

Vergaderjaar 2001–2002

26 676

Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2001

1. Algemeen

In de nota Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten¹ is een aantal beleidsinitiatieven aangekondigd dat tot doel heeft de consument van financiële diensten zodanig te informeren over de aard en risico's van financiële producten, dat deze een goede en verantwoorde afweging kan maken bij de aanschaf van die producten. Deze beleidsinitiatieven beogen de markttransparantie – en daarmee de marktwerking – te bevorderen en zodoende de consument in staat te stellen verschillende financiële producten te vergelijken. Een belangrijk beleidsinitiatief is in dit verband de ontwikkeling van een Financiële Bijsluiter voor complexe financiële producten (destijds nog aangeduid als «kernpuntendocument»).

In de brief van 11 januari 2001² en in de beantwoording van de vragen naar aanleiding van deze brief³ bent u nader geïnformeerd over de voortgang van de ontwikkeling van de Financiële Bijsluiter. Hierin werd onder meer beschreven dat de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT) is verzocht de Financiële Bijsluiter te ontwikkelen. Vanwege de toegenomen vervlechting van financiële producten is immers een cross-sectorale invulling van de Financiële Bijsluiter van groot belang. In bijgevoegd advies, dat op 5 juli jl. van de RFT werd ontvangen⁴, wordt het resultaat beschreven van het onderzoek dat de RFT heeft verricht naar de voorwaarden waaraan een Financiële Bijsluiter dient te voldoen. Op basis hiervan heeft de RFT, na consultatie van de Consumentenbond en de representatieve organisaties van de marktpartijen, een standaardmodel voor de Financiële Bijsluiter ontwikkeld.

Uitgangspunt hierbij vormt het ontwerp-Besluit Financiële Bijsluiter dat het juridische kader voor dit model bevat en de toezichthouders de bevoegdheid geeft om, door het vaststellen van nadere regels, de Financiële Bijsluiter te concretiseren. Het ontwerp-Besluit is in het kader van de voorhangprocedure bijgevoegd.⁴

¹ Kamerstukken II 1998/1999, 26 676, nr. 1.

² Kamerstukken II 2000/2001, 26 676, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2000/2001, 26 676, nr. 4.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De RFT rondt deze maand de consultatie van de Consumentenbond en de representatieve organisaties van de marktpartijen over de nadere regels af en verwacht de regels in het vierde kwartaal van dit jaar te kunnen publiceren.

De RFT constateert in zijn advies onder meer dat bij consumenten een brede behoefte bestaat aan de informatievoorziening die de Financiële Bijsluiter hen kan bieden. Er zullen met de in het RFT-advies opgenomen reikwijdte op jaarbasis ca. 25 miljoen financiële producten worden verhandeld waarvoor de verplichting tot het verstrekken van een Financiële Bijsluiter zal gaan gelden. Door de invoering van de Financiële Bijsluiter kan de informatieverstekking aan de consument met betrekking tot die producten in belangrijke mate verbeteren. Dit betekent dat van de marktpartijen een aanzienlijke inspanning wordt gevergd om aan deze verplichting te kunnen voldoen. In de afweging over de reikwijdte van de verplichting tot het verstrekken van de Financiële Bijsluiter, alsmede bij het vaststellen van het moment waarop deze verplichting wordt ingevoerd, is gezocht naar een evenwicht tussen deze lastenverzwaring voor het bedrijfsleven en het gerechtvaardigde belang van consumenten bij een goede informatievoorziening.

In het onderstaande wordt kort ingegaan op de hoofdpunten van het RFT-advies.

2. Inhoud van het RFT-advies

Opzet

De RFT hanteert terecht het uitgangspunt dat de Financiële Bijsluiter een bondig, voor de consument toegankelijk document moet worden. Ook moet de Financiële Bijsluiter voor de consument als zodanig identificeerbaar zijn. Hiertoe heeft de RFT een standaardmodel ontwikkeld waarin met name informatie moet worden gegeven over:

- de aard en het doel van het product; een beschrijving van de met het product samenhangende financiële risico's;
- de verplichtingen voor de afnemer;
- een indicatie van het voorbeeldrendement en de voor de afnemer aan het product verbonden kosten;
- de voorwaarden waaronder de afnemer van het product de overeenkomst tussentijds kan opzeggen, alsmede de daaraan verbonden kosten en de overige gevolgen;
- de fiscale aspecten van het product;
- informatie over het toezicht op de aanbieder en de toepasselijke klachten- en garantieregeling(en).

Voor een aantal onderdelen, zoals bijvoorbeeld de indicatie van de financiële risico's, worden door de RFT standaardformuleringen voorgeschreven. Ook heeft de RFT voor de presentatie van de kosten en van de voorbeeldrendementen standaardmodellen ontwikkeld die het mogelijk moeten maken om verschillende (soorten) producten goed met elkaar te kunnen vergelijken.

Deze modellen heeft de RFT door het NIPO laten toetsen door middel van een consumentenonderzoek. Dit heeft ertoe geleid dat de geteste modellen op een aantal punten zijn vereenvoudigd. Zo heeft de RFT er onder meer toe besloten geen specificatie van de kosten te verlangen die aan een product verbonden zijn. Uit het NIPO-onderzoek blijkt namelijk dat de consument met name geïnteresseerd is in de netto-opbrengst die bij een bepaalde inleg uiteindelijk kan worden verwacht.

In zijn advies besteedt de RFT ook aandacht aan een kwantitatieve risico-indicator waarmee complexe producten in een bepaalde risicocategorie kunnen worden ingedeeld. De Raad is voornemens een kwantitatieve risico-indicator in de Financiële Bijsluiter te laten opnemen, als aanvulling op de kwalitatieve risico-indicaties. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat het voornoemde onderzoek van het NIPO aantoont dat de consument al snel overvoert raakt met informatie.

De ontwikkeling van een risico-indicator die bovendien niet alleen theoretisch houdbaar is, maar tevens de consument correcte informatie verschaft over het risico dat gelopen wordt, die qua presentatie begrijpelijk is voor de consument, werkbaar is voor de aanbieders van financiële producten en tot slot goed toetsbaar is voor de toezichthouders, blijkt een zeer moeilijke opgave.

De RFT heeft in zijn advies reeds aangegeven dat een kwantitatieve risico-indicator wellicht niet op tijd gereed zou zijn voor de invoering van de Financiële Bijsluiter. Onlangs heeft de RFT bevestigd dat de ontwikkeling van een dergelijke risico-indicator meer tijd vergt. Wel zal de Financiële Bijsluiter reeds bij aanvang een kwalitatieve (tekstuele) risico-indicatie bevatten. Ik ga er vanuit dat deze de consument afdoende zal informeren om zich, bij aanschaf van een financieel product, een goed oordeel te kunnen vormen over de financiële risico's die daarbij worden gelopen.

Reikwijdte en gelijk speelveld

Een belangrijke doelstelling van de Financiële Bijsluiter is het bevorderen van de mogelijkheden om producten met elkaar te kunnen vergelijken. Vanwege de toegenomen vervlechting van de producten is het daarbij van belang dat producten die in verschillende sectoren van de financiële markten worden aangeboden op consistente wijze en waar mogelijk aan identieke informatieverplichtingen worden onderworpen. Zo zullen producten die door verzekeraars worden aangeboden moeten kunnen worden vergeleken met producten van banken of beleggingsinstellingen indien deze producten in gelijke behoeften van de consument kunnen voorzien.

Daarbij moet worden vermeld dat het, ingevolge richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 8 juni 2000 niet mogelijk is om de verplichting tot het verstrekken van een Financiële Bijsluiter op te leggen aan financiële ondernemingen die hun diensten of producten langs elektronische weg aanbieden vanuit een vestiging in een andere EU-lidstaat. Dit is in de toelichting op het ontwerp-Besluit Financiële Bijsluiter ook nader uitgewerkt. In Europees verband worden door Nederland inspanningen geleverd om ook in EU-verband tot harmonisatie van informatieverplichtingen, zoals ook in de FB zijn opgenomen, te komen.

Vooralsnog wordt de verplichting tot het verstrekken van een Financiële Bijsluiter beperkt tot zogenaamde complexe financiële producten. Dit betekent in ieder geval dat voor producten die bestaan uit meerdere productsoorten en waarvan één van de elementen een beleggingskarakter kent, zoals effectenlease en levensverzekeringen met een beleggingscomponent, een Financiële Bijsluiter zal moeten worden opgesteld en verstrekt. De aanschaf van dergelijke producten heeft voor de consument immers vaak verstrekende financiële gevolgen, terwijl de aard en de op elkaar inwerkende risico's van deze producten dikwijls niet eenvoudig te doorgronden zijn. Voor deze producten ligt de verplichting tot het verstrekken van een Financiële Bijsluiter voor de hand.

De grote verscheidenheid aan producten die wordt aangeboden en de snelheid waarmee nieuwe producten op de financiële markten worden geïntroduceerd, maken het niet zinvol een «waterdichte» definitie van complex product op te stellen. Om deze reden is in het concept-Besluit Financiële Bijsluiter gekozen voor een flexibele aanpak. Die houdt onder andere in dat de toezichthouders de reikwijdte van de verplichting om een Financiële Bijsluiter op te stellen kunnen uitbreiden en beperken. Langs deze wijze kunnen waar wenselijk ook andere producten onder de reikwijdte worden gebracht van de plicht om een Financiële Bijsluiter te verstrekken. Dit kan met name van belang zijn voor producten die formeel niet onder de definitie van complex vallen, maar die substitueerbaar zijn met producten die wel complex zijn in de zin van het ontwerp-Besluit Financiële Bijsluiter.

De verplichting om voor alle financiële producten een Financiële Bijsluiter actief te verstrekken zou een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten voor marktpartijen met zich brengen. De voordelen van het actief verstrekken aan consumenten van een Financiële Bijsluiter lijken op zichzelf niet voor alle producten op te wegen tegen de lasten die dit met zich mee zou brengen. Vanuit de gelijk speelveld gedachte en volledige transparantie is een zo groot mogelijke reikwijdte vanzelfsprekend wel aantrekkelijk.

De RFT geeft in zijn advies aan dat producten van beleggingsinstellingen die op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) een vergunning hebben, zullen worden aangewezen als complexe financiële producten. Als argumentatie geeft de Raad op: «De Raad heeft vastgesteld dat beleggingsinstellingen een belangrijk marktsegment hebben bij de aanschaf van consumenten van financiële producten. Met het oog op de bevordering van vergelijkbaarheid van financiële producten komt het de Raad juist voor beleggingsinstellingen onder onderhavige verplichtingen te brengen. Daar komt bij dat in de praktijk is gebleken dat beleggers weinig inzicht hebben in met name de risico's en kosten die verbonden zijn aan (het deelnemen in) beleggingsinstellingen.» (p. 18).

Naar ik begrijp, beziet de RFT nog, anders dan in het RFT-advies werd opgemerkt, of het voor natura-uitvaartverzekeringen en voor de meer eenvoudige levensverzekeringsproducten wenselijk is deze als complex financieel product aan te wijzen.

Hypotheke, anders dan beleggingshypotheke, zullen vooralsnog niet worden aangewezen als complex financieel product. Dat neemt niet weg dat onder meer vanuit de gelijk speelveld gedachte ook voor die producten optimale transparantie wenselijk is en dat de RFT kan besluiten om op enig moment tot uitbreiding van de FB-plicht voor die producten over te gaan.

Bij het aanwijzen van andere producten gaat het om een afweging tussen de meerwaarde transparantie en vergelijkbaarheid en de meerkosten in termen van administratieve lasten. In geval van een positieve balans zou uitbreiding, bijvoorbeeld voor hypotheke, zeer wel in de rede kunnen liggen. Het toenemend gebruik van internet en de hierdoor mogelijke toename van elektronische verstrekking van de Financiële Bijsluiter bieden hiertoe een gunstig perspectief. De bijbehorende administratieve lasten voor het bedrijfsleven dienen daarbij vanzelfsprekend wel binnen redelijke grenzen te blijven.

Wellicht kan de Financiële Bijsluiter in de nabije toekomst dan ook nog uitbreiding vinden in het streven om door middel van een zo groot mogelijke reikwijdte een bijdrage te leveren aan meer transparantie en betere onderlinge vergelijkbaarheid van financiële producten. Gezien de poten-

tieel hoge administratieve lasten zal de wijze van verstrekking daarbij een punt van aandacht zijn.

Ik zal de RFT nog verzoeken mij nader te informeren over de gemaakte afwegingen die hij hanteert om producten al dan niet aan te wijzen.

Wijze van verstrekking

In de Financiële Bijsluiter is actieve verstrekking als basis genomen. Op deze wijze wordt bevorderd dat de consument daadwerkelijk kennis neemt van de informatie die de Financiële Bijsluiter bevat. Daarmee krijgt de consument de juiste instrumenten in handen om het financiële product te kiezen dat het beste past bij zijn behoeften. Actieve verstrekking legt wel een zware administratieve last op aan de financiële instellingen. Passieve verstrekking aan de andere kant, vereist dat de consument zelf actief informatie opvraagt.

Bij de vaststelling van de reikwijdte en wijze van verstrekking dient dan ook steeds een goede afweging te worden gemaakt tussen de toegevoegde informatiewaarde voor de consument en de toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het is aan de RFT om, vanzelfsprekend alleen binnen de wettelijke (eupeesrechtelijke) kaders, deze precieze afweging te maken, en hierin de ontwikkelingen naar een transparantere markt te betrekken. Ten aanzien van de wijze van verstrekking kunnen vanzelfsprekend op enig moment, in het licht van gewijzigde omstandigheden nadere afwegingen aan de orde komen. De RFT kan dan ook zowel de reikwijdte als de wijze van verstrekking van de Financiële Bijsluiter aanpassen.

Bij handel van beleggingsproducten via de effectenbeurs overweegt de RFT van momenteel om van passieve verstrekking uit te gaan, vanwege het feit dat in dit geval sprake is van handel met derden, zonder dat de «primaire» aanbieder hiervan op de hoogte is. Wel wordt de primaire aanbieder de verplichting opgelegd de Financiële Bijsluiter aan de consument te verstrekken indien die daarom verzoekt.

Wettelijke vormgeving en uniforme handhaving

De verplichting tot het verstrekken van de Financiële Bijsluiter wordt gebaseerd op diverse sectorale financiële toezichtwetten¹ die qua systematiek soms sterk van elkaar verschillen. Tijdens de ontwikkeling van de Financiële Bijsluiter is gebleken dat deze verschillen het technisch minder eenvoudig maken om de regelgeving met betrekking tot de Financiële Bijsluiter voor alle toezichtwetten hetzelfde te laten zijn.

Zoals aangekondigd in de nota Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten wordt na afronding van de implementatie van de aangekondigde beleidsinitiatieven, nader onderzoek gestart naar de wenselijkheid van een uniform regelgevend kader voor de eisen voor informatieverschaffing voor financiële producten. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

Nauw verwant aan deze problematiek is het thema dat de verplichting om een Financiële Bijsluiter te verstrekken, evenals alle andere verplichtingen met betrekking tot de Financiële Bijsluiter, zal worden gehandhaafd door verschillende sectorale toezichthouders. Dit vereist een goede samenwerking tussen de toezichthouders. Zowel de interpretatie van de wettelijke voorschriften en de daarop gebaseerde nadere regelgeving als de wijze waarop feitelijk op de naleving zal worden toegezien, zal immers door de toezichthouders zoveel mogelijk op uniforme wijze dienen te geschieden. De RFT zal de nodige maatregelen moeten nemen om deze uniformiteit te waarborgen.

Overigens heb ik bij brief van 12 september De Nederlandsche Bank, de

¹ Wet toezicht kredietwezen 1992, Wet toezicht effectenverkeer 1995, Wet toezicht beleggingsinstellingen, Wet op het consumentenkrediet, Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf.

Pensioen- en Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer inmiddels gevraagd om twee lijnen uit te werken die voortvloeien uit gezamenlijke verkenningen van het ministerie van Financiën en de toezichthouders over de vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector. Een toezichtarchitectuur langs deze lijnen biedt mogelijkheden ter bevordering van deze uniformiteit.

Invoering

De RFT heeft geadviseerd om de Financiële Bijsluiter in te voeren met ingang van 1 januari 2002 met dien verstande dat het verstrekken van een Financiële Bijsluiter gedurende een overgangperiode van 6 maanden zou plaatsvinden op basis van een aanbeveling van de toezichthouders, waarna per 1 juli 2002 tot een daadwerkelijke verplichting kan worden overgegaan. De 6 maandsperiode wordt hierbij beschouwd als implementatietermijn. De RFT baseert zich bij dit advies op het standpunt van de representatieve organisaties dat de marktpartijen een dergelijke periode nodig zullen hebben om de Financiële Bijsluiter daadwerkelijk in te voeren.

Mede gelet op het feit dat de RFT verwacht de nadere regelgeving eerst eind dit jaar definitief te kunnen vaststellen, heb ik besloten dit advies op te volgen.

Evaluatie

Zoals aangekondigd in de brief ter beantwoording van Kamervragen met betrekking tot de voortgangsrapportage informatieverstrekking¹ is gekozen voor een juridische structuur die het mogelijk maakt om zo nodig snel te reageren, indien potentiële verbeteringen zich aandienen. Vanzelfsprekend zal terughoudendheid moeten worden betracht met dit instrument.

Voorts zal 2 jaar na de invoering van de Financiële Bijsluiter een algehele evaluatie plaatsvinden met betrekking tot functioneren, lengte, volledigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de Financiële Bijsluiter.

3. Verwante onderwerpen

Eenvoudige wijzingen

In de nota Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten wordt melding gemaakt van aanpassing van de wettelijke informatiebepalingen met betrekking tot reclame-uitingen en een verwijzing naar informatie over de toezichthouders en klachten- en garantieregelingen.

Het voornemen is om deze zogenaamde «eenvoudige wijzigingen» tegelijk in te voeren met de Financiële Bijsluiter. Dit betekent dat instellingen slechts éénmaal hun foldermateriaal behoeven aan te passen. Derhalve zal ook de invoering van de eenvoudige wijzigingen op 1 juli 2002 plaatsvinden. De marktpartijen hebben aangegeven voor de implementatie daarvan een periode van 3 maanden nodig te hebben. Derhalve zal de algemene maatregel van bestuur waarin die eenvoudige wijzigingen zijn opgenomen, in ieder geval voor 1 april 2002 moeten zijn gepubliceerd in het Staatsblad. Voorafgaand aan publicatie zal dit besluit bij uw Kamer worden voorgehangen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Kamerstukken II, 2000/2001, 26 676, nr. 4.