

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1206

Vragen van de leden **Witteveen-Hevinga** (PvdA), **Voûte-Droste** (VVD) en **Giskes** (D66) over *toezicht op buitenlandse beleggingsfondsen met dochters en/of vestigingen in Nederland*. (Ingezonden 17 april 1996)

- 1
Hanteren buitenlandse beleggingsfondsen met dochters en/of vestigingen in Nederland een constructie waardoor zij niet onder het toezicht van De Nederlandsche Bank of andere toezichthouders vallen? Kunnen zij hiermee de Nederlandse regelgeving en toezichthouders ontlopen?¹
- 2
Bent u bereid dit probleem te onderzoeken en aan te geven welke mogelijkheden en/of moeilijkheden er bestaan om aan deze ongewenste constructies een eind te maken?
- 3
Wanneer kan de Kamer de uitvoering van de motie Van der Ploeg c.s. verwachten waarin de bewindspersonen worden uitgenodigd om in samenspraak met toezichthouders en de betrokken branches te komen met voorstellen ter versterking van de positie van de

consument op de markt voor financiële producten?²

¹ De Volkskrant d.d. 11 april 1996 («Beter één struisvogel in de hand dan een struisvogel op het land»).

² Kamerstuk 23 669, nr. 13, ingediend op 14 december 1995.

Antwoord

Antwoord van minister **Zalm** (Financiën). (Ontvangen 31 mei 1996). Zie ook Aanhangsel Handelingen, nr. 1110, vergaderjaar 1995–1996

1
Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) is het verboden in of vanuit Nederland buiten besloten kring gelden of andere goederen ter deelneming in een beleggingsinstelling waaraan geen vergunning is verleend te vragen of te verkrijgen dan wel rechten van deelneming in een dergelijke beleggingsinstelling aan te bieden. Dit impliceert dat iedere beleggingsinstelling die geld of andere goederen ter collectieve belegging vraagt of verkrijgt en zich daarbij tot het publiek in Nederland wendt, ongeacht of het aanbod gedaan wordt door een buitenlandse instelling, een dochter van een buitenlandse instelling of een

Nederlandse instelling, Wtb-vergunningplichtig is. Een uitzondering op de vergunningplicht geldt voor een beleggingsinstelling van een andere lid-staat die aan de ICBE-richtlijn¹ voldoet en die zich in Nederland heeft genotificeerd: deze kan op basis van het «Europese paspoort» haar deelnemingsrechten zonder verdere voorwaarden vrij aan het publiek aanbieden. Hetzelfde geldt overigens voor een Nederlandse ICBE-instelling die in een andere lid-staat haar deelnemingsrechten wil aanbieden. Het toezicht op deze instellingen berust op het principe van «home country control» op basis van de ICBE-richtlijn, waardoor ook in die situatie een adequaat toezicht gewaarborgd is. Voor zover de vragenstellers doelen op instellingen die contracten aanbieden voor individueel vermogensbeheer waarbij de te beheren gelden niet in effecten zijn belegd en waarbij geen sprake is van opbrengst- of risicodeling met andere beleggers, dient te worden opgemerkt dat er in dat geval geen sprake is van collectief beleggen. Als dan valt dit aanbod, ongeacht of dit aanbod gedaan wordt door buitenlandse of Nederlandse aanbieders, buiten de reikwijdte van

het Wtb-toezicht. Een dergelijk aanbod valt ook niet onder de reikwijdte van het toezicht op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, daar dit uitsluitend ziet op bemiddeling en individueel vermogensbeheer in effecten. Het individueel vermogensbeheer van niet in effecten belegde gelden valt niet onder dit toezicht.

2

Mede gelet op de verwijzing door de vraagstellers naar een bericht uit de Volkskrant, ga ik ervan uit dat de vragenstellers met de zinsnede «dit probleem» doelen op het feit dat thans individueel vermogensbeheer – met uitzondering van het beheer in effecten – niet onder toezicht staat. Bij de totstandkoming van de toezichtswetgeving is destijds gekozen voor een afbakening van de reikwijdte van het toezicht tot zijn huidige kaders. Het toezicht op grond van de Wte 1995 en de Wtb kent twee doelstellingen, te weten: een adequate functionering van de effectenmarkten en de positie van de belegger op die markten. Gezien het evidente belang van het optimaal functioneren van de effectenmarkten voor de Nederlandse economie is het essentieel dat beleggers die actief zijn op deze markten, worden beschermd. Bovendien geldt wat de Wtb betreft dat een deelname geen aanwijsbaar deel van het collectief vermogen in eigendom heeft, maar slechts beschikt over een vorderingsrecht ter grootte van zijn deelneming. De collectieve belegger bevindt zich daarmee in een zwakkere positie in vergelijking tot de eigenaar die slechts het beheer van zijn beleggingsobjecten heeft uitbesteed. Immers, de laatste kan ter bescherming van zijn recht gebruik maken van de bevoegdheden die het burgerlijk recht aan de eigendom verbindt. Het uitbesteden van het beheer van een bepaald goed vindt plaats door middel van een beheersovereenkomst met de beheerder. Deze beheersovereenkomsten zijn naar hun aard alledaagse contracten. Indien men er voor kiest om individueel vermogensbeheer anders dan met betrekking tot effecten onder toezicht te stellen, heeft dit tot gevolg dat de reikwijdte van het toezicht zeer ver wordt opgerekt. Hierbij valt te denken aan het beheer door derden van de meest uiteenlopende zaken

zoals huizen, postzegels, wijn en kunst. Dit leidt niet alleen tot toezicht op en een belemmering van het normaal geachte economische verkeer maar ook tot grote uitvoeringsproblemen. De toezichthouder zal bijvoorbeeld over een zeer uiteenlopende expertise dienen te beschikken om haar taak voor alle mogelijke vormen van vermogensbeheer adequaat te kunnen vervullen. Van belang is voorts dat aangezien de te beheren gelden niet in effecten worden belegd, maar in lichamelijke goederen, er in feite geen sprake is van een financieel produkt. Een en ander is dan ook moeilijk inpasbaar in het bestaande financiële toezichtskader. Vermoedelijk om bovenstaande reden is er, voor zover bekend, nergens in het buitenland voor deze weg gekozen. Overigens heeft de belegger in alle gevallen ook een individuele verantwoordelijkheid bij de beoordeling van een beleggingsaanbod. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het de belegger vrij staat om, alvorens met een bepaalde instelling in zee te gaan, bij de toezichthouders te informeren of de instelling al dan niet over een vergunning beschikt. Het feit dat geen toezichtswet van toepassing is betekent overigens niet dat de belegger machteloos staat. Hij kan immers een beroep doen op het commune strafrecht en het burgerlijk recht. Daarnaast kan tegen foutieve voorlichting in reclame-boodschappen worden opgetreden door een beroep op de Reclame Code Commissie. Gelet op het bovenstaande zie ik vooralsnog geen mogelijkheden en onvoldoende redenen om het individueel vermogensbeheer anders dan met betrekking tot effecten onder toezicht te brengen. Wel ben ik voornemens om te onderzoeken of er verschillen met het buitenland bestaan ten aanzien van de bescherming van de belegger in geval deze belegt in andere goederen dan effecten en daarbij gebruik maakt van een individuele vermogensbeheerder. Gelet op het feit dat er blijkbaar onduidelijkheid bestaat onder het publiek ten aanzien van de huidige reikwijdte van het toezicht acht ik het wenselijk om een verbetering van de voorlichting aan het publiek op dit punt te bewerkstelligen. Ik ben voornemens

hiertoe in overleg met de toezichthouder de nodige stappen te ondernemen.

3

Op grond van een aantal overwegingen vraagt de motie aan de Minister van Financiën te komen tot voorstellen ter versterking van de positie van de consument op de markt voor financiële producten. De positie van de consument – in de betekenis van afnemer van financiële diensten – is sinds jaar en dag een belangrijk element bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid ten aanzien van de financiële markten en instellingen. Het uitgangspunt van vrijheid van bedrijfsbeleid en zo veel mogelijk ruimte voor het marktmechanisme zijn evenzeer belangrijke hoekstenen van het beleid ten aanzien van de financiële sector. Het is zaak daarin een optimum na te streven.

Hierbij geef ik ter uitvoering van de motie Van der Ploeg een overzicht van mijn beleidsvoornemens in dit verband. De uitwerking van deze beleidsvoornemens geschiedt in samenspraak met de relevante toezichthouders en branche-organisaties.

Vanwege het bijzondere belang voor de consument is de financiële sector, in tegenstelling tot andere economische sectoren, vrijwel overal ter wereld onder enigermate van overheidstoezicht geplaatst. Zonder dat een garantie kan worden gegeven dat een financiële instelling nooit in de problemen komt, is het toezicht er op gericht dat een dergelijke instelling aan zijn verplichtingen kan voldoen dan wel om de belegger anderszins te beschermen. Consumentenbescherming is, naast het bewaken van de stabiliteit en de integriteit van de financiële sector, het achterliggende motief voor overheidstoezicht. Het instrumentarium van een financiële toezichthouder dient dan ook toereikend te zijn. Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de regelgeving op dit terrein en voor een adequaat instrumentarium van de financiële toezichthouders, vindt met enige regelmaat bezinning op de toereikendheid van het toezichtskader plaats. Recent heb ik, naar aanleiding van de affaire Vie d'Or, een evaluatie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden², die op

onderdelen tot een aanpassing van het toezichtsbeleid en de toezichtsregelgeving zal leiden. Tevens is geconstateerd dat de Wet toezicht kredietwezen 1992 op een aantal punten een nadere verfijning nodig heeft teneinde het toezicht adequaat te blijven houden. Dit zal leiden tot een voorstel van wet tot wijziging van de Wtk 1992. De besprekingen in nationaal en Europees verband ten aanzien van versterking van het toezicht op financiële instellingen die deel uitmaken van een groep zijn een andere exponent van de permanente aandacht voor een adequaat toezichtskader. Ten aanzien van dit onderdeel van de motie verwijs ik dan ook naar deze beleidsvoornemens.

Voor een efficiënt en effectief toezicht op het gebied van de goederentermijnhandel is het van groot belang dat op Europees niveau harmonisatie tot stand wordt gebracht. Alleen door het aanbieden van goederentermijncontracten in de hele Europese unie te onderwerpen aan een vergunningsvereiste en aan bestuursrechtelijk toezicht op toelating tot en uitoefening van deze activiteiten wordt, in het belang van de consument, een fundamentele aanpak van malafide instellingen op dit terrein bereikt. Nederland bepleit derhalve in EU-verband uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn beleggingsdiensten met goederentermijntransacties.

Op de financiële markten is sprake van een pluriform aanbod van financiële producten door diverse soorten financiële instellingen (banken, verzekeraars, beleggingsinstellingen en effectenbemiddelaars), waarbij de consument keuzevrijheid heeft en de markt de behoefte bepaalt. Het is niet mijn bedoeling om ter wille van de transparantie deze pluriformiteit te beperken door middel van verdergaande produktvoorschriften, nog daargelaten dat EG-richtlijnen op dit punt hun beperkingen stellen. De keuzevrijheid die de consument heeft, waardeer ik positief. Desgewenst kan hij zich laten adviseren. Inderdaad is de positie qua (on)afhankelijke advisering van de aanbieders van financiële diensten niet altijd duidelijk. Ik breng voor de volledigheid in herinnering dat onder verantwoordelijkheid van mijn ambtsvoorganger in januari 1994 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend,

waarbij de consument duidelijkheid zou worden verschaft op het punt van de gebondenheid van het assurantie-intermediair op basis van de juridische en feitelijke bindingen met verzekeraars. Uit oogpunt van deregulering en vermindering van de administratieve lastendruk heb ik, in overleg met de Tweede Kamer, dit deel van het wetsvoorstel eind 1994 ingetrokken. Hier ligt naar mijn oordeel overigens een belangrijke rol voor zelfregulering door de diverse standsorganisaties.

Ten aanzien van de beoordeling van het rendement dat de consument bij een financiële instelling kan verwachten, zijn relevant de voorschriften met betrekking tot de informatieverstarring op basis van de Wet toezicht beleggingsinstellingen en de Wet toezicht effectenverkeer 1995, alsmede de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994. Met deze voorschriften wordt beoogd de consument een correct inzicht te geven in de kenmerken van het desbetreffende financiële produkt en het te lopen risico, opdat de consument op grond van deze informatie een verantwoorde afweging kan maken. Ten aanzien van bancaire spaarprodukten is er mijns inziens in het algemeen geen onduidelijkheid op het punt van het te verwachten rendement. De al eerder aangekondigde gedragscode inzake rendementsprognoses is door het Verbond van Verzekeraars inmiddels op 15 mei jongstleden vastgesteld en momenteel wordt gewerkt aan de invoering ervan. Doel van deze gedragscode is de consument meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop rendement en risico van beleggingen van invloed zijn op toekomstige uitkeringen uit levensverzekeringen en spaarkasovereenkomsten. Los daarvan wordt thans bezien of de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 aanpassing behoeft. Ingevolge artikel 31, derde lid van de Derde richtlijn levensverzekering kunnen deze voorschriften worden uitgebreid, mits de aanvullende gegevens nodig zijn voor een goed begrip door de verzekeringnemer van de wezenlijke bestanddelen van het produkt³.

In de motie Van der Ploeg wordt geconstateerd dat de commissie Ybema aanbevelingen doet ter versterking van de positie van de consument. Naar aanleiding daarvan

heb ik aangekondigd² dat de aspecten «verantwoordelijkheid van de tussenpersoon voor het advies dat hij aan de consument geeft» en «explicitering van de provisie aan tussenpersonen» zullen worden meegenomen bij de evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf in 1996. Ook zal een studiegroep van ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het leven worden geroepen die de verschillen tussen de financiële toezichtswetten (Wet toezicht kredietwezen 1992, Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993, Wet toezicht beleggingsinstellingen, Wet toezicht effectenverkeer 1995), de Pensioen- en spaarfondsenwet en de sociale verzekeringswetten zal inventariseren en de achtergrond van deze verschillen in kaart zal brengen, waarna de betrokken bewindslieden zullen bezien of stroomlijning noodzakelijk is.

In het bankwezen geldt bij deconfiture van een kredietinstelling een garantieregeling tot een bedrag van 20.000 ECU per cliënt. In de verzekeringssector werken de Verzekeringkamer en het Verbond van Verzekeraars een zogenaamde opvangregeling voor polishouders uit. In november 1995 is een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld met betrekking tot de richtlijn inzake de beleggerscompensatiestelsels. Deze richtlijn beoogt de invoering van een stelsel in iedere lid-staat ter bescherming van beleggers tegen het risico dat effecteninstellingen niet voldoen aan hun verplichtingen jegens hun cliënten. De voorbereiding van wetgeving ter implementatie van deze richtlijn is inmiddels ter hand genomen.

Uit het bovenstaande moge blijken dat de positie van de consument een wezenlijke rol speelt bij de beleidsvorming en de voorbereiding van regelgeving voor de financiële sector. De uitvoering van de motie-Van der Ploeg heb ik langs deze lijnen ter hand genomen.

¹ Richtlijn van de Raad van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (ICBE's) (85/611/EEG).

² Kamerstuk 23 669, nr. 15.

³ Brief dd. 29 maart 1996 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Ministers van Financiën en van Ontwikkelingssamenwerking (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, Aanhangsel van de Handelingen 911).