

Vergaderjaar 2007–2008

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. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2008

Conform mijn toezegging tijdens het debat over het Nationaal regime onder de MiFID op 31 januari (29 507/28 122/31 086, nr. 51) treft u bijgaand de concept vrijstellingsregeling aan waarmee het nationaal regime zal worden gerealiseerd. Hieronder zal ik allereerst kort ingaan op de inhoud van het Nationaal regime en de wijze waarop de toezeggingen die gedaan zijn tijdens het genoemde debat zijn verwerkt. Het voorstel van regeling is eind februari ter consultatie voorgelegd aan individuele marktpartijen, brancheverenigingen en consumentenorganisaties. Ook is advies gevraagd aan de toezichthouders. In deze brief zal ik ook aandacht besteden aan de belangrijkste reacties. Tot slot is het voorstel van regeling, conform het verzoek van uw Kamer, voorgelegd aan Actal.

Inhoud Nationaal regime

De Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten (MiFID) is per 1 november 2007 van kracht geworden. Een belangrijke vernieuwing die de MiFID met zich brengt is dat het verlenen van beleggingsadvies als een beleggingsdienst wordt aangemerkt. Bij de implementatie van de MiFID bleek dat ook personen, die adviseren over gecombineerde producten met een beleggingscomponent onder de reikwijdte van de MiFID kwamen te vallen. Hierbij kan gedacht worden aan het ontvangen en doorgeven van orders met betrekking tot rechten van deelneming door tussenpersonen in het kader van effectenhypotheek, pensioenproducten, bankspaarproducten en vermogensopbouwproducten met een beleggingscomponent en het adviseren over transacties in dergelijke financiële instrumenten. De MiFID stelt zeer uitvoerige regels voor het verlenen van dergelijke beleggingsdiensten die niet altijd in verhouding staan tot de risico's die aan deze dienstverlening van tussenpersonen verbonden zijn. De regels van MiFID zijn met name opgesteld met het oog op beleggingsondernemingen die een breed scala aan beleggingsdiensten en beleggingsactiviteiten verrichten. Met name de organisatorische eisen die in de MiFID worden gesteld zijn niet proportioneel gelet op de beperkte dienstverlening van de hierboven genoemde

personen. Een onverkorte toepassing van alle bepalingen uit de MiFID zou deze personen bovendien met aanzienlijke lasten confronteren. Dit zou als ongewenst effect kunnen hebben dat personen hun dienstverlening beëindigen waardoor het productenaanbod voor consumenten zou verminderen. De MiFID biedt de mogelijkheid om ondernemingen die beperkt beleggingsdiensten verlenen onder voorwaarden vrij te stellen van de MiFID.

Bij het opstellen van het Nationaal regime zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Op de eerste plaats geldt dat de bescherming die de MiFID cliënten beoogt te bieden volledig in tact dient te blijven. Een ander uitgangspunt bij het Nationaal regime betreft de concurrentiepositie van personen die onder het Nationaal regime vallen in vergelijking tot de ondernemingen die op grond van MiFID beleggingsdiensten verlenen. Het Nationaal regime beoogt tevens het gelijke speelveld met ondernemingen die buiten de MiFID soortgelijke diensten verlenen (bijvoorbeeld dienstverlening op het gebied van beleggingsverzekeringen) zo veel mogelijk te waarborgen. Tenslotte geldt als uitgangspunt bij het opstellen van het Nationaal regime dat alleen wordt afgeweken van de MiFID indien de MiFID regels te belastend zijn voor de betrokken personen en niet passend zijn gelet op de dienstverlening en de daarmee samenhangende risico's.

Reikwijdte

De vrijstellingsmogelijkheid van artikel 3 van de MiFID strekt zich uit tot het ontvangen en doorgeven van orders in effecten en rechten van deelneming in een beleggingsinstelling en het beleggingsadvies dat omtrent deze financiële instrumenten wordt verstrekt. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld wordt de dienstverlening die binnen het Nationaal regime mogelijk is beperkt tot rechten van deelneming in beleggingsinstellingen. Deze reikwijdte sluit aan bij de praktijk van de tussenpersonen waarvoor het Nationaal regime is bedoeld. Dit betekent dat de dienstverlening met betrekking tot effecten in het kader van het Nationaal regime niet is vrijgesteld van de MiFID.

Consumentenbescherming

Het Nationaal regime bevat verschillende elementen die rechtstreeks betrekking hebben op het contact met de klant. Het betreft de regels ten aanzien van de zorgplicht, de informatieverstrekking, de ken-uw-cliëntregels en de cliëntovereenkomst. Binnen het Nationaal regime is de algemene zorgplicht van de MiFID van overeenkomstige toepassing. Om geen concessies te doen aan de consumentenbescherming is wat betreft de informatieverstrekkingregels en de ken-uw-cliëntregels ook rechtstreeks aangesloten bij de MiFID. De MiFID kent ook een verplichting om een cliëntovereenkomst af te sluiten en zodoende de aard en reikwijdte van de dienstverlening van de tussenpersoon voor de cliënt helder vast te leggen. In het Nationaal regime is ook een dergelijke verplichting opgenomen, maar deze is wel toegesneden op de specifieke dienstverlening onder het nationaal regime.

Deskundigheid

Tijdens de behandeling van de MiFID bleken er zorgen te bestaan ten aanzien van de deskundigheid van tussenpersonen ten aanzien van het adviseren over beleggingsdiensten. Die zorgen onderschrijf ik en ik heb dan ook toegezegd, op advies van het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening, de deskundigheidseisen voor partijen die onder het Nationaal regime actief zijn te verhogen ten opzichte van wat nu voor tussenpersonen vereist is. Conform mijn toezegging tijdens het debat van

31 januari wordt daarbij aangesloten bij hetgeen in de effectenwereld al gebruikelijk was. Het niveau wordt dus vergelijkbaar met hetgeen bekend staat onder de noemer «DSI-niveau financieel adviseur».

Hiermee wordt overigens wel afgeweken van de MiFID maar met goede reden. Voor beleggingsondernemingen geldt op grond van de MiFID alleen een organisatorische eis dat zij moeten beschikken over personeel dat in algemene zin is toegerust op de door hen uit te oefenen taken. Op grond van de MiFID is het niet mogelijk om verdergaande deskundigheidseisen voor te schrijven. Om te garanderen dat onder het Nationaal regime de deskundigheid voldoende zal zijn heb ik de deskundigheidseisen voor medewerkers op advies van het CDFD in de regeling gespecificeerd.

Een vervolgvraag is hoe om te gaan met de deskundigheidseisen bij advisering over producten die niet onder het Nationaal regime vallen maar wel enigszins vergelijkbaar zijn met dergelijke producten zoals beleggingsverzekeringen. Op advies van het CDFD heb ik een regeling in voorbereiding waarmee ook voor de rest van de markt dezelfde nieuwe hogere eisen zullen gaan gelden. Deze regeling zal spoedig in werking treden.

Organisatorische eisen

De gedetailleerde organisatorische eisen van de MiFID zijn niet integraal overgenomen. Er gelden enkele algemene organisatorische eisen die zijn afgestemd op de risico's van de dienstverlening. Dit betekent dat het merendeel van de gedetailleerde organisatorische eisen uit de MiFID niet van toepassing zijn in het Nationaal regime. Ondernemingen hoeven niet over een aparte compliance-functie, een onafhankelijke risicobeheerfunctie of een onafhankelijke interne-controlefunctie te beschikken. De algemene «principle based» geformuleerde organisatorische eisen die op grond van de wet voor adviseurs gelden worden binnen het Nationaal regime voldoende geacht. Op een enkel punt zijn deze organisatorische eisen nader uitgewerkt conform de MiFID indien dat gelet op de consumentenbescherming een zekere meerwaarde heeft.

Provisies

In het nationaal regime zijn de MiFID beloningsregels van kracht. Tijdens het debat over het Nationaal regime heb ik u ook toegezegd om te gaan werken aan een geharmoniseerd provisiestelsel met als uitgangspunt de MiFID-regels dat per 1 januari 2009 in dienst te gaan. Momenteel ben ik daarover in gesprek met marktpartijen. Die gesprekken verlopen constructief, maar zijn nog niet afgerond. De precieze invulling van het geharmoniseerde systeem zal ik daarom op een later moment aan u voorleggen. Zoals besproken tijdens het algemeen overleg zullen de beloningsregels in het nationaal regime vooralsnog alleen gelden voor het beleggingsdeel van producten, tot het moment dat het geharmoniseerde provisiestelsel in werking treedt, om zodoende een gelijk speelveld tussen beleggingsverzekeringen en effectenproducten te realiseren.

Consultatiereacties

Het voorstel van regeling is eind februari ter consultatie voorgelegd aan individuele marktpartijen, brancheverenigingen en consumentenorganisaties. Er zijn reacties ontvangen van DNB, AFM, de NVA, NBVA, het Verbond van verzekeraars, NVB, Dufas, BAVAM, het CDFD, het NIBE-SVV en ING.

De hoofdpunten van de ontvangen reacties worden hieronder besproken. De technische opmerkingen zijn grotendeels overgenomen. Verder is de toelichting op het wetsvoorstel op enkele punten aangevuld en naar aanleiding van de opmerkingen verduidelijkt.

Cliëntovereenkomst

Een aantal partijen heeft commentaar geleverd op de uitwerking van de verplichting tot het opstellen van een cliëntovereenkomst. Men was het in het algemeen eens met de gestelde verplichting maar had vragen over de concrete invulling ervan. Deze opmerkingen hebben geleid tot verduidelijking en nadere uitwerking van de invulling van deze verplichting in de toelichting bij de regeling

Overgangsrecht

De brancheverenigingen hebben verzocht om uitgestelde inwerkingtreding of een voldoende lange overgangperiode om hun interne bedrijfsvoering aan te passen met betrekking tot een aantal bepalingen van de regeling. Dit ziet met name op de uitgebreide informatieverplichtingen, de nieuwe ken-uw-cliënt bepalingen en de verplichting om een cliëntovereenkomst op te stellen. De inwerkingtredingsbepaling van de regeling is om die reden aangepast. In overleg met de branche en de AFM is besloten om voor de genoemde bepalingen een overgangstermijn van 3 maanden vast te stellen. De overige bepalingen van het Nationaal regime zullen onmiddellijke werking hebben. Dit betekent dat de zorgplicht en overige gedragsregels na publicatie direct van toepassing zullen zijn.

Begrip beleggingsadvies

Het Nationaal regime is van toepassing op het verlenen van beleggingsadvies en het ontvangen en doorgeven van orders met betrekking tot rechten van deelneming in beleggingsfondsen. Een aantal respondenten heeft de vraag gesteld wanneer nu precies sprake is van beleggingsadvies. Deze opmerkingen hebben geleid tot een nadere toelichting. In de communicatie en voorlichting over het Nationaal regime zullen aan de sector nadere richtsnoeren worden gegeven.

Administratieve lasten en nalevingskosten

Conform het verzoek van uw Kamer zijn de gevolgen voor het bedrijfsleven van het voorstel tot regeling in kaart gebracht en ter toetsing voorgelegd aan Actal. Het beoordelen van de gevolgen voor het bedrijfsleven van het nationaal regime is niet goed mogelijk zonder de aanleiding voor het nationaal regime daarbij te betrekken. De lasten die nu worden toegerekend aan het nationaal regime zijn niet eerder in kaart gebracht en daarom is het zinvol om dat nu wel te doen. De reden dat deze lasten eerder niet in kaart zijn gebracht is omdat dit zonder de inhoud van het nationaal regime te kennen niet goed mogelijk was. Bedacht moet echter worden dat zonder het nationaal regime de MiFID onverkort zou gelden voor de bedrijven die nu onder het nationaal regime zullen vallen en dus dat de kosten voor het bedrijfsleven hoger zouden zijn.

Bij de vaststelling van de gevolgen voor het bedrijfsleven is aangesloten bij de berekening die in het kader van de Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten is opgesteld. De regeling zal naar schatting 15 000 € aan directe toezichtkosten eenmalig en 9 000 € aan directe toezichtkosten structureel met zich meebrengen. De administratieve lasten worden eenmalig geraamd op 7 100 000 € en 800 000 € struc-

tureel. De overige nalevingskosten bedragen naar schatting 700 000 € eenmalig en 1 400 000 € structureel.

Vijf onderdelen zijn vrijwel volledig bepalend voor de administratieve lasten en nalevingskosten. De administratieve lasten vloeien vrijwel volledig voort uit de maatregelen die direct gericht zijn op consumentenbescherming, te weten de verplichting om informatie te verstrekken, de ken-uw-cliëntregels en de cliëntovereenkomst. De eenmalige overige nalevingskosten worden vrijwel volledig veroorzaakt door de verhoging van de vakbekwaamheidseisen en de verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Al deze eisen sluiten inhoudelijk aan bij de MiFID-normen. Actal heeft op 3 april geadviseerd om de regeling vast te stellen en geadviseerd om de lasten te compenseren. Er zal in de lopende kabinetsperiode dan ook naar worden gestreefd om de administratieve lasten die voor het bedrijfsleven uit de regeling voortvloeien te compenseren.

Situatie in omliggende landen

Ik heb uw Kamer tijdens het debat over het nationaal regime ook toegezegd na te gaan wat de situatie is in de ons omringende landen. In de bijlage¹ bij de brief treft u een korte schets van de situatie in België, Frankrijk en Duitsland aan. Zowel België, Frankrijk als Duitsland maken, net als Nederland, gebruik van de mogelijkheid die de MiFID biedt om een nationaal regime in te richten.

Op hoofdlijnen kent het Belgische regime overeenkomsten met het Nederlandse voorstel voor een Nationaal regime. Het is echter niet goed mogelijk om de regimes op dit moment goed te vergelijken aangezien de uitwerking nog niet volledig bekend is. Ook Frankrijk heeft de reikwijdte van haar regime beperkt tot de dienstverlening in verband met rechten van deelneming in beleggingsinstellingen («beleggingsfondsen»), heeft bij de inrichting van haar regime tevens gekozen voor het vasthouden aan de gedragsregels zoals die volgen uit de MiFID en eveneens afwijkende eisen ten aanzien van de inrichting van de organisatie en het aanhouden van kapitaal vastgesteld. Het Duitse stelsel sluit wat betreft reikwijdte waarschijnlijk aan bij het Nederlandse systeem, maar wat betreft de inrichting voor zover mij bekend niet.

Het verzoek van uw Kamer om na te gaan of de ons omringende landen gebruik zouden maken van de mogelijkheid om een nationaal regime in te richten was om te bezien of belemmeringen voor grensoverschrijdend verkeer voorkomen zouden kunnen worden. Hoe de nationale regimes in Nederland en in de ons omringende landen ook worden ingericht, deze nationale regelingen kunnen de grensoverschrijdende dienstverlening niet faciliteren noch hinderen. De uitzondering op de MiFID waarvan gebruik wordt gemaakt bij het vaststellen van de nationale regelingen heeft namelijk alleen betrekking op dienstverlening binnen de landsgrenzen. Zodra sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening zullen partijen in alle lidstaten volledig aan de MiFID-eisen moeten voldoen.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.