

Rolnummer 5871
Arrest nr. 86/2015 van 11 juni 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 30 juli 2013 « tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) » en van artikel 9 van de wet van 21 december 2013 « houdende invoeging van boek VI ‘ Marktpraktijken en consumentenbescherming ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht », ingesteld door de beroepsvereniging « Fédération des Courtiers d’assurances & Intermédiaires Financiers de Belgique » en de nv « A. Van Ingelgem et Fils ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 februari 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 maart 2014, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging (de artikelen 2, 3, 5, 6, 7, 12, 3°, 19, 23, 49, 50, 60, 64, 65 en 69) van de wet van 30 juli 2013 « tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 augustus 2013, tweede editie) en van artikel 9 van de wet van 21 december 2013 « houdende invoeging van boek VI ‘ Marktpraktijken en consumentenbescherming ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2013, derde editie) ingesteld door de beroepsvereniging « Fédération des Courtiers d’assurances & Intermédiaires financiers de Belgique » en de nv « A. Van Ingelgem et Fils », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Gouzée, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 3 februari 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût et T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 maart 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek, ingediend binnen voormelde termijn, van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 3 maart 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 maart 2015.

Op de openbare terechtzitting van 18 maart 2015 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. D. Gouzée en Mr. P. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
  - . Mr. F. Tulkens, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet onderling in samenhang gelezen en/of met het beginsel van rechtszekerheid, alsook uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verzoekende partijen verwijten artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 « tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) » (hierna : de wet van 30 juli 2013) de gedragsregels van de « Markets in Financial Instruments Directive » (richtlijn markten voor financiële instrumenten) (hierna : MiFID), die zijn uitgewerkt voor de bank- en financiële sector, om te zetten voor de verzekeringssector, en artikel 7 van die wet te bepalen dat de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen, eveneens van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen. Geen enkele bepaling van die wet past echter de MiFID-gedragsregels aan aan de specificiteit van de sectoren van de verzekeringen en van de verzekeringsbemiddeling; de artikelen 7 en 19 van de wet voorzien immers slechts in een mogelijkheid, voor de Koning, om die gedragsregels aan te passen aan de specificiteit van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling.

A.1.2. In een eerste onderdeel verwijten de verzoekende partijen artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, in samenhang gelezen met artikel 19 van die wet, dat het, enerzijds, de bank- en financiële sector en, anderzijds, de sector van de verzekeringstussenpersonen op identieke wijze behandelt. Die twee sectoren omvatten echter categorieën van personen die zich in een verschillende situatie bevinden. De MiFID-regels moesten noodzakelijkerwijs worden aangepast aan de bijzonderheden van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling. Bankproducten worden immers door een belegger gekocht met het oog op een persoonlijk voordeel, om zijn vermogen uit te breiden of te vrijwaren, terwijl op verzekeringsproducten door een verzekeringnemer wordt ingeschreven om de risico's te dekken waaraan een of meerdere verzekerden worden blootgesteld, in het voordeel van een begunstigde die een andere persoon kan zijn dan de verzekeringnemer of de verzekerden. Het proces van conceptualisering van verzekeringsproducten is bovendien, net zoals de commercialisering ervan, verschillend van dat van bankbeleggingsproducten. De verzoekende partijen wijzen erop dat de wetgever zelf erkent dat een aanpassing van de gedragsregels onontbeerlijk is gezien de specificiteit van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet. De verzoekende partijen brengen op niet-exhaustieve wijze verschillende elementen aan die getuigen van het onaangepaste karakter van de MiFID-gedragsregels voor de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling : het onderscheid dat wordt gemaakt tussen professionele en niet-professionele cliënten berust op criteria die eigen zijn aan de banksector; de regeling van de verzekeringstussenpersonen, in termen van informatievereisten, zoals ze is bepaald bij de wet van 27 maart 1995, steunt op het onderscheid tussen grote risico's en andere risico's, een onderscheid dat niet wordt overgenomen door de MiFID-regels; artikel 27, §§ 4 en 5, van de wet van 2 augustus 2002 vereist de uitvoering van een « *suitability test* » die tot doel heeft de financiële situatie, de financiële kennis, de beleggingsdoelstellingen en het risicoprofiel van de cliënt te bepalen, terwijl zulk een test totaal niet geschikt is voor een zeer groot aantal verzekeringsproducten, en in het bijzonder voor de schadeverzekeringen en de levensverzekeringen die geen belegging zijn; artikel 27, § 3, van de wet van 2 augustus 2002 vereist dat de cliënt wordt geïnformeerd over de kosten en lasten die zijn verbonden aan het gecommmercialiseerde product.

De verzoekende partijen wijzen ten slotte erop dat, ook al wordt de Koning gemachtigd het toepassingsgebied en de draagwijdte van de MiFID-gedragsregels aan te passen aan de bijzonderheden van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling, die bevoegdheid, die de partijen overigens als onregelmatig beschouwen, louter facultatief is en mogelijk niet wordt uitgeoefend. De regeling die aldus toepasselijk wordt gemaakt op de verzekeringstussenpersonen, is discriminerend en doet afbreuk aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid. De artikelen 7 en 19 van de wet van 30 juli 2013 zijn overigens,

doordat zij niet onmiddellijk de MiFID-regels aan de sector aanpassen en zulk een aanpassing laten afhangen van de Koning zonder evenwel te bepalen dat zij verplicht is, een bron van rechtsonzekerheid en doen afbreuk aan de waarborg die wordt geboden door het beginsel van rechtszekerheid, met schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.1.3. In een tweede onderdeel verwijten de verzoekende partijen artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 de in België ingeschreven verzekeringstussenpersoon te onderwerpen aan de nieuwe MiFID-gedragsregels bij zijn activiteiten van bemiddeling. De gedragsregels zijn dus zonder onderscheid van toepassing op alle activiteiten van verzekeringsbemiddeling, ongeacht of zij worden uitgeoefend op het Belgische grondgebied dan wel in een ander land, met inbegrip van de andere lidstaten van de Europese Unie. Die bepaling verzwaart in aanzienlijke mate de uitoefening en de kosten van het beroep van Belgisch verzekeringstussenpersoon. De andere lidstaten voorzien echter niet in zulke strenge gedragsregels. De Belgische verzekeringstussenpersonen worden dus benadeeld op de markten van de andere landen van de Europese Unie waarop zij hun activiteit mogen uitoefenen overeenkomstig de richtlijn 2002/92/EG, mits de inachtneming van een kennisgevingsprocedure. Artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 creëert aldus een belemmering voor de vrijheid van vestiging en voor het vrij verrichten van diensten, wat strijdig is met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en afbreuk doet aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet. Indien artikel 12, § 5, van de richtlijn 2002/92/EG de lidstaten toestaat om, ten laste van de verzekeringstussenpersoon, te voorzien in een strengere informatieregeling dan die welke bij de richtlijn is bepaald, is dat echter op voorwaarde dat die bepalingen in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, wat onder meer de inachtneming van de artikelen 49 en 56 van het VWEU inhoudt. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten toelaatbaar indien zij dwingende redenen van algemeen belang dient, indien zij geschikt is om de verwezenlijking van het ermee beoogde doel te waarborgen en indien zij niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Ook al vormt te dezen de bescherming van de consument een dwingende reden van algemeen belang, toch wijzen de verzoekende partijen erop dat de ingevoerde maatregelen onevenredig zijn met het beoogde doel omdat de MiFID-gedragsregels niet aangepast zijn aan de specificiteit van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling. De verzoekende partijen nemen in dat verband de grieven over die reeds werden aangevoerd met betrekking tot het eerste onderdeel van het eerste middel. Zij wijzen nog op het onaangepaste karakter van de verplichting, voor de makelaar, om de cliënt te informeren over de beleggingsrisico's die verbonden zijn aan het gecommmercialiseerde product, wanneer dat laatste geen betrekking heeft op een belegging maar op de verzekering van schade. Zij wijzen nog erop dat de gedragsregels eveneens voor de verzekeringstussenpersonen gelden wanneer zij deelnemen aan een overheidsopdracht. In zulk een geval worden de eisen van de aanbestedende overheid omschreven in het bestek, zonder dat de verzekeringstussenpersoon de keuzen van de aanbestedende overheid kan beïnvloeden. De gedragsregels die de verzekeringstussenpersonen moeten naleven, kunnen de ingediende offerte niet-conform maken en zullen in elk geval de kosten van de Belgische verzekeringstussenpersoon doen toenemen, waardoor hij wordt benadeeld ten opzichte van andere inschrijvers die in andere lidstaten gevestigd zijn, terwijl voor de bescherming van de aanbestedende overheid niet dezelfde vereisten gelden als voor de bescherming van de cliënt-« burger », rekening houdend met de bijzonderheden van de wet op de overheidsopdrachten.

A.2.1. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, betwist de Ministerraad dat de sector van de verzekeringstussenpersonen zich in een situatie zou bevinden die volkomen verschillend is van die van de bank- en financiële sector. De Ministerraad baseert zich in dat verband op de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 2013. Hij erkent niettemin dat bepaalde regels die van toepassing zijn op de bank- en financiële sector, niet pertinent zijn voor de verzekeringen die geen belegging zijn. Om die reden heeft de wetgever, in de artikelen 7, 19 en 60 van de bestreden wet van 30 juli 2013, voorzien in de mogelijkheid, voor de Koning, om die regels aan te passen. De wetgever wilde dus wel degelijk voorzien in een gedifferentieerd systeem voor de verschillende betrokken sectoren. Het doel van de wetgever was overigens dat de Koning van die machtiging gebruik zou maken vóór 1 januari 2014, en dus vóór de inwerkingtreding van die bepalingen. Toen hij in december 2013 vaststelde dat de Koning nog geen gebruik had gemaakt van die machtiging, heeft de wetgever beslist de inwerkingtreding van de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 uit te stellen. Dat bevestigt de intentie van de wetgever om in aangepaste regels te voorzien. De aanpassing van de MiFID-gedragsregels aan de verschillende sectoren werd ten uitvoer gelegd bij drie koninklijke besluiten van 21 februari 2014: het koninklijk besluit van 21 februari 2014 over de regels voor de toepassing van de artikelen 27 tot 28*bis* van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten op de verzekeringssector (koninklijk besluit « niveau 1 »), het koninklijk besluit van 21 februari 2014 inzake de krachtens de wet vastgestelde gedragsregels en regels over het beheer van belangenconflicten, wat de verzekeringssector betreft (koninklijk besluit « niveau 2 ») en het koninklijk besluit van 21 februari 2014 tot wijziging van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de

distributie van verzekeringen (koninklijk besluit nr. 3). Twee van die drie besluiten werden reeds bekrachtigd bij artikel 350 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen (de « Verzekeringwet »), met uitwerking op de datum van hun respectieve inwerkingtreding.

De Ministerraad onderstreept dat de benadering van de Belgische wetgever dezelfde is als die welke op Europees en internationaal niveau wordt gebruikt. Hij baseert zich in dat verband, voor het Europese niveau, op het voorstel tot herziening van de richtlijn 2002/92/EG van het Europees Parlement van 9 december 2002 betreffende verzekeringbemiddeling (IMD II) (hierna: richtlijn 2002/92/EG). Dat voorstel strekt ertoe beknopte, vergelijkbare en gestandaardiseerde informatie te bieden aan de Europese retailbeleggers, bij de aankoop van beleggingsproducten. De beoogde beleggingsproducten zijn, onder andere, bepaalde verzekeringsovereenkomsten die voor beleggingen worden gebruikt. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, voorziet het IMD II-voorstel in gedragsregels die gelden voor alle verzekeringproducten en in bijkomende gedragsregels die gelden voor de verzekeringproducten met een beleggingscomponent.

De Ministerraad wijst nog erop dat de koninklijke besluiten van 21 februari 2014 geen gebruik maken van het onderscheid tussen professionele en niet-professionele cliënten, dat het koninklijk besluit « niveau 2 » het onderscheid tussen grote risico's en andere risico's overneemt, dat de « *suitability test* » enkel van toepassing is wanneer de verzekeringstussenpersoon advies verstrekt over spaar- of beleggingsverzekeringen, en dat de verzekeringsovereenkomsten zonder beleggingscomponent eveneens kosten en lasten met zich meebrengen.

De Ministerraad besluit dat de verzoekende partijen geen belang meer hebben bij het middel gezien de aanneming van de koninklijke besluiten van 21 februari 2014 en de bekrachtiging van twee van die besluiten door de « Verzekeringwet ». Het middel is in elk geval niet gegrond.

A.2.2. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, herinnert de Ministerraad eraan dat, volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Justitie van de Europese Unie, een beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten toelaatbaar is indien zij dwingende redenen van algemeen belang dient, indien zij geschikt is om de verwezenlijking van het ermee beoogde doel te waarborgen en indien zij niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. De Ministerraad is van mening dat de analyse van de verzoekende partijen in sommige opzichten verkeerd is. In de eerste plaats gelden de MiFID-gedragsregels die van toepassing zijn op de in België ingeschreven verzekeringstussenpersonen enkel voor hun in België verrichte bemiddelingsactiviteiten. Dat beginsel werd bevestigd bij artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit « niveau 1 » en bij artikel 25, tweede lid, van het koninklijk besluit « niveau 2 ». Overigens zijn de MiFID-gedragsregels aan de specificiteit van de sector van de verzekeringbemiddeling aangepast bij de koninklijke besluiten van 21 februari 2014, zodat de verzoekende partijen in dat opzicht geen belang meer hebben bij het middel.

Wat betreft het argument van de verzoekende partijen in verband met de toepassing van de MiFID-gedragsregels op de verzekeringstussenpersonen die deelnemen aan een overheidsopdracht, preciseert de Ministerraad dat de buitenlandse tussenpersonen eveneens aan de MiFID-gedragsregels zijn onderworpen, dat de banksector evenmin een uitzondering geniet in dat verband en, ten slotte, dat de voormelde richtlijn 2002/92/EG (zoals omgezet in Belgisch recht, in de wet « verzekeringbemiddeling ») evenmin in een uitzondering voorziet, in geval van een overheidsopdracht, op de verplichting om rekening te houden met de vereisten en de behoeften van de cliënten. De Ministerraad ziet niet waarom de wet van 30 juli 2013 in zulk een uitzondering zou moeten voorzien.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat de MiFID-gedragsregels ook in andere lidstaten zijn uitgebreid tot de verzekeringssector, meer bepaald in het Verenigd Koninkrijk, in Italië en in Nederland. De Ministerraad besluit dat het middel onontvankelijk is bij ontstentenis van belang en, subsidiair, dat het niet gegrond is.

A.3.1. Wat het belang bij het middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen de Ministerraad dat zij de regelmatigheid en de evenredigheid van de koninklijke besluiten van 21 februari 2014 voor de Raad van State hebben betwist en dat de procedures hangende zijn. Zij preciseren ook dat zij voor het Grondwettelijk Hof een vernietigingsberoep zullen instellen tegen, onder andere, artikel 350 van de wet van 4 april 2014, om kritiek uit te oefenen op de ongrondwettigheden van de koninklijke besluiten van 21 februari 2014, die aldus door de wetgever zijn overgenomen.

Zij wijzen ook erop dat het middel kritiek heeft op het feit dat de artikelen 7 en 19 van de bestreden wet niet noodzakelijkerwijs een aanpassing van de MiFID-gedragsregels opleggen en dat de wettelijke bekrachtiging van de besluiten zulk een aanpassing niet verplicht, noch onontbeerlijk maakt. Indien artikel 350 van de wet van

4 april 2014 zou worden vernietigd of opgeheven en/of indien het koninklijk besluit « niveau 2 » door de Raad van State nietig zou worden verklaard, zou een essentieel gedeelte van de aanpassing van de gedragsregels niet meer bestaan. Aangezien het koninklijk besluit « niveau 2 » niet is bekrachtigd bij de wet van 4 april 2014, is de Koning overigens in staat het op te heffen, wat zou betekenen dat men terugkomt op een onontbeerlijk gedeelte van de doorgevoerde aanpassing.

A.3.2. Wat het eerste onderdeel van het middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen de Ministerraad dat de aanpassing van de MiFID-gedragsregels precair is en dat zij overigens onevenredig is. De benadering die door de Belgische wetgever is gebruikt, is niet vergelijkbaar met die welke is gebruikt door de Europese wetgever, die onmiddellijk een onderscheid heeft gemaakt tussen de verzekeringsproducten met een beleggingscomponent en de andere verzekeringsproducten en die de MiFID-gedragsregels heeft aangepast aan de specificiteit van die verzekeringsproducten met een beleggingscomponent. Het voorstel van richtlijn « IMD II » heeft, net zoals de richtlijn 2002/92/EG, tot doel het geheel van de verzekeringsovereenkomsten te regelen. Het voorziet echter in een versterkte regeling van verplichtingen, gebaseerd op de MiFID-gedragsregels, voor uitsluitend de verzekeringen met een beleggingscomponent. Het gaat overigens niet om een overname van de MiFID-gedragsregels die zijn ontwikkeld voor de bank- en financiële sector.

A.3.3. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, in de veronderstelling dat de door de Ministerraad verdedigde interpretatie kan worden gevolgd, vragen de verzoekende partijen dat het Hof akte neemt van het feit dat, volgens een gecombineerde lezing van de artikelen 7 en 19 van de wet van 30 juli 2013, de MiFID-gedragsregels enkel op de verzekeringstussenpersonen van toepassing zijn voor wat betreft hun bemiddelingsactiviteiten op het Belgische grondgebied. De verzoekende partijen zijn echter van mening dat die vaststelling, alsook de aanpassing die werd doorgevoerd bij de koninklijke besluiten van 21 februari 2014, niet volstaan om de ongrondwettigheid van de wet te verhelpen. De aanpassing blijft precair en is niet evenredig met het nagestreefde doel. Tegen de koninklijke besluiten is beroep tot nietigverklaring ingesteld en, voor zover nodig, dient de kritiek die in die beroepen wordt uiteengezet op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, te worden beschouwd als zijnde *in casu* integraal overgenomen. De verzoekende partijen zijn eveneens van plan de wet van 4 april 2014 aan te vechten.

De verzoekende partijen besluiten dat de bestreden bepalingen derhalve nog steeds de artikelen 49 en 56 van het VWEU, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, schenden, of althans een schending toelaten.

A.4.1. Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, repliceert de Ministerraad dat de verzoekende partijen wel degelijk geen belang meer hebben bij het middel omdat het belang dat zij aanvoeren, louter hypothetisch is en afhangt van een eventuele vernietiging van de koninklijke besluiten en van de wet van 4 april 2014, die pas na het arrest van het Hof in onderhavig beroep, zal plaatsvinden. Het belang bij een middel dient echter te worden beoordeeld op het ogenblik dat het vernietigingsberoep wordt ingesteld, tot aan de uitspraak van het arrest van het Hof.

Het is even betwistbaar en hypothetisch te beweren dat de Koning de besluiten zou kunnen opheffen of wijzigen. Twee van de besluiten werden bij wet bekrachtigd. Het koninklijk besluit « niveau 2 » zou slechts in de marge door de Koning kunnen worden gewijzigd, rekening houdend met de beginselen vervat in het koninklijk besluit « niveau 1 ».

A.4.2. Ten gronde benadrukt de Ministerraad dat de Belgische wetgever nooit heeft beweerd Europese regels vooraf te willen omzetten. Hij heeft gekozen voor een soortgelijke benadering, namelijk, enerzijds, het vaststellen van een reeks gedragsregels die gelden voor alle verzekeringstypes en, anderzijds, het aannemen van specifiekere regels voor de « spaar- en beleggingsverzekeringen ». De details van die regels verschillen in voorkomend geval van de Europese en buitenlandse voorbeelden, maar stemt overeen met een Europese tendens, wat aantoont dat de benadering van de Belgische wetgever in elk geval niet onredelijk is. Voor zover nodig herinnert de Ministerraad eraan dat de Europese richtlijnen de Belgische Staat slechts binden met betrekking tot het te bereiken resultaat en niet met betrekking tot de aan te wenden middelen, en dat zowel de richtlijn 2002/92/EG als het voorstel van richtlijn « IMD II » minimale harmonisatierichtlijnen zijn. Hij wijst ten slotte erop dat het Hof niet vermag te oordelen over de correcte omzetting, door de Belgische Staat, van de voormelde richtlijnen, die overigens niet in het middel worden beoogd.

A.4.3. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, repliceert de Ministerraad dat de kritiek van de verzoekende partijen louter hypothetisch is en geen voorwerp meer heeft sinds de aanneming van de reeds geciteerde koninklijke besluiten. Het tweede onderdeel van het eerste middel is overigens onontvankelijk in

zoverre de kritiek van de verzoekende partijen betrekking heeft op die besluiten, en niet op de wettelijke normen die in de onderhavige zaak worden bestreden.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.5.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet onderling in samenhang gelezen en/of met het beginsel van rechtszekerheid en/of het beginsel van gewettigd vertrouwen. De verzoekende partijen verwijten artikel 69 van de wet van 30 juli 2013, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 21 december 2013 «houdende invoeging van boek VI 'Marktpraktijken en consumentenbescherming' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht » (hierna : de wet van 21 december 2013), te bepalen dat de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 in werking treden op 30 april 2014.

A.5.2. In een eerste onderdeel onderstrepen de verzoekende partijen dat de termijn waarover de verzekeringstussenpersonen beschikken om zich aan hun nieuwe gedragsregels aan te passen, onevenredig is en geen draagwijdte meer heeft rekening houdend met de wijzigingen die door de Koning moeten worden aangenomen en die nog steeds niet zijn aangenomen. De wetgever zelf heeft geoordeeld dat een aanpassingsperiode onontbeerlijk was. Die vaststelling is gerechtvaardigd omdat de verzekeringstussenpersonen, om te voldoen aan alle nieuwe gedragsregels, een reeks documenten en procedures moeten invoeren en hun internetsite en hun interne organisatie substantieel moeten wijzigen. Een correcte voorbereiding op de toepassing van de MiFID-gedragsregels is des te meer onontbeerlijk daar de inachtneming van die gedragsregels voortaan een voorwaarde is voor de inschrijving en het behoud van de inschrijving van verzekeringstussenpersonen in het beroepsregister, en omdat een niet-naleving van die regels aanzienlijke gevolgen heeft voor de verzekeringstussenpersonen, aan wie administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter en burgerlijke sancties kunnen worden opgelegd. De MiFID-gedragsregels moeten echter noodzakelijkerwijs worden aangepast aan de bijzonderheden van de sector en, bij ontstentenis van die aanpassingsregels, zijn de verzekeringstussenpersonen niet in staat om zich concreet voor te bereiden op de inwerkingtreding van de wet. In ondergeschikte orde wijzen de verzoekende partijen erop dat de ontwerpen van koninklijke besluiten die worden uitgewerkt, bij de verzekeringstussenpersonen de legitieme verwachting hebben gecreëerd dat een aangepaste regeling zal worden aangenomen. In afwachting van die koninklijke besluiten kunnen de verzekeringstussenpersonen niet op passende wijze voldoen aan de vereisten van de nieuwe gedragsregels. De modeldocumenten die waren voorbereid om te voldoen aan de verplichting om een « *suitability test* » uit te voeren, werden overigens niet passend geacht door de « Financial Services and Markets Authority » (de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (hierna : FSMA)). In de veronderstelling dat de Koning de koninklijke besluiten aanneemt vóór de inwerkingtreding van de wet, is het duidelijk dat de adressaten niet in staat zullen zijn hun gedrag aan te passen, om tegen 30 april 2014 in orde te zijn. De aanpassingsperiode waarvan de wetgever het onontbeerlijke karakter heeft erkend, wordt op die manier grotendeels uitgehold. Bijgevolg laat artikel 69 van de wet van 30 juli 2013, in samenhang met de artikelen 7 en 19 van die wet, niet toe het nagestreefde doel te bereiken, en is het onevenredig. Het behandelt de verzekeringstussenpersonen op discriminerende wijze in zoverre het hun geen doelmatige aanpassingsperiode toekent. Daaruit volgt een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen, alsook een schending van artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, omdat de ontoereikende termijn afbreuk doet aan een behoorlijke uitoefening van het beroep en aan het recht op arbeid van de verzekeringstussenpersonen.

A.5.3. In een tweede onderdeel wijzen de verzoekende partijen erop dat de aanpassingstermijn die aan de verzekeringstussenpersonen wordt toegekend, discriminerend is, of althans onevenredig omdat de beleggingsondernemingen en de kredietinstellingen een veel langere termijn hebben genoten om zich op de inwerkingtreding van de MiFID-regels voor te bereiden.

Terwijl de verzekeringstussenpersonen theoretisch gezien slechts over een termijn van acht maanden beschikken om hun werkmethoden, hun kantoren, hun internetsites en hun databanken aan te passen aan de nieuwe verplichtingen, en terwijl die termijn gedeeltelijk zijn draagwijdte verliest bij ontstentenis van een aanpassing van de regels door de Koning, hebben de beleggingsondernemingen en de kredietinstellingen een termijn van drie en een half jaar genoten om zich tegen 1 november 2007 aan de MiFID-gedragsregels aan te passen, aangezien de richtlijn 2004/39/EG van 21 april 2004 dateert. Voor de verzekeringstussenpersonen was het daarentegen volkomen onmogelijk om zich voor te bereiden op de toepassing van de MiFID-gedragsregels vóór de inwerkingtreding van de wet van 30 juli 2013. Dat geldt des te meer omdat die regels oorspronkelijk zijn

ingevoerd voor de sector van de beleggingsdiensten en omdat de wetgever zelf heeft erkend dat die regels niet zijn aangepast aan de verzekeringssector. Een ontwerp van richtlijn dat ertoe strekt een aan de verzekeringstussenpersonen aangepaste versie van de MiFID-regels om te zetten, wordt thans onderzocht, maar heeft enkel betrekking op de verzekeringsproducten met een beleggingscomponent, wat niet het geval is voor de schadeverzekeringsovereenkomsten en voor bepaalde levensverzekeringsovereenkomsten die niet beantwoorden aan een beleggingslogica.

A.6.1. Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, wijst de Ministerraad in de eerste plaats erop dat de sector van de verzekeringen en van de verzekeringstussenpersonen zowel tijdens de uitwerking van de wet van 30 juli 2013 als tijdens de uitwerking van de koninklijke besluiten betreffende de « gedragsregels » werd geraadpleegd.

Het IMD II-voorstel dateert overigens van 3 juli 2012. Dat voorstel bevat regels die sterk lijken op de regels waarin de wet van 30 juli 2013 en de koninklijke besluiten van 21 februari 2014 voorzien.

De Ministerraad herinnert eraan dat de inwerkingtreding van de wet werd uitgesteld om te vermijden dat de MiFID-gedragsregels op ongedifferentieerde wijze op de verschillende sectoren zouden worden toegepast. Daarna zijn de reeds vermelde koninklijke besluiten aangenomen. Bovendien heeft de FSMA een omzendbrief FSMA/2014/02 van 16 april 2014 betreffende de uitbreiding van de MiFID-gedragsregels tot de verzekeringssector gepubliceerd die de meeste bepalingen van de besluiten toelicht.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat het juist is dat de inachtneming van de MiFID-gedragsregels een voorwaarde zal zijn, vanaf 30 april 2014, voor het behoud van de inschrijving van de verzekeringstussenpersonen bij de FSMA; in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, zal de inachtneming van de gedragsregels echter geen voorwaarde zijn voor de inschrijving van de verzekeringstussenpersonen bij de FSMA. De kennis van die regels zal daarentegen, vanaf 30 april 2014, een element vormen van de beroepskennis die vereist is voor de inschrijving als tussenpersoon. Niettemin wordt in een overgangperiode van één jaar voorzien voor de verzekeringstussenpersonen die op 30 april 2014 reeds zijn ingeschreven in het register van de FSMA, om de kennis van die regels aan te tonen. Overigens is de FSMA zich ervan bewust dat de overgangperiode relatief kort is en dat zij haar organisatie zal moeten aanpassen om zich te voorzien van een team en van de nodige middelen om de inachtneming van de regels te controleren. De Ministerraad is dan ook van mening dat de FSMA dat nieuwe wettelijke kader waarschijnlijk met voorzichtigheid zal toepassen. Indien de FSMA een maatregel zou nemen tegen een verzekeringstussenpersoon die de MiFID-gedragsregels heeft geschonden, zou het, bij een beroep tegen zulk een maatregel, de bodemrechter toekomen te bepalen of de aanpassingstermijn die aan die tussenpersoon bij de wet is toegekend, al dan niet de oorzaak is van die schending.

A.6.2. Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, betwist de Ministerraad dat de verzekeringstussenpersonen een kortere termijn zouden hebben gehad dan de beleggingsondernemingen en kredietinstellingen, om zich aan te passen. De Ministerraad herinnert eraan dat de sector werd geraadpleegd, wat niet het geval was voor de beleggingsondernemingen en kredietinstellingen bij de omzetting van de richtlijn 2004/39/EG. Bovendien heeft de FSMA in 2013 verschillende werkvergaderingen met de representatieve beroepsverenigingen van de verzekeringssector belegd en heeft zij naderhand een opleidingssessie georganiseerd. Bovendien dateert het IMD II-voorstel van 3 juli 2012. De verzekeringssector kon en moest zich redelijkerwijs ook verwachten aan de uitbreiding van de MiFID-gedragsregels tot die sector, sinds de bevoegdheidsoverdracht die bij de wet van 2 juli 2010 in artikel 28<sup>ter</sup> van de wet van 2 augustus 2002 werd ingevoegd.

De Ministerraad wijst nog erop dat de taak van de beleggings- en kredietinstellingen ingewikkelder was rekening houdend met het feit dat de MiFID-gedragsregels destijds een nieuw concept vormden, terwijl de verzekeringstussenpersonen gedeeltelijk kunnen steunen op de opgebouwde ervaring.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat een snelle omzetting van de MiFID-regels voor de verzekeringssector gerechtvaardigd is gezien het hoofddoel van de wetgever, namelijk de transversale samenhang van de regels inzake bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten versterken. Rekening houdend met het feit dat, in de praktijk, nieuwe verzekeringsproducten werden ontwikkeld als alternatief voor de financiële instrumenten, ontbrak er een « *level playing field* » tussen de verschillende aanbieders van financiële producten of diensten, wat in het nadeel kon spelen van de afnemers van zulke verzekeringsproducten. Een langere aanpassingstermijn zou bijgevolg strijdig zijn geweest met het hoofddoel van de wetgever.

A.7.1. Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat, door het uitstel van de inwerkingtreding van de wet, de tussenpersonen geen toereikende termijn hebben gekregen omdat de onontbeerlijke aanpassing van de bestreden gedragsregels maanden heeft aangesleept.

Overigens laat het feit dat men op de hoogte is van de wil van de wetgever of het feit dat de verzekeringssector werd geraadpleegd, de verzoekende partijen niet toe zich voor te bereiden op een uitbreiding van de regels, omdat zulk een aanpassing slechts kan worden gedaan wanneer de definitieve regeling door de wetgever of door de Koning is aangenomen.

De verzoekende partijen wijzen nog erop dat het voorstel van de IMD II-richtlijn de sector niet in staat stelde zich op de in het geding zijnde regels voor te bereiden. Het gaat immers slechts om een voorstel, dat meermaals werd gewijzigd en dat nog steeds niet definitief is. Overigens zijn de in België aangenomen wettelijke regels op die richtlijn geïnspireerd, maar gaan zij ook verder dan wat in de voorstellen van richtlijnen is voorzien.

De verzoekende partijen wijzen nog erop dat het pas vanaf de publicatie van de door de Ministerraad geciteerde omzendbrief van de FSMA is dat de verzekeringstussenpersonen zich hebben kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van de wet, wat betekent dat zij slechts een aanpassingsperiode van veertien dagen hebben gehad, hetgeen kennelijk onvoldoende is.

Wat het risico van sancties betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat het aanstootgevend is om tegen 30 april 2014 de inachtneming te eisen van gedragsregels die men pas een jaar later dient te kennen, aangezien de verzekeringstussenpersonen tijd hebben tot 1 mei 2015 om hun kennis van de nieuwe gedragsregels aan te tonen.

Overigens zijn de verzoekende partijen van mening dat de beweringen dat de FSMA voorzichtig controle zal uitoefenen, de ongrondwettigheid van de wet niet kunnen verhelpen. Het feit dat de wet niet concreet door de uitvoerende macht ten uitvoer zou worden gelegd, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de overheden, en heeft geen enkele wettelijke grond. Bovendien verliest, in zulk een geval, de inwerkingtreding van de wet haar effectieve draagwijdte en is zij bijgevolg niet verantwoord. Dat bewijst dat de Ministerraad zich goed bewust is van de ontoereikendheid van de toegekende aanpassingsperiode. Bovendien loopt een verzekeringstussenpersoon die de gedragsregels niet in acht neemt, het risico dat hij hiervoor aansprakelijk wordt gesteld door een cliënt. De verzekeringstussenpersonen lopen een des te groter risico omdat het nieuwe artikel 30ter van de wet van 2 augustus 2002, zoals ingevoegd bij artikel 64 van de wet van 30 juli 2013, een mechanisme van vermoeden van oorzakelijk verband invoert ten gunste van de cliënten, in geval van niet-naleving van verschillende van de in het geding zijnde verplichtingen.

De verzoekende partijen wijzen voorts erop dat het argument van de Ministerraad volgens hetwelk het ontoereikende karakter van de aanpassingsperiode door de verzekeringstussenpersoon kan worden aangevoerd voor de bodemrechter om zich van zijn aansprakelijkheid te ontslaan, evenmin toelaat de ongrondwettigheid van de wet te verhelpen. In de eerste plaats komt het niet de verzekeringstussenpersonen toe de kosten te betalen van het onevenredige en onaangepaste karakter van de wet in een geding waarbij zij aansprakelijk worden gesteld, door tijd en geld te besteden aan het aantonen dat de begane fouten te wijten zijn aan de ontoereikende aanpassingstermijn. Vervolgens zou een verzekeringstussenpersoon moeilijk het onevenredige karakter van een aanpassingsperiode, waarvoor alleen de Staat verantwoordelijk is en dat voortvloeit uit een wet die definitief is geworden, tegen zijn tegenstander kunnen inbrengen. Overigens zijn de beslissingen van de FSMA administratieve beslissingen waarvan de betwisting onder de bevoegdheid van de Raad van State valt, die zijn toetsing beperkt tot de wettigheid van de akte en de klaarblijkelijke beoordelingsfout.

A.7.2. Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat, welke hypothese ook wordt aangenomen, de bank- en financiële sector een langere aanpassingsperiode heeft genoten dan de verzekeringssector, en dat zonder objectieve verantwoording. Indien men rekening houdt met de datum van de koninklijke besluiten betreffende de « gedragsregels » of met de datum van de reeds vermelde omzendbrief van de FSMA, beschikten de verzekeringstussenpersonen over een aanpassingsperiode van slechts anderhalve maand, of zelfs van veertien dagen. De bank- en financiële sector kende daarentegen reeds de draagwijdte van de regels die op hem zouden worden toegepast zodra de Europese richtlijnen waren aangenomen, waarvan de besluiten van 27 april 2007 en van 3 juni 2007 slechts de exacte omzetting zijn. De Europese richtlijn staat die sector overigens enkel zeer strikt beperkte afwijkingen toe. De sector van de verzekeringen en van de verzekeringsbemiddeling kon zich daarentegen niet voorbereiden op basis van het reeds

vermelde voorstel van richtlijn, omdat het niet definitief was en omdat bovendien de uitbreiding waarin het voorziet niet vergelijkbaar is met die welke door de Belgische wetgever is doorgevoerd. De door de Ministerraad vermelde raadplegingen volstaan evenmin. De sector heeft overigens gewezen op de onduidelijkheid van de ontwerp teksten, heeft meermaals om wijzigingen verzocht en heeft vragen gesteld over de interpretatie van de teksten. Op dezelfde wijze laat de door de FSMA georganiseerde opleidingssessie niet toe het ontoereikende karakter van de aanpassingsperiode te verhelpen, omdat zij anderhalve maand vóór de inwerkingtreding van de wet werd gegeven.

Wat betreft de noodzaak om zo snel mogelijk een « *level playing field* » in te voeren, wijzen de verzoekende partijen erop dat de Ministerraad de aangevoerde dringende noodzaak niet aantoont en dat, op zijn minst, het verschil in behandeling tussen de cliënten van de banksector en die van de verzekeringssector enkel bestaat op het niveau van de beleggingsproducten. Niets rechtvaardigde dus de haast waarmee men te werk ging voor de andere producten, waarvoor de aanpassing van de werkmethode het moeilijkst is. Bovendien mag een doel van snelheid geen onevenredige termijn van aanneming, die het niet mogelijk maakt het nagestreefde doel te bereiken, verantwoorden. Daarnaast waarborgt de voorgestane soepele controle niet dat een « *level playing field* » in acht wordt genomen, en ontnemt hij de inwerkingtreding van de nieuwe gedragsregels elke draagwijdte, althans gedeeltelijk, wat een oorzaak is van rechtsonzekerheid en strijdig is met het doel van bescherming van de consument. Sinds 30 april 2014 is het voor de verzekeringstussenpersonen materieel gezien onmogelijk om, op zijn minst, een deel van de in het geding zijnde nieuwe gedragsregels na te leven, bij gebrek aan tijd om de instrumenten die onontbeerlijk zijn voor de tenuitvoerlegging ervan te implementeren. De bescherming die dus in theorie wordt verleend, is niet effectief.

A.8.1. Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, repliceert de Ministerraad dat de periode van aanpassing voldoende was aangezien de reeds geciteerde koninklijke besluiten zijn bekendgemaakt op 7 maart 2014 en in werking zijn getreden op 30 april 2014, en omdat de inhoud ervan in zeer ruime mate te voorzien was. De omzendbrief van 16 april 2014 was slechts een bijkomende leidraad, en de eerste verzoekende partij beschikte reeds over het ontwerp sedert 13 maart 2014. De eventuele inschikkelijkheid die de FSMA misschien aan de dag zal leggen, doet overigens niets af aan het verplichte karakter van de regelgeving en laat niet toe te besluiten tot de ongrondwettigheid van de wet. De termijn die wordt toegekend aan de verzekeringstussenpersonen die reeds zijn ingeschreven in het register van de FSMA, om hun kennis van de nieuwe gedragsregels aan te tonen, laat evenmin toe te besluiten tot de ongrondwettigheid van de wet; het bewijs van de kennis van die regels is een administratieve vereiste waarvan de tenuitvoerlegging, om praktische redenen, in de tijd werd gespreid, tot 1 mei 2015.

A.8.2. Wat het tweede onderdeel van het tweede middel betreft, blijft de Ministerraad erbij dat de verzekeringstussenpersonen zich niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de bank- en financiële sector in 2007, die te maken kreeg met volkomen nieuwe en ingrijpendere regels dan die welke van toepassing zijn op de verzekeringssector. De verzekeringssector werd overigens geraadpleegd en geïnformeerd tijdens de uitwerking van de normen.

Bovendien wordt de dringende noodzaak om een « *level playing field* » in te voeren, niet weerlegd door de omstandigheid dat de FSMA zou kunnen doen blijken van omzichtigheid bij de toepassing van de nieuwe regels op de verzekeringssector : die regels moeten sinds 30 april 2014 in acht worden genomen, los van de controles die kunnen worden uitgevoerd. Het is die onmiddellijke toepassing die het bestaan van een « *level playing field* » verzekert. De Ministerraad is van mening dat het absoluut mogelijk is alle regels in acht te nemen en dat de verzoekende partijen geen concrete elementen in tegengestelde zin aanvoeren. De « *Fédération des Courtiers d'assurances et Intermédiaires Financiers de Belgique* » (hierna : FEPRABEL) heeft zelfs reeds instrumenten daartoe ontwikkeld. De Ministerraad is evenmin van mening dat de Koning zijn bevoegdheid laattijdig heeft uitgeoefend, omdat de eerste ontwerp teksten werden opgesteld op het ogenblik van de bekendmaking van de wet in augustus 2013.

#### *Ten aanzien van het derde middel*

A.9.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet en met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de artikelen 10, 11, 33, 105 en 108 van de Grondwet en met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, alsook uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de

artikelen 10, 11, 33, 105 en 108 van de Grondwet en/of met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten.

De verzoekende partijen verwijten de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 te voorzien in een aantal machtigingen voor de Koning.

A.9.2. In een eerste onderdeel zijn de verzoekende partijen in hoofdorde van mening dat de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 raken aan bevoegdheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en waarvan essentiële elementen aan de Koning worden overgedragen. Krachtens het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten en de artikelen 33 en 65 van de Grondwet, behoren echter de essentiële elementen van de beleidskeuzen die in een normatieve tekst worden opgenomen, tot de bevoegdheid van de wetgever. De MiFID-gedragsregels waaraan de verzekeringstussenpersonen zullen worden onderworpen krachtens het nieuwe artikel 12*sexies* van de wet van 27 maart 1995, zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, alsook de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten krachtens artikel 14 van de wet van 22 maart 2006, zoals ingevoegd bij artikel 60 van de wet van 30 juli 2013, zullen een voorwaarde vormen voor de inschrijving en het behoud van de inschrijving van tussenpersonen in het beroepsregister. Zij hebben dus een rechtstreekse weerslag op de toegang tot het beroep en vallen onder het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet. Het geheel van de aangelegenheden die door artikel 23 worden beoogd, met inbegrip van het recht op arbeid, zijn aan de wetgever voorbehouden.

Op dezelfde wijze kan een niet-naleving van de in het geding zijnde gedragsregels worden bestraft met een administratieve boete, krachtens artikel 16 van de wet van 27 maart 1995, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 30 juli 2013. Wat de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten betreft, voorziet artikel 22 van de wet van 22 maart 2006 in mogelijkheden van soortgelijke sancties. De administratieve sancties waarin de voormelde artikelen 16, § 1, en 22 voorzien, hebben, rekening houdend met de aard en het bedrag ervan, een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De nieuwe gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen laten dus toe misdrijven vast te leggen in de strafrechtelijke betekenis van de term. Overeenkomstig artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, is het bepalen van strafbaar gedrag echter eveneens een bevoegdheid die aan de wetgever is voorbehouden.

De wetgever kan weliswaar de uitvoerende macht ertoe machtigen de beginselen die hijzelf heeft vastgelegd, ten uitvoer te leggen. Die machtigingen dienen niettemin aan een aantal voorwaarden te beantwoorden.

Te dezen zijn die voorwaarden niet vervuld. De artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 machtigen immers de Koning om de draagwijdte en het toepassingsgebied van de gedragsregels te wijzigen, wat Hem in feite machtigt om de artikelen 27 tot 30*ter* van de wet van 2 augustus 2002 aan te vullen of op te heffen. Dat geldt des te meer, wat de verzekeringstussenpersonen betreft, omdat de MiFID-regels noodzakelijkerwijs moeten worden aangepast aan de specificiteit van de sector. De wetgever mag zich niet ertoe beperken een onaangepaste regeling die gebaseerd is op een beleggingslogica voor bankproducten over te nemen voor de verzekeringssector, en vervolgens aan de Koning de mogelijkheid te laten om de draagwijdte en het toepassingsgebied van die regeling te wijzigen. De wetgever heeft aldus een inhoudsloze wet aangenomen. Zulk een delegatie van bevoegdheden is des te minder toelaatbaar omdat een van de transversale doelstellingen van de wet van 30 juli 2013 de aanneming is van een « *level playing field* » tussen alle actoren die aan de controle van de FSMA zijn onderworpen. Door de Koning toe te staan de MiFID-regels aan te passen voor de verzekeringstussenpersonen en voor de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, stelt de wetgever Hem in staat het « *level playing field* », dat nochtans een essentieel element van de wet is, te wijzigen. Het feit dat de aldus aan de Koning verleende machtiging diens uitvoerende bevoegdheid in het kader van de aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden overschrijdt, wordt bevestigd door artikel 19 van de wet van 30 juli 2013, dat de Koning eveneens machtigt om die regels aan te passen aan de specificiteit van de verzekeringssector, door te bepalen dat zulke koninklijke besluiten bij wet moeten worden bekrachtigd binnen een termijn van twaalf maanden.

De artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 schenden bijgevolg de bepalingen die door de verzoekende partijen in hun derde middel worden aangevoerd in zoverre zij de Koning machtigen de MiFID-gedragsregels aan te passen aan de bijzonderheden van de sector van de verzekeringstussenpersonen en van de sector van de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten. Zij zijn overigens discriminerend in zoverre artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 de verzekeringsondernemingen waarborgt dat de koninklijke besluiten worden bekrachtigd door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, maar zulk een waarborg weigert aan de verzekeringstussenpersonen en aan de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, krachtens de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013, terwijl zij zich allemaal in een identieke situatie bevinden.

De verzoekende partijen klagen ook aan dat artikel 12*sexies*, § 3, van de wet van 27 maart 1995, zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, de Koning machtigt om regels inzake belangenconflicten te bepalen zonder dat enige richtlijn bij wet is vastgelegd. Het bepalen van belangenconflicten heeft echter tot gevolg dat de uitoefening van het beroep wordt beperkt. Die regels kunnen onder meer raken aan de bezoldigingswijze van de verzekeringstussenpersonen of van de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, die een essentieel element vormt van de uitoefening van de beroepsactiviteit, en bijgevolg van het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid.

Door zulke machtigingen te verlenen, schenden de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 de grondwetsbepalingen die door de partijen in hun derde middel worden aangevoerd.

A.9.3. In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen in ondergeschikte orde aan dat de bevoegdheidsoverdrachten die zijn vastgelegd bij artikel 12*sexies*, § 1, tweede lid, en § 3, van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen (hierna : de wet van 27 maart 1995) en bij artikel 14, § 1, tweede lid, en § 2, van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten (hierna : de wet van 22 maart 2006), zoals zij uit de bestreden bepalingen voortvloeien, de Koning in staat stellen om essentiële elementen van de ingevoerde regelgeving te regelen en de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten de waarborg ontnemen die wordt geboden door het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten en het beginsel volgens hetwelk elke wetskrachtige bepaling door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering moet worden onderzocht. De artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 schenden aldus de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met, geheel of gedeeltelijk, de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet en/of met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten.

A.9.4. In een derde onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 12*sexies*, § 4, van de wet van 27 maart 1995, zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, de Koning in staat stelt om de bepalingen van de wet van 27 maart 1995, die de toegang tot en de uitoefening van het beroep van verzekeringstussenpersoon - een aangelegenheid die krachtens artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, aan de wetgever is voorbehouden - regelen, te wijzigen, aan te vullen of op te heffen. Zulk een machtiging moet worden verantwoord door met redenen omklede uitzonderlijke bijzondere omstandigheden. Volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State is een dergelijke machtiging slechts aanvaardbaar wanneer ze veeleer technisch van aard is of er weinig beleidsruimte wordt gelaten voor wat betreft de aan te brengen aanpassingen. Dat is te dezen niet het geval. De partij besluit dat artikel 7 de in het derde middel aangevoerde bepalingen schendt.

A.10.1. Wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, wijst de Ministerraad erop dat, zelfs in de aangelegenheden die de Grondwet in principe aan de wet voorbehoudt, de wetgever expliciete opdrachten van uitvoering van de wet aan de Koning kan toevertrouwen. Hij verwijst in dat verband naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die enkel had geoordeeld dat het bijwoord « inzonderheid » dat voorkwam in artikel 60 van het voorontwerp van wet, moest worden weggelaten, wat is gebeurd in het vervolg van de wetgevende procedure. Aangezien de machtigingen beperkt zijn tot het in aanmerking nemen van de specificiteit van de functie, zijn zij voldoende duidelijk en hebben zij betrekking op bijkomende elementen. De tweede machtiging die vervat is in artikel 7 van de wet, is vrijwel identiek aan die welke sedert 2006 bestond met betrekking tot de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten. Zij heeft enkel tot doel de paragrafen 1 en 2 van het voormelde artikel 12*sexies* uit te voeren. Zij beperkt zich tot een beperkte uitvoeringsbevoegdheid, aangezien de doelstellingen en de essentiële elementen door de wetgever zijn vastgesteld.

De Ministerraad wijst ten overvloede erop dat het Hof erkent dat de wetgever een machtigingswet kan aannemen wanneer het normale verloop van de wetgevende procedure hem niet in staat stelt te voldoen aan bepaalde praktische vereisten van soepelheid en snelheid. Dat is te dezen het geval omdat het wetgevende kader snel moest worden gewijzigd en omdat de precieze regels die vervat zijn in de besluiten, niet door de wetgever konden worden gespecificeerd.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat, wat betreft de derde machtiging die vervat is in artikel 7 en de machtiging die vervat is in artikel 19 van de wet van 30 juli 2013, de kritiek van de verzoekende partijen geen voorwerp meer heeft omdat, overeenkomstig de wettelijke bepalingen, twee van de koninklijke besluiten van 21 februari 2014 op 4 april 2014 door de « Verzekeringswet » zijn bekrachtigd. Die bekrachtiging heeft eveneens betrekking op de bepalingen van het koninklijk besluit « niveau 1 » in zoverre zij betrekking hebben op de verzekeringstussenpersonen, ook al wordt de machtiging waarin artikel 7 van de wet van 30 juli 2013

voorziet, niet onderworpen aan een latere bekrachtiging. Wegens die bekrachtiging is het middel van de verzoekende partijen zonder voorwerp geworden.

Ten overvloede wijst de Ministerraad erop dat de voormelde machtigingen beperkt zijn tot een precieze doelstelling, en dus niet betekenen dat de wetgever zijn bevoegdheid heeft prijsgegeven.

A.10.2. Wat het tweede onderdeel van het derde middel betreft, herinnert de Ministerraad aan het arrest van het Hof nr. 36/2012 van 8 maart 2012, en verwijst hij naar zijn argumenten in verband met het eerste onderdeel van het middel. De doorgevoerde machtigingen zijn duidelijk niet onredelijk en brengen geen enkele onevenredige aantasting mee van de rechten van de verzoekende partijen, rekening houdend met het nagestreefde doel (soepelheid, snelheid, overleg met de betrokken sectoren) en met de grenzen die aan de machtigingen worden gesteld.

A.10.3. Wat het derde onderdeel van het derde middel betreft, verwijst de Ministerraad naar zijn argumentatie betreffende de twee andere onderdelen van het middel en wijst hij erop dat artikel 12*sexies*, § 4, van de wet is bekrachtigd door de « Verzekeringwet », zodat de kritiek van de verzoekende partijen geen voorwerp meer heeft.

A.11.1. Wat het eerste en het tweede onderdeel van het derde middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat de wettelijke bekrachtiging van het koninklijk besluit « niveau 1 » van 21 februari 2014 hun belang bij het middel niet ontnemt. Zij zijn van mening dat de betwiste bevoegdheidsoverdrachten zich niet beperken tot het vaststellen van bijkomende elementen, noch tot een beperkte uitvoeringsbevoegdheid. De inhoud van de koninklijke besluiten « niveau 1 » en « niveau 2 » toont aan dat talrijke beleidskeuzen zijn gemaakt, bijvoorbeeld de uitbreiding van de gedragsregels tot de verzekeringsproducten zonder beleggingscomponent, het ontbreken van het onderscheid tussen professionele en niet-professionele cliënten, de afschaffing van het mechanisme van « *execution order only* » en de definitie van het begrip « advies » en « gepersonaliseerde aanbeveling ». De regeling waarin is voorzien gaat duidelijk verder dan de regeling die thans wordt overwogen met het voorstel van richtlijn « IMD II ». Zodra die richtlijn zal zijn aangenomen, kunnen de lidstaten er echter slechts van afwijken om dwingende redenen van algemeen belang en op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen, dus zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van het vrij verrichten van diensten en aan de vrijheid van vestiging.

De verzoekende partijen antwoorden eveneens dat het doel dat de Ministerraad aanvoert – de vereiste van soepelheid, snelheid en overleg – niet blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet. Overigens kunnen de in het geding zijnde bevoegdheidsoverdrachten op eender welk tijdstip door de Koning ten uitvoer worden gelegd en zijn zij niet beperkt in de tijd. De wetgever legt evenmin een wettelijke bekrachtiging op. Ook al is het juist dat artikel 350 van de wet van 4 april 2014 het koninklijk besluit « niveau 1 » bekrachtigt, laat dat niet toe, op algemene wijze en voor de toekomst, de ongrondwettigheid van die bepalingen te verdoezelen. Naast het feit dat de regelmatigheid van het voormelde artikel 350 wordt betwist, is een wettelijke bekrachtiging niet verplicht voor de toekomstige bepalingen die zouden worden aangenomen, omdat zij niet is voorgeschreven bij artikel 12*sexies*, §§ 1 en 3, noch bij het voormelde artikel 14, § 1. Bovendien werd het koninklijk besluit « niveau 2 » niet bekrachtigd door de wetgever.

Overigens wordt de aangevoerde dringende noodzaak niet gemotiveerd, noch aangetoond. Er werd aan de Belgische wetgever geen enkele specifieke tijdsvereiste opgelegd. De verzoekende partijen zien evenmin wat de aangevoerde vereiste van soepelheid inhoudt, omdat de bij de wet toegestane aanpassingen van de MiFID-gedragsregels niet gering zijn. Zij betwisten eveneens de wil tot overleg met de sector, die door de Ministerraad wordt aangevoerd.

De verzoekende partijen antwoorden ten slotte dat het wel degelijk essentiële elementen van de norm zijn die aan de bevoegdheid van de Koning zijn toevertrouwd, terwijl het vastleggen van zulke elementen tot de bevoegdheid van een democratisch verkozen vergadering zou moeten behoren.

A.11.2. Wat het derde onderdeel van het derde middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat louter het feit van de wettelijke bekrachtiging niet toelaat de ongrondwettigheid van de bevoegdheidsoverdracht die eraan ten grondslag ligt, te verhelpen. Een dergelijke bekrachtiging is slechts regelmatig binnen de grenzen van de regelmatigheid van de oorspronkelijk toegekende overdracht. Het mechanisme van de wettelijke bekrachtiging plaatst de wetgever in een situatie die niet vergelijkbaar is met die waarin hij zich bevindt wanneer hij aan de oorsprong ligt van de wettekst. Het parlementaire debat dat daaruit volgt is evenmin soortgelijk. De

lezing van de parlementaire voorbereiding betreffende artikel 350 van de wet van 4 april 2014 is in dat opzicht veelzeggend. Er is geen enkel debat geweest over de bekrachtigde bepalingen, die nochtans belangrijk zijn.

A.12.1. Wat het eerste en het tweede onderdeel van het derde middel betreft, repliceert de Ministerraad dat de wettelijke bekrachtiging de verzoekende partijen wel degelijk elk belang bij hun middel doet verliezen. De voorbeelden van beleidskeuzen die zogenaamd door de Koning zijn gemaakt, vallen overigens in werkelijkheid onder beslissingen die door het Parlement zelf zijn genomen : de keuze om verzekeringsproducten zonder beleggingscomponent te onderwerpen aan de gedragsregels, is reeds vervat in artikel 19 van de wet van 30 juli 2013; het koninklijk besluit « niveau 2 » legt het begrip « grote risico's » vast teneinde rekening te houden met de specificiteit van de verzekeringssector, wat in overeenstemming is met de aan de Koning verleende machtiging; de begrippen « advies » en « gepersonaliseerde aanbeveling » vloeien voort uit de wettelijke machtiging die werd toegekend « om het toepassingsgebied en de draagwijdte van deze regels nader te bepalen voor de verzekeringsondernemingen ».

De Ministerraad preciseert overigens, betreffende het Europese recht dat in voorbereiding is, dat de lidstaten strengere eisen mogen opleggen zonder dat dergelijke eisen afwijkingen van de toekomstige richtlijn zijn.

De Ministerraad preciseert ten slotte, wat betreft de aan de Koning verleende bevoegdheid om regels vast te stellen inzake belangenconflicten, dat zij slechts de concrete uitwerking is van de door de wetgever opgelegde verplichting om zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van het cliënteel en om correcte, duidelijke en niet-misleidende informatie te verstrekken, verplichting die een specifiekere inhoud heeft dan de algemene verplichting om zich als een goede huisvader te gedragen, die op haar beurt verbonden is aan het begrip « schuld ». De preventie van belangenconflicten strekt ertoe particuliere belangen niet te laten primeren op het belang van de cliënten. De toepassing van de regels voor het beheer van belangenconflicten op de verzekeringssector behoort aldus volledig tot de machtiging die de wetgever aan de Koning heeft verleend.

A.12.2. Wat het derde onderdeel van het derde middel betreft, verwijst de Ministerraad naar de weerlegging van het eerste en het tweede onderdeel van dat middel, en wijst hij erop dat de wettelijke bekrachtiging de kritiek van de verzoekende partijen zonder voorwerp maakt. De omstandigheid dat het parlementaire debat in voorkomend geval summier zou zijn geweest, is zonder gevolg omdat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de totstandkoming van een norm, noch over de interne werking van een wetgevende vergadering.

#### *Ten aanzien van het vierde middel*

A.13.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet en/of met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De partijen klagen aan dat de nieuwe gedragsregels waarin artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 voorziet, niet noodzakelijk van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen die zijn ingeschreven in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, hoewel zij hun activiteit in België uitoefenen, en dat de andere lidstaten van de Europese Unie niet in een soortgelijke regeling voorzien. Zij wijzen nog erop dat uit de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 blijkt dat de in het geding zijnde gedragsregels van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen en op de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten in het kader van hun bemiddelingsactiviteiten, en dat artikel 19 van de wet bepaalt dat de gedragsregels van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen voor hun transacties op het Belgische grondgebied.

A.13.2. In een eerste onderdeel klagen de verzoekende partijen de discriminatie aan tussen de Belgische verzekeringstussenpersonen en de andere verzekeringstussenpersonen die hun activiteit in België uitoefenen. Overeenkomstig de artikelen 4 en 6, lid 3, van de richtlijn 2002/92/EG en artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet van 27 maart 1995, is de in een andere lidstaat dan België ingeschreven verzekeringstussenpersoon, bij de uitoefening van zijn werkzaamheden, alleen onderworpen aan de Belgische wettelijke en reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen om redenen van algemeen belang. De lijst van de zogenoemde regels van algemeen belang wordt door de FSMA vastgesteld. Op die lijst komt artikel 12<sup>sexies</sup> van de wet van 27 maart 1995 echter niet voor. Daaruit volgt dat de verzekeringstussenpersonen die in een andere lidstaat dan België zijn ingeschreven maar die in België activiteiten uitoefenen, een gunstigere regeling genieten dan die welke geldt voor de in België ingeschreven verzekeringstussenpersonen, terwijl zij

zich in een identieke situatie bevinden en de bescherming van de consument een identieke behandeling zou moeten verantwoorden.

A.13.3. In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen de discriminatie tussen de verzekeringstussenpersonen en de verzekeringsondernemingen aan. Uit een vergelijking van de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 volgt dat de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten aan de MiFID-gedragsregels zijn onderworpen voor het geheel van hun bemiddelingsactiviteiten in België of buiten België, terwijl de verzekeringsondernemingen slechts voor hun transacties op het Belgische grondgebied aan diezelfde regels onderworpen zijn. Niets laat toe een dergelijk verschil in behandeling te rechtvaardigen, des te meer omdat de verzekeringsondernemingen rechtstreeks concurreren met de verzekeringstussenpersonen. Dat verschil in behandeling vormt eveneens een belemmering voor de vrijheid van vestiging en/of het vrij verrichten van diensten van de Belgische verzekeringstussenpersonen en tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten in de andere lidstaten van de Europese Unie, aangezien zij aan zwaardere verplichtingen worden onderworpen en worden benadeeld ten opzichte van de verzekeringsondernemingen, met schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

A.14.1. Wat het eerste onderdeel van het vierde middel betreft, antwoordt de Ministerraad de verzoekende partijen dat het de bedoeling van de wetgever is de MiFID-gedragsregels toepasselijk te maken op de verzekeringstussenpersonen van een andere lidstaat die hun activiteit in België uitoefenen. Dat blijkt duidelijk uit verschillende passages van de verslagen aan de Koning van de besluiten van 21 februari 2014. De definitie van verzekeringstussenpersoon die in alle teksten wordt gebruikt, omvat eveneens de verzekeringstussenpersonen die niet in België gevestigd zijn. Dat geldt ook voor de definitie die wordt gegeven door de koninklijke besluiten « niveau 1 » en « niveau 2 ». Het begrip « verzekeringstussenpersonen », zoals het wordt gebruikt in artikel 12*sexies* van de wet betreffende de verzekeringsbemiddeling, omvat dus duidelijk zowel de Belgische verzekeringstussenpersonen als de verzekeringstussenpersonen die tot een andere lidstaat behoren.

De Ministerraad wijst bovendien erop dat, ook al is het juist dat alleen de Belgische wettelijke en reglementaire bepalingen van algemeen belang moeten worden nageleefd door de verzekeringstussenpersonen die tot een andere lidstaat behoren en die hun bemiddelingsactiviteit in België uitoefenen, de lijst die door de FSMA wordt opgesteld, niet exhaustief is. De Ministerraad baseert zich in dat verband op artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen, en op de inleiding van de door de FSMA opgestelde lijsten. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, heeft de FSMA, ten slotte, de lijsten van de wettelijke en reglementaire bepalingen van algemeen belang bijgewerkt en heeft zij de betrokken buitenlandse controle instanties geïnformeerd over de inwerkingtreding van de MiFID-gedragsregels. Wat de verzekeringsondernemingen betreft, vermeldt de lijst van de Belgische wettelijke en reglementaire bepalingen van algemeen belang die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen van een andere lidstaat reeds de wet van 2 augustus 2002 en de uitvoeringsbesluiten ervan. De Ministerraad besluit dat dat onderdeel van het middel niet gegrond is.

A.14.2. Wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, wijst de Ministerraad erop dat, aangezien de MiFID-gedragsregels enkel van toepassing zijn op de in België ingeschreven verzekeringstussenpersonen voor wat betreft hun bemiddelingsactiviteit die wordt verricht in België overeenkomstig het nieuwe artikel 12*sexies* en artikel 26, derde lid, van de wet van 2 augustus 2002 - beginsel dat wordt bevestigd bij artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit « niveau 1 » en bij artikel 25, tweede lid, van het koninklijk besluit « niveau 2 » -, er geen verschil in behandeling is tussen de verzekeringstussenpersonen en de verzekeringsondernemingen, en dat het middel derhalve niet gegrond is.

A.15.1. Wat het eerste onderdeel van het vierde middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat, in de veronderstelling dat de stelling van de Ministerraad kan worden gevolgd, zij het Hof verzoeken om akte te nemen van het karakter van algemeen belang van de nieuwe MiFID-gedragsregels en van het feit dat deze bijgevolg van toepassing zijn op de buitenlandse verzekeringstussenpersonen. Zo niet dient het bestaan van een discriminatie te worden vastgesteld die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.15.2. Wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, vragen de verzoekende partijen het Hof eveneens om akte te nemen van het feit dat de nieuwe MiFID-gedragsregels die aan de verzekeringstussenpersonen worden opgelegd, enkel betrekking hebben op hun bemiddelingsactiviteit die in België wordt uitgeoefend. In de veronderstelling dat een soortgelijke redenering kan worden gevolgd voor de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, vragen de verzoekende partijen het Hof daar eveneens akte van

te nemen. Zo niet zijn zij van mening dat moet worden vastgesteld dat de bestreden bepalingen discriminerend zijn.

A.16.1. Wat het eerste onderdeel van het vierde middel betreft, verzet de Ministerraad zich niet ertegen dat het Grondwettelijk Hof akte neemt van hetgeen door de verzoekende partijen wordt gevraagd.

A.16.2. Wat het tweede onderdeel van het vierde middel betreft, verzet de Ministerraad zich evenmin ertegen dat het Hof ervan akte neemt dat de MiFID-gedragsregels slechts van toepassing zijn op de in België ingeschreven verzekeringstussenpersonen voor hun transacties op het Belgische grondgebied. Wat de aangevoerde discriminatie tussen de verzekeringsondernemingen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten betreft, is de Ministerraad van mening dat de door de verzoekende partijen gemaakte vergelijking niet pertinent is. Bij ontstentenis van harmonisatierichtlijnen bestaat er immers geen Europees paspoort voor de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, zodat de wet betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten enkel geldt voor de bemiddelingsactiviteiten in België. Bijgevolg moeten de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, net zoals de verzekeringsondernemingen en de verzekeringstussenpersonen, de gedragsregels slechts in acht nemen voor hun transacties op het Belgische grondgebied. In de banksector bestaat daarentegen een geharmoniseerd Europees kader voor de kredietinstellingen en de beleggingsondernemingen, waaruit volgt dat de MiFID-regeling eveneens moet worden nageleefd bij het vrij verrichten van diensten in een andere lidstaat. De Ministerraad is van mening dat dat onderdeel van het middel niet gegrond is.

#### *Ten aanzien van het vijfde middel*

A.17.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 4 van het Aanvullend Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met de rechten van de verdediging en het beginsel van rechtszekerheid.

De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst (hierna : de wet van 25 juni 1992) en artikel 86*bis* van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (hierna : de wet van 2 augustus 2002), zoals ingevoegd bij de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013, bepalen dat de FSMA gerechtigd is een administratieve boete op te leggen die kan oplopen tot 2 500 000 euro, om eender welke schending van de wet van 25 juni 1992 of de uitoefening van het beroep van verzekeringstussenpersoon of tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten zonder de bij de wet van 27 maart 1995 vereiste inschrijving te hebben verkregen, te bestraffen.

A.17.2. In een eerste onderdeel klagen de verzoekende partijen de schending aan van het beginsel *non bis in idem*. Zij doen gelden dat de administratieve sancties die op grond van artikel 86*bis* kunnen worden opgelegd, een strafrechtelijk karakter hebben rekening houdend met het repressieve karakter, de aard en de mogelijke zwaarte ervan. Het beginsel *non bis in idem* wordt bekrachtigd bij de in het vijfde middel aangevoerde bepalingen. Het voormelde nieuwe artikel 86*bis* doet afbreuk aan dat beginsel omdat het voorziet in een tweede strafrechtelijke sanctie, bovenop de strafsancie die is vastgelegd bij artikel 15, § 1, van de wet van 27 maart 1995 en bij artikel 21, § 1, van de wet van 22 maart 2006. Artikel 49 van de wet van 30 juli 2013 heeft dus tot gevolg de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten de door het beginsel *non bis in idem* vastgelegde waarborg op discriminerende wijze te ontnemen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft overigens de aandacht van de wetgever op die kwestie gevestigd. De wetgever heeft niettemin geoordeeld daaraan voorbij te kunnen gaan om reden dat de bepalingen van de wet geen afbreuk zouden doen aan het beginsel *non bis in idem*.

A.17.3. In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013 mogelijkheden tot onevenredige dwangsommen en sancties invoeren voor zowel de verzekeringstussenpersonen als de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten.

Die twee bepalingen voorzien in een maximumbedrag voor sancties en dwangsommen dat niet gedifferentieerd is naargelang de dader van het misdrijf een verzekeringsonderneming of een gereguleerde onderneming is in de zin van de wet van 22 maart 2006, enerzijds, of een tussenpersoon, anderzijds. Ook al zijn die twee categorieën van personen werkzaam in dezelfde sector, toch moeten de sancties die op hen kunnen worden toegepast, verschillen. Die actoren hebben immers geen structuren van dezelfde omvang, en hun verrichtingen zijn, wat betreft het volume

ervan, substantieel verschillend. Die categorieën van personen nemen geen identieke plaats in binnen de verhandelingsketen van de financiële producten. Rekening houdend met die elementen is het verantwoord om niet in een identieke maximale straf te voorzien voor de tussenpersonen, enerzijds, en op de verzekeringsondernemingen of gereglementeerde ondernemingen in de zin van de wet van 22 maart 2006, anderzijds. De wetgever is overigens zelf tot die vaststelling gekomen, zoals blijkt uit artikel 16 van de wet van 27 maart 1995, zoals gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 30 juli 2013, uit artikel 15*bis* van de wet van 27 maart 1995, zoals gewijzigd bij artikel 8 van de wet van 30 juli 2013, en uit de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006.

Artikel 49 van de wet van 30 juli 2013 is des te meer discriminerend omdat het de sanctieregeling die van toepassing is op de verzekeringstussenpersonen of op de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten verzwakt, aangezien het hun de waarborgen ontzegt die worden geboden bij de artikelen 15*bis* en 16 van de wet van 27 maart 1995 of bij de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006 in geval van uitoefening van het beroep zonder inschrijving in het register. Op die manier worden de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten die schuldig zijn aan het uitoefenen van hun activiteiten zonder inschrijving, minder gunstig behandeld dan de tussenpersonen die schuldig zijn aan andere inbreuken op de wet van 27 maart 1995 of op de wet van 22 maart 2006, zonder dat zulk een verschil in behandeling op een objectieve verantwoording berust.

A.18.1. Wat het eerste onderdeel van het vijfde middel betreft, wijst de Ministerraad erop dat, zonder dat het nodig is zich uit te spreken over het al dan niet repressieve karakter van de administratieve sancties waarin artikel 49 van de wet van 30 juli 2013 voorziet, er moet worden vastgesteld dat de wetgever voldoende heeft gemotiveerd waarom het beginsel *non bis in idem* te dezen niet wordt geschonden. Hij heeft immers, op de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, geantwoord dat het beginsel *non bis in idem* niet verhindert dat eenzelfde feit wordt bestraft met een administratieve sanctie en een strafsanctie. De bepaling die door de verzoekende partijen in het geding wordt gebracht, dient eenvoudigweg te worden geïnterpreteerd in die zin dat zij geen verplichting invoert om een administratieve sanctie op te leggen aan personen die reeds een strafsanctie hebben opgelopen. Tegelijkertijd moeten de door de verzoekende partijen vermelde strafbepalingen, die niet het voorwerp vormen van het beroep, in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de strafrechter niet verplichten om een beklagde die reeds het voorwerp is geweest van administratieve sancties, een tweede keer te veroordelen voor hetzelfde gedrag.

De Ministerraad wijst overigens erop dat de bestanddelen van de administratieve en strafrechtelijke inbreuk, namelijk het feit dat de activiteit van verzekeringsbemiddeling wordt uitgeoefend zonder naar behoren te zijn ingeschreven bij de bevoegde overheid, niet dezelfde zijn. Een strafrechtelijk misdrijf vereist immers dat de persoon die het misdrijf pleegt, dat doet met bedrieglijk opzet. De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest van het Hof van Cassatie van 25 mei 2011.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat een groot aantal teksten, zowel Belgische als Europese, voor dezelfde feiten voorzien in zowel de mogelijkheid van administratieve sancties als die van strafsancties, zonder dat daarin een schending van het in het middel beoogde beginsel moet worden gezien. Dat is onder meer het geval voor misdrijven van marktmisbruik.

A.18.2. Wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, betwist de Ministerraad de analyse van de verzoekende partijen. Het feit dat de bestreden bepalingen voorzien in eenzelfde grensbedrag voor dwangsommen en administratieve boeten, wordt verantwoord door de aard van de inbreuken die bij die artikelen worden bestraft. Artikel 86*bis* van de wet van 2 augustus 2002 bestraft noch verzekeringsondernemingen, noch gereglementeerde ondernemingen, noch tussenpersonen, maar personen welke die activiteiten uitoefenen zonder inschrijving. Het komt overigens de FSMA toe de boete vast te stellen op grond van de ernst van de tekortkomingen, en niet op grond van de illegaal uitgeoefende activiteit. Artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 bestraft op zijn beurt de schending van de bepalingen van die wet, die dwingend zijn, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Die bepalingen zijn zowel op de verzekeringsondernemingen als op de verzekeringstussenpersonen van toepassing. Het evenredigheidsbeginsel bestaat hier erin identieke straffen toe te passen op identieke inbreuken. Het komt eveneens de FSMA toe de boete vast te stellen op grond van de ernst van de tekortkomingen, en niet op grond van de entiteit welke die bepalingen heeft overtreden. Het feit dat de verzekeringsondernemingen en de verzekeringstussenpersonen geen structuren zijn van eenzelfde omvang, verantwoordt in geen enkel opzicht een verschil in behandeling tussen entiteiten die identieke inbreuken begaan.

De artikelen 15*bis* en 16 van de voormelde wet van 27 maart 1995 bestraffen overigens de schending, door een verzekeringsonderneming of een verzekeringstussenpersoon, van de bepalingen van die wet. Deze bepaalt echter hoofdzakelijk de regels die van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen. Het is dan ook gerechtvaardigd om in dit geval verschillende straffen toe te passen gelet op het feit dat de

verzekeringsondernemingen en de verzekeringstussenpersonen aan verschillende verplichtingen zijn onderworpen. Het komt eveneens de FSMA toe de boete vast te stellen op grond van de ernst van de tekortkomingen. Eenzelfde redenering kan worden toegepast voor de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, het gerechtvaardigd is om de personen die de activiteit van verzekeringstussenpersoon of tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten illegaal uitoefenen, anders, *in casu* minder gunstig, te bestraffen. Het is dus onjuist te beweren dat artikel 49 van de wet van 30 juli 2013 des te meer discriminerend is.

A.19.1. Wat het eerste onderdeel van het vijfde middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat, indien men de interpretatie van de Ministerraad zou kunnen volgen volgens welke de bekritiseerde bepalingen slechts in mogelijkheden tot sancties zouden voorzien die door de bevoegde overheid zouden moeten worden toegepast met inachtneming van het beginsel *non bis in idem*, zij het Hof verzoeken daarvan akte te willen nemen.

Zij zijn niettemin van mening dat het beginsel *non bis in idem* wel degelijk kan worden geschonden door het geciteerde nieuwe artikel 86*bis* en door de artikelen 15, § 1, van de wet van 27 maart 1995 (dat weldra zal worden vervangen door artikel 308 van de wet van 4 april 2014) en 21, § 1, van de wet van 22 maart 2006. Zij beroepen zich op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens *Zolotoukhine* t. Rusland, van 10 februari 2009. Zij zijn van oordeel dat het feit dat bedrieglijk opzet wordt vereist geen invloed heeft. Zij zijn ook van mening dat het arrest van het Hof van Cassatie van 25 mei 2011 strijdig is met het voormelde arrest van het Europees Hof. Zij voeren ook het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 181/2013 van 19 december 2013 aan. Zij vragen dus aan het Hof te willen vaststellen dat het beginsel *non bis in idem* kan worden geschonden door de cumulatieve toepassing van artikel 86*bis* van de wet van 2 augustus 2002 en artikel 15 van de wet van 27 maart 1995 of artikel 21 van de wet van 22 maart 2006.

A.19.2. Wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat, in tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, het verschil in grensbedrag voor de sanctie bepaald bij de artikelen 15*bis* en 16 van de wet van 27 maart 1995 (die weldra zullen worden vervangen door de artikelen 294 en 295, enerzijds, en de artikelen 299 en 300, anderzijds, van de wet van 4 april 2014) en de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006, enerzijds, en bij de artikelen 86*bis* en 140 van de wet van 25 juni 1992, anderzijds, niet gerechtvaardigd is door de verschillende aard van de inbreuken die bij die artikelen worden bestraft.

De verzoekende partijen wijzen, voor zover nodig, erop dat de inschrijving in het beroepsregister op zich geen voorwaarde is voor de benaming van verzekeringstussenpersoon of tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten, maar een verplichte voorwaarde is voor de uitoefening van de activiteit. Er bestaat dus wel degelijk discriminatie onder tussenpersonen.

De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat het onjuist is te beweren dat het verschil in grensbedrag voor sancties of dwangsommen voor respectievelijk de tussenpersonen en de gereglementeerde ondernemingen, waarin de artikelen 15*bis* en 16 van de wet van 27 maart 1995 en de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006 voorzien, gerechtvaardigd zou zijn door het feit dat de gereglementeerde ondernemingen niet aan dezelfde verplichtingen als de tussenpersonen zouden zijn onderworpen, en dat het dus zou gaan om verschillende inbreuken die worden bestraft. Het is juist dat de verzekeringsondernemingen het verbod hebben, krachtens de wet van 27 maart 1995, om een beroep te doen op een verzekeringstussenpersoon die niet in het beroepsregister is ingeschreven en dat de niet-naleving van zulk een verbod wordt bestraft bij de artikelen 15*bis* en 16 van de wet van 27 maart 1995. De verzekeringsondernemingen zijn evenwel aan andere verplichtingen onderworpen, die identiek zijn aan die van de verzekeringstussenpersonen en waarvan de naleving eveneens wordt bestraft bij de artikelen 15*bis* en 16 van de wet van 27 maart 1995. Op dezelfde wijze moeten de gereglementeerde ondernemingen, net zoals de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, voldoen aan de vereisten van beroepskennis bepaald bij artikel 13 van de wet van 22 maart 2006 en moeten zij, krachtens artikel 14, § 1*bis*, van dezelfde wet, in staat zijn de essentiële kenmerken van de producten die zij verkopen toe te lichten. De niet-naleving van die verplichtingen wordt bestraft bij de artikelen 22 en 23 van de wet van 22 maart 2006.

De aard van de illegaal uitgeoefende activiteit is een parameter die door de wetgever in aanmerking moet worden genomen bij het bepalen van het maximumbedrag van de sanctie die kan worden opgelegd, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel. Het is overigens vanuit die zienswijze dat de wetgever in

verschillende grensbedragen, in de wetten van 27 maart 1995 en van 22 maart 2006, heeft voorzien. Het is interessant erop te wijzen dat die verschillende grensbedragen als zodanig zijn overgenomen door de wet van 4 april 2014 (artikelen 294, 295, 299 en 300). De verzoekende partijen onderstrepen eveneens dat het voorstel van richtlijn « IMD II » zelf het belang benadrukt van een aanpassing van de mogelijke sancties aan de omvang van de betrokken entiteit. Dat is onontbeerlijk om bij alle marktspelers een gelijkwaardig ontradend effect te waarborgen. De uitgeoefende activiteit is op zich een criterium dat kan worden gehanteerd – en dat tot hiertoe door de Belgische wetgever is gehanteerd – om zulk een differentiatie door te voeren.

De verzoekende partijen onderstrepen ten slotte dat de ernst van de inbreuk die erin bestaat het beroep uit te oefenen zonder vooraf in het register te zijn ingeschreven, zal afhangen van de omstandigheden van de zaak (goede trouw, bedrieglijk opzet, enz.). Andere inbreuken kunnen eveneens een aanzienlijke graad van ernst vertonen naar gelang van de omstandigheden van de zaak, zoals meer bepaald inbreuken op het vlak van de informatievereisten inzake risico van beleggingsproducten, of nog de vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

De verzoekende partijen besluiten dan ook dat artikel 86*bis* van de wet van 30 juli 2013 wel degelijk leidt tot discriminatie tussen de tussenpersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan de uitoefening van hun activiteit zonder inschrijving in het beroepsregister en de tussenpersonen die schuldig zijn aan andere inbreuken.

A.20.1. Wat het eerste onderdeel van het vijfde middel betreft, repliceert de Ministerraad dat, met betrekking tot het beginsel *non bis in idem*, de gevolgde benadering wordt bevestigd door de recente Europese wetgevende praktijk. Zo brengt overweging 72 van de verordening nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik in herinnering dat niets de lidstaten ervan weerhoudt voor dezelfde inbreuken zowel administratieve als strafrechtelijke sancties te voorzien. De Ministerraad herinnert eveneens aan overweging 23 van de richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik. Hij besluit dat het dus niet verboden is om, voor dezelfde feiten, zowel de mogelijkheid van administratieve sancties als die van strafrechtelijke sancties te voorzien, op voorwaarde dat de toepassing van die sancties niet leidt tot een schending van het beginsel *non bis in idem*.

A.20.2. Wat het tweede onderdeel van het vijfde middel betreft, repliceert de Ministerraad dat de artikelen 15*bis* en 16 van de wet betreffende de verzekeringsbemiddeling of de artikelen 22 en 23 van de wet betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten niet kunnen worden toegepast op de situaties die worden beoogd bij artikel 86*bis* van de wet van 2 augustus 2002. De wetgever heeft immers uitdrukkelijk bepaald dat een schending van de verplichting om te worden ingeschreven of toegelaten, leidt tot de toepassing van de boeten bedoeld in artikel 86*bis*, § 1, van de wet van 2 augustus 2002, en niet tot de (minder zware) boeten van artikel 16 van de wet betreffende de verzekeringsbemiddeling en van artikel 23 van de wet betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten. Dat volgt uit artikel 86*bis*, § 1, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002. Het middel berust dus op een onjuiste premisse.

De Ministerraad repliceert bovendien dat de verzoekende partijen ongelijk hebben wanneer zij beweren dat de inschrijving in het beroepsregister geen voorwaarde is voor de benaming van verzekeringstussenpersoon of tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten. De bescherming van die beroepstitels volgt rechtstreeks uit artikel 7 van de wet betreffende de verzekeringsbemiddeling en uit artikel 6 van de wet betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten. Die bepalingen illustreren het belang dat de wetgever hechtte aan de verplichting tot inschrijving. Die inschrijving kan overigens door de FSMA worden geschrapt in geval van een ernstige tekortkoming door een tussenpersoon.

#### *Ten aanzien van het zesde middel*

A.21. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet onderling in samenhang gelezen en/of met, geheel of gedeeltelijk, de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet en/of artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 en/of het beginsel van de scheiding der machten. De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 23 van de wet van 30 juli 2013 de FSMA onder andere ertoe machtigt beperkende voorwaarden vast te leggen voor de commercialisering van financiële producten of van bepaalde categorieën van financiële producten aan niet-professionele cliënten, en een verplicht label of enige andere maatregel op te leggen die toelaat de transparantie te bevorderen.

Een dergelijke machtiging gaat volgens de verzoekende partijen verder dan het vaststellen van technische punten. De beperking van de bevoegdheid van de FSMA tot het vastleggen van technische punten is echter in overeenstemming met de regels betreffende de bevoegdheidsverdeling, die onder meer zijn vastgelegd bij de artikelen 63, 105 en 108 van de Grondwet. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt dat de wetgever erkent dat de reglementaire bevoegdheid van de FSMA moet worden beperkt. Dat neemt echter niet weg dat de bevoegdheidsoverdracht verder gaat dan het vastleggen van technische punten omdat het vastleggen van beperkende voorwaarden voor de commercialisering van financiële producten essentiële elementen betreft van de uitoefening van de beroepsactiviteit van makelaar en raakt aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid. De beginselen waarmee zulke beperkingen worden gestuurd, in de veronderstelling dat die beperkingen door het Europees recht zijn toegestaan, dienden op zijn minst bij wet te worden vastgelegd of, in uiterst ondergeschikte orde, door de Koning.

A.22. De Ministerraad onderstreept dat artikel 30*bis* van de wet van 2 augustus 2002, ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 30 juli 2013, niet nieuw is. Een soortgelijke bepaling bestond reeds in artikel 49, § 3, van die wet.

Overigens is de toekenning van een reglementaire bevoegdheid aan een onafhankelijke administratieve overheid toelaatbaar op voorwaarde dat die overdracht een beperkte draagwijdte heeft en dermate technisch is dat men ervan kan uitgaan dat de betrokken administratieve overheid het best geplaatst is om de reglementering met kennis van zaken uit te werken en de aldus overgedragen bevoegdheid uit te oefenen. De aan de FSMA verleende bevoegdheden hebben een draagwijdte die beperkt is tot technische punten, namelijk het bepalen van de beperkende voorwaarden voor de commercialisering van financiële producten, de eventuele vermelding van een label en het aanbevelen van een referentie-vragenlijst voor het bepalen van het beleggersprofiel van afnemers van financiële producten.

Bovendien is artikel 64, derde lid, van de wet van 2 augustus 2002 van toepassing op de voormelde reglementen van de FSMA. In de veronderstelling dat de aan te nemen maatregelen niet kunnen worden beschouwd als technische maatregelen of details, worden de in het middel beoogde bepalingen niet geschonden omdat de goedkeuring door de Koning vereist is opdat die reglementen uitwerking hebben.

A.23. De verzoekende partijen antwoorden dat het feit dat het vroegere artikel 49 van de wet van 2 augustus 2002 een met de bestreden bepaling vergelijkbare bepaling bevatte, niet pertinent is. De verzoekende partijen waren niet in staat om die bepaling te betwisten, omdat zij er niet door werden beoogd.

Volgens de verzoekende partijen gaat de keuze om de commercialisering van een financieel product te beperken of te verbieden verder dan het vastleggen van technische punten, en doet zij rechtstreeks afbreuk aan de uitoefening van het beroep. De FSMA heeft reeds een eerste reglement aangenomen dat de commercialisering van verschillende verzekeringsproducten aan niet-professionele cliënten verbiedt, reglement dat is goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 25 april 2014. De verzoekende partijen zijn overigens van oordeel dat de goedkeuring door de Koning niet toelaat de reglementen van de FSMA te zuiveren van een bevoegdheidsoverschrijding. Zoals voor elke bevoegdheidsoverdracht dienen de reglementen van de FSMA, om regelmatig te zijn en op geldige wijze door de Koning te worden bekrachtigd, de grenzen van die overdracht in acht te nemen. Zo niet zou elke sanctie voor een buitensporige bevoegdheidsoverdracht onmogelijk worden. De bevoegde overheid zou enkel de onwettig aangenomen akte moeten bekrachtigen, wat strijdig zou zijn met het beginsel van de scheiding der machten en met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet.

A.24. De Ministerraad repliceert dat hij niet akkoord kan gaan met de bewering dat de verzoekende partij niet wordt beoogd door artikel 49 van de wet van 2 augustus 2002. Bovendien bevat het nieuwe artikel 30*bis* van de wet van 2 augustus 2002 een bepaling die vergelijkbaar is met die van het voormelde artikel 49. De wetgeving werd dus op dat punt niet inhoudelijk gewijzigd.

Voor het overige verwijst de Ministerraad naar een van de reglementen die door de FSMA op grond van artikel 30*bis* van de wet van 2 augustus 2002 zijn aangenomen, om de hoofdzakelijk technische aard ervan aan te tonen. Het gaat om het reglement « betreffende de technische vereisten van het risicolabel », dat werd goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 25 april 2014.

*Ten aanzien van de vernietiging van de wet van 30 juli 2013 en van artikel 9 van de wet van 21 december 2013*

A.25. De verzoekende partijen zijn van mening dat de ongrondwettigheid van de artikelen 2, 7, 19, 23, 49, 60 en 69 van de wet van 30 juli 2013 afbreuk doet aan de *ratio legis* zelf van de wet, te weten de invoering van een « *level playing field* » en de bescherming van de consument. Bijgevolg dient de wet in haar geheel te worden vernietigd.

In ondergeschikte orde zijn de verzoekende partijen van mening dat op zijn minst de ongrondwettige bepalingen en de bepalingen die rechtstreeks ernaar verwijzen of die rechtstreeks eraan verbonden zijn, namelijk de artikelen 3, 5, 6, 12 (39°), 50, 64 en 65, moeten worden vernietigd.

De verzoekende partijen doen ten slotte gelden dat, in elk geval, artikel 9 van de wet van 21 december 2013 moet worden vernietigd.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2, 3, 5, 6, 7, 12, 3°, 19, 23, 49, 50, 60, 64, 65 en 69 van de wet van 30 juli 2013 « tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) » (hierna : de wet van 30 juli 2013).

B.1.2. Het Hof moet de omvang van het beroep tot vernietiging vaststellen uitgaande van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen middelen zijn gericht.

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat alleen de artikelen 2, 7, 19, 23, 49, 60 en 69 van de wet van 30 juli 2013 worden bestreden.

B.1.3. De artikelen 2, 7, 19, 23, 49, 60 en 69 van de wet van 30 juli 2013 bepalen :

« Art. 2. Artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst, vervangen bij de wet van 26 april 2010 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 maart 2011, wordt aangevuld met vier leden, luidende :

‘ Indien de FSMA vaststelt dat een verzekeringsonderneming, verzekeringstussenpersoon of schaderegelingskantoor zich niet schikt naar de bepalingen van deze wet of de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan, kan zij de betrokken persoon of onderneming aanmanen om zich binnen de door haar gestelde termijn in regel te stellen, onverminderd de

mogelijkheid om desgevallend toepassing te maken van artikel 21*octies* van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien de persoon of onderneming tot wie zij een bevel heeft gericht in gebreke blijft bij het verstrijken van de voormelde termijn, en op voorwaarde dat die persoon of onderneming zijn middelen heeft kunnen laten gelden :

1° een dwangsom opleggen die die per kalenderdag vertraging niet meer mag bedragen dan 50.000 euro, noch meer dan 2.500.000 euro voor de miskennis van eenzelfde aanmaning;

2° haar standpunt met betrekking tot de betrokken inbreuk of tekortkoming bekendmaken.

Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een verzekeringsonderneming, verzekeringstussenpersoon of schaderegelingskantoor op de bepalingen van deze wet of van de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan aan de overtreder een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 2.500.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

De dwangsommen en boetes die met toepassing van dit artikel worden opgelegd, worden ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen. ' ».

« Art. 7. In afdeling 4 van hoofdstuk II*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 6, wordt een artikel 12*sexies* ingevoegd, luidende :

‘ Art. 12*sexies*. § 1. De verzekeringstussenpersonen dienen zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënteel. De door hen verstrekte informatie moet correct, duidelijk en niet misleidend zijn.

De verzekeringstussenpersonen dienen, bij hun bemiddelingsactiviteit, de gedragsregels na te leven die van toepassing zijn op verzekeringsondernemingen. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, voor alle of bepaalde categorieën van verzekeringstussenpersonen in een aangepaste versie van deze gedragsregels voorzien of bepaalde van deze regels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren, om rekening te houden met de specificiteit van hun rol.

§ 2. De verzekeringstussenpersonen bemiddelen enkel met betrekking tot verzekeringsovereenkomsten waarvan zij, hun verantwoordelijken voor de distributie en de personen die zij tewerkstellen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, de essentiële kenmerken kennen en in staat zijn deze aan de cliënten toe te lichten.

De verzekeringsondernemingen bieden enkel verzekeringsovereenkomsten aan waarvan hun verantwoordelijken voor de distributie en de personen die zij tewerkstellen als bedoeld in artikel 2, § 3, tweede lid, de essentiële kenmerken kennen en in staat zijn deze aan de cliënten toe te lichten.

§ 3. Onverminderd het bepaalde bij de artikelen 26 en 27 van de wet van 2 augustus 2002, is de Koning bevoegd om door middel van een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, genomen na advies van de FSMA, in uitvoering van § 1 en § 2 gedragsregels en regels ter voorkoming van belangenconflicten die de verzekeringstussenpersonen moeten naleven nader te bepalen.

§ 4. De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, de overige bepalingen van deze wet wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen teneinde de inhoud ervan af te stemmen op en coherent te maken met de gedragsregels bedoeld in dit artikel. De krachtens deze machtiging genomen besluiten zijn van rechtswege opgeheven indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. ' ».

« Art. 19. In artikel 26 van dezelfde wet, vervangen bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 3 maart 2011 en 12 november 2012, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° tussen het eerste en het tweede lid worden drie leden ingevoegd, luidende :

‘ De verzekeringsondernemingen dienen zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënteel. De door hen verstrekte informatie moet correct, duidelijk en niet misleidend zijn. Zij zijn voor hun transacties op het Belgisch grondgebied onderworpen aan de toepassing van de overige door en krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels voor zover daarvan niet wordt afgeweken door of krachtens deze wet.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, de door en krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren voor de verzekeringsondernemingen, om ervoor te zorgen dat enkel de door Hem bepaalde types verzekeringen aan deze regels zijn onderworpen of meer algemeen om rekening te houden met het feit dat verzekeringscontracten worden aangeboden.

De Koning kan bovendien, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, voor de verzekeringsondernemingen in een aangepaste versie van bepaalde van deze gedragsregels voorzien, om het toepassingsgebied en de draagwijdte van deze regels voor de verzekeringsondernemingen nader te bepalen en meer algemeen om rekening te houden met het feit dat verzekeringscontracten worden aangeboden. De krachtens deze machtigingen genomen besluiten zijn van rechtswege opgeheven indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. De voorgaande zin geldt niet voor de afwijkingen op de niet door maar krachtens de artikelen de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels.

Onverminderd het voorgaande, kan de Koning bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA tevens voorzien in regels ter voorkoming van belangenconflicten die de verzekeringsondernemingen moeten naleven voor hun transacties op het Belgisch grondgebied. ’;

2° in het huidige tweede lid, dat het vijfde lid wordt, worden de woorden ‘ in uitvoering van artikel 28ter ’ vervangen door de woorden ‘ bij het tweede lid ’. ».

« Art. 23. In hoofdstuk II, afdeling 7, onderafdeling 3, van dezelfde wet wordt een artikel 30*bis* ingevoegd luidende als volgt :

‘ Art. 30*bis*. Op advies van de raad van toezicht en na minstens een maand op voorhand de Raad voor het Verbruik, opgericht bij koninklijk besluit van 20 februari 1964 tot oprichting van een Raad voor het verbruik, om advies te hebben verzocht, kan het directiecomité van de FSMA, onverminderd de bevoegdheden van de minister die de Economie onder zijn bevoegdheden heeft, reglementen bepalen die, rekening houdend met de belangen van de afnemers van financiële producten of diensten :

1° een verbod dan wel beperkende voorwaarden opleggen op de commercialisering of bepaalde vormen van commercialisering aan niet-professionele cliënten van financiële producten of van bepaalde categorieën van financiële producten;

2° via de verplichte vermelding van een label of anderszins, de transparantie bevorderen van dergelijke producten, van bepaalde categorieën van dergelijke producten of van de risico's, prijzen, vergoedingen en kosten ervan;

3° een referentie-vragenlijst voor het bepalen van het beleggersprofiel voor afnemers van financiële producten aanbevelen.

Voor doeleinden van dit artikel wordt onder commercialisering verstaan : het voorstellen van het product, ongeacht de wijze waarop dit gebeurt, om de cliënt of potentiële cliënt aan te zetten tot aankoop van, inschrijving op, toetreding tot, aanvaarding van, ondertekening van of opening van het betrokken product.

Artikel 64, derde lid, is van toepassing op deze reglementen. ’ ».

« Art. 49. In dezelfde wet wordt een artikel 86*bis* ingevoegd, luidende :

‘ Art. 86*bis*. § 1. In het kader van het toezicht bedoeld in artikel 45, § 1, eerste lid, 5°, kan de FSMA een administratieve boete opleggen die voor hetzelfde feit of geheel van feiten niet meer mag bedragen dan 2.500.000 euro aan eenieder die :

1° in of vanuit België het bedrijf of de werkzaamheid uitoefent van een verzekeringsonderneming of herverzekeringsonderneming, kredietinstelling, beleggingsonderneming, beheervenootschap van instellingen voor collectieve belegging, instelling voor bedrijfspensioenvoorziening, hypotheekonderneming, wisselkantoor, verzekerings- of herverzekeringspersoon, tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten, onafhankelijk vermogensadviseur of enige andere gereguleerde activiteit vermeld in artikel 45, § 1, eerste lid, 2° of 3°, zonder daarvoor een toelating of vergunning te bezitten of zonder daartoe te zijn ingeschreven of geregistreerd overeenkomstig de toepasselijke wettelijke of reglementaire bepalingen of wanneer afstand is gedaan van die toelating, vergunning, inschrijving of registratie of die toelating, vergunning, inschrijving of registratie is ingetrokken, herroepen, geschorst of geschrapt;

2° zich niet conformeert aan artikel 137 of aan artikel 139 van de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen;

3° betalingsdiensten in België aanbiedt zonder te beantwoorden aan het bepaalde bij de artikelen 5, 39 en 46 van de wet van 21 december 2009 betreffende het statuut van de betalingsinstellingen, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienstaanbieder en de toegang tot betalingssystemen;

4° openbaar effecten aanbiedt van een Belgische instelling voor collectieve belegging of van een instelling voor collectieve belegging naar buitenlands recht, terwijl die niet is ingeschreven of vergund overeenkomstig de wet van 3 augustus 2012 betreffende bepaalde vormen van collectief beheer van beleggingsportefeuilles of terwijl de inschrijving of de vergunning is ingetrokken of herroepen, of met miskenning van een schorsings- of verbodsmaatregel als bedoeld in dezelfde wet;

5° zich niet conformeert aan artikel 68*bis* van de wet van 16 juni 2006 op de openbare aanbiedingen van beleggingsinstrumenten en de toelating van beleggingsinstrumenten tot de verhandeling op een gereguleerde markt.

Indien dezelfde feiten of gedragingen aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een geldboete door de FSMA of door de Bank op grond van zowel het eerste lid als op grond van de betrokken wetgeving, kan enkel toepassing worden gemaakt van het eerste lid.

§ 2. De FSMA kan de in paragraaf 1 bedoelde personen bevelen om onmiddellijk dan wel binnen de door haar gestelde termijn een einde te maken aan de betrokken activiteit of om zich binnen de door haar gestelde termijn te voegen naar de bepalingen van de betrokken wetgeving.

De FSMA kan eenieder die zijn middelen heeft kunnen laten gelden en die zich binnen de door haar bepaalde termijn niet voegt naar een tot hem krachtens het eerste lid gericht bevel, een dwangsom opleggen die per kalenderdag niet meer mag bedragen dan 50.000 euro, noch in het totaal 2.500.000 euro mag overschrijden.

§ 3. Artikel 37 is van toepassing op de geldboeten en dwangsommen opgelegd met toepassing van de paragrafen 1 en 2.

§ 4. Indien zij het bestaan vaststelt van activiteiten als bedoeld in de eerste paragraaf of gegronde redenen heeft om aan te nemen dat dit het geval is, kan de FSMA een waarschuwing publiceren. In het belang van de afnemers van financiële producten of diensten kan de FSMA daarbij ook melding maken van de feiten of omstandigheden die tot die waarschuwing hebben geleid.

De FSMA kan ook de waarschuwingen publiceren die buitenlandse toezichthouders in gelijkaardige materies bekendmaken.

§ 5. Indien de FSMA krachtens dit artikel optreedt tegen iemand die het bedrijf uitoefent van een instelling voor bedrijfspensioenvoorziening in de omstandigheden beschreven in § 1, eerste lid, 1°, kan zij de krachtens de voorgaande paragrafen genomen beslissingen die ze kan of moet bekendmaken tevens ter kennis brengen van de personen en organisaties bedoeld in artikel 149, § 2, van de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen. ' ».

« Art. 60. In artikel 14 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 1 wordt vervangen als volgt :

‘ § 1. De tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten dienen zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënteel. De door hen verstrekte informatie moet correct, duidelijk en niet misleidend zijn.

De tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten dienen, bij hun bemiddelingsactiviteit, de gedragsregels na te leven die van toepassing zijn op gereguleerde ondernemingen. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, voor de makelaars in bank- en beleggingsdiensten voorzien in een aangepaste versie van deze gedragsregels of bepaalde van deze regels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren, om rekening te houden met de specificiteit van de rol van makelaar. ’;

2° er wordt een paragraaf *1bis* ingevoegd, luidende :

‘ § *1erbis*. De tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten bemiddelen enkel in bank- en beleggingsdiensten met betrekking tot producten waarvan zij, alsook de personen die zij tewerkstellen als bedoeld in artikel 13, de essentiële kenmerken kennen en in staat zijn deze aan de cliënten toe te lichten.

De gereguleerde ondernemingen bieden enkel bank- en beleggingsdiensten aan met betrekking tot producten waarvan de personen die zij tewerkstellen als bedoeld in artikel 13, de essentiële kenmerken kennen en in staat zijn deze aan de cliënten toe te lichten. ’;

3° in paragraaf 2 worden de woorden ‘ van § 1 ’ vervangen door de woorden ‘ van § 1 of § *1bis* ’ en worden de woorden ‘ in overeenstemming met de bepalingen van het Europees recht ’ opgeheven ».

« Art. 69. Deze wet treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

In afwijking van het eerste lid hebben de artikelen 28 en 68 uitwerking met ingang van 1 november 2012; voor doeleinden van de toepassing van artikel 17 van verordening (EU) nr. 236/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 betreffende short selling en bepaalde aspecten van kredietverzuimswaps heeft artikel 28 evenwel al uitwerking met ingang van 1 september 2012.

In afwijking van het eerste lid treden de artikelen 7, 19 en 60 in werking op 1 januari 2014.

De in de artikelen 7, 19 en 60 opgenomen machtigingen aan de Koning die ertoe strekken om te voorzien in aangepaste regels of om regels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren, treden evenwel in werking overeenkomstig het eerste lid ».

B.1.4. De verzoekende partijen vorderen eveneens de vernietiging van artikel 9 van de wet van 21 december 2013 «houdende invoeging van boek VI ‘ Marktpraktijken en consumentenbescherming ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht » (hierna: de wet van 21 december 2013), dat bepaalt :

« In artikel 69, derde lid, van de wet van 30 juli 2013 tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) worden de woorden ‘ 1 januari 2014 ’ vervangen door de woorden ‘ 30 april 2014 ’ ».

B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 2013 blijkt dat de wetgever de transversale coherentie in de regels ter bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten heeft willen vergroten :

« De bepalingen die meer transversale coherentie in de wetgeving beogen betreffen ten eerste de gedragsregels van toepassing op verzekeringsondernemingen en -tussenpersonen en op makelaars in bank- en beleggingsdiensten en ten tweede de invoering van een uitdrukkelijke vereiste van essentiële productkennis voor al wie in contact staat met het publiek.

De ontwikkeling van nieuwe financiële en verzekeringsproducten staat niet stil. De rol van de tussenpersoon die deze producten aanbiedt wordt des te belangrijker, vooral wat betreft de beoordeling van de geschiktheid van het product in het licht van de beleggingsdoelstellingen van de cliënt.

De zogenaamde MiFID-gedragsregels, die vandaag van toepassing zijn op de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, inclusief hun agenten, voorzien in dat verband zowel algemene als zeer precieze regels. De algemene gedragsregels houden de verplichting in om zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënten en om aan cliënten enkel informatie te verstrekken die correct, duidelijk en niet misleidend is. De meer specifieke gedragsregels betreffen onder meer de transparantie over de vergoedingen die de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen ontvangen in het kader van beleggingsdiensten (*inducements*), de informatieverplichtingen ten aanzien van de cliënten, de verplichting om enkel een beleggingsdienst of financieel instrument aan te bevelen of enkel vermogensbeheer te verstrekken die of dat geschikt is in het licht van de kennis en ervaring, financiële situatie en beleggingsdoelstellingen van de cliënt (*suitability*) en de verplichting om de cliënt te waarschuwen voor transacties die niet passend zijn in het licht van zijn ervaring en kennis (*appropriateness*).

Ook de makelaars in bank- en beleggingsdiensten zijn momenteel al (net als de agenten) aan een algemene verplichting onderworpen om zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënteel, om correcte, duidelijke en niet misleidende informatie te verstrekken. In tegenstelling tot de agenten in bank- en beleggingsdiensten zijn de makelaars echter nog niet onderworpen aan de meer specifieke MiFID-gedragsregels. Het wetsontwerp onderwerpt

ook de makelaars vanaf 1 januari 2014 aan de meer specifieke gedragsregels, met dien verstande dat de Koning deze gedragsregels kan aanpassen om rekening te houden met de specificiteit van de rol van makelaar.

Voor de verzekeringsondernemingen en verzekeringstussenpersonen bestaan weliswaar al gedetailleerde regels aangaande de inhoud van contracten en aangaande bepaalde precontractuele informatie die aan de verzekeringnemer moet worden verschaft, maar concepten als *suitability* of *appropriateness* en regels in verband met kostentransparantie zijn daarentegen momenteel voor die sector als dusdanig nog niet wettelijk verankerd. De praktijk leert echter dat beleggingsverzekeringen niet zelden als alternatief voor fondsen worden aangeboden, en dat strikt financiële en verzekeringsproducten dus dezelfde beleggingsdoelstellingen kunnen dienen.

De wet van 2 juli 2010 heeft om die reden een specifieke bepaling ingelast in de organieke wet van de FSMA (art. 28<sup>ter</sup>) die de Koning machtigt om, rekening houdend met de stand van de Europese wetgeving, de MiFID-gedragsregels uit te breiden naar de verzekeringsondernemingen en -bemiddelaars.

Het ontwerp gaat een stap verder in de voorbereiding van het level playing field tussen banken en verzekeringsondernemingen en -bemiddelaars.

Zo onderwerpt het wetsontwerp vooreerst de verzekeringsondernemingen al vanaf 1 januari 2014 aan de algemene verplichting om zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënten en om aan cliënten enkel informatie te verstrekken die correct, duidelijk en niet misleidend is. Bovendien worden vanaf 1 januari 2014 ook de overige (meer specifieke) gedragsregels bepaald in de artikelen 27 tot 28<sup>bis</sup> van de wet van 2 augustus 2002, en hun uitvoeringsbepalingen, op de verzekeringsondernemingen van toepassing, met dien verstande dat de Koning deze regels kan aanpassen voor de verzekeringsondernemingen, bijvoorbeeld door het toepassingsgebied en de draagwijdte van bepaalde van die specifieke gedragsregels te preciseren naar de verzekeringssector toe of door bepaalde aanpassingen aan te brengen aan of uitsluitingen te voorzien op deze regels.

Ten tweede last het ontwerp een bepaling in in de wet van 27 maart 1995 op de verzekeringsbemiddeling, naar het voorbeeld van de wet bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten, die ook voor de verzekeringstussenpersonen (net als voor de verzekeringsondernemingen zelf dus) de algemene verplichting voorziet zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënteel, en die stelt dat de door hen verstrekte informatie correct, duidelijk en niet misleidend moet zijn. Voorts onderwerpt het wetsontwerp ook de verzekeringstussenpersonen aan dezelfde meer specifieke gedragsregels als de verzekeringsondernemingen zelf. De Koning kan deze gedragsregels evenwel aanpassen voor alle of bepaalde categorieën van verzekeringstussenpersonen om rekening te houden met de specificiteit van hun rol » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 6-8).

*Ten aanzien van het eerste middel*

B.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet onderling in samenhang gelezen of met het beginsel van rechtszekerheid, alsook uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De verzoekende partijen verwijten artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 de gedragsregels van de « Markets in Financial Instruments Directive » (richtlijn markten voor financiële instrumenten) (hierna : MiFID), die zijn uitgewerkt voor de bank- en financiële sector, om te zetten voor de verzekeringssector, en verwijten artikel 7 van die wet te bepalen dat de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen, eveneens van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen. Geen enkele bepaling van die wet past echter de MiFID-gedragsregels aan de specificiteit van de sectoren van de verzekeringen en van de verzekeringsbemiddeling aan; de artikelen 7 en 19 van de wet voorzien immers slechts in een mogelijkheid, voor de Koning, om die gedragsregels aan te passen aan de specificiteit van de sector van de verzekeringen en de verzekeringsbemiddeling.

B.3.2.1. Zoals gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 onderwerpt artikel 26, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten de verzekeringsondernemingen, voor hun transacties op het Belgische grondgebied, « aan de toepassing van de overige door en krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels voor zover daarvan niet wordt afgeweken door of krachtens deze wet ».

In het derde lid ervan machtigt dat artikel de Koning ertoe om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de « Financial Services and Markets Authority » (de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten; hierna : FSMA), die gedragsregels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren voor de verzekeringsondernemingen, teneinde ervoor te zorgen dat enkel de door Hem bepaalde types verzekeringen aan die regels zijn onderworpen of meer algemeen teneinde rekening te houden met het feit dat verzekeringscontracten aan de cliënten worden aangeboden.

In het vierde lid ervan machtigt dat artikel de Koning bovendien ertoe om, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, voor de verzekeringsondernemingen in een aangepaste versie van bepaalde van die gedragsregels te

voorzien, teneinde het toepassingsgebied en de draagwijdte van die regels voor de verzekeringsondernemingen nader te bepalen en, meer algemeen, teneinde rekening te houden met het feit dat verzekeringscontracten aan de cliënten worden aangeboden. « De krachtens deze machtigingen genomen besluiten zijn van rechtswege opgeheven indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. De voorgaande zin geldt niet voor de afwijkingen op de niet door maar krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels ».

Zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 onderwerpt artikel 12<sup>sexies</sup>, § 1, tweede lid, van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringbemiddeling en de distributie van verzekeringen de verzekeringstussenpersonen, bij hun bemiddelingsactiviteit, aan de naleving van de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen. « De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, voor alle of bepaalde categorieën van verzekeringstussenpersonen in een aangepaste versie van deze gedragsregels voorzien of bepaalde van deze regels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren, om rekening te houden met de specificiteit van hun rol ». Paragraaf 3 van dat artikel machtigt de Koning, onverminderd het bepaalde bij de artikelen 26 en 27 van de wet van 2 augustus 2002, ertoe om « door middel van een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, genomen na advies van de FSMA, in uitvoering van § 1 en § 2 gedragsregels en regels ter voorkoming van belangenconflicten die de verzekeringstussenpersonen moeten naleven nader te bepalen ». Paragraaf 4 machtigt Hem ertoe om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, « de overige bepalingen van deze wet [te] wijzigen, [aan te vullen], [te] vervangen of [op te heffen] teneinde de inhoud ervan af te stemmen op en coherent te maken met de gedragsregels bedoeld in dit artikel. De krachtens deze machtiging genomen besluiten zijn van rechtswege opgeheven indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* ».

B.3.2.2. Uit de in de B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever « een stap verder [wilde gaan] in de voorbereiding van het *level playing field* tussen banken en verzekeringsondernemingen en –bemiddelaars » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/001, p. 7). Hij heeft de verzekeringsondernemingen en –tussenpersonen dus onderworpen aan de gedragsregels die zijn bepaald bij en krachtens de artikelen 27, 28 en

28bis van de wet van 2 augustus 2002, behoudens de afwijkingen die zijn bepaald bij of krachtens die wet, terwijl vroeger artikel 28ter van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, zoals ingevoegd bij de wet van 2 juli 2010 « tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België, en houdende diverse bepalingen » de Koning ertoe machtigde te « bepalen in welke mate de bepalingen van de artikelen 26, 27, 28 en 28bis en de ter uitvoering van die artikelen genomen bepalingen van toepassing zijn op andere gereguleerde ondernemingen in de zin van artikel 49bis, § 1, 3°, van de wet van 22 maart 1993, op een tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten in de zin van artikel 4, 2°, van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten, op een verzekeringstussenpersoon in de zin van artikel 1, 3°, van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en de herverzekeringbemiddeling en de distributie van verzekeringen, waarbij Hij het feit dat verzekeringscontracten aan cliënten worden aangeboden in aanmerking neemt. De Koning kan hierbij rekening houden met de stand van de harmonisatie van de betrokken reglementering binnen de Europese Gemeenschap ». « Een met toepassing van het eerste lid genomen besluit verliest alle uitwerking zo het uiterlijk 24 maanden na de datum van inwerkingtreding ervan, niet bij wet wordt bekrachtigd ».

De wetgever heeft die uitbreiding van de gedragsregels verantwoord door de zorg om de consumenten te beschermen en de gelijkheid tussen de verschillende aanbieders te verzekeren. « Dit is van groot belang om erover te waken dat consumenten dezelfde bescherming genieten bij alle aanbieders van financiële producten. Dit creëert bovendien een *level playing field* tussen de verschillende aanbieders » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/004, p. 7).

Hij heeft overigens alle soorten verzekeringen beoogd, waarbij aan de Koning de zorg werd overgelaten sommige soorten verzekeringen te onttrekken aan de toepassing van gedragsregels die niet relevant zouden zijn voor dergelijke verzekeringen. De wetgever heeft ook rekening gehouden met een aantal Europese initiatieven. In de parlementaire voorbereiding wordt immers aangegeven :

« Het wetsontwerp gaat een stap verder en onderwerpt de verzekeringsondernemingen vooreerst aan de algemene verplichting om zich op loyale, billijke en professionele wijze in te zetten voor de belangen van hun cliënten en om aan cliënten enkel informatie te verstrekken die

correct, duidelijk en niet misleidend is. Deze wijziging is in overeenstemming met de algemene beginselen vervat in artikel 15 van het voorstel 2012/0175 van de Europese Commissie van 3 juli 2012 voor een richtlijn betreffende verzekeringsbemiddeling en zal in werking treden op 1 januari 2014.

Bovendien zullen vanaf 1 januari 2014 ook de overige (meer specifieke) gedragsregels bepaald in de artikelen 27 tot 28*bis* van de wet, en hun uitvoeringsbepalingen, toepassing vinden op de verzekeringsondernemingen. Aangezien niet alle gedragsregels zonder meer toepassing kunnen vinden op de verzekeringsdiensten (men denke o.m. aan de regels aangaande vermogensbeheer en best execution bij het uitvoeren van orders) en aangezien deze gedragsregels vooral relevant zijn voor beleggingsverzekeringen (maar niet noodzakelijk allemaal even relevant zijn voor alle andere types van verzekeringen), wordt voorzien dat de Koning deze regels kan moduleren en kan bepalen voor welke types verzekeringen ze van toepassing zijn. Om de coherentie van het regelgevend kader te waarborgen kan de Koning hierbij het toepassingsgebied en de draagwijdte van bepaalde van die specifieke gedragsregels preciseren naar de verzekeringssector toe of bepaalde aanpassingen aanbrengen aan deze regels. De Koning kan al gebruik maken van die machtiging voor 1 januari 2014, zodat desgevallend de gedragsregels per 1 januari 2014 onmiddellijk in de aangepaste versie van toepassing worden op de verzekeringssector.

Deze bepaling werd deels verfijnd om rekening te houden met het advies van de Raad van State. Vooreerst werden de door de Raad van State gewraakte woorden ‘overeenkomstige’ en ‘inzonderheid’ geschrapt. Ter verduidelijking van de juiste verhouding tussen de principiële toepasselijkverklaring van de gedragsregels op de verzekeringssector enerzijds en de machtigingen aan de Koning om hiervan af te wijken anderzijds, werden de bewoordingen bovendien aangepast naar het voorbeeld van (onder andere) artikel 16, § 1 van de wet van 3 augustus 2012 betreffende bepaalde vormen van collectief beheer van beleggingsportefeuilles. Daardoor is duidelijk dat de wet de gedragsregels slechts van toepassing verklaart behoudens afwijking door of krachtens de wet. Bovendien voorziet het wetsontwerp dat de afwijkingen bij koninklijk besluit op de gedragsregels die voortvloeien uit de wet zelf, door een formele wet moeten worden bekrachtigd. Deze bekrachtiging is daarentegen niet nodig voor de afwijkingen bij koninklijk besluit op de gedragsregels die niet voortvloeien uit de wet zelf, maar uit de koninklijke besluiten genomen op grond van de wet. Deze benadering waarborgt de consistentie tussen het wetgevende kader voor de banksector en dit voor de verzekeringssector » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 24 en 25).

De wetgever heeft rekening gehouden met Europese initiatieven die eenzelfde zorg voor de bescherming van de cliënten nastreven, maar heeft willen vooruitlopen op de Europese regels.

B.3.2.3. Met toepassing van de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 zijn de volgende koninklijke besluiten genomen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 maart 2014 :

- het koninklijk besluit van 21 februari 2014 over de regels voor de toepassing van de artikelen 27 tot 28*bis* van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten op de verzekeringssector (hierna: koninklijk besluit « niveau 1 »);

- het koninklijk besluit van 21 februari 2014 inzake de krachtens de wet vastgestelde gedragsregels en regels over het beheer van belangenconflicten, wat de verzekeringssector betreft (hierna : koninklijk besluit « niveau 2 »);

- het koninklijk besluit van 21 februari 2014 tot wijziging van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen (hierna : koninklijk besluit nr. 3).

Artikel 350 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 2014, bekrachtigt, met uitwerking op de datum van de respectieve inwerkingtreding ervan, het koninklijk besluit « niveau 1 » en het koninklijk besluit nr. 3.

B.3.3. In het eerste onderdeel van het eerste middel wordt artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, in samenhang gelezen met artikel 19 van die wet, verweten de bank- en financiële sector op dezelfde wijze te behandelen als de verzekeringssector.

B.3.4. De wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen, met inbegrip van het bij het bestreden artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 ingevoegde artikel 12<sup>sexies</sup>, is met ingang van 1 november 2014 opgeheven bij artikel 347 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen. De inhoud van artikel 12<sup>sexies</sup> is overgenomen in artikel 277 van de wet van 4 april 2014. Aangezien het bestreden artikel 7 van kracht was van 30 april 2014 tot 1 november 2014 en de machtigingen bepaald in, onder meer, artikel 12<sup>sexies</sup> van de wet van 27 maart 1995 aanleiding hebben gegeven tot de drie voormelde koninklijke besluiten van 21 februari 2014, behouden de verzoekende partijen hun belang bij de vernietiging van die bestreden bepaling en is het beroep niet zonder voorwerp geworden door de bekrachtiging van twee van de voormelde koninklijke besluiten bij artikel 350 van de wet van 4 april 2014.

B.3.5.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.3.5.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.6. Uit de in B.2 en B.3.2.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever het nodig heeft geacht de consumenten van bank- en financiële producten en van verzekeringsproducten op dezelfde wijze te beschermen. Hij heeft overigens ervoor willen zorgen de verschillende aanbieders gelijk te behandelen en een « *level playing field* » in te voeren tussen de banken en de verzekeringsondernemingen en -tussenpersonen.

Gelet op dat doel vermocht artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 de verzekeringstussenpersonen, bij hun bemiddelingsactiviteit, te onderwerpen aan de naleving van de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen.

De wetgever heeft overigens rekening gehouden met het verschil tussen bepaalde verzekeringsproducten en de financiële producten, aangezien artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 de Koning ertoe machtigt de gedragsregels bepaald door en krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis van de wet van 2 augustus 2002 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren voor de verzekeringsondernemingen. Hij heeft de inwerkingtreding van de wet dus gekoppeld aan die afwijkingen, zoals dat blijkt uit de in B.3.2.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding.

B.3.7.1. In het middel wordt de « vrijheid van handel en nijverheid » aangevoerd « zoals onder meer daarin is voorzien in artikel 23 van de Grondwet ».

Artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet bepaalt :

« Die rechten omvatten inzonderheid :

1<sup>o</sup> het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

Die bepaling vermeldt het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.3.7.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3<sup>o</sup>, p. 15; nr. 100-2/4<sup>o</sup>, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9<sup>o</sup>, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6<sup>o</sup>, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, BZ 2010, nr. 5-19/1; Kamer, DOC 54-0581/001).

B.3.7.3. Het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, is niet gegrond.

B.3.8. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.3.9.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel wordt artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 verweten de in België ingeschreven verzekeringstussenpersoon te onderwerpen aan de naleving van de nieuwe MiFID-gedragsregels bij zijn bemiddelingsactiviteiten. De gedragsregels zijn dus zonder onderscheid van toepassing op alle activiteiten van verzekeringsbemiddeling, ongeacht of zij worden uitgeoefend op het Belgische grondgebied dan wel in een ander land, met inbegrip van de andere lidstaten van de Europese Unie.

B.3.9.2. De artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepalen :

« Artikel 49

In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld ».

« Artikel 56

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd ».

B.3.10. De Ministerraad voert aan dat de analyse van de verzoekende partijen verkeerd is, aangezien de MiFID-gedragsregels alleen op de in België ingeschreven verzekeringstussenpersonen van toepassing zijn voor hun in België uitgeoefende bemiddelingsactiviteiten. Dat beginsel is bevestigd bij artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit « niveau 1 » en bij artikel 25, tweede lid, van het koninklijk besluit « niveau 2 ».

B.3.11. Zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 onderwerpt artikel 12*sexies*, § 1, tweede lid, van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekering- en herverzekeringbemiddeling en de distributie van verzekeringen de verzekeringstussenpersonen, bij hun bemiddelingsactiviteit, aan de naleving van de op de verzekeringsondernemingen toepasselijke gedragsregels. Zoals gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 onderwerpt artikel 26, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002

betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten de verzekeringsondernemingen, « voor hun transacties op het Belgisch grondgebied [...] aan de toepassing van de overige door en krachtens artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels voor zover daarvan niet wordt afgeweken door of krachtens deze wet ».

Uit de combinatie van die twee bepalingen blijkt dat de verzekeringstussenpersonen enkel aan de naleving van de op de verzekeringsondernemingen toepasselijke gedragsregels zijn onderworpen voor hun transacties op het Belgische grondgebied.

Artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit « niveau 1 », bekrachtigd bij artikel 350 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, bepaalt overigens uitdrukkelijk : « Dit besluit is van toepassing op de verrichtingen die vanaf 30 april 2014 worden uitgevoerd of plaatsvinden op het Belgisch grondgebied ». Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 25, tweede lid, van het koninklijk besluit « niveau 2 ».

B.3.12. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

B.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet onderling in samenhang gelezen of met het beginsel van rechtszekerheid of met het beginsel van gewettigd vertrouwen. De verzoekende partijen verwijten artikel 69 van de wet van 30 juli 2013, gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 21 december 2013, te bepalen dat de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 in werking treden op 30 april 2014.

B.4.2. In een eerste onderdeel onderstrepen de verzoekende partijen dat de termijn waarover de verzekeringstussenpersonen beschikken om zich aan hun nieuwe gedragsregels aan te passen, onevenredig is en geen draagwijdte meer heeft rekening houdend met de wijzigingen die door de Koning moeten worden aangenomen en die nog steeds niet zijn aangenomen.

B.4.3. Artikel 9 van de wet van 21 december 2013, aangehaald in B.1.4, stelt de inwerkingtreding van de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013, die met toepassing van artikel 69 van de wet van 30 juli 2013 oorspronkelijk was vastgesteld op 1 januari 2014, uit tot 30 april 2014.

B.4.4. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat dat uitstel verantwoord is door de noodzaak om de betrokken sector in staat te stellen zich voor te bereiden op de tenuitvoerlegging van de nieuwe regels :

« Gelet op het technische karakter van de materie is het evenwel wenselijk in een redelijke termijn te voorzien tussen de bekendmaking van voornoemde wet van 30 juli 2013 (met name op 30 augustus 2013) en de inwerkingtreding van bovenvermelde regels teneinde de sector in staat te stellen zich voor te bereiden op de tenuitvoerlegging van die regels. Dezelfde redenering geldt ook voor de tussenpersonen in bankdiensten en beleggingsdiensten.

Om te vermijden dat de betrokken sector onvoldoende tijd zou hebben om zich te conformeren aan de nieuwe regelgeving, moet de datum van inwerkingtreding van de betreffende artikelen, zoals geregeld in artikel 69 van de wet van 30 juli 2013, dringend aangepast worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3018/002, p. 2).

B.4.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 2013, vermeld in B.3.2.2, blijkt overigens dat de wetgever de principiële toepassing van de gedragsregels op de verzekeringsondernemingen en –tussenpersonen heeft gekoppeld aan de afwijkingen en aanpassingen die de Koning vermag vast te stellen.

B.4.6. Indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat zij met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van personen worden geschonden zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden.

Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het - tevens door de verzoekende partijen aangevoerde - rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.4.7. Zoals is vermeld in B.3.2.3 dateren de koninklijke besluiten die ter uitvoering van de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 moesten worden genomen, van 21 februari 2014 en zijn zij bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 7 maart 2014. Met toepassing van die artikelen 7, 19 en 60 zijn twee van die besluiten bekrachtigd bij artikel 350 van de wet van 4 april 2014, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 2014.

Ook al preciseert artikel 350 van de wet van 4 april 2014 dat de koninklijke besluiten zijn bekrachtigd op de respectieve datum van inwerkingtreding ervan, namelijk 30 april 2014, is de termijn die aan de verzekeringstussenpersonen wordt gelaten om zich aan te passen aan de gedragsregels die voortvloeien uit die koninklijke besluiten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 maart 2014, en uit de bekrachtigingswet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 2014, ontoereikend. De minister heeft weliswaar bij de totstandkoming van de wet van 30 juli 2013 onderstreept dat « [de] verzekeringssector [...] aldus reeds geruime tijd op de hoogte [is] dat de bestaande gedragsregels die gelden voor kredietinstellingen, beleggingsondernemingen en hun agenten kunnen uitgebreid worden naar de verzekeringssector » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/004, p. 23). Het feit dat de intentie van de wetgever bekend is, kan de ontstentenis van een termijn om zich aan te passen aan gedragsregels met een dwingend karakter evenwel niet compenseren en kan de aansprakelijkheid van de verzekeringstussenpersonen met zich meebrengen, aangezien artikel 64 van de wet van 30 juli 2013 in hoofdstuk II, afdeling 7, onderafdeling 3, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten een artikel 30<sup>ter</sup> invoegt, waarvan paragraaf 1, eerste lid, bepaalt :

« Onverminderd het gemeen recht en niettegenstaande elk andersluidend beding in het nadeel van de afnemer van financiële producten of diensten, wordt, indien een persoon bedoeld in het tweede lid naar aanleiding van een financiële verrichting gedefinieerd in paragraaf 2 een inbreuk pleegt op één of meer bepalingen opgenomen in paragraaf 3 en de betrokken afnemer van financiële producten of diensten ingevolge deze verrichting schade leidt, de betrokken verrichting, behoudens tegenbewijs, geacht het gevolg te zijn van de inbreuk ».

Volgens de paragrafen 3 en 4 van dat artikel 30<sup>ter</sup> kan de schending van gedragsregels de uitvoering van het in paragraaf 1 vastgestelde vermoeden met zich meebrengen.

Wegens het dwingende karakter van de gedragsregels kunnen de argumenten van de Ministerraad, die het redelijke karakter van de termijn verantwoorden door het feit dat de sector is geraadpleegd bij de totstandkoming van de gedragsregels en bijgevolg hierop kon vooruitlopen, evenmin worden aanvaard. Hetzelfde geldt voor het argument dat steunt op een eventuele soepelheid van de FSMA of van de rechtscollages bij de toepassing van de gedragsregels. Het doet immers afbreuk aan het verplichte karakter van de uitgevaardigde regels en toont bovendien de noodzaak van een langere aanpassingsperiode aan.

B.4.8. Het eerste onderdeel van het tweede middel is derhalve gegrond. Artikel 9 van de wet van 21 december 2013 « houdende invoeging van boek VI ‘ Marktpraktijken en consumentenbescherming ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht » dient te worden vernietigd. Om dezelfde redenen dient eveneens artikel 69, derde lid, van de wet van 30 juli 2013 te worden vernietigd, in zoverre het de inwerkingtreding van de artikelen 7, 19 en 60 van die wet vaststelde op 1 januari 2014.

Bijgevolg dienen die bepalingen te worden vernietigd in zoverre zij de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 in werking doen treden op een datum die 1 mei 2015 voorafgaat.

B.4.9. In het tweede onderdeel van het tweede middel wordt aangevoerd dat de aanpassingstermijn die aan de verzekeringstussenpersonen wordt toegekend, discriminerend of althans onevenredig is omdat de beleggingsondernemingen en de kredietinstellingen een veel langere termijn hebben genoten om zich op de inwerkingtreding van de MiFID-regels voor te bereiden.

B.4.10. Het tweede onderdeel van het tweede middel zou niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging en dient derhalve niet te worden onderzocht.

*Ten aanzien van het derde middel*

B.5.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet en met het beginsel van de scheiding der machten, uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de artikelen 10, 11, 33, 105 en 108 van de Grondwet en met het beginsel van de scheiding der machten, alsook de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, geheel of gedeeltelijk, met de artikelen 10, 11, 33, 105 en 108 van de Grondwet of het beginsel van de scheiding der machten.

De verzoekende partijen verwijten de artikelen 7, 19 en 60 van de wet van 30 juli 2013 te voorzien in een aantal machtigingen aan de Koning.

B.5.2. In een eerste onderdeel doen de verzoekende partijen in hoofddorde gelden dat de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 raken aan bevoegdheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en waarvan wezenlijke bestanddelen aan de Koning zijn overgedragen.

B.5.3. In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen in ondergeschikte orde aan dat de bevoegdheidsoverdrachten die zijn vastgelegd bij artikel 12*sexies*, § 1, tweede lid, en § 3, van de wet van 27 maart 1995 en bij artikel 14, § 1, tweede lid, en § 2, van de wet van 22 maart 2006, zoals zij uit de bestreden bepalingen voortvloeien, de Koning in staat stellen om wezenlijke bestanddelen van de ingevoerde regelgeving te regelen en de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten de waarborg ontnemen die wordt geboden door het beginsel van de scheiding der machten en van het onderzoek van eender welke wetsbepaling door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.5.4. In een derde onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 12*sexies*, § 4, van de wet van 27 maart 1995, zoals dat is ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, de Koning in staat stelt om de bepalingen van de wet van 27 maart 1995, die de toegang tot en de uitoefening van het beroep van verzekeringstussenpersoon - een aangelegenheid die krachtens artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, aan de wetgever is voorbehouden - regelt, te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.

B.6. De drie onderdelen van het middel zijn nauw met elkaar verbonden en worden samen onderzocht. De grieven die de verzoekende partij in die drie onderdelen formuleert, betreffen overigens alleen de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 en niet artikel 19 van die wet.

B.7. De artikelen 10, 11 en artikel 23, eerste en tweede lid en derde lid, 1°, van de Grondwet zijn aangehaald in B.3.5.1 en in B.3.7.1.

Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 33 van de Grondwet bepaalt :

« Alle machten gaan uit van de Natie.

Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald ».

Artikel 105 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen ».

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen ».

B.8. Een wetgevende machtiging ten gunste van de uitvoerende macht die een aangelegenheid betreft die niet door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, is niet ongrondwettig. In dat geval maakt de wetgever immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels

inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt. Het is dus ten aanzien van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet dat het Hof het derde middel onderzoekt.

B.9. Het Hof moet zich uitspreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, van artikel 12<sup>sexies</sup> van de wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekerings- en herverzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen zoals ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, in zoverre dat artikel de Koning ertoe machtigt om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op het advies van de FSMA, voor alle categorieën van verzekeringstussenpersonen of sommige onder hen, te voorzien in een aangepaste versie van de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen of om sommige van die regels geheel of gedeeltelijk niet van toepassing te verklaren, teneinde rekening te houden met de specificiteit van hun rol (§ 1), in zoverre het Hem ertoe machtigt, onverminderd de bepalingen van de artikelen 26 en 27 van de wet van 2 augustus 2002, om door middel van een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, genomen na advies van de FSMA, ter uitvoering van de paragrafen 1 en 2, gedragsregels en regels ter voorkoming van belangenconflicten die de verzekeringstussenpersonen moeten naleven, nader te bepalen (§ 3) en in zoverre het Hem ertoe machtigt om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van de FSMA, de overige bepalingen van die wet te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen teneinde de inhoud ervan af te stemmen op en coherent te maken met de gedragsregels bedoeld in dat artikel. De krachtens die machtiging genomen besluiten zijn van rechtswege opgeheven indien zij niet bij wet zijn bekrachtigd binnen twaalf maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (§ 4).

Het Hof moet zich ook uitspreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, van artikel 14 van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten, zoals gewijzigd bij artikel 60 van de wet van 30 juli 2013, in zoverre dat artikel de Koning ertoe machtigt om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen op advies van FSMA, voor de makelaars in bank- en

beleggingsdiensten te voorzien in een aangepaste versie van die gedragsregels of bepaalde van die regels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren teneinde rekening te houden met de specificiteit van de rol van makelaar (§ 1).

B.10. Zoals is vermeld in B.3.7, is artikel 23, tweede lid en derde lid, 1°, van de Grondwet te dezen niet van toepassing.

B.11. Het derde middel is eveneens afgeleid uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 16 van de wet van 27 maart 1995, waarvan de inhoud is overgenomen in artikel 300 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, en artikel 23 van de wet van 22 maart 2006 betreffende de bemiddeling in bank- en beleggingsdiensten en de distributie van financiële instrumenten, het de FSMA mogelijk maken administratieve sancties op te leggen wanneer inbreuk wordt gepleegd op door de Koning bepaalde gedragsregels.

Artikel 16 van de wet van 27 maart 1995 bepaalde, vóór de opheffing ervan bij artikel 347 van de wet van 4 april 2014 :

« § 1. Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon op de bepalingen van deze wet of van de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan, aan deze laatste een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 75.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een verzekerings- of herverzekeringsonderneming op de bepalingen van deze wet of van de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan, aan deze laatste een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 2.500.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

§ 2. De boetes opgelegd met toepassing van dit artikel worden ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen ».

Artikel 300 van de wet van 4 april 2014 bepaalt :

« § 1. Onverminderd de overige maatregelen bepaald door of krachtens de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een verzekerings- of herverzekeringstussenpersoon op de bepalingen van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten of -reglementen, aan de overtreder een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 75.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

§ 2. De boetes opgelegd met toepassing van dit artikel worden ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen ».

Artikel 23 van de voormelde wet van 22 maart 2006 bepaalt :

« § 1. Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten op de bepalingen van deze wet of van de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan, een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 75.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

Onverminderd de overige maatregelen bepaald door de wet, kan de FSMA, indien zij een inbreuk vaststelt door een gereguleerde onderneming op de bepalingen van deze wet of van de besluiten of reglementen genomen ter uitvoering ervan, een administratieve boete opleggen die niet meer mag bedragen dan 2.500.000 euro voor hetzelfde feit of voor hetzelfde geheel van feiten.

§ 2. De boetes opgelegd met toepassing van dit artikel worden ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen ».

B.12. Het middel is niet gericht tegen die bepalingen, maar verwijt de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 te voorzien in een aantal machtigingen aan de Koning die Hem in staat stellen regels te definiëren waarvan de schending kan worden bestraft met een administratieve geldboete, en aldus aan de uitvoerende macht de zorg over te laten om de wezenlijke punten van een strafbaarstelling te definiëren.

B.13. Hoewel de administratieve sancties die door de FSMA kunnen worden opgelegd, zoals zij worden beoogd in artikel 300 van de wet van 4 april 2014 en in artikel 23 van de wet van 22 maart 2006, straffen kunnen zijn in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gaat het echter niet om straffen in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

B.14. Het derde middel is niet gegrond.

*Ten aanzien van het vierde middel*

B.15.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet of met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De partijen voeren aan dat de nieuwe gedragsregels waarin artikel 7 van de wet van 30 juli 2013 voorziet, niet noodzakelijk van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen die zijn ingeschreven in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, hoewel zij hun activiteit in België uitoefenen en de andere lidstaten van de Europese Unie niet in een soortgelijke regeling voorzien. Zij wijzen nog erop dat uit de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 blijkt dat de in het geding zijnde gedragsregels van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen en op de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten in het kader van hun bemiddelingsactiviteiten, en dat artikel 19 van de wet bepaalt dat de gedragsregels van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen voor hun transacties op het Belgische grondgebied.

In een eerste onderdeel klagen de verzoekende partijen de discriminatie aan tussen de Belgische verzekeringstussenpersonen en de andere verzekeringstussenpersonen die hun activiteit in België uitoefenen.

In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen de discriminatie tussen de verzekeringstussenpersonen en de verzekeringsondernemingen aan.

B.15.2. Zoals is vermeld in B.3.7, is artikel 23, tweede lid en derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet te dezen niet van toepassing. Artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002, vermeld in B.1.3, is overigens geen regel ten aanzien waarvan het Hof zijn toetsing vermag uit te oefenen.

B.16.1. In verband met het eerste onderdeel van het vierde middel dient te worden opgemerkt dat artikel 12<sup>sexies</sup> van de wet van 27 maart 1995, in die wet ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, is opgeheven bij artikel 347 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen.

B.16.2. Het eerste onderdeel van het vierde middel is zonder voorwerp geworden.

B.17.1. In verband met het tweede onderdeel van het vierde middel is de Ministerraad van mening dat zowel de verzekeringsondernemingen als de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten de gedragsregels alleen in acht moeten nemen voor hun transacties op het Belgische grondgebied.

B.17.2. Hoewel artikel 19 van de wet van 30 juli 2013 in artikel 26, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002 uitdrukkelijk aangeeft dat de verzekeringsondernemingen, « voor hun transacties op het Belgisch grondgebied » zijn onderworpen aan de toepassing van de overige door en krachtens de artikelen 27, 28 en 28bis bepaalde gedragsregels, voor zover daarvan niet wordt afgeweken door of krachtens die wet van 2 augustus 2002, beperken de artikelen 7 en 60 van de wet van 30 juli 2013 niet uitdrukkelijk op dezelfde wijze het territoriale toepassingsgebied van de gedragsregels die van toepassing zijn op de verzekeringstussenpersonen en de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten. De conforme interpretatie die de Ministerraad aanvoert, kan evenwel worden gevolgd ten aanzien van artikel 7 van de wet van 30 juli 2013, aangezien artikel 12sexies, § 1, tweede lid, bij dat artikel ingevoegd in de wet van 27 maart 1995, bepaalt dat de verzekeringstussenpersonen, bij hun bemiddelingsactiviteit, de gedragsregels dienen na te leven die van toepassing zijn op de verzekeringsondernemingen, en aldus een verband legt tussen artikel 7 en artikel 19 van de wet van 30 juli 2013. Artikel 60 van de wet van 30 juli 2013 dient eveneens zo te worden geïnterpreteerd dat het de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten alleen beoogt voor hun transacties op het Belgische grondgebied.

In zoverre het gedeeltelijk artikel 12sexies van de wet van 27 maart 1995 beoogt, is het tweede onderdeel van het vierde middel evenwel zonder voorwerp geworden.

B.17.3. Gelet op de in B.17.2 aangegeven interpretaties is het tweede onderdeel van het vierde middel niet gegrond.

#### *Ten aanzien van het vijfde middel*

B.18. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14, lid 7, van het Internationaal

Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de rechten van de verdediging en met het beginsel van rechtszekerheid.

De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 en artikel 86*bis* van de wet van 2 augustus 2002, zoals ingevoegd bij de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013, bepalen dat de FSMA het recht heeft een administratieve boete op te leggen die kan oplopen tot 2 500 000 euro, om eender welke schending van de wet van 25 juni 1992 of de uitoefening van het beroep van verzekeringstussenpersoon of tussenpersoon in bank- en beleggingsdiensten zonder de bij de wet van 27 maart 1995 vereiste inschrijving te hebben verkregen, te bestraffen.

B.19. Artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand mag voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken ».

Artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.

2. De bepalingen van het voorgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken Staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan ».

Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet ».

B.20.1. In een eerste onderdeel klagen de verzoekende partijen de schending van het beginsel *non bis in idem* aan.

B.20.2. In haar advies over het voorontwerp van wet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de aandacht van de wetgever erop gevestigd dat verschillende bepalingen van het voorontwerp het de FSMA mogelijk maken administratieve sancties op te leggen. Verwijzend naar verschillende van zijn adviezen en naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de Raad van State vervolgens herinnerd aan de noodzaak om het beginsel *non bis in idem* in acht te nemen (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 108 tot 111).

Aansluitend op die opmerkingen heeft de Regering in de memorie van toelichting gepreciseerd :

« Voor wat betreft de algemene opmerking van de Raad van State over het ‘ *non bis in idem* ’ principe en de administratieve sancties in de artikelen 2, 9, 28, 46, 49, 53, 57, 58, 62 en 63 van het wetsontwerp, wijst de Regering er vooreerst op dat terwijl de administratieve boetes veelal kunnen worden opgelegd voor elke overtreding van de wetgeving waarop de FSMA toeziet, de strafsancities slechts kunnen worden opgelegd voor welbepaalde inbreuken. Slechts in beperkte gevallen zou de wetgeving dus in zowel strafsancities als in administratieve sancties voorzien. Bovendien moet de ‘ *non bis in idem* ’ regel worden nageleefd bij de concrete toepassing van deze regels in de praktijk. Het ‘ *non bis in idem* ’ beginsel verbiedt immers een tweede bestraffing van een persoon die voor dezelfde feiten al definitief werd veroordeeld of vrijgesproken. Dit beginsel verbiedt de wetgever daarentegen niet om voor dezelfde feiten zowel in de mogelijkheid van administratieve sancties als in de mogelijkheid van strafsancities te voorzien. Ook op Europees vlak worden trouwens wetgevende initiatieven genomen in dezelfde zin, waarbij administratieve sancties worden voorzien voor elke overtreding en strafsancities voor de meest ernstige inbreuken (zie het voorstel 2011/0295 van de Europese Commissie van 25 oktober 2011 voor een verordening betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie en het voorstel 2011/0297 van de Europese Commissie van 20 oktober 2011 voor een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie). Op die manier wordt ook vermeden dat praktijken die in theorie strafbaar zijn, ongestraft zouden blijven omdat enerzijds administratieve sancties zouden zijn uitgesloten door de wetgever en anderzijds de gerechtelijke autoriteiten geen strafdossier zouden openen. De wetgeving laat aldus zowel de administratieve als de gerechtelijke overheden toe om een eigen vervolgingsbeleid uit te stippelen, zonder daarbij lacunes te creëren en welwetende dat de hogere

rechtsnormen - waaronder de *non bis in idem* regel - in het kader van dat vervolgingsbeleid dienen te worden gerespecteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 10 en 11).

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbiedt het beginsel *non bis in idem* « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine* t. Rusland, § 82).

B.20.3. Artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 en artikel 86*bis* van de wet 2 augustus 2002, zoals gewijzigd of ingevoegd bij de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013, maken het de FSMA mogelijk administratieve geldboeten op te leggen die een overheersend repressief karakter hebben en bijgevolg sancties van strafrechtelijke aard vormen in de zin van artikel 4 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Aangezien de FSMA administratieve geldboeten kan opleggen wanneer zij een inbreuk vaststelt op de bepalingen van de wet of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten of reglementen, en omdat die geldboeten feiten kunnen bestraffen die in wezen identiek zijn aan die welke ook door de strafbepalingen van de bestreden wet worden bestraft, is het beginsel *non bis in idem* van toepassing.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet, aangehaald in B.20.2, blijkt dat, in de beperkte gevallen waarin er sprake is van een cumulatie tussen een strafrechtelijke sanctie, die alleen kan worden opgelegd om een welbepaald misdrijf te bestraffen, en een administratieve sanctie waarin de bestreden bepalingen voorzien, « de ‘ *non bis in idem* ’ regel [moet] worden nageleefd bij de concrete toepassing van deze regels in de praktijk ». De Ministerraad steunt overigens op die parlementaire voorbereiding om de in het geding zijnde bepaling in die zin te interpreteren dat zij geen verplichting invoert om een administratieve sanctie op te leggen aan de personen die reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke sanctie.

B.20.4. In die zin geïnterpreteerd dat zij het de FSMA niet mogelijk maken een administratieve sanctie met een overheersend repressief karakter op te leggen aan een persoon die daarnaast wordt vervolgd of berecht voor een misdrijf dat voortvloeit uit identieke feiten of uit feiten die in wezen dezelfde zijn, schenden artikel 140 van de wet van 25 juni 1992 en

artikel 86bis van de wet van 2 augustus 2002, zoals gewijzigd of ingevoegd bij de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013, het beginsel *non bis in idem* niet.

B.20.5. Onder voorbehoud van die interpretatie is het eerste onderdeel van het vijfde middel niet gegrond.

B.21.1. In een tweede onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat de artikelen 2 en 49 van de wet van 30 juli 2013 mogelijkheden invoeren tot onevenredige dwangsommen en sancties voor zowel de verzekeringstussenpersonen als de tussenpersonen in bank- en beleggingsdiensten, terwijl die tussenpersonen niet op dezelfde wijze zouden moeten worden behandeld als de verzekeringsondernemingen of de gereguleerde ondernemingen, gelet op hun structuur en de omvang van hun activiteit, alsook hun plaats binnen de handelingsketen van de financiële producten.

B.21.2. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel dat vereist dat inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van de verschillen in de talrijke wetteksten houdende sancties telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten. Wat de strafmaat betreft, moet de beoordeling van het Hof beperkt blijven tot die gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze ertoe leidt vergelijkbare misdrijven kennelijk onredelijk te behandelen.

B.21.3. De wetgever heeft met de artikelen 2 en 49, aangehaald in B.1.3, van de wet van 30 juli 2013, het toezicht op de naleving van de wet willen versterken en heeft voorzien in een bovengrens voor de dwangsommen en administratieve geldboeten die kan worden verantwoord door de aard van de door die bepalingen bestrafte misdrijven. Het is overigens de aard van het misdrijf en niet de structuur of de omvang van de in de strafbepalingen beoogde rechtspersonen die het relevante criterium vormt om een strafmaat redelijkerwijze te verantwoorden. Het zal aan de FSMA staan om de geldboete vast te stellen volgens de ernst van de gepleegde tekortkomingen.

B.21.4. Het tweede onderdeel van het vijfde middel is niet gegrond.

*Ten aanzien van het zesde middel*

B.22.1. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet, met artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 en met het beginsel van de scheiding der machten.

De verzoekende partijen klagen aan dat artikel 23 van de wet van 30 juli 2013 de FSMA onder meer ertoe machtigt beperkende voorwaarden vast te leggen voor de handel in financiële producten of in bepaalde categorieën van financiële producten aan niet-professionele cliënten, en een verplicht label of enige andere maatregel op te leggen die toelaat de transparantie te bevorderen. Een dergelijke machtiging zou volgens de verzoekende partijen verder gaan dan het vaststellen van technische aspecten. De beperking van de bevoegdheid van de FSMA tot het vastleggen van technische aspecten zou volgens die partijen echter in overeenstemming zijn met de regels betreffende de bevoegdheidsverdeling, die met name is verankerd in de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet.

B.22.2. Zoals is vermeld in B.3.7, is artikel 23, tweede lid en derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet te dezen niet van toepassing. Artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 is overigens geen regel ten aanzien waarvan het Hof zijn toetsing vermag uit te oefenen.

Het Hof onderzoekt het zesde middel derhalve uitsluitend in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet en met het beginsel van de scheiding der machten.

B.22.3. Artikel 23 van de wet van 30 juli 2013 voegt in de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, een artikel 30*bis* in, dat bepaalt :

« Op advies van de raad van toezicht en na minstens een maand op voorhand de Raad voor het Verbruik, opgericht bij koninklijk besluit van 20 februari 1964 tot oprichting van een Raad voor het verbruik, om advies te hebben verzocht, kan het directiecomité van de FSMA, onverminderd de bevoegdheden van de minister die de Economie onder zijn bevoegdheden heeft, reglementen bepalen die, rekening houdend met de belangen van de afnemers van financiële producten of diensten :

1° een verbod dan wel beperkende voorwaarden opleggen op de commercialisering of bepaalde vormen van commercialisering aan niet-professionele cliënten van financiële producten of van bepaalde categorieën van financiële producten;

2° via de verplichte vermelding van een label of anderszins, de transparantie bevorderen van dergelijke producten, van bepaalde categorieën van dergelijke producten of van de risico's, prijzen, vergoedingen en kosten ervan;

3° een referentie-vragenlijst voor het bepalen van het beleggersprofiel voor afnemers van financiële producten aanbevelen.

Voor doeleinden van dit artikel wordt onder commercialisering verstaan : het voorstellen van het product, ongeacht de wijze waarop dit gebeurt, om de cliënt of potentiële cliënt aan te zetten tot aankoop van, inschrijving op, toetreding tot, aanvaarding van, ondertekening van of opening van het betrokken product.

Artikel 64, derde lid, is van toepassing op deze reglementen ».

Artikel 64 van de wet van 2 augustus 2002 bepaalt :

« In de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is, kan de FSMA reglementen vaststellen ter aanvulling van de betrokken wettelijke of reglementaire bepalingen betreffende technische punten. De reglementen worden krachtens artikel 49, § 3, vastgesteld.

Zonder afbreuk te doen aan de raadpleging waarin in andere wetten of reglementen is voorzien, kan de FSMA overeenkomstig de procedure van de open raadpleging de inhoud van elk reglement dat zij overweegt vast te stellen, toelichten in een consultatienota en deze bekendmaken op haar website voor eventuele opmerkingen van belanghebbende partijen.

De reglementen van de FSMA hebben slechts uitwerking na goedkeuring door de Koning en bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. De Koning kan deze reglementen wijzigen of, in de plaats van de FSMA, optreden indien deze in gebreke blijft die reglementen vast te stellen ».

B.22.4. De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.

B.22.5. De Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) is een administratieve overheid die beschikt over een ruime autonomie die niet verenigbaar is met de onderwerping van die overheid aan een hiërarchische controle of aan een administratief toezicht, en waarvan het statuut en de opdrachten zijn bepaald in hoofdstuk III van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten. Artikel 44 van die wet bepaalt dat zij een autonome instelling met rechtspersoonlijkheid is en artikel 45 preciseert de aan haar toevertrouwde opdrachten. De reglementaire bevoegdheid die de bestreden bepaling aan haar toevertrouwt, ligt in de lijn van de bevoegdheid die artikel 64 van die wet aan haar toekent. Overeenkomstig het derde lid van die bepaling, waarnaar in de bestreden bepaling uitdrukkelijk wordt verwezen, hebben de reglementen van de FSMA slechts uitwerking na goedkeuring ervan door de Koning en bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. De Koning kan daarnaast die reglementen wijzigen of in de plaats van de FSMA optreden indien die in gebreke blijft die reglementen vast te stellen. De reglementen van de FSMA maken aldus het voorwerp uit van een controle vanwege een politiek verantwoordelijke autoriteit voor de Kamers. Artikel 65 van die wet bepaalt overigens dat de FSMA elk jaar een verslag publiceert over haar activiteiten en het verzendt aan de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, en dat de voorzitter van de FSMA, of in voorkomend geval het voltallige directiecomité van de FSMA, elk jaar wordt gehoord door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de maand die volgt op de publicatie van het verslag over de activiteiten van de FSMA. De voorzitter van de FSMA, of in voorkomend geval het voltallige directiecomité van de FSMA,

kan daarnaast worden gehoord door de bevoegde commissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, op hun verzoek of op zijn eigen initiatief.

B.22.6. De door de Koning goedgekeurde reglementen van de FSMA kunnen het voorwerp uitmaken van een jurisdictionele controle door de Raad van State.

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat hij een volwaardige jurisdictionele toetsing doorvoert, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen.

De personen die zijn onderworpen aan een door de FSMA uitgevaardigd reglement beschikken dus, voor de Raad van State, over een daadwerkelijk beroep voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtcollege.

B.23.1. De wetgever heeft de opdrachten en de werking van de FSMA geregeld. Hij heeft voorzien in een politieke en parlementaire controle op de reglementen van de FSMA.

B.23.2. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de grieven van de verzoekende partijen uitsluitend betrekking hebben op het eerste lid, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van artikel 30*bis* van de wet van 2 augustus 2002, zoals ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 30 juli 2013.

B.23.3. Door het directiecomité van de FSMA toe te staan om, in het belang van de gebruikers van financiële producten of diensten, regels uit te vaardigen die de handel of bepaalde vormen van handel, aan niet-professionele cliënten, in financiële producten of in bepaalde categorieën van financiële producten verbieden of aan beperkende voorwaarden onderwerpen, of die, door te voorzien in de verplichte vermelding van een label of op enigerlei wijze, de transparantie bevorderen van dergelijke producten, van bepaalde categorieën van dergelijke producten of van de risico's, prijzen, vergoedingen en kosten ervan, heeft de wetgever, in een technische materie die verantwoordt dat een beroep wordt gedaan op de betrokken administratieve overheid, de wettelijke machtiging voldoende gedefinieerd en heeft hij overigens geen wezenlijke bestanddelen van de uitoefening van een beroepsactiviteit gedelegeerd. Artikel 64, derde lid, van de wet van 2 augustus 2002 onderwerpt de reglementen van de FSMA overigens aan de goedkeuring van de Koning. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33,

105 en 108, van de Grondwet en met het beginsel van de scheiding der machten, zijn niet geschonden.

B.24. Het zesde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 9 van de wet van 21 december 2013 « houdende invoeging van boek VI ‘ Marktpraktijken en consumentenbescherming ’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek VI, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek VI, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht » en artikel 69, derde lid, van de wet van 30 juli 2013 « tot versterking van de bescherming van de afnemers van financiële producten en diensten alsook van de bevoegdheden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en houdende diverse bepalingen (I) », in zoverre die bepalingen de artikelen 7, 19 en 60 van die wet in werking doen treden op een datum die 1 mei 2015 voorafgaat;

- onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.17.2 en B.20.4, verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 juni 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels