

Vergaderjaar 1997–1998

25 406

Wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 teneinde de effectiviteit van deze wet op enkele punten te verbeteren

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 1997

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud, dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA stemmen in beginsel in met de voorgestelde wijzigingen. Zij wensen echter op een aantal punten een nadere toelichting en hebben enkele vragen.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Slechts op een tweetal punten willen de leden van deze fractie een vraag stellen.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B.M. de Vries (VVD), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M.M.H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Bortel (D66) en De Haan (CDA).

De leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel om op grond van aanbevelingen van het Bazelse Comité enige wijzigingen in de Wet toezicht kredietwezen 1992 (WTK 1992) aan te brengen. De leden van de fractie van D66 waarderen het dat het voorstel tot implementatie van enige aanbevelingen van het Bazelse Comité is aangegrepen om een enkele ongewenste uitwerking van de huidige wet in de dagelijkse toezichtspraktijk te verhelpen, alsmede om een gewenste technische wijziging voor te stellen. Deze leden hebben bij onderhavig wetsvoorstel wel een aantal vragen en opmerkingen.

HOOFDSTUK I. ALGEMENE TOELICHTING

2. Internationaal toezicht

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de stand van zaken van de implementatie van de EU Richtlijn 95/26/EG in de andere EU-lidstaten. Kan het Kabinet daarover informatie verstrekken? Zijn er specifieke knelpunten?

Deze leden constateren vervolgens dat niet alleen het bankwezen in toenemende mate internationaal van karakter is, maar dat dit evenzeer geldt voor de effectenhandel en het verzekeringswezen. Dat betekent dat ook voor die branches het toezicht op mondiaal niveau beter geregeld moet worden, analoog aan de onderhavige voorstellen voor het bankwezen. Worden er door desbetreffende internationale platforms vergelijkbare initiatieven genomen en zo ja welke? Zo niet, zou het dan niet wenselijk zijn dat van Nederlandse zijde bevorderd wordt dat dergelijke internationale aanbevelingen ontwikkeld worden? Is het mogelijk dat het Bazelse Comité daarbij een rol vervult?

Kan het Kabinet voorts meedelen in welke landen in de wereld nu toezicht plaatsvindt op holdings van financiële conglomeraten? Wanneer kan de notitie over dit onderwerp met betrekking tot de Nederlandse situatie worden verwacht, zoals die is toegezegd tijdens de behandeling van het wetsontwerp «Toezicht op toezicht»?

De leden van de VVD-fractie ondersteunen deze versterking van het toezicht op internationaal opererende kredietinstellingen, aangezien die meer overzicht en inzicht geeft in de markt. Tevens biedt deze wet meer mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van kredietinstellingen voor het niet nakomen van verplichtingen volgend uit de wet.

De leden van de VVD-fractie ervaren het als positief dat de positie van een kredietinstelling met bijkantoren wordt gelijkgesteld aan een centrale kredietinstelling, aangezien de centrale kredietinstelling onder de vigerende regelgeving onder het begrip «ZBO» valt. Door de centrale kredietinstelling een zelfstandige bevoegdheid tot toezicht te geven, wordt het onbedoelde effect van de huidige wetgeving ongedaan gemaakt.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de voortschrijdende aanpak om de effectiviteit van het toezicht op het kredietwezen te vergroten niet alleen bijdraagt aan het vertrouwen in de financiële sector in zijn geheel, maar ook aan de betekenisvolle rol die Nederland op dit terrein internationaal heeft.

2.1. Aanbeveling van het Bazelse Comité

De leden van de fractie van de PvdA beschouwen de uitvoering van de aanbevelingen als een stap in de goede richting om tot een verbeterd toezicht te komen op internationale kredietinstellingen op mondiaal niveau. Enige relativering achten zij echter op hun plaats, omdat geen enkel land verplicht is de aanbevelingen uit te voeren en omdat de kwaliteit van toezichthouders in de diverse landen nogal verschilt. Hoeveel belang moet worden gehecht aan de goedkeuring van de toezichthoudende autoriteit van bijvoorbeeld China of Liberia?

Deze leden stellen het op prijs indien het Kabinet een concrete schets wil geven van de problemen waarmee het internationale bankwezen wordt geconfronteerd als het gaat om toezichtsvraagstukken. Waren de onderhavige aanbevelingen niet tot stand gekomen zonder de BCCI-affaire?

De effectiviteit van de uitvoering van de aanbevelingen neemt toe naarmate meer landen in de wereld de uitvoering van de aanbevelingen gestalte geven via eigen wet- en regelgeving op het toezichtsgebied. Deze leden willen daarom graag weten welke EU-lidstaten de aanbevelingen van het Bazelse Comité in hun wetgeving invoeren en welke landen buiten de EU. Gaat het slechts om de twaalf landen die bij het Bazelse Comité verbonden zijn, of gaat het ook om andere landen?

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wijze waarop het geconsolideerde toezicht kan worden uitgeoefend. Zij vragen zich wel af op welke wijze dit geconsolideerde toezicht

wordt uitgeoefend wanneer sprake is van een fusie tussen twee omvangrijke kredietinstellingen. De vraag is dan of die beoordeling zal plaatsvinden op basis van het «totaalpakket» van de fusie-overeenkomst, of dat er sprake is van een toezicht waarbij elk van de afzonderlijke bedrijfsonderdelen aan een toezichtstoets wordt onderworpen.

De leden van de fractie van D66 merken vervolgens op dat het toezicht in diverse staten niet op eenzelfde niveau wordt uitgeoefend. Controle door de toezichthouder van de gaststaat of op een internationaal opererende kredietinstelling geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend, waarden zij positief. Zij zien in het opnemen van een weigeringsgrond in art. 9 WTK 1992 een instrument dat bijdraagt aan het vertrouwen in de financiële sector. In dit verband vernemen zij graag hoe lang het kan duren alvorens bekend is of een toezichthouder geconsolideerd toezicht uitoefent en of en wanneer dit toezicht aan de gestelde vereisten wordt getoetst. Betekent het opnemen van de weigeringsgrond in art. 9 WTK dat de samenwerking tussen de Bank en toezichthouders in niet-lidstaten wordt geïntensiveerd? En zo ja, welke afspraken dienen daartoe eventueel nog te worden gemaakt om betreffende samenwerking te bevorderen?

De constructie waarbij de toezichthoudende autoriteit van het land waar de kredietinstelling gevestigd is, goedkeuring moet geven voor de vestiging, ervaren de leden van de VVD-fractie in beginsel als positief. Zij vragen zich echter af of de toezichthoudende autoriteit van het land van herkomst van de kredietinstelling aansprakelijk kan worden gesteld voor het ontoereikende toezicht of de onjuiste gegevensverstrekking op basis waarvan toestemming wordt verleend tot vestiging in het gastland.

De leden van de fractie van D66 constateren dat alvorens een goedkeuring van een toezichthouder voor vestiging van een bijkantoor van een kredietinstelling in Nederland wordt geaccepteerd, er eerst moet vaststaan of er geconsolideerd toezicht plaatsvindt. Kan het Kabinet meedelen van welke landen bekend is dat er geen geconsolideerd toezicht plaatsvindt of waar de betreffende controle nog moet plaatsvinden? Zijn er momenteel in Nederland al bijkantoren van kredietinstellingen uit niet-lidstaten waar geen geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend of waarvan nog niet bekend is dat er geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend?

De leden van de fractie van D66 merken vervolgens op dat in de huidige situatie een bijkantoor van een kredietinstelling uit een niet-lidstaat onderworpen is aan de volledige vergunningsprocedure. Alle bancaire activiteiten vallen onder het toezicht van de Bank. Deze leden vernemen graag van het Kabinet of het beschikken over voldoende bevoegdheden en mogelijkheden om de bevoegde informatie te verwerven en te gebruiken (MvT blz. 4), mede inhoudt dat de Bank ten behoeve van het toezicht, na daartoe toestemming van de bevoegde instantie in de niet-lidstaat te hebben verkregen, zich ter plaatse van de juistheid van de aan de Bank verstrekte inlichtingen kan overtuigen. Verwacht het Kabinet dat er dan meer tijd is gemoeid met het verkrijgen van informatie indien dit tussen de Bank en de toezichthoudende autoriteit van het land van herkomst van een kredietinstelling aan de orde wordt gesteld?

3. Beleidsmatige wijzigingen

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de inconsistentie tussen de behandeling van dochterondernemingen en bijkantoren uit EU- en niet-EU-landen wordt gelijkgetrokken en aangepast aan de positie in de lidstaten. Door de invoering van een Europese richtlijn over gelijke behandeling van kredietinstellingen in Europa waren de voorwaarden

voor kredietinstellingen uit niet-lidstaten in feite minder stringent dan uit EU-landen. Die ongelijkheid wordt weggenomen in een aantal artikelen (artt. 2, 15, 16, 17, 38, 39). Deze leden menen dat een aantal vergunningen al is verleend op grond van die minder strenge voorwaarden. Om hoeveel vergunningen gaat het? Het is de vraag of de vergunningen die reeds uitgegeven zijn aan kredietinstellingen uit niet-lidstaten, niet aangepast zouden moeten worden aan de strengere normen.

De staat van dienst van het hoofdkantoor van de kredietinstelling wordt bij de vergunningverlening betrokken. De vergunning wordt geweigerd indien uit de overgelegde informatie blijkt dat deze onderneming of instelling, gelet op haar solvabiliteit, liquiditeit of haar organisatie en structuur, redelijkerwijs niet in staat is het bedrijf van kredietinstelling uit te oefenen of te controleren, zo vervolgen deze leden. Het lijkt zinvol dat bij de te overleggen informatie over het hoofdkantoor, ook informatie wordt verschaft over de structuur van de kredietinstelling en over de namen en achtergrond van de personen die de formele of feitelijke zeggenschap van de kredietinstelling uitoefenen. Hierdoor wordt de onderzoekstaak van de Bank verlicht. De (feitelijke) zeggenschapsstructuur van een internationaal opererende kredietinstelling is niet steeds even transparant. Door de aanvrager van een vergunning te verplichten hier een duidelijk beeld van te schetsen kan de Bank in een vroeg stadium een antecedentenonderzoek doen naar de personen die het dagelijks beleid van de kredietinstelling mede bepalen.

De leden van de fractie van de PvdA achten het overigens opvallend dat het criterium in artikel 40 negatief geformuleerd is. Zij wijzen erop dat dit niet het geval is in de memorie van toelichting. Deze situatie heeft gevolgen voor de bewijslast. Deze leden menen dat de aanvrager van de vergunning aan moet tonen dat hij in staat is het bedrijf van kredietinstelling uit te oefenen; het is niet aan de Bank om uit te zoeken of hij daartoe niet in staat is. Waarom is artikel 40 zo geformuleerd?

Ten slotte vragen de leden van de de VVD-fractie op basis van welke overwegingen de overgangstermijn van één jaar is bepaald voor het intrekken van vergunningen die ten onrechte zijn verleend.

HOOFDSTUK II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 13 Wtk (Artikel I:G)

De leden van de D66-fractie vernemen graag hoe zwaar de beoordeling of er sprake is van geconsolideerd toezicht op een niet in Nederland gevestigde kredietinstelling, weegt bij de toepassing van de regel dat als er zich wijzigingen in de gegevens betreffende directieleden, de raad van commissarissen of conglomeraatbestuurders voordoen, conform art. 8 lid 2 a, b, c, d, deze slechts dan kunnen worden doorgevoerd indien de toezichthoudende autoriteit van het land van herkomst van de kredietinstelling voor deze wijziging toestemming heeft gegeven. Indien een toezichthoudende instantie van een niet-lidstaat deze bepaling minder strikt toepast, is dat dan reden voor de Bank een vergunning te weigeren of in te trekken?

Artikel 14 Wtk 1992 (Artikel I:H)

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid gaan in op de wijziging met betrekking tot de betrouwbaarheid van personen die invloed hebben op het beleid van de in Nederland gevestigde kredietinstelling. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat het mogelijk is dat na vergunningverlening alsnog een onbetrouwbare bestuurder invloed in de holding krijgt. Er worden verschillende instrumenten

aangegeven waarmee de Bank de bevoegdheid krijgt een einde te maken aan een dergelijke situatie. Hoewel deze leden dat een goede zaak vinden, hebben zij twijfel over de uitvoerbaarheid. Zeker als er sprake is van een buitenlandse groep, waarin een onbetrouwbaar persoon invloed heeft. De Bank kan dan een aanwijzing aan een grote buitenlandse holding geven dat één van de personen die het beleid bepaalt niet langer het (dagelijkse) beleid van de kredietinstelling mede mag bepalen. Hoe realistisch is dat? Een pressiemiddel tegen zo'n holding is wel het dreigen met intrekking van de vergunning voor de kredietinstelling in Nederland, zo menen deze leden.

Welke personen vallen onder de omschrijving van de wet: (groot)-aandeelhouders, of alleen bestuurders en commissarissen? Deze leden kunnen zich ook voorstellen dat een bredere groep personen moet worden aangewezen dan alleen zij die het beleid bepalen (of mede bepalen) en verzoeken het Kabinet daarop in te gaan.

Een ander probleem vormt het bewijs, zo vinden de leden van de fractie van de PvdA. Hoe wordt ten eerste bewezen dat iemand het beleid bepaalt of mede bepaalt? Ten tweede, hoe wordt bepaald of die persoon dat niet meer doet? Uit de formulering van de tekst kunnen deze leden niet opmaken aan wie de aanwijzing van de Bank gericht is en wie precies strafbaar is indien de aanwijzing niet wordt nageleefd. De rechtspersoon (zo ja welke, de Nederlandse of de holding?), de onbetrouwbare bestuurder, de overige bestuurders?

Artikel 53 Wtk 1992 (Artikel I:X)

In de artikelsgewijze toelichting, bij artikel 53 Wtk 1992 (artikel 1:X) wordt voorgesteld de bevoegdheid om bij iedere onderneming of instelling inlichtingen in te winnen, uit te breiden tot al die gevallen waarin de Bank vermoedt dat een onderneming of instelling de regels van de Wtk 1992 overtreedt. De uitbreiding is met name gewenst omdat zogenoemde «representative offices» incidenteel de regels van de Wtk overtreden. Deze vermelding werpt bij de leden van de CDA-fractie de vraag op of het Kabinet deze reden, zij het geanonimiseerd, kan onderbouwen.

Artikel 53 Wtk 1992 (Artikel I:DD)

De in dit artikel geformuleerde regel met betrekking tot ontheffing ten aanzien van de betrouwbaarheid van één of meer personen wijkt enigszins af van de formulering van artt. 9 en 14 WtK. Dat lijkt de leden van de fractie van de PvdA niet de bedoeling. In tegenstelling tot art. 9 en art. 14 wordt de groep waar de instelling toe behoort niet bij de afweging betrokken. Dat lijkt deze leden ook bij deze afweging wel van belang.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Janssen