Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

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

**Nr. 8**

## NADER VERSLAG

Vastgesteld 10 februari 2005

De vaste commissie voor Financiën[1] belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave** **Blz.**


- Vragen van de leden van de fractie van het CDA 1
- Vragen van de leden van de fractie van de PvdA 4
- Vragen van de leden van de fractie van de VVD 12
- Vragen van de leden van de fractie van de SGP 19


### Vragen van de leden van de fractie van het CDA

#### Procedure

De leden van de fractie van het CDA grijpen deze gelegenheid van het uitbrengen van een nader verslag aan om hun ongerustheid en zorgen uit te spreken over de procedure die gehanteerd wordt bij de behandeling van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Deze zorgen zijn bij deze leden de laatste maanden gegroeid en helaas niet afgenomen na een gesprek met enkele leden van de Raad van State over dit onderwerp op 3 februari 2005. De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat in een eerder stadium is afgesproken dat i.v.m. de grootte en omvangrijkheid van het wetsvoorstel, deze wordt opgeknipt in 5 delen die afzonderlijk besproken worden met een afrondend debat en stemmingen over het geheel van de Wft. Kan de regering hierop ingaan en wat gaat de regering doen om de zorgen van deze leden weg te nemen?

Gaande het traject, zo is de Wet financiële dienstverlening (een gedeelte van deel 3) inmiddels behandeld, lijkt de wetgeving steeds omvangrijker te worden. (Inmiddels wordt er ook een deel 4 over toezicht infrastructuur

[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), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Egerschot (VVD).
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (algemeen), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD) en Van Beek (VVD).

KST84097
0405tkkst29708-8
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

toegevoegd.) Verder lijken de administratieve lastendruk en regelgeving eerder toe- dan af te nemen. De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat nieuwe wetgeving pas aangenomen wordt als de oude verdwijnt. Kan de regering aantonen dat er ook echt sprake is van een lastenreductie met de invoering van de Wft?
Het blijft namelijk niet bij de kaderwet Wfd: nadere regelgeving op dit deel is in de vorm van het Besluit financiële dienstverlening ook inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden ter behandeling.
Bij deel 1 worden een aantal regels nader uitgewerkt in een amvb die de leden van de CDA-fractie graag besproken zouden willen zien. Is de regering voornemens om deze amvb middels een voorhangprocedure aan de Kamer aan te bieden?
Verder doorrekenend: als er per onderdeel één of meerdere amvb's volgen, betekent dit een nog omvangrijker regelgeving waarbij de indruk bij de leden van de fractie van het CDA is dat dit vrijwel onmogelijk kan leiden tot een administratieve lastenvermindering en lagere regeldruk. Kan de regering aangeven hoeveel amvb's in zijn totaliteit voor de Wft opgesteld zullen worden? En kan de regering aangeven hoeveel lagere regelgeving van technische en organisatorische aard door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) opgesteld zal gaan worden? Hoe gaat de regering optreden tegen toezichthouders die toch regels vaststellen die verder gaan dan alleen technische en organisatorische? Zal de Wft een rechtsgang mogelijk maken voor marktpartijen indien zij van mening zijn dat de toezichthouderregels te ver gaan? Zo neen, waarom niet?

Kan de regering de leden van de CDA-fractie gerust stellen dat door het volgen van de afgesproken procedure de samenhang en consistentie tussen alle delen van de Wft gewaarborgd blijft? Kan de regering garanderen dat aan het einde van het traject geen sprake is van overlap en onnodige regelgeving? Kan de regering tevens aantonen dat de administratieve lasten en regeldruk en nalevingskosten voor de financiële sector daadwerkelijk afneemt met minimaal 25% zoals afgesproken in het hoofdlijnenakkoord? Genoemde leden zijn van mening dat eerst nader inzicht in de uitwerking en berekening van de lastenverlichting verkregen moet zijn alvorens over te gaan tot verdere behandeling van de Wft, is de regering hiertoe bereid?
Kan de regering aantonen dat de ingeslagen weg heilzaam is en leidt tot een goede en overzichtelijke wet met de doelstellingen inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid; waar de financiële sector daadwerkelijk wat aan heeft?
Kan de regering nogmaals garanderen en gedegen aantonen dat het gedragstoezicht door de AFM niet buitenproportioneel wordt met de invoering van deze wet?
Zou de Wft gelet op de machtsconcentratie bij de toezichthouders niet moeten voorzien in versterking van de «checks and balances» bij de boeteoplegging, zeker nu de minister van Financiën heeft aangekondigd dat hij veel hogere bestuurlijke boetes mogelijk wil maken? Wat denkt de regering van de gedachte om de voorbereiding van het boetebesluit niet in handen te leggen van de boetefunctionaris (een medewerker van de toezichthouder) maar van een Adviescommissie Sancties, die bestaat uit rechters en onafhankelijke deskundigen?

De geplande datum van inwerkingtreding is inmiddels al twee keer met een half jaar verschoven. Hoe realistisch is de huidige planning van de Wft, in ogenschouw nemend de amvb's en lagere regelgeving van technische en organisatorische aard, die mede onderdeel zijn van de Wft? Kan de regering een uiterste datum van inwerkingtreding van de gehele Wft garanderen? Zo ja, welke datum is dat dan?

De Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars dringen bij de minister van Financiën aan op heroverweging van het wetsvoorstel in zijn huidige vorm en opzet. Zij ondersteunen deze indringende oproep met de volgende argumentatie:
«In de Memorie van Toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel noemt de Minister de drie doelstellingen van het wetsvoorstel: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. Deze doelstellingen worden op zichzelf van harte onderschreven. Zij vormen het fundament van het Wft-bouwwerk, bestaande uit het Algemeen deel en de later bij nota van wijziging toe te voegen bijzondere delen Prudentieel toezicht en Gedragstoezicht. Wij vragen ons echter ten zeerste af of de gestelde doelen wel worden bereikt met het onderhavige voorstel en de daarop volgende wijzigingen. Naar onze mening heeft het pas zin om een oordeel te vormen over het Wft-bouwwerk, nadat is vastgesteld dat het fundament ervan deugt. Als er ook maar enige twijfel bestaat over dat fundament, moet niet met de bouw worden gestart en moet nog eens zorgvuldig worden heroverwogen of het bouwwerk wel in de geplande vorm moet worden gerealiseerd. Daarmee wordt voorkomen dat tijdens de bouw gebreken aan het licht komen die niet, of slechts met zeer grote inspanningen kunnen worden hersteld.»
Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een beargumenteerde reactie waarom niet tot heroverweging van het wetsvoorstel overgegaan zou moeten worden.

Is het waar dat er een commissie van Wijze Mannen is geweest die het eerste convenant tussen AFM en DNB heeft geëvalueerd? Zo ja, dan zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de bevindingen van deze commissie aan de Kamer gezonden dienen te worden. Kan de regering ook aangeven tot welke aanbevelingen dit heeft geleid? Zijn er ook aanbevelingen die ertoe leiden dat het convenant herzien zou moeten worden? Is er sprake geweest van overlap van werkzaamheden waardoor de onder toezicht gestelde instellingen te maken hebben gekregen met hogere administratieve lasten en dus ook kosten?

**Europese ontwikkelingen**

De Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars geven met betrekking tot de implementatie van Europese Richtlijnen het volgende aan en stellen daarbij de volgende vragen:
«De totstandkoming van de Wft legt een dermate groot beslag op de capaciteit (mankracht) van Financiën dat de implementatie van veel Europese richtlijnen grote vertraging heeft opgelopen. Op dit moment gaat het om de volgende richtlijnen: de ICBE-richtlijnen (nrs. 2001/107 en 2001/108, implementatiedatum 13-08-2003), de richtlijn sanering en liquidatie van kredietinstellingen (nr. 2001/24, implementatiedatum 05-05-2004), de richtlijn financiële conglomeraten (nr. 2002/87, implementatiedatum 11-08-2004), de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (nr. 2002/65, implementatiedatum 9-10-2004), de richtlijn marktmisbruik (nr. 2003/6, implementatiedatum 12-10-2004) en de richtlijn verzekeringsbemiddeling (nr. 2002/92, implementatiedatum 15-01-2005). Waarom geeft de Minister geen voorrang aan een adequate implementatie van de Europese richtlijnen in de huidige sectorale toezichtwetten? Kan de Minister verder van de nog te implementeren richtlijnen waarvan de implementatiedatum nog niet is verstreken aangeven of de implementatiedatum wel wordt gehaald?»
De leden van de CDA-fractie vragen de regering om deze vragen te beantwoorden.

Nederland loopt in Europa en zelfs de rest van de wereld «uit de pas» of misschien juist «voorop» als het gaat om het functionele toezichtmodel. In

de overige landen in Europa kent men het sectorale toezichtmodel. Waarom zijn wij in Nederland hiermee begonnen? Het lijkt de leden van de CDA-fractie waarschijnlijk dat de vorming van één Europese interne financiële markt door de Wft eerder belemmerd dan bevorderd wordt. Tevens valt te voorzien dat binnen afzienbare tijd de wet weer aangepast moet worden aan de Europese regels van Basel II en Solvency II. De leden van de CDA-fractie zien graag een nauwkeurige uiteenzetting van de regering waarom ons functionele toezichtmodel niet belemmerend zou werken vanwege bovenstaande feiten. De NVB en het Verbond geven aan dat met name grensoverschrijdende fusies en overnames en grensoverschrijdende dienstverrichting door de Wft bemoeilijkt wordt. Hebben zij hierin gelijk, en zo ja, waarom dan toch doorgaan met het functionele toezichtmodel? Zo niet, waarom dan niet?

In de media is nogal wat aandacht besteed aan de beoordeling van het IMF van de Nederlandse financiële sector. De minister van Financiën heeft de uitkomsten van die beoordeling wereldkundig gemaakt met een persbericht waarin werd gemeld dat het IMF het Nederlandse functionele toezichtmodel als na te volgen voorbeeld zou hebben aangeprezen. Kan de regering nog eens precies aangeven wat het IMF over het functionele model heeft geschreven? Is het persbericht daarmee in overeenstemming? Zo nee, op welke punten niet? Zo ja, waarom vindt het Nederlandse model dan nog steeds geen enkele navolging?

**Deel 4 over infrastructuur**

In een later stadium is door de minister van Financiën aangegeven dat er ook nog een deel 4 aan de Wft wordt toegevoegd: het toezicht op de infrastructuur. Echter, dit onderdeel loopt wat vertraging op en zal pas later aan de Kamer worden aangeboden. Wanneer is later? En betekent dit dat de finale afronding van de Wft dus nog langer op zich laat wachten? Of verwacht de regering dat de Tweede Kamer eerst de delen 1, 2 en 3 behandelt en daar een afrondend debat en stemmingen over houdt waarna de Wft in werking kan treden en dat in een later stadium daarna deel 4 behandeld zal worden?
De leden van de CDA-fractie menen dat deel 4 ook zo spoedig mogelijk naar de Kamer toegezonden zou moeten worden. Is de regering bekend met de grootschalige fraude bij één van de drie partijen waar kleine zelfstandige ondernemers die geen contract met Interpay kunnen afsluiten, een contract kunnen afsluiten voor creditcard-betalingen via internet? Is dit voor de regering niet juist een reden om haast te maken met het toezicht op de infrastructuur?

**Vragen van de leden van de fractie van het PvdA**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden hebben nog enkele nadere vragen.

Wanneer zullen de delen 2, 3 en 4 in de vorm van nota's van wijziging worden ingevoegd en wanneer zal de Wft van kracht worden? Wanneer kan het deel over de infrastructuur van afwikkelsystemen verwacht worden? Is het waar dat ook toetredingsmogelijkheden en bevordering van concurrentie een onderdeel zal vormen van dit deel 4? Hoe wordt de NMa hierbij betrokken?

Waarom wordt de AFM niet omgevormd naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, zoals de regering aanvankelijk zelf overwoog? Kan de regering dit plaatsen in het kader van de toenemende kritiek op de onduidelijke governance structuren van met name stichtingen? Is het

waar dat Stichtingen uiteindelijk eigendom zijn van niemand? En daarmee uiteindelijk het risico bestaat op de vorming van een staat in de staat?

Kan de regering ingaan op de brief van de NVB en het Verbond van Verzekeraars van 2 februari 2005 en de daarin verwoorde kritiek op de Wft? Is het waar dat door de vertraging van de Wft de implementatie-achterstand van Nederland steeds verder oploopt? Is het waar dat door Basel II en Solvency II de regelgeving in korte tijd twee keer achter elkaar moet worden aangepast? Is het waar dat het functionele model al twee jaar functioneert en de Wft daarvoor niet nodig is? Deelt de regering de mening dat door de te grote gelaagdheid sprake is van ontoegankelijke en ondoorzichtige regelgeving? Is het waar dat nu een groot zoekplaatje is gecreëerd waarmee de doelstelling van meer inzichtelijkheid niet wordt bevorderd, maar juist precies het tegenovergestelde wordt bereikt? Deelt de regering de mening dat een overzichtelijk wetgevingsproces ook bijdraagt aan het reduceren van administratieve lasten en een onoverzichtelijk wetgevingsproces bijdraagt aan het tegenovergestelde? Is het waar dat te weinig aandacht is besteed aan het eruit filteren van overlap tussen toezichthouders? Kan de regering hierop ingaan?

Waarom worden de Wet toezicht trustkantoren en de Wet inzake de geldtransactiekantoren niet opgenomen in de Wft? En waarom de Wet melding zeggenschap weer wel, terwijl die zich niet als financiële toezichtwet kwalificeert?

Is het waar dat de ervaringen met door de AFM zelf opgestelde toezichtregelgeving niet positief zijn vanwege het ondemocratische karakter, de ingrijpende gevolgen, en de veelvuldige en door AFM slecht gecommuniceerde wijzigingen?

Hoe oordeelt de regering over een mogelijke wettelijke basis in de Wft voor het Convenant inzake de Samenwerking, waarmee overlap tussen de toezichthouders voorkomen zou kunnen worden?

Kan de regering ingaan op de publicatie voor de Vereniging voor Effectenrecht (tevens preadvies) «Beschouwingen over de regulering van de financiële markten» van de heren Oppelaar en Van Dijk? Zij wijzen op steeds voortschrijdende regelgroei, machtsconcentratie bij de toezichthouders, de complexiteit en slechte kwaliteit van de regelgeving, de vrijwel onbeperkte beleidsvrijheid van de toezichthouders, een gebrek aan rechtszekerheid en transparantie, een perceptie van willekeur bij de handhaving, onzekerheid over de civielrechtelijke consequenties van overtredingen van de toezichtwetgeving, en het ontbreken van de noodzaak van haastwerk. Wat is de reactie van de regering op een dergelijk vernietigend oordeel van de Vereniging voor Effectenrecht?

De Vereniging voor Effectenrecht heeft met name ook kritiek op de kwaliteit van de voorgenomen wetgeving. Volgens de Vereniging is de Wft onhanteerbaar, buitengewoon ingewikkeld, zijn er definities die verwijzen naar definities, die weer verwijzen naar andere definities, zijn er regels met uitbreidingen en uitzonderingen, waarop weer andere uitbreidingen en uitzonderingen bestaan. Er zouden ongeveer 850 verwijzingen bestaan naar andere bepalingen in de Wft, waarmee de Wft een boeiend gezelschapspel zou zijn voor kundige juristen die willen laten zien hoe snel zij in de wirwar van regels hun weg kunnen vinden, dus kortom dat het wetsvoorstel in het geheel niet bijdraagt aan de inzichtelijkheid en dat met name de delen 2 en 3 geheel opnieuw zouden moeten worden opgesteld. Kan de regering hierop ingaan?
Is het waar dat het gebruik maken van de publicatiebevoegdheid niet alleen met deze wet geregeld kan worden, maar ook door de AFM zelf ten

uitvoer moet worden gebracht, en mede afhankelijk is van het budget dat wordt vrijgemaakt voor openbare bekendmakingen in kranten? Hoe gaat de regering dit bevorderen? Is een publicatieplicht te overwegen?

Is uitwisseling van informatie alleen mogelijk met andere toezichthouders op de financiële markten of ook daarbuiten? Is uitwisseling met de NMa mogelijk? En met toezichthouders in andere landen?

De SEC in de VS kan informatie verstrekken aan het Congres. Waarom kunnen DNB en de AFM geen informatie verstrekken aan de Tweede Kamer? Wanneer gaat de regering de geheimhoudingsbepalingen in de Europese richtlijn in EU-verband aan de orde stellen? Wat zijn de resultaten van de regering tot nu toe op dit punt?

Opmerkelijk is dat de regering vindt dat een bestuurslid van een beursgenoteerde onderneming vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid niet geschikt is voor een functie in de raad van toezicht van de AFM. Hoe verhoudt dit zich met de praktijk dat dit wel regelmatig het geval is?

De regering stelt dat via het instemmingsrecht op de begroting toch invloed uitgeoefend kan worden op de beleidsprioriteiten van DNB en AFM. Hoe wordt van deze beleidsruimte gebruik gemaakt en hoe wordt hierover verantwoording afgelegd aan het parlement?

Met de vraag in het eerste verslag bedoelden de leden van de PvdA-fractie hoeveel tijd in de praktijk verstrijkt tussen een beschikking en de daadwerkelijke oplegging en inning van een boete. Kan de regering hierop ingaan, ook in relatie tot de effectiviteit van het boete-instrument als de daadwerkelijke inning tot ver in de toekomst kan worden uitgesteld?

Kan de regering ook concrete voorbeelden van taakverwaarlozing noemen, zoals deze zich in de praktijk heeft voorgedaan? Kan daarbij gedacht worden aan de bouwfraude of Vie d'Or?

**Planning**

De geplande datum van inwerkingtreding van de Wft is inmiddels twee maal met een half jaar verschoven, overigens zonder dat daaraan veel ruchtbaarheid is gegeven. Deze verschuivingen, het uitstel van deel 4 en het uit de Wft halen van bepaalde deelonderwerpen die dienen ter implementatie van Europese richtlijnen, waaronder de prospectusrichtlijn en de richtlijn marktmisbruik, lijken er echter op te wijzen dat de minister van Financiën ook voor de meest recente planning zijn hand niet in het vuur durft te steken. Hoe realistisch is de huidige planning van de Wft, zeker nu ook alle lagere regelgeving nog aan de Wft-systematiek moet worden aangepast? Kan de regering een uiterste datum van inwerkingtreding van de gehele Wft, inclusief de lagere regelgeving, garanderen? Zo ja, welke datum is dat?

Parallel aan het onderhavige wetgevingstraject loopt de totstandkoming van de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Dit wetsvoorstel, dat te zijner tijd zou moeten worden opgenomen in het onderhavige voorstel van wet, is aanzienlijk beperkter van omvang dan de Wft. Desalniettemin heeft zelfs dit wetsvoorstel inmiddels al een vertraging opgelopen van bijna twee jaar, onder meer omdat de onderliggende lagere regelgeving niet op tijd gereed was (en nog steeds niet is). Inwerkingtreding wordt nu voorzien voor oktober 2005. Hoe denkt de regering te voorkomen dat het onderhavige voorstel van wet, dat veel verder strekt dan de Wfd en (derhalve) vele malen omvangrijker is, niet een vergelijkbare, zo niet veel grotere vertraging oploopt? Op welk moment verwacht de regering de onderliggende

lagere regelgeving gereed te hebben? Wordt deze lagere regelgeving ook door middel van een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer voorgelegd?

**Richtlijnimplementatie**

De totstandkoming van de Wft legt een dermate groot beslag op de capaciteit (mankracht) van Financiën dat de implementatie van veel Europese richtlijnen grote vertraging heeft opgelopen. Op dit moment gaat het om de volgende richtlijnen: de ICBE-richtlijnen (nrs. 2001/107 en 2001/108, implementatiedatum 13-08-2003), de richtlijn sanering en liquidatie van kredietinstellingen (nr. 2001/24, implementatiedatum 05-05-2004), de richtlijn financiële conglomeraten (nr. 2002/87, implementatiedatum 11-08-2004), de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (nr. 2002/65, implementatiedatum 9-10-2004), de richtlijn marktmisbruik (nr. 2003/6, implementatiedatum 12-10-2004) en de richtlijn verzekeringsbemiddeling (nr. 2002/92, implementatiedatum 15-01-2005). Kan de regering verder van de nog te implementeren richtlijnen waarvan de implementatiedatum *nog niet* is verstreken aangeven of de implementatiedatum *wel wordt gehaald?*

**Administratieve lasten**

In de nota naar aanleiding van het verslag vat de regering de vragen van het CDA en de VVD samen in de eerste alinea. Op de laatste vraag in deze alinea na is geen van de daar gestelde vragen geheel beantwoord. Kan de regering aantonen dat er bij harmonisering van regels steeds is gekozen voor het minst belastende alternatief en dat daardoor de totale administratieve en overige nalevingskosten zijn verminderd?

In de nota onder «Toezicht en handhaving» geeft de regering aan geen overheidspercentage te kunnen geven van de kosten van toezicht. Even verderop geeft de regering aan dat de percentages voor een periode van drie jaar zijn gefixeerd. Is het dan niet zo dat de regering het overheidspercentage wel kan geven, nu het reeds gefixeerd is? Kan de regering verder op basis van de (voorlopige) realisatie 2004 reeds een inschatting maken van de juistheid van het gefixeerde percentage? Zo ja, zijn er tussen de realisatie en het gefixeerde percentage zodanige verschillen dat deze nopen tot een tussentijdse aanpassing van het gefixeerde percentage?

**Behandeling Wft in tranches**

De regering geeft aan dat de belangrijkste reden voor de «tranchebenadering» in de behandeling van de Wft is dat het wetsvoorstel dermate omvangrijk is dat het moeilijk is om een goede inhoudelijke discussie te voeren als het wetsvoorstel in één keer zou worden ingediend. Wat voor soort discussie staat de regering dan voor ogen? De regering geeft zelf in de nota aan onder «structuur wetsvoorstel en gekozen aanpak» dat het Algemeen deel onlosmakelijk verbonden is met het deel Prudentieel toezicht en het deel Gedragstoezicht. Hoe wordt bij «tranchebenadering» voorkomen dat er uiteindelijk een wet zal worden ingevoerd waarvan de volledige inhoudelijke gevolgen, die het parlement niet heeft kunnen beoordelen, anders uitpakken dan door de regering voorzien?

**Regelgevende bevoegdheden toezichthouders**

In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat toezichthouders technische en organisatorische regels kunnen vaststellen. De wetgever heeft zich in een eerder stadium ten doel gesteld de wildgroei aan toezichthoudersregels en pseudo-regelgeving als «interpretaties» en «nadere uitleggen» uit te bannen door de regelgeving op een passend, hoger niveau te brengen. Desalniettemin biedt de Wft nog ruime en soms ongeclausuleerde mogelijkheden tot het (laten) vaststellen van regels «bij of krachtens» amvb. Kan de regering aangegeven waarom in de Wft in dit opzicht niet vaker en meer afgebakend is bepaald dat regelgeving alleen «bij amvb» of «bij ministeriële regeling» kan worden vastgesteld?

Ervaringen met de regelgevingsbevoegdheid van de toezichthouders onder de sectorale toezichtwetten hebben geleerd dat de toezichthouders, met name de AFM, hier gretig gebruik van maken. Dit levert extra administratieve lasten op en vaak gaan deze regels veel verder dan alleen te zien op technische en organisatorische aspecten. Kan de regering om een nieuwe wildgroei aan toezichthouderregels en daarmee nieuwe administratieve lasten te voorkomen («the devil is in the detail»), een specifiekere definitie geven van wat precies onder technische en organisatorische regels moet worden verstaan dan nu in de nota naar aanleiding van het verslag is gebeurd? In de nota gaat de regering er vanuit dat onder technische onderwerpen vallen onderwerpen waarvoor een hoge mate van deskundigheid over de uitvoering vereist is. De vraag rijst of de uitvoering van regels (en de daarvoor al dan niet benodigde deskundigheid) wel ziet op technische regels en niet veeleer op organisatorische regels. Is het niet veel logischer dat men bij technische regels moet denken aan bijvoorbeeld bepaalde berekeningen (zoals in de bijlagen in de huidige Nadere Regeling gedragstoezicht effectenverkeer 2002)? De regering suggereert dat objectieve kennis en deskundigheid niet bij het Ministerie van Financiën aanwezig zou zijn en wel bij de toezichthouders. Is het niet aannemelijker dat het ministerie met name objectiever zal zijn? Kan de regering voorts aangeven hoe wordt voorkomen dat als gevolg van de Lamfalussy-systematiek alsnog zeer gedetailleerde toezichthoudersregels zullen worden geïntroduceerd?

Hoe gaat de regering optreden tegen toezichthouders die toch regels vaststellen die verder gaan dan alleen technisch en organisatorisch? Zal de Wft een rechtsgang voor marktpartijen mogelijk maken indien zij van oordeel zijn dat toezichthouderregels te ver gaan? Zo nee, waarom niet?

**Overlap**

In de nota naar aanleiding van het verslag staat vermeld dat overlap in toezicht wordt voorkomen en dat daar waar DNB en de AFM met elkaar te maken hebben, zij verplicht zijn tot samenwerking. Waarom is deze verplichting tot samenwerking niet in de Wft opgenomen? Hoe zit dat met de samenwerking met andere toezichthouders, als de NMa, de Zorgautoriteit i.o. en de Consumentenautoriteit i.o.?
In de nota is opgenomen dat de regels voor prudentieel toezicht en gedragstoezicht in verschillende delen zijn opgenomen. Hieruit vloeit uiteraard niet automatisch een duidelijke taakstelling voort tussen de AFM en DNB. Kan de regering uitleggen waarom de scheiding tussen prudentieel en gedragstoezicht niet in de Wft zelf is opgenomen, maar pas wordt aangebracht in de lagere regelgeving? Is een zo essentieel onderdeel van het functionele toezichtsmodel niet juist iets dat in de wet zelf moet zijn geregeld? Zo nee, waarom niet?

Kan de regering meer expliciet aangeven waarom bepaalde toezichtsonderwerpen niet exclusief aan hetzij de prudentiële, hetzij de gedragstoezichthouder zijn toegewezen? Kan de regering meer informatie geven over de bevindingen van de Commissie van Wijze Mannen die de werking van het eerste Convenant heeft geëvalueerd? Kan de regering ook aangeven tot welke aanbevelingen dit heeft geleid en welke van die aanbevelingen op welke wijze tot aanpassing van het Convenant hebben geleid? Zijn marktpartijen nog in de gelegenheid geweest het herziene Convenant te becommentariëren? Zo nee, waarom niet?

**Europese ontwikkelingen**

Het Committee of European Securities Regulators (CESR) onder voorzitterschap van dhr. Docters van Leeuwen heeft onlangs een rapport geconsulteerd getiteld «Preliminary Progress Report: Which Supervisory tools for the EU securities markets?» In dit rapport stellen de Europese toezichthouders, waaronder de AFM, onder meer dat ze van mening zijn dat iedere individuele toezichthouder dezelfde bevoegdheden moet hebben als haar Europese collega toezichthouders hebben. Wat is de mening van de regering over dit rapport en dit voorstel? Zal dit niet resulteren in een verzameling per individuele toezichthouder van de meest vergaande bevoegdheden zoals onder meer de regelgevende bevoegdheid? Hoe verhoudt zich dit met de Wft, waarin wordt aangegeven dat toezichthouders alleen technische en organisatorische regels kunnen vaststellen? Deelt de regering het standpunt van de Europese effectentoezichthouders (in het CESR-rapport: Which Supervisory tools for the European securities markets) dat de EU-toezichthouders dezelfde bevoegdheden moeten hebben, d.w.z. inclusief regelgevende bevoegdheden?

Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als een aantal Europese organisaties van marktpartijen discussiëren momenteel over de prioriteiten voor de financiële sector voor de komende jaren. Naar welk Europees model streeft de regering en hoe groot schat de regering haar kansen in? Wat vindt de regering van de publicatie van twee ambtenaren van het Ministerie van Financiën (Schoenmaker en Van Oosterloo), die een pleidooi houden voor versterking van het beginsel van home country control, aangevuld met een Europees mandaat. Kan de regering precies uitleggen wat dat model inhoudt en hoe zich dat verhoudt tot het Nederlandse functionele model?

Is het waar dat alleen in Nederland de centrale bank direct toezicht houdt op verzekeraars? Waarom denkt de regering dat dit internationaal gezien zo ongebruikelijk is? Druist de uitbreiding van de taken van DNB niet in tegen de internationale tendens dat centrale banken toezichtstaken verliezen?

In de media is nogal wat aandacht besteed aan de beoordeling van het IMF van de Nederlandse financiële sector. De minister van Financiën heeft de uitkomsten van die beoordeling wereldkundig gemaakt met een persbericht waarin werd gemeld dat het IMF het Nederlandse functionele toezichtsmodel als na te volgen voorbeeld zou hebben aangeprezen. Kan de regering nog eens precies aangeven wat het IMF over het functionele model heeft geschreven? Is het persbericht daarmee in overeenstemming? Zo nee, op welke punten niet? Zo ja, waarom vindt het Nederlandse model dan nog steeds geen enkele navolging?

**Dubbele markttoetredingstoets**

De in de Wft voorgestelde «dubbele markttoetredingstoets» bij de vergunningverlening door DNB en AFM en de overlap in het operationele toezicht door beide toezichthouders tast de concurrentiepositie aan van statutair in Nederland gevestigde financiële instellingen. Is de regering van mening dat hier inderdaad sprake is van een concurrentienadeel, of van de dreiging daarvan, doordat branchegenoten in andere (lid)staten niet te maken hebben met een dubbele toets bij de vergunningverlening en geen overlap in het operationele toezicht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wordt het functionele model dan toch doorgezet? Is de regering overigens van mening dat gedrag vóóraf, d.w.z. bij de vergunningverlening, getoetst kan worden? Gebeurt dat ook in enig andere lidstaat? Is dat overigens wel toegestaan op basis van het in de EU-richtlijnen vastgelegde systeem van «één vergunningverlener»? Is de Europese Commissie hierover geraadpleegd? Zo ja, wat was haar reactie? Zo nee, waarom niet?

**Taakstellingsbepaling DNB verzwakt bescherming van verzekerden**

Kan de regering bevestigen dat onder de huidige Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 de toezichthouder zich moet laten leiden door één doelstelling, te weten de bescherming van verzekerden? Heeft de taakstellingsbepaling van DNB (art. 1:8 Wft) tot gevolg dat DNB een dubbele doelstelling gaat behartigen bij het prudentiële toezicht op verzekeraars: de solviditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector? Deelt de regering de mening dat beide doelstellingen kunnen conflicteren? Als bijvoorbeeld een kredietinstelling binnen een financieel conglomeraat in moeilijk vaarwater komt, kan en mag DNB dan op grond van art. 1:8 Wft toestaan dat de «oversolvabiliteit» van een tot het conglomeraat behorende verzekeraar wordt gebruikt om de problemen op te lossen (bijv. door intra-concern leningen te verstrekken waaraan een groot kredietrisico is verbonden)? Indien de bank vervolgens toch failleert en de leningen niet kan terugbetalen, zou dan de continuïteit van de verzekeraar niet in gevaar kunnen komen, waardoor verzekerden worden gedupeerd? Zou in art. 1:8 niet duidelijk moeten worden bepaald dat DNB, in ieder geval wat betreft verzekeringsproducten, zich alleen moet laten leiden door de bescherming van verzekerden?

**Overregulering**

Kan de regering zich vinden in de stelling dat gedragstoezicht nodig is voor alle financiële instellingen, prudentieel toezicht alleen voor banken, verzekeraars en bepaalde effecteninstellingen (namelijk effecteninstellingen die gelden/effecten van beleggers onder zich houden) en systeemtoezicht alleen voor banken? Zal het Nederlandse model er niet toe leiden dat alle financiële instellingen, ongeacht de door hen uitgeoefende activiteiten en daarmee samenhangende risico's, onder zowel gedragstoezicht als prudentieel toezicht als systeemtoezicht komen te staan? Waarom wil de regering prudentieel toezicht (solvabiliteitstoezicht) invoeren voor beheerders van beleggingsfondsen? Zij mogen toch nimmer gelden/effecten van beleggers onder zich hebben? Kennen andere landen solvabiliteitstoezicht op beheerders van beleggingsfondsen en, zo ja, gaat men net als in Nederland verder dan vereist onder de nieuwe ICBE-richtlijn? Wordt zo de concurrentiepositie met Luxemburg en Ierland niet onnodig verder aangetast?

### Vergunningverlening

Kan de regering uitleggen waarom de AFM alleen bij banken die het effectenbedrijf uitoefenen preventief moet kunnen toetsen en een marktexit moet kunnen bewerkstelligen? Waarom geldt dit niet voor bijv. verzekeraars die zich niet houden aan de gedragsregels? Kan de regering reageren op de in de juridische literatuur genoemde bestuursrechtelijke bezwaren tegen het systeem van een verklaring van geen bezwaar? Is bijv. sprake van een beschikking? Hoe zit het met de rechtsbescherming in geval van een weigering om de verklaring van geen bezwaar te verstrekken? Is uit een oogpunt van rechtsbescherming, transparantie en eenvoud een systeem waarbij de AFM en DNB ieder separate vergunningen afgeven op hun eigen toezichtterrein, zoals in Australië, niet beter?

### Overlap

Het voorgestelde model leidt vooral tot overlap bij het integriteittoezicht (betrouwbaarheidstoetsing en integere bedrijfsvoering). Waarom wordt het integriteittoezicht voor alle financiële instellingen niet geconcentreerd bij de AFM? Zou de AFM niet moeten worden belast met het toezicht op alle illegale financiële activiteiten, inclusief illegale banken en verzekeraars? Hierdoor zouden bovendien de strafrechtelijke autoriteiten te maken krijgen met één loket: de AFM.

### Machtsconcentratie bij toezichthouders

Zou de Wft gelet op de machtsconcentratie bij de toezichthouders niet moeten voorzien in versterking van de «checks and balances» bij de boeteoplegging, zeker nu de minister van Financiën heeft aangekondigd dat hij veel hogere bestuurlijke boetes mogelijk wil maken? Wat denkt de regering van de gedachte om de voorbereiding van het boetebesluit niet in handen te leggen van de boetefunctionaris (een medewerker van de toezichthouder) maar van een Adviescommissie Sancties, die bestaat uit rechters en onafhankelijke deskundigen? Waarom wordt de bezwaarschriftprocedure niet afgeschaft (net zoals bij de OPTA en de NMa), zodat betrokkenen een boetebesluit direct kunnen voorleggen aan de rechter? Deelt de regering het standpunt dat het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van een vage norm in strijd is met het Lex certa-beginsel?

### Toezicht en handhaving

Heeft de regering overwogen om te differentiëren tussen de bevoegdheden van de AFM en DNB? Zou de AFM *ren tussen de bevoegdheden van de AFM en DNB? geschaft (net zoals bij de OPTA en de NMa), zodat betrokken een boetebesluit dire*boetebesluiten niet integraal openbaar dienen te maken? Zou deze verplichte transparantie de bekendheid met de normen en daarmee de handhaving niet kunnen bevorderen? In de memorie van toelichting wordt verder op verschillende plaatsen benadrukt dat de AFM als zij een overtreding constateert tot handhaving kán (maar niet moet) besluiten. Zou de AFM in dergelijke gevallen niet wettelijk moeten worden verplicht om haar handhavinginstrumentarium te gebruiken (gedogen of een onderhandse waarschuwing is dan niet langer toegestaan)? Waarom wordt aan de consument niet de bevoegdheid verleend om een verzoek tot handhaving in te dienen? Heeft de regering overwogen om (net als in het Verenigd Koninkrijk) privaatrechtelijke sancties mogelijk te maken, zodat de consument schadeloos kan worden gesteld?

### Regelgevende bevoegdheden

Is het waar dat het aantal niveaus van regelgeving voor banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen als gevolg van de Wft zal toenemen? Hoeveel amvb's zullen op basis van de Wft worden vastgesteld?

### Artt. 1:16 en 1:17

In het kader van de controle door de externe accountant van de jaarrekening van de AFM, hebben de leden van de farctie van de PvdA de vraag of zich geen verstrengeling van belangen voordoet op het moment dat de AFM op haar beurt weer toezicht houdt op deze accountantsorganisatie.

### Artikel 1:83

Graag zouden de leden van de PvdA-fractie van de regering antwoord krijgen op de vraag hoe toezicht wordt gehouden op de verplichting de vergunning binnen 12 maanden te gebruiken. Deze vraag is in het verslag gesteld, maar in de nota niet beantwoord.

### Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel voor de Wet op het financieel toezicht. Zij hebben nog enkele nadere vragen en opmerkingen.

### Planning

De geplande datum van inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht (Wft) is inmiddels twee maal met een half jaar verschoven, overigens zonder dat daaraan veel ruchtbaarheid is gegeven. Deze verschuivingen, het uitstel van deel 4 en het uit de Wft halen van bepaalde deelonderwerpen die dienen ter implementatie van Europese richtlijnen, waaronder de prospectusrichtlijn en de richtlijn marktmisbruik, lijken er echter op te wijzen dat de minister van Financiën ook voor de meest recente planning zijn hand niet in het vuur durft te steken. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe realistisch de huidige planning van de Wft is, zeker nu ook alle lagere regelgeving nog aan de Wft-systematiek moet worden aangepast? Kan de regering een uiterste datum van inwerkingtreding van de gehele Wft, inclusief de lagere regelgeving, garanderen? Zo ja, welke datum is dat?

Parallel aan het onderhavige wetgevingstraject loopt de totstandkoming van de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Dit wetsvoorstel, dat te zijner tijd zou moeten worden opgenomen in het onderhavige voorstel van wet, is aanzienlijk beperkter van omvang dan de Wft. Desalniettemin heeft zelfs dit wetsvoorstel inmiddels al een vertraging opgelopen van bijna twee jaar, onder meer omdat de onderliggende lagere regelgeving niet op tijd gereed was (en nog steeds niet is). Inwerkingtreding wordt nu voorzien voor oktober 2005. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering denkt te voorkomen dat het onderhavige voorstel van wet, dat veel verder strekt dan de Wfd en (derhalve) vele malen omvangrijker is, niet een vergelijkbare, zo niet veel grotere vertraging oploopt? Op welk moment verwacht de regering de onderliggende lagere regelgeving gereed te hebben? De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af of deze lagere regelgeving ook door middel van een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd?

## Richtlijnimplementatie

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of de totstandkoming van de Wft een dermate groot beslag op de capaciteit (mankracht) van Financiën legt dat de implementatie van veel Europese richtlijnen grote vertraging heeft opgelopen? Op dit moment gaat het om de volgende richtlijnen: de ICBE-richtlijnen (nrs. 2001/107 en 2001/108, implementatiedatum 13-08-2003), de richtlijn sanering en liquidatie van kredietinstellingen (nr. 2001/24, implementatiedatum 05-05-2004), de richtlijn financiële conglomeraten (nr. 2002/87, implementatiedatum 11-08-2004), de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (nr. 2002/65, implementatiedatum 9-10-2004), de richtlijn marktmisbruik (nr. 2003/6, implementatiedatum 12-10-2004) en de richtlijn verzekeringsbemiddeling (nr. 2002/92, implementatiedatum 15-01-2005). Waarom geeft de regering geen voorrang aan een adequate implementatie van de Europese richtlijnen in de huidige sectorale toezichtwetten? Een dergelijke implementatie van voornoemde richtlijnen gevolgd door een harmonisatie wet zou een wellicht een betere en overzichtelijkere behandeling vormen dan de voorgestelde behandeling in de vorm van de Wft. Deelt de regering deze mening? Kan de regering verder van de nog te implementeren richtlijnen waarvan de implementatiedatum nog niet is verstreken aangeven of de implementatiedatum wel wordt gehaald?

## Doelstellingen van het wetsvoorstel

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel noemt de regering de drie doelstellingen van het wetsvoorstel: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. Deze doelstellingen worden op zichzelf van harte onderschreven. Zij vormen het fundament van het Wft-bouwwerk, bestaande uit het Algemeen deel en de later bij nota van wijziging toe te voegen bijzondere delen Prudentieel toezicht en Gedragstoezicht. De leden van de fractie van de VVD vragen zich echter ten zeerste af of de gestelde doelen wel worden bereikt met het onderhavige voorstel en de daarop volgende wijzigingen. Naar de mening van deze leden heeft het pas zin om een oordeel te vormen over het Wft-bouwwerk, nadat is vastgesteld dat het fundament ervan deugt. Als er ook maar enige twijfel bestaat over dat fundament, moet niet met de bouw worden gestart en moet nog eens zorgvuldig worden heroverwogen of het bouwwerk wel in de geplande vorm moet worden gerealiseerd. Daarmee wordt voorkomen dat tijdens de bouw gebreken aan het licht komen die niet, of slechts met zeer grote inspanningen kunnen worden hersteld. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarom om een uitgebreide, inhoudelijke reactie op onderstaande bezwaren en dringen aan op een heroverweging van het wetsvoorstel in zijn huidige vorm en opzet.

## Inzichtelijkheid

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over het feit dat de inzichtelijkheid van de wetgeving zou kunnen gaan lijden onder de «cross-sectorale» opzet van de wet. Dit geldt nog niet zozeer voor het algemeen deel van de wet, dat nu voorligt, maar des te meer voor de bijzondere delen die later worden toegevoegd.
De clustering van vergelijkbare, maar inhoudelijk (meer of minder) van elkaar afwijkende verplichtingen voor verschillende soorten financiële instellingen bevordert het inzicht niet. Integendeel, dit leidt tot verwarring. Een clustering van verplichtingen per sector (banken, verzekeraars, effecteninstellingen) is voor deze instellingen beter werkbaar, temeer daar zij op grond van de Europese regelgeving ook sectoraal moeten opereren. Het inventariseren van de verplichtingen voor bijvoorbeeld een nieuw op te richten bank ontaardt in de nieuwe wet in een zoekplaatje. Transpone-

ringstabellen dragen weliswaar bij aan de inzichtelijkheid van de wijzigingen in de nieuwe wet ten opzichte van de oude wetten, maar zouden niet moeten fungeren als structurele oplossing om de wet inzichtelijk te maken. Dat zou immers betekenen dat de structuur van de oude wetten inzichtelijker is dan die van de nieuwe.

### Doelgerichtheid

Ook bij de doelgerichtheid van het wetsvoorstel zetten de leden van de VVD-fractie vraagtekens. Het functionele model functioneert in de praktijk reeds twee jaar zónder Wft. Blijkbaar is een wettelijke codificatie van dit model door middel van twee taakstellingsartikelen daarvoor geen noodzakelijk vereiste. De wijziging van sommige KB's en het nieuwe Convenant tussen AFM en DNB inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van toezicht, regelgeving, beleid, (inter)nationaal overleg en andere taken met een gemeenschappelijk belang, blijken samen een voldoende juridische basis te zijn voor een nieuwe taakverdeling. Het met het wetsvoorstel beoogde doel kan dus ook met aanzienlijk minder inspanning worden bereikt. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat een belangrijke reden om het wetsvoorstel Wft op te stellen is: de noodzaak om bestaande regelgeving beter af te stemmen op het toezichtmodel. Gezien de hiervoor gegeven redenen vragen de leden van de VVD-fractie zich af of deze noodzaak er eigenlijk wel is.

### Marktgerichtheid

Het wetsvoorstel zou de (inter)nationale concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector moeten verbeteren door bij te dragen aan het (inter)nationale en cross-sectorale level playing field, door een vermindering van de toezichtskosten en door flexibel, transparant en slagvaardig toezicht en door rechtszekerheid (memorie van toelichting, par. 1.3). De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel op al deze punten tot een verbetering zal leiden en hebben de indruk dat het voorstel in sommige opzichten juist een verslechtering zal opleveren.
In de eerste plaats zijn inzichtelijkheid en stabiliteit van wetgeving een noodzakelijk vereiste voor rechtszekerheid. Hiervoor hebben deze leden reeds hun twijfels over de inzichtelijkheid geuit. Verder zal de wet binnen afzienbare termijn moeten worden aangepast in verband met nu reeds voorzienbare Europese regels zoals Basel II en Solvency II. Zoals de regering zelf in haar beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag heeft aangegeven, is de geplande levensduur van de wet 10 tot 15 jaar. Wetswijzigingen kunnen in een dergelijke periode niet worden uitgesloten, maar het getuigt van een zekere kortzichtigheid om een wet te introduceren waarvan op voorhand vaststaat dat de levensduur gering is.
In de tweede plaats wordt de vorming van één Europese interne financiële markt eerder belemmerd dan bevorderd door het in de Wft afwijken van de sectorale systematiek van de EU-regelgeving.
Met name grensoverschrijdende fusies en overnames en grensoverschrijdende dienstverrichting worden door de Wft bemoeilijkt.

### Administratieve lasten

In de nota naar aanleiding van het verslag vat de minister de vragen van de leden van de VVD (samen met die van het CDA) samen in de eerste alinea. Op de laatste vraag in deze alinea na is geen van de daar gestelde vragen geheel beantwoord. De regering stelt tevens dat het wetsvoorstel het totale aantal regels voor financiële instellingen vermindert en dat tegenstrijdigheden en onnodige verschillen worden weggenomen. Dit levert echter niet per definitie een vermindering van administratieve lasten op. Het wegnemen van verschillen kan alleen tot een lastenreductie

leiden indien de minst belastende regel als harmonisatienorm wordt gehanteerd. Bovendien levert één geharmoniseerde regel voor drie verschillende soorten instellingen nog steeds nalevingsverplichtingen op met de daarbij behorende lasten. Kan de regering deze leden aantonen dat er bij harmonisering van regels steeds is gekozen voor het minst belastende alternatief en dat daardoor de totale administratieve en overige nalevingskosten zijn verminderd?

In haar beantwoording van de vragen in het verslag van de Tweede Kamer stelt de regering op verschillende plaatsen dat het wetsvoorstel zal leiden tot een lastenverlichting van EUR 40 mln. Die ruimte voor die vermindering zou volgens de regering voornamelijk bestaan binnen de strengere bepalingen die Nederland hanteert boven op EU-richtlijnen. Een nadere uitwerking daarvan en de berekening van de reductie, alsmede de toetsing door Actal, vindt plaats bij de nog volgende delen van het wetsvoorstel. Teneinde het onderhavige wetsvoorstel op dit moment te kunnen beoordelen op zijn merites, verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering dringend om eerst nader inzicht te geven in de uitwerking en berekening van de lastenverlichting, alvorens tot verdere behandeling van het onderhavige voorstel en de volgende delen over te gaan.

In de nota naar aanleiding van het verslag staat vermeld dat het kabinetsbeleid beoogt om i) het aantal regels waarmee ondernemingen en burgers te maken hebben te verminderen, ii) om tegenstrijdige regels weg te nemen, iii) om regelgeving inzichtelijker te maken en iv) om de administratieve lasten deze kabinetsperiode met 25% te verminderen. Uit de reacties van marktpartijen op de consultaties van de eerste drie delen van de Wft blijkt dat de Wft zeer onoverzichtelijk is, waardoor de administratieve lasten fors zullen toenemen. Waarom is de regering voornemens de invoering van de Wft door te zetten zetten nu te voorzien is dat dit het gevolg is, richtlijnimplementatie grote vertraging oploopt (hetgeen de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële markten en instellingen zou kunnen aantast), en gebleken is dat het functionele toezichtmodel ook functioneert zónder Wft? Zou de regering aan kunnen geven hoe de toezichthouders hier tegenover staan?

In de nota onder «Toezicht en handhaving» geeft de regering aan geen overheidspercentage te kunnen geven van de kosten van toezicht. Even verderop geeft de regering aan dat de percentages voor een periode van drie jaar zijn gefixeerd. Is het dan niet zo dat de regering het overheidspercentage wel kan geven, nu het reeds gefixeerd is? Kan de regering verder op basis van de (voorlopige) realisatie 2004 reeds een inschatting maken van de juistheid van het gefixeerde percentage? Zo ja, zijn er tussen de realisatie en het gefixeerde percentage zodanige verschillen dat deze nopen tot een tussentijdse aanpassing van het gefixeerde percentage?

In dezelfde paragraaf wordt de vraag verwoord waarom beleidsvoorbereidend en internationaal overleg ook voor rekening van financiële instellingen moet komen en hoe dit in sommige andere lidstaten is geregeld. Op de laatste vraag wordt door de regering in het geheel geen antwoord gegeven en de eerste vraag wordt afgedaan met «het draagt bij aan de kwaliteit van de toezichtuitvoering» en «(conformiteit met) het profijtbeginsel en de aanbevelingen van het rapport Maat Houden». De leden van de VVD-fractie vragen de regering de redenen om genoemde activiteiten voor rekening te brengen van financiële instellingen uitgebreider toe te lichten.

**Behandeling Wft in tranches**

De regering geeft aan dat de belangrijkste reden voor de «tranchebenadering» in de behandeling van de Wft is dat het wetsvoorstel dermate omvangrijk is dat het moeilijk is om een goede inhoudelijke discussie te voeren als het wetsvoorstel in één keer zou worden ingediend. Wat voor soort discussie staat de regering dan voor ogen? De regering geeft zelf in de nota aan onder «structuur wetsvoorstel en gekozen aanpak» dat het Algemeen deel onlosmakelijk verbonden is met het deel Prudentieel Toezicht en het deel Gedragstoezicht. Hoe wordt bij «tranchebenadering» voorkomen dat er uiteindelijk een wet zal worden ingevoerd waarvan de volledige inhoudelijke gevolgen, die het parlement niet heeft kunnen beoordelen, anders uitpakken dan door de regering voorzien? Is de onmogelijkheid om een goede inhoudelijke discussie te voeren niet juist bij uitstek een reden om de Wft niet in te voeren? Hoe komt de regering tot de conclusie dat de keuze voor de behandelding van de Wft in tranches in overleg met de brancheorganisaties en de Tweede Kamer is gemaakt? De Raad van State heeft al aangegeven zich het recht voor te behouden in advisering over latere delen terug te mogen grijpen op eerdere delen van de Wft. Kan de regering aangeven of de markt deze gelegenheid ook krijgt? Zo nee, waarom niet?

Wat vindt de regering van de gedachte om de totstandkoming van de Wft volgens het huidige schema te verlaten en in plaats daarvan voortvarend en met voorrang de nog liggende (en nog te verwachten) Europese richtlijnen (tijdig) uit te voeren en daarnaast de bestaande wetgeving waar nog nodig aan te passen door middel van een harmonisatiewet? Zo nee, is de regering het eens met de stelling dat uitvoering van deze gedachte het belang van Nederland als Europese lidstaat dient (tijdige richtlijnimplementatie), het belang van de financiële markten dient (behoud van overzichtelijke sectorale wetgeving), de snelheid en de beheersbaarheid van het gehele wetgevingsproces ten goede komt en de kosten van de wetgevingsoperatie aanzienlijk zal beperken?

**Regelgevende bevoegdheden toezichthouders**

In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat toezichthouders technische en organisatorische regels kunnen vaststellen. De wetgever heeft zich in een eerder stadium ten doel gesteld de wildgroei aan toezichthoudersregels en pseudo-regelgeving als «interpretaties» en «nadere uitleggen» uit te bannen door de regelgeving op een passend, hoger niveau te brengen. Desalniettemin biedt de Wft nog ruime en soms ongeclausuleerde mogelijkheden tot het (laten) vaststellen van regels «bij of krachtens» amvb. Kan de regering aangegeven waarom in de Wft in dit opzicht niet vaker en meer afgebakend is bepaald dat regelgeving alleen «bij amvb» of «bij ministeriële regeling» kan worden vastgesteld?

Ervaringen met de regelgevingsbevoegdheid van de toezichthouders onder de sectorale toezichtwetten hebben geleerd dat de toezichthouders, met name de AFM, hier gretig gebruik van maken. Dit levert extra administratieve lasten op en vaak gaan deze regels veel verder dan alleen te zien op technische en organisatorische aspecten. Kan de regering om een nieuwe wildgroei aan toezichthouderregels en daarmee nieuwe administratieve lasten te voorkomen een specifiekere definitie geven van wat precies onder technische en organisatorische regels moet worden verstaan dan nu in de nota naar aanleiding van het verslag is gebeurd? In de nota gaat de regering er vanuit dat onder technische onderwerpen vallen onderwerpen waarvoor een hoge mate van deskundigheid over de uitvoering vereist is. De vraag rijst of de uitvoering van regels (en de daarvoor al dan niet benodigde deskundigheid) wel ziet op technische

regels en niet veeleer op organisatorische regels. Is het niet veel logischer dat men bij technische regels moet denken aan bijvoorbeeld bepaalde berekeningen (zoals in de bijlagen in de huidige Nadere Regeling gedragstoezicht effectenverkeer 2002)? De regering suggereert dat objectieve kennis en deskundigheid niet bij het Ministerie van Financiën aanwezig zou zijn en wel bij de toezichthouders. Is het niet aannemelijker dat het ministerie met name objectiever zal zijn? Kan de regering voorts aangeven hoe wordt voorkomen dat als gevolg van de Lamfalussy-systematiek alsnog zeer gedetailleerde toezichthoudersregels zullen worden geïntroduceerd?

Hoe gaat de regering optreden tegen toezichthouders die toch regels vaststellen die verder gaan dan alleen technisch en organisatorisch? Zal de Wft een rechtsgang voor marktpartijen mogelijk maken indien zij van oordeel zijn dat toezichthouderregels te ver gaan? Zo nee, waarom niet?

**Overlap**

In de nota naar aanleiding van het verslag staat vermeld dat overlap in toezicht wordt voorkomen en dat daar waar DNB en de AFM met elkaar te maken hebben, zij verplicht zijn tot samenwerking. Waarom is deze verplichting tot samenwerking niet in de Wft opgenomen? Hoe zit dat met de samenwerking met andere toezichthouders, als de NMa, de Zorgautoriteit i.o. en de Consumentenautoriteit i.o.?

In de nota is opgenomen dat de regels voor prudentieel toezicht en gedragstoezicht in verschillende delen zijn opgenomen. Hieruit vloeit uiteraard niet automatisch een duidelijke taakstelling voort tussen de AFM en DNB. Kan de regering uitleggen waarom de scheiding tussen prudentieel en gedragstoezicht niet in de Wft zelf is opgenomen, maar pas wordt aangebracht in de lagere regelgeving. Is een zo essentieel onderdeel van het functionele toezichtsmodel niet juist iets dat in de wet zelf moet zijn geregeld? Zo nee, waarom niet?

Kan de regering meer expliciet aangeven waarom bepaalde toezichtsonderwerpen niet exclusief aan hetzij de prudentiële, hetzij de gedragstoezichthouder zijn toegewezen? Kan de regering mee informatie geven over de bevindingen van de Commissie van Wijze Mannen die de werking van het eerste Convenant heeft geëvalueerd? Kan de regering ook aangeven tot welke aanbevelingen dit heeft geleid en welke van die aanbevelingen op welke wijze tot aanpassing van het Convenant hebben geleid? Zijn marktpartijen nog in de gelegenheid geweest het herziene Convenant te becommentariëren? Zo nee, waarom niet?

**Europese ontwikkelingen**

Het Committee of European Securities Regulators (CESR) onder voorzitterschap van dhr. Docters van Leeuwen heeft onlangs een rapport geconsulteerd getiteld «Preliminary Progress Report: Which Supervisory tools for the EU securities markets?» In dit rapport stellen de Europese toezichthouders, waaronder de AFM, onder meer dat ze van mening zijn dat iedere individuele toezichthouder dezelfde bevoegdheden moet hebben als haar Europese collega toezichthouders hebben. Wat is de mening van de regering over dit rapport en dit voorstel? Zal dit niet resulteren in een verzameling per individuele toezichthouder van de meest vergaande bevoegdheden zoals onder meer de regelgevende bevoegdheid? Hoe verhoudt zich dit met de Wft, waarin wordt aangegeven dat toezichthouders alleen technische en organisatorische regels kunnen vaststellen?

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat de meeste landen in Europa sprake is van een ontwikkeling van een traditioneel sectoraal model in de richting van een cross-sectoraal model. De wetgeving voor financiële instellingen is in andere lidstaten juist volgens het sectorale model vormgegeven omdat de Europese financiële markten sectoraal zijn georganiseerd. Ook de Europese richtlijnen zijn sectoraal van aard. Waarom is de wetgever in Nederland aan deze in Europees perspectief geziene «Alleingang» begonnen? (NB: in het verslag werd deze vraag reeds gesteld (het Nederlandse model lijkt door te schieten ten opzichte van Europese regelgeving), die door de regering ten onrechte werd opgevat als een vraag om niet verder te gaan dan de Europese minimumregels bij implementatie van richtlijnen in Nederlandse wetgeving.)

Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als een aantal Europese organisaties van marktpartijen discussiëren momenteel over de prioriteiten voor de financiële sector voor de komende jaren. In deze debatten komt sterk naar voren dat er de komende jaren niet zozeer behoefte is aan nog meer regelgeving, maar vooral aan adequate implementatie van aanvaarde richtlijnen, een goed toezicht op naleving van de betrokken regels en samenwerking tussen toezichthouders. In dit kader wordt ook gesproken over de meest wenselijke vormgeving van het toezicht. Het Nederlandse model speelt in de onderhavige discussies echter geen enkele rol. Kan de regering aangeven wat zijn positie in dit Europese krachtenveld is? Naar welk Europees model streeft zij en hoe groot schat de regering haar kansen in? Wat vindt de regering van de publicatie van twee ambtenaren van het Ministerie van Financiën (Schoenmaker en Van Oosterloo), die een pleidooi houden voor versterking van het beginsel van home country control, aangevuld met een Europees mandaat. Kan de regering precies uitleggen wat dat model inhoudt en hoe zich dat verhoudt tot het Nederlandse functionele model?

In de media is nogal wat aandacht besteed aan de beoordeling van het IMF van de Nederlandse financiële sector. De regering heeft de uitkomsten van die beoordeling wereldkundig gemaakt met een persbericht waarin werd gemeld dat het IMF het Nederlandse functionele toezichtsmodel als na te volgen voorbeeld zou hebben aangeprezen. Kan de regering nog eens precies aangeven wat het IMF over het functionele model heeft geschreven?

**Dubbele markttoetredingstoets**

De in de Wft voorgestelde «dubbele markttoetredingstoets» bij de vergunningverlening door DNB en AFM en de overlap in het operationele toezicht door beide toezichthouders tast de concurrentiepositie aan van statutair in Nederland gevestigde financiële instellingen. Is de regering van mening dat hier inderdaad sprake is van een concurrentienadeel, of van de dreiging daarvan, doordat branchegenoten in andere (lid)staten niet te maken hebben met een dubbele toets bij de vergunningverlening en geen overlap in het operationele toezicht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wordt het functionele model dan toch doorgezet? Is de regering overigens van mening dat gedrag vóóraf, d.w.z. bij de vergunningverlening, getoetst kan worden? Gebeurt dat ook in enig andere lidstaat? Is dat overigens wel toegestaan op basis van het in de EU-richtlijnen vastgelegde systeem van «één vergunningverlener»? Is de Europese Commissie hierover geraadpleegd? Zo ja, wat was haar reactie? Zo nee, waarom niet?

### Ingrijpende toezichtmaatregelen

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat indien de gedragstoezichthouder van mening is dat er een «ingrijpende toezichtmaatregel» moet worden getroffen (bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning), de prudentiële, vergunningverlenende toezichthouder zwaarwegende argumenten hier tegenin moet brengen indien hij dat niet wil doen. Is het niet logischer om die bepaling om te draaien, in die zin dat de gedragstoezichthouder zwaarwegende argumenten moet hebben om met zijn voorstel tot intrekking van de vergunning te komen? Zo ja, wat gaat de regering voorstellen om dit te veranderen? Zo nee, waarom niet? Is het ten algemene niet beter dat een besluit tot het treffen van een «ingrijpende toezichthoudersmaatregel» niet altijd de voorafgaande goedkeuring van beide toezichthouders moet hebben? Zo nee, waarom niet?

### Publicatiebevoegdheid en geheimhoudingsplicht

Op verschillende plekken in de hele nota komt de regering naar voren met de stelling dat een bestuurlijke boete een strafmaatregel is en dat derhalve de waarborgen gelden die verscheidene verdragen bieden aan burgers bij de afdoening van strafmaatregelen. Kan de regering aangeven waarom publicatie van een boete niet ook als strafmaatregel zou moeten worden bezien waarop derhalve dezelfde waarborgen van toepassing zijn? Het bestraffende element zit in de publicatie wel degelijk besloten. Vindt de regering niet dat in verband met het bestraffende element en het element van waarschuwing van het publiek, publicatie van boetes niet zou mogen geschieden bij financiële instellingen die zijn geregistreerd dan wel een vergunning hebben (in dat geval behoeft het publiek namelijk niet te worden gewaarschuwd voor de activiteiten van de instelling)?

Op de vraag in de nota of de uitzonderingen op de geheimhoudingsbepalingen niet teveel zijn opgerekt stelt de regering onder andere dat er voldoende waarborgen zijn, waaronder dat «het beoogde gebruik van de gegevens verband moet houden met het toezicht op financiële markten». Is de regering niet van oordeel dat deze «waarborg» zou ruim is dat feitelijk van een waarborg geen sprake is en dat de toezichthouder dus vrij spel heeft?

### Artt. 1:16 en 1:17

In het kader van de controle door de externe accountant van de jaarrekening van de AFM, hebben de leden van de VVD-fractie de vraag of zich geen verstrengeling van belangen voordoet op het moment dat de AFM op haar beurt weer toezicht houdt op deze accountantsorganisatie.

### Artikel 1:83

Graag zouden de leden van de VVD-fractie van de regering antwoord krijgen op de vraag hoe toezicht wordt gehouden op de verplichting de vergunning binnen 12 maanden te gebruiken. Deze vraag is in het verslag gesteld, maar in de nota niet beantwoord.

### Vragen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie zouden voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel graag een nadere beantwoording ontvangen van de vragen die zij hebben gesteld over de verdeling van de toezichttaken over de beide toezichthouders. De beantwoording ging voorbij aan de vragen die betrekking hadden op de steeds vaker voorkomende verweving van de functies binnen één instelling.

De toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag veronderstellen dat er een duidelijk onderscheid te maken is tussen de organen die vooral te maken hebben met prudentieel toezicht en de organen die vooral te maken hebben met gedragstoezicht. In ieder geval wanneer er sprake is van verweving binnen één organisatie zal er sprake zijn van een afbakeningsprobleem. De stelling van de regering dat een instelling óf te maken heeft met vooral prudentieel toezicht óf vooral met gedrags-toezicht gaat in een dergelijk geval niet op. Is in een dergelijke situatie wel eenvoudig vast te stellen of een vergunning moet worden aangevraagd bij de AFM of bij DNB? Of moeten dergelijke instellingen bij beide toezichthouders een vergunning aanvragen?
Ook moet van tevoren duidelijk zijn welke toezichthouder bij dergelijke instellingen de primaire verantwoordelijkheid heeft op het functioneren. Graag zouden de leden van de SGP-fractie antwoord willen krijgen op de vraag of op beide punten in de wet niet meer duidelijkheid moet worden geboden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De griffier van de commissie,
Berck