



Ministerie van Financiën  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

➤ Benoordenhoutseweg 23  
2596 BA Den Haag  
info@vfn.nl  
www.vfn.nl

➤ Drs. A. Reitsma  
Secretaris  
+31 (0)70 - 314 24 42  
+31 (0)6 - 23 52 98 51  
b.reitsma@vfn.nl

Datum: 17 maart 2017

Betreft: Consultatie Reclameregels inzake risicovolle financiële producten

L.S.,

Met de consultatie Reclameregels inzake risicovolle financiële producten wordt door u de mogelijkheid geboden om te reageren op de beoogde wijziging van het Besluit Gedragtoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo).

Het Besluit introduceert de mogelijkheid voor de Autoriteit Financiële Markten (AFM) om financiële producten aan te wijzen ter zake waarvan geen reclame-uitingen mogen worden gedaan die zijn gericht op consumenten in Nederland.

In de Nota van toelichting wordt kenbaar gemaakt dat de beoogde bevoegdheid voor de AFM met name is ingegeven door de vaststelling van de Europese toezichthouders en enkele nationale toezichthouders dat bepaalde risicovolle producten, waaronder binaire opties en financiële contracten ter verrekening van verschillen (cfd's), op grote schaal worden aangeboden aan consumenten. Hierbij bestaan twijfels omtrent het voldoen aan de relevante wet- en regelgeving. De betreffende financiële producten worden bovendien veelal ongeschikt geacht voor consumenten.

In de consultatie wordt aangegeven dat de aanwijzing van de producten (op basis van het beoogde nieuwe Artikel 56a BGfo) ook toe kan zien op consumptief krediet. Op basis hiervan, en op basis van de door de AFM parallel geconsulteerde Nadere regeling gedragtoezicht financiële ondernemingen Wft (Nrgfo), vindt de VFN het van belang om te reageren op de consultatie.

*De VFN is in de basis positief over het voorgelegde Besluit. Gegeven de internationale setting waarin financiële producten worden aangeboden aan consumenten, en de beperkte Europese consistentie bij de bescherming van het consumentenbelang, kan het verbieden van reclame-uitingen voor bepaalde financiële producten bijdragen aan een betere bescherming van Nederlandse consumenten.*

*De VFN plaatst in deze reactie wel kanttekeningen bij de mogelijkheden om op korte termijn een breed toepassingsgebied van het reclameverbod te realiseren. Daarnaast doen wij in deze reactie de suggestie om de formulering van het beoogde Artikel 56a BGfo meer in lijn te brengen met Artikel 4:24a Wft.*

#### Consumentenbescherming vraagt om gecoördineerd en consistent toezicht:

Op basis van de door de AFM geconsulteerde wijziging van de Nrgfo (die gebaseerd is op het geconsulteerde Besluit) kan worden vastgesteld dat beoogd wordt om een reclameverbod te introduceren voor consumptieve kredieten waarvan de kredietvergoeding hoger is dan de in Nederland ten hoogste toegelaten kredietvergoeding. Het gaat hierbij derhalve om rentepercentages die door in Nederland gevestigde kredietaanbieders niet in rekening mogen worden gebracht.

De in Nederland geldende maximale kredietvergoeding van 14% is in EU perspectief laag. Veel lidstaten kennen in het geheel geen maximering van kredietvergoeding; voor zover wel sprake is van een wettelijk maximum ligt het percentage hoger dan in Nederland. Met name kortlopende consumptieve kredieten ("flitskredieten") die worden aangeboden in en vanuit andere lidstaten kennen een rentepercentage dat veel hoger ligt dan 14%. In andere lidstaten worden rentepercentages aangeboden die meer dan 250% op jaarbasis bedragen. Door bijkomende kosten kan het jaarlijks kostenpercentage (de Europese standaard voor het weergeven van de kredietvergoeding) meer dan 1.000% bedragen.

Voor zover bij de VFN bekend, zijn er geen gecoördineerde activiteiten van de Europese toezichthouders ten aanzien van het beschermen van consumenten tegen flitskredieten.

Het meest recente *Consumer Trends Report*<sup>1</sup> van EBA maakt wel melding van zorgen over kortlopende kredieten met hoge rentepercentages, waarbij aanbieders veelal acteren op basis van het Europese paspoort. In het rapport wordt aangegeven dat in dit kader samenwerking tussen de verschillende bevoegde (Europese) autoriteiten wenselijk is. Het rapport maakt echter ook duidelijk dat er in de verschillende lidstaten beperkt aandacht wordt besteed aan het tegengaan van flitskredieten. Concrete gezamenlijke stappen ten aanzien van het beschermen van consumenten bij deze vorm van kredietverlening worden in het rapport dan ook niet genoemd.

Ondernemingen die flitskrediet aanbieden, of recentelijk nog hebben aangeboden, aan consumenten in Nederland voeren deze activiteiten veelal uit op basis van een Europees paspoort vanuit een andere lidstaat. Deze beweging is ingezet na intensieve handhaving van de AFM en verschillende resulterende boetes voor flitskredietaanbieders die in Nederland zonder vergunning krediet hebben aangeboden. In andere lidstaten kunnen flitskredietaanbieders wel binnen de wet opereren. Het ontbreken van (Europese) eisen aan een degelijke kredietwaardigheidstoetsing, en de afwezigheid van beperkingen aan de hoogte van de kredietvergoeding zijn hier debet aan.

De Europese realiteit is dat kredietverlening die niet voldoet aan het strikte Nederlandse kader vanuit andere lidstaten vrijwel onbelemmerd kan plaatsvinden.

Blijkens de Nota van toelichting zijn of worden in de EU lidstaten verschillende maatregelen getroffen ten aanzien van aanbieders van binaire opties en cfd's.

Hoewel de Europese toezichthouders ESMA en EBA al vanaf 2011 waarschuwen voor de betreffende producten, bestaat bij de lidstaten geen consensus over een wenselijke aanpak. In enkele lidstaten worden productbeperkingen (beoogd) doorgevoerd; bijvoorbeeld ten aanzien van de maximale financiële hefboom; in andere lidstaten zijn de maatregelen gericht op het beter informeren van consumenten of het beperken van reclame mogelijkheden.

In het kader van de Europese markt en het Europese toezicht mag het verbazing wekken dat gezamenlijk gesignaleerde schendingen van consumentenbelangen niet leiden tot een uniforme aanpak door de toezichthouders. De bescherming van consumenten wordt ten aanzien van deze producten door alle lidstaten op een ander wijze ingevuld. Op basis van het land-van-herkomst-beginsel worden partijen in de gelegenheid gesteld om producten aan te bieden vanuit de lidstaat met het minst stringente wetgevings- en toezicht regime. De verordening markten voor financiële instrumenten (MiFIR) zal aan de nationale toezichthouders vanaf januari 2018 de mogelijkheid bieden om de verkoop van bepaalde financiële instrumenten te verbieden. Het lijkt echter voorzienbaar dat toezichthouders van lidstaten op verschillende wijze invulling zullen geven aan deze mogelijkheid.

Bij het uitblijven van een daadwerkelijk EU brede consistente aanpak van de bij cfd's gesignaleerde schendingen van consumentenbelangen zal de problematiek nooit helemaal worden opgelost.

Gegeven het ontbreken van consistentie in het Europese toezicht kan een reclameverbod ondersteuning bieden bij het beschermen van Nederlandse consumenten:

De VFN weegt de voorgelegde bevoegdheid voor de AFM ten aanzien van het afkondigen van een reclameverbod voor bepaalde financiële producten tegen de achtergrond van de beperkte consistentie in de EU-lidstaten rond de bescherming van consumenten tegen schadelijke financiële producten.

Gegeven de beperkte uniformiteit in de Europese bescherming van consumenten is de VFN in de basis positief over de mogelijkheid voor de AFM om reclame rond schadelijke financiële producten die gericht is op Nederlandse consumenten te verbieden.

Binnen het huidige Europese stelsel lijkt een reclameverbod voor schadelijke financiële producten voorlopig de enige manier om Nederlandse consumenten te beschermen tegen schadelijke financiële producten die vanuit andere lidstaten worden aangeboden.

---

<sup>1</sup> <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Consumer+Trends+Report+2016.pdf>

Het is onduidelijk of het toepassingsgebied van het reclameverbod op korte termijn voldoende kan worden verbreed:

Zoals kenbaar wordt gemaakt in de Nota van toelichting, vallen de volgende op Nederland gerichte reclame-uitingen buiten het toepassingsgebied van het geconsulteerde Besluit.

- *online reclame-uitingen vanuit een andere lidstaat waar de financiële onderneming haar zetel heeft;*
- *online reclame-uitingen vanuit het in een andere lidstaat gelegen bijkantoor van een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat;*
- *online reclame-uitingen vanuit het in een andere lidstaat gelegen bijkantoor van een financiële onderneming met zetel in een staat die geen lidstaat is.*

Het nog beperkte toepassingsgebied van het geconsulteerde Besluit wordt veroorzaakt door Artikel 1:16 Wft, eerste lid; dit artikel bepaalt dat de wet niet van toepassing is op financiële diensten die aangemerkt kunnen worden als dienst van de informatiemaatschappij zoals bedoeld in Artikel 15d, derde lid, van Boek 3 BW. De op consumenten in Nederland gerichte online reclame-uitingen vanuit andere lidstaten kunnen als zodanig worden aangemerkt.

Blijkens de Nota van toelichting zullen de online reclame-uitingen die niet door het Besluit geraakt worden bij afzonderlijke wettelijke regeling later alsnog onder het toepassingsgebied worden gebracht.

In Artikel 1:16, tweede lid Wft is opgenomen dat de Minister kan besluiten om het BGfo van toepassing te verklaren op de betreffende diensten van de informatiemaatschappij als dit nodig wordt geacht ter bescherming van belangen. Artikel 1:16, tweede lid Wft geeft uitvoering aan artikel 3, vierde lid van de Richtlijn elektronische handel die is geïmplementeerd in de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel. Op basis van dit artikel kunnen lidstaten maatregelen treffen tegen inkomende diensten van de informatiemaatschappij als die noodzakelijk zijn voor het beschermen van consumenten.

De Aanpassingswet stelt echter aanvullende voorwaarden aan dergelijke maatregelen. Conform Artikel 5, zesde lid, dienen de lidstaten waar de verleners van de desbetreffende diensten gevestigd zijn eerst verzocht te worden om zelf maatregelen te nemen. Indien de benodigde maatregelen vervolgens niet of niet in toereikende mate worden genomen, kan de lidstaat zelf overgegaan tot het nemen van maatregelen (waarbij deze eerst kenbaar dienen te worden gemaakt bij de betreffende lidstaten en de Europese Commissie).

De Nota van toelichting maakt niet duidelijk of de genoemde stappen door Nederland reeds zijn gezet. Voor zover dit niet het geval is, lijkt het redelijk om te veronderstellen dat er nog een geruime periode vereist zal zijn alvorens het toepassingsgebied van het reclameverbod met een nadere wettelijke regeling kan worden uitgebreid.

De Aanpassingswet richtlijn elektronische handel kent een uitzondering voor situaties waarbij in verband met de bescherming van consumenten 'onverwijld' moet worden opgetreden. In dergelijke situaties kan worden volstaan met het informeren van de Europese Commissie en de betreffende lidstaten inzake de genomen maatregelen en de reden van afwijking van het reguliere traject. Gegeven het feit dat de betreffende financiële producten al geruime tijd worden aangeboden, mag echter getwijfeld worden aan het vereiste onverwijld karakter.

Zonder de wenselijke verbreding van het toepassingsgebied naar online reclame-uitingen vanuit andere lidstaten, zal het nu voorliggende Besluit niet effectief kunnen zijn. Voor zover online-uitingen vanuit andere lidstaten inzake risicovolle financiële producten niet op korte termijn effectief kunnen worden verboden, zal het Besluit belangrijke meerwaarde verliezen.

Naar mening van de VFN is het wenselijk om aan dit aspect nader aandacht te besteden in de Nota van toelichting bij het definitieve Besluit.

Aanpassing van het beoogde Artikel 56a is gewenst:

In het beoogde Artikel 56a worden in het tweede lid de kenmerken gespecificeerd die leiden tot de aanwijzingsbevoegdheid van de AFM.

In lid c is opgenomen dat financiële producten die leiden of kunnen leiden tot een belangenconflict waarbij het product afbreuk kan doen aan de belangen van de consument, kunnen worden aangewezen door de AFM (vervolgens mogen reclame-uitingen ter zake van dat product niet meer gericht zijn op consumenten in Nederland).

Het betreffende artikel is naar mening van de VFN te ruim geformuleerd.

Een reclameverbod is een vergaande stap die niet lichtvaardig genomen moet kunnen worden. Het verdient aanbeveling om bij de formulering van het betreffende lid aansluiting te vinden bij artikel 4:24a Wft rond de generieke zorgplicht. In het betreffende artikel wordt de aanwijzingsbevoegdheid van de AFM gerelateerd aan 'evidente misstanden'. In lijn hiermee zou lid c als volgt geformuleerd kunnen worden: 'het financieel product leidt of kan leiden tot evidente misstanden waarbij de gerechtvaardigde belangen van de consument onvoldoende in acht worden genomen'.

De VFN is graag bereid om een nadere toelichting te geven op deze reactie.

Hoogachtend  
Namens het bestuur van de VFN,

Bert Reitsma  
Secretaris