

Vergaderjaar 2005–2006

**29 708**

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

**28 985**

**Regels betreffende de melding van zeggenschap en kapitaalbelang in, alsmede de melding van het geplaatste kapitaal van effectenuitgevende instellingen (Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen)**

**Nr. 39**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2006

Tijdens de inbreng van de leden van de Tweede Kamer op dinsdag 25 april jl. zijn verschillende vragen gesteld over het Algemeen deel en het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen van de Wet op het financieel toezicht en over de Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen. De meer technische vragen worden beantwoord in de bijlage bij deze brief. Graag vraag ik specifiek aandacht voor de bijdrage over de publicatiemogelijkheden. Ik doe daarin een concreet wijzigingsvoorstel dat tegemoet komt aan de opmerkingen van de Tweede Kamer. Graag bespreek ik dit voorstel vanavond met de Tweede Kamer.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De VVD-fractie constateerde dat zij in een eerder stadium 34 fouten had ontdekt in het wetsvoorstel. Zoals in de nota naar aanleiding van het vierde nader verslag aangekondigd<sup>1</sup>, zijn de geconstateerde fouten en omissies in het Algemeen deel, het Deel Markttoegang financiële ondernemingen en het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen bij vijfde nota van wijziging hersteld<sup>2</sup>. In de nota naar aanleiding van het vijfde nader verslag heb ik aangegeven dat overige onvolkomenheden in het wetsvoorstel bij zesde nota van wijziging zullen worden hersteld<sup>3</sup>. Deze nota van wijziging zal medio mei bij uw Kamer worden ingediend.

### Administratieve lasten

De CDA-fractie maakt zich zorgen over de verlaging van de administratieve lasten, die met de invoering van dit wetsvoorstel is voorzien. De nulmeting heeft betrekking op de administratieve lasten van de bestaande wetten: de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf. De nulmeting bedroeg een administratieve last van 120 miljoen euro. Kan de minister duidelijk maken met welk bedrag deze lasten gaan dalen? De brief van Actal geeft daarover onvoldoende informatie.

Zoals vermeld in het in 2004 door CapGemini uitgebrachte rapport bedroeg de nulmeting van de totale administratieve lasten van genoemde wetten ca. € 160 mln (w.v. Wtk 1992: 130 mln, Wtv 1993: 28,5 en Wtn: 0,7). Op basis van de maatregelen uit het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen zullen deze administratieve lasten met ca. 28 mln afnemen. Een integraal overzicht van alle gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijven die verband houden met de invoering van dit wetsvoorstel wordt half mei naar de Tweede Kamer gezonden, na te zijn voorgelegd aan Actal.

### Gold plating

De VVD-fractie heeft gevraagd of het mogelijk is nationale koppen op regelgeving te reduceren.

In dit wetsvoorstel worden de Europese richtlijnen inhoudelijk gevolgd. Ook qua formulering worden de richtlijnen zo veel mogelijk gevolgd. Het letterlijk overnemen van definities of andere teksten uit de richtlijnen is evenwel niet altijd zinvol of mogelijk, omdat de richtlijnen niet zijn toegesneden op de Nederlandse regelgeving. Alleen al daarom is in veel gevallen een andere formulering onvermijdelijk. Bovendien moet worden bedacht dat de richtlijnen zijn gericht tot alle lidstaten en daarom verplichtingen veelal in het algemeen zijn omschreven. In de Nederlandse regelgeving passen geen verplichtingen die gericht zijn tot andere lidstaten. Ook zijn de definities in richtlijnen niet altijd duidelijk. Het is de taak van de wetgever om, indien mogelijk, dergelijke onduidelijkheden op te lossen.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de richtlijnen die in dit wetsvoorstel zijn geïmplementeerd waarbij in de implementatie verder wordt gegaan dan de Europese regels. Als eerste in het overzicht zal het aanvullende nationale beleid worden genoemd dat zal worden geschrapt bij zesde nota van wijziging. Daarna zullen het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars en de verzetregeling bij portefeuilleoverdracht worden gezien in het kader van het Project Vereenvoudiging Vergunningen. Als laatste zal het overige aanvullende beleid worden genoemd, waarbij de reden voor het aanvullende beleid wordt genoemd en tevens de eventuele gevolgen van dit beleid voor het gelijke speelveld van de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 32.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 34.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 37.

financiële ondernemingen in Europa. Richtlijnen die minimaal zijn geïmplementeerd, zijn dus niet in onderstaand overzicht opgenomen. Voor een volledig overzicht van alle richtlijnen die in dit wetsvoorstel zijn geïmplementeerd verwijs ik naar mijn brief van 1 november 2005, waarbij de transponeringstabellen voor alle geïmplementeerde richtlijnbevestigingen aan de Tweede Kamer zijn aangeboden.<sup>1</sup>

#### *Afschaffingsvoorstellen*

**Instemming vereist van verzekeringnemer bij overboeking van een verzekering:** dit vereiste is niet verplicht op grond van de schade- en de levensverzekeringrichtlijnen, maar is in het leven geroepen om te voorkomen dat een verzekering kan worden overgeboekt zonder dat de verzekeringnemer het daar mee eens is (maatregel ter bescherming van de consument). Tegenwoordig is in veruit de meeste gevallen geen bescherming van de consument meer nodig, omdat overboeking in het algemeen geen nadelige financiële gevolgen heeft.

**Instemming vereist van DNB bij omzetting van de rechtsvorm van de verzekeraar:** de instemming van DNB is niet vereist op grond van een schade- of levensverzekeringsrichtlijn. Zie het voorgaande over het instemmingvereiste bij de overboeking van een verzekering. Bij omzetting van de rechtsvorm verandert de rechtsvorm, maar dit zal geen gevolgen hebben voor de soliditeit van de verzekeraar. Omzettingen waarbij een NV wordt omgezet in een onderlinge waarborgmaatschappij komen niet of nauwelijks voor. Alleen hierbij kan de polishouder worden gevraagd deelnemer te worden met als gevolg dat hij mogelijk extra financiële risico's loopt. Gezien dit zeer kleine risico kan het toestemmingsvereiste worden afgeschaft.

#### **Project Vereenvoudiging Vergunningen**

##### *Wet toezicht natura-uitvaartverzekeraars (Wtn)*

In het kader van het Project Vereenvoudiging Vergunningen wordt gekeken naar de mogelijkheden van afschaffing van het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars. Dit vergt echter een zorgvuldige afweging die niet voor de indiening van de zesde nota van wijziging kan worden gemaakt. In het kader van het project zal ik bezien of afschaffing mogelijk is. Bij deze afweging wil ik de volgende overwegingen met betrekking tot het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars meenemen.

Het doel van de wet is de soliditeit van natura-uitvaartverzekeraars te waarborgen. De Wtn ziet echter niet op alle natura-uitvaartverzekeraars. Op grond van artikel 9 Wtn is een deel van de kleinere natura-uitvaartverzekeraars uitgesloten van de wet. Daarnaast hebben de grote verzekeraars vaak een Wtv-1993-vergunning, waardoor zij geen Wtn-vergunning hoeven aan te vragen.

Met het oog op het doel van de wet is het ook de vraag wat de maximaal te verwachten schade is op het moment dat de verzekeraar niet solvabel is en failliet gaat. Bij schade- en levensverzekeraars kunnen de schadeposten hoog oplopen, bij natura-uitvaartverzekeraars zal het om een relatief klein bedrag gaan, namelijk het bedrag dat gemoeid is met de uitvaarten die plaats zouden moeten vinden ten tijde van het faillissement van de natura-uitvaartverzekeraar. Overwogen kan worden dat de mogelijke schade en daarmee het belang dat beschermd dient te worden voor de – nabestaanden van de – verzekerde te klein is om een vergunningstelsel en het daarmee samenhangende toezicht te rechtvaardigen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 21.

Een reden om de Wtn te handhaven is dat de Wtn de branche van natura-uitvaartverzekering een bepaalde mate van professionaliteit heeft gegeven.

De administratieve lasten van de Wtn zijn klein (0,7 miljoen euro), onder andere vanwege het feit dat enkele grote natura-uitvaartverzekeraars al een Wtv 1993-vergunning hebben. Afschaffing brengt dan ook een kleine administratieve lastenverlichting met zich.

### **Verzetregeling bij portefeuilleoverdracht levensverzekeringen**

De verzetregeling is niet verplicht op basis van de richtlijn. De maatregel is in het leven geroepen ter bescherming van de consument en heeft geen negatieve invloed op het gelijke speelveld (Zie hiervoor bij het instemmingvereiste bij overboeking van een verzekering, behandeld onder 1a, de richtlijnen schadeverzekeraars).

### **Overig**

#### 1. Richtlijnen voor verzekeraars

##### a. Richtlijnen schadeverzekeraars

**Frequentie rapportages:** op grond van de richtlijnen zijn de verzekeraars verplicht minimaal 1 keer per jaar ten aanzien van al hun verrichtingen verslag uitbrengen over de situatie waarin zij verkeren en over hun solvabiliteit. Verder eist de richtlijn dat de verzekeraars periodiek bescheiden en statistische documenten overleggen die voor het uitoefenen van het toezicht noodzakelijk zijn. Onder dit wetsvoorstel worden verzekeraars verplicht 1 keer per jaar het jaarverslag te overleggen en te rapporteren over de toereikendheidstoets. De financiële indicatoren zullen maximaal 4 keer per jaar gerapporteerd dienen te worden. Een hogere rapportagefrequentie wordt alleen gevraagd als de financiële situatie van een verzekeraar hier aanleiding toe geeft. Dit is ook wenselijk. Bij de aandelencrash van enkele jaren geleden en nu bij de concurrentieslag rond de zorgverzekeraars, kan DNB alleen doortastend optreden, als zij tijdig op de hoogte is.

De mogelijkheid tot een hogere rapportagefrequentie dan minimaal vereist, heeft geen negatieve invloed op het gelijke speelveld, daar de meeste andere lidstaten verder gaan dan de richtlijn minimaal verlangt. De rapportagefrequentie in Nederland is in lijn met die in de andere lidstaten.

**Uitbesteding:** de voorwaarden voor uitbesteding zijn niet verplicht op basis van een richtlijn. De in Nederland terzake gestelde regels zijn wel in lijn met het doel van de richtlijnen. De regels over het uitbesteden van werkzaamheden dienen er immers niet toe uitbesteding te verbieden of te belemmeren, maar slechts om ervoor te zorgen dat uitbesteding van werkzaamheden geen onnodige risico's met zich brengt voor de bedrijfsvoering van de financiële onderneming. Het uitbesteden van werkzaamheden mag bovendien geen belemmering vormen voor het uitoefenen van adequaat toezicht door de toezichthouders.

##### b. Richtlijn levensverzekeraars

**Frequentie rapportages:** zie hierboven bij schadeverzekeraars.

**Opvangregeling levensverzekeraars:** de opvangregeling levensverzekeraars is niet verplicht op grond van de richtlijn. Tot op heden is de regeling (die sinds 2002 bestaat) nooit toegepast. De regeling is in het leven geroepen als gevolg van de ervaringen met Vie d'Or en wordt in stand gehouden ter bescherming van de consument. De regeling heeft geen invloed op het gelijke speelveld.

**Uitbesteding:** zie hierboven bij schadeverzekeraars.

2. **Richtlijnen voor kredietinstellingen**

**Uitbesteding:** zie hierboven bij schadeverzekeraars.

3. **Richtlijnen voor beleggingsinstellingen en aanbieders van effecten**

Een van de punten waarop verder wordt gegaan dan de Europese richtlijnen is de vergunningplicht en het instellingstoezicht op de zogenoemde closed-end beleggingsinstellingen waarvan de deelnemingsrechten verhandelbaar zijn. Closed-end beleggingsinstellingen zijn beleggingsinstellingen waarvan de deelnemingsrechten niet op verzoek van de deelnemers ten laste van de activa worden ingekocht of terugbetaald.

De reden waarom voor deze categorie instellingen niet wordt volstaan met een prospectusplicht, is dat instellingstoezicht waarborgen biedt ten aanzien van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de bestuurders, de financiële soliditeit en de bedrijfsvoering. Aldus ligt bij closed-end beleggingsinstellingen de consumentenbescherming op hetzelfde niveau als bij de overige beleggingsinstellingen.

4. **Richtlijn Financiële Conglomeraten**

**Kapitaaltoereikendheid:** op grond van de richtlijn financiële conglomeraten moet de kapitaaltoereikendheid worden getoetst voor financiële conglomeraten. Het wetsvoorstel bevat echter de mogelijkheid om op een punt verder te gaan. De mogelijkheid is opgenomen om bij AMvB regels te stellen voor de kapitaaltoereikendheid van financiële conglomeraten die niet onder de richtlijn vallen. Reden hiervoor is dat er financiële groepen zijn die onder het bestaande Protocol wel, maar onder de richtlijn niet kwalificeren als financieel conglomeraat. In de toelichting is aangegeven dat hiervan alleen gebruik zal worden gemaakt indien de noodzaak daarvoor wordt aangetoond. Mocht te zijner tijd blijken dat het noodzakelijk is om ook in deze gevallen aanvullende financiële eisen te stellen, dan biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid. Dat is op dit moment niet het geval. Op dit moment worden dus geen verdergaande eisen gesteld dan die de richtlijn stelt.

**Bedrijfsvoering:** op grond van de richtlijn moeten er eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering (interne controle- en beheerprocedures) van financiële conglomeraten. Op grond van dit wetsvoorstel worden eisen gesteld aan de bedrijfsvoering (interne controle- en beheerprocedures) voor alle groepen. Deze dienen immers inzicht te hebben in de risico's voor de gereguleerde entiteiten. Een goed geleide groep zal deze informatie ook zelf al wensen en de eis zal dan ook naar verwachting geen belasting vormen voor groepen.

5. **Toezicht dat niet gebaseerd is op een richtlijn**

**Toezicht op clearinginstellingen**

De VVD-fractie vroeg waarom deze vorm van toezicht zou moeten worden ingevoerd en waarom niet op regels uit Brussel kan worden gewacht. Op dit moment heeft de Europese Commissie nog geen enkel initiatief op dit punt genomen. Daarop kan niet worden gewacht.

In de eerste plaats ondervinden Nederlandse clearinginstellingen er hinder van dat zij nog niet onder wettelijk toezicht staan. België en Frankrijk kennen toezicht op clearinginstellingen. Dit is mede van belang omdat de huidige centrale tegenpartij voor de beurzen in Nederland (LCH.Clearnet) dezelfde is als voor de beurzen in Frankrijk en België. Door het achterwege blijven van wetgeving op dit punt zijn de concurrentievoorzwaarden thans voor Nederlandse clearinginstellingen ongunstiger. Het ontbreken van wettelijk toezicht betekent immers een mindere waarborg van hun soliditeit. Het risico bestaat dat Nederlandse clearinginstellingen om die reden moeilijker of tegen hogere kosten toegang hebben tot de beurzen in Frankrijk en België, of hun in het ergste geval zelfs de toegang wordt ontzegd. Om die reden is ook vanuit de markt zelf aangedrongen op invoering van toezicht op clearinginstellingen. Het ontbreken van wetgeving verstoort ook de

binnenlandse concurrentieverhoudingen, doordat clearinginstellingen die niet tevens beleggingsonderneming of kredietinstelling zijn nu slechts indirect onder toezicht staan, in tegenstelling tot clearinginstellingen die wel tevens beleggingsonderneming of kredietinstelling zijn. Daarnaast wordt de noodzaak tot invoering van het toezicht op clearinginstellingen versterkt doordat deze vorm van toezicht het risico verkleint dat de onmogelijkheid van een beurspartij om zijn verplichtingen uit een bepaalde transactie na te komen zich voortplant. Dat belang is zo groot dat het onwenselijk is dat dit aan private partijen wordt overgelaten.

Voorts merkt de VVD-fractie op dat de introductie van toezicht op clearinginstellingen de administratieve lasten zou verhogen. Dat is onjuist. Clearinginstellingen moeten ook nu al kosten maken om te voldoen aan het niet-wettelijke toezicht door de beurs. De kosten om aan het beurstoezicht te voldoen vervallen. Daarvoor in de plaats komen ongeveer even hoge kosten om aan het wettelijke toezicht te voldoen. Er is dus geen verhoging van kosten tijdens lopend toezicht, maar wel een gemakkelijker en goedkopere toegang tot buitenlandse beurzen. In dit verband merk ik nog op dat in het wetsvoorstel niet voor de zware variant is gekozen waarbij van alle clearinginstellingen wordt vereist dat zij een bankvergunning hebben, een variant die ook wel in andere lidstaten voorkomt.

### **Publicatiemogelijkheden toezichthouders**

Gelet op het debat met uw Kamer heb ik gemeend een alternatief voorstel te moeten doen ten aanzien van de publicatiebepalingen in dit wetsvoorstel. Hierbij treft u een alternatieve regeling aan met een concept toelichting. Graag overleg ik met uw Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Wft hedenavond op welke manier deze wijzigingen in de zesde nota van wijziging kunnen worden meegenomen.

Zowel de PvdA-fractie als de SP-fractie heeft de vraag gesteld of artikel 1:78 – de openbare waarschuwing – niet zou moeten worden uitgebreid met gebodsbepalingen. Dit is niet nodig. De huidige regeling van de publicatiebepalingen voorziet er namelijk in dat er bij gebodsbepaling een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Deze last onder dwangsom wordt – wanneer niet aan de last wordt voldaan – gepubliceerd. Op deze wijze kan in een vroegtijdig stadium door de toezichthouder worden gewaarschuwd. Voordeel van deze wijze van waarschuwen is dat de toezichthouder ook duidelijk kan aangeven dat er opgetreden wordt tegen een dergelijke financiële onderneming.

Vervolgens hebben de fracties van het CDA en de VVD de vraag gesteld of bij de publicatie op basis van artikel 1:81 niet nadrukkelijk een vorm van rechtsbescherming zou moeten worden gecreëerd tegen de publicatie van een boete. Ik heb gemeend hieraan tegemoet te moeten komen. In het alternatieve voorstel dat ik hieronder beschrijf en nader toelicht wordt bij de publicatie van de boete op basis van artikel 1:81 de ruimte gecreëerd voor de financiële onderneming om een voorlopige voorziening aan te tekenen tegen de publicatie van een boete. Voorts stel ik voor om de regeling nog verder te toe te spitsen door niet langer alle boetes vroegtijdig te publiceren. Bij de zwaardere boetes is het van belang om snel te kunnen waarschuwen. In deze gevallen bestaat er immers meer noodzaak tot een snelle waarschuwing.

## **Voorstel tot een alternatieve redactie van de publicatiebepalingen in de Wft**

### *Artikel 1:81*

1. De toezichthouder maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete ingevolge deze wet na bekendmaking openbaar, indien de bestuurlijke boete is opgelegd terzake overtreding van:
  - a. de verbodsbepalingen uit deze wet en de verboden, bedoeld in de artikelen 1:38, tweede lid, 1:39, tweede lid, 1:48, eerste lid, en 4:4, eerste lid;
  - b. de overige bepalingen die in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 1:63, eerste lid, beboetbaar zijn gesteld met de tariefnummers 4 en 5;
  - c. de artikelen 4:19, 4:20 en 4:22.
2. De openbaarmaking van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete geschiedt niet eerder dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan de betrokken onderneming bekend is gemaakt.
3. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking van het besluit opgeschort totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.
4. Indien de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet blijft deze achterwege.

### *Artikel 1:81a*

Onverminderd artikel 1:81 maakt de toezichthouder een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete ingevolge deze wet openbaar, nadat het rechtens onaantastbaar is geworden, tenzij de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.

### *Artikel 1:81b*

1. De toezichthouder maakt een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom ingevolge deze wet openbaar wanneer de dwangsom wordt verbeurd, tenzij de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.
2. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de uitvoering van het besluit opgeschort totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.

### **Artikel 1:81c**

Indien bescherming van de belangen die deze wet beoogt te beschermen geen uitstel toelaat, kan de toezichthouder, in afwijking van artikel 1:81, tweede en derde lid, 1:81a, of 1:81b, onverwijld overgaan tot openbaarmaking van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete onderscheidenlijk een last onder dwangsom.



## **Toelichting bij de alternatieve redactie van de publicatiebepalingen.**

### *Algemeen*

Voorgesteld wordt de redactie van het artikel dat voorziet in de vroegtijdige, automatische publicatie van alle bestuurlijke boetes en dwangsommen (artikel 1:81) aan te passen ten opzichte van de vijfde nota van wijziging<sup>1</sup>. Daarbij zijn de artikelen 1:81a, 1:81b en 1:81c toegevoegd. Dit betekent inhoudelijk de volgende wijzigingen ten opzichte van de redactie van de vijfde nota van wijziging:

- de vroegtijdige, automatische publicatie wordt niet langer bij alle bestuurlijke boetes voorgeschreven (artikel 1:81), maar beperkt tot zware overtredingen. In die gevallen is het van belang de markt eerder te kunnen inlichten;
- er wordt ruimte gelaten voor het aantekenen van een voorlopige voorziening door de financiële onderneming, om op te komen tegen de publicatie van een boete (artikel 1:81, derde lid);
- alle lichtere boetes worden gepubliceerd na het doorlopen van een eventuele bezwaar- en beroepsfase (artikel 1:81a);
- de publicatie van de last onder dwangsom wordt in een apart artikel geregeld (artikel 1:81b);
- indien bescherming van de belangen die deze wet beoogt te beschermen geen uitstel toelaat, kan de toezichthouder een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom onmiddellijk publiceren (artikel 1:81c).

Met bovengenoemde wijzigingen ten opzichte van de redactie van dit wetsvoorstel na de vijfde nota van wijziging wordt enerzijds beoogd het primaire doel van de publicatie, het waarschuwen van partijen op de financiële markten, in de Wft duidelijker naar voren te brengen. Anderzijds wordt met de wijzigingen beoogd meer rechtsbescherming te bieden voor de betrokken financiële onderneming. Daartoe geeft de regeling duidelijk aan in welke gevallen het noodzakelijk is dat op korte termijn een publicatie van de boete kan plaatsvinden en in welke gevallen de publicatie kan wachten tot na de eventuele bezwaar- en beroepsfase. Er wordt wat betreft de publicatie een meer gedifferentieerd systeem gecreëerd, zware, middelzware en lichte overtredingen worden anders behandeld.

Zoals reeds enkele malen naar voren is gebracht<sup>2</sup>, hecht de regering er aan om in dit wetsvoorstel een verruiming van de publicatiemogelijkheden van de toezichthouders te creëren ten opzichte van de huidige sectorale wetgeving. Tegelijkertijd is aan de publicatiemogelijkheden een duidelijk waarschuwend karakter gegeven. De nadruk op het oogmerk van de waarschuwing heeft er mede toe geleid dat de regering heeft gemeend dat in bepaalde gevallen een eerdere publicatie moet kunnen plaatsvinden.

Deze verduidelijking van het waarschuwend oogmerk van de publicatiebepalingen is door diverse vertegenwoordigende organisaties bekritiseerd, hetgeen voor de Tweede Kamer aanleiding was vragen te stellen. De kritiek richtte zich met name op de redactie van artikel 1:81. Het waarschuwend element zou onvoldoende bij de automatische publicatie van de bestuurlijke boetes naar voren komen; de publicatie beoogt dan wel geen bestraffing meer, het wordt wel zo ervaren. Daarbij werd een gebrek aan rechtsbescherming gevoeld in het geval van de publicatie van artikel 1:81. Beide elementen versterkten elkaar bovendien: de publicatiemogelijkheden worden uitgebreid, het bestraffende effect blijft gevoelsmatig en de rechtsbescherming «ontbreekt». Alhoewel aan beide gevoelens het een en ander is af te dingen, kan de regeling van de publicatie in dit wetsvoorstel worden verduidelijkt en meer worden toegespitst. Aan de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 29 708, nr. 19.

<sup>2</sup> Onder andere Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 19, blz. 300–303, blz. 338–339 en blz. 417–421.



kritiek wordt tegemoet gekomen door de vroegtijdige, automatische publicatie alleen voor te schrijven bij zware overtredingen. Door een duidelijke keuze te maken wordt het systeem van vroegtijdige, automatische publicatie van de boete meer toegespitst. Ook wordt beter duidelijk dat het doel van de publicatie niet is het straffen van de overtreder, maar het uitvaardigen van een waarschuwing. Daarnaast wordt bij nagenoeg alle publicatiemogelijkheden in de wet ruimte gecreëerd voor rechtsbescherming.

Naast deze kritiek is er in het afgelopen jaar jurisprudentie ontstaan ten aanzien van de publicatiebepalingen in de huidige sectorale wetgeving. Met deze jurisprudentie is duidelijk geworden dat binnen de huidige sectorale wetgeving de burgerlijke rechter zich bevoegd acht om te oordelen over de publicatie krachtens de financiële toezichtwetgeving. Dit zou leiden tot een onwenselijk verschil tussen de publicatiemogelijkheden van de toezichthouders, nu ten aanzien van de publicatie op basis van artikel 1:78 enkel de bestuursrechter bevoegd zal zijn. Doordat het voornemen tot het doen van een publicatie aangemerkt wordt als een besluit, en er een vijf dagen termijn wordt geboden in artikel 1:79, kan tegen deze publicatie een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter worden aangetekend. De burgerlijke rechter komt dan niet in beeld. Dit verschil in rechtsgang acht de regering in het kader van de rechtseenheid en rechtsgelijkheid onwenselijk. Met het voorzien in ruimte om tegen de publicatie van de bestuurlijke boete op te komen in voorlopige voorziening, wordt deze situatie voorkomen. Ook wat betreft de publicatie van de bestuurlijke boete zal alleen de bestuursrechter bevoegd zijn te oordelen. Bij de artikelsgewijze toelichting op het nieuwe artikel 1:81 worden de overwegingen om de ruimte te laten voor het aantekenen van een voorlopige voorziening nader toegelicht.

Zoals eerder aangegeven, is een verruiming van de publicatiemogelijkheden van de toezichthouders beoogd ten opzichte van de huidige sectorale wetgeving. Dat de huidige, sectorale publicatiebepalingen, en de inzet daarvan door de toezichthouders, tekort schieten is naar voren gebracht door de Consumentenbond en de VEB. Zij achten de verruiming van de publicatiemogelijkheden zoals deze tot op heden werd voorgesteld onvoldoende en stellen voor alle gebodsbepalingen onder 1:78 te brengen. Een dergelijk voorstel zou ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de uitoefening van het toezicht op financiële ondernemingen. Wel deel ik met de Consumentenbond en de VEB het belang van waarschuwing van het publiek waar nodig. Gekozen is daarom voor een systeem dat inkadert in welke gevallen vroegtijdige waarschuwing nodig is.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1:78**

Artikel 1:78 heeft enkele redactionele aanpassingen ondergaan. De verwijzingen naar de artikelen 1:38, 1:39, 1:48 en 4:4 is gepreciseerd.

### **Artikel 1:81**

In artikel 1:81 wordt een drietal wijzigingen doorgevoerd. In de eerste plaats wordt voorgesteld de vroegtijdige automatische publicatie van boetes te beperken tot overtredingen die voldoende «zwaar» zijn. In de tweede plaats wordt in het tweede en derde lid de ruimte voor de betrokken financiële onderneming gecreëerd om een voorlopige voorzie-

ning aan te vragen tegen de publicatie. Ten derde regelt artikel 1:81 niet langer de publicatie van de last onder dwangsom. Deze regeling is om wettechnische redenen opgenomen in een apart artikel 1:81b.

Het eerste lid van artikel 1:81 bepaalt dat een tweetal categorieën bestuurlijke boetes na de bekendmaking openbaar worden gemaakt. De eerste categorie haakt aan bij de overtredingen die ook in artikel 1:78 worden genoemd, de verbodsbepalingen. De tweede categorie overtredingen sluit aan bij de categorisering van de bestuurlijke boetes in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 1:63, eerste lid. De bestuurlijke boetes die worden opgelegd voor overtredingen die beboetbaar zijn gesteld met tariefnummer vier of vijf, moeten na bekendmaking aan de betrokken financiële onderneming worden gepubliceerd door de toezichthouder. Evenals enkele relevante bepalingen die zien op de zorgvuldige dienstverlening.

In het tweede en derde lid van artikel 1:81 wordt vervolgens ruimte gecreëerd voor een voorlopige voorzieningsprocedure. Deze wordt mogelijk door het creëren van een vijf dagen termijn (artikel 1:81, tweede lid), gedurende welke termijn de toezichthouder niet overgaat tot publicatie. De financiële onderneming kan, na aantekening van bezwaar tegen het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete, in voorlopige voorziening de bestuursrechter verzoeken de publicatie op te schorten. Voorts bepaalt het artikel dat de toezichthouder de publicatie van de bestuurlijke boete opschort, zo lang er nog geen uitspraak is gedaan in de voorlopige voorziening procedure (artikel 1:81, derde lid).

Afsluitend bepaalt het vierde lid van artikel 1:81 dat de openbaarmaking van het besluit achterwege blijft indien dit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet. Deze uitzondering is ongewijzigd overgenomen uit de eerdere redactie van artikel 1:81.

Het instrument van de automatische publicatie op basis van artikel 1:81 wordt door de voorgestelde redactie meer toegespitst, aangezien deze voorbehouden wordt voor specifieke gevallen. Alleen de gevallen die hebben geleid tot een ernstige inbreuk op de financiële toezichtwetgeving (of een specifiek genoemd belang hebben geschaad) kunnen de basis vormen voor een automatische publicatie van de bestuurlijke boete. De wettelijke regeling bepaalt zo duidelijk bij welke overtredingen de bestuurlijke boetes automatisch en in een vroeg stadium dient te geschieden omwille van een waarschuwend belang. In deze gevallen prevaleert, uitzonderlijke gevallen daargelaten, het belang van de waarschuwing boven dat van de onderneming. Van een uitzonderlijk geval zal alleen sprake zijn indien de voorzieningenrechter meent dat de toezichthouder ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van de tenzij clausule. Uiteraard zal een publicatie ook achterwege blijven indien de voorzieningenrechter van oordeel is dat de boete redelijkerwijs niet door de toezichthouder opgelegd had mogen worden.

#### **Artikel 1:81a**

Op basis van dit nieuw in te voegen artikel zullen alle besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete openbaar worden gemaakt, ná het doorlopen van een eventuele bezwaar- en beroepsfase.

Op basis van dit artikel zullen overigens ook de bestuurlijke boetes die reeds op basis van andere artikelen zijn opgelegd openbaar worden gemaakt. Het ligt voor de hand dat de toezichthouder de eerdere publicatie vermeldt bij de publicatie op basis van dit artikel. Dit geldt eveneens wanneer er voor een zelfde feit om een andere reden een publicatie is gedaan. Deze situatie kan zich voordoen bij een openbare waarschuwing en bij een eerdere publicatie van een last onder dwangsom. Deze beide

maatregelen van de toezichthouder kunnen immers opgevolgd worden door het opleggen van een bestuurlijke boete, die vroeg (artikel 1:81) en/of laat (artikel 1:81a) gepubliceerd wordt.

Evenals in artikel 1:81, is in artikel 1:81a een «tenzij-bepaling» opgenomen. Indien de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet dan blijft deze achterwege.

### **Artikel 1:81b**

Het eerste lid van artikel 1:81b vervangt het tweede lid van artikel 1:81 en regelt de publicatie van een last onder dwangsom. Deze publicatie vindt automatisch plaats nadat de dwangsom is verbeurd, tenzij de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wft.

Bij het opleggen van een last onder dwangsom zal de financiële onderneming een periode gegund moeten worden om de overtreding te beëindigen. De dwangsom zal dan niet verschuldigd worden, zodat ook geen publicatie zal plaatsvinden.

Indien de onderneming de last betwist, en de handeling niet wenst te beëindigen, maar wel de publicatie wenst te voorkomen, dan kan hij in bezwaar komen tegen het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Hangende dit bezwaar kan de financiële onderneming op basis van artikel 8:81 Awb in een voorlopige voorziening de bestuursrechter verzoeken de publicatie op te schorten. Het tweede lid van artikel 1:81b voorziet voor dat geval in een schorsing van de uitvoering van het besluit totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.

Op deze plaats kan worden benadrukt dat de publicatie van de last onder dwangsom in de praktijk een zeer belangrijke rol kan vervullen. De publicatiemogelijkheden hebben nadrukkelijk een waarschuwend karakter gekregen in dit wetsvoorstel. Dit komt bij de publicatie van de last onder dwangsom in het bijzonder naar voren. De toezichthouder tracht eerst de gewenste situatie te bewerkstelligen, en wel op korte termijn, door middel van een last. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven is het wenselijk dat dit zo spoedig mogelijk naar buiten wordt gebracht.

### **Artikel 1:81c**

Bij de publicatie op basis van de artikelen 1:78, 1:81, 1:81a en 1:81b wordt in alle gevallen een voorlopige voorziening geopend of de publicatie wordt opgeschort tot het besluit rechtens onaantastbaar is geworden. Niet in alle gevallen kan er echter worden gewacht met de publicatie. In bijzondere gevallen zal onmiddellijke publicatie, vanwege de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen, noodzakelijk zijn. Artikel 1:81c voorziet in deze behoefte.

De motivering voor de publicatie op basis van dit artikel zal zwaarder zijn dan bij de publicatie op basis van de hierboven genoemde artikelen uit dit wetsvoorstel.

### **Aansprakelijkheid toezichthouders**

De VVD-fractie vroeg naar de conclusies die getrokken kunnen worden uit het rapport van het British Institute of Comparative Law over aansprakelijkheid van de toezichthouders. Tevens werd gevraagd naar de wijze waarop kosten in verband met de aansprakelijkheid van de toezichthouders worden gefinancierd. Specifiek werd daarbij gevraagd naar de situatie bij de AFM.

Op 4 april jl. heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer het rapport doen toekomen van het British Institute of Comparative Law over de aansprakelijkheid van toezichthouders. Dit rapport bevat een analyse van de aansprakelijkheidsrisico's voor toezichthouders wegens inadequaat handhavingstoezicht en doet enkele aanbevelingen voor toekomstig beleid. Dit rapport behandelt een breed palet aan soorten toezichthouders, waaronder de AFM en DNB. Mede vanwege dit brede kader wordt momenteel in overleg met de betrokken departementen gewerkt aan een beleidsreactie. De minister van Justitie heeft dit ook aangegeven in zijn aanbiedingsbrief. Het rapport concludeert in algemene zin dat er op dit moment geen reden is voor bijzondere bezorgdheid als het gaat om de aansprakelijkheid van toezichthouders. De rechtspraak stelt zich terughoudend op en vergt van een toezichthouder niet meer (maar ook niet minder) dan dat hij zich als een redelijk handelend toezichthouder gedraagt. Het rapport doet enkele aanbevelingen om de ontwikkelingen op dit terrein goed in de gaten te houden, zodat adequaat ingespeeld kan worden, mochten zich in de toekomst alsnog problemen voordoen.

Hoewel dus nog wordt gewerkt aan een beleidsreactie over het integrale rapport kan alvast wel het volgende worden opgemerkt. Zoals ook aangegeven in de beantwoording van eerdere kamervragen over dit onderwerp<sup>1</sup> heeft het aansprakelijkheidsrecht als functie dat deelnemers aan het rechtsverkeer scherp worden gehouden. Indien er desondanks ongelukken gebeuren, zorgt het aansprakelijkheidsrecht ervoor dat de veroorzaker de schade betaalt. Dit geldt ook voor de toezichthouders. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat toezichthouders een te groot aansprakelijkheidsrisico lopen. Dit zou hun slagvaardigheid negatief kunnen beïnvloeden. Uit het rapport van het British Institute of Comparative Law volgt dat deze balans aanwezig is.

De kosten die voortvloeien uit de aansprakelijkheid wegens inadequaat handhavingstoezicht zijn toezichtkosten en behoren onderdeel uit te maken van de toezichtbegroting. Met de AFM en (destijds) de PVK is afgesproken dat zij een eigen risico dragen. Dit wordt doorbelast aan de sector. In overleg met de sector kan de toezichthouder besluiten zich te verzekeren tegen dit risico, waarbij de premies worden opgebracht door de sector. Dit beperkt de kosten en borgt een evenwichtige verdeling over de sector. De AFM heeft het eigen risico verzekerd. Voor zover de kosten het eigen risico te boven gaan, betaalt de Staat deze. Dit voorkomt dat de sector met onevenredig zware lasten wordt opgezadeld, of dat een claim de draagkracht van een toezichthouder te boven gaat.

### **Solvabiliteitsvereisten**

De PVDA- en CDA-fracties hebben gevraagd hoe aanpassingen in solvabiliteitsvereisten tot stand komen en hoe de Tweede Kamer hierover geïnformeerd zal worden. Dit vanwege de mogelijk grote financiële en koopkrachtgevolgen van zulke aanpassingen. Zij haalt hierbij het voorbeeld van zorgverzekeraars aan, vanwege de grote dynamiek op de zorgverzekeringmarkt.

Bij de totstandkoming van eventuele Europese regelgeving op dit gebied en nationale wetgeving ter implementatie daarvan zal de Tweede Kamer op de gebruikelijke wijze worden betrokken.

Voor zorgverzekeraars zal, net als onder de huidige Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, een solvabiliteitseis van 8% van de schaden gelden. De vereveningssystematiek in de Zorgverzekeringwet, die tot een reductie van de risico's voor zorgverzekeraars leidt, rechtvaardigt dit percentage, dat lager is dan voor andere verzekeraars. De vereveningssystematiek zal na enkele jaren – zodra er voldoende statistische gegevens

---

<sup>1</sup> Beantwoording van de vragen van de leden Van Egenschot en Blok over een uitspraak van de rechtbank Amsterdam inzake de Autoriteit Financiële Markten (Befra), brief van 11 oktober 2005.

beschikbaar zijn – worden geëvalueerd. De evaluatie zal bezien of de vereveningsystematiek de risico's zodanig reduceert dat een solvabiliteits-eis van 8% ook voor de lange termijn gerechtvaardigd is. In amvb 5 zal rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat uit de evaluatie volgt dat een eis van bijvoorbeeld 10% gewenst is. Dit in tegenstelling tot de huidige regelgeving die alleen een eis van 8% of 24% en niets daartussenin toelaat. Amvb 5 regelt dat ik in een ministeriële regeling de eis voor zorgverzekeraars ook tussen 8% en 24% kan vaststellen. Uiteraard zal ik dit alleen na overleg met betrokkenen als DNB, de sector en de minister van VWS doen. Net als onder de Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993 kan DNB daarnaast – in individuele gevallen – indien de financiële positie van de zorgverzekeraar dusdanig verslechtert dat de rechten van verzekerden, verzekeringnemers of gerechtigden op uitkeringen in het gedrang komen, aan die zorgverzekeraar een hoger solvabiliteitsvereiste opleggen.

### **Nalevingskosten**

De VVD-fractie heeft geïnformeerd naar de nalevingskosten. In de praktijk is gebleken dat het haast ondoenlijk is de bestaande nalevingskosten van financiële ondernemingen in kaart te brengen. Met name het Verbond van Verzekeraars heeft getracht hiervoor een systematiek te ontwikkelen en berekeningen uit te voeren. Daarbij is echter gebleken dat de kosten van het uitvoeren van dergelijke berekeningen het nut veruit zouden overstijgen. Daarom is daar verder van afgezien en is gekozen voor een andere aanpak. Op verzoek van Financiën heeft de financiële sector eind 2005 een overzicht opgesteld van wet- en regelgeving die naar haar oordeel de meeste nalevingskosten (en/of irritatie) veroorzaakt. Daarbij zijn suggesties gedaan hoe die kosten kunnen worden verminderd of voorkomen. Bedoelde wet- en regelgeving ligt onder andere in de sfeer van het integriteitsbeleid (bestuurderstoetsing, identificatie rekeninghouders) en het meer «principle based» maken van eisen met betrekking tot de interne bedrijfsvoering van financiële ondernemingen.

Daarnaast heeft de sector voorstellen gedaan ten aanzien van een efficiëntere implementatie van nieuwe wet- en regelgeving op financieel terrein (bijvoorbeeld de invoering van meerdere maatregelen op eenzelfde tijdstip). Alle door de sector gesuggereerde mogelijkheden tot beheersing en reductie van nalevingskosten zullen door de minister van Financiën worden opgepakt, voor zover zij haalbaar en wenselijk zijn. Dit zal uiteraard in nauw overleg met de toezichthouders en de sector plaatsvinden.

### **Begrippen «stemrechten» en «stemmen»**

De VVD-fractie vroeg waarom geen keuze tussen «stemrechten» en «stemmen» is gemaakt en waarom deze begrippen niet kunnen worden samengetrokken.

In afdeling 2.3.10 over gekwalificeerde deelnemingen in en door financiële ondernemingen wordt het begrip «stemrechten» gebruikt. Het begrip «stemrechten» is overgenomen uit de Europese richtlijnen op dit terrein. Het begrip «stemmen», dat wordt gebruikt in hoofdstuk 5.3 van het wetsvoorstel, is ontleend aan het wetsvoorstel Melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen (Wmz-wetsvoorstel 28 985) en wordt ook gehanteerd in de huidige Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996). De context van de artikelen in afdeling 2.3.10 verschilt van de context van de artikelen in hoofdstuk 5.3. Daarom wordt gebruik gemaakt van verschillende begrippen. Er kan geen verwarring ontstaan over de betekenis van deze begrippen omdat zij materieel niet verschillen en, belang-

rijker nog, er geen enkele overlap bestaat in hun toepassingsbereik. Het gelijktrekken van deze begrippen zou dus zonder noodzaak leiden tot gehele herformulering van de artikelen die uit het Wmz-wetsvoorstel afkomstig zijn, alsmede tot een verandering ten opzichte van de huidige praktijk onder de Wmz 1996.

### **Beleggingsverzekeringen**

De PvdA-fractie, bijgevallen door de CDA-fractie, heeft aandacht gevraagd voor beleggingsverzekeringen (ook wel unit-linked verzekeringen). Dat onderwerp is in de Kamer al eerder aan de orde geweest bij de behandeling van de modernisering van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, in relatie tot de aanbevelingen van de commissie Winter. Het Verbond van Verzekeraars heeft nu een commissie De Ruiter ingesteld om, in het verlengde van de commissie Winter, de transparantie van beleggingsverzekeringen nader onder de loep te nemen en daarover met aanbevelingen te komen.

De commissie Winter heeft zich beziggehouden met beleggingsinstellingen. Beleggingsverzekeringen heeft zij buiten beschouwing gelaten, aangezien die worden aangeboden door verzekeraars. Dat is niet alleen maar een formeel onderscheid: beleggingsverzekeringen zijn levensverzekeringen, en de bedrijfsvoering rond beleggingsverzekeringen is niet in alle opzichten vergelijkbaar met die van beleggingsinstellingen. De deelnemer in een beleggingsinstelling heeft een directe belegging. Bij een beleggingsverzekering is de hoogte van de verzekerde uitkering afhankelijk van de beleggingsresultaten van een bepaald beleggingsfonds. De verzekeringnemer heeft daarom in de eerste plaats te maken met de verzekeraar, en alleen indirect met het achterliggende unit-linked fonds. Het voorgaande neemt niet weg dat beleggingsverzekeringen wel heel sterk lijken op andere beleggingsproducten. Transparantie over de beleggingskant (net als over de verzekeringskant) is bij beleggingsverzekeringen dan ook net zo belangrijk als bij beleggingsinstellingen. De PvdA-fractie heeft gelijk dat daar een rol voor de wetgever ligt.

Voor beleggingsverzekeringen gelden nu al diverse transparantie-eisen: verzekeraars moeten informatie verstrekken over de verzekeringsvoorwaarden en in het geval van beleggingsverzekeringen tevens over het beleggingsbeleid, het beleggingsrisico, de invloed van kosten op het rendement en het gevoerde fondsbeheer. Bij beleggingsverzekeringen is ook een financiële bijsluiter verplicht.

De nieuwe financiële bijsluiter, die vanaf 1 oktober 2006 verplicht wordt, zal de transparantie van beleggingsverzekeringen vergroten, doordat met grafische middelen kosten, risico en rendement inzichtelijk(er) worden gemaakt. Ook de maatregelen in het kader van adviesmatch dragen bij aan de transparantie.

De wetgever zit dus niet stil, maar het is even belangrijk dat de sector zelf ook initiatief neemt om situaties als in het door de PvdA-fractie gegeven voorbeeld, ontleend aan het jaarverslag van de ombudsman verzekeringen, tegen te gaan. Er is voor de commissie De Ruiter wel wat te doen. Ik zie daarin geen vertragingstruc, maar ik ben zeker van plan nauwlettend te volgen tot welke conclusies de commissie komt en hoe die in praktijk worden gebracht. Zo nodig zal dat ook gevolgen hebben voor de wet- en regelgeving.

### **Vvgb-stelsel**

De PvdA-fractie vroeg zich af waarom de minister het lot van de grootste vijf banken of verzekeraars bepaalt en waarom niet van 4 of 3. Verder vraagt de PvdA-fractie wat onder ongewenste ontwikkelingen wordt verstaan en op welke manier dat wordt bepaald. De PvdA-fractie is tenslotte benieuwd naar de rol van de NMa daarbij.



De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de stabiliteit van de financiële sector. Daarom kan de Minister bij de vijf grootste bank/verzekeraars toetsen of een gekwalificeerde deelneming tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector kan leiden. De keuze voor betrokkenheid van de Minister van Financiën bij de vijf grootste banken/verzekeraars is gebaseerd op hun omvang. De vijf grootste banken en verzekeraars in Nederland met het hoogste balanstotaal, respectievelijk het hoogste bruto premie-inkomen kunnen gezien hun omvang een risico vormen voor de ontwikkelingen van de financiële sector.

Bij het criterium «ongewenste ontwikkeling van de financiële sector» wordt getoetst of door de gekwalificeerde deelneming geen financiële groep ontstaat die qua structuur en activiteiten een te groot potentieel risico vormt 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 de verzekeringscapaciteit. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat problemen bij een financiële onderneming of instelling ertoe zouden kunnen leiden dat ook andere ondernemingen of instellingen in de problemen komen. Belangrijke kanalen van besmetting zijn de interbancaire markt en het betalingsverkeer. Bij de beoordeling van deze twee punten kunnen de volgende factoren een rol spelen: de absolute omvang van de betrokken financiële ondernemingen, 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.

Het criterium «ongewenste ontwikkeling van de financiële sector» bevat niet de mededingingstoets. Deze toets, waarbij vanuit het perspectief van concurrentieverhoudingen wordt gekeken naar een fusie of overname, zal de NMa verrichten op grond van de Mededingingswet. De NMa en DNB zullen, zodra zij tot een beslissing zijn gekomen, elkaar, indien en voor zover relevant, informeren over de uitkomst van een bij beide ter toetsing voorgelegde concentraties in de financiële sector.

## **Wmz-wetsvoorstel**

### *Transparantierichtlijn*

De VVD-fractie stelde een vraag over de verhouding tussen de Wmz en de transparantierichtlijn en vroeg zich af of met de Wmz niet zou moeten worden gewacht totdat deze richtlijn definitief is.

De Wmz implementeert een deel van de transparantierichtlijn, namelijk de bepalingen in die richtlijn die betrekking hebben op het melden van zeggenschap en kapitaalbelangen in effectenuitgevende instellingen. De transparantierichtlijn is in december 2004 vastgesteld en moet op 20 januari 2007 zijn geïmplementeerd in onze wetgeving. Met betrekking tot een aantal bepalingen in de transparantierichtlijn zullen door de Europese Commissie – via de comitologieprocedure – uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld. Deze zijn thans nog niet bekend, maar het is niet noodzakelijk om daarop te wachten met dit wetsvoorstel. Deze uitvoeringsmaatregelen raken namelijk niet aan de kern van het wetsvoorstel, maar hebben vooral betrekking op technische aspecten. Wanneer deze maatregelen alsnog bekend worden kunnen deze op snelle en eenvoudige wijze worden meegenomen in onze nationale regelgeving. In de betreffende bepalingen in de Wmz zijn daartoe namelijk grondslagen opgenomen voor algemene maatregelen van bestuur.



De implementatie van (de overige bepalingen van) de transparantierichtlijn geschiedt door middel van een apart wetsvoorstel. Dit zal als wetswijziging van de Wft worden vormgegeven, dus niet als nota van wijziging van het voorstel.

### **Samenwerkingsverbanden tussen aandeelhouders**

De PvdA-fractie vroeg mij wanneer aandeelhouders een samenwerkingsverband zouden moeten melden onder de Wmz.

Ingevolge artikel 12, vijfde lid, van de Wmz wordt iemand geacht te beschikken over de stemmen waarover een derde beschikt, met wie hij een overeenkomst heeft gesloten die voorziet in een duurzaam gemeenschappelijk beleid inzake het uitbrengen van de stemmen. Van een zodanige overeenkomst is sprake indien de genoemde personen zijn overeengekomen om een duurzaam beleid te gaan uitvoeren ten opzichte van de vennootschap die de aandelen heeft uitgegeven, hetgeen zij door middel van de gezamenlijke uitoefening van hun stemrecht gestalte willen geven en welke overeenkomst niet slechts voor een enkele algemene vergadering van aandeelhouders zal gelden. Iedere persoon die partij is bij een dergelijke overeenkomst zal zich het totaal aantal stemmen van alle personen die partij zijn bij de overeenkomst moeten toerekenen in het kader van zijn eventuele meldingsplicht. Daarbij zal een persoon zich de stemmen waarover hij zelf beschikt rechtstreeks moeten toerekenen, maar zich de overige stemmen die deel uit maken van de overeenkomst middellijk moeten toerekenen (zie kamerstukken II 2202/03, 28 985, nr. 3, blz. 33). Deze bepaling implementeert artikel 10, onderdeel a, van de Transparantierichtlijn.

### **Melding door buitenlandse aandeelhouders**

De PvdA-fractie vroeg zich af of het niet wenselijk is dat, indien een buitenlandse aandeelhouder in een Nederlandse beursvennootschap in zijn land van vestiging een melding moet doen onder de aldaar van kracht zijnde regelgeving, deze melding ook in Nederland bekend wordt.

Naar aanleiding van deze vraag wijs ik allereerst erop dat een buitenlandse aandeelhouder in een Nederlandse beursvennootschap op grond van de Wmz een melding zal moeten doen aan de AFM indien deze vennootschap (ook) genoteerd is in Nederland of in een andere lidstaat van de Europese Unie.

In het verlengde hiervan merk ik op dat de door de regering beoogde transparantie met betrekking tot zeggenschap en kapitaalbelangen in Nederlandse beursvennootschappen op adequate wijze wordt gerealiseerd door middel van de thans voorliggende Wmz. Daarbij is het voor mij niet van wezenlijk belang dat in enkele andere jurisdicties mogelijkerwijs andere (strengere) meldingsplichten van kracht zijn voor aldaar gevestigde beleggers, waaronder eventueel ook beleggers in Nederlandse beursvennootschappen.

Overigens wijs ik erop dat de door de PvdA-fractie gestelde vraag zich alleen voordoet met betrekking tot beleggers in Nederlandse beursvennootschappen die (ook) zijn genoteerd in landen buiten de Europese Unie. Daardoor kan deze vraag zich slechts voordoen met betrekking tot belangen in een relatief beperkt deel van het totale aantal Nederlandse beursvennootschappen. In geval van buitenlandse beleggers in Nederlandse naamloze vennootschappen die uitsluitend in de Europese Unie zijn genoteerd geldt namelijk de Transparantierichtlijn, die voorschrijft dat het alleen aan Nederland is om het meldingsregime terzake van belangen in Nederlandse beursvennootschappen vast te stellen.

## Buitenlandse beleggingsinstellingen

De CDA-fractie heeft de vrees geuit dat (buitenlandse) beleggingsinstellingen die beschikken over meer dan 5% van de stemmen in Nederlandse beursvennootschappen de Wmz zouden kunnen omzeilen door het beheer over de aandelen onder te brengen in meerdere (sub-)fondsen met elk voor zich een belang van minder dan 5%. Immers, artikel 12, tiende lid, onderdeel a, bepaalt in zo'n geval dat deze stemmen niet worden toegerekend aan de moeder (in dit geval de betreffende beleggingsinstelling) indien de beheerders van de genoemde fondsen deze stemmen naar eigen goeddunken kunnen uitbrengen. Met andere woorden: zonder bemoeienis van de betreffende beleggingsinstelling (de moeder). Deze fondsen zouden, nu zij elk beschikken over een belang van minder dan 5 procent, dientengevolge niet hoeven te melden op grond van de Wmz. Ik deel deze vrees vooralsnog niet. Voor mij is het namelijk de vraag of het voor (buitenlandse) beleggingsinstellingen de moeite waard is, gezien de bijbehorende kosten en benodigde werkzaamheden – zoals vergunningaanvragen – om een dergelijke route te bewandelen. In de praktijk zullen deze nadelen veelal niet opwegen tegen het voordeel van het ontwijken van de Wmz-meldingsplicht. Dit laat onverlet dat de subfondsen, indien zij een overeenkomst hebben die voorziet in een duurzaam gemeenschappelijk beleid inzake het uitbrengen van de stemmen in een beursvennootschap, hun belangen wel degelijk bij elkaar moeten optellen op grond van artikel 12, vijfde lid, van de Wmz. Voor een nadere toelichting op deze bepaling verwijs ik naar mijn antwoord op de eerdergenoemde vraag van de VVD-fractie over samenwerkingsverbanden tussen aandeelhouders.

Ten slotte wijs ik erop dat het genoemde artikel 12, tiende lid, van de Wmz een verplichte implementatie vormt van de Transparantierichtlijn. Dit heeft tot gevolg dat Nederland daar in haar nationale regelgeving niet eenzijdig van zal kunnen afwijken.