a. de bestaande lagere regelgeving voor financiële dienstverleners
 - b. de richtlijn Verzekeringsbemiddeling en de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten en
 - c. de adviezen van het Platform financiële dienstverlening
- Daarnaast behoeft de Wfd nog uitwerking op punten waarvoor deze

¹ Voorzover het specifiek advies betreft.

² Een aantal wettelijke bepalingen zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling, zoals de bepaling inzake het effectief kredietvergoedingspercentage en de mogelijkheid tot vrijstelling.

bronnen niet relevant zijn (opbouw register en vergunningverlening-procedure).

Met betrekking tot een beperkt aantal onderwerpen worden beleidsmatige vernieuwingen overwogen. Deze onderwerpen vormen voor een belangrijk deel de basis van de activiteiten van het Platform financiële dienstverlening.

a. Bestaande lagere regelgeving voor financiële dienstverleners

Met de inwerkingtreding van de Wfd zal een aanzienlijke hoeveelheid bestaande, goed werkende, regels worden gecontinueerd. Dit geldt met name voor de regels die thans gebaseerd zijn op de Wet op het consumentenkrediet, zoals het Besluit aanwijzing diensten Wet op het consumentenkrediet, het Besluit provisie kredietbemiddeling, het Besluit kredietvergoeding, de Regeling effectief kredietvergoedingspercentage, het Besluit informatieverstrekking kredietinstellingen (BIK), het Besluit kredietaanbiedingen Wet op het consumentenkrediet. Andere bestaande regelgeving die in dit verband relevant is: het Besluit financiële bijsluiter, de Nadere regeling financiële bijsluiter 2002, de Nadere regeling gedrags-toezicht effectenverkeer 2002, de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringsnemers 1998 (RIAV) en de Regeling informatieverstrekking Wet natura-uitvaartverzekeringsbedrijf. Een aanzienlijk deel van het Bfd zal derhalve bestaan uit een technische omzetting van een grote hoeveelheid bestaande spelregels.

b. Richtlijnen Verzekeringsbemiddeling en Verkoop op afstand van financiële diensten

Een andere bron zijn de richtlijn Verzekeringsbemiddeling en de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten. Deze richtlijnen bevatten met name op het terrein van informatieverstrekking enkele verplichtingen die in nationale regelgeving moeten worden opgenomen. Voor verzekeringsbemiddelaars gaat het dan om eisen ten aanzien van de relatie die zij hebben met verzekeraars. Voor de verzekeringsbemiddelaar zal de verplichting worden opgenomen om de consument te informeren of hij 10% of meer van de stemrechten of van het kapitaal van een verzekeraar bezit en andersom, of een verzekeraar een dergelijke deelneming in de verzekeringsbemiddelaar heeft. Vanwege het belang van crosssector consistentie zullen deze eisen ook van toepassing worden verklaard op andere bemiddelaars (bijvoorbeeld hypotheekbemiddelaars). De consument heeft er immers ook bij deze bemiddelaars belang bij om te weten welke relatie er tussen aanbieder en bemiddelaar bestaat. De grondslag voor deze eisen is neergelegd in de Wfd-artikelen inzake informatieverstrekking.

De richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten introduceert onder meer informatieverplichtingen voor de verkoop op afstand van alle financiële producten. Ten aanzien van de inhoud van deze informatie-eisen biedt de richtlijn de ruimte om additionele eisen te stellen. Gezien de hoeveelheid informatie-eisen die de richtlijn sowieso voorschrijft zal van deze mogelijkheid naar verwachting geen gebruik worden gemaakt. De door de richtlijn gestelde eisen komen op hoofdlijnen overeen met de eisen die in het kader van de financiële bijsluiter worden gesteld. In de evaluatie van de financiële bijsluiter die de Tweede Kamer deze zomer zal ontvangen, zal de verhouding tussen de richtlijn en de Nederlandse financiële bijsluiter nader aan de orde komen.

c. *De adviezen van het Platform financiële dienstverlening*¹

Conform het advies van de SER is ervoor gekozen de marktpartijen een prominente rol te geven bij het ontwikkelen van voorstellen voor de uitwerking van het geschetste wettelijke kader. Op verzoek van het ministerie van Financiën heeft de AFM daartoe in maart 2003 het Platform financiële dienstverlening opgericht. In dit Platform zijn de brancheverenigingen van financiële dienstverleners vertegenwoordigd. Via de onder dit Platform ressorterende werkgroepen is een groot deel van de markt betrokken bij de activiteiten van het Platform.

De activiteiten van het Platform waren in het afgelopen jaar gericht op uitbrengen van advies aan de AFM over de volgende onderwerpen:

- *Deskundigheid*: aan welke deskundigheidseisen moet een financiële dienstverlener voldoen en hoe moet deze deskundigheid worden aangetoond? Hier draait het in essentie om het formuleren van «eindtermen» waaraan de deskundigheid van een financiële dienstverlener moet voldoen en om het creëren van een institutionele structuur voor de erkenning van diploma's.
- *Informatieverstrekking en zorgplicht*: is een verdere uitwerking van de zorgplicht en de verplichting tot het verstrekken van adequate informatie noodzakelijk? Zo ja, hoe zou deze uitwerking vorm moeten krijgen? De adviezen van het Platform strekken hier tot het introduceren van een «dienstenwijzer/advieswijzer» aan de hand waarvan de consument geïnformeerd kan worden over de belangrijkste kenmerken van de dienstverlener. Voor de verzekeringssector bestaat een vergelijkbare dienstenwijzer/advieswijzer reeds. Een belangrijke vraag in dit kader is hoe de informatie in de Wfd-«dienstenwijzer/advieswijzer» zich zou dienen te verhouden tot andere wettelijk verplichte informatie.
- *Relatie aanbieder-bemiddelaar*: Het wetsvoorstel verplicht financiële dienstverleners elkaar te helpen indien zij zonder deze hulp niet aan de wettelijke vereisten kunnen voldoen. Het advies van het Platform wijst met name op het belang van deze verplichting in de situatie dat een aanbieder nieuwe complexe producten op de markt brengt.
- *Klachtenregelingen*: hoe moeten de thans sectoraal ingerichte klachtenregelingen worden vormgegeven? Het advies van het Platform pleit voor het creëren van één klachteninstellingen waar consumenten met problemen met alle Wfd-producten terecht kunnen.
- *Commissie operationalisering stichting en rolafbakening*: Het Platform doet voorstellen voor een wijze waarop het risicogeoriënteerde toezicht van de AFM kan voortbouwen op de binnen de markt aanwezige mechanismen voor kwaliteitsborging/zelfregulering.

De adviezen, die het Platform inmiddels in concept heeft afgerond, zijn openbaar (www.afm.nl/pfd). Het door het Platform opgestelde consultatiedocument met betrekking tot de adviezen is bijgevoegd².

Momenteel worden de adviezen van het Platform voorgelegd aan de markt teneinde na te gaan of de door het Platform ontwikkelde adviezen door de markt in den brede worden ondersteund. Deze consultatie is daarnaast van belang om de markt bewust te maken en nauw te betrekken bij de noodzaak om het bestaande kwaliteitsniveau een positieve impuls te geven.

De geconsulteerde marktpartijen hebben tot *18 juni 2004* om op de adviezen van het Platform te reageren. Vervolgens zal het Platform haar definitieve standpunt bepalen en dit aan de AFM rapporteren. De AFM zal in juli aan mij verslag uitbrengen en haar eigen advies over bovengenoemde onderwerpen kenbaar maken.

¹ Zie ook paragraaf 10 van de memorie van toelichting bij de Wfd.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De adviezen hebben betrekking op de vernieuwingen die mogelijk met de Wfd worden geïntroduceerd en zijn om die reden groot belang voor de verdere uitwerking van de Wfd in het Bfd. Het voornemen is om mede aan de hand van deze adviezen een concept besluit op te stellen dat in augustus 2004 gereed zou kunnen zijn.

Overige uitwerkingen Wfd

Naast eerder genoemde onderwerpen noodzaakt de Wfd tot uitwerking van enkele onderwerpen van meer praktische aard zoals de inhoud van het door de AFM te houden register en de gegevens die bij vergunningverlening aan de AFM dienen te worden overgelegd.

Daarnaast zal worden gezien of de wettelijke norm dat de bedrijfsvoering van de financiële dienstverlener de toezichthouder in staat moet stellen om na te gaan of de wet wordt nageleefd, een nadere uitwerking behoeft. Het is in dat kader niet de bedoeling om eisen aan de bedrijfsvoering te stellen die dat doel te buiten gaan en de uitwerking van deze norm zal tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven.

Tenslotte worden in het Bfd de criteria genoemd aan de hand waarvan de betrouwbaarheid van een financiële dienstverlener kan worden vastgesteld. De reeds voor andere financiële instellingen geldende betrouwbaarheidstoets zal hier als uitgangspunt dienen.

Vernieuwingen

Zoals hierboven reeds opgemerkt wordt over de belangrijkste vernieuwingen advies gevraagd aan het Platform financiële dienstverlening. Daarnaast is er nog een beperkt aantal onderwerpen waarover het ministerie separaat een vernieuwing overweegt.

In de eerste plaats wordt momenteel de financiële bijsluiter door de AFM geëvalueerd. De conclusies uit de evaluatie kunnen van belang zijn voor alle bestaande en door het Platform voorgestelde informatievoorschriften¹. Over de uitkomsten van de evaluatie en de daaraan te verbinden conclusies wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd. In de tweede plaats worden in de komende maanden enkele onderwerpen op het terrein van het verstrekken van krediet onder de loep genomen. Het gaat dan met name om het inrichten van de overkrediteringstoets – wat zijn de voor- en nadelen van een verdere concretisering van de wettelijke norm? – en de geldende reclameregels (zijn de reclameregels voldoende effectief in het voorkomen van misleiding). In het kader hiervan zal ook overleg met de marktpartijen en consumentenorganisaties plaatsvinden. Teneinde dit overleg zorgvuldig te kunnen voeren zullen de conclusies niet voor eind juni kunnen worden geformuleerd.

Administratieve lasten

Voor alle regels die op grond van het bovenstaande worden overwogen geldt dat een goede afweging van het met een regel beoogde doel en de daarmee samenhangende administratieve lasten van het grootste belang is. Indien immers de last te hoog wordt gelegd zal de prijs van financiële dienstverlening stijgen en zal dit mogelijk tot gevolg hebben dat de toegankelijkheid van financiële dienstverleners sterk wordt beperkt. Administratieve lasten voor financiële dienstverleners worden immers uiteindelijk door de consument van financiële producten betaald. Teneinde hiervoor concrete kaders te stellen zijn de administratieve lasten die voortvloeien uit het Bfd, voorzover het geen ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid betreft, reeds in de berekening van de administratieve lasten in paragraaf 10 van de memorie van toelichting bij de Wfd meegenomen.

Daarnaast voert het Platform financiële dienstverlening momenteel een «reality check» uit door middel van een pilot waarbij enkele tientallen

¹ Naast de financiële bijsluiter kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het consumentenkredietprospectus.

bedrijven bezocht worden. Aan de hand van deze pilot worden onder andere de incrementele¹ administratieve lasten van de Wfd en de adviezen van het Platform in kaart gebracht.

Een behandeling van de Wfd op korte termijn kan op een geordende wijze het regelgevend kader rond de financiële dienstverlening moderniseren, gericht op inwerkingtreding per 1 januari 2005. Ik hoop dat het u mogelijk is om op basis van het materiaal in uw bezit een oordeel te vormen over de wet zonder te beschikken over de concrete inhoud van het Bfd en het voorlopige behandelingschema van de commissie hierop aan te passen. Vanzelfsprekend zal ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, indachtig de wens om concrete informatie, uitvoerig ingaan op de vragen vanuit de commissie.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Dat deel van de administratieve lasten dat nieuw is voor financiële dienstverleners. Niet nieuw zijn «bestaande» administratieve lasten die samenhangen met bestaande wet- of regelgeving of een andere oorsprong hebben.

Den Haag, 1 mei 2004

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 28 april jl. is gesproken over het behandelschema van de Wet financiële dienstverlening (Wfd).

De beoogde datum van inwerkingtreding van de Wfd is 1 januari 2005. De commissie is bereid mee te werken aan een behandelschema waarin die beoogde datum van inwerkingtreding als uitgangspunt wordt genomen. De commissie meent evenwel dat een behandeling van de Wfd niet goed mogelijk is zonder voldoende kennis te hebben van de concrete inhoud van het op de Wfd gebaseerde Besluit financiële dienstverlening (Bfd).

Met inachtneming van het bovenstaande is door de commissie een voorlopig behandelschema vastgesteld. De commissie verzoekt u aan te geven of aan de aan het schema ten grondslag liggende verlangens over het tijdstip van beschikbaarheid van stukken kan worden voldaan.

Het voorlopig behandelschema luidt als volgt:

- Maandag 14 juni 2004: de concrete inhoud van de Bfd wordt aan de Kamer ter beschikking gesteld;
- Woensdagochtend 16 juni 2004: besloten technische briefing over de ontvangen tekst van de Bfd;
- Donderdag 17 juni: openbare hoorzitting over de Wfd/Bfd;
- Donderdag 24 juni te 14.00 uur: inbrengdatum voor het verslag;
- Dinsdag 24 augustus: nota naar aanleiding van het verslag wordt aan de Kamer toegestuurd;
- Woensdag 1 september: procedurevergadering waarin de vraag wordt besproken of het wetsvoorstel gereed is voor plenaire behandeling; zo ja
- Plenaire behandeling in week 38 (di 14, wo 15 en/of do 16 september 2004).

De commissie zou het op prijs stellen uiterlijk op donderdag 13 mei 2004 uw reactie te mogen ontvangen. Die reactie kan dan worden geagendeerd en besproken in de procedurevergadering van de commissie op woensdag 19 mei 2004.

De Griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck