

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1463

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 (PRIps) (Kamerstuk 22 112, nr. 1462)

Fiche 3: Herziening richtlijn verzekeringsbemiddeling

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

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

Fiche : herziening richtlijn verzekeringsbemiddeling

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende verzekeringsbemiddeling (herschikking)

Datum Commissiedocument

3 juli 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 360

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201785

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SDW (2012) 191

SDW (2012) 192

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SC0191:NL:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SC0191:NL:NOT)

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

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

a) Rechtsbasis

De richtlijn is gebaseerd op de artikelen 53 lid 1 en 62 WVEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Het voorstel wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure (gekwalficeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing Europees Parlement).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Vooral technische invulling binnen de hoofdnormen wordt gedelegeerd aan de Commissie. De Europese Autoriteit voor Verzekeringen en Bedrijfspensioenen (EAVB) ontwikkelt de ontwerpen van deze handelingen.

Het voorstel geeft de Commissie op grond van de volgende artikelen de bevoegdheid voor onbepaalde tijd om gedelegeerde handelingen vast te stellen:

- artikel 8, zevende lid: vakbekwaamheidseisen

- artikel 17, vijfde lid: transparantie beloning tussenpersoon
- artikel 23, derde lid: procedures om belangenconflicten te voorkomen
- artikelen 24, zesde lid, en 25, vijfde lid: gedragsregels met betrekking tot verzekeringen met een beleggingscomponent.

De Raad en het Europees Parlement kunnen de bevoegdheid te allen tijde intrekken. Tegen gedelegeerde handelingen kan binnen twee maanden bezwaar worden aangetekend door het Europees Parlement of de Raad. Tevens is de Commissie bevoegd om technische uitvoeringsnormen vast te stellen met betrekking tot onder meer de procedures en formulieren voor de verstrekking van informatie in verband met sancties (artikel 31, derde lid).

2. Samenvatting BNC-fiche

De huidige richtlijn verzekeringsbemiddeling¹ is in werking sinds 2002 en wordt herzien. De reikwijdte van deze richtlijn wordt onder meer uitgebreid van tussenpersonen naar verzekeraars («direct writers»), zodat een gelijk speelveld wordt gecreëerd voor alle marktparticipanten die bij de verkoop van verzekeringen zijn betrokken. Verder worden de gedragsregels voor verzekeraars en tussenpersonen aangescherpt (regels omtrent informatieverstrekking en advies), zodat de consument beter geïnformeerd is en de verschillende distributiekkanalen en producten beter met elkaar kan vergelijken.

Het voorstel voldoet aan de bevoegdheidseis, subsidiariteitseis en proportionaliteitseis, maar wat betreft de gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie omtrent vakbekwaamheidseisen heeft het kabinet twijfels.

Nederland is voorstander van een herziening van de richtlijn die kan leiden tot een betere consumentenbescherming binnen de EU. Nederland kan zich vinden in het doel om een gelijk speelveld voor verzekeraars en tussenpersonen te creëren die betrokken zijn bij de verkoop van verzekeringen. Wel dient het huidige niveau van consumentenbescherming in Nederland te kunnen worden gehandhaafd. Dit geldt met name voor de vakbekwaamheidseisen en het provisieverbod voor complexe producten dat per 1 januari 2013 in werking zal treden. Op basis van het huidige voorstel lijkt het overigens mogelijk om het provisieverbod te handhaven. Tenslotte vergt de transparantie over de vergoeding van bemiddelaars in schadeverzekeringen nadere bestudering.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het voorstel heeft als doel het creëren van een gelijk speelveld voor alle marktparticipanten die betrokken zijn bij de verkoop van verzekeringen, het verbeteren van de consumentenbescherming en het bevorderen van een interne markt voor financiële diensten. Tevens heeft de richtlijn als bijkomend doel de sancties in geval van overtredingen van de richtlijn te harmoniseren.

Het toepassingsgebied wordt in het voorstel uitgebreid naar «direct writers», bedrijven die verzekeringen als nevenactiviteit verkopen (zoals autoverhuurders, reisbureaus) en verleners van diensten na verkoop van de verzekering zoals schaderegelaars.

Het voorstel verduidelijkt de te volgen notificatieprocedure wanneer een bemiddelaar in verzekeringen het voornemen heeft zijn werkzaamheden via een bijkantoor of via het verrichten van diensten uit te oefenen in een andere lidstaat, alsook de bevoegdheden van de toezichhoudende autoriteiten in de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst in dit verband. Verder worden de gedragsregels voor verzekeraars en tussen-

¹ Richtlijn nr. 2002/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PbEU L 9).

personen aangescherpt, onder andere op het gebied van vakbekwaamheidseisen, advisering, informatieverstrekking (zowel met betrekking tot de dienstverlening als met betrekking tot de producten), transparantie over de beloning en belangen.

Er worden aanvullende gedragsregels voorgesteld voor verzekeringen met een beleggingscomponent. Voor deze aanvullende gedragsregels wordt aangesloten bij de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID II).¹

De EAVB zal richtsnoeren opstellen voor het toezicht op koppelverkoop en met betrekking tot de aard van de administratieve maatregelen en sancties en de omvang van de administratieve boetes.

– Impact assessment Commissie

Aan de richtlijn zijn kosten verbonden voor het bedrijfsleven (bijvoorbeeld: opstellen van procedures en opstellen van de te verstrekken informatie) en de lidstaten (introductie van nieuwe regelgeving). Door de betere consumentenbescherming zullen er waarschijnlijk minder wanbetalingen zijn en de versterking van de interne markt kan de kosten voor verzekeringen verlagen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 53 lid 1 en 62 WVEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De richtlijn heeft als doel om te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden voor alle financiële ondernemingen die bij de verkoop van verzekeringen betrokken zijn en een betere bescherming van de consument. De meeste onderwerpen die door de herziening worden bestreken, vallen reeds onder de richtlijn verzekeringsbemiddeling. De verzekeringsmarkt is steeds meer grensoverschrijdend van aard geworden. Daarom is het van belang dat de voorwaarden waaronder verzekeraars en tussenpersonen kunnen concurreren en de regels omtrent consumentenbescherming over de grenzen vergelijkbaar zijn. Consumenten kunnen op die manier verzekeraars en tussenpersonen uit verschillende lidstaten beter met elkaar vergelijken. De aanpassingen kunnen niet op nationaal niveau worden gerealiseerd, aangezien de verschillende regels omtrent consumentenbescherming kunnen leiden tot regelgevingsarbitrage en concurrentievervalsing.

Het proportionaliteitsoordeel is eveneens positief. De gekozen maatregelen staan in goede verhouding tot het beoogde doel. Het voorstel kan op een effectieve manier een betere bescherming van de consument op Europees niveau bewerkstelligen. In het voorstel wordt rekening gehouden met het verschil tussen levensverzekeringen en schadeverzekeringen. Tevens gelden voor verzekeringen met een beleggingscomponent aanvullende eisen. Het voorstel gaat uit van minimumharmonisatie. Lidstaten kunnen derhalve strengere maatregelen nemen indien dat met het oog op consumentenbescherming nodig wordt geacht. De minimumnormen worden wel aanzienlijk verhoogd.

¹ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor financiële instrumenten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad (herschikking), COM (2011) 656 definitief.

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

Gegeven het vaak technische karakter van de specifieke bepalingen onderschrijft Nederland dat de technische invulling binnen de hoofdnormen wordt gedelegeerd aan de Commissie. Wel is het van belang dat duidelijk in de teksten van de richtlijn is omschreven wat de bevoegdheden van de Commissie precies zijn.

Het kabinet heeft twijfels over de gedelegeerde bevoegdheid van de Commissie ten aanzien van de vakbekwaamheid aangezien op voorhand niet kan worden voorzien hoe de Commissie die bevoegdheden zal gebruiken en of dit het beginsel van subsidiariteit c.q. proportionaliteit in de praktijk kan doorkruisen. Belangrijk is dat het hoge niveau van vakbekwaamheid in Nederland kan worden gehandhaafd. Verder is de gedelegeerde bevoegdheid van de Commissie ten aanzien van de gedragsregels met betrekking tot verzekeringen met een beleggingscomponent een aandachtspunt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Door het voorstel zullen de werkzaamheden van de Europese toezichthouder (EAVB) worden uitgebreid. Deze uitbreiding kost ca. 0,75 miljoen per jaar voor de periode 2014–2016, waarvan 40% (€ 0,3 miljoen per jaar) ten laste komt van de EU-begroting, en 60% (€ 0,45 miljoen per jaar) door de nationale toezichthouders wordt gefinancierd.

Het voorstel maakt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het voorstel niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK.

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden.

Eventuele toename van de toezichtkosten van de AFM zullen worden doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen (middels de heffingen).

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

Het voorstel zal consequenties hebben voor het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven zal te maken krijgen met eenmalige nalevingskosten die nodig zijn om aan de nieuwe regels te voldoen. Het impact assessment van de Commissie begroot de structurele nalevingskosten op € 730 per financiële onderneming. Dit is een gemiddeld bedrag voor alle financiële ondernemingen binnen de EU. De structurele nalevingskosten kunnen in werkelijkheid hoger uitvallen.

Nadere uitwerking van de nalevingskosten zal worden gegeven in de memorie van toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn als ook de gedelegeerde maatregelen bekend zijn.

Voor de burger zijn er geen directe financiële consequenties voorzien. Er zijn structurele baten voor consumenten en de samenleving als geheel. Door de betere informatieverstrekking en advies zullen consumenten

beter in staat zijn producten te vergelijken. Dit kan leiden tot lagere kosten voor verzekeringsproducten. Tevens zal het gekozen product beter aansluiten bij de wens en persoonlijke situatie van de consument. Dit zou kunnen leiden tot minder wanbetalingen en minder trajecten in het kader van schuldhulpverlening.

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

Uit het voorstel vloeien geen administratieve lasten voort voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden en burger. Wel zijn er nalevingskosten voor het bedrijfsleven aan het voorstel verbonden (zie 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 (Wft) en het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft zullen moeten worden aangepast.

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. Na inwerkingtreding van de richtlijn hebben lidstaten gewoonlijk twee jaar om de richtlijn te implementeren in nationale wetgeving. Deze termijn acht het kabinet haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bepaalt dat de Commissie vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn de richtlijn zal evalueren. De evaluatie omvat een algemeen overzicht van de praktische toepassing van de in de richtlijn vastgestelde voorschriften en houdt daarbij rekening met de ontwikkelingen op de markt voor beleggingsproducten en met de ervaringen die zijn opgedaan met de richtlijn en de verordening betreffende essentiële informatie over beleggingsproducten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid voorzien.

b) Handhaafbaarheid

De AFM wordt bij de totstandkoming van deze richtlijn betrokken, zodat knelpunten rond handhaafbaarheid direct signaleerd kunnen worden en kunnen worden meegewogen in het Nederlandse standpunt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van een herziening van de richtlijn verzekeringsbemiddeling, aangezien deze kan leiden tot een betere consumentenbescherming binnen de EU. Nederland kan zich vinden in het doel om een gelijk speelveld voor verzekeraars en tussenpersonen te creëren die betrokken zijn bij de verkoop van verzekeringen. Wel dient het huidige niveau van consumentenbescherming in Nederland te kunnen worden gehandhaafd. Dit geldt met name voor de vakbekwaamheidseisen en het provisieverbod voor complexe producten dat per 1 januari 2013 in werking zal treden. Overigens lijkt het erop dat het provisieverbod kan worden gehandhaafd op basis van het huidige richtlijnvoorstel. Het kabinet zal alleen met deze richtlijn instemmen als aan het hoge niveau van consumentenbescherming niet wordt afgedaan. Waar mogelijk en wenselijk zal het kabinet erop inzetten dat er ruimte voor lidstaten blijft om zelf adequaat invulling te geven aan de onderwerpen die door de richtlijn worden bestreken, met name wat de kwalificatie-eisen betreft.

Voorts zal de samenloop met andere EU-richtlijnen, te weten PRIPS¹ en MiFID II en de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, een aandachtspunt zijn. Verder vergt de transparantie over de vergoeding van bemiddelaars in schadeverzekeringen nadere bestudering. Tevens is het kabinet van mening dat de eisen die aan bedrijven die verzekeringen als nevenactiviteit verkopen (zoals autoverhuurders, reisbureaus) en verleners van diensten na verkoop van de verzekering zoals schaderegelaars proportioneel dienen te zijn met het oog op de dienstverlening. Omtrent de eisen die aan deze dienstverleners worden gesteld, is verduidelijking van de Commissie gewenst.

¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad over essentiële-informatiedocumenten voor beleggingsproducten, COM(2012)352 final.