

Vergaderjaar 2016–2017

34 639

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met de implementatie van de verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) (PbEU 2014, L 352) (Wet implementatie verordening essentiële-informatiedocumenten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van de verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) (PbEU 2014, L 352) (Wet implementatie verordening essentiële-informatiedocumenten) w(hierna: de verordening). De verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2018.

De verordening stelt regels aan verpakte beleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten die worden aangeboden of verkocht aan retailbeleggers (PRIIP's). Een verpakt beleggingsproduct is een product waarbij het aan de retailbelegger te betalen bedrag onderhevig is aan schommelingen door blootstelling aan referentiewaarden of aan de prestaties van een of meer activa die niet rechtstreeks door de retailbelegger zijn aangekocht. Een verzekeringsgebaseerd beleggingsproduct is een product waarmee een waarde op vervaldag of een afkoopwaarde wordt aangeboden, waarbij de waarde op vervaldag of afkoopwaarde geheel of gedeeltelijk is blootgesteld, direct of indirect, aan marktfluctuaties.

PRIIP's kunnen door hun vormgeving complex en moeilijk te begrijpen zijn. De informatie die beleggers over deze producten krijgen wordt met de verordening gestandaardiseerd waardoor de vorm en inhoud van deze documenten wordt geharmoniseerd. Hierdoor kunnen retailbeleggers de producten beter begrijpen en de kenmerken beter doorgronden. Verder biedt dit document de mogelijkheid aan de retailbelegger om de verschillende verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde

beleggingsproducten met elkaar te kunnen vergelijken en daarmee tot een betere en afgewogen beslissing te komen. Het verbeteren van de transparantie over deze producten is verder een belangrijke maatregel ter bescherming van de retailbelegger en een voorwaarde om het vertrouwen van retailbeleggers in de financiële markt te herstellen.

§ 2. Essentiële-informatiedocument

De verordening introduceert een nieuw Europees informatiedocument, het essentiële-informatiedocument (*key investor document* of KID) waarin op duidelijke en begrijpelijke wijze essentiële-productinformatie aan de retailbelegger wordt verstrekt. Het essentiële-informatiedocument vormt precontractuele informatie. Het bestaat uit maximaal drie pagina's en moet accuraat, eerlijk en duidelijk zijn. Verder mag de informatie niet misleidend zijn en dient de informatie in het document te stroken met alle bindende contractuele documenten en de voorwaarden van het PRIIP. Het essentiële-informatiedocument is een op zichzelf staand document en bevat geen verwijzingen naar marketingmateriaal.

Het document bevat onder andere informatie over het soort PRIIP, de identiteit van de aanbieder van het PRIIP, een omschrijving van de werking van het PRIIP, de kosten, risico's en mogelijke opbrengstscenario's, de gevolgen als de aanbieder niet kan uitbetalen en de wijze waarop een retailbelegger een klacht kan indienen over het product of over de aanbieder of adviseur van het PRIIP. Er wordt deels gebruik gemaakt van voorgeschreven teksten of figuren die, afhankelijk van het PRIIP, verplicht in het essentiële-informatiedocument moeten worden opgenomen. Informatie over de risico's moet onder andere worden samengevat in een risico-indicator en het rendement moet worden weergegeven door gebruik te maken van prestatiescenario's.

Voor producten die niet eenvoudig zijn en mogelijk moeilijk door retailbeleggers te begrijpen, moet het essentiële-informatiedocument een begrijpelijkheidswaarschuwing bevatten. De begrijpelijkheidswaarschuwing wordt op het voorblad van het essentiële-informatiedocument geplaatst en wijst de retailbelegger nogmaals op deze kenmerken van het product. Een product wordt als niet eenvoudig en moeilijk te begrijpen beschouwd als het bijvoorbeeld belegt in onderliggende activa waarin retailbeleggers doorgaans niet beleggen, indien het een aantal verschillende mechanismen gebruikt om het uiteindelijke rendement op de belegging te berekenen, waardoor er een hoger risico op een verkeerd begrip door de retailbelegger ontstaat of indien de uitbetaling van de belegging irrationele gedragspatronen van de gebruiker benut, bijvoorbeeld door het aanbieden van een vaste rente als «lokkertje» gevolgd door een veel hogere variabele rente of een iteratieve formule (bijvoorbeeld rente-op-rente).

Het essentiële-informatiedocument dient tijdig aan de retailbelegger te worden verstrekt, voordat deze retailbelegger door een overeenkomst of aanbod met betrekking tot dat product is gebonden. Hierdoor krijgt de retailbelegger een beter inzicht in de risico's, kosten en het beoogd rendement, zodat hij verschillende producten kan vergelijken. Om het essentiële-informatiedocument accuraat en betrouwbaar te houden, dient de ontwikkelaar van het product het document up-to-date te houden.

§ 3. Toepassingsgebied

De verordening is van toepassing op een groot aantal beleggingsproducten en verzekeringsproducten met een beleggingscomponent. Voorbeelden van producten die als PRIIP worden aangemerkt zijn

beleggingsfondsen, levensverzekeringsovereenkomsten met een beleggingscomponent, gestructureerde producten, gestructureerde deposito's en derivaten. Door Special Purpose Vehicles (SPV's) uitgegeven producten vallen ook onder het toepassingsgebied van de verordening als deze producten voldoen aan de definitie van PRIIP. De verordening is niet van toepassing op producten die rechtstreeks beleggen in activa zoals aandelen of obligaties, pensioenproducten en levensverzekeringen waarbij enkel wordt uitbetaald bij overlijden, letsel, ziekte of invaliditeit.

Voor instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) en AIFM-beleggingsinstellingen geldt een overgangperiode (tot 31 december 2019). Voor deze producten blijft in de overgangperiode de verplichting bestaan tot het verstrekken van de reeds bestaande essentiële beleggersinformatie. Hierna vallen deze producten onder het toepassingsgebied van de verordening en moet voor deze producten een essentiële-informatiedocument worden opgesteld.

De verordening schept verplichtingen voor alle ondernemingen die PRIIP's ontwikkelen, adviseren of verkopen. Ontwikkelaars van PRIIP's (en iedereen die veranderingen aanbrengt in een bestaande PRIIP) zijn verplicht een essentiële-informatiedocument op te stellen en te publiceren op hun website. Deze verplichting blijft gelden zolang het PRIIP op secundaire markten wordt verhandeld. Wanneer een onderneming een PRIIP verkoopt of hierover adviseert, moet zij het essentiële-informatiedocument aan de retailbelegger verstrekken, voordat de overeenkomst tot stand is gekomen. Hiervan kan worden afgeweken wanneer de transactie via communicatie op afstand verloopt en het onmogelijk is om het essentiële-informatiedocument vooraf te verstrekken. In dat geval moet het essentiële-informatiedocument onmiddellijk na het sluiten van de transactie worden verstrekt.

§ 4. Wijziging Nederlandse regelgeving

De regels van de verordening werken naar hun aard rechtstreeks en behoeven dan ook geen implementatie in de Wft. De verordening stelt in artikel 24 een aantal eisen aan het toezicht op de naleving van de bepalingen uit de verordening. Over de meeste vereiste bevoegdheden beschikt de Autoriteit Financiële Markten (AFM) reeds op grond van de Wft. Door middel van wijziging van het Besluit uitvoering EU-verordeningen Wft zal worden geregeld dat de AFM deze ook in het kader van het toezicht op de verordening kan inzetten. Over een bevoegdheid die voortvloeit uit de verordening beschikt de AFM nog niet: de bevoegdheid tot het stellen van een beperking aan of een verbod van de verkoop van verzekeringen met een beleggingscomponent (artikel 17 van de verordening). Deze bevoegdheid zal in de Wft worden opgenomen.

Op grond van artikel 24, vierde lid, van de verordening dient de ontwikkelaar, verkoper of adviseur van een PRIIP een krachtens deze verordening opgelegde sanctie of maatregel schriftelijk kenbaar te maken aan de betrokken retailbeleggers, indien de toezichthouder dat verzoekt. In deze mededeling dient de onderneming de retailbelegger te informeren over de opgelegde bestuurlijke sanctie en waar de retailbelegger een eventuele klacht of schadevergoeding kan indienen. Deze verplichting zal worden opgenomen in het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Bgfo), met als grondslag artikel 4:25, eerste lid, van de Wft. Hierin is opgenomen dat een financiële onderneming een bepaalde mate van zorgvuldigheid in acht dient te nemen bij de behandeling van haar klanten (het zorgvuldigheidsvereiste). Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot deze zorgvuldigheid. De toezichthouder kan deze norm door middel van het

geven van een aanwijzing (op grond van artikel 1:75 van de Wft) handhaven.

§ 5. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Aan dit wetsvoorstel zijn geen administratieve lasten en nalevingskosten voor het bedrijfsleven verbonden. Wel kan een deel van de bestaande regelgeving vervallen. Het gaat daarbij om onderdelen van het Bgfo, dat daarop zal worden aangepast. Zo zal de verplichting voor de aanbieder van een complex product tot het opstellen van een financiële bijsluiter komen te vervallen. Veel complexe producten vallen onder het toepassingsgebied van de verordening waardoor de aanbieder van deze producten een essentiële-informatiedocument moet opstellen.

§ 6. Marktconsultaties

Op 16 augustus 2016 is dit wetsvoorstel formeel ter consultatie voorgelegd aan belanghebbenden. De looptijd van deze consultatie betrof vier weken (van 16 augustus 2016 tot en met 13 september 2016).

Er is na het sluiten van de consultatieperiode, op 21 september 2016, een reactie ontvangen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Naar aanleiding van deze consultatiereactie is artikel 1:77c en de memorie van toelichting aangepast. In de aanhef van artikel 1:77c is de verwijzing naar bepaalde entiteiten (verzekeraar of herverzekeraar) verwijderd omdat in artikel 17 van de verordening ook niet wordt verwezen naar bepaalde entiteiten. Hierdoor sluit het artikel beter aan op de verordening en wordt de werking van het artikel niet onbedoeld ingeperkt. Het voorstel van NOvA om in artikel 1:77c te benadrukken dat de toezichthouder bij het toepassen van deze bevoegdheid de overige beperkingen en voorschriften van artikel 17 van de verordening in acht moet nemen, is niet overgenomen. De toezichthouder dient volgens artikel 1:77c al «overeenkomstig het bepaalde ingevolge artikel 17» te handelen. Dit is in de memorie van toelichting benadrukt.

§ 7. Transponeringstabel

Implementatie van de verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) (PbEU 2014, L 352)

Afkortingen:

BGfo Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft
Wft Wet op het financieel toezicht

| Verordening (EU) nr. 1286/2014 | Geïmplementeerd in: | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze bij de invulling van de beleidsruimte |
|--------------------------------|---|----------------------------|---|
| Artikelen 1 tot en met 4 | Behoeven geen implementatie. Hebben rechtstreekse werking | | |
| Artikel 5, lid 1 | Behoeft geen implementatie. Heeft rechtstreekse werking | | |

| Verordening (EU) nr. 1286/2014 | Geïmplementeerd in: | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze bij de invulling van de beleidsruimte |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Artikel 5, lid 2 | Behoeft geen implementatie (bepaling bevat een lidstaatoptie) | Een lidstaat kan van de PRIIP-ontwikkelaar of van de persoon die een PRIIP verkoopt vereisen dat deze het essentiële-informatiedocument vooraf verstrekt aan de bevoegde autoriteit. | Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt. Het verstrekken van het essentiële-informatiedocument is in het kader van het toezicht niet nodig. Gelet op de daarmee verband houdende administratieve lastenverzwaring is het niet wenselijk om deze verplichting in de Wft op te nemen. |
| Artikel 6 | Behoeft geen implementatie. Heeft rechtstreekse werking | | |
| Artikel 7, lid 1 | Behoeft geen implementatie (bepaling bevat een lidstaatoptie) | Een bevoegde autoriteit kan bepalen dat het essentiële-informatiedocument kan worden opgesteld in een andere taal dan de officiële taal van de lidstaat. | Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt. Het essentiële-informatiedocument dient in de Nederlandse taal te worden opgesteld. |
| Artikel 7, lid 2 | Behoeft geen implementatie. Heeft rechtstreekse werking | | |
| Artikelen 8 tot en met 14 | Behoeven geen implementatie. Hebben rechtstreekse werking | | |
| Artikelen 15 en 16 | Behoeven geen implementatie. Zijn gericht tot EU-instellingen | | |
| Artikel 17 | 1:77c Wft | | |
| Artikel 18 | Behoeft geen implementatie. Is gericht tot EU-instellingen | | |
| Artikelen 19 tot en met 23 | Behoeven geen implementatie. Hebben rechtstreekse werking | | |
| Artikel 24, leden 1 tot en met 3 | Zijn reeds geïmplementeerd in de artikelen 1:75, 1:80, 1:81, 1:82, 1:83 en 1:94 Wft en het Besluit uitvoering EU-verordeningen en financiële markten | | |
| Artikel 24, lid 4 | 1:75 Wft en BGfo | | |
| Artikel 25 | Behoeft geen implementatie. Heeft rechtstreekse werking | | |
| Artikel 26 | Artikel 1:3 jo. hoofdstuk 6 Awb | | |
| Artikel 27 | Behoeft geen implementatie. Heeft rechtstreekse werking | | |
| Artikel 28, leden 1 en 2 | Regeling taakuitoefening en grensoverschrijdende samenwerking financiële toezichthouders Wft | | |

| Verordening (EU) nr. 1286/2014 | Geïmplementeerd in: | Omschrijving beleidsruimte | Toelichting op de keuze bij de invulling van de beleidsruimte |
|---|---|--|---|
| Artikel 28, lid 3 | Behoeft geen implementatie (bepaling bevat een lidstaatoptie) | Een lidstaat kan bepalen dat de bevoegde autoriteit aanvullende mechanismen kan instellen voor het melden van daadwerkelijke of potentiële inbreuken op deze verordening aan hen. | Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt. Er is op dit moment geen behoefte om nationaal aanvullende mechanismen te kunnen instellen. |
| Artikel 28, lid 4 | Behoeft geen implementatie (bepaling bevat een lidstaatoptie) | Een lidstaat kan van werkgevers die zich bezighouden met vanuit het oogpunt van financiële diensten gereglementeerde activiteiten verlangen passende procedures in te stellen die hun werknemers in staat stellen daadwerkelijke of potentiële inbreuken intern via een specifiek, onafhankelijk en autonoom kanaal te melden. | Van deze lidstaatoptie wordt geen gebruik gemaakt. Het is aan de werkgever om te bepalen of een dergelijk kanaal vanuit de bedrijfsvoering noodzakelijk is. |
| Artikel 29 Artikelen 30 tot en met en 34 | 1:97 Wft Behoeven geen implementatie. Zijn gericht tot EU-instellingen | | |

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Aan artikel 1:1 is de definitie van de verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) toegevoegd.

B

Artikel 1:77c strekt tot implementatie van artikel 17 van de verordening. In dit artikel wordt bepaald dat de toezichthouder (AFM), kort gezegd, de verkoop van verzekeringen met een beleggingscomponent kan verbieden of daaraan beperkingen kan stellen. Ook ten aanzien van andere financiële diensten die hiermee verband houden kan een verbod worden opgelegd of kunnen beperkingen worden gesteld. Er is sprake van een brede bevoegdheid: een verbod of beperking kan ook worden opgelegd met betrekking tot verzekeringen met een beleggingscomponent voordat deze op de markt zijn gebracht. Een verbod of beperking is tijdelijk van aard: alleen zolang wordt voldaan aan de in artikel 17 van de verordening opgenomen voorwaarden kan een verbod of beperking worden opgelegd.

De bevoegdheid kan worden gebruikt, indien de hiervoor genoemde activiteiten aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot

beleggersbescherming, het ordelijk functioneren en de integriteit van de financiële markten of de stabiliteit van het financiële stelsel. Er hoeft geen sprake te zijn van een overtreding. Samen met de in artikel 17, tweede lid, van de verordening opgenomen voorwaarde dat bestaande wet- en regelgeving onvoldoende is om de ernstige bezorgdheid weg te nemen, kan hieruit worden afgeleid dat de bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden ingezet.

Van een uitzonderlijke situatie kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien zich ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot een situatie waarin het ordelijk functioneren van de financiële markten bedreigd wordt, maar waarin de wet- en regelgeving nog niet voorziet, waardoor niet effectief kan worden opgetreden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwe (innovatieve) producten waarvan de werking in de praktijk anders uitpakt dan voorzien waardoor de beleggersbescherming in het geding kan komen of het ordelijk functioneren van de markt wordt bedreigd. Naast de hierboven besproken meer inhoudelijke voorwaarden, dient de toezichthouder zich aan bepaalde procedurele vereisten te houden. Zo moeten bijvoorbeeld de toezichthoudende instanties van de andere lidstaten geraadpleegd worden, moeten de toezichthoudende instanties van de andere lidstaten en EIPOA minimaal een maand van te voren op de hoogte worden gesteld van een verbod of beperking en dient de toezichthouder een kennisgeving van het opgelegde verbod of de opgelegde beperking op haar website te publiceren.

C

In de bijlagen behorende bij artikelen 1:79 en 1:80 wordt artikel 1:77c opgenomen. Dit maakt het voor de toezichthouder mogelijk om bij een overtreding van dit artikel respectievelijk een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen.

ARTIKEL III

Dit artikel bepaalt dat onderhavig voorstel van wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem