Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2005–2006

29 708 Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht)

Nr. 24

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET DERDE NADER VERSLAG

Ontvangen 1 december 2005

Inleiding

Alvorens in te gaan op de vragen van de leden van de vaste commissie voor Financiën spreek ik graag mijn erkentelijkheid uit voor de bereidheid van de vaste commissie een apart derde nader verslag uit te brengen over de derde nota van wijziging. Dit draagt bij aan zorgvuldige behandeling van dit deel van het wetsvoorstel dat dient ter implementatie van de richtlijn financiële conglomeraten. Bij de beantwoording van de vragen wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

Nummering

De leden van de VVD-fractie constateerden dat bij de publicatie van de derde nota van wijziging (en ook de vierde nota van wijziging) duidelijk wordt dat er door de techniek van inlassen van nieuwe teksten die bij aanvullende nota's van wijziging worden geïntroduceerd, behoefte bestaat om te werken met nummering van wetsartikelen met aanduidingen a, b enzovoort. Meestal is dat een verschijnsel dat zich voordoet bij «oudere» wetten waarbij de behoefte bestaat nieuwe teksten op logische plaatsen in de doorlopende tekst te plaatsen en deze techniek voorkomt dat de hele wettekst moet worden doorgenummerd. Deze techniek is uiteraard niet ideaal. Zij vroegen daarom of bij het vaststellen van de definitieve tekst van de Wft nog wordt gewerkt aan een doorlopende nummering?

Er is voorzien in een nieuwe doorlopende nummering van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) voordat de wet in het Staatsblad zal worden geplaatst. In artikel 7:1 is bepaald dat de minister van Financiën de nummering van de Wft opnieuw vaststelt en in deze wet voorkomende aanhalingen van de artikelen met de nieuwe nummering in overeenstemming brengt.

KST93064
0506tkkst29708-24
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

Definities

De leden van de CDA-fractie zagen in deze derde nota van wijziging het begrip «multiple gearing» en vroegen of de regering kan uitleggen wat hieronder verstaan wordt.

Multiple gearing van het toetsingsvermogen treedt op indien twee of meer ondernemingen in een financieel conglomeraat tegelijkertijd gebruik maken van hetzelfde kapitaal als buffer om risico's op te vangen en om aan de solvabiliteitseisen te voldoen. Op deze wijze ontstaat een vertekend beeld van de solvabiliteit van de groep als geheel. Deze is immers minder gunstig dan de cijfers lijken te indiceren. Zie ook kamerstukken II 29 708, nr. 17, blz. 14, derde alinea.

Voorts vroegen deze leden of in de delen 1, 1a, 2 en 3 van de het wetsvoorstel Wft zoals dat nu aan de Kamer ter behandeling is voorgelegd ook deze 3e nota van wijziging al is verwerkt.

Dit is inderdaad het geval.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de wetgever in een aantal gevallen kiest voor een ruimere definitie van begrippen, dan dat de richtlijn financiële conglomeraten gebiedt. Bij de definitie van «risicoconcentratie» gaat de richtlijn uit van door het conglomeraat «gedragen» risico's («exposures with a loss potential born by entities», artikel 2 richtlijn). In de wet wordt dit geformuleerd als «alle door de groepsleden in een financieel conglomeraat ingenomen potentieel verliesgevende posities» (artikel 2:320, lid l Wft). Deze leden vroegen of de toelichting op dit vlak kan worden uitgebreid en of kan worden ingegaan op de reden van verschillen.

In tegenstelling tot hetgeen deze leden menen, is niet gekozen voor ruimere definities van begrippen dan die van de richtlijn. Ook in het gegeven voorbeeld is geen sprake van een ruimere definitie van het begrip «risicoconcentratie». De definitie sluit nauw aan bij de definitie die door de Nederlandse versie van de richtlijn wordt gegeven. Deze luidt: alle door entiteiten in een financieel conglomeraat ingenomen potentieel verliesgevende posities die groot genoeg zijn om de solvabiliteit of de financiële positie in het algemeen van de gereglementeerde entiteiten in het financiële conglomeraat in gevaar te brengen, als gevolg van tegenpartijrisico/kredietrisico, beleggingsrisico, verzekeringsrisico, marktrisico, andere risico's, of een combinatie of wisselwerking van deze risico's. De richtlijndefinitie bevat een aantal voorbeelden van risico's, maar in een definitie worden voorbeelden in het algemeen niet opgenomen. Materieel wijkt de definitie in het Nederlands vanzelfsprekend niet af van die in het Engels.

Deze leden merkten op dat in artikel 2:323 Wft het aanvullend toezicht ook van toepassing wordt verklaard op beheerders van instellingen voor collectieve belegging die deel uitmaken van een financieel conglomeraat, met een verwijzing in de toelichting naar de onduidelijke tekst van artikel 30 van de richtlijn financiële conglomeraten. Zij stelden dat de regering gelijk heeft dat de tekst in artikel 30 van de richtlijn onduidelijk is, maar vroegen of met het begrip «asset manager» als bedoeld in de richtlijn wel bedoeld zijn beheerders van instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (icbe's), of dat veeleer gedacht wordt aan «vermogensbeheerders» zoals die thans aan het toezicht uit hoofde van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 zijn onderworpen. Zij vroegen voorts of de regering wellicht kon ingaan op enkele voorbeelden uit het buitenland waarin eveneens is besloten tot het onderwerpen van beheerders van icbe's aan

aanvullend toezicht indien deze deel uitmaken van een financieel conglomeraat. Onder andere zal dit voorschrift grote gevolgen kunnen hebben voor bepaalde marktpartijen.

Er is geen twijfel mogelijk dat de richtlijn ziet op icbe's. Artikel 2, punt 5, van de richtlijn geeft namelijk een definitie van de term vermogensbeheerder. Hieruit blijkt dat beheerders van instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (icbe's) zijn bedoeld. Op grond van de richtlijn zullen dan ook alle lidstaten (beheerders van) icbe's die deel uitmaken van een financieel conglomeraat in het aanvullende toezicht moeten betrekken.

Deze leden vroegen ook waarom de definities niet worden opgenomen in deel 1 maar in plaats daarvan in een afdeling van deel 2 van de Wft.

Hiervoor is gekozen, aangezien de definities soms in een andere betekenis worden gebruikt dan in de rest van de Wft. Soms is in het Algemeen deel geen definitie van een begrip opgenomen maar geldt de definitie van het BW. In de Wft wordt bijvoorbeeld het begrip groep gebruikt in de betekenis die het BW daaraan geeft. De richtlijn dwingt echter tot een afwijkende definitie, die alleen voor de afdeling financiële conglomeraten geldt.

Implementatie

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering nog steeds streeft naar inwerkingtreding van de Wft per 1 juni 2006 en of dan ook dit onderdeel in werking treedt? Voorts vroegen zij wat er gebeurt met het huidige Protocol en of de Kamer nog bericht ontvangt over de functie en werking van het Protocol zodra de Financiële conglomeratenrichtlijn in werking treedt.

Het streven is nog steeds gericht op inwerkingtreding van de Wft per 1 juli 2006 waarmee ook dit onderdeel op dat moment in werking zal treden. Daarmee komt het huidige protocol te vervallen. Zie ook kamerstukken II 29 708, nr. 17, blz. 19, eerste alinea.

De leden van PvdA-fractie vroegen of het juist is dat de financiële conglomeratenrichtlijn reeds 15 maanden geleden geïmplementeerd had moeten zijn en of de Europese Commissie inmiddels een inbreukprocedure in gang heeft gezet en hoe de regering daarmee omgaat. Voorts vroegen zij wat mogelijk nadelige concurrentie-effecten zijn op de Nederlandse financiële conglomeraten op de Europese markten als gevolg van deze vertraging.

De nationale regelgeving had op 10 augustus 2004 moeten zijn aangepast en de toepassing van die regelgeving had vanaf 1 januari 2005 moeten geschieden.
De Europese Commissie heeft dan ook een inbreukprocedure in gang gezet. De Nederlandse regering heeft erkend dat de richtlijn te laat is omgezet, maar heeft er ook op gewezen dat gezien het cross sectorale karakter van de richtlijn omzetting van de richtlijn in de huidige sectorale wetten geen begaanbare weg was. Voorts wordt in de praktijk in Nederland al van oudsher toezicht uitgeoefend op financiële conglomeraten. In grote lijnen komt dit neer op het toezicht zoals dat door de richtlijn wordt beoogd. De invoering van de richtlijn leidt er toe dat ook buitenlandse conglomeraten aan aanvullend toezicht worden onderworpen, waardoor er een gelijk speelveld ontstaat. Gezien het voorgaande heeft de vertraagde invoering van de richtlijn door Nederland geen nadelige concurrentie-effecten voor Nederlandse financiële conglomeraten.

Algemene maatregel van bestuur

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de algemene maatregel van bestuur (AMvB) gereed is en of deze ook middels een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven bij de financiële beschouwingen dat ze zo weinig mogelijk verantwoordelijkheid willen delegeren bij lagere regelgeving. Zij vroegen of het terecht is dat deze leden er van uitgaan dat hier nadrukkelijk rekening mee gehouden wordt bij het opstellen van de AMvB's.

Voor de AMvB's die op grond van de Wft zullen worden vastgesteld is een specifieke procedure afgesproken. Zie hiervoor de brief van 21 november jl. (kenmerk FM 2005-2847 M). De AMvB voor financiële groepen waar de regels inzake financiële conglomeraten deel van uitmaken, is een van de AMvB's die dienen ter uitvoering van de Wft. Het streven is deze AMvB begin januari aan marktpartijen te zenden voor formele consultatie.
Het is juist dat zeer terughoudend wordt omgegaan met het delegeren van regelgevende bevoegdheden aan de toezichthouders. Hoofdnormen zijn in het wetsvoorstel opgenomen, de uitwerking vindt plaats bij AMvB. Voor zover het nodig is om aanvullend nog technische of organisatorische regels te stellen, kan dit aan de toezichthouders worden overgelaten. Het technische karakter van de onderhavige materie brengt mee dat een deel van de regels die bij AMvB worden vastgesteld, in nadere regelingen van DNB worden uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er voldoende tijd is tussen de totstandkoming van de Wft en de daaruit voortvloeiende lagere regelgeving, mede gelet op de urgentie en omvang van andere implementatietrajecten (Wet financiële dienstverlening, Mifid (Markets in Financial Instruments Directive), CRD (Capital Requirement Directive), Transparantierichtlijn, etc). Voorts vroegen zij of dit overigens één van de 13 AMvB's is die behoren bij de Wft of dat het er inmiddels al meer zullen worden. Zij vroegen voorts of de regering in een helder overzicht kan aangeven welke AMvB's behorende bij de Wft op welke tijdstippen aan de Tweede Kamer zullen worden voorgelegd middels een voorhangprocedure.

De genoemde implementatietrajecten zijn een gevolg van richtlijnen die zo spoedig mogelijk moeten worden geïmplementeerd teneinde overschrijdingen van richtlijntermijnen zo gering mogelijk te houden. De Wet financiële dienstverlening (Wfd), die op 1 januari 2006 in werking treedt, is geheel in het Wft-wetsvoorstel verwerkt, in essentie zonder inhoudelijke wijzigingen. De Mifid-richtlijn zal door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel in de Wft worden geïmplementeerd. Hetzelfde geldt voor de transparantierichtlijn, met dien verstande dat de regels die betrekking hebben op de melding van zeggenschap en kapitaalbelang reeds in het wetsvoorstel zijn verwerkt. De implementatiedatum van die richtlijn is in januari 2007. Over de implementatiedatum en de datum waarop de regels uit de Mifid dienen te worden toegepast vindt nog overleg in Brussel plaats. Naar verwachting zullen deze data in 2007 liggen. De CRD zal eveneens via een apart wetsvoorstel in de Wft worden geïmplementeerd. De implementatiedatum is 31 december 2006.
De Wft zal zover nu valt te voorzien 11 AMvB's kennen (twee minder dan eerder gemeld). De planning is kort geleden naar de Tweede Kamer gestuurd. Zie de hiervoor genoemde brief.

Maatwerk

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vroegen of, mede gelet op het beperkte aantal financiële conglomeraten waarop de Nederlandse Bank (DNB) (coördinerend) toezicht zal houden en de verschillen tussen die conglomeraten qua omvang en activiteiten, «maatwerk» kan worden gegarandeerd? Zo ja, hoe en waar zal dit «maatwerk» worden vastgelegd?

De richtlijn financiële conglomeraten geeft regels voor het aanvullende toezicht. Binnen deze regels is er veelal ruimte om dat toezicht op bepaalde wijze in te vullen. Het ligt in het voornemen dit zoveel mogelijk risk based te doen, waardoor de eisen zoveel mogelijk in lijn zijn met het risico dat een financieel conglomeraat daadwerkelijk loopt. In zoverre is er sprake van maatwerk. De coördinator stelt de eisen in overleg met de andere relevante toezichthoudende instanties vast. De coördinator dient na overleg met de andere relevante toezichthoudende instanties en het conglomeraat zelf te besluiten welke van de onderscheiden methodes voor de berekening van de aanvullende kapitaaltoereikendheid wordt toegepast. Ook hierbij kan dus rekening worden gehouden met het betrokken conglomeraat.
Ook is in de richtlijn bepaald dat de coördinator en de relevante toezichthoudende instanties rekening houden met de specifieke groeps- en risicobeheerstructuur van het financiële conglomeraat. Voorts is bepaald dat de coördinator passende drempels vaststelt op basis van het reglementaire eigen vermogen en/of de technische voorzieningen na overleg met de andere bevoegde autoriteiten en het conglomeraat zelf. Deze bepalingen worden ten uitvoer gelegd in een AMvB op grond van de Wft.

Deze leden vroegen of in dit verband kon worden aangeven in hoeverre en waarom de nieuwe rapportageverplichtingen zullen afwijken van de huidige Protocol-bepalingen, zowel qua reikwijdte als qua inhoud?

Het streven is er op gericht te komen tot rapportageverplichtingen die niet essentieel zullen afwijken van de rapportageverplichtingen onder het huidige Protocol. De rapportageverplichtingen met betrekking tot de aanvullende kapitaaltoereikendheid van de gereglementeerde entiteiten in een financieel conglomeraat sluiten aan bij de rapportageverplichtingen op basis van het huidige Protocol. Aangaande de rapportage van intragroepstransacties en de risicoconcentratie wordt uit efficiency-overwegingen gestreefd naar aansluiting bij de bestaande rapportages onder het aanvullend toezicht op verzekeringsgroepen en bankgroepen. Over de precieze invulling vindt overleg plaats met de betrokken conglomeraten en hun representatieve organisaties.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering een overzicht te geven van de 8 financiële conglomeraten die door deze nota van wijziging wordt geraakt.

Op de officiële EU lijst van financiële conglomeraten waarop de Europese conglomeratenrichtlijn van toepassing is, staan de volgende Nederlandse instellingen vermeld: Delta Lloyd, Eureko, ING, Rabo-Interpolis, Robein, SNS-Reaal en VVAA.
Hierbij wordt aangetekend dat bepalend is of financiële conglomeraten ook op het moment van inwerkingtreding van de wet aan de criteria van artikel 2:321 voldoen. Er kunnen dan ook nog veranderingen optreden omdat conglomeraten bijvoorbeeld aankopen of desinvesteringen doen.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de nota van wijziging voorschrijft, in navolging van de richtlijn, dat tenminste eenmaal per jaar opgave wordt gedaan van de voor het toezicht relevante gegevens. Zij

vroegen of het zo is dat DNB op grond van de Wft niet te allen tijde alle informatie kan opvragen die zij voor de uitoefening van het toezicht nodig vindt en zo ja, waarom de frequentie van de onderhavige rapportages niet wettelijk wordt vastgelegd op eenmaal per jaar. Als een hogere frequentie wordt toegestaan, kan dan in de wet zelf duidelijkheid worden gegeven over de voorwaarden waaronder een hogere frequentie kan worden verlangd.

Het is juist dat op grond van de Wft DNB alle informatie kan opvragen die zij voor de uitoefening van het toezicht nodig vindt. Zij moet zelf het initiatief nemen om die informatie op te vragen. Daarbij geldt overigens wel het evenredigheidsbeginsel, verwoord in artikel 5:13 van de Awb. Naast dit informatierecht kennen de Europese richtlijnen en de Wft een rapportageplicht voor bepaalde financiële ondernemingen.
De wettekst voorziet erin dat in de AMvB de frequentie van de rapportages zal worden bepaald. Het bepalen van de frequentie van de rapportageverplichtingen in de wet is geen goede oplossing, omdat de richtlijn financiële conglomeraten niet één lijn trekt bij de rapportageverplichtingen. Bij de kapitaaltoereikendheid is het de bevoegdheid van de coördinator om de frequentie te bepalen. Bij de risicoconcentratie en de intragroepstransacties daarentegen zijn het de lidstaten die de frequentie kunnen bepalen. Er is dus een zekere flexibiliteit gewenst in de regelgeving om een goede samenwerking mogelijk te maken tussen de toezichthoudende instanties en de coördinator. Voor zover op dit moment kan worden overzien liggen de frequenties die door de andere lidstaten worden geëist tussen de twee en viermaal per jaar. De rapportageverplichting op grond van het protocol is tweemaal per jaar. Op dit moment wordt erover gedacht om deze frequentie van tweemaal per jaar voor de rapportageverplichtingen te handhaven. In de AMvB zal voorts worden opgenomen dat DB kan bepalen dat vaker of minder vaak hoeft te worden gerapporteerd indien de ontwikkelingen binnen het conglomeraat daar aanleiding toe geven.

Toezichthouder(s)

De leden van de CDA-fractie merkten op dat uit de richtlijn voortvloeit dat ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als vergunningverlenende autoriteit voor effecteninstellingen («beleggingsondernemingen» in Wft-terminologie) een rol kan spelen. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen gedrags- of prudentieel toezicht. Volgens het bepaalde in artikel 1:32a van het voorstel kunnen de bepalingen over de samenwerking met de betrokken toezichthoudende instanties van andere lidstaten (artikel 1:35a lid 1 tot en met lid 4) van overeenkomstige toepassing zijn op de AFM.
In het Nederlandse functionele toezichtsmodel is de AFM echter louter belast met gedragstoezicht en heeft de AFM geen prudentiële bevoegdheid. Maar die prudentiële rol krijgt de AFM wel in dit wetsvoorstel. Dit vonden de leden van de CDA-fractie een onwenselijke situatie. Moet worden uitgesloten dat de AFM in het onderhavige aanvullende prudentiële toezicht enige rol toekomt en zo ja, welke wettelijke wijziging moet daarvoor worden doorgevoerd?

Deze leden merken terecht op dat de richtlijn geen onderscheid maakt tussen gedrags- of prudentieel toezicht. Gezien de onderwerpen die de richtlijn behandelt is echter duidelijk dat het in de richtlijn louter gaat om prudentieel toezicht. In tegenstelling tot wat deze leden menen, krijgt de AFM geen prudentiële bevoegdheid. Ook het prudentiële toezicht op effecteninstellingen («beleggingsondernemingen» in Wft-terminologie) is immers ingevolge de Wft bij DNB belegd. Wel is het zo dat bij een letterlijke toepassing van de richtlijn de AFM coördinator zou worden in het

geval dat de AFM bijvoorbeeld een vergunning heeft verleend aan een beleggingsonderneming die aan het hoofd van een financieel conglomeraat staat. Daarom is in artikel 2:324, tweede lid, laatste volzin, bepaald dat DNB wordt beschouwd de desbetreffende vergunning te hebben verleend. DNB wordt dus de coördinator in de desbetreffende gevallen. Het voorgaande neemt niet weg dat de AFM over relevante informatie kan beschikken die ook van belang is voor DNB. Hierbij kan gedacht worden aan belangrijke sancties en buitengewone maatregelen die de AFM voornemens is te nemen. Op grond van de richtlijn moet in deze gevallen worden samengewerkt en daarom is voorzien in een samenwerkingsplicht tussen DNB en de AFM.

Deze leden meenden dat volgens het voorstel het de AFM tevens zal worden toegestaan de holding van een groep aan te spreken als deze een ongewenste invloed zou uitoefenen op de naleving van de gedragsregels van het deel gedragstoezicht door de financiële ondernemingen die deel uitmaken van de groep. In de richtlijn is hier evenwel niets over bepaald. Zij vroegen of kan worden aangegeven waarom de AFM deze bevoegdheid wordt verleend en of het niet zo is dat de ondernemingen daar zelf voldoende aanspreekbaar op zijn en in voorkomend geval ook moeten en zullen worden aangesproken. Gaat deze bevoegdheid voor de AFM hier verder dan de richtlijn voorschrijft?

De bij de Tweede Kamer ingediende derde nota van wijziging bevat de door deze leden genoemde bevoegdheid niet. Het toekennen van de door deze leden bedoelde bevoegdheid gaat verder dan de richtlijn. Mede daarom is besloten deze bevoegdheid niet in de derde nota van wijziging op te nemen, maar te integreren in het deel gedragstoezicht financiële ondernemingen in de vierde nota van wijziging. Zie artikel 4:6a. De AFM heeft om deze bevoegdheid gevraagd omdat een financiële onderneming die deel uitmaakt van een groep een ongewenste invloed kan ondervinden van de holding. Op grond van artikel 4:6a zal de AFM de holding in dat geval een aanwijzing kunnen geven. Deze mogelijkheid zou ontbreken zonder dat artikel. De AFM zal primair de financiële onderneming aanspreken, maar kan straks zo nodig ook de holding in voorkomend geval aanspreken, hetgeen een nuttige aanvulling van haar bevoegdheden is.

Voorts vroegen deze leden hoe wordt geregeld dat op de datum van inwerkingtreding de coördinatie tussen de coördinator en de andere relevante en betrokken toezichthouders adequaat is geregeld en hoe overlap tussen de verschillende toezichthouders wordt vermeden. Voorts vroegen zij hoe specifiek wordt omgegaan met overlap als de AFM toezicht zou uitoefenen op een financiële conglomeraat, indien een effecteninstelling aan het hoofd daarvan staat. Dit zou namelijk betekenen dat de AFM kennis gaat ontwikkelen die bij DNB al bestaat; hoe kan deze dubbeling worden vermeden.

De instelling van een coördinator voorziet er juist in dat er wordt gecoördineerd en dat overlap tussen de coördinator en de betrokken toezichthoudende instanties wordt vermeden. In de eerste plaats moet worden bepaald welke financiële conglomeraten er zijn en moet per conglomeraat een coördinator worden aangewezen. Deze werkzaamheden zijn reeds uitgevoerd. Vervolgens moet de coördinator bepalen welke methoden van de richtlijn zullen worden toegepast. Zoals uit de antwoorden op de desbetreffende vragen van deze leden is gebleken, kan de AFM geen coördinator worden en zal er bijgevolg ook geen dubbeling optreden van kennisontwikkeling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom geen gevolg is gegeven aan het verzoek van AFM om aanvullende bevoegdheden ten aanzien van holdings met een ondoorzichtige groepsstructuur en wat de redenen voor de AFM waren om dergelijke aanvullende bevoegdheden te vragen. Voorts vroegen zij om welke aanvullende bevoegdheden het ging en hoe de regering het zich voorstelt dat de AFM toezicht zou uitoefenen op een financieel conglomeraat indien een effecteninstelling aan het hoofd daarvan staat. De AFM is immers niet toegerust om de in dit wetsvoorstel gevraagde rapportages inhoudelijk te beoordelen. Zij vroegen of het de bedoeling is dat de AFM daarvoor kennis gaat ontwikkelen die bij DNB al bestaat en hoe deze overlap zal worden vermeden. Ook vroegen deze leden waarom DNB informatie over de kapitaaltoereikendheid, intra-groepstransacties en risicoconcentraties aan de AFM dient te geven (art. 1:35a, lid 2, jo. 1:32a, lid 2), dit lijkt immers prudentiële informatie.

De AFM wenste de mogelijkheid te hebben om de holding aan te kunnen spreken wanneer sprake is van een dusdanig ondoorzichtige structuur dat hiermee het gedragstoezicht op vergunninghoudende groepsonderdelen wordt belemmerd.
Er is van afgezien om de AFM deze bevoegdheid te geven, omdat deze norm niet of nauwelijks iets zou toevoegen. Het deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen bepaalt al dat bijvoorbeeld een beheerder, beleggingsmaatschappij, beleggingsonderneming of bewaarder niet met personen mogen zijn verbonden in een formele of feitelijke zeggenschaps-structuur die in zodanige mate ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht op de beheerder, de door de beheerder beheerde beleggingsinstellingen, de beleggingsmaatschappij, de beleggingsonderneming of de bewaarder. Ook artikel 4:6a biedt al een handvat: de holding «onthoudt zich van gedragingen of een beleid dat tot gevolg heeft dat die financiële onderneming in strijd handelt met het ingevolge dit deel bepaalde». Op grond daarvan kan de holding ook worden aangesproken op een ondoorzichtige groepsstructuur. Overigens is het toezicht in beginsel gericht op de vergunninghoudende financiële onderneming en niet op de holding. Er wordt daarom terughoudend omgegaan met het leggen van plichten op de holding. Daarom dient de AFM in beginsel op te treden tegen de financiële ondernemingen zelf. Het geven van een aanwijzing, het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom zijn dan bevoegdheden waardoor de AFM de naleving van bepalingen kan verzekeren. In sommige gevallen kan ook de vergunning worden ingetrokken.
Zoals hierboven is uiteengezet, kan de AFM, ook als een beleggings-onderneming aan het hoofd zou staan van een groep, geen coördinator worden. In tegenstelling tot wat deze leden suggereren, behoeft DNB geen informatie over de kapitaaltoereikendheid, intra-groepstransacties en risicoconcentraties aan de AFM te verstrekken, omdat dit geen relevante informatie is voor de AFM.

Ook de leden van de VVD-fractie merkten op dat uit de richtlijn voortvloeit dat ook de AFM als vergunningverlenende autoriteit voor effecten-instellingen een rol kan spelen. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen gedrags- of prudentieel toezicht. Volgens het bepaalde in artikel 1:32a van het voorstel kunnen de bepalingen over de samenwerking met de betrokken toezichthoudende instanties van andere lidstaten (artikel 1:35a lid 1 tot en met lid 4) van overeenkomstige toepassing zijn op de AFM. In het Nederlandse functionele toezichtsmodel is de AFM echter louter belast met gedragstoezicht en heeft de AFM geen prudentiële bevoegdheid. Zij vroegen daarom of moet worden uitgesloten dat de AFM in het onderhavige aanvullende prudentiële toezicht enige rol toekomt en zo ja, welke wettelijke wijziging daarvoor moet worden doorgevoerd? Zo nee, waarom niet? Ook vroegen zij of er behoefte is aan een duidelijker

regeling ten aanzien van de exclusieve toewijzing van het toezicht op financiële conglomeraten aan DNB, omdat de richtlijn financiële conglomeraten (in theorie) de mogelijkheid openlaat dat de toezichthouder op een (dominante) effectenbemiddelaar/vermogensbeheerder die onderdeel uitmaakt van een financieel conglomeraat (dus waarin de leiding in het conglomeraat bestaande uit kredietinstellingen enzovoort berust bij de «effectenbemiddelaar» van de groep) als coördinator wordt aangewezen (in Nederland zou dat dan de AFM zijn). Deze leden vroegen voorts of deze bevoegdheid voor de AFM verder gaat dan de richtlijn voorschrijft en zo ja, of de regering dan kan toelichten waarom hij hiermee hier verder gaat dan de richtlijn.

Zoals hiervoor al is uitgelegd is op grond van artikel 2:324, tweede lid, laatste volzin, uitgesloten dat de AFM coördinator wordt. De AFM krijgt dan ook geen prudentiële bevoegdheid.

Level playing field

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven in welke landen van de EU en op welke wijze de Europese financiële conglomeratenrichtlijn inmiddels is geïmplementeerd in nationale wetgeving? Kan de regering het level playing field in de Europese Unie op dit terrein nader duiden?

Het is eenvoudiger de lidstaten te vermelden die de richtlijn nog niet of niet volledig hebben geïmplementeerd. Het betreft Tsjechië, Griekenland, Finland, Luxemburg, Portugal, Zweden, België en Frankrijk. Er is geen informatie beschikbaar over hoe de overige lidstaten de richtlijn hebben geïmplementeerd.
Nederland kent van oudsher al aanvullend toezicht op financiële conglomeraten. Nu ook andere lidstaten aanvullend toezicht op conglomeraten moeten introduceren, ontstaat een gelijk speelveld in de Europese Unie.

Deze leden vroegen ook naar de samenwerking tussen de Europese toezichthouders op financiële conglomeraten en of hier al ervaringen mee zijn en of hier al wat meer over te zeggen is.

Op dit moment werken de toezichthoudende instanties informeel samen in de Mixed Technical Group. Medio december wordt in Amsterdam een voorbereidende vergadering gehouden voor een nieuw informeel samenwerkingsverband, voorgezeten door Prof. Dr. A. Schilder, directeur van de Nederlandsche Bank, tussen de banken- en verzekeringstoezichthouders in Europa dat zich zal bezighouden met vraagstukken omtrent het toezicht op financiële conglomeraten. Centraal staat de samenwerking tussen de toezichthouders bij de uitvoering van de richtlijn financiële conglomeraten. Het Committee of European Securities Regulators zal steeds van de voortgang van de werkzaamheden op de hoogte worden gehouden.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen de regering aan te geven op welke punten dit onderdeel van de Wft verder gaat dan de richtlijn.

Uitgangspunt is geweest dat niet verder wordt gegaan dan de richtlijn. Wel is in artikel 2:327, achtste lid, de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB regels te stellen voor de kapitaaltoereikendheid van financiële conglomeraten die niet onder de richtlijn vallen. In de toelichting is echter aangegeven dat hiervan alleen gebruik zal worden gemaakt indien de noodzaak daarvoor wordt aangetoond. Dat is op dit moment niet het geval en daarom wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt van die bepaling. Voorts geldt artikel 2:330 over internecontrole- en risicobeheer-

procedures voor alle groepen en dus niet alleen voor financiële conglomeraten. De reden hiervoor is dat de bedrijfsvoering (hieronder vallen bijvoorbeeld het risicobeheer en de strategie) en de informatieverstrekking daarover van dusdanig belang worden gevonden dat alle groepen hieraan moeten voldoen.

De leden van de fractie van de VVD hechtten grote waarde aan een level playing field. Aandachtspunt bij de implementatie van de bepalingen van de richtlijn is de afstemming met de overige lidstaten en een level playing field met deze lidstaten. Indien verder wordt gegaan dan de richtlijn, kan de regering dan ingaan op de achtergrond hiervan?

Verwezen wordt naar het antwoord op de vorige vraag.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie steunden de minister van harte met zijn voornemen om een reductie van 25 % voor de administratieve lasten te bereiken. Graag ontvangen de leden van de fractie van het CDA een actueel overzicht van hoe de netto reductie van 25% aan administratieve lasten aan het eind van deze kabinetsperiode in 2007 gerealiseerd zal worden voor de financiële markten.

Voor een actueel overzicht van hoe de netto reductie van 25% aan administratieve lasten aan het eind van deze kabinetsperiode gerealiseerd zal worden voor de financiële markten wordt verwezen naar de miljoenennota 2006, kamerstukken II 2004/05, 29 525, nr. 57

Deze leden vroegen voorts hoe de administratieve lasten zijn vastgesteld, nu de inhoud van de rapportageverplichtingen van kapitaaltoereikendheid (art. 2:327) en risico- concentraties (art. 2:328), nog moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hetgeen hierna wordt opgemerkt bij de vraag van de leden van de VVD-fractie om in te gaan op het commentaar van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars. Zij stellen dat de schatting van de administratieve lasten te laag zou zijn.

Ook vroegen deze leden waarom er geen aandacht wordt besteed aan de nalevingskosten, die vele malen hoger zullen zijn dan de administratieve lasten en wat de consequenties zijn voor de begroting van DNB. Ook vroegen zij of Actal over de onderhavige berekening heeft geadviseerd.

De nalevingskosten vormden nog geen afzonderlijk onderwerp van discussie ten tijde van de opstelling van de stukken die hebben geleid tot de derde nota van wijziging. Terzake kan het volgende worden opgemerkt. Er treden naar verwachting geen grote veranderingen op ten opzichte van het huidige Protocol. Voorts sluiten de rapportage-eisen aan bij eisen die al op entiteitsniveau gelden. Het belangrijkste verschil is dat nu ook op holdingniveau wordt gekeken naar de eisen. De risk based benadering moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gevonden bij hetgeen financiële conglomeraten zelf al doen. Zij zullen ook zonder de eisen van de richtlijn inzicht willen hebben in de ontwikkeling van de solvabiliteit en van de risico's. Dit stelt bepaalde eisen aan de bedrijfsvoering. De kosten die hiermee zijn gemoeid, worden niet gerekend tot de nalevingskosten. De nalevingskosten zijn kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan wet- en regelgeving. De kosten die zij zelf al zouden maken in het kader van hun normale bedrijfsvoering worden niet

meegerekend. Aldus beschouwd is de verwachting dat de nalevingskosten in dit kader gering zullen zijn.
Naar verwachting zullen de consequenties voor de begroting van DNB niet ingrijpend zijn. De werkzaamheden die de richtlijn met zich brengt zijn min of meer vergelijkbaar met die welke voortvloeien uit het Protocol. Weliswaar zijn er kosten verbonden aan het optreden als coördinator, maar daar staat tegenover dat financiële conglomeraten die op grond van de richtlijn niet kwalificeren als financieel conglomeraat geen rapportages meer behoeven in te dienen.
De berekeningen zijn voorgelegd aan Actal. Gezien de selectiecriteria van Actal heeft het College de nota van wijziging echter niet geselecteerd voor een toets.

Zoals de leden van de VVD-fractie hadden begrepen van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars zijn de genoemde administratieve lasten (€ 14 000–18 000) te laag geschat. Het genoemde bedrag is ook niet met hen of met de betrokken financiële conglomeraten afgestemd. Deze leden vroegen de regering om op dit commentaar in te gaan. Ook vroegen zij hoe de administratieve lasten zijn vastgesteld, nu de inhoud van de rapportageverplichtingen van kapitaaltoereikendheid (art. 2:327) en risicoconcentraties (art. 2:328), nog moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving? Wat zijn de consequenties voor de begroting van DNB? Zij vroegen of Actal over de berekening heeft geadviseerd en zo ja, wat de inhoud van het advies was en zo nee, waarom niet. De regering geeft aan dat kwantificering van de administratieve lasten nog moeilijk is. Zij vroegen wanneer de Kamer een nadere uitwerking tegemoet kan zien.

De nota van wijziging is ter advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars. In hun gezamenlijke advies hebben zij erop gewezen dat het opstellen van aangepaste rapportages in een gedecentraliseerde organisatie met internationale dimensies betekent dat méér aanpassingen vereist zijn dan gesuggereerd wordt. Het op concernniveau opstellen van één rapportage zou niet de enige werkzaamheid zijn. Het verzamelen en interpreteren van deze informatie zou extra activiteiten op decentraal en centraal niveau betekenen. Daarbij is overigens niet aangegeven hoe hoog die extra kosten zijn. In de toelichting (kamerstukken II 2006/06, 29 708, nr. 17, blz. 20) is dan ook gezegd dat een zeer tentatieve berekening is gemaakt. Daarbij is uitgegaan van de kosten in de nulmeting. Helaas zijn de Protocolkosten niet afzonderlijk opgenomen, waardoor volstaan moest worden met een zo goed mogelijk schatting. Daarbij is uitgegaan van 8 uur per rapportage.
Ook is onderkend dat de initiële lasten hoger en de structurele lasten lager kunnen zijn dan is berekend. Inzet zal zijn de lasten zo laag mogelijk te houden.
Overigens zullen financiële conglomeraten op dit moment ook al rapportages op concernniveau maken. De richtlijn vergt dus niet iets geheel nieuws. Bovendien zullen de bestaande rapportages op sectoraal groepsniveau als uitgangspunt dienen. Het interpreteren van die informatie zal dan tot een minimum beperkt zijn.
Op het moment dat meer duidelijkheid over de eisen bestaat, zal meer kunnen worden gezegd over de administratieve lasten. Dit zal in de AMvB waarin de eisen verder worden uitgewerkt het geval zijn. De vraag blijft echter of deze lasten dan met meer nauwkeurigheid kunnen worden aangegeven, omdat de kosten voor financiële conglomeraten in verhouding tot andere administratieve lasten van zeer geringe betekenis zijn (zelfs al zouden de met deze nota verbonden lasten hoger zijn dan dezerzijds wordt verwacht).

De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering om in te gaan op de nalevingskosten. Hoe hoog zullen deze zijn?
Verwezen wordt naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie.

Tenslotte

De leden van de CDA-fractie vroegen of de Nota Boetestelsel ook van toepassing is op financiële conglomeraten? Of slechts op alle in Nederland gevestigde financiële instellingen?

De nota zal van toepassing zijn op alle entiteiten waaraan de Wft een verplichting oplegt. In sommige gevallen is ook op de holding een verplichting gelegd. Deze verplichtingen zullen veelal worden voorzien van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm