

Vergaderjaar 1995–1996

24 456

Aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 1996

In antwoord op de brief van 9 april 1996 van de vaste commissie voor Financiën (zie bijlage) reageer ik hierbij op de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 2 april 1996 (24 456, nr. 9) inzake **aanpassing van toezichtswetgeving op financiële markten**.

In bedoelde brief constateert de Algemene Rekenkamer dat ik in de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 24 456 (hierna: «Toezicht op toezicht»), mijn standpunt handhaaf dat de Europese regelgeving onbeperkte toegang van de Rekenkamer bij de Verzekeringskamer in de weg staat en dat de voorgestelde extra bevoegdheden van de Minister van Financiën bij de financiële toezichthouders er niet toe zullen kunnen leiden dat de Rekenkamer de beschikking krijgt over de daaruit voortvloeiende informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt.

Deze constatering is juist. Mijn stellingname wordt onder meer ondersteund door het op 2 maart 1995 door de Raad van State uitgebrachte advies inzake de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en daaraan ten grondslag liggende EG-richtlijnen. De Raad van State kwam onder andere tot de conclusie dat onderzoek door de Algemene Rekenkamer bij de Verzekeringskamer tot de mogelijkheden behoort, met dien verstande dat zij geen toegang heeft tot individuele toezichtsdossiers bij de Verzekeringskamer. Ook los van de Comptabiliteitswet acht de Raad van State inzage door de Algemene Rekenkamer in individuele toezichtsdossiers niet mogelijk gelet op de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Europese richtlijnen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de regering in het wetsvoorstel «Toezicht op toezicht» een interpretatie van de Europese regelgeving voorstaat die onnodig restrictief is en die de mogelijkheden voor de Algemene Rekenkamer om haar controles op de Verzekeringkamer adequaat uit te voeren verder inperkt dan nodig en aanbevelenswaardig is. Het aangehaalde advies van de Raad van State laat echter duidelijk zien dat er Europeesrechtelijke kaders zijn die gerespecteerd moeten worden. Uiteraard is de positie van de Rekenkamer als onafhankelijke controle instantie van wezenlijk belang in ons staatsbestel. De geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen hebben echter wel consequenties voor de informatie die door de Verzekeringkamer aan de Rekenkamer kan worden gegeven. Dit werd door de Raad van State in zijn advies bevestigd. Met het bij de Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel heb ik mijns inziens dan ook maximaal gebruik gemaakt van de ruimte die de Europese richtlijnen bieden.

De Rekenkamer heeft in juli 1994 haar zusterinstellingen aangeschreven met een aantal vragen over de bevoegdheden van de rekenkamers ten opzichte van de toezichthouders op verzekeraars en over de mogelijke beperkingen hierin voor zover voortvloeiend uit de geheimhoudingsbepalingen in de verzekeringsrichtlijnen. Uit de door de Rekenkamer aan mij ter beschikking gestelde antwoorden bleek dat de daarin opgenomen informatie in een aantal gevallen helaas te kort en te ongedetailleerd was om duidelijk te maken wat de aard is van de onderzoeken die door de buitenlandse rekenkamers mogen worden uitgevoerd en of bij deze onderzoeken informatie uit individuele toezichtdossiers mag worden gebruikt. In de nota naar aanleiding van het eindverslag heb ik, voor zover mogelijk, aan de hand van de reacties een overzicht gegeven van de situatie zoals die is volgens de rekenkamers in de diverse lid-staten.

Ten vervolge op haar brief van juli 1994 heeft de Rekenkamer in februari 1996 opnieuw meer uitgebreide informatie gevraagd bij haar zusterinstellingen. Daarbij heeft zij de casus «Verzekeringkamer-Vie d'Or» kort weergegeven en het standpunt van de Rekenkamer wat betreft de uitleg van de relevante Europese richtlijnen uiteengezet. Van de ontvangen reacties geeft zij in de bijlage van haar brief van 2 april 1996 een overzicht. Daar ik niet beschik over de tekst van de adviesaanvraag en de reacties daarop van de diverse rekenkamers, zal ik mij baseren op de weergave daarvan in die bijlage en daarbij de door de Rekenkamer in haar brief getrokken algemene conclusies naar aanleiding van de ontvangen antwoorden betrekken.

Bestudering van de door de Rekenkamer verstrekte informatie heeft mij niet kunnen overtuigen dat de door haar gememoreerde «algemene opinie van onze zusterinstellingen» dat «een door de Grondwet gewaarborgde positie van een rekenkamer niet kan worden ingeperkt door op richtlijnen gebaseerde wetgeving», wordt gedragen door de bijlage met de ontvangen reacties. Zo ontbreken in de opsomming van de Rekenkamer reacties van Spanje, Italië, Griekenland, Portugal en Luxemburg. Uit de eerdere inventarisatie kon een dergelijk standpunt ten aanzien van Italië, Griekenland, Portugal en Luxemburg evenmin worden afgeleid, terwijl een reactie van Spanje ook toen ontbrak. De weergave van de positie van de overige negen rekenkamers laat op onderdelen interpretatieruimte bestaan omtrent de precieze reikwijdte van het desbetreffende nationale regime. Voor een goede beoordeling is enerzijds van belang wat de precieze reikwijdte en aard is van de onderzoeken die de diverse rekenkamers mogen uitvoeren. Uit de bijlage blijkt dat dit verschilt van lid-staat tot lid-staat. Vervolgens is het de vraag of een rekenkamer zich bij een onderzoek een beroep op een op richtlijnen gebaseerde geheimhoudingsplicht moet laten welgevalen. Op dit cruciale

punt geven diverse lid-staten volgens de door de Rekenkamer verstrekte weergave echter geen of geen eenduidig uitsluitel. De Zweedse rekenkamer kan immers op dit moment niet beoordelen in hoeverre de toepasselijke EG-regelgeving beperkingen oplegt ten aanzien van haar toegang tot informatie van de Zweedse toezichthouder, terwijl de Finse rekenkamer zich in de woorden van de Rekenkamer iets genuanceerder opstelt dan zichzelf. De Ierse rekenkamer zegt uitdrukkelijk dat in haar Grondwet is vastgelegd dat EG-regelgeving de nationale wetgeving opzij kan zetten. Uit de weergave inzake de Britse, Franse, Oostenrijkse en Belgische rekenkamers kan geen eenduidig antwoord op deze vraag worden afgeleid en ook bij de weergave van de positie van de Duitse en Deense rekenkamer zijn kanttekeningen te plaatsen. Uit het gepresenteerde materiaal kan ik derhalve niet zonder meer afleiden dat de door de Rekenkamer getrokken conclusie wordt gedeeld door de andere rekenkamers binnen de Europese Unie. Bovendien komt volgens het Hof van Justitie van de EG bij strijdigheid aan EG-regelgeving voorrang toe boven nationale wetgeving, ook wanneer deze laatstgenoemde bepalingen zijn vervat in wetten van een latere datum of zelfs blijkens het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft) in de nationale constitutie. Een zodanige voorrang kan ook worden afgeleid uit artikel 94 van de Nederlandse Grondwet.

Over de reikwijdte van de controlebevoegdheden geven blijkens de Rekenkamer «onze zusterinstellingen aan bevoegd te zijn kennis te nemen van alle informatie die zij ter uitoefening van hun taak noodzakelijk achten. Wel gelden er in enkele lid-staten beperkingen ten aanzien van de openbaarmaking van beschermde gegevens, zoals persoonsgebonden gegevens en bedrijfsgegevens». Naast hetgeen hierboven reeds is opgemerkt, valt bij deze conclusie de kanttekening te plaatsen dat in een aantal lid-staten de rekenkamers een beperktere taak hebben dan in andere lid-staten. Bij een beperkte onderzoekstaak wordt aan de vraag of er spanning met de EG-geheimhoudingsbepalingen bestaat, veelal niet toegekomen.

Met betrekking tot de vraag tot hoever de controlebevoegdheden zich uitstrekken en of deze worden ingeperkt door nationale danwel Europese wetgeving is het lastig om uit de gegeven samenvatting een goed beeld te verkrijgen van de werkelijke situatie. Wel is duidelijk dat de Britse rekenkamer niet tot de personen en instanties behoort waarvoor een uitzondering geldt op de op de Europese richtlijnen gebaseerde nationale geheimhoudingsbepalingen. Het antwoord van de Franse rekenkamer geeft blijkbaar geen inzicht in de vraag of er een onderzoeksbevoegdheid bestaat jegens de toezichthouder. Uit de brief van de Franse rekenkamer naar aanleiding van de eerder door de Rekenkamer ingewonnen informatie, blijkt echter dat de Cour des Comptes controle uitoefent op de toezichthouder. Zij acht het om een tweetal redenen problematisch een dergelijke controle uit te oefenen. In de eerste plaats omdat de toezichthouder een onafhankelijke instantie is en in de tweede plaats omdat de Cour des Comptes – in samenwerking met de toezichthouder – alleen publiekrechtelijke verzekeraars controleert. De Belgische rekenkamer tenslotte heeft geen controlebevoegdheid ten aanzien van individuele toezichtsdossiers bij de toezichthouder. Ik heb overigens naar aanleiding van vragen in het verslag bij het wetsvoorstel «Toezicht op toezicht», navraag gedaan bij de ministeries in de overige lid-staten, die verantwoordelijk zijn voor de toezichtswetgeving inzake verzekeraars, banken, effecteninstellingen en beleggingsinstellingen. Mijn vragen betreffen de wijze waarop in die staten het toezicht op financiële instellingen is georganiseerd en hoe de parlementaire controle, daaronder begrepen het al dan niet verstrekken van toezichtsinformatie aan het parlement, is

vormgegeven. Zodra ik de antwoorden op de door mij gestelde vragen heb ontvangen, zal ik u daarover informeren.

Uit de consultaties van de Algemene Rekenkamer is naar voren gekomen dat zich in Denemarken een vergelijkbare casus heeft voorgedaan. Het betrof een onderzoek van de Deense rekenkamer naar de ondergang van een «private savings association». Volgens de Algemene Rekenkamer zou zijn «overeengekomen en specifiek vastgelegd in een brief van de toezichthouder dat de Deense rekenkamer bij de uitoefening van zijn onderzoek niet belemmerd zou worden door op nationale danwel internationale wetgeving gebaseerde geheimhoudingsbepalingen». Dezer dagen ontving ik bijgevoegde brief van het Deense ministerie van Handel en Industrie.¹ Daarin wordt een reactie gegeven op de vragen uit mijn in de vorige alinea genoemde brief aan alle ministeries in de overige lid-staten, die verantwoordelijk zijn voor de toezichtswetgeving inzake verzekeraars, banken, effecteninstituten en beleggingsinstellingen. Hieruit blijkt dat de Deense toezichthouder in beginsel geen informatie over individuele onder toezicht staande instellingen mag verstrekken. In dit concrete geval van een kleine, failliete spaarbank, is blijkbaar een praktische en binnen de Deense verhoudingen verdedigbare afspraak gemaakt waarbinnen het onderzoek door de Deense rekenkamer kon plaatsvinden. De Deense toezichthouder heeft zich bereid verklaard de Deense rekenkamer alle informatie te verschaffen die deze nodig heeft voor de uitoefening van haar taken, namelijk de controle op hoe de overheidsgelden zijn besteed en de «administrative and managerial aspects» van de taakvervulling van publieke instellingen. Van geval tot geval moet worden bepaald welke informatie aan de Deense rekenkamer kan worden verstrekt. De Deense toezichthouder heeft daarbij bedongen dat door haar verstrekte informatie niet zonder haar voorafgaande toestemming door de Deense rekenkamer openbaar gemaakt mocht worden. Vóór publikatie van haar rapport heeft de Deense rekenkamer passages geschrapt waarvan de toezichthouder oordeelde dat deze geheime informatie bevatten. Duidelijk is derhalve dat van ongeclausuleerde toegang van de Deense rekenkamer tot alle individuele toezichtsdossiers geen sprake is.

De omstandigheid dat zich in de overige lid-staten een vergelijkbare casus niet heeft voorgedaan, kan betekenen dat een principiële discussie zoals die zich thans in Nederland afspeelt, aldaar niet is gevoerd. Voorts is niet uit te sluiten dat tussen rekenkamers en toezichthouders of overheden sprake is van vergelijkbare accentverschillen als in de Nederlandse en Deense discussie. Voor wat betreft de mening van de voor de toezichtswetgeving verantwoordelijke ministeries kunnen de antwoorden op mijn eerdergenoemde vragen aan deze ministeries wellicht wat meer licht op de zaak werpen.

Tot slot hecht ik er aan nog een kanttekening te maken ten aanzien van de tot nu toe gevolgde procedure. Sinds het openbaar worden van de problemen bij Vie d'Or, is gebleken van een verschil van inzicht tussen mij en de Rekenkamer over de vraag of de Rekenkamer ongeclausuleerde toegang heeft tot individuele toezichtsdossiers die bij de Verzekeringkamer berusten. Teneinde de impasse te doorbreken hebben de Rekenkamer en ik – na kennisname van de opvatting van de Europese Commissie en van een aantal juridische adviezen – gezamenlijk besloten het oordeel van de Raad van State te vragen over de mogelijkheden die de Rekenkamer heeft, respectievelijk behoort te hebben om bij de Verzekeringkamer een onderzoek in te stellen. Over de tekst van de adviesaanvraag heb ik nauw overleg gevoerd met de Rekenkamer, opdat de Raad van State alle relevante aspecten kon meewegen. Het advies van de Raad van State steunde de opvatting van ondergetekende.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Mijn standpunt is derhalve gebaseerd op een zorgvuldige beoordeling van de ruimte die door het Europese recht en het daarop gebaseerde nationale recht aan de Minister van Financiën wordt gegeven. Dit standpunt ligt mede ten grondslag aan het wetsvoorstel «Toezicht op toezicht» en aan mijn antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

BIJLAGE

Aan de Staatssecretaris van Financiën

's-Gravenhage, 9 april 1996

Tijdens de procedure vergadering van de vaste commissie voor Financiën kwam bijgaande brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 2 april 1996 (24 456, nr. 9) inzake aanpassing van toezichtswetgeving op financiële markten aan de orde.

De commissie zal het zeer op prijs stellen om op korte termijn een inhoudelijke reactie op deze brief van u te ontvangen.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Overbeeke