

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1462

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 10 september 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging richtlijn betreffende bepaalde instellingen voor collectieve

belegging in effecten (icbe's) (Kamerstuk 22 112, nr. 1461)

Fiche 2: Verordening essentiële-informatiedocumenten voor retail beleggingsproducten (PRIIPs)

Fiche 3: Herziening richtlijn verzekeringsbemiddeling (Kamerstuk 22 112, nr. 1463)

Fiche 4: Richtlijn snellereactiemechanisme tegen btw-fraude (Kamerstuk 22 112, nr. 1464)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche : Verordening essentiële-informatiedocumenten voor retail beleggingsproducten (PRIIPs)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad over essentiële informatiedocumenten voor beleggingsproducten.

Datum Commissiedocument

3 juli 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012)352

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201784

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012)187 en 188

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

De gewone wetgevingsprocedure: een gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt binnen de kaders van de verordening gedelegeerde handelingen vast met betrekking tot de vormgeving, de inhoud en de verstrekking van het document met essentiële retail beleggersinformatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om vaststelling van een gemeenschappelijk symbool dat op de essentiële beleggersinformatie geplaatst moet worden om dit document van andere informatie te onderscheiden en de methode en termijn van verstrekking.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde verordening verplicht aanbieders van retail beleggingsproducten om een document op te stellen met essentiële beleggersinformatie (Key Investor Document, KID). Als voorbeelden van beleggingsproducten noemt de Commissie beleggingsfondsen, verzekeringsovereenkomsten met een beleggingscomponent en samengestelde beleggingsproducten. Ook private pensioenen vallen onder de verordening (arbeidsgerelateerde pensioenen en AOW vallen niet onder de verordening). In de verordening worden uniforme regels vastgesteld betreffende de vorm en inhoud van dit document en de verstrekking hiervan aan retail beleggers (dus niet-professionele beleggers). De EU kent een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de Interne Markt. De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel worden door Nederland als positief beoordeeld.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om de transparantieregels op het terrein van de productinformatie aan retailbeleggers te harmoniseren. De voorgestelde horizontale aanpak is gerechtvaardigd gezien de gestelde doelen: harmonisatie tussen lidstaten en harmonisatie tussen sectoren. Producten die als substituten van elkaar kunnen functioneren, moeten onder zodanige regels vallen dat het niveau van beleggersbescherming en administratieve lasten vergelijkbaar is. Het is essentieel dat de regels voor deze producten (ook wel PRIIPs genoemd: «packaged retail investment products», dus verpakte producten voor retailbeleggingen) aansluiten op de verzekerings-bemiddelingsrichtlijn (IMD) en de Richtlijn Markten voor financiële instrumenten (MiFID), ook wordt gekeken naar de samenhang met transparantievoorschriften die op basis van andere richtlijnen gelden, zoals de hypotheckenrichtlijn (MCD). Anders kunnen de marktverhoudingen worden verstoord, doordat dan de situatie kan ontstaan dat de consument niet de productinformatie krijgt die het hem mogelijk maakt de producten die onder deze richtlijnen vallen onderling goed met elkaar te vergelijken, of de aanbieder met betrekking tot een product wel aan verkoopregels is gebonden maar niet aan transparantievoorschriften.

Daarnaast is het van belang dat het niveau van consumentenbescherming in Nederland niet wordt aangetast, dit dient tot uitdrukking te komen in de inhoud en de reikwijdte van het voorstel. Nederland kent namelijk al een crossectoraal document waarmee de retailbelegger de belangrijkste kenmerken en risico's van producten onderling kan vergelijken (de financiële bijsluiters). De consequentie van dit Commissievoorstel is dat de financiële bijsluiters vervangen zal worden door een document met essentiële beleggersinformatie (KID).

3. Samenvatting voorstel

De handel in retail beleggingsproducten verloopt steeds meer grensoverschrijdend. Voor retail beleggers zijn niet altijd de belangrijkste kenmerken en risico's van retail beleggingsproducten begrijpelijk en vergelijkbaar. Deze producten hebben vaak hetzelfde doel, maar een verschillende vormgeving. In de verschillende lidstaten zijn er ook verschillende niveaus van transparantieverplichtingen voor deze producten, die tevens afhangen van de uiteindelijke juridische vormgeving van een product. Dit leidt tot verschillen in consumentenbescherming en concurrentievervalsingen. Het doel van het voorstel is de transparantie op de markt voor retailbeleggingen te verhogen door op Europees niveau regels te stellen over vorm, inhoud en verstrekking van essentiële beleggersinformatie voor retail beleggingsproducten. Deze informatieverplichtingen worden horizontaal toegepast, dus los van de wijze waarop het desbetreffende product wordt verpakt of verkocht. Daarbij wordt gekeken naar de essentiële beleggings-

informatie die instellingen voor collectieve belegging in effecten nu al moeten verstrekken (opgenomen in UCITS richtlijn). Een belegger die verlies lijdt omdat de essentiële beleggersinformatie niet volgens de voorschriften van de verordening is opgesteld, kan de ontwikkelaar van het beleggingsproduct aansprakelijk stellen.

Het voorstel moet bijdragen aan de consumentenbescherming en het herstel van het door de financiële crisis sterk aangetaste beleggersvertrouwen in de financiële markten. Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat «doelmatige standaardisatie» van de essentiële retail beleggersinformatie de beste aanpak is. Dat betekent dat de essentiële beleggersinformatie zoveel mogelijk wordt gestandaardiseerd maar dat er bij de precieze eisen hieraan rekening wordt gehouden met de verschillen in producten. Daarnaast beperkt de Commissie de reikwijdte van het voorstel tot verpakte retail beleggingsproducten, maar wordt er een evaluatie ingebouwd om de reikwijdte eventueel aan te passen. Handhaving zal nationaal geschieden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 114 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief.

Proportionaliteit: positief.

Subsidiariteit: Voor bepaalde producten op de financiële markten vinden momenteel meer grensoverschrijdende transacties plaats dan voor andere producten. De gedachte dat enerzijds voor het grensoverschrijdende handelen en anderzijds tussen substituu-producten ook binnen de lidstaten een gelijk speelveld dient te bestaan, rechtvaardigt niettemin een Europese aanpak van alle pakketproducten die op de retailbelegger zijn gericht. In dat licht steunt Nederland het voorstel van de Commissie om de regels op het terrein van de productinformatie te harmoniseren.

Proportionaliteit: De voorgestelde horizontale aanpak, dus een aanpak waarbij verschillende typen beleggingsproducten onder een gelijk transparantieregime worden geschaard, is gerechtvaardigd gezien de gestelde doelen: harmonisatie tussen lidstaten en harmonisatie tussen sectoren. Consumenten maar ook aanbieders van producten zijn gebaat bij een gelijk Europees speelveld van regelgeving voor transparantievoorschriften voor verschillende soorten retailbeleggingen. Handhaving dient, conform het Commissievoorstel, op nationaal niveau te gebeuren.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt gedelegeerde handelingen voor m.b.t. de vorm, de inhoud en de verstrekking van de essentiële retail beleggersinformatie. Deze bevoegdheidsoverdracht is mogelijk omdat het hierbij niet gaat om de essentiële onderdelen van de verordening. Er is door de Commissie gekozen voor de delegatieprocedure, maar volgens Nederland liggen «uitvoeringshandelingen» meer voor de hand, zodat lidstaten meer invloed kunnen uitoefenen. Voor Nederland is het immers van belang dat

de transparantie-eisen in lijn zijn met ons huidige niveau van transparantie-eisen zoals die nu gelden voor de financiële bijsluiter.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De Europese Commissie heeft geschat dat de eenmalige kosten voor de aanbieders van retail beleggingsproducten ongeveer € 171 miljoen bedragen en de jaarlijkse kosten ongeveer € 14 miljoen (voor de EU-27). De Commissie zal nog een impact assessment opstellen ten behoeve van de lagere regelgeving, omdat de daadwerkelijke kosten afhangen van de opties die op dat niveau gekozen worden. In Nederland zijn de kosten naar verwachting lager dan de inschatting van de Europese Commissie, omdat in Nederland al transparantieverplichtingen voor complexe producten gelden (de financiële bijsluiter) die vergelijkbaar zijn met de voorgestelde essentiële beleggersinformatie. De financiële bijsluiter dient wel naar verwachting op punten inhoudelijk te worden aangepast. Het kan wenselijk zijn dat op Europees niveau handvatten worden gegeven voor het opstellen van de essentiële beleggersinformatie, bijvoorbeeld door middel van een generator zoals we die in Nederland voor de financiële bijsluiter reeds kennen. Deze generator dient als hulpmiddel voor aanbieders die een financiële bijsluiter dienen op te stellen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Zie ook 5c.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Wet op het financieel toezicht, het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en de Nadere Regeling gedragstoezicht financiële ondernemingen zullen moeten worden aangepast, omdat de financiële bijsluiter voor de partijen die onder de reikwijdte van het voorstel vallen vervangen moet worden door de essentiële beleggersinformatie. Het ligt daarnaast voor de hand om de informatie-eisen voor producten die buiten de reikwijdte van PRIIPs vallen maar wel onder de reikwijdte van de financiële bijsluiter in overeenstemming te brengen met de eisen aan de essentiële beleggersinformatie. Op die manier blijven deze producten vergelijkbaar.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is nog niet bekend. De verordening is twee jaar na inwerkingtreding van toepassing.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er zal binnen vier jaar een evaluatie plaatsvinden. Deze ziet op drie punten: de praktische toepassing van de regels, vervanging van de regels voor instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) over essentiële beleggersinformatie door de PRIIPs regels en eventuele verruiming van de reikwijdte van de verordening tot andere financiële producten. Deze evaluatie is wenselijk. Het punt van de vervanging van de icbe-regels over essentiële beleggersinformatie ziet erop dat voor beheerders van icbe's al de verplichting geldt tot het geven van essentiële beleggersinformatie. In de evaluatie zal bekeken worden of deze voldoende aansluit bij de essentiële beleggersinformatie die verplicht is voor producten die onder de PRIIPs vallen. Met betrekking tot het derde punt geldt dat Nederland voorstander is van een verruiming van de reikwijdte vergelijkbaar met de huidige reikwijdte van de financiële bijsluiter.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorzien.

De AFM houdt nu al toezicht op een soortgelijk informatiedocument: de financiële bijsluiter.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland ondersteunt het Commissievoorstel voor PRIIPs op hoofdlijnen. Het ondersteunt een geïntegreerde horizontale aanpak die ziet op transparantie. Retail producten die als substituten van elkaar kunnen functioneren, moeten onder soortgelijke transparantieregels vallen zodat er een vergelijkbaar niveau van beleggersbescherming en administratieve lasten is. Nederland steunt de insteek van de Europese Commissie dat de consument het uitgangspunt voor de essentiële beleggersinformatie dient te zijn, de uiteindelijke voorschriften die hieraan worden gesteld dienen dus te leiden tot een document dat voor de consument begrijpelijk is en vergelijking mogelijk maakt. Nederland heeft eerder samen met het VK negatief gereageerd op het besluit van de Europese Commissie om verkoopregels en transparantie-eisen van dezelfde producten in verschillende richtlijnen onder te brengen, maar dit is uiteindelijk niet haalbaar gebleken. Nu moeten we alert zijn op een goede aansluiting van de verschillende regels. Het is essentieel dat de PRIIPsregels aansluiten op de richtlijn Verzekeringsbemiddeling (IMD) en de Richtlijn Markten voor financiële instrumenten (MIFID). Als dit niet het geval is dan kunnen de marktverhoudingen verstoord raken doordat de consument niet die productinformatie krijgt die het hem mogelijk maakt deze producten onderling goed met elkaar te vergelijken. Dat is niet in het belang van de aanbieders en ook niet in het belang van de consumenten.

Nederland kent al een financiële bijsluiter voor complexe producten. Dit is een crosssectoraal document waarmee de retailbelegger de belangrijkste kenmerken en risico's van producten onderling kan vergelijken. Qua reikwijdte, inhoud en vorm is de inzet om geen afbreuk te doen aan het huidige niveau van consumentenbescherming dat in Nederland door de financiële bijsluiter is bereikt en financiële producten voor consumenten voldoende vergelijkbaar maakt. Dit betekent ook dat Nederland de ruimte moet hebben om soortgelijke transparantie-eisen als in het voorstel te stellen aan producten die buiten de reikwijdte van het voorstel vallen of uitgezonderd zijn, zodat consumenten deze producten wel met elkaar kunnen vergelijken. Daarbij is de huidige inhoud van de financiële bijsluiter voor Nederland de leidraad voor wat we in de essentiële beleggersinformatie willen opnemen. Daarbij geldt wel dat harmonisatie op Europees niveau van deze transparantie-eisen belangrijker is dan op detailniveau alle eisen die nu voor de financiële bijsluiter gelden terug te laten komen in het nieuwe document wat de Europese Commissie voorstelt. Daarnaast zullen de regels in het voorstel met betrekking tot private aansprakelijkheid van een aanbieder die zich niet aan de regels met betrekking tot de essentiële beleggersinformatie houdt, nader worden bekeken. Nederland vindt het positief dat derde pijler pensioenen, dus private pensioenen, ook in het voorstel zijn opgenomen, in het kader van de vergelijkbaarheid van producten met eenzelfde doel voor retailbeleggers.