

Vergaderjaar 2003–2004

29 507

Regels voor financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 augustus 2004

Hierbij treft u een reactie aan op de vragen die naar aanleiding van bovengenoemd wetsvoorstel zijn gerezen bij de leden van de vaste commissie voor Financiën. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Algemeen

Met genoegen heb ik mogen vaststellen dat de leden van de fracties met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd) en dat de leden van de betreffende fracties de doelstelling van de Wfd, bescherming van de consument van financiële diensten, in het algemeen breed onderschrijven.

De leden van de VVD-fractie vroegen welk mensbeeld de regering heeft ten aanzien van de consument van financiële diensten en hoe de eigen verantwoordelijkheid van de consument daarin naar voren komt.

De consument is verantwoordelijk voor zijn eigen handelen en de keuzes die hij daarbij maakt. De Wfd en het toezicht op de naleving van de Wfd door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is gericht op het creëren van waarborgen voor de consument – zoals de eis dat een financiële dienstverlener adequate informatie moet verstrekken over zichzelf en over zijn producten – zodat deze zijn eigen verantwoordelijk ook kan nemen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of de kennisachterstand van de consument niet juist een reden zou moeten zijn om zich verder te verdiepen in financiële producten en of de Wfd de consument tegen deze achtergrond niet lui maakt.

Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de consument dat hij zich goed verdiept in financiële producten alvorens hij tot een eventuele aanschaf overgaat. Adequate informatieverstrekking is een voorwaarde waaronder hij aan deze verantwoordelijkheid invulling kan geven. Vanwege het grote kennisverschil tussen consumenten en financiële dienstverleners acht ik het gerechtvaardigd dat van financiële dienstverleners wordt verlangd dat ze de consument adequaat informeren. De beslissing die de consument op basis van de verstrekte informatie neemt behoort tot zijn eigen verantwoordelijkheid. De Wfd maakt de consument

derhalve niet lui, maar zet juist aan tot het maken van een zorgvuldige afweging op basis van adequate informatie en beoogt daartoe de verantwoordelijkheden van de financiële dienstverlener vast te leggen.

De leden van de SP-fractie vroegen of de omstandigheid dat consumenten aan dienstverleners in de financiële sector eerder het vertrouwen gunnen dan aan ondernemingen in andere sectoren voor de regering een extra noodzaak vormt tot een goede bescherming van de consument.

De neiging van de consument om bij dienstverleners in de financiële sector eerder te denken «dat zit wel goed» wordt gevoed door de grote kennisachterstand van de consument ten opzichte van de financiële dienstverlener. Naarmate de aangeboden financiële producten complexer worden en de vervlechting tussen financiële producten en instellingen sterker, wordt de consument afhankelijker van de informatievoorziening door de financiële dienstverlener. Voor het goed functioneren van de financiële markten is het van groot belang dat de kennisachterstand van de consument wordt verkleind. De consument moet beter in staat worden gesteld zelf een oordeel te vormen over de verschillende financiële producten. Om die reden is het wenselijk dat van financiële dienstverleners wordt verlangd dat zij adequate informatie verschaffen over de door hen aangeboden producten en diensten. In die zin vormen de informatieverstrekkingverplichtingen in de Wfd een belangrijke hoeksteen van de consumentenbescherming. Deze consumentenbescherming gaat nog één stap verder als de consument zich door een financiële dienstverlener laat adviseren. In dat geval mag de consument er in principe op vertrouwen dat hij er verstandig aan doet wanneer hij het advies van een financiële dienstverlener volgt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» voor de Wfd.

Bij brief¹ van 26 mei 2004 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het eindrapport van een onderzoek dat het ministerie van Financiën heeft laten uitvoeren naar transparantie van overstapkosten op de hypotheekmarkt. In deze brief ben ik ingegaan op de belangrijkste conclusies van dit rapport en de drie beleidsopties die in reactie daarop zijn geformuleerd: verplichte transparantie over de hoogte van de provisies, invoering van een best advice-verplichting en een keurmerk voor tussenpersonen die niet op provisiebasis werken. Daarbij heb ik aangegeven dat ik in de komende maanden in overleg met de sector² en de AFM de drie opties nader wil verkennen. Op basis van een inventarisatie van reacties uit de sector en van de AFM en een analyse van de voor- en nadelen van de verschillende opties zullen concrete maatregelen worden ontwikkeld, die zich kunnen uitstreken tot bemiddelaars in andere financiële producten, zoals verzekeringen. Additionele regelgeving in of op grond van de Wfd behoort in dat kader tot de mogelijkheden. Zoals ik aangaf in mijn brief zal uw Kamer over het moment en de wijze waarop de maatregelen zullen worden geïmplementeerd opnieuw afzonderlijk geïnformeerd worden, naar verwachting tegen het einde van het jaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een concrete schets van de problematiek ten aanzien van het aantal consumenten dat schade lijdt door malafide dienstverleners, onderbouwd door cijfermateriaal.

Vooropgesteld moet worden dat het weren van malafide partijen niet het enige doel is van de Wfd. De verwachting is dat de Wfd, door de eisen die daarin gesteld worden, de professionaliteit en het goed dienstverlenerschap binnen de hele sector zal bevorderen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de problematiek grotendeels op het terrein van financiële dienstverlening door bemiddelaars ligt³. Deze dienstverleners staan

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 629, nr. 1.

² Waaronder de Consumentenbond.

³ Dit beeld wordt bevestigd in het eindrapport van de Commissie Geschillen Aandelenlease «Over lenen, leasen en verliezen» en in het onderzoeksrapport van Ecorys naar de markt voor hypothecaire kredietverlening Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 629, nr. 1.

op dit moment (nog) niet onder financieel toezicht, zodat exacte gegevens in de vorm van cijfermateriaal moeilijk te geven zijn.

2. Noodzaak tot (herziening van) regelgeving

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom de Wfd zo snel behandeld moet worden, terwijl er lang over gedaan is het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer en de problemen met de teakfondsen toch worden bestreden door de Wet Financieel Toezicht (WFT) in plaats van de Wfd. Kan de Wfd niet nog een jaar wachten zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af.

Het is juist dat ik zeer hecht aan een snelle invoering van de Wfd. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in een aantal knelpunten in het gedrag van financiële dienstverleners. Daarbij kan worden gewezen op de «misseling» van hypotheek- en aandelenleaseproducten en andere beleggingsproducten door assurantietussenpersonen en hypotheekbemiddelaars en aan consumentenkredietaanbiedingen die niet voldoen aan de wettelijke voorschriften van de Wet op het consumentenkrediet (Wck), maar waarvoor een effectief sanctie-instrumentarium ontbreekt. Een ander knelpunt dat om een snelle invoering van de Wfd vraagt zijn de zogenaamde «teakfondsen» waarbij de consument in bepaalde gevallen wordt misleid ten aanzien van de te behalen rendementen en waarvoor geen effectieve toezichtwetgeving bestaat. De aanname van de leden van de VVD-fractie dat deze problemen ook met de WFT zullen worden aangepakt is onjuist, immers het derde deel van de WFT zal de Wfd gaan omvatten, maar wachten op de WFT zou de genoemde problemen wel langer onopgelost laten.

Met het wetsvoorstel Wfd worden bovendien de richtlijn Verkoop op afstand van financiële producten en de richtlijn Verzekeringbemiddeling geïmplementeerd. Deze richtlijnen dienen tijdig in onze nationale wetgeving te zijn verwerkt. Richtlijnen bevatten immers termijnen waarbinnen de implementatie in nationale wetgeving dient te zijn gerealiseerd. Het is van belang dat de implementatie van eerder genoemde richtlijnen geschiedt door middel van de Wfd omdat juist op die manier een coherent sectorbreed wettelijk kader voor financiële dienstverlening kan worden gerealiseerd. Een reëel alternatief om de richtlijnen op effectieve wijze te implementeren door middel van het aanpassen van bestaande wetgeving was niet voorhanden, waarbij met name de sectoroverschrijdende richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten voor een knelpunt zorgde.

In het licht van het voorgaande benadruk ik dat de behandeling van de Wfd geen onnodige vertraging zou mogen ondervinden. Ik vind het dan ook niet wenselijk de verdere behandeling van de Wfd vanaf dit moment samen te laten vallen met het tijdschema van een omvangrijk wetstraject als de WFT, waarin de integrale herziening van de toezichtregelgeving wordt vormgegeven. Een uitgestelde behandeling van de gedragsregels als onderdeel van de WFT zou tot een – onnodige – vertraging van de WFT kunnen leiden, die ik niet verantwoord acht. «Onnodig» omdat de Wfd kan worden beoordeeld als een zelfstandig wetsvoorstel, dus los van de WFT. De behandeling van de Wfd kan niet conflicteren met de behandeling van onderwerpen in de WFT.

Het traject dat de Wfd tot nu toe heeft doorlopen heeft inderdaad de nodige tijd in beslag genomen. De Wfd zal veel impact hebben op een brede bedrijfstak. Voor een deel van de bedrijfstak zullen de gedragsregels zelfs geheel nieuw zijn. Ik heb er daarom zeer aan gehecht dat het hele wetstraject vanaf het begin met grote zorgvuldigheid is omkleed. Dat betekent onder meer dat de sector vanaf het begin van het wetstraject en

in alle daarop volgende fases steeds nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Wfd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het waar is dat niet alle lidstaten de twee Europese richtlijnen reeds hebben uitgevoerd.

Voorzover bekend zijn alle lidstaten druk doende met de implementatie van de twee richtlijnen en bevindt het merendeel zich in een afrondende fase. Overigens is het niet zo dat het nakomen van de afspraak die is gemaakt in Europees verband om richtlijnen tijdig te implementeren afhankelijk is van de voortgang van de implementatie van richtlijnen in de overige lidstaten.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de financiële dienstverleners voldoende tijd krijgen om de Wfd na aanneming door de Staten-Generaal zorgvuldig te implementeren?

Bij een zorgvuldig wetstraject hoort ook dat bij het vaststellen van de regeling ten aanzien van de inwerkingtreding van een wet, rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat instellingen die onder toezicht komen te staan tijd nodig hebben om de nieuwe wettelijke bepalingen na te kunnen leven. Dit kan per onderdeel van de bedrijfstak en per nieuwe wettelijke verplichting verschillend zijn. Om die reden voorziet de Wfd in de mogelijkheid om verschillende onderdelen van de Wfd op verschillende momenten in werking te laten treden. Het moment van inwerkingtreding van de (verschillende onderdelen) van de Wfd zal met name worden bepaald door de tijd die instellingen nodig hebben om hun bedrijfsprocessen aan te passen op de nieuwe wetgeving. De inwerkingtredings- en overgangsbepalingen van de Wfd zullen in overleg met de toezichthouder en de sector worden uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie stellen dat voor het aanbieden en bemiddelen in consumentenkrediet thans een effectief toezichtstelsel ontbreekt. Zij vroegen aan te geven waarom men binnen deze sector men nog niet aan de vergunningeis hoeft te voldoen. Daarnaast zouden de leden van de VVD-fractie graag willen weten welke dienstverleners vallen onder het verlichte regime en welke voorwaarden hiervoor gelden.

Met betrekking tot het toezicht in het kader van consumentenkrediet zijn de belangrijkste wijzigingen van de Wfd ten opzichte van de nu geldende regelgeving voor het aanbieden en bemiddelen in consumentenkrediet, zoals vastgelegd in de Wet op het consumentenkrediet (Wck), de uitbreiding van de vergunningplicht naar kredietbemiddelaars en de uitbreiding van het sanctie-instrumentarium door het toevoegen van de mogelijkheid een boete of dwangsom op te leggen. Beide zullen bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht op aanbieders en bemiddelaars in consumentenkrediet.

Voor het verlichte regime, dat zal worden geïntroduceerd door middel van een vrijstelling, komen uitsluitend bepaalde bemiddelaars in krediet in aanmerking. Aan de bedoelde vrijstelling zullen voorwaarden worden verbonden die in hoofdlijnen zullen neerkomen op het volgende:

- a) de financiële dienstverlener treedt op als bemiddelaar,
- b) het bemiddelen in krediet is voor de dienstverlener een nevenactiviteit,
- c) de dienstverlener geeft geen advies over het krediet, en
- d) de looptijd van het krediet is niet langer dan de verwachte economische levensduur van het verkochte goed. Deze voorwaarden zijn cumulatief van aard. Slechts indien aan alle voorwaarden wordt voldaan is vrijstelling van de betrokken bemiddelaar in krediet mogelijk. Het verlichte regime zal overigens niet inhouden dat de vrijgestelde bemiddelaar in krediet niet aan de informatieverplichtingen uit hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel hoeft te voldoen. Deze zullen onverkort van toepassing zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of een consument zich in geval van een conflict met een financiële dienstverlener moet richten tot de rechter of tot de toezichthouder.

In geval van een conflict met een financiële dienstverlener kan de consument die verdere stappen wil ondernemen de rechter inschakelen of zijn klacht voorleggen aan een geschillencommissie. Daarnaast kan de consument de toezichthouder inlichten over het conflict en de verdere behandeling daarvan. Dit is geen verplichting en de toezichthouder zal evenmin een inhoudelijke uitspraak doen over het conflict. Een dergelijke werkwijze zou zich niet verenigen met de wettelijke taken en bevoegdheden van de financiële toezichthouders in Nederland, waarbij de toezichthouder geen rol heeft in individuele conflicten, maar tot taak heeft via toezicht het algemene niveau van financiële dienstverlening te bevorderen (hetgeen overigens nooit kan uitsluiten dat een financiële dienstverlener de regels overtreedt). Wel kan de toezichthouder de betreffende informatie meenemen in de uitoefening van deze toezichttaak en in die zin zou het inlichten van de toezichthouder door de consument nuttig zijn.

De leden van de SP-fractie vroegen of het toezicht van de AFM uitsluitend achteraf zal zijn of ook een duidelijk preventief karakter moet hebben, in de vorm van voorlichting en vergunningverlening.

Het toezicht door de AFM zal in belangrijke mate een preventief karakter hebben. Belangrijk aspect daarvan zal de preventieve toets zijn die door de AFM zal worden uitgevoerd alvorens tot vergunningverlening zal worden overgegaan. De wijze waarop het toezichtmodel verder zal worden ingevuld, wordt in de komende maanden nader uitgewerkt. Vast staat dat van de AFM verwacht wordt dat zij haar (per definitie beperkte) capaciteit zo efficiënt mogelijk in zet. In verband daarmee werkt de AFM aan een methode om, al dan niet in overleg met de Stichting financiële dienstverlening, de toezichtinspanning zo veel mogelijk te kunnen richten op die terreinen waar de meeste problemen kunnen worden verwacht (risicogeoriënteerd toezicht). Op andere toezichtsterreinen – het toezicht op effecteninstellingen – heeft de AFM goede ervaringen opgedaan met de methoden van self-assessments waarbij de instellingen in eerste instantie zelf moeten beoordelen in welke mate zij voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De ingevulde assessments helpen de AFM bij de uitwerking van de toezichtstrategie en bevorderen voorts het bewustzijn over de naleving van de regelgeving bij de financiële instellingen. Verwacht wordt dat deze methode ook bij het Wfd-toezicht toegepast zal worden. Hoewel het geven van publieksvoorlichting niet direct kan worden aangemerkt als een vorm van preventief toezicht op de naleving van de Wfd, mag van de financiële gedragstoezichthouder wel wat worden verwacht op dit gebied.

In de reactie van het kabinet op het eindrapport van de Commissie Geschillen Aandelenlease, waarover uw Kamer eind augustus/begin september 2004 afzonderlijk zal worden geïnformeerd, wordt uitgebreid op dit onderwerp ingegaan. In dat kader zullen ook de vragen van de leden van de SP-fractie worden behandeld ten aanzien van het optreden van de AFM (voormalige STE) bij aandelenleaseproducten en het al dan niet toestaan van dergelijke producten door de overheid.

De leden van de SGP-fractie gaven aan een verduidelijking te wensen ten aanzien van de verhouding tussen bestaande zelfregulering en de Wfd. In het bijzonder vroegen de leden van deze fractie zich af op welke punten mogelijk conflicten optreden en waar de overlap zit.

In de afgelopen decennia is in Nederland een uitgebreid stelsel van zelfregulering ontstaan. Het merendeel van de financiële dienstverleners is aangesloten bij een brancheorganisatie. Aan het lidmaatschap van een brancheorganisatie wordt meestal de voorwaarde gesteld dat een financiële dienstverlener de gedragscode van de betreffende organisatie over

de omgang met de consument onderschrijft en naleeft. Deze gedragscodes vertonen onderling de nodige verschillen maar de regels komen er op hoofdlijnen op neer dat dienstverleners worden verplicht de consument zorgvuldig te behandelen.

Behalve de gedragscodes zijn in de markt ook andere producten van zelfregulering ontwikkeld. Een overzicht van het geheel van zelfregulering is opgenomen in tabel 3 van de bijlage bij het algemeen deel van de memorie van toelichting op de Wfd.

Voorzover mij bekend bevat de bestaande zelfregulering geen onderdelen die conflicteren met de regels van de Wfd. Wel is er ten aanzien van bepaalde onderwerpen tot op zekere hoogte sprake van overlap. Dat betekent niet dat Wfd daardoor overbodig is. Integendeel. De verschillende producten van zelfregulering bevatten normen die sterk zijn gericht op specifieke groepen van financiële dienstverleners (hypotheekbemiddelaars, aanbieders van krediet, verzekeringsbemiddelaars) en zijn daardoor onderling nogal verschillend. Deze verschillen komen ook naar voren in het nagestreefde niveau van consumentenbescherming. Bovendien is in geen van de gevallen sprake van volledige marktdekking en ontbreekt een effectief sectorbreed toezicht- en handhavingmechanisme. Bij een toezichtwet als de Wfd gelden deze beperkingen niet. Daar waar ook de Wfd streeft naar een zorgvuldige behandeling van de consument kan het wetsvoorstel worden beschouwd als een wettelijke borging van de normen waaraan een deel van de markt zich al vrijwillig houdt. Dit betekent niet zelfregulering daardoor overbodig is. De Wfd en de lagere regels die daarop gebaseerd worden streven naar een «goede» dienstverlener waarvan een adequaat basisniveau worden verlangd. Niet wordt getracht een «ideale» dienstverlener te creëren. Het verschil tussen een goede en een ideale dienstverlener is het domein waar de financiële dienstverleners zich door middel van goede zelfregulering vrijwillig kunnen onderscheiden.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of consumenten met een klacht over een financieel product zich ook rechtstreeks kunnen richten tot de AFM.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord dat hiervoor werd gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie of een consument die een conflict heeft met een financiële dienstverlener zich moet richten tot de rechter of de toezichthouder.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af in hoeverre de Wfd daadwerkelijke, directe consumentenbescherming biedt en of de Wfd moet worden gezien als een lex specialis of een alternatief voor de consumentbeschermende regels in het BW. Daarnaast speelt de vraag of een consument die ondanks de gedragsregels in de Wfd toch in de problemen komt alsnog naar de civiele rechter kan.

De Wfd bevat gedragsregels voor financiële dienstverleners ter bescherming van de consument. De AFM houdt toezicht op de naleving van deze regels door financiële dienstverleners. Om haar toezichttaak uit te kunnen oefenen beschikt de AFM over diverse bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten. Dit instrumentarium vormt voor financiële dienstverleners een sterke prikkel om zich aan de wet te houden. Een financiële dienstverlener die zich aan de wet houdt stelt de consument beter in staat om te beoordelen of een financieel product voorziet in een bepaalde behoefte. In die zin leidt de Wfd tot bescherming van de consument.

Ook het Burgerlijk Wetboek bevat bepaalde normerende regels ten aanzien van het gedrag van (financiële) dienstverleners jegens de consument¹. Deze normen zijn gedeeltelijk en tot op zekere hoogte terug te vinden in de gedragsregels van de Wfd en de regels waarin deze gedragsregels verder zullen worden uitgewerkt. De normerende regels uit het Burgerlijk Wetboek zijn over het algemeen open geformuleerd. De nadere

¹ Indien bijvoorbeeld een financiële dienstverlener producten aanbeveelt en de suggestie wekt dat een bepaald product geschikt is voor de consument, dan zal de consument er in zijn relatie met de financiële dienstverlener op mogen vertrouwen dat de dienstverlener deze aanbeveling baseert op een gedegen analyse van de omstandigheden en behoeften van de consument.

invulling van deze normen is afhankelijk van jurisprudentie en rechts-literatuur. De gedragsregels in de Wfd (en de daarop te baseren lagere regels) zijn veel specifiek en bovendien volledig toegesneden op de beroepsgroep van financiële dienstverleners. Ook bevat de Wfd regels ten aanzien van onderwerpen die in het Burgerlijk Wetboek ontbreken. Bijvoorbeeld regels inzake deskundigheid, betrouwbaarheid en regels met betrekking tot de onderlinge relatie tussen financiële dienstverleners. Het is niet alleen van belang de inhoud van de normen te bezien. Ook de effectiviteit van wetgeving is in dit kader relevant. Voor de privaatrechtelijke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek geldt dat de weg naar de burgerlijke rechter voor een consument lang en kostbaar is. Bovendien is de civiele handhaving van normen afhankelijk van de mate waarin consumenten door het lijden van schade geprikkeld worden de financiële dienstverlener in rechte aan te spreken op zijn gedrag. Financiële dienstverleners die er een «hit-and-run»-tactiek op nahouden zullen vaak al zijn verdwenen voordat de consument hen voor de rechter kan dagen. Ook voor andere financiële marktpartijen kan het rationeel zijn om tot op zekere hoogte een onmondigheid van de consument in te calculeren. Deze beperkingen gelden niet voor de publiekrechtelijke toezichtwetgeving. Bovendien wordt in de Wfd de AFM aangewezen als toezichthouder en handhaver van de wet: bij overtreding van de Wfd kan de AFM in beginsel rechtstreeks en snel ingrijpen door middel van het opleggen van boetes, dwangsommen en/of, als zwaarste straf, het intrekken van de vergunning van de overtreder. De extra prikkel die hiervan uitgaat voor financiële dienstverleners om de Wfd na te leven ontbreekt in het Burgerlijk Wetboek. In die zin leidt de Wfd tot een wezenlijke aanvulling op de consumentbeschermende regels in het Burgerlijk Wetboek.

In antwoord op de vraag inzake de mogelijkheid voor een consument om naar de civiele rechter te stappen wordt verwezen naar het antwoord dat hiervoor al werd gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie of een consument die een conflict heeft met een financiële dienstverlener zich moet richten tot de rechter of de toezichthouder.

De leden van de SGP-fractie vroegen op welke wijze de publiekrechtelijke gedragsregels uit de Wfd door de civiele rechter betrokken worden bij de beoordeling van de klacht van de consument.

Deze vraag kan niet in algemene zin worden beantwoord. Dat de civiele rechter publiekrechtelijke regels kan betrekken in een procedure waarbij een klacht van een consument wordt behandeld, heeft het verleden wel uitgewezen. De jurisprudentie op dit punt is evenwel beperkt. In welke mate de civiele rechter de gedragsregels uit de Wfd zal betrekken in zijn beoordeling van de klacht van de consument hangt af onder meer af van de vraag wat de consument in de betreffende gerechtelijke procedure precies vordert, op welke bepalingen in het civiele recht deze vordering is gebaseerd en welke gronden daartoe worden aangevoerd.

3. Wetgevingsstructuur

De leden van de fracties van het CDA en de SGP zouden graag horen waarom de regering heeft gekozen voor een wetgevingstraject waarbij de Wfd vooruitloopt op de WFT? De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de Wfd los van de WFT kan worden behandeld en of de behandeling van de Wfd niet kan conflicteren met de behandeling van de WFT. Voor een antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP vroegen zich af of enige vertraging is voorzien in de behandeling van de WFT.

De beoogde datum van inwerkingtreding van de WFT is 1 juli 2005, waarover u laatstelijk bent geïnformeerd in de memorie van toelichting op de bepalingen in verband met de fusie van De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Pensioen- & Verzekeringskamer¹.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een inhoudelijke reactie op de stelling dat de in de Wfd neergelegde systematiek met betrekking tot de reikwijdte van het wetsvoorstel, de uitzonderingen van de vergunningplicht en de vergunningen van rechtswege eventueel voorkomen hadden kunnen worden door directe regulering in de WFT.

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. De uitzonderingen op de reikwijdte van de Wfd zullen op vergelijkbare wijze terugkomen in deel 3 van de WFT. In dit deel van de WFT worden de gedragsregels van de Wfd opgenomen. Ook de in de Wfd opgenomen uitzonderingen op de vergunningplicht zullen in de WFT worden overgenomen. De grondgedachte waarop het in de Wfd gehanteerde systeem van de «van rechtswege verleende vergunningen» is gebaseerd, wordt eveneens in de WFT overgenomen. Uitgangspunt blijft dat de financiële instelling die al beschikt over een vergunning van een prudentieel toezichthouder op grond van een prudentiële financiële toezichtwet, niet nog een keer preventief door de gedragstoezichthouder behoeft te worden getoetst. De juridische uitwerking van deze grondgedachte zal in de WFT een andere vorm krijgen, maar in materieel inhoudelijke zin blijft het systeem in de WFT gelijk aan de Wfd.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich ook af of de invoering in twee fases niet leidt tot het probleem dat de toezichthouder en de instellingen na de Wfd weer moeten overschakelen op nieuwe wetgeving.

Uitgangspunt bij het opstellen van de WFT is dat er geen inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd in de materiële regels die vanuit de Wfd in de WFT worden opgenomen. Achterliggende gedachte hiervan is dat de overgang van de Wfd naar de WFT voor de onder toezicht staande instellingen zo geruisloos mogelijk kan verlopen. Ik verwacht dan ook geen problemen die verband houden met het overschakelen op nieuwe wetgeving.

De leden van de CDA-fractie zouden graag bevestigd krijgen dat de Tweede Kamer goed zicht krijgt op het Besluit financiële dienstverlening (Bfd) alvorens hen wordt gevraagd in te stemmen met de Wfd.

In mijn brief aan de Tweede Kamer 12 mei 2004 gaf ik al aan begrip te hebben voor de wens om inzicht te krijgen in de nadere uitwerking van de Wfd. In deze brief heb ik ook vermeld in augustus 2004 een concept van het Bfd aan de Tweede Kamer te kunnen doen toekomen. De redenen waarom ik helaas niet aan deze toezegging kan voldoen worden uiteengezet in een brief die ik u gelijktijdig met deze Nota heb doen toekomen.

De leden van de CDA-fractie gaven aan zich niet te kunnen vinden in mijn opmerking in de brief van 12 mei dat de definitieve inhoud van het Bfd pas kan worden vastgesteld nadat overeenstemming is bereikt met de Tweede Kamer over de wettelijke uitgangspunten voor het toezicht op financiële dienstverleners. De leden van de CDA-fractie voerden daartoe aan dat hen ook wordt gevraagd om vaststelling van de Wfd zonder dat de wettelijke uitgangspunten van de WFT zijn vastgesteld.

Afgezien van het feit dat ik nog steeds volledig achter de eerder genoemde opmerking sta, gaat de vergelijking van de leden van de CDA-fractie niet op. Daar waar de Wfd de wettelijke uitgangspunten bevat voor het toezicht op financiële dienstverleners en in die zin de basis vormt voor de verdere uitwerking in het Besluit financiële dienstverlening, bevat de WFT niet de wettelijke uitgangspunten voor het gedragstoezicht op de onderhavige dienstverleners – die staan immers in de Wfd – en vormt de

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 411, nr. 3.

Wft ook niet de basis voor de Wfd. De Wfd kan als zelfstandige wet in werking treden. Dit gezegd zijnde, is het wel zo dat de Wft de definitieve wettelijke verankering zal geven van het onderscheid tussen prudentieel en gedragstoezicht, waarbij van het laatste de Wfd een onderdeel zal vormen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of door het gebruik van open normen in de Wfd ondanks de uitwerking in het Bfd niet het gevaar bestaat deze normen in de praktijk verschillend worden uitgelegd en een eigen leven gaan leiden?

De Wfd bevat een aantal open normen. Deze open normen zullen, waar wenselijk, nader worden uitgewerkt in het Besluit financiële dienstverlening. Een nadere uitwerking is overigens niet altijd wenselijk. Ten aanzien van bepaalde normen is het goed denkbaar dat financiële dienstverleners op verschillende wijze invulling geven aan een norm, waarbij de verschillende wijze van invulling alle acceptabel zijn. Gedetailleerde regels kunnen de ruimte voor financiële dienstverleners onnodig beperken. Er zijn, met andere woorden, soms meerdere wegen die naar Rome leiden. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat de AFM in bepaalde gevallen de bevoegdheid krijgt om de regels in het Bfd verder uit te werken door het stellen van nadere regels. Deze regelstellende bevoegdheid van de AFM zal zijn beperkt tot het stellen van regels van organisatorische of technische aard. Bepalend voor het antwoord op de vraag op welke wijze een open norm uit de Wfd moet worden uitgelegd is derhalve de uitwerking van die open norm in het Bfd en de eventuele uitwerking daarvan door de toezichthouder. Gezien het voorgaande zie ik geen gevaar dat de open normen uit de Wfd een eigen leven gaan leiden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de reactie van de regering op de kritiek dat de Wfd veel open normen bevat met sancties, terwijl de inhoud van de Bfd nog niet bekend is, en of er vanuit kan worden gegaan dat latere fundamentele wijzigingen van het Bfd eerst aan de Kamer zullen worden voorgelegd?

De Wfd zal niet eerder in werking treden dan dat de lagere regelgeving ter uitwerking van de Wfd in het Besluit financiële dienstverlening is vastgesteld. Dit betekent dat geen sancties kunnen worden opgelegd zolang het Besluit financiële dienstverlening niet is vastgesteld. De vrees die spreekt uit de eerste vraag van de leden van de PvdA-fractie is daarmee ongegrond. Ik zal, conform mijn eerdere toezegging, de Tweede Kamer informeren over de inhoud van het Besluit financiële dienstverlening ruim voordat de Wfd in werking zal treden.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af welke lessen de regering heeft getrokken uit het algemeen overleg Evaluatie van de Wet tot invoering van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving ten aanzien van de bestuurlijke boete in de Wfd?

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 5 februari 2004 wordt een drietal aspecten van het boete-instrumentarium nader bezien, namelijk de hoogte van de boetebedragen, de vraag of veelplegers een hogere boete moeten krijgen en de mogelijkheid om boetes aan individuele bestuurders op te leggen. Over de uitkomsten hiervan zal uw Kamer binnenkort separaat worden geïnformeerd.

4. Marktwerking

De leden van de PvdA-fractie waren benieuwd naar de markteffecten van de Wfd. Zij vroegen of het denkbaar is dat er door de strengere eisen een «shake out» zal plaatsvinden, waardoor het kaf van het koren wordt gescheiden. Ook vroegen zij hoeveel tussenpersonen en schade- en levensverzekeraars er uiteindelijk over kunnen blijven en of dit de effi-

ciëntie van het distributieproces kan bevorderen en zo ja, op welke manier? Zij vroegen voorts of het juist is dat de positie van het grote intermediair aanzienlijk wordt versterkt ten opzichte van het kleine intermediair, of de regering dit wenselijk acht en wat de positieve en negatieve effecten hiervan zijn.

In de Wfd worden enkele basisregels voor financiële dienstverlening verankerd. Deze basisregels bepalen het minimumkwaliteitsniveau dat een financiële dienstverlener na de inwerkingtreding van de Wfd in acht moet nemen. In de uitwerking van deze basisregels in het Besluit financiële dienstverlening zal als uitgangspunt worden genomen dat de regels voor «goede dienstverlening» noodzakelijk zijn (en niet voor «perfecte dienstverlening»). Door op deze wijze het kwaliteitsniveau te definiëren wordt er naar gestreefd de lat niet onnodig hoog te leggen. Daar komt bij dat de sector in het kader van het Platform financiële dienstverlening een belangrijke rol speelt bij de verdere uitwerking van het wettelijke kader. Hierdoor wordt de aansluiting tussen deze uitwerking en datgene wat redelijkerwijs van een financiële dienstverlener verwacht mag worden sterk bevorderd.

Daarnaast worden er bij de invulling van deze eisen zo min mogelijk eisen gesteld aan de wijze waarop een financiële dienstverlener moet aantonen dat hij aan de wettelijke bepalingen voldoet. Aldus wordt aan financiële dienstverleners de ruimte gelaten om de Wfd-vereisten in te passen in hun bedrijfsvoering op een manier die het beste past bij de omvang en aard van hun onderneming. Dit voorkomt dat de uit de Wfd voortvloeiende kosten disproportioneel groter zijn voor kleine dan voor grote tussenpersonen. Dit neemt niet weg dat grotere instellingen, zoals gebruikelijk, doorgaans sneller kunnen profiteren van schaalvoordelen dan kleine instellingen. Al met al verwacht ik niet dat door de Wfd de positie van het grote intermediair aanzienlijk wordt versterkt ten koste van het kleine intermediair.

Het bovenstaande betekent echter niet dat iedereen die thans op de financiële dienstverleningsmarkt actief is moeiteloos aan het vereiste kwaliteitsniveau zal kunnen voldoen. Het beeld van de markt, dat onder meer is ontstaan in het kader van contacten met marktpartijen en tevens wordt bevestigd in publicaties in de vakpers, is dat de Wfd van onderdelen van de markt een forse inspanning zal verlangen. Van tevoren kan niet worden voorspeld of alle financiële dienstverleners er in zullen slagen deze inspanning te verrichten. De Wfd zal derhalve voor die dienstverleners die dit minimum kwaliteitsniveau niet kunnen bereiken tot gevolg hebben dat zij de markt moeten verlaten. Dat partijen die niet aan de minimeisen kunnen voldoen niet langer actief mogen zijn als financiële dienstverlener is een uitdrukkelijke doelstelling van de Wfd.

De efficiëntie van het distributieproces komt in het geding op het moment dat zoveel partijen de markt zouden moeten verlaten dat de concurrentie wezenlijk wordt aangetast. Het is niet mijn verwachting dat hiervan sprake zal zijn. Ik acht het onwaarschijnlijk dat aanbieders zullen verdwijnen ten gevolge van de Wfd. Het relatieve belang van de Wfd voor grote financiële conglomeraten is beperkt. De concurrentie tussen aanbieders zal derhalve door de Wfd niet worden beïnvloed. Ook het verdwijnen van een deel van de tussenpersonen zal niet tot een beperking van de concurrentie leiden omdat de verkoop van financiële producten via tussenpersonen concurreert met de rechtstreekse verkoop door aanbieders.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het wetsvoorstel niet leidt tot een starre markt. De kans zou bestaan, zo meenden deze leden, dat er complexe producten worden ontwikkeld die niet door de deskundigheids-eisen van de bemiddelaar worden gedekt en die zodoende de consument niet zullen bereiken.

Indien een aanbieder een product ontwikkelt dat zo ingewikkeld is dat de bemiddelaar het, gezien het wettelijk vereiste deskundigheidsniveau, niet kan begrijpen dan rust op de aanbieder op grond van artikel 49 van de Wfd de plicht om de bemiddelaar die informatie te geven die hem in staat stelt om het product aan de consument te kunnen verkopen. Dit omvat in ieder geval de informatie die de bemiddelaar op grond van artikel 31 van de Wfd aan de consument zal moeten mededelen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarop de regering baseert dat Nederlandse financiële dienstverleners geen concurrentienadeel zullen ondervinden. Uit paragraaf 10.4 van de MvT blijkt immers dat de Nederlandse wetgever de Europese wetgeving strenger en voor meer dienstverleners zal gaan implementeren.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 17 «Europese Verhoudingen» van deze nota.

Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie of dit wetsvoorstel tezamen met de effectenwetgeving voldoende de zorgplicht bij met name beleggingsadviezen waarborgt; zowel wat betreft de rechtstreekse beleggingen als via beleggingsverzekeringen.

Het toezicht op de financiële markten kan nooit volledig waarborgen dat marktpartijen zorgvuldig adviseren. Wel creëert het stellen van wettelijke regels en introduceren van publiek toezicht op deze regels sterkere prikkels voor marktpartijen om voor een goede kwaliteit van het adviesproces zorg te dragen. Ten aanzien van «effecten» waarover wordt geadviseerd door effecteninstellingen – vermogensbeheerders of effectenbemiddelaars – stelt de Wet toezicht effectenverkeer 1995 en de daaronder ressorterende lagere regelgeving een normatief kader waaraan bij de advisering moet worden voldaan. De Wfd introduceert voor advies over beleggingsverzekeringen een gelijkwaardig kader. Op advisering over beleggingsverzekeringen bestaat tot de inwerkingtreding van de Wfd geen publiek toezicht.

De leden van de LPF vroegen in hoeverre er sprake is van een overgangsregeling voor kleine en middelgrote ondernemers en tussenpersonen. Hoe gaat de regering bijvoorbeeld om met tussenpersonen welke zelfstandig ondernemer zijn zonder personeel en in bezit zijn van een GIDI-formulier en assurantiediploma B en al meer dan 20 jaar actief zijn in deze branche?

Het Platform financiële dienstverlening heeft een overgangsregeling geadviseerd, waarbij de zogenaamde 5-5-3-regel wordt gehanteerd. Deze regel houdt in dat elk bestaand diploma dat recht geeft op een vrijstelling niet ouder mag zijn dan vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van de Wfd. Indien een diploma wel ouder is dan vijf jaar, geldt aanvullend een relevante werkervaringeis van drie jaar, opgedaan in de laatste vijf jaar.

Door marktpartijen is voorts geadviseerd dat kennis niet alleen door middel van diploma's, maar ook door middel van een Eerder Verworven Competenties-assesment (EVC) moet kunnen worden aangetoond. Dit zou met name uitkomst kunnen bieden voor mensen die al geruime tijd in de markt actief zijn.

Ik sta welwillend tegenover deze twee suggesties.

De leden van de LPF vroegen hoeveel kleine tot middelgrote ondernemingen er nu actief zijn in deze branche en of de regering verwacht dat deze tot een bedrijfsbeëindiging zullen overgaan.

Naar inschatting van het ministerie zijn er ongeveer 7500 ondernemingen die in deze categorie vallen. Vanzelfsprekend wordt niet verwacht dat deze ondernemingen allen tot bedrijfsbeëindiging zullen overgaan. Zie ook het antwoord op de bovengenoemde vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Kan niet altijd de naam van de overtreder worden gepubliceerd zodat de oneerlijke informatieverdeling tussen aanbieder (weet wel of hij op de vingers getikt is door de AFM) en de consument (die dat niet weet) wordt opgeheven, vroegen de leden van de LPF-fractie.

De bevoegdheid tot openbaarmaking is een discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder. Alvorens tot openbaarmaking over te gaan, zal de toezichthouder gegeven zijn taak een afweging moeten maken tussen de betrokken belangen. In algemene zin kan derhalve niet gezegd worden dat de naam van de overtreder altijd zal worden gepubliceerd.

5. Buitenlandse dienstverleners

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of er geen verschil bestaat tussen de «ultieme» maatregelen die op grond van de Wfd kunnen worden getroffen tegen Nederlandse financiële dienstverleners en tegen buitenlandse dienstverleners. Ook vroegen deze leden of dezelfde gevolgen zullen optreden voor de financiële dienstverleners?

De ultieme sanctie op overtreding van een bepaling uit de Wfd door een financiële dienstverlener met een Wfd-vergunning, is het intrekken van de vergunning door de AFM. Deze sanctie kan niet worden toegepast op buitenlandse aanbieders. Die zijn immers uitgezonderd van de vergunningplicht en beschikken derhalve niet over een Wfd-vergunning. Voor deze buitenlandse dienstverleners geldt de mogelijkheid om het verbod ex artikel 21 van de Wfd op te leggen. Hoewel de maatregelen dus inhoudelijk niet gelijk zijn, wordt met de twee maatregelen wel hetzelfde effect bewerkstelligd: de betrokken instellingen zijn in beide gevallen niet langer in staat deel te nemen aan het economisch verkeer waarvoor de vergunning is ingetrokken of waarvoor het verbod geldt. Omdat het effect, en daarmee ook de gevolgen, van beide interventies door de AFM gelijk is zullen deze maatregelen het gewenste gelijke speelveld niet beïnvloeden.

6. Consumentenbescherming

De leden van de CDA-fractie zouden graag een nadere toelichting zien over het onderwerp krediet, marketing en reclame in het kader van de behandeling van de Wfd.

De huidige Wet op het consumentenkrediet zal, met uitzondering van de civielrechtelijke artikelen die in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen, in herziene vorm in de Wfd worden geïncorporeerd. Naast het vertrouwen in de financiële sector en het efficiënt functioneren van de financiële markten speelt de consumentenbescherming, die uiteraard bij consumentenkrediet altijd een belangrijke plek heeft ingenomen, een wezenlijke rol in de beleidsvorming ten aanzien van consumentenkrediet. Consumentenbescherming bij kredietverstrekking is met name gericht op het tegengaan van overkreditering en vindt plaats door middel van het stellen van gedragsregels aan kredietaanbieders en kredietbemiddelaars. Het verkrijgen van inzicht in de kredietwaardigheid van de consument is een belangrijk onderdeel van de zorgplicht die een kredietaanbieder jegens zijn wederpartij heeft. Daarnaast speelt ook de transparantie van productkenmerken een belangrijke rol: Een adequate informatieverstrekking in reclame-uitingen en andersoortige aanbiedingen kan de consument inzicht verschaffen in de verschillende typen krediet en de verschillende aanbieders.

Het is van belang daarbij te beseffen dat reclame-uitingen per definitie een wervend karakter hebben. Dit neemt uiteraard niet weg dat een reclame-uiting nooit een verkeerde voorstelling van zaken mag geven. Dit vloeit voort uit artikel 30 van de Wfd dat bepaalt dat de door de financiële dienstverlener verstrekte informatie, waaronder reclame-uitingen, geen afbreuk mag doen aan de verplichting aan de consument te verstrekken

informatie. Bovendien moet de informatie feitelijk juist zijn, voor de consument begrijpelijk en niet misleidend.

Naast deze algemene bepaling zullen in lagere regelgeving specifieke regels worden opgenomen voor krediet ten aanzien van de informatieverstrekking inzake reclame-uitingen en andere voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst te verstrekken informatie. Deze regels zijn er onder andere op gericht om de consument een zo helder mogelijk beeld te geven van de rechten en plichten die zijn verbonden aan de krediettransactie die de consument sluit. De informatie biedt de consument de gelegenheid om, nadat hij de reclame-uiting heeft gelezen, zich een vollediger beeld te vormen van de aan het krediet verbonden voorwaarden. De consument kan met de verkregen informatie het krediet met andere aanbiedingen vergelijken en voor zichzelf de passendheid van het product beoordelen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de gevolgen van de verkoop van financiële producten door een bemiddelaar die niet bevoegd is, niet over de vereiste Wfd-vergunning beschikt, of op een of meerdere punten niet voldoet aan de Wfd. Leidt dit tot vernietiging van de overeenkomst?

Indien een financiële dienstverlener een of meerdere bepalingen van de Wfd overtreedt, bijvoorbeeld door het verlenen van een financiële dienst zonder te beschikken over de vereiste vergunning, het niet voldoen aan de deskundigheidsvereisten of het niet-naleven van informatieverplichtingen, kan de AFM gebruik maken van haar sanctionerende bevoegdheden. De AFM kan aan de overtredende instelling een aanwijzing geven, een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen¹, of de vergunning intrekken. Of, wanneer en hoe deze bevoegdheden worden ingezet is in beginsel ter bepaling aan de AFM, binnen de discretionaire ruimte die zij daartoe heeft.

Een overtreding van de Wfd leidt niet automatisch tot vernietiging van de overeenkomst tussen de overtredende instelling en een consument. Een vernietiging van de overeenkomst vraagt om een nadere actie van de consument. Zo kan de consument de civiele rechter verzoeken een overeenkomst te vernietigen. In welke mate de civiele rechter de gedragsregels uit de Wfd zal betrekken in zijn beoordeling van de vordering van de consument hangt onder meer af van de vraag wat de consument in de betreffende gerechtelijke procedure precies vordert, op welke bepalingen in het civiele recht deze vordering is gebaseerd en welke gronden daartoe worden aangevoerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een reactie op het artikel «is er voldoende consumentenbescherming bij aandelenlease?». Ook vroegen zij of bepalingen uit de Nadere Regeling Gedragstoezicht effectenverkeer inderdaad jarenlang stelselmatig zijn overtreden en of de uitspraken van de Rechtbank Amsterdam en van de klachtencommissie van het Dutch Securities Institute op deze manier geduid kunnen worden.

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Geschillen Aandelenlease worden de conclusies die het kabinet ten aanzien van de aandelenleasekwestie heeft getrokken uitgebreid uiteen gezet. Daarin wordt ook ingegaan op de constatering van de toezichthouder t.a.v. de naleving van de op aanbieders van aandelenleaseproducten toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder ook de Nadere Regeling Gedragstoezicht.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vroegen een nadere toelichting op de rol van de rechter en de bescherming van de consument bij het opleggen van bestuurlijke sancties.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden die hiervoor zijn gegeven op eerdere vragen van de leden van de SGP-fractie naar de wijze waarop de publiekrechtelijke gedragsregels uit de Wfd door

¹ Voorzover de Wfd daarvoor een grondslag bevat.

de civiele rechter worden betrokken bij de beoordeling van de klacht van een consument en in hoeverre de Wfd daadwerkelijke, directe consumentenbescherming biedt.

6a. Geschillencommissie

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP vroegen of de regering streeft naar één geschillencommissie. Deze leden stelden ook vragen bij artikel 37 lid 2 Wfd. Bovendien vroegen de leden van de CDA-fractie wanneer een geïntegreerde geschillencommissie te verwachten is en of de arbitrage voor de hele sector dekkend zal zijn. Op dit moment zijn tenminste zeven verschillende buitengerechtelijke geschillenbeslechtinginstanties in Nederland actief op het gebied van financiële dienstverlening. Omdat ik het vanuit het oogpunt van consumentenbescherming wenselijk acht dat deze instanties met elkaar integreren heb ik de marktpartijen vertegenwoordigd in het Platform financiële dienstverlening gevraagd de stroomlijning van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting te bevorderen¹. Dit verzoek is bewust bij de sector zelf neergelegd, omdat geschillenbeslechtinginstanties naar hun aard van en voor de markt zijn en geen overheidsorganen. Tegen deze achtergrond heeft het mij dan ook zeer verheugd dat de Commissie Klachtenregeling Financieel dienstverleners van het Platform Financiële Dienstverlening aan de AFM heeft geadviseerd om op korte termijn te komen tot één loket en organisatie voor geschillenbeslechting. De omzetting van dit advies door de sector in concrete maatregelen om daadwerkelijk tot één loket te komen, moedig ik van harte aan. Artikel 37 lid 2 Wfd is opgenomen om te voorkomen dat een financiële dienstverlener zou kunnen worden gesanctioneerd voor een overtreding (van de verplichting om aangesloten te zijn bij een erkende geschilleninstantie) terwijl deze overtreding geheel buiten zijn invloedssfeer ligt (omdat er geen erkende geschilleninstantie bestaat die ter zake bevoegd is).

6b. Toezichthouder consumenten

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de toezichthouder AFM zich tot de toezichthouder voor consumentenbescherming verhoudt, die door de staatssecretaris van Economische Zaken is aangekondigd? Zal hier overlap zijn in taken van toezicht of wordt de zorgplicht van financiële dienstverleners uitgesloten voor deze nieuwe toezichthouder?

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de AFM zal toezien op naleving van de Wfd aangezien juist de Wfd toezicht betreft op vele financiële consumentendiensten en hoe de samenwerking met de aangekondigde consumententoezichthouder zal zijn. Of zal de AFM deze consumententoezichtstaken verrichten? Hoeveel personeelscapaciteit zal er voor deze extra consumententaken nodig zijn?

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven of er door de komst van een nieuwe toezichthouder voor consumentenbescherming sprake zal zijn van dubbel toezicht.

Ook de leden van de SP-fractie vroegen hoe de verhouding tussen de consumententoezichthouder en de AFM zal zijn en of deze nieuwe toezichthouder straks wél bepaalde producten kan verbieden als die een vorm van marktmisbruik zijn waar de AFM dit nu niet kan.

Op 21 juni heeft de staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer met de brief «Versterking van de positie van de consument» het strategisch actieprogramma «een versterkte consumentaliteit» aangeboden.² In dit actieprogramma wordt onder meer de relatie met de AFM beschreven. De kern hiervan is dat de nieuw op te richten consumententoezichthouder zich zal richten op generieke taken en dat de sectorspecifieke taken belegd blijven of worden bij sectorspecifieke toezichthouders. Dit betekent dat de

¹ Zie mijn brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 IXB, nr. 18.

² Tweede Kamer 2003–2004, 27 879, nr. 9.

AFM verantwoordelijk zal zijn voor het consumententoezicht voorzover dit betrekking heeft op de financiële markten. Daartoe behoort ook het toezicht op de Wet financiële dienstverlening.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie hoe de verhouding van de AFM met de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) en de Nederlandse Bank(DNB)/Stichting Pensioen en Verzekeringskamer(PVK) wordt en of het gevaar niet dreigt dat de drie verschillende toezichthouders langs elkaar heen gaan werken. Moet de AFM bij het opleggen van boetes bijvoorbeeld overleggen met de prudentiële toezichthouder als dit consequenties heeft voor de solvabiliteit?

Door de wettelijke verantwoordelijkheden van AFM, DNB/PVK en NMa scherp te formuleren en af te bakenen wordt het probleem van overlap en het probleem van langs elkaar heen werken zoveel mogelijk voorkomen. Daarnaast kunnen de financiële toezichthouders met elkaar informatie uitwisselen indien dit ten behoeve van het toezicht noodzakelijk mocht blijken. Ten aanzien van het opleggen van boetes geldt ingevolge het Convenant inzake de coördinatie van toezicht¹ dat de toezichthouders elkaar voorafgaand aan het opleggen of publiceren van een boete (of dwangsom) op de hoogte stellen en overleg met elkaar voeren. Ook bij bepaalde andere, ingrijpende, toezichtmaatregelen vindt vooraf overleg plaats tussen de toezichthouders. Dit geldt onder meer voor het intrekken van een vergunning, het heenzenden van een onbetrouwbare of ondeskundige bestuurder of het aanvragen van een noodregeling of faillissement.

7. Provisiestructuur

De leden van de fracties van het CDA en de SP stelden verschillende vragen over het onderwerp provisie in relatie tot de Wfd.

Voor een antwoord op deze vragen wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» voor de Wfd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de Wfd voorziet in de mogelijkheid om koppelverkoop te bestrijden.

De huidige regeling in de Wet op het consumentenkrediet (Wck) houdt in dat een overeenkomst nietig is voorzover de kredietgever een aanvullende verplichting stelt aan de consument zonder uitdrukkelijk de vrijheid te bieden aan de consument om te bepalen wie bij deze aanvullende verplichting zijn wederpartij zal zijn. Deze privaatrechtelijke bepaling zal worden overgenomen in het BW.

Overigens is het niet zo dat iedere combinatie van producten die wordt aangeboden per definitie slecht is voor de consument. Ook is het goed denkbaar dat een aanbieder een andere (lagere) prijs rekent voor een gecombineerd product dan de optelsom van de twee afzonderlijke producten. Mocht evenwel blijken dat er op andere terreinen een ongewenste vorm koppelverkoop plaatsvindt dan bevat artikel 38 van de Wfd een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een bepaling met bestuursrechtelijke gevolgen op te nemen ter voorkoming hiervan.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de Wfd voorziet in meer transparantie als het gaat om de vermelding van effectieve rentepercentages bij kredietproducten.

De huidige verplichting uit de Wck ten aanzien van het weergeven van het effectief kredietvergoedingspercentage in de kredietovereenkomst zal, gezien het privaatrechtelijke karakter van de bepaling, naar het BW worden verplaatst. De verplichtingen uit de Wck en het huidige Besluit

¹ Convenant tussen Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank NV respectievelijk Stichting Pensioen- & verzekeringskamer inzake de coördinatie van toezicht Stort. 2002, nr. 179.

Kredietaanbiedingen, waarin wordt bepaald wanneer het effectief kredietvergoedingspercentage in reclame en andere kredietaanbiedingen moet worden weergegeven, zal in de lagere regelgeving onder de Wfd worden opgenomen. Ten behoeve van het opstellen van het Besluit financiële dienstverlening is aan de markt en de consumentenbond gevraagd op welke wijze de transparantie kan worden vergroot. Daarbij zijn door deze partijen onder meer nuttige suggesties gedaan om reclame met loktarieven tegen te gaan (bijvoorbeeld de situatie dat reclame wordt gemaakt met rentepercentages waarvoor een de consument alleen in aanmerking komt indien hij tevens een (dure) verzekering afsluit).

8. Financiële bijsluiter

De leden van de CDA-fractie vroegen of de evaluatie van de financiële bijsluiter kan worden betrokken bij de bespreking van de Wfd, dan wel of de regering zijn visie kan geven op de toekomst van de financiële bijsluiter.

De beleidsconclusies die worden getrokken naar aanleiding van de evaluatie van de financiële bijsluiter, zullen hun neerslag vinden in het Besluit financiële dienstverlening (Bfd). Op het moment dat het Bfd aan uw Kamer zal worden – zie de begeleidende brief bij deze Nota – zal de visie van de regering ten aanzien van de financiële bijsluiter worden uitgedragen.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie hoe concreet de gedachten zijn over een consumentenkredietprospectus.

Zoals hierboven aangegeven zullen de beleidsconclusies die worden getrokken naar aanleiding van de evaluatie van de financiële bijsluiter hun weerslag krijgen in het Besluit financiële dienstverlening. In dit besluit zal onder andere de informatie worden opgenomen die verplicht voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst moet worden verstrekt. Zowel wat betreft de vorm als wat betreft de inhoud zal zoveel mogelijk naar uniformiteit worden gestreefd in de informatieverstrekking inzake de verschillende financiële producten. Ook de verplicht te verstrekken precontractuele informatie ten aanzien van krediet – de thans verplichte consumentenkredietprospectus – is zodoende mede afhankelijk van de evaluatie van de financiële bijsluiter.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de mogelijkheden vanuit Europees perspectief om in geval van een verplichte verstrekking van een financiële bijsluiter en een advieswijzer deze twee documenten te integreren.

De richtlijnen die door middel van de Wfd worden geïmplementeerd stellen geen eisen met betrekking tot het format waarin verplichte informatie dient te worden verstrekt. Wat dat betreft is er ruimte om bepaalde informatiedocumenten te integreren. Ten aanzien van de advieswijzer geldt daarenboven dat deze niet op grond van een Europese richtlijn wordt voorgeschreven. De advieswijzer is een document dat door het Platform financiële dienstverlening, geïnspireerd door GIDI, is bedacht en waarover het Platform heeft geadviseerd dat het zou moeten worden ingevoerd. Binnen het Platform bestond verschil van mening over de vraag of de «advieswijzerinformatie» in een separaat document zou moeten worden verstrekt.

Het Platformadvies zal bij het opstellen van de Bfd worden betrokken. Daarbij zal de vraag over de wenselijkheid van invoering van een advieswijzer onder meer worden afgewogen tegen de administratieve lasten die daaruit voortvloeien. Indien blijkt dat deze substantieel lager liggen indien aan marktpartijen de ruimte worden gelaten om de betreffende informatie te integreren in andere informatie, dan zal dit zeker een belangrijke factor

in de afweging zijn, mits de doelstellingen van de advieswijzer voldoende worden gewaarborgd.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie naar de mate waarin voorschriften zullen worden gegeven ten aanzien van de advieswijzer en de adviesregels, en of deze verplichtingen voor bemiddelaars en aanbieders eenvoudig te verwerken zijn in bestaande processen. Binnen welke termijn moet aan deze verplichtingen worden voldaan?

In overleg met marktpartijen zal (nader) worden nagegaan welke problemen de implementatie van bepaalde Wfd-verplichtingen meebrengt. De implementatietermijn zal mede afhangen van de uitkomsten van dit overleg.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering de rol ziet van de financiële bijsluiter in het geval dat een intermediair, of uiteindelijke aanbieder, de consument een combinatieproduct aanbiedt, bijvoorbeeld een beleggingsverzekeringshypotheek. Is het juist dat daarvoor geen financiële bijsluiter verplicht is wanneer daarbij geen geld geleend wordt?

De reikwijdte van de regelgeving van de financiële bijsluiter is onderwerp van de beleidsafwegingen die nog moeten worden gemaakt. De financiële bijsluiter is momenteel verplicht voor complexe financiële producten. Een complex product wordt in het bestaande Besluit financiële bijsluiter als volgt gedefinieerd: «een financiële dienst of een financieel product, opgebouwd uit componenten die behoren tot verschillende soorten financiële diensten of financiële producten en waarvan de waarde van ten minste een der componenten afhankelijk is van de ontwikkeling op financiële markten of andere markten». Voor zover een van de componenten van het combinatie product afhankelijk is van de ontwikkeling op de financiële markten (zoals een belegging), is er onder de huidige regelgeving dus sprake van een complex product en is dus de financiële bijsluiter verplicht. Indien de tussenpersoon meerdere producten tegelijkertijd verkoopt hoeft er overigens nog geen sprake te zijn van een combinatieproduct. In dat geval is de bemiddelaar, onder de Wfd, eveneens gehouden adequate informatie te verstrekken. In het genoemde voorbeeld zal de bemiddelaar in ieder geval de bijsluiter voor het beleggingsverzekering moeten verstrekken en de consument tevens moeten informeren over de hypothecaire lening en de wijze waarop beide producten op elkaar ingrijpen.

Tevens vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening deelt dat het toepassingsbereik van de financiële bijsluiter verruimd zou moeten worden. Zou de financiële bijsluiter niet voor ieder product moeten gaan gelden dat een substantiële financiële impact heeft, of een bepaalde omvang heeft, of een bepaalde looptijd heeft, of dat grote financiële gevolgen kan hebben? Zou niet elke hypothecaire lening moeten worden voorzien van een financiële bijsluiter? Deelt de regering ook de mening dat een financiële bijsluiter altijd, en van te voren moet worden verstrekt door de aanbieder, en dat het niet zo kan zijn dat de consument daar zelf om zou moeten vragen?

De reikwijdte van de regelgeving van de financiële bijsluiter is onderwerp van de beleidsafwegingen die nog moeten worden gemaakt. Bij de invoering van het Besluit financiële bijsluiter is overwogen dat: «de financiële bijsluiter met name een toegevoegde waarde heeft bij complexe financiële producten. Naar mate een product eenvoudiger is zal de informatie die de financiële bijsluiter biedt minder toevoegen aan hetgeen de (potentiële) afnemer al weet of op andere wijze eenvoudig kan achterhalen. Wanneer de toegevoegde waarde kleiner wordt, is het tevens moeilijker te rechtvaardigen om het bedrijfsleven te confronteren met de administratieve lasten die samenhangen met het opstellen en ter beschikking stellen van een financiële bijsluiter».

Het is in het kader van de evaluatie van de financiële bijsluiter gebleken dat het grootste deel van de administratieve lasten die samenhangen met het opstellen en ter beschikking stellen van een financiële bijsluiter, samenhangen met het actief ter beschikking stellen van de financiële bijsluiter aan potentiële consumenten. In het kader van de reductie van de administratieve lasten is reeds aan uw Kamer gemeld dat een voorstel met betrekking tot de financiële bijsluiter is het «aanpassen van de vorm van de Financiële Bijsluiter (FB) door deze bijvoorbeeld alleen elektronisch en op aanvraag te verstrekken»¹. Dit voorstel en bovengenoemde constatering zullen worden meegenomen bij de beleidsafweging die nog moet worden gemaakt inzake de financiële bijsluiter.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de regering de rol van de financiële bijsluiter ziet in het geval een intermediair – of uiteindelijke aanbieder – de consument een combinatieproduct aanbiedt.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie over dit onderwerp.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering voorts uitgebreid in te gaan op de ervaring met de financiële bijsluiter tot nog toe, en vooral op de plannen die de regering heeft om de regelgeving rondom de financiële bijsluiter aan te passen.

Millward Brown heeft in het voorjaar 2004 haar eindrapport van de evaluatie van de financiële bijsluiter afgerond. Dit eindrapport is aan uw Kamer toegezonden op 29 juni 2004². De eerste conclusie is dat de doelstelling van de financiële bijsluiter door de consumenten, de aanbieders en de intermediairs wordt onderschreven. De doelstelling van de financiële bijsluiter is tweeledig. Enerzijds dient de financiële bijsluiter de afnemer in staat te stellen zich een beeld te vormen van datgene wat hij voornemens is aan te schaffen. Anderzijds moet de in de financiële bijsluiter vervatte informatie hem de mogelijkheid bieden om complexe financiële producten onderling met elkaar te vergelijken. De waardering voor de financiële bijsluiter geeft echter aan dat er ruimte is voor verbetering in het bereiken van deze doelstelling. De huidige uitvoering van de financiële bijsluiter wordt door consumenten, aanbieders noch intermediairs hoog gewaardeerd.

Voor consumenten is dit voornamelijk het gevolg van de omvang en de complexiteit van de geboden informatie. Voorts geeft een meerderheid van de consumenten aan dat zij bepaalde informatie in de financiële bijsluiter in een vroeg stadium willen ontvangen. In de oriëntatiefase wil 66% van de consumenten deze informatie ontvangen; slechts 21% krijgt dan daadwerkelijk een financiële bijsluiter in handen. Het intermediair heeft moeite met het huidige format: de lengte, leesbaarheid en begrijpelijkheid. Dit leidt er onder andere toe dat de financiële bijsluiter bij het intermediair een kleine rol speelt in het verkoopproces. De aanbieders zijn met name ontevreden over de uitwerking van de financiële bijsluiter voor zover deze leidt tot hoge lasten. Dit laatste is met name het geval bij de categorieën: voorbeelden van rendementen en kosten, de financiële risico's, wat houdt het product in en fiscaliteiten.

Sinds de ontvangst van het eindrapport wordt door het ministerie van Financiën, in samenwerking met de AFM en in overleg met marktpartijen, nagedacht over de beleidsconclusies die moeten worden getrokken (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie over de evaluatie van de financiële bijsluiter).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 515, nr. 5.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 676, nr. 7.

9. Positionering toezichthouder

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of de beperking van de bevoegdheid van de AFM tot het stellen van regels van technische of organisatorische aard niet in wettekst kan worden opgenomen. Ook vroegen zij wat mag worden volstaan onder regels die van technische of organisatorische aard zijn.

De norm dat slechts ten aanzien van organisatorische of technische onderwerpen door de AFM regels worden gesteld, is reeds neergelegd in artikel 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is daarom niet nodig dit in de Wfd te regelen. Het laatste zou ook niet goed passen in de systematiek van de Wfd. De keuze of een bepaald onderwerp door de AFM wordt geregeld, wordt niet bij formele wet maar bij de algemene maatregel van bestuur (amvb) bepaald. Uit de in de amvb op te nemen delegatiegrondslagen zal bovendien blijken dat de door de AFM te stellen regels technisch of organisatorisch van aard zijn. De termen organisatorisch en technisch kunnen in dit verband worden geplaatst tegenover beleidsmatig en normatief. Technische onderwerpen zijn onderwerpen waarvoor een (hoge) mate van deskundigheid vereist is. Op basis van objectieve kennis en deskundigheid is een beoordeling van het onderwerp mogelijk. Organisatorische onderwerpen zijn onderwerpen betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inrichting van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. Algemeen aanvaarde, niet normatief geladen inzichten in efficiëntie en effectiviteit staan hierbij centraal.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich verder af welke bevoegdheden de AFM heeft om beleid vast te stellen en onder welke voorwaarden dat kan. Ook vroegen zij welke waarborgen er voor de regering zijn dat het door de AFM gevoerde beleid ook het beleid is van de regering.

Het vaststellen van beleid en het stellen van regels op het terrein van de financiële markten is eerst en vooral een verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De AFM heeft geen algemene taak waar het gaat om de beleidsvorming. Wel heeft de AFM de mogelijkheid om specifiek beleid vast te stellen (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels) ten aanzien van haar bevoegdheden tot nemen van besluiten en het stellen van regels. Aangezien deze bevoegdheden door de wetgever worden toegekend, is deze beleidsvorming in beginsel met voldoende waarborgen omgeven. Het is overigens wenselijk dat de AFM werkelijk gebruikmaakt van deze mogelijkheid om beleid vast te stellen. Met consistent, vaststaand beleid kan namelijk mede worden gewaarborgd dat de AFM met weloverwogen criteria, stelselmatig en zonder willekeur toepassing geeft aan haar bevoegdheden.

Verder informeerden de leden van de CDA-fractie of het feit dat de minister de regels van de AFM kan aanpassen ook betekent dat de Tweede Kamer regels van de AFM kan aanpassen.

De Wfd bevat op zichzelf geen specifieke bevoegdheid van de minister om regels van de AFM aan te passen. De WFT, die onlangs bij uw Kamer is ingediend en waarin de Wfd uiteindelijk op zal gaan, biedt die mogelijkheid wel. De WFT bevat, kort gezegd, de bevoegdheid voor de minister om als de regels van de toezichthouder in strijd zijn met de wet, een verdrag, of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dan wel een onredelijke belasting voor de financiële markten meebrengen, daarvoor tijdelijk eigen regels in de plaats te stellen. De Tweede Kamer heeft hierbij geen rechtstreekse rol. Wel zou de Kamer met behulp van het instrument van de motie de minister ertoe kunnen aanzetten van zijn bevoegdheid gebruik te maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de verhouding tussen de rol van de raad van toezicht en die van de minister. In het licht van de externe

verantwoording door de AFM vroegen ze zich af hoe de AFM, binnen de grenzen van de geheimhoudingsplicht, voldoet aan de adviezen van de commissie Tabaksblat.

In de WFT wordt de taak van de raad van toezicht wettelijk verankerd. De raad van toezicht is ingevolge dat wetsvoorstel een orgaan van de AFM dat als taak heeft om toe te zien op het doelmatig en doeltreffend functioneren van het bestuur, in het bijzonder ten aanzien van het financieel beheer, en het bestuur met raad terzijde te staan. De raad van toezicht heeft daarmee een belangrijke rol bij het bewaken van de interne governancestructuur. De raad van toezicht kan de verantwoordelijkheid die de minister heeft jegens de AFM echter in geen geval vervangen. Laatstgenoemde heeft namelijk een andere, meer externe rol. De minister is verantwoordelijk voor de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de AFM. Bij de vervulling van zijn verantwoordelijkheid kan de minister overigens wel gebruik maken van informatie van de raad van toezicht. De code Tabaksblat is toegeschreven op beursgenoteerde ondernemingen en dus niet op zelfstandige bestuursorganen, zoals de AFM. Dit neemt niet weg dat ook voor de AFM een transparant systeem van checks en balances van belang is voor het vertrouwen dat onder toezicht staande ondernemingen en andere belanghebbenden hebben in de juiste uitvoering van het financieel toezicht. In de WFT wordt de governancestructuur van de AFM dan ook verstevigd. Zo heeft de raad van toezicht, als gezegd, een wettelijke taak gekregen en is een grondslag gecreëerd voor periodiek overleg met een panel van onder toezicht staande instellingen. Daarnaast beziet het ministerie van Financiën momenteel in overleg met de AFM of de code Tabaksblat aanleiding geeft om nadere invulling te geven aan de governancestructuur van de AFM. Ook is de AFM zelf de eigen governancestructuur aan het bezien, zoals blijkt uit het meest recente jaarverslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de AFM controleert of er sprake zou moeten zijn van een uitbreiding van een vergunning die evenwel niet is aangevraagd en of bij voorbaat al een uitgebreidere vergunning dan nodig kan worden aangevraagd om niet later nog een keer met alle administratieve lasten en kosten te worden geconfronteerd.

Op grond van de Wfd is het verboden om zonder vergunning een financiële dienst te verlenen. In de vergunning staat vermeld voor welke financiële diensten en welke financiële producten de vergunning is verleend. Indien de AFM constateert dat een financiële dienstverlener zich met andere financiële diensten bezighoudt dan waarvoor zijn vergunning is verleend of dat hij financiële diensten verleent ten aanzien van andere financiële producten dan zijn vergunning vermeldt, is er sprake van een «illegale activiteit». De AFM kan een dergelijke constatering doen in het kader van het reguliere toezicht dat zij uitoefent op onder toezicht staande instellingen of in het kader van andere opsporingsactiviteiten in het kader van de Wfd, dan wel naar aanleiding van een klacht van een consument of een tip van een andere financiële dienstverlener. Ook kan de AFM over een illegale activiteit worden geïnformeerd door een andere (financiële) toezichthouder.

Formeel juridisch gezien staan de bepalingen in de Wfd er niet aan in de weg om op voorhand een vergunning aan te vragen die voor meer financiële diensten en financiële producten geldt dan de betreffende instelling voornemens is feitelijk te gaan uitvoeren. Vanuit het oogpunt van het beperken van de administratieve lasten is het de vraag of het aanvragen van een dergelijke uitgebreide vergunning wenselijk is. De AFM zal bedoelde vergunning pas verlenen indien de aanvrager heeft aangetoond op dat moment – en dus niet vanaf het moment dat de instelling bepaalde diensten feitelijk gaat verlenen – te voldoen aan de eisen inzake betrouwbaarheid, deskundigheid, administratieve organisatie en interne controle en, in geval van een verzekeringsbemiddelaar, aan de eisen inzake de

beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Met name aan de deskundigheids-eis en de verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering kunnen extra kosten verbonden zijn voor een financiële dienstverlener. Het is de vraag of deze kosten opwegen tegen het bij voorbaat beschikken over een vergunning voor activiteiten die mogelijk in de toekomst zullen worden verleend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke artikelen de mogelijkheid tot het stellen van regels aan de AFM wordt gesubdelegeerd.

De Wfd bevat verschillende grondslagen om wettelijke bepalingen nader uit te werken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel voorziet daarmee in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan de AFM de bevoegdheid op te dragen om de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels aan te vullen. Van deze mogelijkheid zal terughoudend gebruik worden gemaakt. Bovendien zal de bevoegdheid in de betreffende maatregel van bestuur worden beperkt tot het stellen van nadere regels op organisatorisch of technisch gebied. Voor de volgende wettelijke bepalingen bevat de Wfd een dergelijke grondslag: artikel 23, tweede lid, artikel 26, tweede lid, artikel 28, tweede lid, artikel 31, tweede lid, derde lid, onderdeel b en vierde lid, artikel 33, eerste lid, onderdeel e, artikel 34, eerste lid, onderdeel e, artikel 35, artikel 37, derde lid, artikel 38, artikel 50 en de in artikel 100 genoemde artikelen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de invoering van de Wfd niet na de inwerkingtreding van de WFT zou moeten geschieden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een hiervoor behandelde vraag van de leden van de fractie van de VVD over dit onderwerp. Daarbij benadruk ik nogmaals het uitgangspunt dat met het opnemen van de gedragsregels uit de Wfd in de WFT geen inhoudelijke wijzigingen zullen worden doorgevoerd.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de toezichthouder de bevoegdheid heeft om regels te stellen, onderzoek te doen, overtredingen vast te stellen en boetes op te leggen. In dat verband vragen zij zich af of de regering dit mede in het licht van de trias politica een gewenste situatie vindt.

In de leer van de trias politica wordt binnen de Staat onderscheid gemaakt tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De Wfd maakt daar uiteraard geen inbreuk op. De regelgeving op het terrein van de financiële dienstverlening geschiedt door minister en parlement. Ten aanzien van specifieke technische of organisatorische onderwerpen kan de AFM regels stellen, hetgeen gelet op de kennis en deskundigheid van de AFM ook wenselijk is. De uitoefening van het toezicht gebeurt door de AFM. De besluiten die de AFM daarbij neemt (zoals in geval van bestuurlijke boetes) zijn alle onderworpen aan het oordeel van de onafhankelijke rechter. Hiermee is de trias politica gewaarborgd. In aanvulling daarop dient de AFM in de eigen interne organisatie onderscheid te maken. De werkzaamheden in verband met opleggen van een boete of dwangsom mogen op grond van het voorgestelde artikel 74 niet verricht worden door personen die betrokken zijn geweest bij het voorafgaande onderzoek of het daaropvolgende vaststellen van de overtreding.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het uitgangspunt van de slagvaardigheid van de toezichthouder. Zij vroegen in dat kader of de regering het eens is met de leden van de VVD-fractie dat een dictatuur ook slagvaardig is maar daarmee nog niet gewenst is.

Mocht deze vraag suggereren dat het financieel toezicht dat door de AFM wordt uitgeoefend te vergelijken valt met een dictatuur, dan wordt deze suggestie uitdrukkelijk van de hand gewezen. De AFM is weliswaar zelfstandig gepositioneerd waardoor zij slagvaardig kan optreden op basis

van deskundigheid en op afstand staat van marktpartijen en de politiek, maar staat tevens onder adequaat bestuurlijk toezicht van de Minister van Financiën, met in het verlengde daarvan de Tweede Kamer. De AFM is dus voldoende democratisch gelegitimeerd. Terzijde: het behoeft geen betoog dat de wereldgeschiedenis voldoende dictaturen heeft gekend en mogelijk nog steeds kent die niet als «slagvaardig» kunnen worden aangemerkt.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder een vergelijking te maken met toezichthouders in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

In het Verenigd Koninkrijk berust het financieel toezicht, zoals dat door de AFM wordt uitgeoefend bij de Financial Services Authority (FSA). Daarnaast heeft de FSA anders dan de AFM ook taken op het terrein van het prudentieel toezicht. De FSA is evenals de AFM zelfstandig gepositioneerd en is ook in andere opzichten vergelijkbaar met de AFM. Ook de FSA heeft een regelgevende bevoegdheid, die zich echter niet uitsluitend beperkt tot technische en organisatorische regels, en kan sanctiemaatregelen treffen in geval van onrechtmatige handelingen. De AFM en de FSA vallen voorts onder hetzelfde Europeesrechtelijke kader. In de Verenigde Staten is de situatie enigszins anders. Het toezicht is aldaar nog sectoraal georganiseerd. Per financiële sector bestaan er toezichthouders. Het financieel toezicht, zoals dat door de AFM wordt uitgeoefend is nog het meest te vergelijken met de U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) die naast toezicht- en regelgevende bevoegdheden, zoals de AFM en de FSA, ook bepaalde bevoegdheden heeft in de sfeer van de strafvordering. Daarnaast is het toezicht op verzekeraars en verzekeringstussenpersonen per staat (verschillend) geregeld.

De VVD-fractie vroeg of de Minister van Financiën ook de bevoegdheden heeft om aanwijzingen te geven, zoals de Minister van Justitie deze heeft ten aanzien van het Openbaar Ministerie.

De minister van Financiën heeft deze bevoegdheden niet. Achtergrond hiervan is de positionering van de AFM als zelfstandig bestuursorgaan. De AFM moet onafhankelijk en op basis van deskundigheid kunnen functioneren. Wel heeft de minister andere waardevolle bevoegdheden jegens de AFM, waarmee hij invulling kan geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid op het terrein van het financiële toezicht. Het betreft onder meer de bevoegdheid om inlichtingen te verlangen en de bevoegdheid tot instemming met de begroting en de jaarrekening. Inhoudelijke sturing geschiedt daarnaast via wet- en regelgeving, waarin de kaders voor het toezicht worden gegeven.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het inwinnen van informatie door de AFM kan leiden tot reputatieschade.

Het is moeilijk voor te stellen hoe bij het inwinnen van informatie reputatieschade kan ontstaan. De AFM maakt immers het inwinnen van informatie bij een instelling doorgaans niet openbaar. Waar het gaat om vertrouwelijke gegevens, geldt zelfs een expliciete geheimhoudingsplicht.

De leden van de SP-fractie vroegen of de capaciteit van de AFM wel is berekend op de taakuitbreiding.

Met het oog op de nieuwe toezichttaak wordt de capaciteit van de AFM op dit moment zodanig uitgebreid dat deze tijdig is berekend op de taakuitbreiding.

De leden van de SGP-fractie verzochten om een nadere toelichting op de wettelijke vastlegging van de mogelijkheid tot het geven van een regels-tellende bevoegdheid aan de AFM en de reikwijdte en vastlegging van de daaraan gestelde beperkingen.

Verwezen wordt naar het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de PvdA-fractie inzake de wettelijke vastlegging van de mogelijkheid tot

subdelegatie en de daarin aan te brengen beperkingen. Voor de goede orde wijs ik er nogmaals op dat áls er gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot subdelegatie aan de AFM de basis daarvoor zal zijn te vinden in een algemene maatregel van bestuur. In die algemene maatregel van bestuur zal dan ook telkens de regelgevende bevoegdheid worden ingekaderd en toespitst op onderwerpen die technisch of organisatorisch van aard zijn¹ Wettelijke begrenzing vindt dus plaats, alleen niet in de wettelijke grondslagen zelf.

9a. Controle op de toezichthouder

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen in hoeverre en op welke wijze toezicht wordt gehouden op de door de AFM te stellen nadere regels.

Van belang is er in dit verband op te wijzen dat de AFM alleen nadere regels mag stellen voor zover daarvoor krachtens de Wfd een expliciete grondslag wordt geboden. Die grondslag zal, zoals eerder aangegeven, alleen onderwerpen van technische of organisatorische aard kunnen betreffen. Het is dus de (lagere) wetgever die bepaalt welke ruimte de AFM heeft om nadere regels te stellen. De nadere regels zijn op zichzelf niet aan ministeriële goedkeuring onderworpen. Dit is in lijn met aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving die geen goedkeuring vereist voor voorschriften die technisch of organisatorisch van aard zijn. Op het ministerie van Financiën ontbreekt vaak ook de expertise om de technische voorschriften op juistheid te toetsen. Een goedkeuringsbevoegdheid van de minister is overigens niet noodzakelijk om eventuele grondslagverlating te kunnen toetsen. Dit is en blijft altijd ook een bevoegdheid van de rechter, die kan beslissen een bepaalde regeling buiten toepassing te laten of zelfs geheel onverbindend te verklaren. Wel heeft de minister de bevoegdheid om de AFM voorschriften te geven ter implementatie van een Europese richtlijn. Deze zullen in de regel betrekking hebben op bestaande of nog te concipiëren nadere regels van de AFM.

De leden van ChristenUnie informeerden naar de toezichtstaak van de minister. De leden van de PvdA-fractie, de D66-fractie en de SP-fractie vroegen of het inwinnen van inlichtingen een voldoende instrument is om de AFM te controleren. De leden van beide eerstgenoemde fracties vroegen ook welke maatregelen de minister van Financiën kan nemen als uit de inlichtingen onregelmatigheden blijken. De leden van de SP informeerden hoe democratische controle kan worden uitgeoefend als alleen inlichtingen kunnen worden ingewonnen. De leden van GroenLinks vroegen of de minister bij het inwinnen van inlichtingen alle informatie kan opvragen.

De minister van Financiën is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de Wfd. Het betreft een verantwoordelijkheid op systeemniveau en in politieke zin. De minister is verantwoordelijk voor de instelling en inrichting van het toezicht en het functioneren van de toezichthouder. Hij legt hierover verantwoording af aan het parlement. De minister heeft daarom een aantal instrumenten, die hem in staat stellen om de kwaliteit van het toezicht te borgen en die hem het inzicht verschaffen in het functioneren van het toezicht dat nodig is om het parlement afdoende te informeren. Een van die instrumenten is inderdaad de bevoegdheid die is geregeld in artikel 65 om informatie in te winnen bij de AFM ten behoeve van een onderzoek naar de uitvoering van de Wfd. Hij kan daarbij alle benodigde informatie opvragen, tenzij het informatie betreft die onder de zogeheten geheimhoudingsplicht valt. Deze beperking vloeit voort uit de terzake geldende Europese richtlijnen die geen ruimte laten voor een algemene informatieplicht van de toezichthouders jegens de minister. Deze bevoegdheid is dezelfde als degene die geldt op

¹ Deze is geheel conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.

basis van de huidige financiële toezichtwetgeving. Daarnaast is de AFM voorts gehouden jaarlijks een verslag op te stellen waarin de taakuitoefening en het daarbij gevoerde beleid wordt beschreven. Dit volgt uit artikel 66. De informatie in het jaarverslag kan van belang zijn voor de verantwoordelijkheid van de minister. Ook heeft de minister de bevoegdheid om in te stemmen met de begroting. Met dit instrument kan de minister, zo nodig op hoofdlijnen, invloed uitoefenen op de wijze waarop de AFM uitvoering geeft aan haar toezichttaak. Als er onregelmatigheden mochten blijken uit inlichtingen die zijn verkregen van de AFM, dan zal de minister in eerste instantie de bestuurders of de raad van toezicht van de AFM hierop aanspreken met het verzoek maatregelen te nemen. Mocht dit geen soulaas bieden, dan heeft de minister zelf enige mogelijkheden om in te grijpen. Deze bestaan er in het uiterste geval uit dat de minister zijn instemming met de begroting kan onthouden. Mocht de onrechtmatigheid betrekking hebben op een bestuurder die ernstig tekort is geschoten in de uitoefening van zijn functie, dan bestaat de mogelijkheid van schorsing of ontslag door de minister.

De leden van GroenLinks vroegen of de relatie tussen minister en toezichthouder in de oude en de nieuwe situatie verschilt wat betreft toezicht op toezicht.

De relatie tussen minister en toezichthouder is in de Wfd op dezelfde leest geschoeid als in de huidige wetgeving. Reden hiervoor is dat het niet wenselijk wordt geacht met betrekking tot dit onderwerp vooruit te lopen op het hervormde toezichtmodel dat in de WFT wordt geïmplementeerd. In de WFT wordt de relatie tussen de minister en de toezichthouder aangescherpt. Zo krijgt in de WFT de minister, naast de begroting, ook een instemmingsrecht ten aanzien van de jaarrekening en krijgt hij de mogelijkheid om in te grijpen in geval van taakverwaarlozing door de toezichthouder. Verder krijgt hij ingevolge de WFT de bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden eigen regels in de plaats te stellen van regels van de toezichthouder.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag zien opgesomd welke artikelen in de Wfd delegatiemogelijkheden bevatten aan de toezichthouder en welke invulling daaraan wordt gegeven, doelend op de reikwijdte van de delegatiebepaling.

Verwezen wordt naar de antwoorden die hiervoor zijn gegeven op vragen van de leden van de fracties van de SGP en de PvdA over het zelfde onderwerp.

De leden van ChristenUnie vroegen om een nadere invulling van het begrip toezicht op toezicht. Zij vroegen naar de frequentie van het inwinnen van inlichtingen. De leden vroegen ten aanzien van de taakverwaarlozing of het ingrijpen niet op een te laat tijdstip zal plaatsvinden. Onder toezicht op toezicht wordt begrepen het bestuurlijke toezicht dat de minister vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid uitoefent op de toezichthoudende AFM. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van tweedelijns toezicht. Er valt geen vaste frequentie aan te geven waarbinnen in de praktijk informatie door de minister wordt ingewonnen bij de AFM. Wel kan worden opgemerkt dat een formeel verzoek om informatie zelden wordt gedaan. Uit de periodieke bestuurlijke overleggen met de AFM, de informele contacten tussen medewerkers van het ministerie en de AFM, het jaarverslag en andere officiële documentatie van de AFM verkrijgt de minister van Financiën in de regel de informatie die nodig is om invulling te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheid.

9b. Scheiding van toezichttaken

De leden van de fractie van de PvdA en de ChristenUnie stelden vragen over de positie en bevoegdheden van de NMa als toezichthouder op de financiële markten.

De NMa heeft ingevolge de Mededingingswet een mededingings-toezichthoudende taak met betrekking tot (onder meer) de financiële sector. De bevoegdheden die de NMa in het kader van deze taak-uitoefening zijn toebedeeld zijn opgenomen in de Mededingingswet. De Mededingingswet is een wet die tot de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken behoort en richt zich niet specifiek op de financiële sector. Op grond van de huidige financiële toezichtwetgeving heeft de NMa geen toezichttaak. Een dergelijke taak is ook niet voorzien in de WFT. Verder wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie over de verhouding tussen de AFM, DNB/PVK en de NMa en de mogelijke overlap tussen toezichthouders.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of de scheiding tussen gedragstoezicht en prudentieel toezicht wel helder is uitgewerkt en of er door deze tweedeling geen ongelijkheid in toezicht ontstaat, afhankelijk van het toezichthoudende orgaan.

In 2002 is in overleg met uw Kamer de hervorming van het financieel toezicht in gang gezet. Daarbij is een keuze gemaakt voor een nieuw functioneel toezichtmodel met twee toezichthouders: een prudentieel toezichthouder (DNB/PVK) en een gedragstoezichthouder (AFM). De eerste fase van de hervorming, vormgegeven in het bestaande wettelijke kader via lagere regelgeving, besluiten en operationele verschuivingen, is medio 2002 voltooid. Met de inwerkingtreding van de WFT zal ook de tweede fase worden afgerond, namelijk de kanteling van de structuur van de formele financiële toezichtwetgeving van sectoraal naar functioneel. De Wfd bevat gedragsregels en deze regels zullen worden opgenomen in het bijzondere deel voor het gedragstoezicht van de WFT, met de AFM als toezichthouder. Belangrijke voorwaarde voor het slagen van het nieuwe functionele model is een goede splitsing tussen het prudentieel- en het gedragstoezicht. Om die reden is de Wfd zodanig vormgegeven dat de taak van de AFM als gedragstoezichthouder helder is afgebakend en op geen enkele wijze overlap vertoont met de taken van de prudentieel toezichthouder. Ten aanzien van gedragsrechtelijke toezichtaspecten hebben financiële instellingen alleen met de AFM te maken, ten aanzien van prudentiële toezichtaspecten met DNB/PVK.

De veronderstelling dat de AFM jegens banken en verzekeraars nauwelijks bevoegdheden heeft omdat DNB/PVK op deze instellingen toezicht houdt, is derhalve niet juist. De AFM zal op grond van de Wfd toezicht houden op de naleving van de Wfd-gedragsregels door financiële dienstverleners. Daartoe behoren ook banken en verzekeraars.

De constatering dat door het nieuwe toezichtmodel een tweedeling ontstaat in de financiële sector is dus juist: de AFM zal financiële instellingen toetsen op de naleving van gedragsregels en DNB/PVK zal toetsen op de naleving van prudentiële regels. Welke regels op een bepaalde financiële instelling van toepassing zijn, is afhankelijk van de aard en de activiteiten van de betreffende financiële instelling.

Ook vroegen de leden van de SGP-fractie naar de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de adequate bedrijfsvoering van financiële instellingen waar het gaat om de vraag of deze instellingen hun financiële verplichtingen jegens de consument kunnen nakomen.

Het toezicht dat wordt gehouden op de adequate bedrijfsvoering van financiële instellingen waar het gaat om de vraag of deze instellingen hun financiële verplichtingen jegens de consument kunnen nakomen behoort tot het domein van de prudentieel toezichthouder op basis van de pruden-

tiële toezichtwetgeving¹. Zodra een financiële instelling bedrijfsmatig financiële verplichtingen aangaat met derden, zoals een bank die een spaarproduct verkoopt of een verzekeraar die een verzekering verkoopt, valt de betreffende instelling in beginsel onder het prudentieel toezicht van DNB/PVK. Hoofddoel van dit toezicht is erop toe te zien dat deze financiële instellingen solide bedrijven zijn, die nu en straks hun verplichtingen aan anderen kunnen nakomen.

10. Reikwijdte toezicht/definities

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af in hoeverre pensioenadviezen en -bemiddeling en aanbieders van pensioenen onder de Wfd vallen. En het advies om geen pensioenvoorziening te treffen?

De Wfd bevat een definitie van verzekering waarvoor is aangesloten bij de omschrijving van de verzekeringsovereenkomst in het voorstel van wet tot vaststelling van titel 7.12 (verzekering) van het Burgerlijk Wetboek. Onder deze definitie vallen ook pensioenproducten die worden aangeboden door verzekeraars. Financiële dienstverlening (aanbieden van, bemiddelen in en adviseren over²) ten aanzien van pensioenproducten valt daarmee onder de reikwijdte van de Wfd. Een belangrijke groep dienstverleners ten aanzien van pensioenproducten, de pensioenfondsen, is uitgezonderd van de Wfd³. Financiële dienstverlening ten aanzien van pensioenproducten door andere instellingen dan pensioenfondsen, namelijk door verzekeraars en bemiddelaars, valt in beginsel wél onder het bereik van de Wfd. De Wfd richt zich op de relatie tussen financiële dienstverlener en zijn (potentiële) contractspartij en bevat algemene gedragsregels voor het opereren op de financiële markten. Dit laat onverlet dat vanuit het specifieke doel dat pensioenen hebben, namelijk het voorzien in de oude dag als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden, er specifieke regels gelden vanuit de pensioenwetgeving. Aangezien het ongewenst is dat de pensioenspecifieke eisen over de inhoud en uitvoering van de pensioenovereenkomst verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars worden in de in voorbereiding zijnde Pensioenwet alle pensioenspecifieke bepalingen rond pensioenregelingen, aangeboden door pensioenfondsen en door verzekeraars, opgenomen.

Het advies om geen pensioenvoorziening te treffen valt niet onder de reikwijdte van de Wfd omdat in een dergelijk advies geen specifiek financieel product wordt aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering de indruk heeft dat de Wfd alle relevante financiële producten raakt en of er geen financiële producten zijn die zodanig complex zijn dat de AFM er geen toezicht op houdt.

Alle relevante financiële producten die op dit moment op de financiële markten worden aangeboden vallen onder de definitie van «financieel product» in de Wfd. Het besef dat in de toekomst mogelijk nieuwe financiële producten op de markt geïntroduceerd kunnen worden die niet onder de huidige definitie vallen, heeft er toe geleid dat is gekozen voor een relatief flexibele methode om de reikwijdte van het wetsvoorstel uit te kunnen breiden: bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere financiële producten onder de reikwijdte van de Wfd worden gebracht. Overigens is de aard van een financieel product bepalend voor de reikwijdte van de Wfd, niet de mate van complexiteit van het product.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of financieel adviseurs en financieel planners die adviseren, maar niet bemiddelen of aanbieden, buiten de werking van de Wfd vallen. Ook vroegen deze leden zich af hoe de zorgvuldigheid wordt gegarandeerd van een adviestraject dat niet onder de Wfd valt. En hoe ligt de aansprakelijkheid als een concreet productadvies van een bemiddelaar anders luidt dan een algemeen advies

¹ Wet toezicht kredietwezen 1992, Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, Wet toezicht natuura-
uitvaartverzekeringsbedrijf.

² Voorzover het advies uitmondt in de aanbeveling van een of meer specifieke financiële producten aan een bepaalde consument en de adviseur niet tevens optreedt als aanbieder of bemiddelaar ten aanzien van het aanbevolen product.

³ Artikel 2, tweede lid, onder b Wfd.

aan dezelfde consument en de consument het laatstgenoemde advies opvolgt?

De definitie van «adviseur» is zodanig vormgegeven dat degene die adviseert over een financieel product, en die niet tegelijkertijd ook de aanbieder is van het aanbevolen product, dan wel de bemiddelaar of de (onder)gevolmachtigde agent, onder de werking van de Wfd valt. Indien een adviseur zijn advies beperkt tot een algemeen advies dat niet onder de Wfd valt, zal hij in ieder geval de toepasselijke bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek in acht moeten nemen. Zo zal de consument aan wie de adviseur de suggestie wekt dat een bepaalde productsoort voor hem geschikt is, er op grond van het Burgerlijk Wetboek op mogen vertrouwen dat de adviseur deze aanbeveling baseert op een gedegen analyse van zijn omstandigheden en behoeften. Een en ander neemt niet weg dat de consument, nadat hij een dergelijk algemeen advies gekregen heeft, altijd nog te maken krijgt met een aanbieder (zoals een direct writer) of een bemiddelaar die hem behulpzaam kan zijn bij het toespitsen van de algemene aanbeveling op een concreet productadvies. Op dat moment wordt de consument beschermd door de Wfd door de op deze financiële dienstverlener rustende zorgplichten. Indien dit concrete productadvies zou afwijken van het eerder gegeven algemene advies van de adviseur en de consument zou besluiten tot de aankoop van een product tegen het concrete productadvies in, dan zegt dat gegeven op zich nog niets over een eventuele aansprakelijkheid van betrokken partijen. Voor beide adviseurs geldt dat bij het geven van een advies de verantwoordelijkheid hoort om na te gaan of het aanbevolen product of de aanbevolen productsoort ook bij de consument past. In beide gevallen zal actief moeten worden nagegaan wat de behoefte en de financiële positie van de consument is, en of het product of de productsoort ook bij het profiel van de consument aansluit. In het ene geval volgt deze verplichting uitsluitend uit het Burgerlijk Wetboek (de «algemeen adviseur»), in het andere geval volgt deze verplichting ook uit de Wfd (de «concrete adviseur»). Of er sprake is van aansprakelijkheid hangt onder meer af van de vraag of de consument schade heeft geleden, waardoor die schade is ontstaan en aan wie dat is toe te rekenen. Of een conform de wettelijke vereisten verstrekt advies al dan niet door een consument is opgevolgd is geen bepalende factor in dat kader. Het al dan niet opvolgen van een verstrekt advies behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de consument.

De leden van de CDA-fractie vroegen op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen kredietbanken met en zonder rechtspersoonlijkheid en welke gevolgen de Wfd heeft voor de vergunningplicht en toepassing van de Wfd vereisten ten opzichte van de huidige situatie. Voorts vroegen deze leden zich af of het toezicht op kredietbanken wordt aangepast.

In de Wck zijn een aantal bepaling specifiek aan de gemeentelijke kredietbank (gkb) gewijd. Daarin wordt geregeld dat een gkb opgericht en opgeheven wordt door de gemeenteraad en dat de gemeenteraad een reglement vast stelt waaruit blijkt op welke wijze de gkb aan de materiële vereisten van de Wck, van toepassing zijnde op de gkb, zal voldoen¹. Voor het grootste gedeelte zijn de materiële regels uit de Wck gewoon van toepassing op de gkb. De gkb valt onder de Wck echter volledig buiten de regels inzake de vergunningplicht en buiten het toezichtregime.

Overeenkomstig het bepaalde in de Wck heeft in de Wfd de gemeenteraad de bevoegdheid een gkb op te richten en op te heffen en dient het college van B & W een reglement op te stellen waaruit blijkt, wat betreft de publieke taak van de gkb, hoe aan de materiële eisen van de Wfd zal worden voldaan. Het college van B&W ziet vervolgens toe op de naleving van dit reglement. Het toezicht door het college van B & W maakt het toezicht door de AFM overbodig. Deze gkb's vallen daarom buiten het toezicht door de AFM en buiten de vergunningplicht van de Wfd.

¹ Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet dualisering gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden (Kamerstukken II 2002-03, 28 995, nr. 1 tot en met 4, Kamerstukken II 2003-04, 28 995, nr. 4 tot en met 11 en Kamerstukken I 2003-04, 28 995, nr. A) zal de taak met betrekking tot het vast stellen van het reglement over gaan naar het college van burgemeester en wethouders.

De gkb richt zich in haar activiteiten traditioneel op sociale kredietverlening waarbij zij krediet aanbiedt aan die consumenten die in de private sector niet in aanmerking komen voor krediet. Gkb's die onderdeel uitmaken van een gemeente, dan wel die als openbaar lichaam in het kader van een gemeenschappelijke regeling zijn opgericht, mogen op grond van de Wet financiering decentrale overheden slechts uit hoofde van hun publieke taak krediet verstrekken.

Een gkb die geen onderdeel uitmaakt van de gemeente en niet als openbaar lichaam in het kader van een gemeenschappelijke regeling is opgericht, kan echter ook commerciële activiteiten verrichten en krediet aanbieden aan consumenten die ook bij particuliere aanbieders in aanmerking komen voor krediet. In dat geval concurreert de gkb met de private sector van kredietverlening. Indien gkb's concurreren met de private sector wordt haar uitzonderingspositie, zoals nu nog vastgelegd in de Wck met betrekking tot de vergunning en het toezicht, ongegrond. In de Wfd wordt daarom een gelijk speelveld gecreëerd door die gkb die commerciële activiteiten verricht volledig onder de Wfd te laten vallen. Deze gkb zal over een vergunning moeten beschikken en onder toezicht worden gesteld van de AFM.

Het onderscheid tussen gkb's met en gkb's zonder rechtspersoonlijkheid in verband met de deskundigheids- en betrouwbaarheidsvereisten is gebaseerd op de nauwe band die gkb's zonder rechtspersoonlijkheid hebben met de gemeenteraad. Toetsing van deze vereisten is dan niet op z'n plaats.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of betaal- en spaarproducten onder de Wfd vallen, wat daarvan de gevolgen zijn en of voor deze producten een uitzondering zou kunnen worden gemaakt. Voorts vroegen deze leden zich af of de wet een onderscheid maakt tussen consumptief en hypothecair krediet.

Onder de definitie van «financieel product» vallen onder meer de betaal- en spaarrekeningen met inbegrip van de daaraan verbonden betaal- en spaarfaciliteiten. Daarmee zijn de betreffende producten onder de reikwijdte van de Wfd gebracht. Dit betekent dat financiële instellingen die financiële diensten verlenen ten aanzien van deze financiële producten daarbij moeten voldoen aan de gedragsregels in de Wfd en in dat kader onder toezicht staan van de AFM. In het kader van de discussie over administratieve lasten – zie de paragraaf administratieve lasten in deze nota – is besloten deze producten buiten de reikwijdte van deskundigheidsvereisten en de adviesregel te brengen. Voor het uitzonderen van deze producten van de informatieverstrekkingsregels zie ik geen reden. Voor de consument is het ook bij deze producten van belang dat hij adequate informatie ontvangt op basis waarvan hij verschillende alternatieven met elkaar kan vergelijken. Overigens verplicht ook de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten tot het implementeren van informatieverplichtingen ten aanzien van deze productsoorten.

De Wfd maakt geen onderscheid tussen consumptief en hypothecair krediet¹. Beide producten vallen onder de definitie van «krediet». Het Platform financiële dienstverlening heeft voorgesteld een onderscheid aan te brengen in de deskundigheid die vereist wordt ten aanzien van consumptief krediet en hypothecair krediet. Ik sta positief tegenover deze suggestie. Dit zal dan betekenen dat in de vergunning zal worden aangegeven welk type krediet door de vergunninghouder mag worden verleend.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de in de memorie van toelichting aangekondigde vrijstelling van kredietbemiddelaars moet worden opgevat en op welke wijze de zorgplicht wordt vormgegeven.

¹ Hierop bestaat één uitzondering. Artikel 40 lid 4, onder e Wfd bepaalt dat een consument geen ontbindingsrecht heeft ten aanzien van een overeenkomst op afstand inzake krediet waarbij hypothecaire zekerheid wordt verleend. Dit onderscheid volgt uit de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten.

Voorts vroegen deze leden zich af of aanvullende maatregelen ter voorkoming van overkreditering overwogen worden.

Met betrekking tot het eerste deel van deze vraag over de vrijstelling wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

De bescherming van de consument tegen overkreditering wordt in de Wfd onder andere vormgegeven door regels op te leggen ten aanzien van het verkrijgen van inzicht in de kredietwaardigheid van de consument en regels te stellen ten aanzien van de transparantie van de productkenmerken.

Ter voorkoming van overkreditering is in artikel 51 van de Wfd om expliciet de verplichting opgenomen voor aanbieders van krediet in het belang van de consument, voorafgaande aan de totstandkoming van de overeenkomst inzake krediet, informatie in te winnen over de financiële positie van de consument en te beoordelen of het aangaan van de overeenkomst verantwoord is. Mocht dat met het oog op het voorkomen van overkreditering niet het geval zijn, dan mag de aanbieder van krediet geen overeenkomst aangaan.

Voorts kan een adequate informatieverstrekking in reclame-uitingen en andersoortige aanbiedingen de consument inzicht verschaffen in de verschillende typen krediet en de verschillende aanbieders. De consument kan met de verkregen informatie het krediet met andere aanbiedingen vergelijken en voor zichzelf de passendheid van het product beoordelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verkooppunten van winkelkaarten ook vergunningplichtig worden en hoe het toezicht in de praktijk zal plaatsvinden gezien de grote aantallen.

Het antwoord op deze vraag hangt onder meer af van de vraag of de betreffende winkelkaart kan worden aangemerkt als een «financieel product» in de zin van de Wfd. Bepalend daarvoor zal zijn de aard en de samenstelling van het product. In algemene zin kan daarop geen eenduidig antwoord worden gegeven. Indien de winkelkaart kwalificeert als een betaalkaart in combinatie met een al dan niet doorlopend (goederen)krediet valt de aanbieder van of de bemiddelaar van het betreffende product in beginsel onder de werkingssfeer van de Wfd¹. Dit is ook het geval indien de winkelkaart kan worden aangemerkt als elektronisch geld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vrijstellingen van het verbod om elektronisch geld uit te geven zoals opgenomen in de Vrijstellingsregeling Wtk 1992, op grond van de Wfd zullen worden overgenomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze waarborgen worden gesteld voor gecombineerde producten waarvan een effectenproduct onderdeel uitmaakt? Ook vroegen zij of voor deze producten een voldoende zorgplicht geldt.

Het aanbieden van en bemiddelen in effecten is voornamelijk van de Wfd uitgezonderd. De reden daarvoor is het feit dat de inhoud van de regels voor effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders, thans opgenomen in de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte), momenteel sterk in beweging is in de EU in het kader van de totstandkoming van de herziene richtlijn Financiële markten en instrumenten. Daarbij speelt ook een rol dat de huidige regels in de Wte al een adequaat kwaliteitsniveau waarborgen, zodat de noodzaak tot herziening van deze regels in de Wfd minder dringend aanwezig is. De effecten zullen in het wettelijke kader dat de Wfd beoogt te creëren worden geïntegreerd in het kader van de totstandkoming van de WFT.

Bij het aanbieden van en bemiddelen in gecombineerde financiële producten waarvan een effectenproduct onderdeel uitmaakt, zullen de informatiebepalingen en de andere zorgplichten van de Wfd van toepas-

¹ Tenzij een gedebiteerd bedrag binnen drie maanden moet zijn aangezuiverd.

sing zijn op het niet-effectendeel van het gecombineerde product. Op het effectendeel zal het normatieve kader van de Wte van toepassing zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de Wfd ook een meldplicht bevat, of zou moeten bevatten, voor de bemiddelaar die kennis heeft van een misstand begaan door een aanbieder.

De Wfd bevat alleen een meldplicht voor een aanbieder die een misstand constateert bij een bemiddelaar of een gevolmachtigde agent. Er is bewust voor gekozen om een dergelijke meldplicht niet op te nemen voor de bemiddelaar die een misstand bij een aanbieder constateert. De gedachte achter het opnemen van de wettelijke meldplicht voor de aanbieder is dat indien een aanbieder er voor kiest om zijn financiële producten via een bemiddelaar of een gevolmachtigde agent in de markt te zetten, hij daar in zekere zin ook de verantwoordelijkheid voor moet dragen. In deze gedachtelijn past geen meldplicht voor de bemiddelaar of de gevolmachtigde agent. Het staat een bemiddelaar uiteraard wel vrij om een misstand begaan door een aanbieder te melden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering bereid is ook de adviseurs die geen specifiek product aanbevelen onder de werking van de Wfd te brengen. De huidige regeling zou onder meer tot dubbel werk leiden.

Uitgangspunt van de Wfd is het wettelijk borgen van kwaliteitskenmerken van financiële dienstverleners die een schakel vormen in het distributiekanaal van financiële producten. Een eerste schakel daarbinnen wordt gevormd door de advisering van een bepaalde consument gericht op het doen van concrete aanbevelingen ten aanzien van een of meer concrete financiële producten. De financiële dienstverlener die een advies in algemene zin verstrekt, valt buiten deze distributieketen van financiële producten. De consument die een dergelijk advies ontvangt, krijgt altijd nog te maken met een aanbieder of een bemiddelaar die hem behulpzaam is om dit algemene advies toe te spitsen op een concreet productadvies. Op dat moment wordt de consument door de Wfd beschermd door de op deze dienstverlener rustende zorgplichten. Tegen deze achtergrond vind ik het niet wenselijk de werkingssfeer van de Wfd te verruimen met algemene advisering, temeer daar verruiming tot een aanzienlijke lastenverzwaring voor de financiële sector zou leiden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de mate waarin pensioenproducten en de verschillende vormen van financiële dienstverlening ten aanzien van pensioenen onder de werking van de Wfd vallen en waarom het begrip «pensioen» ontbreekt.

Verwezen wordt naar het antwoord op de hiervoor gestelde vragen van de leden van de CDA-fractie over pensioenen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de Wfd de zorgplicht bij met name beleggingsadviezen voldoende waarborgt.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de positie van de cliëntenremisier.

Cliëntenremissiers die uitsluitend cliënten aanbrengen bij een vergunninghoudende effecten- of beleggingsinstelling zijn op grond van de Vrijstellingsregeling Wet toezicht effectenverkeer 1995 vrijgesteld van de verbodsbepaling uit de Wet toezicht effectenverkeer 1995. Indien een cliëntenremisier zich behalve met het aanbrengen van cliënten zich ook zou gaan bezighouden met het adviseren van consumenten over effecten, of het bemiddelen in dergelijke producten, dan zou hij voor wat betreft het

adviseren over effecten onder de reikwijdte van de Wfd vallen en voor wat betreft het bemiddelen in effecten onder de Wte 1995.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie vroegen de regering te bevestigen dat voor helder inzicht in het begrip «herverzekeringsbemiddelaar» een definitie van het begrip «herverzekering» niet overbodig is en vroegen of op dit punt is gestreefd naar een minimale implementatie van de richtlijn. Ook vroegen deze leden naar de meerwaarde van het begrip «herverzekeringsbemiddelen» ten opzichte van het begrip «bemiddelen», als het begrip «herverzekeringsbemiddelen» zonder uitleg van het begrip «herverzekeraar» gedefinieerd kan worden.

Voorop staat dat ten aanzien van het begrip «herverzekeringsbemiddelen» in de Wfd is gestreefd naar een minimale implementatie van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling.

Degene die de financiële dienst «herverzekeringsbemiddelen» verleent, is een herverzekeringsbemiddelaar. Net als degene die bemiddelt een bemiddelaar is en degene die aanbiedt een aanbieder is. Het opnemen van een afzonderlijke definitie van «herverzekeringsbemiddelaar» zou geen toegevoegde waarde hebben en is om die reden niet opgenomen. De definitie van «herverzekeringsbemiddelen» bevat een omschrijving van het begrip «herverzekering»: «overeenkomsten waarbij risico's uit overeenkomsten inzake verzekeringen worden overgenomen», die een afzonderlijke definitie van het begrip «herverzekering» overbodig maakt. Anders dan de overeenkomst inzake een «verzekering» die wordt gesloten tussen een consument en een verzekeraar, volgt uit de omschrijving van «herverzekering» dat het een overeenkomst is tussen een verzekeraar en een andere professionele partij, de herverzekeraar (een consument neemt geen risico's uit verzekeringen over), waarbij risico's uit verzekeringen worden overgenomen. Bij «herverzekeringsbemiddelen» gaat het dus om werkzaamheden ten aanzien van een ander product (herverzekering in plaats van verzekering) en met als doel een overeenkomst tot stand te brengen tussen andere partijen (verzekeraar en herverzekeraar in plaats van verzekeraar en consument). Daarin is de meerwaarde van het begrip «herverzekeringsbemiddelen» gelegen. Vanwege de definitie van «verzekering» in de Wfd is het is niet nodig gebleken om het begrip «herverzekeringsonderneming» dat in de richtlijn Verzekeringsbemiddeling is gedefinieerd ook op te nemen in de Wfd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering alsnog een definitie van verbonden bemiddelaar op te nemen.

In de definitie van «verbonden bemiddelaar» wordt verwezen naar de bemiddelaar als bedoeld in artikel 12 van de Wfd. In dat artikel worden de voorwaarden uitgewerkt waaraan dient te worden voldaan om als verbonden bemiddelaar te kunnen worden aangemerkt. Het opnemen van een -uitgebreidere- definitie van verbonden bemiddelaar zou slechts kunnen neerkomen op het verder uitschrijven van eerder genoemd artikel. De definitie zou als volgt kunnen luiden: «Een verbonden bemiddelaar is de bemiddelaar die overeenkomstig het bepaalde in artikel 12 bemiddelt voor een aanbieder die volledig voor hem verantwoordelijk is, in die zin dat de aanbieder er voor zorg draagt dat de bemiddelaar voldoet aan hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald en hij door de aanbieder als «verbonden bemiddelaar» is aangemeld bij de toezichthouder». Omdat een letterlijke herhaling van een artikel in een definitie geen toegevoegde waarde heeft, is afgezien van het opnemen uitgebreide definitie van «verbonden bemiddelaar».

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de wijze waarop toezicht zal worden gehouden op een vrijstelling van goederenkredietbemiddelaars. Zoals ook aangegeven in het antwoord op eerdere vragen van de leden VVD-fractie over dit onderwerp zal voor een beperkt aantal bemiddelaars

in krediet een verlicht regime worden geïntroduceerd door middel van een vrijstelling. Aan deze vrijstelling wordt een aantal voorwaarden verbonden. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan is het verlichte regime niet van toepassing en zal de bewuste bemiddelaar in krediet volledig onder de Wfd vallen. Indien een financiële dienstverlener een of meerdere bepalingen van de Wfd overtreedt, bijvoorbeeld door het verlenen van een financiële dienst zonder te beschikken over de vereiste vergunning, kan de AFM gebruik maken van haar sanctionerende bevoegdheden. Een onderdeel van de AFM houdt zich bezig met het opsporen van financiële dienstverleners die ten onrechte zonder vergunning op de markt actief zijn. De vrijgestelde financiële dienstverleners zullen op die manier onder toezicht komen te staan.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom gekozen wordt voor een lichter regime voor kredietbemiddelaars en of dit niet leidt tot ontduiking van het zwaardere regime door agressieve aanbieders door middel van het oprichten van in naam onafhankelijke kredietbemiddelaars.

Door middel van het verlenen van een vrijstelling zal een verlicht regime worden geïntroduceerd voor bepaalde bemiddelaars in krediet. Met deze vrijstelling wordt voorkomen dat deze specifieke groep financiële dienstverleners onevenredig zwaar belast wordt door de Wfd. Aangezien de eisen op grond van het wetsvoorstel proportioneel dienen te zijn ten aanzien van het te behalen resultaat (het waarborgen van een goede kwaliteit van de financiële dienstverlening) en de administratieve lasten zoveel mogelijk moeten worden beperkt is gezocht naar een oplossing voor de verkopers van bijvoorbeeld auto's, zeiljachten, en elektronische apparatuur die daarbij voor hun klanten ook optreden als bemiddelaar in krediet. Om misbruik te voorkomen is de vrijstelling nadrukkelijk aan voorwaarden verbonden en worden de betrokken financiële dienstverleners niet vrijgesteld van hun informatieverplichtingen. Bemiddelaars die een breder pallet aan diensten aanbieden en bijvoorbeeld over krediet adviseren zullen niet onder de reikwijdte van de vrijstelling vallen.

De leden van de SP-fractie vroegen of adviseurs die worden betaald op basis van een uurtarief niet onder de Wfd vallen.

Voor de reikwijdte van de Wfd is de wijze waarop adviseurs worden beloond niet relevant. Bepalend voor het antwoord op de vraag of een adviseur onder de reikwijdte van de Wfd valt, is de activiteit van de adviseur. Indien de werkzaamheden uitmonden in de aanbeveling van een of meer specifieke financiële producten aan een bepaalde consument, is er sprake van adviseren in de zin van de Wfd. Indien de betreffende persoon niet tevens de aanbieder of de bemiddelaar (of gevolmachtigde agent) is van het aanbevolen product, valt hij als «adviseur» onder de Wfd en is hij als zodanig vergunningplichtig, ongeacht de beloningswijze. Is de betreffende (rechts)persoon tevens de aanbieder of bemiddelaar, dan valt de betreffende dienstverlener als aanbieder of bemiddelaar onder de vergunningplicht van de Wfd en zijn op hem de adviesregels van de Wfd van toepassing.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie naar het verschil tussen bemiddelen en adviseren.

De werkzaamheden van een bemiddelaar zijn gericht op het tot stand brengen van een overeenkomst tussen een aanbieder en een consument, zonder dat hij zelf contractuele wederpartij wordt bij die overeenkomst. Zijn werkzaamheden kunnen zich uitstrekken van het verzamelen van gegevens over de consument ten behoeve van de te sluiten overeenkomst en het verstrekken van die gegevens aan de aanbieder die de overeenkomst uiteindelijk zal aangaan met de consument, tot het in concept opstellen van de overeenkomst tussen de consument en de aanbieder en

het zorgdragen voor de ondertekening van de overeenkomst door deze twee partijen.

Bij advies zal de consument zelf meer initiatief moeten nemen. Nadat een adviseur aan een consument een bepaald financieel product van een bepaalde financiële dienstverlener heeft aanbevolen, zitten zijn werkzaamheden als adviseur er op. De adviseur maakt in zijn advies melding van de financiële dienstverlener waar de consument terecht kan voor het aanbevolen financiële product en in die zin zijn zijn werkzaamheden beperkt tot het leggen van contact tussen de consument en de aanbieder. Vervolgens is het aan de consument zelf om de financiële dienstverlener te benaderen en het aanbevolen product al dan niet aan te schaffen. In tegenstelling tot de bemiddelaar strekken de werkzaamheden van de adviseur zich niet uit tot het ondersteunen van de aanbieder bij het tot stand brengen van de uiteindelijke overeenkomst inzake het financiële product.

De leden van de SP-fractie en de fractie van GroenLinks vroegen naar de mate waarin pensioenproducten onder de Wfd vallen en waarom het begrip «pensioen» als zodanig niet wordt genoemd in het wetsvoorstel. Verwezen wordt naar de antwoorden die hiervoor zijn gegeven op vergelijkbare vragen van andere fracties.

De leden van de SP-fractie vroegen of de Tweede Kamer op de hoogte zal worden gesteld van een eventuele aanwijzing van nieuwe financiële producten bij algemene maatregel van bestuur of dat er sprake zal zijn een voorhangprocedure.

Uw Kamer zal, indien zij dat wenselijk acht, worden geïnformeerd over een eventuele uitbreiding van het begrip «financieel product» met een nieuw financieel product. In verband met de vermoedelijke snelheid waarmee een nieuw product vanuit het oogpunt van toezicht en handhavingmogelijkheden onder de reikwijdte van de Wfd zou moeten kunnen worden gebracht, gaat mijn voorkeur er naar uit om de Kamer te informeren over een eventuele aanwijzing.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of financiële planners onder de werking van de Wfd vallen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de hiervoor gestelde vraag van de leden van de SP-fractie naar de werkingssfeer van de Wfd ten aanzien van adviseurs die al dan niet op basis van uurtarief worden beloond.

In het kader van de aangekondigde vrijstelling voor bepaalde bemiddelaars in krediet vroegen de leden van de D66-fractie of het begrip «advies» nauwkeuriger gedefinieerd kan worden en wat hier precies wel en niet onder valt. Voorts vroegen zij op welke manier de voorwaarde voor de vrijstelling, dat een aanbieder geen advies geeft over het krediet, zal worden gecontroleerd.

Het begrip advies is af te leiden uit de definitie van het begrip «adviseren». Zo wordt in de Wfd onder «advies» verstaan «een aanbeveling aan een consument van een of meer specifieke financiële producten». Van een aanbeveling van een specifiek financieel product is sprake indien zowel de productvorm als de financiële dienstverlener worden genoemd. Enkel het aanbevelen van de productvorm, of enkel het aanbevelen van een bepaalde financiële dienstverlener wordt niet als adviseren gezien.

Indien een vrijgestelde financiële dienstverlener zich niet houdt aan de voorwaarden verbonden aan de vrijstelling, verricht de financiële dienstverlener feitelijk vergunningplichtige activiteiten zonder over een vergunning te beschikken. Een onderdeel van de AFM houdt zich bezig met het opsporen van financiële dienstverleners die ten onrechte zonder vergunning op de markt actief zijn. De vrijgestelde financiële dienstverleners die

zich niet aan de betrokken voorwaarden houden zullen onderdeel uit gaan maken van die groep op te sporen dienstverleners.

De leden van de D66-fractie en de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de werkingssfeer van de Wfd ten aanzien van pensioenen en advisering over pensioenproducten.

Verwezen wordt naar de antwoorden die hiervoor zijn gegeven op vergelijkbare vragen van leden van andere fracties.

Tegen de achtergrond van de voorgenomen vrijstelling van bepaalde kredietbemiddelaars vroegen de leden van de SGP-fractie naar de overeenkomsten en verschillen tussen krediet bij grote aankopen zoals auto's en «normale» kredietverstrekking. Voorts vroegen de leden aan welke voorwaarden een dergelijke verkoper moet voldoen als hij tevens adviezen geeft over het te verstrekken krediet.

In het kader van het beperken van de administratieve lasten en het vaststellen van proportionele eisen ten aanzien van het te behalen resultaat is er voor gekozen voor bepaalde bemiddelaars in krediet een verlicht regime te introduceren. Bemiddelaars komen slechts voor dit verlichte regime in aanmerking indien zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden staan opgesomd in het antwoord op een eerdere vraag van leden van de VVD-fractie over dit onderwerp. Een van die voorwaarden is de eis dat de betrokken bemiddelaar in krediet geen advies geeft over het te verstrekken krediet. Aangezien de voorwaarden cumulatief van aard zijn valt de bemiddelaar in krediet die zich niet aan een van de voorwaarden van de vrijstelling houdt buiten het verlichte regime. De bemiddelaar die adviezen geeft over het krediet valt zodoende volledig onder Wfd. Het verlichte regime is dan niet op hem van toepassing.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de uitbreiding van het begrip «consument» tot de zakelijke afnemer is beperkt tot financiële dienstverlening ten aanzien van verzekeringen.

De Wfd beoogt de afnemer van financiële producten te beschermen die minder goed dan de financiële dienstverlener in staat is om de aan deze producten verbonden risico's te beoordelen. Een dergelijke kennisachterstand komt bij de consument duidelijk naar voren, zodat er voor gekozen is de werkingssfeer van de Wfd in beginsel te beperken tot deze categorie van personen. Vanuit het oogpunt van administratieve lasten en de door de wetgever te betrachten terughoudendheid bij het maken van nieuwe regelgeving, dient uiterst voorzichtig te worden omgegaan met een eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de Wfd door opreiking van het begrip consument.

Een zorgvuldige afweging van belangen heeft geresulteerd in de beslissing om voor financiële dienstverlening ten aanzien van verzekeringsproducten de bescherming van de Wfd uit te breiden tot de zakelijke markt. In algemene zin kan worden gesteld dat zakelijke afnemers van verzekeringsproducten zich net als consumenten geconfronteerd zien met een kennisachterstand ten opzichte van de financiële dienstverlener. Het gaat veelal om uiterst complexe producten. De zakelijke afnemer van verzekeringsproducten wordt bovendien beschermd in de richtlijn Verzekeringsbemiddeling en de bestaande wetgeving op het gebied van verzekeringsbemiddeling¹. Deze richtlijn wordt door middel van de Wfd geïmplementeerd, zodat uitbreiding van het begrip consument voor verzekeringsproducten ook om die reden nodig is.

Voor de andere financiële producten gaan de hiervoor genoemde argumenten niet op. Het aantrekken van krediet of het kopen van betaal- en/of spaarproducten, behoort tot de kern van het ondernemerschap. Een zakelijke afnemer wordt om die reden geacht de terzake benodigde kennis in huis te hebben of te kunnen verkrijgen. Weliswaar kunnen bepaalde

¹ De Wet assurantiebemiddelingsbedrijf wordt in herziene vorm ondergebracht in de Wfd.

krediet- of spaarproducten ingewikkeld zijn, dat gegeven op zich rechtvaardigt nog geen uitbreiding van de werking van de Wfd.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het begrip «hypotheken» niet nadrukkelijk kon worden opgenomen in de definitie van «financieel product».

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving dienen bepalingen, waaronder begripsbepalingen, zo beknopt mogelijk geformuleerd te worden. Hypothecair krediet is een vorm van krediet waarbij alleen het onderpand onderscheidend is. Het expliciet benoemen van deze kredietvorm heeft vanuit wetstechnisch oogpunt geen toegevoegde waarde. Ter verduidelijking van het feit dat hypotheken onder de reikwijdte van de Wfd vallen, wordt daar uitgebreid aandacht aan besteed in de memorie van toelichting bij de Wfd.

11. Administratieve lasten

Algemeen

In de memorie van toelichting bij de Wfd is een raming gemaakt van de bedrijfseffecten die het gevolg zijn van de in het wetvoorstel opgenomen verplichtingen en van de verwachte uitwerking van die verplichtingen in lagere regelgeving. Daarin zijn de bedrijfseffecten uitgesplitst in directe toezichtkosten (bijvoorbeeld leges die betaald moeten worden vanwege het overheidstoezicht), administratieve lasten (lasten die gemaakt worden vanwege de naleving van door de overheid opgelegde informatieverplichtingen) en overige nalevingskosten. Nadat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend is in het kader van het Platform financiële dienstverlening door marktpartijen met de AFM een «pilot» uitgevoerd, onder meer om na te gaan tot welke inspanningen de voorgestelde wettelijke bepalingen noodzakelijk zijn. Na afloop van deze pilot – in juni – zijn door de marktpartijen en door AFM nieuwe berekeningen gemaakt van de administratieve lasten en van de overige bedrijfseffecten. Deze berekeningen bleken aanzienlijk hoger te zijn dan de berekening die in de memorie van toelichting staat vermeld. Deze verschillen waren voor het ministerie aanleiding om overleg met de marktpartijen op te starten teneinde na te gaan welke mogelijke verklaringen voor deze verschillen aanwezig waren. Dit overleg heeft ertoe geleid dat er meer inzicht in de verschillen is ontstaan en dat er in het kader van de uitwerking van de Wfd enkele voorstellen zullen worden geïmplementeerd waarmee de administratieve lasten en de overige nalevingskosten kunnen worden beperkt.

Belangrijkste oorzaken van kosten: deskundigheid en advies

De voornaamste kosten worden veroorzaakt door de regels ten aanzien van deskundigheid (artikel 27) en ten aanzien van advisering (artikel 32). Ten aanzien van deze verplichtingen is de politieke afweging over het maatschappelijke nut van het stellen van regels in relatie tot de administratieve lasten en de overige nalevingskosten derhalve het meest pregnant.

De regels ten aanzien van deskundigheid beogen te waarborgen dat de feitelijk leidinggevend en de medewerker van een financiële dienstverlener die klantencontacten heeft, in voldoende mate in staat zijn om de klant goed te adviseren. De kosten die uit deze verplichting voortvloeien worden veroorzaakt door:

- a. het kennisniveau dat van financiële dienstverleners zal worden verlangd onder de Wfd. Naarmate de lat hoger wordt gelegd zullen financiële dienstverleners minder snel kunnen profiteren van een

overgangsregime ten aanzien van de reeds door hen verworven diploma's, en

- b. de wijze waarop iemand mag aantonen dat de vereiste deskundigheid gewaarborgd is. Indien van alle klantcontactmedewerkers verlangd dat zij hun deskundigheid aantonen door middel van een behaald examen, dan liggen de kosten hoger dan wanneer de deskundigheid van deze medewerkers op andere wijze kan worden gewaarborgd.

De adviesregel vereist, grofweg, dat de financiële dienstverlener die adviseert ervoor zorgdraagt dat het aanbevolen product past bij de klant. De regel probeert dus «misselling» te voorkomen. Deze regel is niet nieuw en volgt reeds uit het Burgerlijk Wetboek. Doordat de Wfd publiek toezicht op de naleving van de verplichting introduceert, moet de vraag worden beantwoord welke handvatten de toezichthouder nodig heeft om de naleving van deze verplichting te kunnen verifiëren (documentatie en bewaartermijnen). De voor rekening van de Wfd komende kosten van deze verplichting zitten derhalve niet in de noodzaak voor financiële dienstverleners om zich te verdiepen in de wensen en kenmerken van de klant, maar in de kosten die men moet maken om naleving van deze regel aannemelijk te maken aan de AFM.

Verklaring voor de verschillen

Alvorens de belangrijkste oorzaken van de verschillen te schetsen moet worden opgemerkt dat het verkrijgen van inzicht in deze oorzaken slechts in beperkte mate mogelijk was vanwege de door de aanbieders van financiële producten gekozen benadering. Deze benadering bestond eruit dat men de afzonderlijke banken en verzekeraars vroeg om een inschatting te maken over de toezichtlasten die voor hen uit de Wfd voortvloeiden. De indicaties van de afzonderlijke aanbieders, die per aanbieder grote verschillen vertoonden, werden vervolgens opgeteld en waar nodig geëxtrapoleerd. Dit impliceerde dat het op basis van deze berekeningen niet goed mogelijk was om vast te stellen welke kosten er aan de afzonderlijke Wfd-artikelen (gemiddeld) zijn verbonden en met welk aantal (trans)acties deze kosten zijn vermenigvuldigd. Een decompositie van de effecten die de verschillende veronderstellingen hebben is daardoor niet mogelijk.

Belangrijkste verklaringen voor de verschillen voorzover die achterhaald kunnen worden:

- Ten eerste is gebleken dat de wet vaak meer indringend is uitgelegd dan nodig en dat bovendien rekening is gehouden met een zeer rigide en indringend toezicht door de AFM, hetgeen niet alleen gevolgen heeft voor de directe toezichtkosten, maar ook voor de administratieve lasten en de overige nalevingskosten. De omvang van de kosten blijkt in sterke mate afhankelijk van het toezichtmodel dat zal worden gebruikt door de AFM. De kosten kunnen aanzienlijk lager zijn indien de ondernemingen de ruimte wordt geboden zelf te bepalen hoe ze compliance aan zullen tonen aan de AFM in vergelijking tot een situatie waarin de AFM per definitie de werkprocessen en/of de output van een adviestraject zal gaan controleren.
- Daarnaast zijn hogere uurtarieven gebruikt (100 euro in plaats van 55 euro per uur), is de duur van bepaalde activiteiten volgens de markt langer (het noteren van het klantenprofiel zou 15 tot 30 minuten duren in plaats van 5 minuten) en zijn bepaalde kosten toegerekend aan de Wfd die niet direct aan de wet zouden moeten worden toegerekend. Banken en verzekeraars rekenen bovendien hoge kosten in verband met aanpassingen in de ICT-systemen, die op dit moment vaak productgeoriënteerd zijn, maar (mede) door toedoen van de Wfd meer

klantgericht ingericht zouden moeten worden. De mate waarin deze ICT-kosten daadwerkelijk aan de Wfd zouden moeten worden toegeschreven is echter voor het ministerie niet verifieerbaar op basis van de door banken en verzekeraars aangeleverde gegevens.

Reductiemogelijkheden

Er is met de marktpartijen ook gesproken over mogelijkheden om de administratieve lasten en de overige nalevingskosten van de Wfd beperkt te houden. Daarbij zijn drie voorstellen gedaan die de lasten van de Wfd beperken zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de wet

- a) Het toezichtmodel: gelden er vormvoorschriften voor de wijze waarop een dienstverlener mag aantonen dat hij zich aan Wfd houdt?

Marktpartijen zijn er bij het opstellen van de berekeningen vanuit gegaan dat er stringente eisen aan de bedrijfsvoering – zowel aan de protocollering als aan de output – van een financiële dienstverlener zouden worden gesteld door het ministerie of door de AFM. Indien daarentegen met een vormvrij model begonnen zou worden, waarbij financiële dienstverleners zelf kunnen bepalen op welke wijze zij de naleving van de Wfd – met name van de adviesregel – kunnen aantonen, dan zouden de kosten lager uitvallen. Het ligt derhalve in de rede om te beginnen met een «vormvrij» model. De AFM zal ten aanzien van de inrichting van de bedrijfsvoering het eerste jaar uiterst terughoudend moeten zijn en zal alleen wijzigingen in de bedrijfsvoering moeten verlangen wanneer blijkt dat de gestelde normen door een (groep van) onderneming(en) apert niet adequaat worden nageleefd. Bovendien kan de AFM, conform wens van het kleine intermediair, een aantal minimum-eisen formuleren om «overcompliance» te voorkomen (vanwege onzekerheid over het geldende recht zullen compliance-officers de neiging hebben om het zekere voor het onzekere te nemen en de onderneming op «worst-case» voor te bereiden). Deze kunnen dan via een comply-or-explain principe worden toegepast.

Als minimale eis zal in ieder geval gelden dat het klantenprofiel op basis waarvan een advies is gegeven een zekere tijd moet worden bewaard. De financiële dienstverlener zal dan aan de AFM aannemelijk moeten kunnen maken dat het geadviseerde product past bij het klantenprofiel. Deze klantenprofielen hoeven slechts een beperkte tijd bewaard te worden. De termijn die hiervoor gekozen wordt moet de AFM in staat stellen een redelijk beeld te vormen over de algemene kwaliteit van advisering door een financiële dienstverlener. Van deze minimale eis mag worden afgeweken indien de financiële dienstverlener kan aantonen dat de wijze waarop het adviesproces door hem is geprotocolleerd waarborgt dat altijd de relevante vragen worden gesteld en dat er een logisch verband is tussen de antwoorden op die vragen en het geadviseerde product.

- b) Voor sparen en betalen de deskundigheidseisen en adviesregels niet van toepassing laten zijn.

Bij het opstellen van de memorie van toelichting is ervan uitgegaan dat er geen specifieke deskundigheidseisen zouden worden gesteld aan financiële dienstverlening ten aanzien van sparen en betalen. Aangezien het Platform financiële dienstverlening hiervoor wel een deskundigheidsmodule heeft uitgedacht, zijn de kosten voor deskundigheid hoger uitgevallen dan was geraamd. Naar mijn mening is het

in verband met de administratieve lasten niet noodzakelijk om ten aanzien van deze eenvoudige producten eisen te stellen ten aanzien van deskundigheid. Ook acht ik het niet noodzakelijk om de adviesverplichtingen op deze producten van toepassing te laten zijn.

- c) De adviesregel niet toepassen bij andere eenvoudige producten (m.n. schadeverzekeringen).

Omdat het product redelijk te overzien is door de consument, is het risico van «misselling» niet groot en eventuele schade als gevolg van misselling zal naar verwachting ook beperkt zijn (contracten met een korte looptijd, vaak voor een beperkt bedrag, kennen geen beleggings-element). Het lijkt derhalve verantwoord de adviesregel niet op deze producten van toepassing te laten zijn.

Overige correcties op de lastenberekeningen van de markt

Naast de hiervoor geschetste reductievoorstellen komt de berekening van de marktpartijen te hoog uit doordat er kosten worden opgevoerd die niet aan de Wfd toegerekend zouden mogen worden:

- a) kosten van herhaling van examens wegens falen van de examenkandidaat. De markt heeft zelf een minimale standaard van deskundigheid bepaald en verwacht dat de helft van het intermediair dit niveau zelfs na een cursus niet zal kunnen halen (voor bemiddelaars betreft het een bedrag van € 20 mln. eenmalig en € 4 mln. structureel). Deze combinatie van veronderstellingen lijkt niet houdbaar. Of er is geen sprake van een reëel deskundigheidsniveau in welk geval de deskundigheidseisen moeten worden aangepast, of de veronderstellingen ten aanzien van het slagingspercentage zijn veel te pessimistisch;
- b) kosten van dubbele bezetting van deskundigen binnen de onderneming. Omdat de ondernemer meer afhankelijk zou worden van deze personen (zonder deskundigheid mag hij geen activiteiten ondernemen) zouden deze sneller van baan wisselen (voor bemiddelaars betreft het een bedrag van € 30 mln. eenmalig en € 6 mln. structureel). Als dit effect al zou optreden, hetgeen gezien de beperkte opleidingskosten onwaarschijnlijk is (met andere woorden, de toetredingsbarrière tot de markt voor «deskundigen» is laag), kunnen deze kosten niet aangemerkt worden als nalevingskosten van de wet, hoogstens als indirecte economische effecten.¹
- c) Kosten opwaartse druk salarisniveau van deskundige sleutelfiguren binnen de onderneming (€ 27 mln. structureel voor bemiddelaars). Ook hier geldt dat het onwaarschijnlijk is dat dit effect optreedt gezien de lage toetredingsbarrière tot de markt voor «deskundigen». Bovendien mag aangenomen worden dat er een verband is tussen deskundigheid, productiviteit en salarisniveau. Als door de hogere deskundigheid de productiviteit stijgt, staat er tegenover extra salarislasten ook extra productie. Als de productiviteit niet stijgt is er ook geen reden voor een opwaartse druk op het salarisniveau. Wederom betreft het hier in ieder geval geen nalevingskosten van de wet.
- d) Kosten voor starters. Conform de definitie van administratieve lasten is uitgegaan van een statische situatie (geen verandering in het aantal door de wet geraakte bedrijven). Anders geformuleerd, de veronderstelling is dat toe- en uittreding tegen elkaar wegvallen en dat geldt dus ook voor de administratieve lasten van toe- en uittreeders.

¹ Maar als die meegenomen worden zouden ook de economische baten van de wet in termen van een betere werking van en meer vertrouwen in de financiële markt meegenomen moeten worden.

In totaal leveren de hiervoor toegelichte drie reductievoorstellen, na de doorgevoerde correcties, een halvering op van aanvankelijke berekeningen van de marktpartijen.

Resterende verschillen

Ten slotte zijn er nog verschillen die veroorzaakt worden door kosten waarvan betwijfeld kan worden of ze toegerekend zouden moeten worden aan de Wfd:

- a) Kosten van verlet in verband met het volgen van een opleiding of het afleggen van een examen, al dan niet inclusief een opslag voor gedeelde winst en/of een bedrag voor de vervangingskosten van de medewerker die met verlet is;
- b) In de memorie van toelichting is ervan uitgegaan dat er jaarlijks 12 miljoen adviezen worden uitgebracht over financiële producten.¹ De aanbieders hebben, voorzover wij kunnen nagaan, de totale hoeveelheid uitgebrachte offertes opgeteld. Dit leidt tot een veel groter aantal adviezen en dus ook veel hogere kosten. De juistheid van deze informatie kan door het ministerie niet worden geverifieerd (het betreft bedrijfsvertrouwelijke gegevens).
- c) De wet schrijft ondernemingen geen automatisering voor. Gebleken is dat automatisering niet altijd de goedkoopste oplossing is. Het is niet na te gaan in hoeverre de kosten die worden opgevoerd i.v.m. aanpassingen van ICT daadwerkelijk enkel worden veroorzaakt door de Wfd, of dat (een deel) van deze kosten ook zou worden gemaakt in verband met de noodzaak tot verjonging van verouderde ICT-systemen.
- d) Wij zijn er vanuit gegaan dat ondernemingen, o.m. vanwege de verplichtingen die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek, over het algemeen reeds degelijke adviesgesprekken voeren en dat deze gesprekken leiden tot een controleerbare output. Marktpartijen voeren echter aan dat er, vanwege de Wfd, vele minuten moeten worden toegevoegd aan elk gesprek en dat het vervolgens ook veel meer tijd kost om de output vast te leggen. Het blijkt moeilijk om in te schatten in hoeverre dit reëel is en met hoeveel minuten extra dan zou moeten worden gerekend. Elke wijziging op dit punt heeft, vanwege het grote aantal klantencontacten, een miljoenenverschil tot gevolg voor de berekeningen.

Keuze

Teneinde de administratieve lasten en de overige nalevingskosten op een aanvaardbaar peil te houden zullen de bovengenoemde drie reductievoorstellen worden geïmplementeerd in lagere regelgeving. Aangezien er ten aanzien van de «hardheid» van de resterende verschillen, ondanks intensief overleg met de marktpartijen, nog de bovengenoemde twijfels bestaan, zal worden overwogen om een second opinion te vragen ten aanzien van de door de markt gekozen aannames.

De leden van de CDA-fractie maakten uit de memorie van toelichting op dat door de invoering van deze wet de toezichtkosten, de administratieve lasten en de nalevingskosten met zo'n € 42 mln eenmalig en € 113.4 mln structureel toenemen ondanks het feit dat de AFM «slechts» het risicogeorïenteerde toezicht zal uitoefenen. Verscheidene marktpartijen geven aan dat zij verwachten dat de administratieve lastenverzwaring vele malen hoger zal zijn. De NVB, CHF en Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) spreken in een reactie over geraamde invoeringskosten van 400 mln. euro en structurele kosten van 125–175 mln. euro, bijna drie keer zo hoog als de berekeningen van de regering. De discrepantie tussen beide berekeningen is erg hoog, menen de leden van de CDA-fractie. Mogen deze leden hieruit opmaken dat het berekend gokken betreft? Heeft de regering een goede verklaring voor de grote afwijking? Het zal de regering niet ontgaan zijn dat aanbieders en bemiddelaars veel moeite hebben met de inschatting van de administratieve lasten zoals die in de memorie zijn verwerkt, met name als het gaat

¹ We hebben daartoe de hoeveelheid beschikbare arbeidsuren in de financiële sector die aan «verkoop/advisering» kunnen worden toegerekend gedeeld door het door het markt genoemde aantal uren dat gemiddeld aan een advies wordt besteed.

om het gehanteerde uurtarief en de tijd die voor bepaalde handelingen is aangemerkt. Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering. In dit kader zijn de leden van de CDA-fractie erg benieuwd naar de uitkomsten van de «reality check». Deze leden verwachten dat deze uitkomsten gelijktijdig met de nota naar aanleiding van het verslag de kamer bereiken. Kan de regering dit bevestigen?

Voor de beantwoording van deze vragen van de leden van de CDA-fractie wordt verwezen naar de inleiding van deze paragraaf van de Nota.

Ook gingen de leden van de CDA-fractie er van uit dat de lagere regelgeving ook ter toetsing aan ACTAL wordt voorgelegd, zoals de laatste ook zelf aangeeft in haar brief van 11 maart 2004.

De lagere regelgeving zal inderdaad ter toetsing aan ACTAL worden voorgelegd.

Marktpartijen geven eveneens aan dat een gelijktijdige en zonnig gefaseerde invoering van de Wfd en de Wft deze administratieve lasten zouden verminderen. Wat vindt de regering van deze suggestie, aldus de leden van de CDA-fractie. Een ruime invoeringsperiode om aan de verplichtingen van de Wfd te voldoen zou eenzelfde effect hebben. Is de regering hiertoe bereid? Welke overgangstermijnen voor aanbieders en bemiddelaars heeft de regering in gedachte als het gaat om de aanpassingen aan vereisten op basis van het besluit en de vergunningplicht? Hoe verhoudt zich dit in het tijdschema ten opzichte van de invoering en overgangstermijn van de Wfd?

Ten aanzien van het moment van inwerkingtreding van de Wfd zal een afweging moeten worden gemaakt tussen de noodzaak de consumentenbescherming te verbeteren en de inspanningen die financiële dienstverleners zich moeten getroosten in verband met de naleving van de Wfd. Deze afweging zal per Wfd-verplichting kunnen verschillen. Zo zal van een financiële dienstverlener niet kunnen worden verlangd dat hij zijn deskundigheid aantoont door middel van een diploma indien de daarvoor benodigde examens nog niet worden aangeboden. Ook zal er ten aanzien van nieuwe informatieverplichtingen een redelijke inwerkingtredingstermijn moeten worden gekozen. Daar waar bestaande informatieverplichtingen voortaan op de Wfd worden gebaseerd, kunnen deze verplichtingen direct in werking treden. De concrete afweging zal moeten worden gemaakt nadat het Besluit financiële dienstverlening gereed is.

Een gelijktijdige invoering van de Wfd en de WFT biedt in dat verband geen verschil. De verplichtingen uit de Wfd zullen worden overgenomen in de WFT. Op het moment van inwerkingtreding van de WFT zal de Wfd derhalve worden ingetrokken.

De leden van de CDA-fractie meenden dat de regering de klachten van de financiële sector over de sterk stijgende kosten van het toezicht serieus moet nemen. Is de regering bereid om met de aanbieders en bemiddelaars te spreken om een onevenredig hoge administratieve verzwarende te voorkomen?

Het hierboven beschreven traject van besprekingen met de marktpartijen en de daarbij genoemde reductievoorstellen hebben tot doel een onevenredige verzwarende van de administratieve lasten te voorkomen.

De doelstellingen van deze wet, waar het gaat om consumentenbescherming, vereisen regelgeving. Kan de regering aangeven of de optelsom van administratieve lasten en toezichtkosten in verhouding staat tot de geboden bescherming van de consument, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Het doel van het opstellen van de administratieve lastenberekening in de memorie van toelichting en van de naderhand gevoerde gesprekken met

marktpartijen, hebben tot doel deze beoordeling mogelijk te maken. Daarbij moet worden opgemerkt dat de baten van de regelgeving altijd moeilijker te becijferen zijn dan de lasten. Om een inschatting van de batenkant te maken moet een inschatting worden gemaakt over de mate waarin de voorgestelde regelgeving kan voorkomen dat consumenten door onzorgvuldig of ondeskundig advies of door verkeerde voorlichting producten aanschaffen waaraan zijn geen behoefte hebben en waardoor zij schade leiden. Wanneer daarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar de schade die is ontstaan door de verkoop van aandelenleaseproducten dan ontstaat er een eerste indicatie van het potentieel aan baten dat met goede regelgeving en goed toezicht te behalen valt. Bovendien leidt een betere informatieverstrekking tot een scherpere concurrentie en een daling van de productprijzen. Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat bij het opstellen van de administratieve lasten geen rekening wordt gehouden met het feit dat een deel van de markt zich al vrijwillig aan de Wfd-regels houdt. De werkelijke lasten voor het bedrijfsleven kunnen dus lager zijn dan de berekende administratieve lasten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beroepsaansprakelijkheidsverzekering die voor verzekeringstussenpersonen die bij GIDI zijn aangesloten al verplicht is. Al met al ben ik van mening dat de verwachte baten voldoende opwegen tegen de berekende lasten.

De leden van de CDA-fractie hechten erg aan het kabinetsbeleid om de administratieve lasten met 25% te reduceren gedurende deze kabinetsperiode. Hoeveel administratieve lastenvermindering staat hier tegenover voor deze sector om per saldo in 2007 wel te komen tot een reductie van netto 25%? Waar denkt de regering deze lastenverlichting te gaan realiseren?

Over de voorgestelde reductie van de administratieve lasten bent u reeds geïnformeerd bij brief d.d. 8 april 2004 (TK 2003–2004, 29 515, nr. 5) van de minister en staatssecretaris van Financiën. Bij het opstellen van de reductievoorstellen is rekening gehouden met nieuwe beleidsinitiatieven, waaronder de Wfd, die ook in deze brief zijn aangestipt. Of, en in welke mate, de nieuwe berekeningen van de markt aanleiding geven tot aanvullende reductievoorstellen moet worden bepaald naarmate met meer zekerheid een oordeel kan worden gegeven over de juistheid van de door de markt aangedragen bedragen (zie ook de inleiding bij deze paragraaf).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er op toegezien wordt dat door de regelgevende bevoegdheid van de AFM de administratieve lasten niet (meer dan proportioneel) zullen toenemen.

In het kader van het Bfd zal worden bepaald of aan de AFM regelgevende bevoegdheden worden toegekend en zo ja, welke dit zullen zijn. Indien er regelgevende bevoegdheden worden toegekend dan zal dit uitsluitend de technische uitwerking van bepalingen uit het Bfd betreffen. Bij het opstellen daarvan zal de AFM een goede afweging dienen te maken ten aanzien van de administratieve lasten. Dit zal onder meer worden gewaarborgd door een zorgvuldige raadpleging van de betrokken marktpartijen, bijvoorbeeld in het kader van de Stichting financiële dienstverlening. Indien de AFM deze afweging niet zorgvuldig maakt, zal ik de AFM daarop wijzen.

In hoeverre verhoudt de niet geringe mate aan administratieve lasten veroorzaakt door voorliggend wetsvoorstel zich tot het aanpakplan administratieve lasten van het ministerie van Financiën, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf.

Zijn de marktpartijen, tijdens de consultatieronde, gewezen op de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende kosten? Wordt op dit onderdeel het wetsvoorstel gesteund door de marktpartijen?

Tijdens de consultatieronde kon nog geen exacte inschatting worden gegeven van de administratieve lasten. Het is met name de door het Platform financiële dienstverlening uitgevoerde «pilot» geweest die geleid heeft tot een groter bewustzijn over de mogelijke administratieve lasten en overige bedrijfseffecten. Het vervolg dat daaraan is gegeven staat hierboven beschreven aan het begin van de paragraaf.

Een groot deel van de administratieve lasten zullen pas goed in kaart gebracht kunnen worden als de uitvoeringsregeling bekend is. Is daarom het overzicht van de effecten voor het bedrijfsleven zoals gegeven in de memorie van toelichting wel adequaat, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Zie de inleidende opmerkingen in deze paragraaf.

Tellen de administratieve lasten die ontstaan als gevolg van zelfregulering mee bij de berekening van de administratieve lasten van dit wetsvoorstel, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen in de paragraaf «zelfregulering» van deze nota.

De leden van de fractie van de LPF vroegen wat de kosten (administratief en nalevings-) zijn welke gemoeid zijn met de invoering van de Wfd en de bijbehorende lagere regelgeving. In welke orde van grootte zullen de administratieve lasten met name voor de tussenpersonen toenemen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 10 van de memorie van toelichting en de inleidende opmerkingen van de onderhavige paragraaf.

De leden van de D66-fractie vroegen of de minister in kan gaan op de kritiek, dat de administratieve lasten van het wetsvoorstel te laag zijn ingeschat. Kan er nog een uitsplitsing gemaakt worden naar de administratieve lasten, die voortvloeien uit de Europese Richtlijn zelf, en de administratieve lasten, die voortvloeien uit de specifiek nationale invulling van de Europese vereisten?

Zie voor het eerste deel van de vraag de inleidende opmerkingen van de onderhavige paragraaf. Het antwoord op de tweede vraag wordt gegeven in paragraaf 10.4.2 van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie vroegen op welke manier wordt gewaarborgd dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de regelgevende bevoegdheid van de AFM, proportioneel blijven.

Zie voor het antwoord op deze vraag het antwoord op eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie over dit onderwerp.

12. Normen administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het waar is dat voor een bemiddelingsbedrijf in consumptief krediet met ca. 3 personeelsleden de Wfd een lastenverzwaring van ongeveer 5000 euro zou betekenen. Zo nee, hoeveel dan?

Bij de berekeningen voor de administratieve lasten van de Wfd is geen apart onderscheid gemaakt naar verschillende typen bemiddelingsbedrijf. Evenmin is bij deze berekeningen onderscheid gemaakt naar de omvang van het bemiddelingsbedrijf. Wel zijn aanbieders (verzekeraars, banken) te onderscheiden van de intermediairs. De *gemiddelde* administratieve lasten of nalevingskosten per bemiddelingsbedrijf zijn dus wel te berekenen. Ervan uitgaande dat bedoeld is te vragen naar de gemiddelde,

structurele administratieve lasten per bemiddelingsbedrijf kan becijferd worden dat deze op ruim € 2 650 komen. De totale gemiddelde structurele nalevingslasten per bemiddelingsbedrijf bedragen € 3 860.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de gemiddelde kosten en dus de leges ter verkrijging van de eenmalige vergunning van 800 euro zich verhouden tot de kosten en leges voor de jaarlijkse vergunning tot voorlopig verblijf van de IND.

Volgens de brochure van de IND van maart 2004 bedragen de leges voor het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf € 50. Voor het aanvragen van een verblijfsvergunning of bewijs van rechtmatig verblijf bedragen de kosten € 435 indien de aanvrager 12 jaar is of ouder en € 285 indien deze jonger is dan 12 jaar.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het reëel is om er bij verkoop op afstand van uit te gaan dat de verplichte informatie op papier gezet wordt. Voorts vroegen deze leden of de minister kan aangeven waarom bij de berekeningen van de bedrijfsbelastende effecten geen rekening wordt gehouden met de verplichting om de consument over bepaalde zaken te informeren ook in verschillende (verkoop)systemen.

Er is niet verondersteld dat informatie bij verkoop op afstand op papier wordt gezet. De enige eis is dat deze informatie beschikbaar wordt gesteld op een duurzame drager. Dat kan dus ook in elektronische vorm, en dat ligt bij verkoop op afstand voor de hand. Desalniettemin kan verkoop op afstand ook plaatsvinden per telefoon, en in dat geval zal de informatie moeten worden nagezonden. Aannemelijk is dat deze informatie soms op papier zal worden verstrekt (maar een andere duurzame drager is ook toegestaan) De kosten van verzending op papier zijn hoger dan van elektronische verzending. De in de memorie van toelichting op de Wfd becijferde lasten kunnen dan ook geïnterpreteerd worden als een maximumschatting van het beschikbaar stellen van deze informatie. De in de vraag aangehaalde normtijden betreffen juist de extra kosten van het beschikbaar stellen van de extra informatie die de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten eist. Er is dus wel rekening gehouden met de bedrijfsbelastende effecten van de verplichting van de consument over bepaalde zaken (zoals de richtlijn die voorschrijft) te informeren.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan aangeven waarop de gehanteerde uurlonen en benodigde tijden zijn gebaseerd of de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de berekeningen van de nalevingskosten zijn getoetst bij de relevante marktpartijen. Ook vroegen deze leden of de betrokken aanbieders vinden dat de gehanteerde uurlonen en benodigde tijden realistisch zijn.

Het gehanteerde uurloon van € 55 is gebaseerd op het uurloon voor een administratief medewerker dat gebruikt is in de metingen van de administratieve lasten van de regelgeving voor financiële markten door Cap Gemini Ernst & Young. Ook ten aanzien van de geraamde tijdsduur van activiteiten is zoveel mogelijk aangesloten bij de beschikbare informatie over de duur van vergelijkbare activiteiten in het kader van kostenberekeningen voor andere regelgeving voor de financiële markten. Zoals reeds aangegeven in de paragraaf over administratieve lasten in deze Nota heeft toetsing van de uitgangspunten ten aanzien van normtijden en uurlonen bij relevante marktpartijen de afgelopen periode plaatsgevonden. Zoals gebleken hanteren de aanbieders andere uitgangspunten ten aanzien van de uurlonen en normtijden. Overigens is daarbij ook gebleken dat de uurlonen en normtijden die marktpartijen zelf hanteren sterk uiteenlopen, waarbij er – ondanks het hogere gemiddelde – ook partijen zijn die met hun ramingen onder de veronderstellingen in de memorie van toelichting zitten. De verschillende uitgangspunten ten aanzien van uurlonen en normtijden verklaren in belangrijke mate de

verschillen tussen de uitkomsten van de berekeningen, en zullen de komende tijd mogelijk onderwerp zijn van een second opinion uit te voeren door een extern bureau.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering in kan gaan op de reactie van het Nederlands verbond van verzekeraars dat de kosten van het wetsvoorstel veel te laag zijn ingeschat, zoals de kosten verbonden aan de beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Op de verschillende berekeningen van de kosten van de Wfd en de verklaringen voor deze verschillen is ingegaan in de paragraaf over administratieve lasten in deze Nota. De inschatting van de kosten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering is gebaseerd op informatie die de AFM heeft ingewonnen onder tussenpersonen.

Nederland heeft ten aanzien van de verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor verzekeringbemiddelaars geen keuzevrijheid, aangezien deze verplichting rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn Verzekeringbemiddeling. In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Geschillen Aandelenlease zal overigens worden aangekondigd dat, met inachtneming van de gevolgen voor de administratieve lasten, zal worden bezien of het wenselijk is de reikwijdte van deze verplichting te verbreden. Dit omdat het volgens de commissie in deze kwestie gebleken is dat afnemers van aandelenleaseproducten in hun verhaal worden beperkt, omdat tussenpersonen over onvoldoende vermogen beschikken om een eventuele schadeclaim te voldoen.

13. Zelfregulering

De leden van de CDA-fractie vroegen wat in de ogen van de regering een acceptabel niveau is van administratieve lasten bij zelfregulering en wat de regering een acceptabel niveau aan administratieve lasten vindt voor de invoering van de Wfd. Voorts vroegen deze leden zich af waar de regering denkt dat zelfregulering een middel kan zijn om toezichtkosten te verminderen.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat zelfregulering een nuttig instrument kan zijn bij de verwezenlijking van publieke doeleinden. Om die reden heb ik het Platform financiële dienstverlening verzocht om voorstellen te doen voor de nadere uitwerking van het wettelijke kader, bijvoorbeeld in de vorm van zelfregulering. Op basis van de adviezen die door het Platform zijn uitgebracht, kan de conclusie worden getrokken dat marktpartijen in principe niet zelf kiezen voor een uitwerking van de regels in zelfregulering. De voorstellen van het Platform zijn voornamelijk geformuleerd als een verzoek om overheidsregelgeving in het Besluit financiële dienstverlening. Voor deze opvatting van de markt heb ik begrip vanwege het ook reeds in de memorie van toelichting gesignaleerde «free-riders»-probleem dat speelt ten aanzien van financiële dienstverleners die niet bij een branchevereniging zijn aangesloten. Overigens verwacht ik wel dat op onderdelen – bijvoorbeeld de uitwerking van de zorgplicht – brancheverenigingen, nadat het Besluit financiële dienstverlening is vastgesteld, handvatten gaan bieden voor de aangesloten leden, met name wanneer deze leden kleinere ondernemingen zijn.

Naast zelfregulering in de vorm van regels kunnen de marktpartijen ook het door de AFM uit te oefenen toezicht verlichten door zelf ten aanzien van hun leden acties te ondernemen die normconformgedrag van deze leden bevorderen. In welke mate marktpartijen uiteindelijk hiervoor zullen kiezen valt op dit moment nog niet te zeggen.

De belangrijke afweging tussen de inhoud van de normen en de omvang van de daaruit voortvloeiende administratieve lasten ligt primair bij de marktpartijen zelf als het gaat om zelfregulering. Indien marktpartijen

ervoor kiezen om zichzelf strengere regels op te leggen dan, gegeven het wettelijke kader, strikt genomen noodzakelijk is dan is dat een keuze die zij zelf maken. Dat marktpartijen een dergelijke keuze maken kan ingegeven zijn door de wens om zich positief te onderscheiden van andere marktpartijen. Voorkomen moet echter worden dat bij marktpartijen ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de zelfregulering aan hogere eisen moet voldoen dan strikt genomen noodzakelijk is. Het Platform financiële dienstverlening – straks de Stichting financiële dienstverlening – biedt uitstekende mogelijkheden om de wederzijdse verwachtingspatronen wat dat betreft goed op elkaar af te stemmen.

Het niveau aan administratieve lasten dat in totaal acceptabel is in het kader van de invoering van de Wfd valt moeilijk exact vast te stellen, maar zal per norm moeten worden bepaald. In paragraaf 10 over administratieve lasten in deze nota wordt vermeld op welke wijze een nadere afweging ter zake heeft plaatsgevonden. Verder kan worden opgemerkt dat voor de invulling van de afweging tussen overheidsregels/toezicht en administratieve lasten van belang zijn (i) de omvang van de financiële sector (de relatieve lasten), (ii) de verwachte baten en (iii) de mate waarin de administratieve lasten voortvloeien uit verplichtingen waaraan de markt zich thans al vrijwillig houdt (een wettelijke regel waaraan 80 procent van de markt zich nu vrijwillig al houdt telt voor 100% mee in de administratieve lasten, terwijl slechts 20 procent van de markt additionele kosten zal moeten maken om deze verplichting na te leven).

Zelfregulering kan in principe helpen om de toezichtlasten te verminderen doordat het de marktpartijen meer flexibiliteit biedt, waardoor zij voor oplossingen kunnen kiezen die beter passen bij de eigen bedrijfsvoering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze de Wfd aansluit bij bestaande normen van zelfregulering en op welke wijze de Wfd daarvan afwijkt.

Vooropgesteld moet worden dat er op de financiële markten verschillende brancheorganisaties actief zijn en dat de gedragscodes die zij hanteren verschillen. Een overzicht hiervan wordt gegeven op blz. 64 tot en met 67 van de memorie van toelichting bij de Wfd. De aanwezigheid van deze verschillen was één van de aanleidingen om het Platform financiële dienstverlening in te stellen. Hierdoor is aan marktpartijen een platform geboden om tot een gedachtewisseling te komen die tot een grotere convergentie van zelfregulering zou kunnen leiden. Zoals hierboven is aangegeven zijn er door het Platform echter met name suggesties gedaan voor de uitwerking van het Besluit financiële dienstverlening. In verband daarmee is het thans weinig zinvol om een uitputtende beschrijving van alle gedragscodes te geven, waarbij tevens wordt ingegaan op de verschillen die tussen deze gedragscodes bestaan.

Wel valt waar te nemen dat elementen uit sectorale gedragscodes door het Platform zijn omarmd, waarbij door het Platform tevens het verzoek wordt gedaan om dit voor de gehele financiële dienstverleningsmarkt verplicht te stellen. Een voorbeeld hiervan is de door het Platform voorgestelde advieswijzer. In feite is dit een variant op de Gedragscode Intermediaire Dienstverlening (GIDI).

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat wordt bedoeld met «indien de doeleinden die deze wet beoogt te bereiken anderszins voldoende worden bereikt».

Artikel 18 van de Wfd is een voor financiële toezichtwetgeving gebruikelijke bepaling die rekening houdt met het feit dat de werkelijkheid dynamisch, complex en niet geheel voorspelbaar is. De bepaling biedt de mogelijkheid om in situaties waarin de wettelijke regels het handelen van een financiële dienstverlener onnodig beperken, omdat de doelstelling die

aan een wettelijke bepaling ten grondslag ligt al op een andere manier wordt gewaarborgd, deze financiële dienstverlener voor de betreffende verplichting een ontheffing te verlenen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of aanbieders een grotere verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen om er op toe te zien dat de intermediairs zich aan de regels houden, analoog aan de VFN Gedragscode bij consumptief krediet.

Er is voor gekozen om ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling zoveel mogelijk uit te gaan van het principe dat iedere financiële dienstverlener verantwoordelijk is voor zijn eigen handelingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat degene die een consument adviseert en/of informeert verantwoordelijk is voor deze gedragingen. Het ligt niet voor de hand dat een aanbieder verantwoordelijk kan worden gehouden voor verkeerde advisering door een bemiddelaar, tenzij de door de aanbieder aan de bemiddelaar verstrekte informatie de oorzaak van deze verkeerde advisering is. Om te voorkomen dat een bemiddelaar het slachtoffer wordt van slechte informatieverstrekking aan hem door de aanbieder – of vice versa – kent de Wfd artikel 49.

Verantwoordelijkheid voor bepaalde gedragingen van een derde veronderstelt in de regel bovendien dat er concrete mogelijkheden zijn om het gedrag van die derde te sturen. Aangezien veel bemiddelaars werken voor meerdere aanbieders is het in die situatie moeilijk voor te stellen dat deze aanbieders allen een effectieve controle zouden hebben op de bedrijfsvoering van die bemiddelaar.

Mocht een aanbieder met een bemiddelaar tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden willen komen, dan biedt het wetsvoorstel, via de figuur van de verbonden bemiddelaar hen, onder voorwaarden, die mogelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich voorts af welke onderdelen van de Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair (GIDI) wél en welke niet tot wettelijke normen zijn verwerkt en hoe de regering tot die afweging is gekomen?

In artikel 34 is alleen het eerste lid, onderdeel d, uit GIDI overgenomen. De overige informatieverstrekkingsverplichtingen uit GIDI komen terug in het advies dat door het Platform financiële dienstverlening is uitgebracht. Het ministerie zal in het kader van de totstandkoming van het Besluit financiële dienstverlening, mede in het licht van de uitkomsten van de evaluatie van de financiële bijsluiter een afweging maken over de concrete informatieverplichtingen die in aanvulling op artikel 34 op het intermediair van toepassing zullen zijn. In zijn algemeenheid verdient het de voorkeur om concrete informatieverplichtingen op een lager niveau dan de formele wet te regelen, zodat het mogelijk wordt om met meer snelheid en slagvaardigheid te reageren op ontwikkelingen op de financiële dienstverleningsmarkt.

De leden van de SP-fractie zien de verplichting om consumenten in te lichten over een financieel belang van een aanbieder als een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie en vroegen zich af of dit betekent dat de regering de zelfregulering via het GIDI mislukt acht.

Zoals hierboven is aangegeven hebben de in het Platform financiële dienstverlening vertegenwoordigde partijen ervoor gekozen om het ministerie te adviseren de kernelementen, door opname in het Besluit financiële dienstverlening, op de gehele financiële sector van toepassing te laten zijn. Voor het feit dat het niet eenvoudig is om een dergelijke verbreding van de reikwijdte van de GIDI-normen door middel van zelfregulering te realiseren, heb ik alle begrip.

De leden van de D66-fractie vroegen op welke manier de Wfd aansluit bij bestaande normen van zelfregulering en wanneer de Wfd hiervan afwijkt. Ook vroegen deze leden hoe de regering staat tegenover het opnemen van het begrip «goed financieel dienstverlener» en een verwijzing naar erkende gedragscodes in het wetsvoorstel.

In algemene zin sluit het wetsvoorstel aan bij de bestaande zelfregulering doordat in deze zelfregulering doorgaans de elementen deskundigheid, zorgvuldige behandeling van de consument en informatieverstrekking centraal staan. Ten aanzien van de invulling van deze kwaliteitskenmerken hebben brancheverenigingen in het kader van het Platform financiële dienstverlening met name geadviseerd om te komen tot een wettelijke uitwerking in het Besluit financiële dienstverlening. Bij het opstellen van deze adviezen hebben zij de doelstellingen die de Wfd beoogt te bereiken en de in de markt gangbare normen – waaronder de bestaande gedragscodes – in ogenschouw genomen.

Het opnemen van het begrip «goed financieel dienstverlener» voegt aan het systeem van het wetsvoorstel niet veel toe. Ook na opname van deze norm zal de vraag moeten worden beantwoord wat de kenmerken zijn van een «goed financieel dienstverlener». In feite kan het wetsvoorstel worden beschouwd als een vertaling van dit abstracte concept in meer concrete kwaliteitskenmerken.

De kwaliteit van gedragscodes kan van tijd tot tijd verschillen, zowel door wijzigingen van deze gedragscodes als vanwege veranderende opvattingen over wat van een financiële dienstverlener zou mogen worden verwacht. Een verwijzing naar de huidige gedragscodes ligt daarom niet in de rede. Daar komt bij dat, zoals eerder opgemerkt, de marktpartijen in het kader van het Platform financiële dienstverlening geen voorstellen hebben gedaan om aan dergelijke gedragscodes een belangrijke rol toe te kennen.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie stelden vragen over zelfregulering: blijft free-riders gedrag mogelijk omdat brancheverenigingen niet meer kunnen bewerkstelligen dan heden het geval is? In hoeverre mag effect worden verwacht van zelfregulering en waar ligt de grens tussen de taken en bevoegdheden van de toezichthouder en de zelfregulerende organisaties? Kunnen zelfregulerende afspraken algemeen geldend worden verklaard?

Zoals hiervoor is aangegeven zal de uitwerking van de wettelijke normen voornamelijk plaatsvinden in het Besluit financiële dienstverlening. Zelfregulering zal eerder het karakter dragen van normen waaraan een deel van de markt zich verbindt om zich positief te onderscheiden van andere marktpartijen. Het free-rider probleem speelt dan slechts in beperkte mate. Brancheverenigingen kunnen echter wel een rol gaan vervullen ten aanzien van de handhaving van de wettelijke normen, en van eventuele zelfregulering. Deze rol zal zodanig zijn dat, indien de toezichthouder vertrouwen heeft in de wijze waarop een branchevereniging normconform gedrag bevordert bij haar leden, de toezichtinspanning van de toezichthouder ten aanzien van de leden beperkter zal zijn. Dit betekent overigens niet dat de toezichthouder geen toezicht zou kunnen houden bij deze leden.

Indien het wenselijk is dat bepaalde normen uit zelfregulering voor de gehele markt zullen moeten gaan gelden, dan ligt het in de rede dat deze normen worden opgenomen in het Besluit financiële dienstverlening.

14. Deskundigheid

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze invulling zal worden gegeven aan een overgangsregeling en hoe het bestaande niveau van deskundigheid wordt ingeschat. Ook vroegen zij of de deskundigheidsvereisten in de Wfd zullen leiden tot veel bijscholing op korte termijn. Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de LPF-fractie in paragraaf 4 van deze nota. Een overgangsregeling zoals geadviseerd door het Platform Financiële Dienstverlening (Commissie Deskundigheid Financiële Dienstverleners) spreekt mij in beginsel aan. Bij deze overgangsregeling wordt de zogenaamde 5-5-3 regel gehanteerd. Deze regel houdt in dat elk bestaand diploma dat recht geeft op een vrijstelling die niet ouder mag zijn dan vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van de Wfd. Indien een diploma wel ouder is dan vijf jaar, geldt aanvullend een relevante werkervaringeis van drie jaar, opgedaan in de laatste vijf jaar.

Wat betreft het bestaande niveau van deskundigheid kan ik het volgende opmerken. Het Platform is onder meer gevraagd te adviseren over de wijze waarop de in de Wfd opgenomen deskundigheidsvereisten in lagere regelgeving zouden moeten worden uitgewerkt. In haar advies heeft de Commissie Deskundigheid aanbevolen om een modulair systeem te hanteren als deskundigheidsbouwwerk bestaande uit een aantal nader omschreven deskundigheidsmodules. Dit advies is vervolgens in de praktijk getoetst waarbij onder meer is gekeken naar de gevolgen van financiële dienstverleners en de daarmee samenhangende administratieve lasten. Een van de uitkomsten daarvan was dat het bestaande niveau van deskundigheid nog niet over de volle breedte van de sector voldoende hoog is om aan de (uitwerking van de) Wfd-vereisten te voldoen, met name waar het bemiddelaars betrof. Zo zou het voor hypotheekbemiddelaars nodig kunnen zijn om zich bij te scholen op het terrein van beleggingen. De adviezen van het Platform zullen worden meegenomen bij het opstellen van het Besluit financiële dienstverlening. Daarbij zal tevens worden beoordeeld of de eisen die door de marktpartijen zijn bedacht de lat niet te hoog leggen.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering staat tegenover het voorstel van de Consumentenbond om te komen tot een integraal persoonsregister voor de vastlegging van deskundigheid en of de regering de indruk heeft dat de markt een dergelijk initiatief zelf oppakt. De verplichtingen die voortvloeien uit de Wfd rusten op de ondernemingen die financiële diensten verlenen en niet op de individuele medewerkers van een onderneming. De onderneming is de houder van de vergunning – en wordt als zodanig geregistreerd – en is daarmee verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de deskundigheid van medewerkers die in contact staan met consumenten. In de Wfd is, mede op advies van de SER, principieel gekozen voor een systeem waarbij de financiële dienstverlener kan worden aangesproken op de deskundigheid van zijn medewerkers. Indien de financiële dienstverlener niet in staat blijkt de deskundigheid van zijn medewerkers op het wettelijk vereiste niveau te brengen en te houden, kan de AFM gebruik maken van haar sanctionerende bevoegdheden jegens de financiële dienstverlener. Afgezien van deze principiële keuze zou de instelling van een persoonsgebonden diplomaregister tot onevenredig hoge administratieve lasten leiden. Bovendien is een persoonsgebonden diplomaregister alleen interessant indien de te registreren personen allen zouden zijn verplicht om een bepaald diploma te behalen. Ook dit zou tot onevenredig hoge administratieve lasten leiden (zie paragraaf 10 van deze nota).

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat in aanvulling op het centrale register van de AFM door zelfregulering een persoonsgebonden deskundigheidsregister zou kunnen worden ingericht. Inmiddels zijn in andere branches door zelfregulering diverse persoonsgebonden diploma-registers tot stand gekomen. Deze initiatieven maken mogelijk dat informatie over opleidingen en deskundigheid op het niveau van personen geleidelijk aan wordt ontsloten, zonder de administratieve lasten van een centraal register.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de kosten van het administreren van de deskundigheid van individuele werknemers zijn meegenomen in de berekening van de administratieve lasten voor aanbieders in verband met deskundigheidseisen?

Deze kosten zijn meegenomen in de berekening van de administratieve lasten zoals blijkt uit paragraaf 10.7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Wfd.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de deskundigheid niet beter wordt geborgd door van degene die de klant adviseert in ieder geval te eisen dat hij of zij deskundig is.

Op grond van artikel 27, tweede lid, rust op de financiële dienstverlener de verplichting er voor zorg te dragen dat iedere werknemer die zich rechtstreeks bezighoudt met financiële dienstverlening deskundig is. Hieronder vallen in ieder geval alle werknemers die klanten adviseren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom niet wordt bepaald dat de deskundigheid op persoonsniveau registreerbaar en openbaar controleerbaar moet zijn.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de noodzaak van het opnemen van een uitzondering op de verplichting om aangesloten te zijn bij een erkende geschillenbeslechtinginstantie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag in van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP in paragraaf 6a.

15. Platform financiële dienstverlening

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering kan aangeven of het advies van het Platform Financiële Dienstverlening wordt overgenomen om te komen tot één klachteninstelling.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP in paragraaf 6a.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de regering precies bedoelt met de opmerking dat de AFM zich kan beperken tot «risicogeoriënteerd toezicht mede op basis van eigen beoordelingen van de bij de zelfregulering aangesloten ondernemingen», omdat de woorden de indruk wekken dat de AFM bij georganiseerde ondernemingen niet toekomt aan zelfstandige oordeelsvorming over de sector. Ook vroegen zij zich af of dit niet leidt tot een uitholling van de taak van de AFM en een ongewenste afhankelijkheidsrelatie die onafhankelijk toezicht in de weg staat.

Voorzover de opmerking in de memorie van toelichting dat «de AFM zich dan kan beperken tot risicogeoriënteerd toezicht mede op basis van eigen beoordelingen van de bij de zelfregulering aangesloten ondernemingen» bij de leden van de SGP-fractie de indruk heeft gewekt dat georganiseerde

ondernemingen geheel zijn gevrijwaard van direct toezicht door de AFM, is deze indruk onjuist. Wel is het zo dat marktpartijen de toezichttaak van de AFM kunnen verlichten door een deel van deze toezichttaak zelf, al dan niet in een organisatorisch verband, uit te voeren door middel van het bevorderen van het naleven van de wet en lagere regelgeving en het vervolgens monitoren daarvan of het verzamelen en voorstructuren van informatie die voor de toezichthouder relevant is. Afhankelijk van de structurering, de ingebouwde waarborgen en de effectiviteit van een dergelijk marktmechanisme kan de AFM besluiten tot het toekennen van een «beperkt risicoprofiel» aan betrokken marktpartijen in het kader van het toezicht. In het toezicht zal de AFM minder aandacht besteden aan financiële dienstverleners met een dergelijk beperkt risicoprofiel. Voorop staat evenwel dat de kwaliteit van het toezicht uiteindelijk een publieke verantwoordelijkheid is. Dit betekent dat de AFM ook bij financiële dienstverleners waaraan zij minder aandacht besteedt vanwege een beperkt risicoprofiel, wel degelijk op gezette tijden kan komen controleren of het «zelftoezicht» (nog) effectief is¹.

16. Herziening Wet op het consumentenkrediet (Wck)

De leden van de PvdA-fractie stelden verschillende vragen over de visie van de regering op het onderwerp provisie in relatie tot de werkingssfeer van de Wfd.

Verwezen wordt naar eerdere antwoorden op vragen van leden van de fractie van GroenLinks, over het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» in paragraaf 1.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de mogelijkheden om vakbekwaamheid en deskundigheid op persoonsniveau registreerbaar en openbaar controleerbaar te maken.

Verwezen wordt naar een antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp in paragraaf 14.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering de mening deelt dat het goed denkbaar is dat onder één leidinggevende vele medewerkers kunnen ressorteren, mogelijk met beperkt persoonlijk contact met deze leidinggevende, die dan dus allemaal niet over de vereiste deskundigheid beschikken. Voorop staat dat alle medewerkers die zich rechtstreeks bezig houden met financiële dienstverlening, dat wil zeggen klantcontact hebben, op grond van de Wfd deskundig dienen te zijn. Bij de nadere uitwerking van de wettelijke deskundigheidseisen wordt echter overwogen om ook andere waarborgen voor deskundigheid dan alleen het hebben van fysiek contact met een leidinggevende en het behalen van diploma's, verder uit te werken. Daarbij kan worden gedacht aan protocolering en structurering van de adviesgesprekken die medewerkers voeren met klanten. Het is de taak van de AFM om er op toe te zien dat deze waarborgen uiteindelijk een adequaat deskundigheidsniveau waarborgen. Bij de afweging om bepaalde waarborgen in de lagere regelgeving uit te werken speelt het aspect van de administratieve lasten uiteraard ook een belangrijke rol.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering ongenode koppelverkoop gaat verbieden.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 7 over dit onderwerp.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere toelichting op de keuze om de uitzondering in de Wck voor effectenkrediet niet op te nemen in de Wfd.

¹ Zie ook Kamerstukken 2002–2003, 28 600 IXB, nr. 18.

De verschillen tussen de verstrekking van effectenkrediet en de verstrekking van anderen vormen van consumentenkrediet zijn vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de Wfd beperkt tot het onderpand. Effectenkrediet brengt voor de consument vergelijkbare typen risico's met zich mee als «regulier» consumentenkrediet. De consumentenbescherming, met name gericht op het tegengaan van overkreditering, is dan ook bij effectenkrediet evenzeer van belang. Deze bescherming kan onder meer worden geboden door de verplichting tot adequate informatieverstrekking en het verkrijgen van een goed inzicht in de kredietpositie van de consument. In dat kader zijn ook de betrouwbaarheid en deskundigheid van aanbieders en bemiddelaars ten aanzien van effectenkrediet van belang. Tegen deze achtergrond is besloten de uitzondering van effectenkrediet in de Wck niet op te nemen in de Wfd.

De leden van de SP-fractie en van de fractie van GroenLinks vroegen waarom het verbod op koppelverkoop uit de Wck niet is overgenomen in de Wfd.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie op dit punt in paragraaf 7 van deze nota.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de argumenten die gelden bij het verbieden van eenmalige beloning bij kredietbemiddelaars niet ook gelden bij andere financiële producten.

Verwezen wordt naar het antwoord op eerdere vragen van de fractie van GroenLinks in paragraaf 1 van deze nota naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerking op de markt voor hypothe-caire dienstverlening» voor de Wfd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of met de integratie van een deel van de Wck in de Wfd bepaalde onderwerpen nu niet meer geregeld zijn.

Dit is niet het geval. Wel is het zo dat in bepaalde gevallen er voor gekozen is om bepalingen uit de Wck op te nemen in de lagere regelgeving die onder de Wfd komt te hangen, zoals het verbod uit de Wck op koppelverkoop.

Daarnaast kent de Wck ook privaatrechtelijke bepalingen ter bescherming van de consument. Te denken valt aan de beperkte mogelijkheden voor financiers om een pandrecht te vestigen op huisraad of het salaris van de kredietnemer. In mijn brief aan uw Kamer van 7 juli 2000¹ gaf ik aan dat de privaatrechtelijke bepalingen in de regel beter in het Burgerlijk Wetboek kunnen worden ingepast. Een wetsvoorstel daartoe is in voorbereiding². Ook het verbod op private schuldbemiddeling, zoals opgenomen in hoofdstuk V van de Wck, zal in een andere wettelijke context worden geregeld. Dit verbod beoogt de in financiële moeilijkheden geraakte kredietnemer te beschermen tegen verdere verslechtering van zijn positie.³ Dit verbod ziet alleen op situaties waarin de grote schuldenlast geheel of gedeeltelijk is ontstaan door een of meer kredieten. Consumenten komen vaak ook om geheel andere redenen in financiële moeilijkheden en de plaatsing van dit onderwerp in een nieuwe wet over verstrekking van consumentenkrediet ligt om die reden niet voor de hand. De primaire verantwoordelijkheid voor dit onderwerp ligt overigens bij de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. De regulering van dit onderwerp zal dan ook plaatsvinden in het kader van een bredere aanpak van de schuldenproblematiek bij particulieren.

17. Europese verhoudingen

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de regering vindt van het «unlevel playing field» waar de sector over spreekt.

Net als Nederlandse financiële dienstverleners dienen ook buitenlandse

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 231, nr. 1.

² Reeds bij de totstandkoming van de Wck bestond de intentie om de privaatrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk IV van de Wck over te brengen naar Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De wenselijkheid hiervan vloeit voort uit het in artikel 107 van de Grondwet neergelegde codificatiebeginsel, dat meebrengt dat het burgerlijk recht als regel in het BW dient te worden opgenomen. Dit voornemen is reeds aangekondigd tijdens de parlementaire behandeling van de Wck in 1987 Kamerstukken II 1987/88, 19 785, nr. 7 blz. 49) en later herhaald bij de wijzigingswet in 1990 (Kamerstukken II 1990/91, 22 109, nr. 3 blz. 1) waar werd gesteld dat «te zijner tijd in het kader van de werkzaamheden van Boek 7 nieuw BW in verband met artikel 107 van de Grondwet de opneming moet worden gezien van daarvoor in aanmerking komende bepalingen van de Wck in enige titel van Boek 7». De herziening van de Wck is een goed moment om dit voornemen te verwezenlijken.

³ Kamerstukken II 1987/88, 19 785, nr. 3 blz. 64.

financiële dienstverleners te voldoen aan de eisen die de Wfd stelt aan *financiële dienstverlening* (hoofdstuk 3.2 van de Wfd: informatieverstrekking, advisering etc.). In dat opzicht is van een verstoring van het gelijke speelveld voor Nederlandse financiële dienstverleners geen sprake. Wel is het zo dat de eisen die de Wfd stelt aan de *financiële dienstverlener* (hoofdstuk 3.1: betrouwbaarheid, deskundigheid en bedrijfsvoering) in beginsel niet van toepassing zijn op buitenlandse financiële dienstverleners met een EU-paspoort. Voor zover het geharmoniseerde onderwerpen betreft geldt hetzelfde systeem ook voor Nederlandse financiële dienstverleners die in een andere lidstaat (of een ander land dat tot de EER behoort) actief willen zijn. Omdat de wetgeving op het onderhavige beleidsterrein in de andere lidstaten en EER-landen grote overeenkomsten vertoont met de Wfd

- de regelgeving op dit terrein wordt grotendeels ingegeven door Europese regelgeving en gedragscodes- verwacht ik niet dat Nederlandse financiële dienstverleners en de Nederlandse financiële markten een wezenlijk concurrentienadeel zullen ondervinden door toedoen van de Wfd.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering in te gaan op de internationale consequenties van internetverkopen.

In de Wfd is een uitzondering opgenomen voor de diensten van de informatiemaatschappij (bijvoorbeeld de verkoop van hypotheek via internet) voor zover de dienstverlener is gevestigd in een andere lidstaat of de diensten worden verleend vanuit een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Deze uitzondering vloeit voort uit de implementatie van de richtlijn inzake elektronische handel waarin het land-van-herkomst-beginsel het uitgangspunt vormt. Dit beginsel is gebaseerd op de gedachte dat internetaanbieders niet van te voren weten in welke lidstaten hun (potentiële) klanten gevestigd zijn. Zonder het opnemen van een uitzondering voor buitenlandse internetaanbieders zouden deze dienstverleners per definitie aan de consumentbeschermende wetgeving van alle lidstaten en andere EER-staten moeten voldoen, hetgeen disproportioneel zou zijn. Voorwaarde voor het creëren van een uitzonderingspositie voor deze vorm van dienstverlening is de aanname dat in alle betrokken (lid)staten de consumentbeschermende wet- en regelgeving van een voldoende hoog niveau is. Indien dit niet het geval mocht blijken te zijn, biedt artikel 3, tweede lid, Wfd de mogelijkheid om de uitzonderingspositie van financiële diensten van de informatiemaatschappij – gedeeltelijk – in te perken. De Europese Commissie heeft destijds in het kader van de richtlijn inzake elektronische handel, en in het bijzonder met het oog op de interpretatie van de bepalingen inzake het land-van-herkomst-beginsel, getracht een inhoudelijke *guidance* op te stellen ten behoeve van lidstaten en eerder genoemde financiële dienstverleners. In deze *guidance* zou een vergelijking van het consumentenbeschermingsniveau van één lidstaat met dat van alle andere lidstaten moeten worden opgenomen. Na verloop van tijd is dit project stopgezet vanwege de complexiteit en omvang van de vergelijkende onderzoekswerkzaamheden. Wel bestond bij de participerende lidstaten de indruk dat de veronderstelling waaronder bijna alle lidstaten deelnamen, te weten dat alleen de eigen lidstaat adequate regelgeving heeft en dat andere lidstaten onvoldoende consumentenbescherming kennen, niet juist is. Dit neemt niet weg dat er tussen de methoden die de verschillende lidstaten hanteren om de consument te beschermen grote verschillen bestaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan aangeven in hoeverre de richtlijnen Verzekeringsbemiddeling en Verkoop op afstand van financiële diensten zijn geïmplementeerd in de Wfd.

Verwezen wordt naar het schema (Herkomst van de normen) in paragraaf 10.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting op de Wfd en naar de transponeringstabellen van de twee richtlijnen die als bijlagen bij het wetsvoorstel Wfd zijn gevoegd.

Ook vroegen deze leden of de regering kan aangeven waar de Nederlandse wetgeving afwijkt van de richtlijnteksten en waarom voor deze afwijking is gekozen.

Op bepaalde punten is in de Wfd gekozen voor een bewoording die enigszins afwijkt van de twee richtlijnen, teneinde de te implementeren bepalingen beter te laten aansluiten op de in de Wfd gekozen structuur en terminologie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de evaluatie van de Wfd ook een Europees benchmark onderzoek zal worden betrokken.

Het nut van het vergelijken met een Europese benchmark zal bij de evaluatie van de Wfd worden overwogen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of in de nulmeting van de administratieve lasten ook de Europese dimensie wordt verwerkt.

Bij de berekening van de administratieve lasten van de Wfd is de door de regering gehanteerde definitie van administratieve lasten gehanteerd. Deze definitie is voor alle wetgeving gelijkloidend.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de effecten zijn op het level playing field voor Nederlandse financiële dienstverleners van de omstandigheid dat de Wfd op een aantal punten verder gaat dan vereist op basis van te implementeren Europese regelgeving en ook vooruit loopt op de nieuwe richtlijn Consumentenkrediet.

In het schema «Herkomst van de normen» in paragraaf 10.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting op de Wfd is onder meer aangegeven welke Europese verplichtingen op grond van beleidsmatige redenen in Nederland aan een bredere groep financiële dienstverleners worden opgelegd dan door Europese regelgeving wordt voorgeschreven. De betreffende verplichtingen worden inhoudelijk dus niet meer indringend uitgewerkt dan door Brussel is voorgeschreven, maar de eisen worden van overeenkomstige toepassing verklaard op andere groepen financiële dienstverleners. Bij de bredere toepassing van Europese verplichtingen is steeds een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de beoogde consumentenbescherming en het belang van een gelijk speelveld – bijvoorbeeld tussen aanbieders en bemiddelaars – enerzijds en de daarmee samenhangende administratieve lasten. Bij deze afweging heeft het aspect van consumentenbescherming en dat van het waarborgen van een gelijk speelveld in de meeste gevallen zwaarder gewogen. Zo dienen volgens de Wfd alle financiële dienstverleners betrouwbaar en deskundig te zijn en adequate informatie te verschaffen, en niet alleen de financiële dienstverleners aan wie deze eisen ingevolge een Europese richtlijn moeten worden opgelegd. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid is deze voorkeur ook voorgelegd aan de sector (consultatienota Bemiddeling in financiële diensten¹). Daarbij hebben de geconsulteerde partijen de beginselen van distributie- en cross-sectorconsistentie (dat wil zeggen dat het voor de bescherming die een consument wordt geboden in principe niet uit moet maken via welk distributiekanaal hij een financieel product aanschaft, noch in welke financiële sector het betreffende product zijn oorsprong heeft) breed onderschreven. Ook de SER in zijn advies zich voor deze uitgangspunten uitgesproken.

Het gegeven dat ook niet-geharmoniseerde (deel)onderwerpen in (Nederlandse) nationale wetgeving worden geregeld, impliceert overigens niet dat in andere landen ten aanzien van deze onderwerpen niets of minder is geregeld in wet- en regelgeving. Te denken valt aan de uitgebreide regel-

¹ Zie FIN01-399, alsmede de brief aan de Tweede Kamer met de reactie op de uitkomsten van de consultatie, Kamerstukken II 2001/2002, 28 000 IXB, nr. 24.

geving met betrekking tot hypothecaire kredietverstrekking in het Verenigd Koninkrijk.

Over de nieuwe concept-richtlijn Consumentenkrediet kan ik nog opmerken dat geen enkele bepaling in de Wfd is opgenomen enkel en alleen met het oog op deze nog in voorbereiding zijnde richtlijn. De nieuwe richtlijn wordt in de memorie van toelichting weliswaar genoemd in relatie tot de definitie van «consument», maar de reden om de werkingssfeer van de Wfd in beginsel te beperken tot de gedefinieerde consument is primair gelegen in het uitgangspunt dat de Wfd bescherming biedt aan de afnemer van financiële producten die minder goed dan de financiële dienstverlener in staat is om de aan deze producten verbonden risico's te beoordelen. Een dergelijke kennisachterstand komt het meest pregnant naar voren bij de consument, dat wil zeggen de particulier die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf bij het kopen van een financieel product. Daarmee sluit de Wfd met de definitie van «consument» aan op de richtlijn elektronische handel¹, de bepalingen inzake de koopovereenkomst van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek én op de concept-richtlijn Consumentenkrediet.

De concept-richtlijn Consumentenkrediet wordt in de memorie van toelichting op de Wfd ook genoemd in het kader van de introductie van de figuur van de verbonden bemiddelaar. Deze verbonden bemiddelaar volgt rechtstreeks uit de richtlijn Verzekeringsbemiddeling en wordt in de Wfd vanuit het oogpunt van het beperken van de administratieve lasten ook breder toegepast op bemiddelaars in andere financiële producten. Het is deze dienstverlener immers toegestaan om zonder vergunning te werken mits de betrokken aanbieder aan bepaalde voorwaarden voldoet. Daarmee is de figuur van de verbonden bemiddelaar een kostenbesparende faciliteit voor de sector. De omstandigheid dat met de brede toepassing van deze figuur in de Wfd bovendien wordt «vooruitgelopen» op de concept-richtlijnen Consumentenkrediet en Beleggingsdiensten heeft hooguit een positief effect op het gelijke speelveld en biedt een mogelijkheid aan dienstverleners om de administratieve lasten te beperken.

De leden van de fractie van GroenLinks verzochten de regering nogmaals in te gaan op de geheimhoudingsplicht die de AFM door Europese regelgeving krijgt opgelegd en of hierin wijzigingen kunnen worden aangebracht ter inperking van de geheimhoudingsplicht nu de AFM zich alleen richt op gedragstoezicht.

De Europese financiële toezichtrichtlijnen kennen een strikt geheimhoudingsregime met een stelsel van limitatief omschreven uitzonderingen op de geheimhouding. Daarbij is bepaald²:

«De Lid-Staten bepalen dat alle personen die werkzaam zijn of zijn geweest voor de bevoegde autoriteiten, alsmede accountants of deskundigen die in opdracht van de bevoegde autoriteiten handelen, aan het beroepsgeheim gebonden zijn. Dit houdt in dat de vertrouwelijke gegevens waarvan zij beroepshalve kennis krijgen, aan geen enkele persoon of autoriteit bekend mogen worden gemaakt, behalve in een samengevatte of geaggregeerde vorm, zodat individuele beleggingsondernemingen niet kunnen worden geïdentificeerd, zulks onverminderd de gevallen die onder het strafrecht vallen.

Indien een beleggingsonderneming failliet is verklaard of op grond van een rechterlijke uitspraak moet worden geliquideerd, mogen echter vertrouwelijke gegevens die geen betrekking hebben op derden welke betrokken zijn bij pogingen om de beleggingsonderneming te redden, in het kader van civiele of handelsrechtelijke procedures openbaar worden gemaakt.» Deze geheimhoudingsverplichtingen zijn in de richtlijnen opgenomen omdat zij een essentiële voorwaarde zijn voor effectief toezicht en overgenomen in de huidige en toekomstige Nederlandse wetgeving. In

¹ Richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG L 178).

² Onder meer artikel 30 van richtlijn 2000/12 (bankenrichtlijn) Pb EG L 126/1 uit 2000, en artikel 16 van richtlijn 2002/83 (gecodificeerde richtlijn levensverzekering) Pb EG L 345/1 uit 2002.

aankomende wetgeving, de WFT, wordt de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders verhelderd. Er wordt geëxpliciteerd dat alleen *vertrouwelijke* gegevens (d.w.z. gegevens die de concurrentiepositie van de betrokken onderneming kunnen aantasten zoals liquiditeitgegevens en gegevens over de bedrijfsvoering) onder de geheimhoudingsplicht vallen. Deze vertrouwelijke gegevens zijn geheim, alle andere gegevens kunnen in beginsel openbaar worden gemaakt.

De toezichthouder zal bij zijn publicaties en overige openbare uitlatingen altijd rekening moeten houden met de wettelijke geheimhoudingsplicht waaraan hij zich heeft te houden. In de Dexia-zaak heeft de AFM heeft binnen deze grenzen ruimte gezocht om het rapport aandelenlease van oktober 2003 uit te brengen en haar boetebesluiten inzake de overtredingen door Dexia te motiveren. De Commissie Oosting heeft de beschikking gekregen over deze informatie. De Europese richtlijnen staan er echter aan in de weg de Commissie Oosting inzicht te geven in individuele toezichtdossiers omdat deze vertrouwelijke informatie bevatten.

Op verzoek van uw Kamer heb ik in Europees verband geïnformeerd naar de bereidheid om de geheimhoudingsbepalingen te heroverwegen. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief¹ van 27 april 2000. Zoals uit de brief blijkt, was er op dat moment geen enkele behoefte bij zowel de Commissie als de andere lidstaten om de richtlijnen aan te passen. Er zijn mij geen redenen bekend om aan te nemen dat het op dit moment anders is.

De geheimhoudingsplicht voor DNB en AFM is op eenzelfde manier vormgegeven. Beide toezichthouders komen bij de uitoefening van hun taak immers in aanraking met vertrouwelijke gegevens van financiële ondernemingen. Bij de hervorming van het toezicht is aan beide toezichthouders een meer helder profiel meegegeven. Het prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële instellingen. Het gedragtoezicht is gericht op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en in dat verband bescherming van de consument (transparantie en voorlichting). Dit profiel is van belang voor de wijze waarop de toezichthouders hun taak invullen. Het waarschuwen van het publiek is een discretionaire bevoegdheid. De toezichthouder gaat daartoe over indien hij dat gegeven zijn taak, en na afweging van de betrokken belangen nodig acht. Bij de uitoefening van beide typen toezicht kan dit inderdaad leiden tot een verschillende mate van openheid. Overigens wordt ook de waarschuwingsbevoegdheid van de toezichthouders wordt momenteel in het kader van de WFT herzien; het waarschuwende karakter van de publicatie wordt benadrukt. Dit maakt het kader waarbinnen de toezichthouder kan waarschuwen tegen ondernemingen die de wet overtreden helderder.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het vanuit het oogpunt van duidelijkheid niet gewenst zou zijn om de twee richtlijnen die door middel van de Wfd worden geïmplementeerd in de wettekst en de considerans te noemen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de SGP-fractie zal in de aanhef van het wetsvoorstel Wfd alsnog worden verwezen naar de geïmplementeerde twee richtlijnen.

18. Rapport Algemene Rekenkamer (ARK)

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering in te gaan op het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel» en de conclusies die de regering hieraan verbindt in relatie tot de toezichttaak van de AFM uit hoofde van de Wfd.

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 24 456, nr. 21.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer, zoals opgenomen in paragraaf 9.2 van het rapport¹.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe effectief het toezicht van de AFM zal zijn gezien het grote aantal van 20 000 tussenpersonen en of dit de span of control van de AFM niet overstijgt.

Met het oog op het grote aantal onder toezicht staande financiële dienstverleners zal het toezicht door de AFM zijn gebaseerd op een risico-georiënteerd toezichtmodel. Voor een nadere toelichting op dit model verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de SGP-fractie over dit onderwerp.

Ingevolge artikel 117 zal de Wfd drie jaar na de inwerkingtreding voor de eerste maal worden geëvalueerd, welke evaluatie voor het vierde jaar zal worden afgerond. Deze evaluatie is onder meer bedoeld om de effectiviteit van het toezicht te beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het kon dat de zorgplicht kennelijk massaal niet werd nageleefd en de AFM daarop niet ingreep of kon ingrijpen.

Voorzover de vraag betrekking heeft op de overtreding van de zorgplicht bij de verkoop van aandelenlease-producten, verwijs ik naar de kabinetsreactie aandelenlease die eind augustus/begin september 2004 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het geen overweging verdient aan het niet nakomen van de zorgplicht de sanctie te koppelen van vernietigbaarheid van de overeenkomst, vergelijkbaar met de Colportagewet.

In tegenstelling tot de Colportagewet is de Wfd een publiekrechtelijke toezichtwet. Net als de eisen die aan financiële dienstverleners worden gesteld op het gebied van deskundigheid, betrouwbaarheid en de bedrijfsvoering, is er voor gekozen om de informatie- en adviesverplichtingen voor financiële dienstverleners op te nemen in een publiekrechtelijke toezichtwet, met een toezichthouder met een publiekrechtelijke toezichttaak, de AFM. Om haar publiekrechtelijke toezichttaak uit te kunnen oefenen beschikt de AFM over diverse bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten. Financiële toezichtwetgeving, waaronder de Wfd, regelt in beginsel niet de civielrechtelijke consequenties van een overtreding van de toezichtwetgeving. Deze worden geregeld door het gemene civiele recht, en vooral door het Burgerlijk Wetboek. Dit laat evenwel onverlet dat een consument die schade heeft geleden als gevolg van het handelen van een financiële dienstverlener in strijd met de Wfd, onder omstandigheden een beroep kan doen op de mogelijkheden die het civiele recht biedt tot vernietiging of nietigheid van een overeenkomst inzake een financieel product met de schadeveroorzakende financiële dienstverlener. Een van die mogelijkheden betreft artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel bepaalt dat strijd van een rechtshandeling met een dwingende wetsbepaling in bepaalde gevallen leidt tot nietigheid van de rechtshandeling, doch, onder omstandigheden tot vernietigbaarheid. In de jurisprudentie en de literatuur wordt er vanuit gegaan dat de financiële toezichtwetgeving bepaalde dwingende wetsbepalingen bevat, waaronder verbodsbepalingen (zoals artikel 10 van de Wfd).

19. Reactie op commentaar

De leden van de CDA-fractie en de fractie van de PvdA vroegen de regering in te gaan op het commentaar van de NVB, CHF en VFN van 14 juni 2004, en van het Verbond van Verzekeraars van 22 juni 2004, voorzover nog niet behandeld door de verschillende fracties.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 635, nrs. 1–2.

De hoofdpunten uit de commentaren zijn reeds geadresseerd in de beantwoording van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in te gaan op het artikel van de heren Spronsen en Weusthof in het Assurantie Magazine van 28 mei 2004. De hoofdpunten uit het artikel zijn reeds geadresseerd in de beantwoording van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering aan geconsulteerde marktpartijen heeft teruggekoppeld in hoeverre de reacties uit de consultatie hebben geleid tot enig resultaat. Ook vroegen zij of de regering op de hoogte is van eventuele vragen die het wetsvoorstel nu nog oproept bij deze partijen en op welke wijze daarmee iets wordt gedaan. Ten slotte vroegen deze leden of de regering bij de invoering van de Wfd voldoende voorlichting zal geven om eventuele vragen te voorkomen cq. te beantwoorden.

In het kader van de consultatie van het wetsvoorstel Wfd heeft het ministerie van Financiën een bijeenkomst georganiseerd voor alle geconsulteerde marktpartijen waarbij de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van de reacties uit de consultatie zijn toegelicht. Daarnaast zijn alle wijzigingen die in aanvulling daarop nog in het wetsvoorstel zijn aangebracht steeds gecommuniceerd met de marktpartijen vertegenwoordigd in het Platform financiële dienstverlening, voorzover relevant voor het opstellen van de adviezen. Gezien de omvang van de reacties uit de consultatie van de Wfd is het niet reëel gebleken om op individuele basis een terugkoppeling te geven voor iedere opmerking afzonderlijk. Aldus is invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid die de regering draagt voor de wijze waarop en de mate waarin reacties uit een consultatie in een wetsvoorstel worden verwerkt. Voor wat betreft de voorlichting bij de invoering van de Wfd is er, voortbouwend op de activiteiten die thans worden ondernomen, een belangrijke rol weggelegd voor de AFM en de Stichting financiële dienstverlening.

20. Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een periode van vier jaar niet een te lange periode is voor het verzenden van een eerste evaluatie van de Wfd aan de Kamer.

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving ligt een evaluatietermijn van vijf jaar in het algemeen in de rede. Mede naar aanleiding van een opmerking van ACTAL is er in de Wfd voor gekozen de (eerste) evaluatietermijn in te korten tot vier jaar. Dit betekent dat de eerste evaluatie al drie jaar na de inwerkingtreding van de Wfd zal starten, teneinde de eerste evaluatie tijdig voor het vierde jaar af te kunnen ronden.

De leden van de ChristenUnie vroegen of bij de eerste evaluatie van de Wfd een beeld kan worden gegeven van eventuele problemen die door overlap tussen prudentieel- en gedragstoezicht worden veroorzaakt. Bij de eerste evaluatie van de Wfd zullen ook eventuele problemen veroorzaakt door overlap tussen prudentieel- en gedragstoezicht aan de orde komen.

Ook vroegen de leden van de ChristenUnie of de huidige maatregelen om overlap te voorkomen niet ook een keerzijde hebben, namelijk dat geen van beide toezichthouders zich verantwoordelijk voelt.

In antwoord op eerdere vragen van de leden van de SGP-fractie over dit onderwerp ben ik reeds uitgebreid ingegaan op de tweedeling in het financiële toezicht die al in 2002 in gang werd gezet. Deze tweedeling is zodanig vormgegeven dat van enige overlap of lacune in het toezicht geen sprake is.

21. Artikelsgewijs commentaar

Hoofdstuk 1 Reikwijdte en definities

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er niet voor gekozen is alle vormen van goederenkrediet binnen de wet te laten vallen, in plaats van de gevallen waarin voor een dienst sprake is van goederenkrediet aan te wijzen bij AMVB, met als bepaling dat de betaling tenminste meer dan een bepaalde tijd (bijvoorbeeld drie maanden) mag duren. Ook vroegen zij naar de gevolgen van de Wfd voor postorderbedrijven.

De definitie van goederenkrediet in de Wfd omvat naast de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten ook het verschaffen van het genot van een roerende zaak of een effect, indien de consument gehouden is een of meerdere betalingen te doen. Wanneer alle doorlopende vormen van dienstverlening die in termijnen kunnen worden betaald onder het begrip goederenkrediet zouden komen te vallen, zonder dat van een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur sprake is, wordt de toepassing van de wet te breed geacht. Vandaar dat in de Wfd, in aansluiting op de Wck, is gekozen voor de mogelijkheid tot het aanwijzen van bepaalde diensten bij algemene maatregel van bestuur. Postorderbedrijven worden geraakt door de Wfd wanneer zij naast hun verkoop van goederen een financiële dienst aanbieden, bijvoorbeeld krediet. Indien dit het geval is vallen zij, bijvoorbeeld als aanbieder van krediet, onder de Wfd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering voornemens is ook advisering in algemene zin onder de werkingssfeer van de Wfd te brengen.

Verwezen wordt naar het hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het begrip «pensioen» ontbreekt in het wetsvoorstel.

Verwezen wordt naar hiervoor gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van andere fracties.

In navolging van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd hoe de adviezen over en implementatie van pensioenadviezen in pensioenproducten onder de werking van de Wfd zullen vallen.

Wat betreft de vraag over het adviseren over pensioenproducten wordt verwezen naar de antwoorden die zijn gegeven op eerdere vragen over dit onderwerp van de leden van andere fracties. Aan de implementatie van adviezen in financiële producten stelt de Wfd geen specifieke eisen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de definitie van «aanbieden» is uitgebreid met het bepaalde in artikel 7 Wfd en of naast het behandelen van claims nog andere activiteiten zullen worden vrijgesteld van de Wfd.

Aanvankelijk maakte het bepaalde in artikel 7 Wfd onderdeel uit van de definitie van «aanbieden»¹. Daardoor week deze definitie volgens de Raad van State af van de gangbare terminologie, hetgeen tot verwarring zou kunnen leiden. Om beter aan te sluiten bij de gangbare terminologie is de definitie aangepast conform de opmerking van de Raad van State en zijn de termen «beheer» en «uitvoeren» ondergebracht in afzonderlijk artikel. Met deze uitbreiding van de reikwijdte van het begrip «aanbieden» wordt bewerkstelligd dat ook het uitsluitend «beheren» of «uitvoeren» van een overeenkomst inzake een financieel product onder de Wfd valt. Op die

¹ De oude definitie van «aanbieden»: alle werkzaamheden gericht op het als wederpartij aangaan van overeenkomsten met consumenten inzake financiële producten of bestaande uit het als wederpartij beheren of uitvoeren van dergelijke overeenkomsten.

manier wordt ook een financiële instelling die een vordering op een consument uit hoofde van een bestaande kredietovereenkomst van een andere financiële instelling heeft overgenomen, onder de Wfd gebracht. Dit is van belang omdat de Wfd ook bepaalde eisen stelt aan het nazorgtraject¹. Vooral nog is het behandelen van claims ingeval van een verzekeringsproduct de enige activiteit die in dit kader van de werking van de Wfd zal worden vrijgesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een verduidelijking van het begrip «adviseren», in het bijzonder waar de grens ligt met het verschaffen van productinformatie.

Verwezen wordt naar het antwoord op de hiervoor gestelde vraag van de leden van de SP-fractie naar de werkingssfeer van de Wfd ten aanzien van adviseurs die al dan niet op basis van uurtarief worden beloond. Of het verzenden van een mailing naar een geselecteerde groep klanten onder de definitie van advisering valt, hangt af van de inhoud van de mailing en de wijze waarop deze is geadresseerd / verstuurd. Indien in de mailing een specifiek financieel product wordt aanbevolen en deze aanbeveling zich bovendien richt tot een bepaalde consument, dan valt de mailing onder het begrip «adviseren». Een mailing van een bank aan haar rekeninghouders die wordt toegezonden in de enveloppe met rekeningafschriften valt niet onder «advisering» ook al wordt in de mailing een concreet financieel product aanbevolen. De aanbeveling wordt immers niet gedaan aan een bepaalde consument. Een op naam verzonden mailing aan een geselecteerde groep klanten waarbij aan elke klant persoonlijk een specifiek financieel product wordt aanbevolen, valt onder de definitie van «adviseren». Indien een klant door middel van het invullen van gegevens in een stroomschema wordt geleid naar de aanbeveling om een financieel product aan te schaffen, is er ook sprake van adviseren. Het kenmerkende element van de activiteit «adviseren» is dat een consument een financieel product wordt aanbevolen. Zodra een financiële dienstverlener overgaat tot het aanbevelen of aanraden van een product aan een consument, dan hoort daarbij de verantwoordelijkheid van de dienstverlener om na te gaan of het product ook echt bij de consument past. De adviesregels in de Wfd geven een nadere invulling aan deze verantwoordelijkheid. Bij het verschaffen van productinformatie ontbreekt het element van de persoonlijke aanbeveling. Het verstrekken van productinformatie heeft ten doel dat de consument zich een beeld kan vormen van het product, zodat hij zelf kan nagaan wat de kenmerken en risico's van het product zijn en om te achterhalen of het product voor hem geschikt is.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere toelichting op het in de MvT beschreven verschil tussen bemiddelen en adviseren.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat dient te worden verstaan onder de «eigen producten» van de bemiddelaar waarover hij kan adviseren zonder te beschikken over een afzonderlijk «advies»-vergunning.

Onder de «eigen» producten van een bemiddelaar worden verstaan de producten ten aanzien van waarvan de bemiddelaar op grond van zijn vergunning bevoegd is te bemiddelen.

Op grond van de Wfd dient in beginsel iedere financiële dienstverlener die bemiddelt in financiële producten in het bezit te zijn van een vergunning. In deze vergunning dient op grond van artikel 11, tweede lid, Wfd door de AFM te worden vermeld voor welke financiële producten de betreffende vergunning aan de bemiddelaar in kwestie is verleend. Zo zal in de vergunning van een kredietbemiddelaar staan vermeld dat de betreffende

¹ Zo bepaalt artikel 31 lid 3 van de Wfd dat een financiële dienstverlener bepaalde informatie tijdens de looptijd van een overeenkomst aan een consument dient te verschaffen.

bemiddelaar bevoegd is te bemiddelen in krediet. In dat geval zal de bemiddelaar geen afzonderlijke vergunning nodig hebben om te mogen adviseren over kredietproducten. Het financiële product «krediet» wordt gezien als zijn «eigen» financiële product.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het begrip «tussenpersoon» in de definitie van «bemiddelen» niet is gedefinieerd terwijl het wel relevant is.

Het begrip tussenpersoon is opgenomen in de definitie van «bemiddelen» (en komt verder niet voor in de wettekst zelf) om tot uitdrukking te brengen dat degene die bemiddelt geen contractuele wederpartij wordt bij de overeenkomst die door zijn werkzaamheden totstandkomt *tussen* een aanbieder en een consument. Dit in tegenstelling tot de aanbieder van financiële producten. Een en ander is nader toegelicht in de toelichting op de definitie van «bemiddelen». In het licht van het voorgaande heeft het opnemen van een afzonderlijke definitie van «tussenpersoon» geen toegevoegde waarde.

De leden van VVD-fractie vroegen te bevestigen dat het enkele doorverwijzen van een consument naar een bepaalde aanbieder of bemiddelaar niet onder het begrip «bemiddelen» valt.

Het enkele doorverwijzen van een consument naar een bepaalde aanbieder of bemiddelaar is geen werkzaamheid gericht op een inhoudelijke betrokkenheid bij het tot stand brengen van overeenkomst inzake een financieel product tussen een consument en een aanbieder. In die zin kan de enkele doorverwijzing van een consument, waarna hij vervolgens zelf contact moet leggen met de aanbieder of de bemiddelaar en de inhoud van de eventuele overeenkomst vervolgens uitsluitend wordt bepaald door de relatie aanbieder / bemiddelaar en consument, niet worden aangemerkt als bemiddeling.

De leden van VVD-fractie vroegen of de definitie van «bemiddelen» voldoende onderscheidend werkt ten aanzien van de werkzaamheden die een derde in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van een aanbieder verricht.

Indien een financiële dienstverlener bepaalde werkzaamheden uitbesteedt aan een derde blijft deze dienstverlener verantwoordelijk voor de nakoming de Wfd-verplichtingen door deze derde. Te denken valt aan bijvoorbeeld het uitbesteden van klantwervende werkzaamheden door een call-center en het laten maken van productbrochures en reclame-uitingen door een reclamebureau. Artikel 39 van de Wfd beoogt de verantwoordelijkheid van de aanbieder vast te leggen die hij bij het uitbesteden van werkzaamheden aan derden heeft, anders dan de werkzaamheden die door de Wfd als zelfstandige financiële dienst worden aangemerkt. In de situatie dat een aanbieder een derde opdracht geeft om voor hem een financiële dienst te verlenen, dan is op die situatie artikel 39 van de Wfd niet van toepassing, maar is de betreffende derde zelfstandig als financiële dienstverlener in de zin van de Wfd verantwoordelijk voor de nakoming van de Wfd-verplichtingen. Dit is alleen anders indien het een verbonden bemiddelaar betreft.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom het nodig is het tweede deel van de definitie van «bemiddelen» uit te breiden met het begrip «krediet» met als doel de «servicer» bij een securitisatie onder de reikwijdte van de Wfd te brengen. Volgt dit niet al uit het «uitbestedingsartikel»?

Kenmerkend voor de relatie tussen een «Special Purpose Vehicle» (SPV) en de «servicer» is dat de SPV geen op financiële dienstverlening gerichte organisatie is. De securitisatiepraktijk zou onnodig belemmerd worden indien bij de SPV een grote verantwoordelijkheid uit hoofde van de Wfd

zou worden neergelegd. Daarom wordt er in de Wfd voor gekozen deze verantwoordelijkheid bij de servicer te leggen, door deze als zelfstandige financiële dienstverlener onder de Wfd te brengen zodat de AFM rechtstreeks bij de servicer toezicht kan houden. Om dit te bewerkstelligen is de uitbreiding van het tweede deel van de definitie van «bemiddelen» naar krediet nodig. Daardoor valt de servicer niet onder het uitbestedingsartikel (artikel 39 van de Wfd), aangezien zijn activiteiten worden aangemerkt als de financiële dienst «bemiddelen».

De leden van de VVD-fractie vroegen of met de verwijzing in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onderdeel l, naar artikel 9 niet artikel 10 wordt bedoeld.

De betreffende verwijzing in de toelichting is onjuist. In plaats van artikel 9 dient artikel 10 te worden gelezen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom betaal- en spaarproducten onder de reikwijdte van de Wfd zijn gebracht, en waarin de risico's van deze producten gelegen zijn. Waarom vallen ook de betaal- en spaarfaciliteiten onder de Wfd? Betaal- en spaarfaciliteiten worden in het algemeen separaat afgenomen. Moet de consument bij het openen van een betaalof spaarproduct over die faciliteiten worden geïnformeerd?

Verwezen wordt naar het antwoord op de gelijke vraag van de CDA-fractie in paragraaf 10.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom, anders dan in de Wck, in de Wfd in de definitie het element van uitgestelde betaling niet is opgenomen.

In de Wfd is het element van de uitgestelde (terug)betaling opgenomen als uitzondering in artikel 2, tweede lid, onderdeel n. Ook bij leningen met een looptijd korter dan drie maanden is de uitgestelde (terug)betaling een kenmerkend element voor het krediet. Om deze kortlopende kredieten uit te sluiten van de werkingssfeer van de Wfd (net als in de Wck) is er in de Wfd voor gekozen dit dan ook in de vorm van een uitzondering te doen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de nadere uitleg van de «gemiddelde consument» zodanig is verduidelijkt dat over de definitie daarvan volgens de regering geen rechtszaak zal worden gevoerd.

Met de uitbreiding van de toelichting op het begrip «de gemiddelde consument» is voldaan aan een verzoek van de Raad van State om meer duidelijkheid te geven over de vraag wanneer een financiële dienstverlener heeft voldaan aan de informatieverplichtingen uit de Wfd. De beschrijving van de kenmerken van de gemiddelde consument is zodanig verduidelijkt dat de financiële dienstverlener zich een beeld kan vormen van de klant die hij in het kader van de informatieverstrekking als uitgangspunt mag nemen. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de financiële dienstverlener om in de praktijk op een juiste wijze invulling te geven aan deze informatieverplichtingen. Een garantie dat er nooit een rechtszaak over het naleven van deze wettelijke bepalingen gevoerd zal worden, kan niet worden gegeven. Een dergelijke garantie zou alleen gegeven kunnen worden indien de Wfd aan alle financiële dienstverleners tot op de letter nauwkeurig zou voorschrijven welke informatie in welk geval dient te worden verstrekt. Bij het opstellen van de Wfd is er voor gekozen een dergelijke rigide aanpak niet te ambiëren, doch een kaderwet te maken met algemene zorgplichten die op een lager niveau nader kunnen worden uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het Leger des Heils als financiële dienstverlener onder de Wfd valt bij het bieden van hulp bij het aflossen van schulden van een derde.

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de wijze waarop het Leger des Heils deze activiteit vormgeeft. Indien de werkzaamheden moeten worden aangemerkt als het aanbieden van of bemiddelen in een betaal-, spaar- of kredietproduct zou er sprake kunnen zijn van een financiële dienst in de zin van de Wfd, waarvoor het Leger des Heils in beginsel een vergunning nodig heeft. Afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval kan het Leger des Heils desgevraagd ontheffing worden verleend van bepaalde Wfd-verplichtingen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waar precies de grens loopt tussen advies en informeren.

Voor het antwoord wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over hetzelfde onderwerp.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de grens in de uitzondering van de zakelijke markt niet verder kan worden ingeperkt.

Een nadere inperking is voor verzekeringstussenpersonen niet mogelijk omdat de uitzondering volgt uit de richtlijn Verzekeringsbemiddeling die door middel van de Wfd wordt geïmplementeerd en waarin minimum harmonisatie wordt nagestreefd.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe groot de kans is dat de Wfd zal worden omzeild door «inventieve» adviseurs die claimen algemene adviezen te verstrekken.

Indien het advies van een financiële dienstverlener uitmondt in de aanbesteding van een specifiek financieel product en de dienstverlener niet ook de aanbieder of de bemiddelaar is, dan is er sprake van de vergunningplichtige activiteit «adviseren», ongeacht het label dat de financiële dienstverlener aan zijn eigen dienst hangt. Indien de AFM het vermoeden heeft dat een financiële dienstverlener adviseert in de zin van de Wfd, zonder te beschikken over de benodigde adviesvergunning, kan zij haar handhavings- en sanctieeringsbevoegdheden inzetten. Er zijn geen aanwijzingen die duiden op een verhoogd risico ten aanzien van het omzeilen van de adviesbepalingen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of betaalde «generieke» adviezen onder de werkingssfeer van de Wfd vallen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een antwoord op een eerdere vraag van gelijke strekking van de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de geschatte invloed van de Wfd op de bedrijfseconomische continuïteit van het kleinere intermediair en of de belasting voor deze categorie van dienstverleners niet onevenredig zwaar is.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden op vragen gesteld in paragraaf 4 over marktwerking en in paragrafen 11 en 12 over administratieve lasten.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke vrijstellingen er bijvoorbeeld gaan gelden op basis van bestaande deskundigheid?

Zoals aangegeven in een eerder antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp zal voor de deskundigheidsvereisten in de Wfd een overgangsregeling gaan gelden, waarbij ik overweeg om aan te sluiten bij de door het Platform Financiële Dienstverlening (Commissie Deskundigheid Financiële Dienstverleners) geadviseerde overgangsregeling (de zogenaamde 5-5-3 regel). Daarnaast is door het Platform financiële dienstverlening geadviseerd dat kennis niet alleen door middel van diploma's, maar ook door middel van een Eerder Verworven Competenties-assesment (EVC) moet kunnen worden aangetoond. Dit zou

met name uitkomst kunnen bieden voor mensen die al geruime tijd in de markt actief zijn maar niet beschikken over enig relevant diploma. Volgens dit systeem kunnen medewerkers zich laten toetsen door een assessor op het vereiste deskundigheidsniveau. Ik sta welwillend tegenover de introductie van een dergelijk systeem.

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie vroegen waar in de Wfd de uitzondering is opgenomen voor het adviseren door effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders?

Artikel 2 lid 2, onderdeel c en d, Wfd bepaalt dat de Wfd niet van toepassing is op financiële diensten die worden verleend door effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders als bedoeld in de Wet toezicht effectenverkeer 2002 (Wte). Onder deze uitzondering valt niet alleen het bemiddelen in effecten, maar ook het adviseren over effecten door deze dienstverleners. Op grond van hun vergunning ingevolge de Wte zijn effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders ook bevoegd om te adviseren over effecten.

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie hebben vragen gesteld over de interpretatie en uitwerking van artikel 3.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie over de internationale consequenties van internetverkoop.

Artikel 4

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat als een bankreglement van een volkskredietbank bijvoorbeeld wordt vastgesteld door het bestuur van een stichting of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling dit met zich meebrengt dat de gemeentelijke kredietbank een vergunningplicht heeft en onder toezicht van de AFM wordt geplaatst, of het niet veel logischer is alle gemeentelijke kredietbanken deze uitzondering te verlenen en waarom voor deze opzet gekozen is. Voorts vroegen zij zich af of, nu artikel 26 en 27 wel van toepassing zijn op gemeentelijke kredietbanken met rechtspersoonlijkheid, dit kan betekenen dat de AFM een strafrechtelijk onderzoek en toezichtantecedentenonderzoek moet gaan houden naar wethouders van een gemeente die deel uit maken van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of een stichting.

In het antwoord op een eerdere vraag over dit onderwerp van de CDA-fractie wordt de systematiek rond de gemeentelijke kredietbank (gkb) en de motivatie hiervoor omschreven.

Artikel 26 en artikel 27 van de Wfd betreffende de deskundigheid en de betrouwbaarheid zijn niet van toepassing op gkb's zonder rechtspersoonlijkheid aangezien deze gkb's een zodanig nauwe band met de gemeenteraad hebben dat van een strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek naar de toezichtantecedenten door de AFM van de (dagelijks) beleidsbepalers van de gkb geen sprake kan zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af hoe het hier bepaalde zich verhoudt tot de uitzondering in artikel 3, derde lid, van de richtlijn inzake elektronisch handel op het land-van-herkomst-beginsel.

Op grond van artikel 4 Wfd zijn de bepalingen inzake betrouwbaarheid, deskundigheid, bedrijfsvoering en de bepalingen ten aanzien van de toegang tot de markt en het uitvoeren van de wet niet van toepassing op bepaalde gemeentelijke kredietbanken.

In de bijlage bij artikel 3, derde lid, van de richtlijn inzake elektronisch handel staat vermeld dat het land-van-herkomst-beginsel niet van toepassing is op het gebied van contractuele verplichtingen betreffende consumentenovereenkomsten. Het in de bijlage genoemde gebied valt in beginsel niet binnen het domein van genoemde Wfd-bepalingen. Een directe relatie tussen artikel 3, derde lid van de richtlijn en artikel 4 van de Wfd ontbreekt.

Artikel 6

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom artikel 6 Wfd de mogelijkheid biedt om de werkingsfeer van de Wfd bij amvb uit te breiden en niet in de wet zelf.

Vanwege de snelheid waarmee gewenste en ongewenste ontwikkelingen in de financiële sector vorm kunnen krijgen is gekozen voor een relatief flexibel instrument waarmee op een accurate wijze tot een gewenste uitbreiding van de reikwijdte van de Wfd kan worden gekomen. Juist vanwege de dynamiek van de financiële markten is het niet mogelijk om bij voorbaat met alle toekomstige relevante ontwikkelingen rekening te houden.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie vroegen of met de in de toelichting op artikel 9 Wfd onder d genoemde vrijstellingsvoorwaarde ook de theoretische looptijd wordt bedoeld.

Ingeval van doorlopend krediet wordt met de looptijd van het krediet de theoretische looptijd bedoeld. Dit is de geschatte lengte van het tijdvak gedurende welke de kredietnemer bij een doorlopend krediet betalingen moet doen. Een en ander zal bij het opstellen van de vrijstellingsregeling nader worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 Toegang tot de markt

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de figuur van de verbonden bemiddelaar in de Wfd is opgenomen en hoe de regering aankijkt tegen het commentaar vanuit de sector dat van de uitzonderingspositie misbruik zal worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reikwijdte van artikel 12 Wfd.

De figuur van de verbonden bemiddelaar is in de Wfd opgenomen ter implementatie van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling. Vanuit het oogpunt van cross-sectorconsistentie is het begrip «verbonden bemiddelaar» in brede zin in het wetsvoorstel opgenomen. Niet alleen de verzekeringsbemiddelaar, ook de bemiddelaar in andere financiële producten kan indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, opereren onder de vergunning van de achterliggende aanbieder. De betreffende voorwaarden zijn opgenomen in artikel 12 Wfd: de aanbieder voor wie de verbonden bemiddelaar bemiddelt is volledig voor hem aansprakelijk en de aanbieder dient de betrokken bemiddelaar als verbonden bemiddelaar bij de AFM hebben aangemeld. Voor de verzekeringsbemiddelaar geldt de extra voorwaarde dat de bemiddelaar in naam en voor rekening van de aanbieder werkzaamheden verricht zonder daarbij premies of voor de consument bestemde bedragen te innen. Dit kan overigens een gevolmachtigde agent zijn die bemiddelingswerkzaamheden verricht. De verbonden bemiddelaar wordt in de Wfd aangemerkt als een bijzonder type bemiddelaar en als zodanig dient hij te voldoen aan alle eisen die de Wfd aan een «gewone» bemiddelaar stelt, met uitzondering van de verplichting voor de verbonden verzekeringsbemiddelaar om te

beschikken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering¹. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat financiële dienstverleners van deze wettelijke constructie op enigerlei wijze misbruik kunnen maken. Zolang een verbonden bemiddelaar door de achterliggende aanbieder is aangemeld als «verbonden bemiddelaar», is de betreffende aanbieder verantwoordelijk voor de verbonden bemiddelaar. De aanbieder is niet langer verantwoordelijk zodra hij de verbonden bemiddelaar heeft afgemeld bij de AFM.

De leden van de VVD-fractie vroegen wie, na beëindiging van de relatie tussen een aanbieder en een verbonden bemiddelaar, verantwoordelijk is voor de nakoming van de nazorgverplichting van artikel 31 lid 3 Wfd ten aanzien van overeenkomsten die voordien door de verbonden bemiddelaar zijn afgesloten.

Vooralsnog is de gedachte om de uitwerking van de verplichting ter zake van het verstrekken van informatie gedurende de looptijd van een overeenkomst op het niveau van algemene maatregel van bestuur te beperken tot de verplichtingen zoals die zijn vastgelegd in de Regeling Informatieverstrekking aan Verzekerden (RIAV). Uitgangspunt bij de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor de nakoming van deze verplichting is dat de verplichting – en de daarbij behorende verantwoordelijkheid voor de nakoming – op iemand rust. De consument heeft deze informatie immers nodig. Indien de oorspronkelijke bemiddelaar zijn activiteiten stopzet, komt de verplichting in beginsel op de aanbieder te rusten, die op zijn beurt een andere bemiddelaar kan inschakelen. De consequentie van het beëindigen van de activiteiten van de oorspronkelijke bemiddelaar kan niet zijn dat de consument de betreffende informatie voortaan eenvoudigweg niet meer krijgt.

Artikel 13

De leden van de VVD-fractie vroegen of in de Wfd een verplichting kan worden opgenomen voor financiële dienstverleners, al dan niet gevestigd in Nederland, om kenbaar te maken onder welke toezichthouder zij vallen, en waar die toezichthouder gevestigd is.

Op grond van de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten dient een consument geruime tijd voordat hij gebonden is door een overeenkomst op afstand of een aanbod, informatie te ontvangen betreffende onder meer de gegevens over de bevoegde toezichthouder. De richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten wordt door middel van de Wfd geïmplementeerd. Eerdergenoemde bepaling zal worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 31 lid 1 Wfd.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in artikel 14 lid 3 Wfd de bepaling is opgenomen dat de toezichthouder een bevestiging van een van rechtswege verleende vergunning stuurt terwijl dit geen constitutief vereiste is.

Deze bepaling is opgenomen teneinde de financiële dienstverlener die van rechtswege over een vergunning ingevolge de Wfd beschikt, daarvan actief op de hoogte te stellen. Dit is wenselijk gezien het gegeven dat de betreffende financiële dienstverlener de Wfd-vergunning automatisch verkrijgt, zonder daar zelf enige actie voor te hoeven ondernemen. Zonder de bevestiging van de toezichthouder zou een dergelijke financiële dienstverlener hiermee onbekend blijven. De kosten verbonden aan het versturen van een – gestandaardiseerde- bevestiging zijn beperkt.

¹ Deze uitzondering volgt uit de richtlijn Verzekeringsbemiddeling.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel regels er bij algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld ten aanzien van de vergunning-aanvraagprocedure en waarom niet is gekozen voor het opnemen van enkele formele kaders in de wet. Daarnaast vroegen zij hoe de AFM controleert of er sprake zou moeten zijn van een uitbreiding van een vergunning die evenwel niet is aangevraagd en of bij voorbaat al een uitgebreidere vergunning dan nodig kan worden aangevraagd om niet later nog een keer met alle administratieve lasten en kosten te worden geconfronteerd.

In de Wfd is er voor gekozen de bevoegdheid tot het stellen van regels voor de vergunningaanvraag rechtstreeks te delegeren aan de AFM. Dit vanwege de met name technische en organisatorische aard van de in dit kader te stellen regels. In de algemene maatregel van bestuur onder de Wfd zullen derhalve geen regels ten aanzien van de vergunningaanvraagprocedure worden opgenomen. De keuze om geen formele kaders ten aanzien van de vergunningaanvraagprocedure in de wet op te nemen is in lijn met de overige financiële toezichtwetgeving. Voor het antwoord op de vragen over de uitgebreide vergunning wordt verwezen naar het antwoord op dezelfde vragen die eerder door de leden van de VVD-fractie werden gesteld.

Artikel 18

De leden van de D66-fractie vroegen wat wordt bedoeld met «indien de doeleinden die deze wet beoogt te bereiken anderszins voldoende worden bereikt».

Op grond van artikel 18 kan de AFM op aanvraag aan individuele dienstverleners ontheffing verlenen van het verbod om zonder vergunning financiële diensten te verlenen en van andere bij of krachtens het wetsvoorstel vastgestelde voorschriften. Deze ontheffingsmogelijkheid is noodzakelijk om op een flexibele wijze om te kunnen gaan met situaties die zich in de praktijk van het toezicht op financiële dienstverlening kunnen voordoen. In alle overige financiële toezichtwetten komt een vergelijkbare ontheffingsmogelijkheid voor. Voorwaarde voor het afgeven van een ontheffing is dat de aanvrager van de ontheffing kan aantonen dat de belangen die de Wfd beoogt te beschermen op een andere manier voldoende worden gewaarborgd.

Artikel 24

De leden van de CDA-fractie en de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de toegankelijkheid van het register. Ook vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie op welke termijn het register is gerealiseerd. Zoals vermeld in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 23 en 24 Wfd kan een ieder op verzoek tegen kostprijs inlichtingen over, kopieën of uittreksels van in het register opgenomen gegeven verkrijgen. Daarnaast zal het register ter bevordering van de toegankelijkheid – kosteloos- via de website van de AFM te raadplegen zijn. Het register zal in ieder geval operationeel zijn ten tijde van de inwerkingtreding van de Wfd. Het moment waarop het register een compleet beeld geeft van de vergunninghoudende marktpartijen wordt bepaald door de tijd die nodig is om de vergunningaanvragen af te handelen.

Artikel 26

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering verder in te gaan op de rolverdeling op het gebied van het integriteitstoezicht tussen de verschil-

lende financiële toezichthouders en hoe de regering voorkomt dat bestuurders van banken en verzekeraars twee keer worden getoetst. Zowel in het algemeen deel de memorie van toelichting op de Wfd als in de artikelsgewijze toelichting op – onder meer – artikel 14 Wfd wordt uitgebreid aandacht besteed aan de scherpe splitsing die is aangebracht tussen het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht. De AFM heeft op grond van de Wfd geen toezichtbevoegdheden gekregen ten aanzien van banken en verzekeraars voor zover het regels betreft die ook in prudentiële toezichtwetgeving zijn opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het integriteitstoezicht dat de AFM op grond van artikel 26 Wfd uitvoert. Omdat artikel 26 Wfd op gelijke of vergelijkbare wijze is opgenomen in prudentiële toezichtwetgeving, is er voor gekozen deze artikelen niet van toepassing te laten zijn op banken en verzekeraars die ook al onder toezicht staan van DNB/PVK. Dit ter voorkoming van een eventueel risico op overlap van toezicht van de AFM met DNB/PVK. Bestuurders van banken en verzekeraars worden dus uitsluitend door DNB/PVK op grond van prudentiële toezichtwetgeving getoetst op betrouwbaarheid.

Hoofdstuk 3

Artikel 27

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen deskundigheid op persoonsniveau registreerbaar en openbaar controleerbaar te maken. Ook vroegen zij wat de regering vindt van een systeem van accreditering.

Voor een antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording van vragen van de CDA-fractie over dit onderwerp.

In het kader van de nadere uitwerking van de Wfd-deskundigheidsvereisten in het Besluit financiële dienstverlening wordt bezien of een model van accreditering van examens de voorkeur verdient boven het model van een centraal examenbureau. De voordelen van een accreditatie zijn daarbij dat concurrentie tussen exameninstellingen de kwaliteit en prijs van deze dienstverlening positief bevordert. Het nadeel is dat er mogelijk meer (neerwaartse) druk komt te staan op het vereiste examenniveau en dat het (derhalve) kostbaarder is om de kwaliteit te waarborgen, dan in een model met één centraal examenregister.

Artikel 28

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er met betrekking tot de bedrijfsvoering niet ook kaderregels in de wet worden opgenomen, en waarom dit wordt gedelegeerd via een algemene maatregel van bestuur terwijl al wordt aangegeven dat instellingen op verschillende wijze invulling kunnen geven aan hun bedrijfsvoering.

In april 2002¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het beleidsvoornemen om in een nieuwe kaderwet de kwaliteitskenmerken voor de distributie van financiële diensten en producten wettelijk te borgen in de vorm van algemene zorgplichten. Uit een intensieve consultatieprocedure is gebleken dat dit beleidsvoornemen door de sector breed werd onderschreven. Dat geldt ook voor de SER, die over het onderwerp om advies is gevraagd. De keuze voor de constructie van een kaderwet met een algemene normstelling achtte de SER zelfs evident. «De voordelen van deze constructie zijn evident. Een kaderwet biedt de gevraagde sectorbrede waarborgen, maar is niet dermate dwingend dat de dynamiek van de markt wordt geremd. Met een kaderwet aangevuld met nadere regelingen kan dus meer flexibel worden gereageerd op marktontwikkelingen. Bovendien kan bij de concretisering van de zorgplichten worden geprofiiteerd van de normen die de markt zichzelf heeft opgelegd». De opzet van de Wfd is geheel in lijn met het hiervoor beschreven beleidsvoornemen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 IXB, nr. 18.

uitgewerkt. Artikel 28 Wfd bevat een algemene normstelling ten aanzien van het systeem van administratieve organisatie en interne controle, inclusief de integere bedrijfsvoering, waarover een financiële dienstverlener dient te beschikken. De wet biedt daarnaast de mogelijkheid om de aldus geschetste wettelijke kaders bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. Bij deze uitwerking kan rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de aard en omvang van de onderneming van de verschillende financiële dienstverleners onderling sterk kunnen afwijken. Overigens zullen in het kader van de invulling van de eisen aan de bedrijfsvoering zo min mogelijk eisen worden gesteld aan de wijze waarop een financiële dienstverlener moet aantonen dat hij aan de wettelijke bepalingen voldoet. Aldus wordt aan financiële dienstverleners de ruimte gelaten om de Wfd-vereisten in te passen in hun bedrijfsvoering op de manier die het beste past bij de omvang en aard van hun onderneming.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat een dienstverlener op grond van deze bepaling minimaal dient vast te leggen van het adviestraject. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 10.

Artikel 29

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering de rol van de financiële bijsluiter ziet in het geval een intermediair- of uiteindelijke aanbieder de consument een combinatieproduct aanbiedt. Ook wilden zij graag weten wanneer de evaluatie van de financiële bijsluiter zal zijn afgerond. Verwezen wordt naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie over de situatie dat een combinatieproduct wordt aangeboden. Voor de vraag met betrekking tot de evaluatie van de financiële bijsluiter wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering het gewenst acht dat de aanpassing van de financiële bijsluiter als gevolg van de evaluatie zoveel mogelijk samen valt met de inwerkingtreding van de Wfd (en Wft) om invoeringsproblemen en eventuele initiële kosten te voorkomen. Ook vroegen zij of dit de mogelijkheid zou bieden om juist de financiële bijsluiter te benutten om invulling te geven aan de zorgplicht bij complexe producten.

Hoewel ik er niet van overtuigd ben dat de door de VVD-fractie geschetste relatie tussen aanpassingen in de bijsluiter en de inwerkingtreding van de Wfd noodzakelijkerwijs aanwezig is, kan ik mededelen dat de uitkomsten van de evaluatie van de bijsluiter worden geïmplementeerd in het Bfd en dat de Wfd en het Bfd tegelijkertijd in werking zullen treden. Goede informatievoorziening is één aspect van de zorgplicht van een financiële dienstverlener. Derhalve geeft de bijsluiter invulling aan de zorgplicht. Dit neemt echter niet weg dat er op de financiële dienstverlener ook andere verplichtingen kunnen rusten, bijvoorbeeld wanneer deze adviseert.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering denkt ongenode koppelverkoop te verbieden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van eerdere vragen van de leden van de fractie van het CDA in paragraaf 7.

Artikel 30

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom een grondslag voor het nader uitwerken van de bepalingen van artikel 30 ontbreekt. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of de toezichthouder wel een handvat

heeft om agressieve marketing en reclame voor kredieten een halt toe te roepen.

Op grond van artikel 30, eerste lid, dient de financiële dienstverlener ervoor zorg te dragen dat alle informatie die hij op welke manier dan ook verstrekt (verplicht of onverplicht), strookt met de informatie die hij op grond van de Wfd moet verstrekken. Op grond van het tweede lid dient de informatie die de financiële dienstverlener op grond van de Wfd moet verstrekken, feitelijk juist, niet-misleidend en begrijpelijk te zijn. Voor al deze verplichtingen geldt dat zij op zich voldoende bepaald zijn en zich niet lenen voor een nadere uitwerking. Zo strookt informatie met bepaalde andere informatie of niet en is informatie feitelijk juist of niet. Op grond van artikel 35 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de informatievoorziening, waaronder reclame-uitingen, door de financiële dienstverlener aan de consument. Deze regels kunnen zien op de inhoud en de vormgeving van te verstrekken informatie. Dit artikel zal bijvoorbeeld als grondslag dienen voor de regels ten aanzien van de financiële bijsluiting. Ook zouden op grond van deze bepaling regels kunnen worden gesteld aan agressieve marketing en reclame voor kredieten.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan aangeven in welke zin de consument nog een eigen verantwoordelijkheid heeft in geval van advisering.

Uitgangspunt in de Wfd is dat de consument een eigen verantwoordelijkheid heeft bij de aanschaf van financiële producten. Daartoe dient de consument zich wel een adequaat oordeel te kunnen vormen over een bepaald financieel product. Om die reden bevat de Wfd onder meer een aantal informatieverplichtingen voor de financiële dienstverlener. In de Wfd wordt er vanuit gegaan dat de consument bereid is zich te verdiepen in de aan hem aangeboden informatie¹ en dat hij ook in staat is zelf zijn eigen financiële positie en behoeften in kaart te brengen. Het bepalen van de eigen financiële positie en behoeften en het op basis daarvan kunnen vergelijken van verschillende producten waarmee in een gesignaleerde behoefte kan worden voorzien, is een vaardigheid waar menig consument niet over beschikt of niet wil beschikken. Van de consument die niet over deze vaardigheid beschikt mag worden verwacht dat hij beseft niet in staat is om (bepaalde) financiële producten op een goede manier te kunnen vergelijken. Deze consumenten zullen bij de aanschaf van financiële producten competente hulp moeten zoeken, al dan niet in het professionele circuit. Indien de consument deze hulp zoekt bij een financiële dienstverlener die hem een specifiek financieel product aanbeveelt, mag hij er op vertrouwen dat zijn financieel adviseur deskundig en betrouwbaar genoeg is om hem een goede aanbeveling te doen en dat hij er verstandig aan doet wanneer hij dit advies opvolgt. Bij het geven van advies hoort immers de verantwoordelijkheid om na te gaan of het product ook bij de consument past. De consument is zelf verantwoordelijk voor de beslissing die hij neemt op basis van het advies en is bovendien gehouden om gegevens te verstrekken die nodig of nuttig kunnen zijn voor het advies².

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe en door wie de deskundigheid van personen die betrokken zijn bij financiële dienstverlening concreet wordt getoetst.

In het kader van het Besluit financiële dienstverlening zal worden voorgesteld om de deskundigheid op twee manieren aan te kunnen tonen. De eerste methode is door middel van het behalen van diploma's. Deze methode (zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over het systeem van accreditering van diploma's) zal verplicht worden voor feitelijk leidinggevendenden. Voor andere werknemers en personen die zich onder de verantwoordelijkheid van een financiële

¹ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 30 Wfd.

² Zo ook Mr C.E. Drion, Preadvies over adviezen, NJB, 4 juni 2004, p. 1160 e.v. en de daarin aangehaalde jurisprudentie over de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de drie preadviezen van prof. dr A. Schilder A., mr WH.J.M. Nuijts, mr D.C. Meerburg en prof. Mr S.C.J.J. Kortmann over «Het advies en de rol van de adviseur» voor de Nederlandse Juristen Vereniging.

dienstverlener rechtstreeks bezighouden met financiële dienstverlening, geldt dat de deskundigheid van deze personen behalve door middel van diploma's ook door expertsystemen kan worden gewaarborgd. In dat geval zal de AFM er op toe zien dat dit op een adequate wijze is vormgegeven en in de praktijk wordt toegepast.

Ook vroegen de leden van de SGP-fractie zich af welke visie de regering heeft op de werking van zelfregulering en wat de verwachtingen daarover zijn.

Naar aanleiding van het advies van het Platform Financiële Dienstverlening is het systeem voor nadere uitwerking en toetsing van de deskundigheidseisen heroverwogen. In het kader van het Besluit financiële dienstverlening zal worden voorgesteld de eindtermen van deskundigheid op het niveau van algemene maatregel van bestuur vast te leggen, waarbij een door het ministerie van Financiën in te stellen college van deskundigen verantwoordelijk zal zijn voor de vertaling van de eindtermen naar toetstermen. Aan de hand van deze toetstermen zal dit college van deskundigen ófwel zelfstandig examens opstellen ófwel door de markt opgestelde examens accrediteren.

De leden van de SGP-fractie vroegen of «feitelijk juist» ook inhoudt dat de informatie volledig dient te zijn en hoe dit uitwerkt bij een financiële dienstverlener die de minder positieve kanten van zijn product het liefst verbergt.

De verplichting opgenomen in artikel 30 van de Wfd dat informatie feitelijk juist dient te zijn houdt niet in dat de betreffende informatie ook volledig moet zijn. Op grond van artikel 35 Wfd zullen nadere regels worden gesteld aan de informatievoorziening door de financiële dienstverlener aan de consument. In het kader van de evaluatie van de financiële bijsluiter zal worden bezien of in deze nadere regels zal worden opgenomen dat een financiële dienstverlener die informatie verstrekt over een positief aspect van een product, ook de keerzijde daarvan voldoende moet belichten. In dat geval zal een dienstverlener die informatie verstrekt over verwachte rendementen, ook het nodige moeten vertellen over de risico's die zijn verbonden aan het financiële product.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af volgens welke objectieve criteria het kennisniveau van een consument achteraf moet kunnen worden beoordeeld.

De casus die in deze vraag wordt geschetst waarbij achteraf, nadat een probleem is ontstaan, het kennisniveau van een consument moet worden beoordeeld, behoort niet tot het domein van de Wfd.

De informatieverplichtingen uit de Wfd zijn er op gericht de consument in staat te stellen zich een adequaat oordeel te vormen over een bepaald financieel product. De mate waarin een consument zich aldus een adequaat oordeel kan vormen is voor een deel afhankelijk van zijn kennisniveau. Omdat het voor een financiële dienstverlener onmogelijk zou zijn om voor al zijn – potentiële – klanten van te voren per individueel geval vast te stellen wat het kennisniveau is, is in de toelichting opgenomen dat de financiële dienstverlener bij het verstrekken van de verplichte informatie uit mag gaan van de gemiddelde consument¹. Hierop wordt in de Wfd een uitzondering gemaakt: indien een financiële dienstverlener zijn informatieverstrekking specifiek richt op een bepaalde doelgroep, dan kan van hem verwacht worden dat hij zijn informatieverstrekking vooraf afstemt op het kennisniveau van deze doelgroep.

De leden van de SGP-fractie vroegen of vanuit bestaande jurisprudentie meer duidelijkheid te geven is over de wijze waarop een rechter om zal gaan met de bepaling dat de eigen verantwoordelijkheid van een consu-

¹ Dit uitgangspunt wordt onderschreven door de Arrondissementsrechtbank Amsterdam in een vonnis van 7 juli 2004, zaaknr. 258118/H030142.

ment beperkter is in geval van advies en of de tekst op dit punt niet meer gedifferentieerd zou moeten worden.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie naar de eigen verantwoordelijkheid van de consument in geval van advisering.

Artikel 31

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bij algemene maatregel van bestuur en niet bij wet moet worden bepaald wanneer en onder welke omstandigheden informatie ná het aangaan van de overeenkomst mag worden verstrekt.

In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie is de beleidskeuze toegelicht voor de constructie waarbij de wet algemene normstellingen bevat die op een lager niveau in de vorm van nadere regels verder kunnen worden uitgewerkt. In lijn met het aldus gekozen wettelijke model bevat de Wfd onder meer algemene normen ten aanzien van informatieverstrekking, waaronder de bepaling dat een financiële dienstverlener, in uitzondering op de algemene verplichting, bepaalde informatie in bepaalde gevallen ná het sluiten van een overeenkomst mag verstrekken. In welke specifieke gevallen deze uitzondering aan de orde is, en aan welke bijzondere eisen daarbij moet worden voldaan, leent zich gezien het karakter van de betreffende bepalingen goed voor een nadere uitwerking op amvb-niveau.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het niet mogelijk is om bij de in de toelichting op artikel 31 lid 2 genoemde informatieverstrekking op papier of via een andere voor de consument beschikbare en toegankelijke duurzame drager, te volstaan met een melding waar de informatie beschikbaar en toegankelijk is.

Bij het voorbeeld genoemd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 31 lid 2 Wfd biedt de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten niet de ruimte te volstaan met een melding waar de informatie beschikbaar en toegankelijk is.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het level playing field van Nederlandse aanbieders niet negatief beïnvloed wordt nu artikel 31 Wfd, en met name lid 3, verder gaat dan de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten verlangt.

Niet alleen de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten wordt geïmplementeerd door middel van de Wfd, maar ook de richtlijn Verzekeringsbemiddeling. Daarnaast zal de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringsnemers 1998, waarvoor op dit moment artikel 51 Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 nog als grondslag dient, op de Wfd worden gebaseerd. Deze regeling bevat onder meer de verplichting bepaalde informatie gedurende de looptijd van een overeenkomst te verstrekken. Dit ter implementatie van artikel 31 van de derde richtlijn levensverzekering. Bovendien worden de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op het consumentenkrediet (in herziene vorm) geïntegreerd in de Wfd. Genoemde richtlijnen en wetten bevatten bepalingen ten aanzien van informatieverstrekking die verwerkt dienen te worden in de Wfd en de daarop berustende bepalingen. Om die reden dient de grondslag van artikel 31 voldoende breed te zijn en op bepaalde punten zelfs breder dan nodig voor de enkele implementatie van de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten.

De leden van de SGP-fractie vroegen of aan de hand van jurisprudentie meer duidelijkheid kan worden gegeven over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de bepaling dat de financiële dienstverlener de consument moet informeren voor zover «redelijkerwijs relevant» voor een

adequate beoordeling van een financieel product. Ook vroegen zij of het juist is dat een dienstverlener die een financiële bijsluiter heeft verstrekt niet verplicht is extra informatie te geven, omdat juist bij complexe financiële producten een aanvullende mondelinge toelichting noodzakelijk kan zijn.

Welke informatie verschaft moet worden verschilt van geval tot geval, onder meer afhankelijk van de aard en de complexiteit het financiële product. De zinsnede «redelijkerwijs relevant» houdt bovendien in dat wanneer een financiële dienstverlener relevante informatie reeds op een eerder moment heeft verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van een financiële bijsluiter, hij de daarin vervatte informatie niet nogmaals hoeft te verstrekken omdat deze informatie dan niets meer toevoegt aan de beoordeling van dat financiële product. Voor alle duidelijkheid, dit geldt dus niet voor informatie die niet in een verstrekte financiële bijsluiter is opgenomen. Welke informatie moet worden verschaft kan derhalve niet in algemene zin worden vastgesteld. Dit zal daarom moeten worden beoordeeld per product, per financiële dienstverlener, en per consument. Tegen deze achtergrond is het niet onbegrijpelijk dat in de jurisprudentie op dit punt (nog) geen algemene lijn is ontwikkeld¹.

Artikel 32

De leden van de VVD-fractie vroegen of bij het adviseren over betaal- en spaarproducten ook het gestelde omtrent de financiële positie en omtrent het profiel geldt.

Verwezen wordt naar de opmerkingen die hieromtrent zijn gemaakt in de paragraaf 11 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het de financiële dienstverlener is die bepaalt welke informatie «redelijkerwijs relevant» is voor het advies en of deze bepaling er toe kan leiden dat in sommige gevallen geen informatie hoeft te worden ingewonnen over alle factoren.

Het is inderdaad de adviserende financiële dienstverlener zelf die dient te bepalen welke informatie op grond van artikel 32 lid 1 Wfd verstrekt dient te worden. Zoals hiervoor in paragraaf 11 is aangegeven zullen de adviesregels alleen van toepassing zijn op risicovolle financiële producten. Bij deze producten ligt het voor de hand dat het altijd in het belang van de consument is om informatie in te winnen over diens financiële positie, kennis, ervaring, doelstellingen en risicobereidheid.

Deze leden vroegen zich ook af of het enkel invullen van een stroomschema er niet toe leidt dat er sprake is van adviseren in de zin van de Wfd.

In antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over het begrip «adviseren», is al aangegeven dat indien een consument door middel van het invullen van gegevens in een stroomschema wordt geleid naar de aanbeveling om een financieel product aan te schaffen, er sprake is van adviseren in de zin van de Wfd. In de vragen in het stroomschema moeten dan alle relevante elementen van het cliëntenprofiel aan de orde komen en moet het aanbevolen product passen bij de antwoorden die op deze vragen zijn gegeven. Met een stroomschema waarin geen vragen worden gesteld naar de relevante kenmerken van de consument – bij een beleggingsverzekering wordt niet gevraagd naar de risicobereidheid van de consument – of waarbij geen logisch verband bestaat tussen de antwoorden op deze vragen en het product dat uiteindelijk wordt aanbevolen – de consument geeft aan geen risico te willen lopen en uit het stroomschema volgt een hoog-risico-product –, wordt artikel 32 van de Wfd overtreden.

¹ Zie ook de conclusie van de Commissie Geschillen Aandelenlease in haar eindrapport Over lenen, leasen en verliezen, juli 2004.

De leden van de VVD-fractie vroegen of een financiële dienstverlener ten aanzien van zijn verplichting om in geval van advies informatie in te winnen, gebruik mag maken van bij hem al aanwezige informatie over een consument uit hoofde van een bestendige relatie met deze consument.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. De financiële dienstverlener dient zich er wel van te vergewissen dat betreffende informatie op het moment van advisering over een mogelijk nieuw af te nemen product, actueel is. Indien de reeds aanwezige informatie niet voldoende blijkt te zijn, dient hij bovendien aanvullende informatie te vergaren.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de formulering van onderdeel c «voorzover dit nodig is voor een goed begrip van het advies» in sommige gevallen kan betekenen dat de overwegingen van het advies in het geheel niet behoeven te worden toegelicht.

Zoals hiervoor werd aangegeven zullen de adviesregels alleen van toepassing zijn op risicovolle financiële producten. Bij deze producten ligt het voor de hand dat de overwegingen van het advies altijd zullen worden toegelicht. In verband met de administratieve lasten wordt evenwel niet vereist dat dit noodzakelijkerwijs schriftelijk gebeurt. Voor het toezicht kan worden volstaan met het (tijdelijk) bewaren van het cliëntenprofiel. De financiële dienstverlener zal dan aan de AFM aannemelijk moeten maken dat er een logisch verband bestaat tussen het cliëntenprofiel en het aanbevolen product.

De leden van de VVD-fractie vroegen of bij de toelichting van de overwegingen van het advies kan worden uitgegaan van de «gemiddelde consument».

De financiële dienstverlener kan bij het toelichten van de overwegingen die ten grondslag liggen aan zijn advies in beginsel uitgaan van de gemiddelde consument. Als tijdens een adviesgesprek evenwel blijkt dat de consument een nadere toelichting nodig heeft voor een goed begrip van het advies, kan van een goed adviseur worden verwacht dat hij deze nadere toelichting ook geeft.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op de eisen die worden gesteld aan de administratieve organisatie op grond van artikel 32 lid 1 onderdeel c Wfd en of dit betekent dat alle mondelinge adviezen en de toelichting op de overwegingen altijd schriftelijk aan de consument bevestigd moeten worden. En wat betekent dat voor de administratieve lasten? Kan niet worden volstaan met vastlegging van het profiel van de consument (= ingewonnen informatie)?

Zoals hierboven op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven kan inderdaad worden volstaan met het vastleggen van het cliëntenprofiel.

De leden van de VVD-fractie vroegen of «bij aanvang van de dienstverlening» in het tweede lid zodanig kan worden geïnterpreteerd dat een consument hierover wordt geïnformeerd bij aanvang van een bestendige relatie waarin sprake kan zijn van de afname van verschillende soorten producten en diensten, en deze informatie dus niet bij iedere te verlenen dienst opnieuw hoeft te worden verstrekt.

Het is goed denkbaar dat er meerdere manieren zijn om aan deze verplichting te voldoen. Doorslaggevend zal echter moeten zijn of er redelijkerwijs voldoende duidelijkheid aan de consument is geboden over de aard van de financiële dienstverlening.

Artikel 33

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de regering vindt van de introductie van het beschermde predikaat «onafhankelijk adviseur».

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» voor de Wfd.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de bemiddelaar en de adviseur op grond van de artikelen 33 lid 1 onderdeel b en c en 34 lid 1 onderdeel b en c Wfd alleen «desgevraagd» de namen van de aanbieders hoeven mede te delen aan de consument.

De tekst van genoemde bepalingen volgt uit de richtlijn Verzekeringsbemiddeling.

Artikel 34

De leden van de fracties van de VVD en de SP vroegen waarom de bemiddelaar of adviseur op grond van de Wfd niet ook worden verplicht de consument te informeren over de hoogte van de beloning.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» voor de Wfd.

Artikel 35

De leden van de CDA-fractie wilden weten wat er nog meer onder informatievoorziening kan vallen en waarom in de wet geen algemene richtlijnen worden gegeven.

Op basis van artikel 35 kunnen regels worden uitgewerkt ten aanzien van bijvoorbeeld de inhoud van reclame-uitingen en andere informatievoorzieningen¹ en de wijze waarop bepaalde informatie dient te worden verstrekt (al dan niet op papier). Voor de verscheidenheid aan mogelijke onderwerpen zijn geen algemene kaders in de wet te stellen.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af waarom de regering er voor heeft gekozen de financiële bijsluiter niet bij wet te verplichten.

Binnen de gekozen wetsystematiek waarbij in de formele wet de kaders worden gegeven en de nadere uitwerking daarvan op een lager niveau plaats kan vinden, zou het minder goed passen om de regels ten aanzien van de financiële bijsluiter, die kunnen worden aangemerkt als een nadere uitwerking van de algemene zorgplicht tot adequate informatieverstrekking, (deels) op wettelijk niveau uit te werken.

Artikel 37

De leden van de VVD-fractie en de SP-fractie vroegen waarom in het tweede lid is bepaald dat de verplichte aansluiting niet geldt indien er geen erkende geschilleninstantie bestaat en of dat niet tot gevolg heeft dat de verplichting opgenomen in lid 1 kan worden omzeild. Ook vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering wil bevorderen dat er één geschillencommissie financiële diensten zal ontstaan.

Verwezen wordt naar de hiervoor gegeven antwoorden op eerdere vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP over dit onderwerp.

¹ Met het integreren van de herziene de Wck in de Wfd zal de lagere regelgeving op grond van de huidige Wck bijvoorbeeld gedeeltelijk – in herziene vorm – worden overgehangen onder artikel 35 Wfd.

Artikel 38

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie stelden enige vragen over de noodzaak van artikel 38 en waarom er ten aanzien van de zorgvuldigheid geen algemene regels in de wet kunnen worden gesteld.

Artikel 38 bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de zorgvuldige behandeling van de consument. Op dit moment zijn er geen onderwerpen te identificeren op het gebied van de in acht te nemen zorgvuldigheid die een nadere uitwerking in regelgeving behoeven en waarvoor de Wfd niet al een andere grondslag bevat. Omdat niet kan worden uitgesloten dat zich in de toekomst bepaalde – negatieve – ontwikkelingen in de financiële sector kunnen gaan voordoen waarop effectief moet kunnen worden gereageerd door middel van adequate regelgeving waarvoor de overige Wfd-bepalingen geen basis bieden, is besloten artikel 38 in de Wfd op te nemen. Uitgangspunt daarbij is, en dat geldt voor alle regels in de Wfd en de regels die ter nadere uitwerking van de Wfd nog overwogen worden, dat steeds een zorgvuldige afweging zal moeten worden gemaakt van het beoogde doel van een regel en de daarmee samenhangende kosten.

Artikel 40

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan uitleggen waarom er bij een overeenkomst inzake een betaalrekening pas sprake is van volledige uitvoering van deze overeenkomst als de rekening op verzoek van de consument weer is opgeheven. Opheffing van een betaalrekening maakt toch geen onderdeel uit van het uitvoering geven aan de overeenkomst, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Er is sprake van een volledige uitvoering van een overeenkomst wanneer beide partijen bij de overeenkomst volledig aan hun verplichtingen hebben voldaan en zij daarom niets meer van elkaar te vorderen hebben. Aangezien het ter beschikking stellen en houden van een betaalrekening met daaraan verbonden betaalfaciliteiten een doorlopende verplichting is zullen aanbieder en afnemer van dit financiële product pas niets meer van elkaar te vorderen hebben wanneer de betaalrekening gesloten zal zijn. Immers, zolang de rekening nog open staat en deze met de daaraan verbonden betaalfaciliteiten nog ter beschikking staat van de afnemer, zal deze gehouden zijn een premie te betalen voor het gebruik van een betaalpas of het aanhouden van een debetsaldo.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan toelichten wanneer volledig uitvoering is gegeven aan bijvoorbeeld een kredietovereenkomst. Behoudt een consument bijvoorbeeld het recht van ontbinding indien het krediet op zijn nadrukkelijke verzoek beschikbaar is gesteld binnen de ontbindingstermijn en de consument ook binnen deze termijn over het krediet heeft beschikt?

In het geval van een kredietovereenkomst zal pas van een volledige uitvoering van de overeenkomst sprake kunnen zijn wanneer de aanbieder het krediet heeft verstrekt en de afnemer zowel alle afbetalingen als rentevergoedingen heeft voldaan waartoe hij zich jegens de aanbieder heeft verbonden.

In de situatie dat de aanbieder het krediet op nadrukkelijk verzoek van de consument beschikbaar heeft gesteld, maar de consument nog niet alle afbetalingen en rentevergoedingen heeft voldaan, is de uitzondering van artikel 10, vierde lid, onder c, niet van toepassing en komt de consument in beginsel het recht van ontbinding zoals beschreven in artikel 40, eerste en tweede lid, toe. Dit zal niet het geval zijn wanneer het een overeenkomst inzake krediet betreft waarbij hypothecaire zekerheid wordt

verleend. In dat geval is de uitzondering van artikel 40, vierde lid, onder e, van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke vergoeding een kredietgever in rekening mag brengen ingeval de consument het recht van ontbinding houdt en de kredietnemer na ontbinding niet voldoet aan zijn terugbetalingsverplichting van het krediet?

De rechtsgevolgen van een ontbinding worden geregeld in artikel 6:271 van het Burgerlijk Wetboek en volgende. Uit dien hoofde is de consument, evenals de financiële dienstverlener als zijn wederpartij, gehouden de reeds ontvangen prestaties ongedaan te maken door een ontvangen geldbedrag of zaak die hij van de financiële dienstverlener heeft ontvangen te retourneren, zodra de overeenkomst conform de voorschriften van artikel 40 is ontbonden. Schiet de consument tekort in deze verplichting, dan is hij, ondanks een mogelijke verplichting tot betaling van een vergoeding in verband met reeds geleverde diensten zoals geregeld in artikel 41, tweede en derde lid, tot schadevergoeding gehouden. De leden 4 en 5 van artikel 41 voegen aan deze algemene regels over de rechtsgevolgen van een ontbinding, voor wat betreft de verkoop op afstand van financiële producten, een voorschrift toe over de tijdsperiode waarbinnen de verrichte prestaties ongedaan gemaakt moet worden. Voor de sanctionering van het niet nakomen van verbintenissen die zijn ontstaan vanwege de artikelen 40 en 41 zijn dus basisregels van het civiele recht zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek relevant.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in artikel 40, lid 4, onder e, niet dezelfde formulering is gebruikt als in de richtlijn Verkoop op afstand van Financiële Diensten (kredieten die gedekt zijn door een hypotheek)? De uitzondering zoals thans geformuleerd lijkt een beperktere strekking te hebben dan in de richtlijn.

De regering meent dat er geen onderscheid te maken is in de reikwijdten van de zinsneden «overeenkomsten inzake krediet waarbij hypothecaire zekerheid wordt verleend» en «kredieten die gedekt zijn door een hypotheek». Met eerstgenoemde formulering heeft de regering willen aansluiten bij de gebruikelijke terminologie van het Burgerlijk Wetboek voor het verlenen van een recht van hypotheek.

Artikel 41

Lid 1 van dit artikel bepaalt dat met de uitvoering van een overeenkomst op afstand pas een begin mag worden gemaakt na toestemming van de consument. Mag het enkele feit dat een consument verzoekt een rekening te openen niet worden gezien als het verstrekken van toestemming, zo vroegen de leden van de VVD-fractie.

Het enkele feit dat de consument de aanbieder verzoekt een betaalrekening te openen is onvoldoende. Immers blijkt uit dit verzoek niet het moment vanaf wanneer de consument bijvoorbeeld de beschikking wil hebben over een betaalrekening en daaraan verbonden betaalfaciliteiten, noch blijkt hieruit dat de consument zich er van bewust is dat wanneer de overeenkomst meteen wordt uitgevoerd, hem een herroepingsrecht toekomt en dat hij bij het invoeren van dit recht gehouden kan zijn om een vergoeding te betalen als bedoeld in artikel 41, tweede en derde lid. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel is aangegeven betekent het voorschrift niet dat de toestemming altijd separaat van de overeenkomst dient te worden gegeven. De toestemming van de consument kan dus ook in de overeenkomst worden vastgelegd. Dat wil zeggen dat in de overeenkomst een bepaling kan worden opgenomen dat afnemer er mee instemt dat meteen wordt begonnen met de uitvoering van de overeenkomst. De toestemming van de consument kan echter ook blijken uit een door de

consument aangegeven gewenste ingangsdatum in het door hem onder-tekende aanvraagformulier.

Zou de dienstverlener het recht moeten hebben om, ondanks het verzoek van de consument om reeds uitvoering te geven aan een overeenkomst op afstand de termijn van artikel 44, lid 1, af te wachten alvorens zelf tot uitvoering van de overeenkomst over te gaan? Waarom tot het uitbetalen van krediet overgaan terwijl vervolgens het risico wordt gelopen dat de overeenkomst wordt ontbonden, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. De financiële dienstverlener kan zich dit recht contractueel voorbehouden en de gevolgen van een overeenkomst onder opschortende voorwaarden laten ingaan. Financiële dienstverleners zullen deze commerciële afweging (meteen beginnen met de uitvoering van de overeenkomst en het risico lopen dat het contract wordt ontbonden of 14 of 30 dagen wachten met de uitvoering) zelf moeten maken. De risico's van ontbinding, nadat reeds begonnen is met de uitvoering van een overeenkomst, zijn overigens beperkt. Dit in die zin dat de financiële dienstverlener van de consument een vergoeding kan vragen voor het product dat reeds krachtens de overeenkomst op afstand is geleverd, mits deze vergoeding proportioneel is aan het reeds geleverde product en in geen geval zo hoog is dat deze als een boete kan worden opgevat. Hierboven is al beschreven hoe de financiële dienstverlener kan bewerkstelligen dat een reeds ter beschikking gesteld krediet terug wordt verkregen van de consument.

Artikel 52

De leden van de CDA-fractie vroegen of er op dit moment al andere spelers actief zijn in Nederland of in het buitenland op het gebied van kredietregistratie die financiële dienstverleners kunnen raadplegen. Ook vroegen zij of dit artikel betekent dat kredietverlenende instanties die niet aangesloten zijn (en dus niet kunnen registreren en checken) bij een kredietregistratiebureau geen kredieten meer mogen adviseren, bemiddelen en / of verkopen en of hiermee de kleine adverteerders kunnen worden aangepakt. Voorts vroegen de leden of de regering mogelijkheden ziet om de schuldregistratie uit te breiden. Vervolgens vroegen zij of alle onder toezicht gestelden (ook onder het verlichte regime) toegang hebben tot het BKR-systeem.

Op dit moment zijn er naast het Bureau Kredietregistratie (BKR) te Tiel geen andere spelers actief op het gebied van kredietregistratie in Nederland. In het buitenland is dit uiteraard wel het geval. Onder de voorwaarden gesteld door de verschillend buitenlandse bureaus kunnen Nederlandse instellingen buitenlandse databanken raadplegen.

Artikel 52 van de Wfd richt zich enkel op het aanbieden van krediet. Indien men krediet aanbiedt dan moet men aangesloten zijn bij een kredietregistratiebureau. Zonder aansluiting mag geen krediet worden aangeboden. In principe kunnen alle aanbieders van krediet deelnemen aan het BKR. Zij zullen wel blijvend aan de voorwaarden van het BKR moeten voldoen, onder andere wat betreft de bepalingen ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens.

Over de mogelijkheden van uitbreiding van de schuldenregistratie bent u vorig jaar bij brief van 15 juli 2003¹ door de staatssecretaris van SZW geïnformeerd. In deze brief werd u op de hoogte gebracht van de resultaten van het onderzoek van SZW naar de wenselijkheid en mogelijkheid om te komen tot een centrale registratie van schulden. Er is toen geconcludeerd dat de baten van een centrale registratie van schulden niet opwegen tegen de lasten. Van een uitbreiding van de schuldenregistratie zal daarom vooralsnog geen sprake zijn.

De onderhavige bepaling heeft geen directe gevolgen voor reclameuitingen.

¹ Kamerstukken II 2002-03, 28 258, nr. 7.

Artikel 53

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering voornemens is de argumenten om een eenmalige beloning van kredietbemiddelaars te verbieden, op gelijke wijze voor bemiddelaars in andere financiële producten te hanteren. Ook vroegen zij of de regering voornemens is het systeem van eenmalige beloning te verbieden en een vorm van gespreide provisiebetaling verplicht te stellen voor elke financiële dienstverlener al dan niet gevestigd in Nederland.

Verwezen wordt naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de eventuele beleidsmatige consequenties van het rapport «Marktwerving op de markt voor hypothecaire dienstverlening» voor de Wfd.

Hoofdstuk 5 Uitvoering van de wet

Artikel 67

De leden van de SGP-fractie vroegen of de aanname juist is dat de minister van Financiën niet bevoegd is om aan de AFM aan te geven welke prioriteiten in het kader van toezicht zouden moeten worden gesteld en of artikel 67 Wfd in samenhang met voorgaande artikelen de bevoegdheid van de regering en parlement niet te veel beperkt tot alleen het vragen van inlichtingen.

Net als in alle andere financiële toezichtwetgeving wordt in de Wfd uitgegaan van het beginsel «toezicht op afstand», op grond waarvan de toezichthouder onafhankelijk is in de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend en daarbij opereert vanuit zijn specifieke deskundigheid en binnen het wettelijke kader. Dit vanwege het belang van een onafhankelijke en deskundige uitoefening van het toezicht op de financiële markten en de op deze markten werkzame ondernemingen.

Of, wanneer en hoe de AFM haar bevoegdheden ingevolge de Wfd inzet is dus in beginsel ter bepaling aan de AFM, binnen de discretionaire ruimte die zij daartoe heeft. In dat opzicht is de aanname van de leden van de SGP-fractie juist. In haar taakuitoefening dient de AFM zorgvuldig te werk te gaan, dat wil zeggen met inachtneming van alle geschreven (in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen) en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uitgangspunt is dat de AFM onafhankelijk is in de uitoefening van het toezicht en dat de minister van Financiën slechts onderzoek zal doen, indien zijn verantwoordelijkheid dat vereist. De minister dient toe te zien op de uitvoering van de toezichtwetgeving en moet zich een juist oordeel kunnen vormen over de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. Indien de toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen, moet de minister kunnen ingrijpen. Daartoe dient de minister over specifieke bevoegdheden te beschikken ten aanzien van de AFM. In dat licht is in de Wfd geregeld dat de minister bevoegd is inlichtingen bij de toezichthouder in te winnen, teneinde zich een oordeel te vormen over de toereikendheid van de wet of de wijze waarop de toezichthouder deze uitvoert of heeft uitgevoerd indien dat ter wille van het toezicht nodig blijkt. Deze bevoegdheid, ook wel omschreven als «toezicht op toezicht» is sinds enige jaren in de verschillende toezichtwetten opgenomen en zo ook in de Wfd. De minister van Financiën kan zijn bevindingen en daaruit getrokken conclusies mededelen aan de Staten-Generaal.

Ook wordt de AFM verplicht jaarlijks een verslag op te stellen waarin de werkzaamheden en de bevindingen worden beschreven. Het jaarverslag zal door de AFM openbaar worden gemaakt, met dien verstande dat in beginsel geen vertrouwelijke gegevens met betrekking tot afzonderlijke ondernemingen of personen in het jaarverslag zullen worden opgenomen.

Daarnaast zijn binnen de interne organisatie van de AFM verantwoordings- en controlemechanismen ingebouwd. Het toezicht op het bestuur van de AFM wordt uitgeoefend door de raad van toezicht. De raad van toezicht ziet er in het bijzonder op toe dat de taken van de AFM door het bestuur naar behoren worden uitgevoerd, met inachtneming van de toepasselijke wetgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien behoeft het bestuur voorafgaande goedkeuring van de raad van toezicht voor bestuursbesluiten onder meer strekkende tot het vaststellen en wijzigen van jaarplannen en middellange-termijn beleidsplannen, het afstoten en aanvaarden van (nieuwe) taken en het goedkeuren van begrotingen, alvorens deze ter goedkeuring aan de minister van Financiën worden voorgelegd. De leden van beide organen worden benoemd door de minister. De minister is ook bevoegd de leden van het bestuur en de raad van toezicht te ontslaan en te schorsen.

Artikel 83

De leden van de SGP-fractie vroegen of dit artikel een uitbreiding is van de publicatieplicht van de AFM ten opzichte van de mogelijkheden die de AFM nu heeft.

Met de formulering van artikel 83 Wfd is aangesloten bij de overeenkomstige bepalingen in andere financiële toezichtwetgeving, met dien verstande dat het woord «onverminderd» is vervangen door «in afwijking van». Deze aanpassing betreft een verduidelijking van de wettekst en geen inhoudelijke wijziging. Uitbreiding van de publicatiebevoegdheid van de AFM is niet aan de orde en daartoe zou de Europese regelgeving ook geen ruimte bieden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm