

Vergaderjaar 2002–2003

26 965

Mededingingstoezicht in de financiële sector

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2002

1. Inleiding

Op grond van de financiële toezichtwetten¹ is voor het houden, verwerven of vergroten van een gekwalificeerde deelneming² in of door een kredietinstelling, in een verzekeraar of een effecteninstelling of voor het uitoefenen van de daaraan verbonden zeggenschap een «verklaring van geen bezwaar» (vvgb) benodigd. De toetsing van de vvgb-aanvraag geschiedt voor een belangrijk deel door De Nederlandsche Bank (DNB), de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) en de Autoriteit Financiële Markten (Au-FM). De vvgb wordt verleend door de Minister van Financiën dan wel, vanwege de Minister, door één van de genoemde toezichthouders.

Voorgeschiedenis

Bij brief van 10 december 1999³ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontvlechting van het mededingingstoezicht uit het financiële toezicht en de afbakening van de verantwoordelijkheden van de toezichthouders en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In deze brief werd aangekondigd dat het vvgb-beleid in den brede zou worden herzien. In overleg met de financiële toezichthouders zijn sindsdien herzieningsvoorstellen uitgewerkt. Eén voorstel werd bij brief van 16 mei 2001⁴ aan de Tweede Kamer bekendgemaakt en hield in dat standaardbeperkingen die uit hoofde van het mededingingstoezicht aan vvgb's werden verboden, niet langer van toepassing zijn.

Doelstellingen

Belangrijke doelstellingen van de herziening zijn: (i) het verminderen van administratieve lasten voor de financiële sector; (ii) het vergroten van crossector consistentie; (iii) het vergroten van de efficiëntie van het vvgb-stelsel; (iv) de nadere invulling van het toetsingscriterium «ongewenste ontwikkeling» van het kredietwezen respectievelijk verzekeringswezen na

¹ De Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk), Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte), Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn) en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv).

² In de Wtk en de Wte wordt onder een gekwalificeerde deelneming verstaan een belang van meer dan 5%, of een met een belang gepaard gaande zeggenschap van meer dan 5%; in de Wtv en de Wtn is dit percentage ten minste 10%, behalve indien het een deelneming in een kredietinstelling betreft.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 965, nr. 1.

⁴ Tweede kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 965, nr. 2.

de ontvlechting van het mededingingstoezicht uit het financiële toezicht; en (v) het verhelderen van de taakverdeling Minister-toezichthouder.

2. De herzieningsvoorstellen

Om doelstellingen (i), (ii) en (iii) te verwezenlijken wordt een aantal herzieningsvoorstellen gedaan. Het betreft onder meer; (a) de introductie van een systeem van vaste bandbreedtes; (b) het opheffen van de minimumgrens waarop deelnemingen in kredietinstellingen worden getoetst; (c) de koppeling van de vvgb-plicht voor deelnemingen door kredietinstellingen aan het economische risico van de deelneming; en (d) de introductie van paraplu-vvgb's voor middellijke deelnemingen door kredietinstellingen. Hieronder worden deze voorstellen nader toegelicht.

Doelstelling (i), (ii) en (iii); verminderen van administratieve lasten, vergroten van crosssector consistentie en vergroten van de crosssector consistentie

a. Bandbreedte systematiek

Momenteel dient niet alleen bij iedere verwerving van een gekwalificeerde deelneming een vvgb te worden aangevraagd, maar ook bij iedere vergroting hiervan. Het melden van elke vergroting, hoe klein ook, leidt tot onnodige administratieve lasten voor financiële ondernemingen en toezichthouders. Om deze reden wordt voorgesteld een systeem van vaste bandbreedtes te introduceren, waarbij alleen bij het overschrijden van een bandbreedte een vvgb-plicht geldt. Een bandbreedte heeft een ondergrens van 10% en een bovengrens van 20, 33, 50 dan wel 100%. Voor wijziging van een deelnemingspercentage binnen een bandbreedte is niet langer een vvgb nodig. Binnen een bandbreedte met een bovengrens van 33, 50 of 100% ontstaat een meldingsplicht wanneer een tussenliggend percentage in neerwaartse of opwaartse richting wordt gepasseerd. Binnen een bandbreedte met een bovengrens van 100% ontstaat tevens een meldingsplicht wanneer de 95% wordt overschreden. Bij een bandbreedte van 10–50% ontstaat de meldingsplicht bijvoorbeeld bij de percentages 20 en 33%. Bij een bandbreedte van 10–100% ontstaat de meldingsplicht bij de percentages 20, 33, 50 en 95%. Deze meldingen vormen voor de toezichthouder aanleiding om de situatie te bezien, en op basis daarvan eventueel maatregelen te treffen. Indien de ondergrens (10%) van de bandbreedte in neerwaartse richting wordt doorbroken, geldt een meldingsplicht waarna de «bandbreedte-vvgb» automatisch vervalt. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat naast de bandbreedte-systematiek de mogelijkheid blijft bestaan om ook voor een bepaald percentage een vvgb aan te vragen.

b. Minimumgrens

De minimumgrens waarop deelnemingen in het geplaatste kapitaal dan wel vergelijkbare zeggenschap in kredietinstellingen en effecteninstellingen worden getoetst (meer dan 5%), zal in het nieuwe beleid worden verhoogd tot ten minste 10% en daarmee gelijk worden getrokken met de grenzen in de andere toezichtwetten en de Europese richtlijn voor het banken- en effectentoezicht¹.

c. Deelnemingen door kredietinstellingen

De vvgb-praktijk wijst uit dat een door een kredietinstelling gehouden gekwalificeerde deelneming in een vennootschap waarvan de activa uit liquide middelen bestaan (kasgeldvennootschap) geen materiële risico's voor de kredietinstelling met zich brengt. Tot nu toe heeft DNB van dit

¹ Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten.

ervaringsfeit gebruik gemaakt door een vvgb voor alle verwervingen in kasgeldvennootschappen door een kredietinstelling af te geven waarbij een maximum voor de verkrijgingprijs per kasgeldvennootschap wordt gesteld. Slechts daarboven dient een kredietinstelling een vvgb aan te vragen. Aangezien deelnemingen in kasgeldvennootschappen geen materiële risico's met zich brengen, wordt voorgesteld de vvgb-plicht voor alle deelnemingen in kasgeldvennootschappen af te schaffen.

De vvgb-praktijk wijst tevens uit dat er andere, formeel «gekwalficeerde», deelnemingen zijn, die een verwaarloosbaar risico voor de kredietinstelling met zich brengen. Daarom zal de vvgb-plicht voortaan alleen nog gelden indien kredietinstellingen gekwalficeerde deelnemingen verwerven; (i) in een *niet-financiële onderneming*, en het totaal van de verkrijgingsprijzen van de deelneming meer is dan 1% van het aanwezige toetsingsvermogen van de kredietinstelling; en (ii) in een *financiële onderneming*, en het balanstotaal van de onderneming waarin wordt deelgenomen op het moment van de overname meer dan 1% bedraagt van het balanstotaal van de kredietinstelling. Hierdoor geldt alleen nog een vvgb-plicht, indien een kredietinstelling een deelneming verwerft die een materieel bedrijfseconomisch risico met zich brengt¹.

d. Paraplu-vvgb

Momenteel dient voor elke middellijke deelneming door een kredietinstelling een vvgb te worden aangevraagd. Kredietinstellingen hebben veelal geen invloed op deze deelnemingen of zijn er zelfs niet van op de hoogte. Dit leidt in de praktijk tot niet-verwijtbare overtreding van de vvgb-plicht. Door bovengenoemde voorstellen zal het aantal middellijke deelnemingen waarvoor een vvgb-plicht geldt, sterk dalen. Verder wordt voorgesteld om voor bestaande en toekomstige middellijke deelnemingen door kredietinstellingen zogenaamde paraplu-vvgb's te hanteren. Voor alle via een rechtstreekse dochtermaatschappij verworven en nog te verwerven middellijke deelnemingen en voor alle middellijke deelnemingen die buiten de invloedssfeer van de deelnemende kredietinstelling worden verworven, zal één (paraplu)vvgb worden verleend. Bij de verlening van de paraplu-vvgb zal de voorwaarde gelden dat de kredietinstelling de verworven middellijke deelnemingen periodiek dient te melden.

e. Uitvoeringspraktijk

In het kader van de hervorming van het toezicht is uit praktische overwegingen geregeld dat de vvgb's zullen worden afgegeven door de toezichthouder die ook de vergunning verleent. Daarbij is echter erkend dat de toetsing van vvgb's veelal op prudentiële elementen is gebaseerd, zodat de Au-FM en DNB afspraken dienen te maken hoe de betrokkenheid van DNB bij de verlening van de vvgb's voor deelnemingen in effecteninstellingen plaats dient te vinden. Bij de stroomlijning en harmonisatie van de wetgeving in het kader van de hervorming van het toezicht zal worden bezien of het opportuun is deze taakverdeling tussen Au-FM en DNB te handhaven, of dat door de veelal prudentiële elementen waarop de toetsing is gebaseerd een grotere rol voor DNB meer in de rede ligt.

Doelstelling (iv): invulling van het toetsingscriterium «ongewenste ontwikkeling»

Onder het toetsingscriterium «ongewenste ontwikkeling van het kredietwezen» vielen de volgende deelcriteria: (i) verstrengeling tussen bankieren en ondernemen; (ii) concentratie van economische macht; en (iii) structuur van het financiële stelsel.² Onder het toetsingscriterium

¹ De bepalingen uit de Europese bankenrichtlijn, dat een niet-financiële deelneming door een kredietinstelling maximaal 15% van het toetsingsvermogen van deze kredietinstelling mag zijn, en dat het totaal van niet-financiële deelnemingen niet boven de 60% van het toetsingsvermogen mag uitkomen, blijven hierbij onverkort van kracht.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 665, nr. 9.

«ongewenste ontwikkeling van het verzekeringswezen» viel oorspronkelijk enkel het criterium «verstrengeling tussen bankieren en verzekeren»¹.

Aan de deelcriteria «verstrengeling bankieren en ondernemen» en «verstrengeling bankieren en verzekeren» wordt in de praktijk niet meer de oorspronkelijke, operationele invulling gegeven. De verstrengeling tussen bankieren en ondernemen (het «banque d'affaires beleid») wordt niet meer a priori als een probleem gezien. Als gevolg van de liberalisering van het structuurbeleid in 1990 is verstrengeling tussen bankieren en verzekeren niet meer verboden en is een dergelijke verstrengeling onder de voorwaarden van het in deze brief besproken vvgb-stelsel toegestaan. Bij de toetsing aan het criterium «ongewenste ontwikkeling» lag tot 1 januari 2000 het accent op het deelcriterium «concentratie van economische macht». Beoordeeld werd of een deelneming zou (kunnen) leiden tot een te grote concentratie van macht bij één of enkele financiële marktpartij(en) in Nederland. Deze beoordeling behoort sinds 1 januari 2000 echter exclusief tot het werkgebied van de NMa, voor zover de betrokken instellingen aan de in de Mededingingswet gestelde kwantitatieve criteria voldoen, en maakt sindsdien in de praktijk geen deel meer uit van het criterium «ongewenste ontwikkeling» in de toezichtwetgeving.

Ook het deelcriterium «structuur van het financiële stelsel» is aan sterke verandering onderhevig. Een actuele beleidsoverweging die het laatste decennium een belangrijkere rol is gaan spelen als onderdeel van het financiële toezicht en deel is gaan uitmaken van het criterium «ongewenste ontwikkeling», is de stabiliteit van het financiële stelsel. Voorkomen dient te worden dat financiële groepen ontstaan die qua structuur en activiteiten een te groot potentieel risico vormen voor de stabiliteit van de financiële sector. Ten eerste bestaat de mogelijkheid dat het omvallen van de instelling zelf leidt tot een verstoring van de economische ontwikkeling, bijvoorbeeld via het wegvallen van een substantieel deel van de kredietverlening of een substantieel deel van verzekeringscapaciteit. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat problemen bij een financiële instelling ertoe zouden kunnen leiden, dat ook andere instellingen in de problemen komen. Belangrijke kanalen van besmetting zijn de interbancaire markt en het betalingsverkeer. Bij beoordeling van deze twee punten kunnen de volgende factoren een rol spelen: de absolute omvang van de betrokken financiële instellingen, de aard van de activiteiten, het belang daarvan voor het functioneren van de financiële markten, de aanwezigheid van noodscenario's en de omvang van exposures op de interbancaire markt en in het betalingsverkeer. Om deze invulling van het criterium «ongewenste ontwikkeling» volledig tot zijn recht te laten komen, wordt voorgesteld het huidige toetsingscriterium te vervangen en in de betreffende wetten expliciet als nieuw criterium «ongewenste ontwikkeling van de financiële sector» op te nemen.

Doelstelling (v); taakverdeling Minister van Financien-toezichthouder

De taakverdeling tussen de toezichthouders en de Minister van Financien valt momenteel in twee onderdelen uiteen; de toetsing en de afgifte van vvgb's.

De verantwoordelijkheden voor deze taken worden op dit moment verschillend ingevuld. Zo is de toetsing en de afgifte van vvgb's voor deelnemingen in effecteninstellingen gedelegeerd aan de Au-FM. Voor vvgb's die betrekking hebben op deelnemingen *in* en *door* kredietinstellingen geldt dat de afgifte door ondergetekende plaatsvindt, behalve in die situaties die gemandateerd zijn aan DNB. De afgifte van vvgb's voor deelnemingen in verzekeraars is aan de PVK gemandateerd, behoudens voor zover het deelnemingen van kredietinstellingen in verzekeraars betreft.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1978–1979, 15 612, nr. 3.

Voorgesteld wordt om de toetsing en afgifte van vvgb's in het nieuwe beleid in beginsel door de toezichthouders plaats te laten vinden. De mandatering wordt zo vorm gegeven dat alle vvgb's, waarbij het toetsingscriterium «ongewenste ontwikkeling van de financiële sector» geen rol speelt, door DNB, respectievelijk de PVK worden afgegeven. Door ondergetekende zullen worden afgegeven de vvgb's voor de deelnemingen van kredietinstellingen in kredietinstellingen en verzekeraars en van verzekeraars in verzekeraars en kredietinstellingen, indien het kredietinstellingen dan wel verzekeraars betreft die behoren tot één van de vijf instellingen binnen Nederland met het hoogste balanstotaal, respectievelijk het hoogste bruto premie-inkomen. Wanneer een deelneming binnen de bovengestelde grens valt, kan er immers sprake zijn van een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector, waarop ook ondergetekende dient te toetsen. Voorts blijft aan ondergetekende voorbehouden het afgeven van vvgb's voor deelnemingen door kredietinstellingen in buitenlandse kredietinstellingen, indien het balanstotaal van de te verwerven buitenlandse kredietinstelling meer bedraagt dan 5% van het balanstotaal van de Nederlandse kredietinstelling.

3. Implementatie

Bovengenoemde voorstellen leiden tot een vermindering van de administratieve lasten en een vergroting van de crosssector consistentie. Op korte termijn kan uitvoering worden gegeven aan uitbreiding van de mandatering aan de toezichthouders. Ook het voorgestelde toetsingscriterium kan meteen worden toegepast en nadien in wetgeving worden geëxpliciteerd. Het gebruik van paraplu-vvgb's is voorts in de huidige praktijk reeds toegestaan. Voor implementatie van de overige voorstellen is een wijziging van de financiële toezichtwetten vereist.

Ik acht het gepast thans de voorbereiding van de wijziging van de financiële toezichtwetten ter hand te nemen.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst