

Vergaderjaar 2002–2003

28 361

Wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 in verband met uitbreiding van het effectentypisch gedragtoezicht naar alle financiële instellingen die actief zijn op de effectenmarkten

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 december 2002

ALGEMEEN

Inleiding

Met genoegen stel ik vast dat de leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie het wetsvoorstel instemmend hebben ontvangen. Deze leden hadden, evenals de leden van de PvdA-fractie, nog een aantal vragen die ik in het navolgende graag beantwoord.

Effectentypisch gedragtoezicht

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het wetsvoorstel, in vergelijking tot de wijze waarop het effectentypisch gedragtoezicht thans is geregeld, leidt tot het waarborgen van integer gedrag, en vroegen of de regering de bronnen van de integriteitswinst helder kan omschrijven.

In de huidige situatie zijn alleen effecteninstellingen, waaronder kredietinstellingen die het effectenbedrijf uitoefenen, onderworpen aan specifieke effectentypische gedragsregels zoals opgenomen in de Wet toezicht effectenverkeer 1995, het daarop gebaseerde Besluit toezicht effectenverkeer 1995 en de Nadere Regeling gedragtoezicht effectenverkeer 2002 (hierna: Nadere Regeling). De Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM) is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze regels. De overige financiële instellingen die actief zijn op de effectenmarkten, en waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, zijn onderworpen aan het toezicht van de Pensioen- & Verzekeringskamer respectievelijk de Nederlandsche Bank, op grond van de toepasselijke (sectorale) toezichtswetten. Laatstgenoemd toezicht omvat tevens aspecten van een integere bedrijfsvoering, maar is niet toegespitst op het optreden van de betrokken instellingen op de effectenmarkten. Voor deze categorie instellingen ontbreken dan ook tot dusver specifieke gedragsregels op dat vlak en een daarop afgestemd toezicht. De met het wetsvoorstel te behalen «integriteitswinst» – in de betekenis van bevordering van integer gedrag op de effectenmarkten – bestaat uit twee componenten. In de eerste plaats zorgt de voorgestelde harmonisatie van de toezichtswetten ervoor dat voor alle financiële instellingen die actief zijn op de effectenmarkten (in mate-

riël opzicht) gelijke regels zullen gelden. Door het vaststellen van een uniform kader worden de normen gelijkgetrokken, hetgeen tevens leidt tot transparantie en duidelijkheid voor alle betrokken partijen. In de tweede plaats komt het toezicht op de naleving van de effectentypische gedragsregels te berusten bij één, in gedragstoezicht en effectenaangelegenheden gespecialiseerde toezichthouder, te weten de Autoriteit-FM. Bundeling van de handhaving draagt eveneens bij aan de doelstellingen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel berust niet op de gedachte dat DNB en de PVK minder streng zijn dan de Autoriteit-FM, of dat instellingen zich zouden onttrekken aan toezicht van de Autoriteit-FM. Het belangrijkste verschil tussen de huidige en de toekomstige situatie is dat het wetsvoorstel een veel gerichtere invulling geeft aan het effectentypisch gedragstoezicht en zo een effectiever beleid mogelijk maakt.

De indruk van de PvdA-fractie dat de overheveling van het effectentypisch gedragstoezicht een bijdrage kan leveren aan het level playing field en daarnaast aan een efficiëntere uitvoering van het toezicht, is juist. Daarbij past de aantekening dat, zoals hierboven is aangegeven, een specifiek effectentypisch gedragstoezicht tot dusver nog ontbreekt. Van efficiëntiewinst is in die zin slechts sprake wanneer de met het wetsvoorstel beoogde situatie wordt vergeleken met een situatie waarin drie toezichthouders elk verantwoordelijk zouden zijn voor een deel van het effectentypisch gedragstoezicht. Efficiëntie wordt in dit geval bereikt door het effectentypisch gedragstoezicht in handen te leggen van één toezichthouder die daartoe bij uitstek gekwalificeerd is. Deze specialisatie, tezamen met een goede coördinatie en afstemming met de beide andere toezichthouders, draagt eraan bij om de kosten van dit toezichtsgebied zo beperkt mogelijk te houden.

Organisatie van het toezicht

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de nadere Regeling toezicht effectenverkeer 1999 wordt aangepast voor pensioenfondsen.

Artikel 18a van het wetsvoorstel voorziet erin dat de effectentypische gedragsregels zullen worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Ter uitvoering hiervan is een wijziging nodig van het Besluit toezicht effectenverkeer 1995, nader in te vullen door aanpassing van de Nadere Regeling. Voor pensioenfondsen zal deze aanpassing, net als voor de andere financiële instellingen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, tot gevolg hebben dat zij dienen te voldoen aan door de Autoriteit-FM vast te stellen effectentypische gedragsregels met betrekking tot de in artikel 18a genoemde onderwerpen.

De wijziging van de Nadere Regeling is, binnen de door de wet en het besluit gestelde kaders, de verantwoordelijkheid van de Autoriteit-FM. Deze zal de regels vaststellen na overleg met de beide andere toezichthouders en na consultatie van de pensioenkoepels en de betrokken bedrijfstakorganisaties. De wijziging zal niet eerst aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in de Nadere Regeling ook de boetebedragen worden opgenomen en hoe deze zich zullen verhouden tot de huidige boetebedragen voor het overtreden van effectentypische gedragsregels.

De boetebedragen voor het overtreden van effectentypische gedragsregels worden, conform de daarvoor geldende systematiek, opgenomen in het Besluit toezicht effectenverkeer 1995. De boetecategorie zal in over-

eenstemming zijn met de boetehoogte die nu geldt voor de overtreding van gedragsregels door effecteninstellingen.

Gevolgen voor onder toezicht staande instellingen

De leden van de CDA-fractie stelden de administratieve lastendruk aan de orde en vroegen de regering per medio 2003 om een evaluatie en rapportage over de feitelijke toename van de administratieve lasten bij financiële instellingen als gevolg van deze wet, zodat deze aan de Kamer kan worden voorgelegd.

Het streven is erop gericht, in overeenstemming met het algemene beleid ten aanzien van de administratieve lastendruk, ook de administratieve lasten die samenhangen met de uitoefening van toezicht te beheersen en zoveel mogelijk te verminderen. In dat kader vindt een extern onderzoek plaats dat tot doel heeft een zogenaamde nulmeting te verrichten, zodat duidelijk wordt welke omvang de administratieve lastendruk op dat moment heeft. Deze nulmeting biedt vervolgens de basis om de ontwikkeling van de lastendruk te monitoren en in de gewenste richting bij te sturen.

Het onderzoek zal tevens als input worden gebruikt om een standaardkostenmodel te ontwikkelen, waarmee kan worden berekend welke kosten zijn verbonden aan allerlei, door financiële instellingen te verrichten handelingen die samenhangen met de uitoefening van toezicht. Op deze wijze kan worden vastgesteld hoe groot de administratieve lasten zijn die uit de onderhavige wet voortvloeien, en kan een vergelijking worden gemaakt met de geraamde kosten zoals vermeld in de bijlage bij de memorie van toelichting. De timing van deze exercitie is afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van de wet, en van de voortgang bij het ontwikkelen van het bedoelde standaardkostenmodel. Een en ander wijst in de richting van de tweede helft van 2003.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering inzicht kan geven in de hoogte van de kosten die worden doorbelast voor effectentypisch toezicht en wat de contributiesystematiek is.

Over de hoogte van de door te belasten kosten zijn op dit moment nog geen exacte uitspraken mogelijk. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting (paragraaf 5) valt te verwachten dat de kosten per instelling relatief beperkt zullen zijn. Met de Autoriteit-FM vindt nog overleg plaats over de benodigde inzet van mensen en middelen, alsmede over de toe te passen doorberekeningssystematiek.

Deze leden vroegen tevens naar het standpunt van de regering met betrekking tot de kleinere pensioenfondsen. Zij wilden weten of er sprake kan zijn van onnodige administratieve lasten gezien de geringe kans van deze categorie pensioenfondsen de koers te manipuleren.

Het doel van het wetsvoorstel is erin gelegen voor alle financiële instellingen te komen tot uniformering en versterking van het effectentypisch gedragstoezicht. Deze doelstelling geldt in beginsel evenzeer voor kleine als voor grote instellingen. Om te voorkomen dat het wetsvoorstel voor bijvoorbeeld kleinere pensioenfondsen tot onnodige administratieve lasten zou leiden is voorzien in de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling of ontheffing als daar, gelet op de geringe omvang van de activiteiten van de betrokken (categorieën) instellingen op de effectenmarkten of vanwege bijzondere omstandigheden, aanleiding toe bestaat. Daarnaast laat het wetsvoorstel ruimte voor enige differentiatie van de regels (zie het antwoord hierna op een vraag van de leden van de PvdA-fractie bij artikel I, onderdeel C). Voor de goede orde zij overigens opgemerkt dat

effectentypisch gedragstoezicht meer omvat dan het tegengaan van koersmanipulatie, zoals moge blijken uit de in artikel 18a gegeven opsomming.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de mededeling in de toelichting, dat de kosten van het effectentypisch gedragstoezicht beperkt zullen zijn, verder valt te kwantificeren.

In antwoord hierop moge ik verwijzen naar de bijlage bij de memorie van toelichting en naar hetgeen in het bovenstaande is opgemerkt over de hoogte van de kosten.

Uitgebrachte adviezen

De leden van de CDA-fractie wilden weten of er door de Autoriteit-FM voorbereidende maatregelen worden getroffen op het vlak van uitbreiding van personeel, dan wel of men de goedkeuring van het wetsvoorstel wil afwachten; en voorts of door een te kleine capaciteit van de Autoriteit-FM de toezichthoudende taak niet in het gedrang komt.

Zoals hierboven opgemerkt vindt nog overleg plaats met de Autoriteit-FM over de benodigde inzet van mensen en middelen. Ook vóór de inwerkingtreding van de wet is capaciteit nodig om voorbereidende maatregelen te kunnen treffen, onder andere ten behoeve van het opstellen van de nadere regelgeving. Uitgangspunt is uiteraard dat de capaciteit van de Autoriteit-FM in elke fase toereikend dient te zijn om de taakuitbreiding naar behoren te kunnen voorbereiden respectievelijk op zich te kunnen nemen.

Hiermee is tevens de vraag van de leden van de VVD-fractie, of de Autoriteit-FM voldoende capaciteit heeft om de taken die de wet voorschrijft op voldoende niveau uit te voeren, beantwoord.

De leden van de CDA-fractie wilden van de regering weten of bekend is of het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken nog achter de kanttekeningen staan die zij eerder in hun adviezen op het wetsvoorstel hebben gemaakt, dan wel of zij inmiddels, een jaar later, een positiever standpunt innemen.

In augustus 2002 hebben het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken een gezamenlijk advies uitgebracht over het concept-besluit tot wijziging van het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 in verband met de uitbreiding van het effectentypisch gedrags-toezicht. Uit dit advies blijkt dat het Verbond en de NVB nog achter de kanttekeningen staan die zij eerder hebben gemaakt in hun reacties op de Nota effectentypisch gedragstoezicht op de financiële marktsector (adviezen van mei 2001) respectievelijk op het onderhavige wetsvoorstel (gezamenlijk advies oktober 2001).

De leden van de PvdA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de uitgebrachte adviezen, waarom besloten is op het punt van het effectentypisch gedragstoezicht vooruit te lopen op de overige hervorming van het toezichtstelsel.

De uitbreiding van het effectentypisch gedragstoezicht is aangekondigd in de Nota Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector van 2 april 1999. Doel ervan is te komen tot een geïntegreerde benadering voor de gehele financiële sector, zodat alle partijen op de effectenmarkten aan (materieel) dezelfde gedragsregels zijn gebonden. De voornemens met betrekking tot het effectentypisch gedragstoezicht zijn gebaseerd op zelfstandige overwegingen, doch geheel in lijn met de dit jaar doorgevoerde hervorming van het toezicht.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de gezamenlijke toezicht-houders betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het wetsvoor-stel en het samenwerkingsconvenant wordt bevestigend beantwoord.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe dit onderdeel zich verhoudt tot de eerder gevoerde discussie over emissieregels naar aanleiding van de emissie van aandelen World Online.

De voorgestelde wijziging van artikel 3 heeft betrekking op emissies van effecten buiten de beurs waarbij het te investeren bedrag per belegger boven een bepaalde, bij ministeriële regeling vast te stellen grens ligt. Zolang dit laatste het geval is mag worden verondersteld dat de betrokken beleggers over voldoende deskundigheid beschikken om de aanbieding te kunnen beoordelen, zodat vrijstelling kan worden verleend van de prospectusplicht. De wijziging bewerkstelligt dat alsnog een prospectus vereist is ingeval van doorverhandeling van de effecten in kleinere eenheden.

Bij de emissie van aandelen World Online ging het om effecten waarvoor een beursnotering werd aangevraagd, terwijl de aanbieding voorts gericht was tot een brede groep beleggers. In die situatie geldt onverkort dat dergelijke aanbiedingen slechts kunnen plaatsvinden indien een prospectus algemeen verkrijgbaar is gesteld.

Deze leden vroegen tevens hoe gecontroleerd wordt of stukken wel of niet op een later tijdstip worden doorverkocht.

Aan de vrijstelling van de prospectusplicht wordt de voorwaarde verbonden dat voorafgaand aan de aanbieding afschriften van de daarop betrekking hebbende advertenties en documenten aan de toezichthouder dienen te worden overgelegd. De toezichthouder beschikt aldus over informatie over de als pakket aangeboden effecten die hem in staat stelt adequaat in te grijpen als later mocht blijken dat de effecten worden doorverhandeld zonder dat voldaan is aan de toepasselijke regels en voorwaarden.

Artikel I, onderdeel C, artikel 18a

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op artikel 18a, tweede lid, waarin is bepaald dat de effectentypische gedragsregels voor de onderscheiden groepen instellingen verschillend kunnen zijn, terwijl het doel van het wetsvoorstel juist is om tot gelijke regels voor alle financiële instellingen te komen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken is het uitgangspunt onveranderd dat de regels qua strekking geheel, en qua inhoud zoveel mogelijk uniform zullen zijn. Dit uitgangspunt laat enige ruimte voor differentiatie, doch met de aantekening dat van die mogelijkheid slechts mondjesmaat gebruik zal worden gemaakt. Voor differentiatie is alleen aanleiding als de aard of omvang van de effectenactiviteiten van een bepaalde categorie financiële instellingen dusdanig is dat een andere afweging tussen de «baten en lasten» van de regels aan de orde is. Denkbaar is bijvoorbeeld dat bepaalde regels voor bepaalde instellingen onevenredige administratieve lasten meebrengen. Op voorwaarde dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het wetsvoorstel, kan deze omstandigheid een rechtvaardiging vormen voor een afwijkende (lichtere) regeling in de bedoelde gevallen.

Naar mijn mening blijkt uit het wetsvoorstel en de toelichting voldoende dat gelijke behandeling het uitgangspunt is en differentiatie de uitzondering, en is het niet nodig dit anderszins in de wettekst tot uitdrukking te brengen.

De vraag van deze leden of in geval van verschillende regels sprake zal zijn van verschillende AMvB's, wordt ontkennend beantwoord.

Artikel I, onderdeel C, artikel 18b

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de bepalingen ten aanzien van het effectentypisch gedragstoezicht worden gehandhaafd bij instellingen die niet vergunningplichtig zijn voor de Wet toezicht beleggingsinstellingen.

Instellingen die niet vergunningplichtig zijn op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen maar wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, zullen, behoudens in het geval van vrijstelling of ontheffing, aan de toepasselijke effectentypische gedragsregels moeten voldoen. Voor de handhaving van deze regels beschikt de Autoriteit-FM over de in de Wet toezicht effectenverkeer 1995 neergelegde bevoegdheden, waaronder het aanwijzingsrecht (zie artikel I, onderdeel D), recht om informatie in te winnen (artikel I, onderdeel E), mogelijkheid om bepaalde feiten openbaar te maken (artikel I, onderdeel F) en de mogelijkheid om boetes en dwangsommen op te leggen (artikel I, onderdelen J, K en L).

Artikel I, onderdeel D

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe vaak de Autoriteit-FM naar verwachting gebruik zal maken van haar aanwijzingsrecht met betrekking tot de handhaving van de effectentypische gedragsregels.

De Autoriteit-FM zal van haar aanwijzingsbevoegdheid ten behoeve van de handhaving van de effectentypische gedragsregels op dezelfde wijze gebruik maken als zij nu reeds doet ten aanzien van de handhaving van andere regels bij of krachtens de Wet toezicht effectenverkeer 1995 gesteld. Dit betekent dat indien na zorgvuldig onderzoek blijkt dat een bepaling van het effectentypisch toezicht is overtreden, hierop de aandacht van de overtreder wordt gevestigd. Daarnaast wordt de overtreder door middel van hoor en wederhoor de mogelijkheid geboden om zijn visie op de inhoud van de bevindingen te geven. Indien de overtreder naar de mening van de Autoriteit-FM blijft voortduren of de kans groot is dat de overtreder zich zal herhalen, geeft de Autoriteit-FM een aanwijzing om de overtreder te stoppen dan wel te voorkomen. Ingeval direct ingrijpen door de Autoriteit-FM noodzakelijk is, kan van de bovenstaande gang van zaken afgeweken worden.

Artikel I, onderdeel F

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens hoe vaak de Autoriteit-FM naar verwachting gebruik zal maken van de mogelijkheid om bepaalde feiten ter openbare kennis te brengen.

Evenmin als dat mogelijk is voor de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid, kan niet op voorhand worden aangegeven hoe vaak de Autoriteit-FM gebruik zal maken van de mogelijkheid om bepaalde feiten ter openbare kennis te brengen. De Autoriteit-FM zal deze bevoegdheid slechts gebruiken als zij van mening is dat de doelstellingen van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 – het adequate functioneren van de effectenmarkten en de bescherming van beleggers op die markten – in het geding

zijn. Voorwaarde is dat de getrouwheid van de feiten naar de mening van de Autoriteit-FM in voldoende mate moet vaststaan. Daarnaast vergt de toepassing van dit instrument een zorgvuldige belangenafweging.

Artikel I, onderdeel G

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de schriftelijke overeenkomsten voor het eerst zullen worden geëvalueerd.

Het ligt in de rede dat evaluatie pas zinvol is nadat voldoende tijd is verstreken na de inwerkingtreding van de onderhavige wet. Een redelijke termijn daarvoor zou één of twee jaar kunnen zijn, doch dit is mede afhankelijk van de in de praktijk opgedane ervaringen. Het spreekt vanzelf dat de toezichthouders direct bij de evaluaties betrokken zullen zijn.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst