

Fiche 4: Richtlijn en verordening grensoverschrijdende distributie van beleggingsfondsen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de grensoverschrijdende distributie van collectieve beleggingsfondsen

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het faciliteren van de grensoverschrijdende distributie van collectieve beleggingsfondsen en houdende wijziging van de verordeningen (EU) nr. 345/2013 en (EU) nr. 346/2013

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 maart 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018) 92 en COM(2018) 110

d) EUR-Lex

http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-92_en

http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-110_en

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2018) 55

https://ec.europa.eu/info/publications/180312-proposal-investment-funds_en

f) Behandelingstraject Raad

Raad economische en financiële zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Het voorstel voor de richtlijn is gebaseerd op artikel 53 van het VWEU. Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing door het Europees Parlement, volgens de gewone wetgevingsprocedure.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie stelt een richtlijn en een verordening voor. Het richtlijnvoorstel wijzigt de richtlijn instellingen voor collectieve belegging in effecten (UCITS)¹ en de richtlijn beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM-richtlijn)². De richtlijn en de verordening hebben als doel om het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen³ door een beheerder eenvoudiger te maken. Beide voorstellen zien op het verminderen van barrières die voortvloeien vanuit nationale regelgeving. Het gaat hierbij om vereisten die gelden voor het aanbieden van beleggingsfondsen, kosten van het toezicht, administratieve vereisten en notificatievereisten. Het verbeteren van de mogelijkheden om grensoverschrijdend beleggingsfondsen aan te kunnen bieden kan het aanbieden van deze fondsen efficiënter maken (schaalvoordelen).

Inhoud richtlijn

In zowel de UCITS-richtlijn als AIFM-richtlijn worden de vereisten voor notificeren aan de toezichthouder van wijzigingen ten aanzien van het aanbieden van beleggingsfondsen in andere lidstaten geharmoniseerd. Verder wordt in de UCITS-richtlijn en AIFM-richtlijn aangegeven dat een beheerder in de lidstaat waar zij beleggingsfondsen aanbiedt ervoor dient te zorgen dat voorzieningen zijn getroffen om onder meer informatie te verstrekken aan beleggers en betalingen te verrichten en orders uit te voeren. Deze voorzieningen hoeven niet fysiek aanwezig te zijn, zoals bijvoorbeeld een vertegenwoordiger, maar mogen ook telefonisch of elektronisch worden ingericht. Het voorstel bevat verder procedures en voorwaarden waaronder een beheerder het aanbieden van een beleggingsfonds in een bepaalde lidstaat kan beëindigen. Een van die voorwaarden is dat een beheerder het aanbieden van deelnemingsrechten pas mag beëindigen als er minder dan 10 beleggers zijn die maximaal 1% van het beheerd vermogen van het desbetreffende beleggingsfonds bezitten. Tenslotte wordt in de AIFM-richtlijn een definitie van 'pre-marketing' (testen van belangstelling) opgenomen en aangegeven onder welke voorwaarden 'pre-marketing' niet kwalificeert als het aanbieden van beleggingsfondsen. Deze definitie ziet alleen op professionele partijen, omdat het testen van belangstelling in de praktijk niet voorkomt bij consumenten.

Inhoud verordening

In het voorstel voor de verordening is opgenomen dat de nationale toezichthouders nationale voorschriften met betrekking tot het aanbieden van beleggingsfondsen bekend dienen te maken. De toezichthouders moeten ESMA hiervan op de hoogte stellen. ESMA publiceert deze informatie

¹ Richtlijn nr. 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) (PbEU 2009, L 302).

² Richtlijn nr. 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009 en (EU) nr. 1095/2010 (PbEU 2011, L 174).

³ Met het aanbieden van beleggingsfondsen wordt bedoeld het aanbieden van deelnemingsrechten in een beleggingsfonds of het aanbieden van aandelen in een beleggingsmaatschappij.

vervolgens op haar website. Toezichthouders mogen voorschrijven dat reclame-uitingen over beleggingsfondsen vooraf worden voorgelegd aan de toezichthouder. Het voorleggen aan de toezichthouder mag echter geen voorwaarde zijn voor het aanbieden van beleggingsfondsen in de desbetreffende lidstaat. Wel kan de toezichthouder aanwijzingen geven om de reclame aan te passen. Ook moeten toezichthouders ten aanzien van reclame-uitingen dezelfde regels en procedures hanteren tegenover beheerders ongeacht waar in de Unie de beheerder gevestigd is. Teneinde transparant hierover te zijn, dient de toezichthouder deze regels en procedures op haar website te publiceren. Verder dient de toezichthouder jaarlijks ESMA te informeren over hoeveel reclame-uitingen zijn beoordeeld en de uitkomsten van die beoordelingen.

In de verordening wordt tevens voorgesteld dat nationale toezichthouders de kosten van het toezicht op hun website vermelden. De kosten voor het toezicht dienen in verhouding te staan tot de taakuitoefening. Ook wordt voorgesteld dat ESMA een database en tool ontwikkelt over de kosten die nationale toezichthouders in rekening brengen.

Tot slot wordt ook in de verordening betreffende Europese durfkapitaalfondsen⁴ en in de verordening betreffende Europese sociaalondernemerschapsfondsen⁵ een definitie van 'pre-marketing' opgenomen (zie inhoud richtlijn).

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd. De Commissie identificeert in haar assessment een aantal problemen voor beheerders van beleggingsfondsen die grensoverschrijdend aanbieden. Zo ondervinden beheerders hinder van verschillende nationale regels, belastingregels, de lokale markt en/of het distributienetwerk. Het voorstel heeft als doel om de verschillende nationale regels te verminderen (en te harmoniseren) om daarmee de kosten voor beheerders te verminderen wanneer zij grensoverschrijdend beleggingsfondsen aanbieden.

Als onderdeel van de impact assessment heeft de Europese Commissie een consultatie gehouden. Uit de consultatie kwam naar voren dat er verschillende nationale vereisten en toezichtspraktijken zijn met betrekking tot het gebruik van het paspoort om grensoverschrijdend aan te bieden. Deze verschillende regels en praktijken worden als een last ervaren en lijken volgens de markt onnodig. Vereisten met betrekking tot het aanbieden, kosten voor toezicht, administratieve verplichtingen (bijvoorbeeld voorzieningen treffen voor het doen van betalingen in de lidstaat waar de aanbieding plaatsvindt) en verschillende notificatievereisten worden met name als barrières gezien. Om deze barrières te verminderen worden in de impact assessment verschillende oplossingen voorgesteld, zoals bijvoorbeeld het harmoniseren van notificatieprocedures (bijvoorbeeld bij het wijzigen van informatie) en de definitie van 'pre-marketing'. Ook gaat de impact assessment in op manieren die de transparantie over de verschillende nationale vereisten en de transparantie over toezichtskosten kunnen vergroten. Ten slotte zou helder moeten zijn welke regels en procedures toezichthouders hanteren rondom reclame-uitingen. Deze oplossingen moeten leiden tot een toename van het

⁴ Verordening (EU) nr. 345/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen (PbEU 2013, L 115).

⁵ Verordening (EU) nr. 346/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 inzake Europese sociaalondernemerschapsfondsen (PbEU 2013, L 115).

grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen, het vergroten van de concurrentie, minder marktfragmentatie en meer keuzemogelijkheden voor beleggers.

De voorgestelde oplossingen zouden voor beheerders die grensoverschrijdend beleggingsfondsen aanbieden binnen de EU een jaarlijkse kostenbesparing opleveren van € 306 tot € 440 miljoen en een eenmalige kostenbesparing van € 378 tot € 467 miljoen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland steunt het verminderen van onnodige barrières voor het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen. Het kabinet heeft in de reactie op het groenboek kapitaalmarktunie en in de reactie op de consultatie inzake het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen reeds aandacht gevraagd voor barrières ten aanzien van het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld aangegeven dat het notificatieproces en de kosten die een beheerder dient te betalen aan de toezichthouder van de desbetreffende lidstaat bij het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen duidelijk moeten zijn en dat lidstaten geen additionele eisen dienen te stellen aan de notificatie, zoals het verplicht aanstellen van een vertegenwoordiger.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om barrières voor het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen te verminderen. In dat kader steunt Nederland het voorstel van de Commissie om notificaties aan toezichthouders te harmoniseren.

Nederland is ook voorstander van de verplichting voor de beheerder om voorzieningen te treffen in de lidstaat waar zij beleggingsfondsen aanbiedt om onder meer informatie te verstrekken aan beleggers, betalingen te verrichten en orders uit te voeren. De Commissie verduidelijkt dat dit ook telefonisch of elektronisch kan en dat lokale aanwezigheid niet is vereist. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat lidstaten niet langer een wettelijk vertegenwoordiger verplicht kunnen stellen voor het aanbieden van beleggingsfondsen in de desbetreffende lidstaat.

Tevens steunt Nederland het beschrijven van procedures en voorwaarden waaronder een beheerder het aanbieden van een beleggingsfonds in een bepaalde lidstaat kan beëindigen. Het belang van de beleggers dient daarbij wel in acht te worden genomen. Voorts staat Nederland positief tegenover het verduidelijken van wat moet worden verstaan onder 'pre-marketing' zodat duidelijk is wanneer het testen van belangstelling van potentiële professionele beleggers om in bepaalde nog te ontwikkelen beleggingsproducten te stappen niet valt onder het begrip 'aanbieden (marketing)'. Aandachtspunt is dat de omschrijving van 'pre-marketing' ook in de praktijk werkbaar dient te zijn.

Nederland staat ook positief tegenover het transparant maken van de nationale voorschriften en procedures die gelden voor reclame-uitingen en dat het notificeren van reclame-uitingen aan de

toezichthouder geen aanvullende voorwaarde mag zijn voor het aanbieden van beleggingsfondsen in een bepaalde lidstaat. De bevoegdheid van ESMA om richtsnoeren op te stellen met betrekking tot reclame-uitingen dient wel duidelijker ingekaderd te worden. Ook steunt Nederland het uitgangspunt dat de kosten voor het toezicht in verhouding dienen te staan tot de taakuitoefening en dat de toezichthouder de kosten die een beheerder dient te betalen voor het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen op haar website vermeldt. Tenslotte steunt Nederland de inzet om te komen tot het centraliseren van de kosten gerelateerde informatie op één locatie (database en tool ESMA).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten hebben in de zomer van 2017 met de Europese Commissie gezamenlijk overeenstemming bereikt over een herziene *roadmap*⁶ met daarin concrete acties voor het aanpakken van nationale belemmeringen. Onderdeel van de *roadmap* is het verminderen van barrières voor het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen. De lidstaten hebben zich dus gecommitted aan het aanpakken van deze barrières. De nieuwe voorstellen van de Commissie zijn gericht op het verlagen van deze specifieke barrières. Het merendeel van de lidstaten staat daarom ook positief tegenover het doel en de uitgangspunten van de voorstellen. Op deelonderwerpen zal niettemin discussie plaatsvinden, zoals over de definitie van 'pre-marketing' en de kosten die toezichthouders in rekening brengen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid. De Europese Commissie baseert de bevoegdheid voor de richtlijn op artikel 53, eerste lid, WVEU, dat ook de rechtsgrondslag voor Richtlijn 2009/65/EG (oud artikel 47, lid 2, VEG) en Richtlijn 2011/61/EU is (het huidige voorstel betreft een wijziging van deze richtlijnen). Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid om te handelen in verband met de eengemaakte dienstenmarkt. De bevoegdheid voor de nieuwe verordening wordt gebaseerd op 114 WVEU. Artikel 114 WVEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit van het richtlijnvoorstel en het voorstel voor de verordening wordt door Nederland als positief beoordeeld. Het harmoniseren van EU-regelgeving met betrekking tot beleggingsfondsen kan bijdragen aan het beter functioneren van de interne markt voor beleggingsfondsen binnen de Unie. Hetzelfde geldt voor het bewerkstelligen van meer transparantie over nationale voorschriften met betrekking tot het aanbieden van beleggingsfondsen. Doel van het voorstel van de Europese Commissie is om een meer competitieve en geïntegreerde interne markt te bewerkstelligen. Daartoe dienen de belemmeringen voor het

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9430-2017-INIT/en/pdf>

grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen te worden verminderd. Harmonisatie van regels kan alleen worden bereikt door het treffen van maatregelen op Europees niveau.

c) Proportionaliteit

Nederland is van mening dat het richtlijnvoorstel en het voorstel voor de verordening niet verder gaan dan noodzakelijk met het oog op de verwezenlijking van de doelstelling om de regelgevende belemmeringen voor de grensoverschrijdende distributie van beleggingsfondsen binnen de EU te reduceren, waarmee ook de proportionaliteitstoets positief uitvalt. De Europese Commissie streeft met zowel het richtlijnvoorstel als met het voorstel voor de verordening naar kostenbesparing voor beheerders waaronder de vermindering van de compliancekosten door het vergroten van de transparantie over nationale voorschriften en het vereenvoudigen en verduidelijken van de regels die van toepassing zijn op grensoverschrijdende dienstverlening (zoals bijvoorbeeld de omschrijving van 'pre-marketing'). De verwachting is dat hierdoor de concurrentie zal toenemen en beleggers meer keuzemogelijkheden krijgen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel van de Commissie omvat een richtlijn en een verordening.

Richtlijn

De richtlijn heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

Verordening

Het voorstel voor de verordening voorziet er onder meer in dat ESMA een aantal technische standaarden ontwikkelt. Dit betekent extra uitgaven voor ESMA en heeft derhalve consequenties voor de EU-begroting. De bijdrage vanuit de EU-begroting wordt vastgesteld op basis van een middellange termijnprojectie van de Europese toezichthouders. Deze EU-bijdrage behelst 40% van de totale kosten. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Mocht dit voorstel financiële gevolgen hebben die verder reiken dan 2020, dan is Nederland van mening dat de benodigde middelen binnen de toekomstige financiële kaders van het MFK 2021-2027 dienen te passen. Het kabinet wil niet vooruitlopen op het Commissievoorstel voor het volgende MFK en deze integraal beoordelen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Volgens de Europese Commissie zullen de kosten aanzienlijk dalen voor beheerders die beleggingsfondsen grensoverschrijdend aanbieden of de intentie hebben deze grensoverschrijdend aan te bieden in de EU. Vooral de kleinere beheerders zullen hiervan profiteren.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De regels voor het grensoverschrijdend aanbieden worden geharmoniseerd, waardoor beheerders niet aan verschillende nationale regels hoeven te voldoen. Bovendien zal voor toezichthouders van de verschillende lidstaten de verplichting komen om alle regels die gelden voor beheerders die beleggingsfondsen aanbieden op hun website te vermelden. Hierdoor zullen waarschijnlijk de administratieve lasten en overige nalevingkosten dalen.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Door het harmoniseren van de regels voor het grensoverschrijdend aanbieden wordt het gelijke speelveld tussen beleggingsinstellingen die aanbieden in verschillende lidstaten versterkt. Daarmee zijn de voorstellen dus positief voor de concurrentie.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel betreft een richtlijn en een verordening. De richtlijn heeft gevolgen voor nationale wet- en regelgeving; richtlijnen dienen immers omgezet te worden in het nationale recht. Deze regels zijn geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo). Implementatie van de nieuwe richtlijn zal daarom met name leiden tot wijziging van de Wft en het BGfo. De verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten. Het toezicht op de naleving van de verordening wordt echter middels het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten geoperationaliseerd. De verordening zal derhalve maar zeer beperkt leiden tot wijzigingen van het nationale wettelijk kader.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel van de Commissie omvat een richtlijn en een verordening.

Richtlijn

De richtlijn bevat geen gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen.

Verordening

De verordening bevat vijf bepalingen die de Europese Commissie de bevoegdheid geven om technische reguleringsnormen (regulatory technical standards, RTS (middels gedelegeerde handelingen) en implementing technical standards, ITS (middels uitvoeringshandelingen)) vast te stellen. Dit betreft de artikelen 3, derde lid, 7, derde en vierde lid, 11, tweede en derde lid. Van deze artikelen geven de artikelen 3, derde lid, 7, vierde lid, 11, derde lid, de Commissie de bevoegdheid om technische reguleringsnormen (ITS) vast te stellen voor standaarden, sjablonen en procedures voor notificaties aan ESMA. De vast te stellen ITS zien op een nadere concretisering

van de in de richtlijn opgenomen hoofdnormen om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Nederland kan zich daarom vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen. De procedure omtrent het vaststellen van ITS wordt gegeven door artikel 15 Verordening 1095/2010.

De artikelen 7, derde lid, en 11, tweede lid, geven de Commissie de bevoegdheid om technische reguleringsnorm (RTS) vast te stellen ter nadere specificatie van de informatie die aan ESMA genotificeerd moet worden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om informatie over de kosten die de toezichthouder in rekening brengt bij de beheerder en informatie over de aanwezigheid van een bijkantoor in een andere lidstaat. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor RTS in bovenvermelde gevallen. De vast te stellen RTS zien steeds op een beperkte nadere invulling van de informatie die genotificeerd moet worden. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling van het basisinstrument alleen via delegatie kan worden verleend. De procedure omtrent het vaststellen van RTS wordt gegeven door de artikelen 10 tot en met 14 van Verordening 1095/2010.

Wat betreft de vaststelling van een RTS of ITS hebben de Raad en het Europees Parlement, afhankelijk van de omstandigheden, één tot zes maanden om bezwaar te maken tegen de vaststelling.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De richtlijn dient 24 maanden na publicatie in het publicatieblad te worden geïmplementeerd en toegepast. De verordening wordt 20 dagen na publicatie in het publicatieblad van toepassing, op een enkele bepalingen na, die 24 maanden na publicatie in het publicatieblad van toepassing worden. Deze implementatietermijnen zijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie zal 36 maanden na implementatie van de richtlijn, mede op basis van een openbare consultatie, de werking van de richtlijn evalueren. De werking van de verordening zal 60 maanden nadat deze van toepassing wordt, worden geëvalueerd. Het kabinet meent dat een evaluatie gewenst is en dat de gekozen termijn voldoende lang is om de effectiviteit van de nieuwe regelingen te beoordelen. Wel geeft het kabinet er de voorkeur aan om de voorstellen tegelijkertijd te evalueren.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorzien. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is belast met het toezicht op Nederlandse beheerders van beleggingsfondsen. De handhaving van de voorgestelde maatregelen ligt bij de AFM.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.