

De minister van Financiën
Mr. W.B. Hoekstra MBA
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. W. Koolmees
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 1 van 8
Betreft AFM Wetgevingsbrief 2019

Geachte heer Hoekstra, geachte heer Koolmees,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt zich als onafhankelijke gedragstoezichthouder sterk voor eerlijke en transparante financiële markten en draagt bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. Het risicogestuurd toezicht van de AFM speelt in op de veranderingen in de wereld om haar heen. De keuze van activiteiten voor 2019 is onder meer gebaseerd op de belangrijkste trends en bijbehorende risico's. Een verkenning van deze trends is eind oktober 2018 gepubliceerd in [AFM Trendzicht 2019](#). In januari 2019 heeft de AFM haar speerpunten, de bijbehorende toezichtactiviteiten en de begroting voor dit jaar bekend gemaakt in de [AFM Agenda](#).

Goede wetten en regels vormen de basis van effectief toezicht. Sinds de financiële crisis is veel nieuwe wet- en regelgeving voor de financiële sector van kracht geworden. De AFM beschikt inmiddels over een ruimer instrumentarium om aan haar taken te voldoen. Ook ligt in toenemende mate Europese wet- en regelgeving ten grondslag aan nationaal beleid en nationale wetgeving. De AFM oefent binnen haar mandaat invloed uit op de ontwikkeling en implementatie van Europese wet- en regelgeving door bijvoorbeeld een actieve rol te vervullen bij de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA).

Desalniettemin signaleert de AFM nog steeds gewenste aanpassingen in Nederlandse wetgeving. We informeren u over drie ontwikkelingen die wellicht op relatief korte termijn aanpassingen in wet- en regelgeving zullen vergen. Vervolgens doen we vier concrete voorstellen voor aanpassingen van toezichtwetgeving op het terrein van consumptief krediet, accountantsorganisaties en pensioenen. De AFM verwelkomt uw reactie op de door haar gesignaleerde juridische knelpunten. Ten slotte vragen we uw aandacht voor wensen die in eerdere wetgevingsbrieven zijn opgenomen maar nog niet gerealiseerd zijn.

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 2 van 8

Wetgevingswensen

Mogelijke aanpassingen in het wettelijk kader

De AFM signaleert drie onderwerpen die mogelijk in de nabije toekomst kunnen leiden tot een verzoek om aanpassing van het wettelijk kader.

Brexit

De komende tijd worden de consequenties van de politieke ontwikkelingen rondom brexit voor het toezicht en het wettelijk toezichtkader van de AFM duidelijk. De AFM beseft dat dit een bepaalde mate van onzekerheid met zich brengt voor onder toezicht staande ondernemingen. Tegelijkertijd spant de AFM zich in om de impact hiervan te beperken door met De Nederlandsche Bank (DNB) en het ministerie van Financiën komend jaar te werken aan eventuele aanpassingen in het wettelijk kader.

Beveiligingsrisico's als gevolg van digitalisering

Het gebruik van klantportalen brengt informatiebeveiligingsrisico's met zich mee die een nadelige impact kunnen hebben op klanten, zoals oneigenlijke toegang tot, of gebruik van, hun data. De AFM heeft echter niet voor alle financiële ondernemingen het mandaat om toezicht te houden op de beveiliging van klantportalen. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld binnen de financiële sector. Aanvullende bevoegdheden voor de AFM om sectorbreed toezicht te kunnen houden op de wijze waarop financiële ondernemingen omgaan met de beveiliging van klantportalen is daarom wenselijk. De AFM is voornemens om in 2019 samen met DNB en het ministerie van Financiën dit punt nader uit te werken.

Wet open overheid (Woo)

Naast wetgevingswensen gericht aan de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, spreekt de AFM haar zorg uit inzake de initiatiefwet open overheid (Woo). In de AFM wetgevingsbrief van 2017 brachten wij reeds de onwenselijke gevolgen van de Woo onder de aandacht. Bij de Woo, zoals die nu voorligt, maakt de AFM zich zorgen om gevolgen van deze wet voor de uitvoering van haar toezichtstaak. Vertrouwelijkheid is een belangrijke randvoorwaarde voor effectief financieel toezicht. Een ieder moet erop kunnen vertrouwen dat aan de AFM verstrekte informatie niet door haar verplicht openbaar moet worden gemaakt. Dit dient een publiek belang. Het toezicht van de AFM wordt in belangrijke mate gevoed door marktinformatie en signalen, die niet uitsluitend worden aangeleverd op basis van een juridische grondslag. Deze informatie is een belangrijke pijler in het toezicht van de AFM en onze bijdrage aan eerlijke en transparante financiële markten.

Onder de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is de AFM algeheel uitgezonderd van het openbaar maken van informatie die verband houdt met haar taakuitoefening. Instellingen moeten er in beginsel op kunnen vertrouwen dat door hen verstrekte informatie als vertrouwelijk wordt behandeld.

Met het wegvallen van een algehele uitzondering zal per geval beoordeeld moeten worden of informatie toezichtsvertrouwelijk is. Dat geldt evenzeer voor informatie als gevolg van een toezichtstrategie, -aanpak

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 3 van 8

en -beleid bij de toezichthouder zelf. Ook dan zal per geval beoordeeld moeten worden of deze als toezichtsvertrouwelijk kwalificeert.

Als onder de Woo geen vergelijkbare uitzondering wordt opgenomen, kan dit afbreuk doen aan de uitoefening van het toezicht. Als gevolg van een terugkerende individuele belangenafweging is de toezichthouder immers minder voorspelbaar. De AFM kan dan niet garanderen dat aan de toezichthouder verstrekte informatie, of informatie die bij de toezichthouder zelf berust, vertrouwelijk is en blijft.

De AFM acht het van groot belang dat specifiek voor het financiële toezicht de mogelijkheid van een uitzondering wordt overwogen. In elk geval is het wenselijk een overgangsregeling op te nemen in de Woo, zodat op informatie waarover de AFM al beschikt dezelfde regels als onder de huidige Wob van toepassing blijven.

Voorstellen concrete aanpassingen in toezichtwetgeving

Naast de bovengenoemde punten brengen wij graag de volgende concrete wensen bij u onder de aandacht. De eerste wensen liggen op het terrein van de minister van Financiën. De laatste wens raakt het domein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Consumptief krediet

In de AFM-wetgevingsbrief van 2018 brachten wij de knelpunten op het gebied van consumptief krediet onder uw aandacht. Gezien het blijvende belang van dit onderwerp en de maatschappelijke, politieke en beleidsmatige aandacht hiervoor, willen wij hier opnieuw nadrukkelijk de aandacht op vestigen.

Buitenlandse online flitskredietaanbieders en maximale kredietvergoeding

De AFM is verheugd over de recente aankondiging in de Agenda financiële sector om flitskredieten aan te pakken. Het probleem bij flitskredieten is dat door middel van een ontwijkingsconstructie tegen hoge kosten een kortlopend krediet wordt aangeboden aan kwetsbare consumenten.

In de Agenda financiële sector geeft de minister van Financiën aan dat deze praktijken kunnen worden aangepakt door een reclameverbod of andere juridische mogelijkheden tot consumentenbescherming. Zoals de AFM in haar wetgevingsbrief van 2018 stelt, is het reclameverbod een belangrijke stap. Een reclameverbod zal het voor aanbieders lastiger maken om nieuwe klanten te benaderen. Maar de praktijk van (te) hoge kosten kan blijven voortbestaan. Aanvullend moeten daarom ook andere maatregelen worden getroffen. Een meer bestendige oplossing kan een nadere aanpassing zijn van de Wet op het financieel toezicht (Wft),¹ de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) of een ministeriële regeling op basis van artikel 1:16, tweede lid, Wft.

¹ Door aanpassing van artikel 1:16, tweede lid, Wft zouden flitskredietaanbieders onder de reikwijdte van de Wft gebracht kunnen worden.

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 4 van 8

De AFM verzoekt de minister van Financiën op korte termijn de noodzakelijke stappen te zetten om tot een meer bestendige oplossing te komen voor de flitskredietproblematiek. Een nadere aanpassing van de Wft, de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) of een ministeriële regeling op basis van artikel 1:16, tweede lid, Wft kan hierbij in overweging worden genomen.

Passende goederenkredieten

De AFM kijkt met belangstelling uit naar het besluit in het voorjaar van 2019 van de minister van Financiën, als de noodzaak tot het zetten van aanvullende stappen voor verzendhuiskredieten wordt gezien. Bij verzendhuiskredieten is de looptijd van het krediet niet gerelateerd aan het bestedingsdoel van het met het krediet aangekochte goed. Als gevolg van de doorlopende aflosverplichtingen en gebrek aan besteedbaar inkomen, kunnen kwetsbare consumenten in de situatie terechtkomen dat er geen geld over is om goederen te kopen anders dan opnieuw op afbetaling. Dit kan leiden tot problematische schulden van huishoudens. Deze problematiek heeft de AFM uitgebreider beschreven in haar wetgevingsbrief van 2018.

In de brief van september 2018 over de uitkomsten van het onderzoek naar risico's op het gebied van consumptieve kredietverlening en de doelstellingen en vervolgstappen, gaf de minister van Financiën aan van aanbieders van verzendhuiskredieten te verwachten dat zij 'zich ervan vergewissen dat (de looptijd van) het krediet dat wordt aangeboden passend is bij de situatie van de klant en het bestedingsdoel'.² De AFM is er voorstander van om deze uitwerking van de genoemde beleidsdoelstelling breder in te zetten: zij zou ook moeten worden toegepast op andere vormen van krediet, om zo bij te dragen aan het terugdringen van problematische schulden van huishoudens.

De AFM ziet graag dat de uitwerking van de beleidsdoelstellingen wordt vertaald in een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een kredietaanbieder geen overeenkomst inzake krediet aangaat met een consument wanneer de productvoorwaarden van het krediet niet passen bij het bestedingsdoel van de consument. De AFM geeft de minister van Financiën hierbij in overweging ook te denken aan onze eerdere suggestie uit de Wetgevingsbrief 2018 om het krediet te koppelen aan de economische levensduur van het aangekochte goed. Graag gaat de AFM in het voorjaar van 2019 hierover met het ministerie van Financiën in overleg.

Geschiktheidstoets hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel accountantsorganisaties

In artikel 16, vierde lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) is bepaald dat als een OOB-accountantsorganisatie³ onderdeel uitmaakt van een netwerk, ook dagelijks beleidsbepalers van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland onder de geschiktheidseis vallen.⁴ Deze

² Kst-24515-450.

³ Accountantsorganisaties met een vergunning om wettelijke controles te verrichten bij zowel organisaties van openbaar belang (OOB's) als bij overige ondernemingen en instellingen (niet-OOB's).

⁴ Artikel 16, vierde lid, Wta: "Indien een accountantsorganisatie (...) onderdeel uitmaakt van een netwerk, zijn de natuurlijke personen die het dagelijks beleid bepalen van het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 5 van 8

norm is geïntroduceerd omdat hiërarchisch hogere netwerkonderdelen grote invloed uitoefenen op het beleid van de OOB-accountantsorganisatie, onder andere ten aanzien van het kwaliteitsbeleid, investeringen en de verdeling van middelen en resultaat.

De AFM kan dagelijks beleidsbepalers van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel dat invloed uitoefent op het beleid van een OOB-accountantsorganisatie niet op geschiktheid toetsen als dat netwerkonderdeel haar statutaire zetel buiten Nederland heeft. Ook niet als het netwerkonderdeel feitelijk in Nederland is gevestigd. De AFM vindt het belangrijk dat het geschiktheidsvereiste ook geldt voor dagelijks beleidsbepalers van hiërarchisch hoogste netwerkonderdelen die niet statutair, maar wel feitelijk in Nederland zijn gevestigd. Ook is de AFM van mening dat door het statutaire zetelvereiste rechtsongelijkheid ontstaat die niet goed uitlegbaar is en die onttrekking aan de Nederlandse wetgeving mogelijk maakt. De AFM ziet daarom graag dat het statutaire zetelvereiste uit artikel 16, vierde lid, van de Wta wordt vervangen of aangevuld door een vereiste van feitelijke vestiging in Nederland, of andere aanknopingspunten met de Nederlandse rechtsorde.

Om te voorkomen dat onbedoeld hogere netwerkonderdelen die ook invloed uitoefenen op het beleid van buitenlandse auditkantoren onder de reikwijdte van deze geschiktheidseis komen te vallen, zou de geschiktheidstoets alleen van toepassing mogen zijn als het hogere netwerkonderdeel haar activiteiten hoofdzakelijk richt op dochterondernemingen in Nederland.

De AFM verzoekt de minister van Financiën een oplossing te initiëren waarmee ook de dagelijks beleidsbepalers van hiërarchisch hoogste netwerkonderdelen van OOB-accountantsorganisaties die feitelijk in Nederland zijn gevestigd, of die hun activiteiten hoofdzakelijk richten op dochterondernemingen in Nederland, onder het geschiktheidsvereiste van de Wta vallen.

Product Approval and Review Process (PARP) verplichting voor premieovereenkomsten ook in de Pensioenwet

Dit onderwerp betreft een knelpunt op het terrein van pensioenen. Waar bij een uitkeringsovereenkomst de werkgever en het collectief van deelnemers de risico's dragen, is er in de laatste tien jaar een opkomst van premieovereenkomsten te zien. Bij deze premieovereenkomsten draagt de individuele deelnemer de risico's en mag hierbij zelf keuzes maken. Vooral door de invoering van de Wet verbeterde premieregeling (Wvp) is er een belangrijke keuze voor deelnemers geïntroduceerd: de keuze tussen een (levenslange) vaste of variabele pensioenuitkering.

Alle typen pensioenuitvoerders mogen premie- en/of uitkeringsovereenkomsten aanbieden. Wel zijn er verschillen. Uitkeringsovereenkomsten bij pensioenfondsen hebben een ander karakter dan bij verzekeraars, omdat er bij pensioenfondsen mechanismes bestaan waarmee resultaten op beleggingen,

netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie eveneens geschikt in verband met de uitoefening van het bedrijf van de tot het netwerk behorende accountantsorganisatie.”

rente en langlevens kunnen worden verdeeld in de tijd afhankelijk van de financieringsafspraken tussen het pensioenfonds en de werkgever. Ook de positie van pensioenfondsen is anders dan voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen. Deze laatste maken zelf het pensioenproduct waarna sociale partners dit product kunnen afnemen. Pensioenfondsen krijgen een opdracht van sociale partners om een al vastgesteld product uit te voeren. Premieovereenkomsten hebben daarentegen bij alle pensioenuitvoerders hetzelfde karakter: de werkgever betaalt een premie en de werknemer draagt individueel het risico voor beleggingen, rente en langlevens.

In 2018 heeft de AFM onderzoek gedaan bij zes pensioenverzekeraars naar het Product Approval and Review Proces (PARP).⁵ Hierbij is gekeken naar de vaste en variabele uitkeringsproducten bij premieovereenkomsten en de correctheid, duidelijkheid en evenwichtigheid van informatie daarover. De AFM heeft daarbij verschillende aandachtspunten geconstateerd.

De PARP-eisen die op dit moment gelden voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen zorgen voor waarborgen voor productontwikkeling. De eisen aan de productontwikkelingsprocessen dienen ertoe te leiden dat de aanbieders van de producten op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de deelnemer. Dit uit zich in producten die onder andere kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk zijn. Voor pensioenfondsen gelden deze specifieke wettelijke PARP-eisen niet. Dit resulteert in een beperkt toezichtmandaat op de productontwikkeling van de pensioenproducten die door pensioenfondsen worden uitgevoerd. Bij premieovereenkomsten die door pensioenfondsen worden aangeboden worden net als bij premieovereenkomsten bij verzekeraars en premiepensioeninstellingen de risico's bij de deelnemers gelegd en deelnemers een complexe en belangrijke keuze voorgelegd. Dit betreft bijvoorbeeld de keuze om na de pensioenleeftijd wel of niet door te beleggen. De AFM vindt het daarom gepast de PARP-eisen ook van toepassing te laten zijn op door pensioenfondsen aangeboden premieovereenkomsten.

De AFM wil graag in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en De Nederlandsche Bank om te bekijken hoe voor pensioenfondsen nadere waarborgen voor productontwikkeling geïntroduceerd kunnen worden.

Openstaande wensen 2015-2018

De AFM waardeert de samenwerking met het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de afgelopen jaren, waarin we gezamenlijk hebben gewerkt aan het verbeteren van de wetgevingsagenda voor ons toezicht. Een passend wettelijk kader is een essentiële randvoorwaarde voor de uitoefening van ons mandaat. De AFM spreekt daarom haar waardering uit voor de inspanningen die tot

⁵ De norm die toeziet op PARP (in Nederland: het productontwikkelingsproces) is opgenomen in artikel 32 Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo).

Datum	3 april 2019
Ons kenmerk	SeMs-19032708
Pagina	7 van 8

op heden zijn geleverd. Op een aantal terreinen zien wij dat de door ons gewenste voorstellen voor aanpassingen nog niet zijn doorgevoerd, ondanks een (herhaalde) oproep daartoe in wetgevingsbrieven.

De AFM verzoekt de minister van Financiën om op de volgende drie punten de noodzakelijke maatregelen te treffen, dan wel in zijn reactie aan de Kamer toe te lichten waarom de minister dit niet opportuun of wenselijk acht. Daarnaast gaan wij komend jaar graag met de betrokken ministeries in gesprek over de wijze waarop de AFM samen met de wetgever op doelmatige en doeltreffende wijze de knelpunten in wet- en regelgeving kan adresseren, om zo bij te dragen aan de kwaliteit van het toezicht.

1. Verhogen van de consistentie en transparantie van de financiële verslaggeving.

Dit betreft een wens uit de wetgevingsbrief van 2015 en is herhaald in 2016. Wij hebben de minister verzocht om de keuzevrijheden in Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in te perken en zo de transparantie van de financiële verslaggeving te verhogen door de betreffende wet in lijn te brengen met Europese regelgeving en de internationale standaarden voor financiële verslaggeving (IFRS). Hierover hebben gesprekken plaatsgevonden tussen de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid. Dit heeft echter nog niet geleid tot aanpassing van de wet. De AFM verzoekt de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid om dit nu voortvarend op te pakken.

2. Informatiedeling met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Dit betreft een wens uit de wetgevingsbrief van 2016 en is herhaald in 2017 en 2018. Door het toenemende gebruik van big data (inclusief persoonsgegevens) bij het aanbieden van financiële diensten en producten is het belangrijk dat de AFM gegevens over mogelijke overtredingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (voorheen: Wet bescherming persoonsgegevens) kan delen met de AP. Niet de AFM maar de AP is namelijk de bevoegde autoriteit om op te treden tegen deze overtredingen. Ondanks mogelijke beperkingen in Europees recht vragen wij de minister daarom nogmaals om, samen met de minister voor Rechtsbescherming, een voorstel voor een wettelijke grondslag voor informatiedeling tussen de AFM en de AP voor te bereiden. Indien nodig kunnen parallel daaraan Europese beleidsmakers bewust worden gemaakt van het feit dat niet enkel op het terrein van PSD II informatie-uitwisseling tussen dataproctie-autoriteiten en financiële toezichthouders relevant is, maar dat op vele andere terreinen van financiële dienstverlening persoonsgegevens worden verwerkt.

3. Herziening van de boetecategorieën zodat de hoogte van de boetes aansluit op de Europese richtlijnen MiFID II en Verzekeringsdistributie.

De AFM heeft de minister van Financiën hierom verzocht in haar wetgevingsbrief van 2018. De AFM vraagt om specifieke aandacht voor de boetecategorie van de productreviewverplichting.

Datum 3 april 2019
Ons kenmerk SeMs-19032708
Pagina 8 van 8

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

ir. M.W.L. van Vroonhoven MBA
Voorzitter van het bestuur

drs. H.L. van Beusekom MBA
Bestuurslid