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. 38

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 april 2006

Binnen de vaste commissie voor Financiën[1] hebben enkele fracties de behoefte over de gevolgen van het gewijzigde vergunningenstelsel voor beleggingsinstellingen zoals opgenomen in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, welke onderdeel gaat uitmaken van de Wet op het financieel toezicht (29 708), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.
De vragen en opmerkingen zijn op 23 februari 2006 aan de regering voorgelegd. Bij brief van 12 april 2006 zijn de door de regering beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tichelaar

De waarnemend griffier,
Vente

[1] Samenstelling:
Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD) en Irrgang (SP).
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), Vacature (algemeen), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), Van Beek (VVD) en Gerkens (SP).

KST96573
0506tkkst29708-38
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2006

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie willen gezamenlijk de volgende vragen stellen naar aanleiding van de nieuwe Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb). Onder deze nieuwe wet[1] moeten alle beheerders van beleggingsinstellingen opnieuw een Wtb-vergunning aanvragen. Ook beheerders die kort daarvoor onder de oude Wtb (voor het eerst) een Wtb-vergunning hebben aangevraagd en dus recent nog zijn beoordeeld en goedgekeurd. Voor hen betekent dit dat zij binnen een korte periode twee maal de hele vergunningaanvraagprocedure moeten doorlopen en de daarmee gepaard gaande kosten moeten maken. Waarom is voor dit soort situaties geen overgangsregime door het kabinet in het leven geroepen? Is het mogelijk om alsnog een (eenvoudige) overgangsregeling te treffen of bijvoorbeeld een hardheidsclausule in te voeren?
Kan de regering aangeven waarom (beheerders van) beleggingsinstellingen, die cliënten identificeren volgens de methode van afgeleide identificatie, deze cliënten om een kopie van een geldig identiteitsbewijs moeten vragen, als de bank waar het geld vandaan komt dat ook al heeft gedaan?
De Wtb stelt verder dat beheerders van beleggingsinstellingen een eigen vermogen moeten hebben van minimaal EUR 225 000. Deze eigen vermogeneis is strenger dan de eigen vermogeneis voor bewaarders (terwijl de bewaarder, niet de beheerder, de juridische eigenaar van het fondsvermogen is), instellingen voor collectieve beleggingen (icbe's) en bedrijven in andere bedrijfstakken. Het is ook een aanzienlijke drempel voor startende bedrijven. Zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat nieuwe toetreders veelal niet meteen winstgevend zijn, waardoor hun eigen vermogen bij aanvang nog (een stuk) hoger moet zijn dan EUR 225 000 om de verliezen te kunnen incasseren en toch aan de eis te kunnen blijven voldoen. De gezamenlijke leden vragen de regering waarom zo'n strenge eigen vermogeneis nodig is, gegeven het feit dat er ook een vermogensscheidingseis is (beheer en bewaring moeten gescheiden zijn) die voor beleggers in beleggingsinstellingen de waarborg met zich meebrengt dat in geval van «problemen» bij de beheerder zij er geen financieel nadeel van ondervinden?

Ten slotte merken de leden van de PvdA-fractie nog het volgende op. Meer algemeen kan worden gesteld dat de grote hoeveelheid wet- en regelgeving waar beheerders van beleggingsinstellingen mee te maken hebben, aanzienlijke kosten en administratieve lasten met zich meebrengt. De kosten en administratieve lasten zijn een grote drempel voor startende beheerders en maken het ook heel moeilijk (zeker voor starters) om de kosten voor de belegger laag te houden. Hoe valt dit te rijmen met het streven naar meer marktwerking, meer transparantie en lagere kosten voor de financiële consument, zo vragen deze leden.

II Reactie van de regering

1. Algemeen

Bijgaand treft u het antwoord van de regering op de vragen en opmerkingen van enkele fracties binnen de vaste commissie voor Financiën over de gevolgen van het gewijzigde vergunningenstelsel voor beleggingsinstellingen zoals opgenomen in de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb), welke wet onderdeel gaat uitmaken van de Wet op het financieel toezicht. De vragen borduren voort op vragen die tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wtb zijn gesteld[2].

[1] Inwerking getreden op 1 september 2005.
[2] Handelingen 2003–2004, nr. 97 Tweede Kamer pag. 6220–6226 betreffende het wetsvoorstel Wijziging van de Wet toezicht beleggingsinstellingen met het oog op de modernisering van de wet en implementatie van richtlijn nr. 2001/107/EG en richtlijn nr. 2001/108/EG van 21 januari 2002 (28 998).

2. Overgangsregime

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie hebben de volgende vragen gesteld naar aanleiding van de nieuwe Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb). Onder de nieuwe Wtb[1] moeten alle beheerders van beleggingsinstellingen opnieuw een vergunning aanvragen. Ook beheerders die kort daarvoor onder de oude Wtb (voor het eerst) een Wtb-vergunning hadden aangevraagd en dus recent nog zijn beoordeeld en goedgekeurd. Voor hen betekent dit dat zij binnen een korte periode twee maal de hele vergunningaanvraagprocedure moeten doorlopen en de daarmee gepaard gaande kosten moeten maken. Waarom is voor dit soort situaties geen overgangsregime door het kabinet in het leven geroepen? Is het mogelijk om alsnog een (eenvoudige) overgangsregeling te treffen of bijvoorbeeld een hardheidsclausule in te voeren?

De door de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de VVD-fractie gestelde vragen gaan over het overgangsregime dat van toepassing is op de overgang van de Wtb zoals die gold tot 1 september 2005 en de thans geldende Wtb.
Gedurende deze overgangsperiode voorziet de Wtb in een algemene overgangsregeling. Deze regeling bood de mogelijkheid voor beleggingsinstellingen om gedurende een periode van zes maanden na inwerkingtreding van de Wtb nog door te gaan onder hun bestaande vergunning. Ook na afloop van die periode konden beleggingsinstellingen hun werkzaamheden onder de bestaande vergunning voortzetten, indien de beheerder van die beleggingsinstellingen voor het eind van die periode een verzoek had ingediend voor een nieuwe vergunning, tot het moment dat onherroepelijk op dat verzoek is beslist.
De reden waarom alle beheerders een nieuwe vergunning moesten aanvragen, is gelegen in het feit dat met de wijziging van de Wtb is overgestapt naar een stelsel van basisvergunningen. Dit betekent dat niet langer per product (dus per beleggingsinstelling) maar voortaan ineens voor alle producten van een aanbieder vergunning wordt verleend. De grote – inmiddels ook zichtbare en als zodanig ervaren – voordelen van het maar een keer een vergunning behoeven aan te vragen vergen wel dat de markt op enig moment overgaat naar het nieuwe systeem. Het handhaven van twee systemen naast elkaar gaat gepaard met hoge (ook algemene) kosten. Vooral omdat ook in materiele zin sprake is van een ander regime. Om die redenen is de overgangstermijn gesteld op een overzichtelijke zes maanden. Dit betekent ook dat voor beleggingsinstellingen verleende vergunningen in principe na zes maanden onbruikbaar worden. Beleggingsinstellingen die vlak voor inwerkingtreding van de Wtb een vergunning hebben aangevraagd zullen inderdaad relatief snel een nieuwe vergunning moeten aanvragen. Overigens ligt tussen de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wtb en de daadwerkelijke inwerkingtreding een geruime periode[2]. Iedere aanvrager van een vergunning heeft daarmee rekening kunnen houden. Aanvragers die toch kort voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Wtb een vergunning aanvroegen voor een beleggingsinstelling hebben het risico aanvaard dat de vergunning slechts van tijdelijke aard zou zijn en dat een nieuwe vergunningaanvraag ook weer kosten met zich mee zou brengen. Iedere aanvrager heeft een eigen afweging kunnen maken om eventueel een paar maanden te wachten totdat de gewijzigde Wtb in werking zou treden.

De Minister heeft op de vragen van de CDA-fractie tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geantwoord dat de overgangskosten gemitigeerd zullen worden. In lijn met de toezegging aan de Tweede Kamer is in de Regeling bekostiging financieel toezicht een gemitigeerd kostenregime opgenomen[3]. Aan de bevoegdheid van de minister om een lager bedrag in rekening te brengen is toepassing gegeven in de

[1] Inwerking getreden op 1 september 2005.
[2] Zie hiervoor de parlementaire geschiedenis van de Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Wet toezicht beleggingsinstellingen met het oog op modernisering van de wet en implementatie van richtlijn nr. 2001/107/EG en richtlijn 2001/108/EG van 21 januari 2002 (Stb. 401).
[3] Regeling van de Minister van Financiën van 19 december 2003, Directie Financiële Markten, FM 2003–1852, houdende regels voor de bekostiging van het toezicht ingevolge enkele financiële toezichtwetten (Regeling bekostiging financieel toezicht).

Vaststellingsregeling bedragen 2006[1]. Het betreft een aangepast, lager tarief (namelijk de helft van het normale standaardtarief). Het uitgangspunt is daarbij geweest dat de beheerders van een beleggingsinstelling een gehalveerd tarief betalen. Dit tarief weerspiegeld de kosten van de werkzaamheden van de AFM die voortvloeien uit de wijzigingen in de vergunningstructuur (voor de beheerders van één instelling zijn die relatief beperkt) en de kosten die gepaard gaan met generieke wijzigingen, mede als gevolg van onder meer de invoering van de regels van de Commissie Modernisering Beleggingsinstellingen en de daarmee samenhangende (toezicht)inspanning door de AFM[2]. Uit gegevens van de AFM blijkt dat slechts in enkele gevallen vlak voor de wijziging van de Wtb een vergunning is aangevraagd. Voor zover aanvragers van een dergelijke vergunning de mening zijn toegedaan dat aan hen te hoge of overbodige kosten in rekening zijn of worden gebracht bestaat de mogelijkheid om tegen een beschikking van de AFM bezwaar te maken of in beroep te gaan bij de rechter.

3. Afgeleide identificatie

Kan de regering aangeven waarom (beheerders van) beleggingsinstellingen, die cliënten identificeren volgens de methode van afgeleide identificatie, deze cliënten om een kopie van een geldig identiteitsbewijs moeten vragen, als de bank waar het geld vandaan komt dat ook al heeft gedaan?

De Wet identificatie dienstverlening (WID) bevat regels ten aanzien van de afgeleide identificatie. De vraag is waarom een beleggingsinstelling een kopie vraagt van een geldig identiteitsbewijs aan een cliënt terwijl de identificatie al eerder is gedaan door een bank. Uit de toelichting op artikel 4, tweede lid, derde volzin, van de WID volgt dat een kopie van het geldige identiteitsbewijs bij de financiële instelling kan worden opgevraagd. Indien de instelling waaraan medewerking wordt gevraagd voor afgeleide identificatie dit weigert kan er geen gebruik worden gemaakt van deze identificatiemethode. De tekst van de wet staat er overigens niet aan in de weg dat de kopie in die gevallen aan de cliënt zelf wordt gevraagd. Op basis van de WID kan de instelling in plaats van een kopie van een geldig identiteitsbewijs ook het officiële nummer van het identiteitsbewijsdocument opvragen bij de bank.

4. Eigen vermogenseis

De Wtb stelt dat beheerders van beleggingsinstellingen een eigen vermogen moeten hebben van minimaal € 225 000. Deze eigen vermogeneis is strenger dan de eigen vermogeneis voor bewaarders (terwijl de bewaarder, niet de beheerder, de juridische eigenaar van het fondsvermogen is), instellingen voor collectieve beleggingen (icbe's) en bedrijven in andere bedrijfstakken. Het is ook een aanzienlijke drempel voor startende bedrijven. Zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat nieuwe toetreders veelal niet meteen winstgevend zijn, waardoor hun eigen vermogen bij aanvang nog (een stuk) hoger moet zijn dan € 225 000 om de verliezen te kunnen incasseren en toch aan de eis te kunnen blijven voldoen. De gezamenlijke leden vroegen de regering waarom zo'n strenge eigen vermogeneis nodig is, gegeven het feit dat er ook een vermogensscheidingseis is (beheer en bewaring moeten gescheiden zijn) die voor beleggers in beleggingsinstellingen de waarborg met zich meebrengt dat in geval van «problemen» bij de beheerder zij er geen financieel nadeel van ondervinden?

De eigen vermogenseis is opgenomen om een zekere continuïteit van de bedrijfsvoering van de beheerder te bevorderen. In de Wtb is gekozen om

[1] Regeling bekostiging financieel toezicht (Regeling van de Minister van Financiën tot vaststelling van de bedragen voor 2006, bedoeld in artikel 20 van de Regeling bekostiging financieel toezicht).
[2] Rapport Commissie Modernisering Beleggingsinstellingen van 22 december 2004. Het rapport is – inclusief een reactie – opgenomen in de notitie «De concurrentiepositie van beleggingsinstellingen» van 24 maart 2005, FM 2005-0317.

een vermogenseis te hanteren die onafhankelijk is van de omvang van het beheerde vermogen. Het gekozen bedrag van € 225 000 is niet bepaald aan de hand van een wet van Meden of Perzen. Het beoogt een adequate waarborg in te bouwen. Onderkend wordt dat het bedrag wellicht aan de hoge kant is voor een startende beheerder. Aan de andere kant is dit bedrag voor een beheerder van meerdere beleggingsinstellingen – daaronder gerekend de echt grote aanbieders – aan de lage kant. In de icbe-richtlijn[1] wordt het minimum eigen vermogen van een beheerder op een andere wijze berekend en is bovendien gerelateerd aan de omvang van het beheerde vermogen. Voor beheerders van icbe's geldt een lagere aanvangseis van € 125 000, doch zal boven € 250 000 000 beheerd vermogen de eis fors hoger kunnen liggen dan € 225 000. De Nederlandse wetgever is de mening toegedaan dat aangezien de beleggingsrisico's voor rekening komen van de belegger en niet voor rekening van de beheerder, de maatstaf van de omvang van het beheerde vermogen niet onmiddellijk doeltreffend is. Een voorbeeld ter illustratie kan een beheerder van een zogenoemde indexvolger zijn. Dergelijke indexvolgers volgen – al dan niet zondermeer – een bepaalde index. Hun werkzaamheden zijn per definitie beperkt en hun kosten navenant laag. Toch kan bij groot succes het belegde vermogen hoog zijn. De icbe-systematiek leidt dan tot een hoog aan te houden eigen vermogen. Een eigen vermogen dat strekt tot het afdekken van de bedrijfsvoeringrisico's van de beheerder. Die zijn in dat geval echter beperkt.
Ten slotte. Ook in het kader van de inspanningen toetreding tot de Nederlandse markt te bevorderen van startende bedrijven, ben ik bereid te bezien of de (kosten-)druk op dergelijke starters kan worden beperkt.

Met betrekking tot de vraag waarom een strenge vermogenseis nodig is gelet op het feit dat er ook een vermogensscheidingseis is, merk ik het volgende op. Zoals hierboven uiteengezet strekt het eigen vermogen eerst en vooral tot dekking van de bedrijfsvoeringrisico's van de beheerder. Deze hebben zoals betoogd een zwakke of geen directe (in het voorbeeld van de indexvolger) relatie met het belegde vermogen of de omvang daarvan.
Daarenboven geldt dat het beheer en de bewaring van het eigen vermogen alleen bij beleggingsfondsen zijn gescheiden. Ten aanzien van een beleggingsmaatschappij wordt niet de eis van een afzonderlijke bewaarder gesteld.

5. Vestigingsklimaat

Ten slotte merkten de leden van de PvdA-fractie nog het volgende op. Meer algemeen kan worden gesteld dat de grote hoeveelheid wet- en regelgeving waar beheerders van beleggingsinstellingen mee te maken hebben, aanzienlijke kosten en administratieve lasten met zich meebrengt. De kosten en administratieve lasten zijn een grote drempel voor startende beheerders en maken het ook heel moeilijk (zeker voor starters) om de kosten voor de belegger laag te houden. Hoe valt dit te rijmen met het streven naar meer marktwerking, meer transparantie en lagere kosten voor de financiële consument, zo vroegen deze leden.

De regering beseft dat een uniforme wet die tevens dient om toezicht te kunnen houden op grote beheerders, tot relatief hoge kosten voor startende partijen kan leiden. Een aantal aspecten is hierbij van belang.
De schade die een relatief kleine partij kan toebrengen aan beleggers of het (vertrouwen in het) functioneren van de financiële markten kan (toch) relatief groot zijn. Eisen die worden gesteld aan kleine partijen kunnen dus niet zondermeer worden verlaagd of verminderd.
Daarbij komt dat kleine partijen – vanwege de afwezigheid van schaalgrootte – minder snel kunnen terugvallen op organisatiebrede of bewezen

[1] Richtlijn nr. 85/611/EEG van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's).

systemen. Voor een relatief grote beheerder is eenvoudigweg meer financieel draagvlak aanwezig voor het nemen van interne maatregelen. De kosten per belegger zijn dan lager (bij overigens gelijke maatregelen). Ook speelt een rol dat de regels voor icbe's zijn gebonden aan de geharmoniseerde eisen en regels. Mede gezien de voortschrijdende internationalisering in de markt voor beleggingsinstellingen en het streven naar een «level playing field», zullen de eisen uit de icbe-richtlijn een referentiepunt vormen; ook voor de beheerders met een niet geharmoniseerde vergunning.

Deze zomer zal ik u in breder verband informeren over het vestigingsklimaat voor financiële ondernemingen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de (bevordering) van de toetreding voor starters.