

Vergaderjaar 2004–2005

**29 708**

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

**Nr. 9**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 23 februari 2005

In het nader verslag hebben diverse malen twee of drie fracties dezelfde of nagenoeg dezelfde vraag gesteld. Deze «vergelijkbare» vragen worden in de onderhavige nota gezamenlijk behandeld. Dit verdient om redenen van toegankelijkheid de voorkeur boven afzonderlijke beantwoording, waartoe de indeling van het nader verslag in beginsel aanleiding zou geven.<sup>1</sup> Met de gezamenlijke behandeling wordt voorkomen dat veelvuldig moet worden verwezen naar eerder beantwoorde, vergelijkbare vragen. De nota is systematisch naar onderwerp ingedeeld.

#### **Procedure van behandeling van het wetsvoorstel**

*De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden diverse vragen over de behandeling van het wetsvoorstel in tranches. Bij deze leden leven zorgen of met een tranchebenadering wel een goede inhoudelijke discussie kan plaatsvinden.*

Het wetsvoorstel is omvangrijk en complex. Het regelt het gehele prudentieel en gedragstoezicht op de financiële markten. Daar staat tegenover dat met het wetsvoorstel acht bestaande toezichtwetten, inclusief daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en toezichthouderregels worden ingetrokken. Vanwege de omvang van het wetsvoorstel is de indiening in drieën gesplitst: het Algemeen deel (wetsvoorstel), het Deel Prudentieel toezicht (de eerste nota van wijziging) en het Deel Gedragstoezicht (de tweede nota van wijziging). Deze delen zijn inhoudelijk goed van elkaar te onderscheiden. Het overgangsrecht wordt in een afzonderlijke invoeringswet geregeld. Het Algemeen deel bevat de volgende onderwerpen:

- definitiebepalingen;
- rekening en verantwoording van de toezichthouders;
- samenwerking tussen toezichthouders (nationaal en internationaal);
- toezicht- en handhavingsbevoegdheden;
- geheimhoudingsplicht en de uitzonderingen daarop;
- publicatiemogelijkheden;
- procedurebepalingen over vergunningen, ontheffingen en notificaties door buitenlandse financiële ondernemingen;
- de inrichting van het register van de toezichthouders;

<sup>1</sup> Zie aanwijzing 293 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

- beroepsprocedure.

Het Deel Prudentieel toezicht bevat de inhoudelijke regels met betrekking tot het prudentieel toezicht dat door de Nederlandsche Bank (hierna: DNB) zal worden uitgevoerd. Daarin komen de volgende aspecten aan bod:

- afbakening van financiële ondernemingen die onder het prudentieel toezicht vallen: banken, clearinginstellingen, elektronischgeldinstellingen en verzekeraars;
- regels die voor vergunningverlening, notificatie of ontheffing gelden;
- prudentiële regels waaraan de financiële ondernemingen moeten voldoen (minimum eigen vermogen, solvabiliteit, liquiditeit, technische voorzieningen, deskundigheid, betrouwbaarheid, boekhouding en rapportage);
- bijzondere maatregelen in het geval van een dreigende déconfiture, zoals de portefeuilleoverdracht, herstelplan en opvangregeling bij verzekeraars, het depositogarantie- en beleggerscompensatiestelsel, de noodregeling, saneringsmaatregelen en liquiditeitsprocedures.

Het Deel Gedragstoezicht bevat de materiële regels van het gedrags- toezicht dat door de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) zal worden uitgevoerd. Daarin komen onder meer de volgende aspecten aan bod:

- afbakening van activiteiten van financiële ondernemingen die onder het gedragstoezicht staan (het aanbieden van, bemiddelen in, en adviseren over financiële producten, het beheren van individuele vermogens, optreden als (onder)gevolmachtigd agent en herverzekeringsbemiddeling);
- regels die voor vergunningverlening, notificatie of ontheffing gelden;
- uitzonderingen van de vergunningplicht voor financiële ondernemingen die als een prudentiële vergunning hebben;
- gedragsregels die gelden voor de verschillende activiteiten. Deze eisen zien onder meer op de structurering en inrichting van financiële ondernemingen, zorgvuldige dienstverlening, rapportage, informatieverstrekking aan consumenten en zorgplichten;
- regels voor het aanbieden van effecten en beleggingsobjecten;
- regels voor het houden van een markt in financiële instrumenten (beurs);
- regels voor het melden van stemmen, kapitaal, zeggenschap en kapitaalbelang in beursgenoteerde vennootschappen;
- regels ter voorkoming van marktmisbruik en voor het optreden op markten in financiële instrumenten.

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt bevat elk deel van het wetsvoorstel onderwerpen die goed zijn af te bakenen. Dit maakt dat een discussie over de afzonderlijke delen met de Tweede Kamer goed mogelijk zou moeten zijn. Dit neemt uiteraard niet weg dat er samenhang is tussen de verschillende delen en dat de consistentie aandacht vraagt. Dit geldt met name voor het gebruik van terminologie, de bepalingen inzake samenwerking tussen de toezichthouders en de wijze van vergunningverlening aan financiële ondernemingen die activiteiten verrichten die zowel door het Deel Prudentieel toezicht als door het Deel Gedragstoezicht worden gereguleerd. Deze onderwerpen krijgen in de voorbereiding bijzondere aandacht. Daarnaast kan de consistentie worden gewaarborgd door de eerder met de Tweede Kamer besproken mogelijkheid om de stemming over het wetsvoorstel aan te houden totdat het Deel Gedragstoezicht is behandeld. De regering is van mening dat met deze aanpak een inhoudelijke behandeling mogelijk is en dat ook de samenhang en consistentie tussen de delen inhoudelijk te beoordelen is. Eerst worden specifieke onderwerpen besproken, waarna een integrale eindbeoordeling kan plaatsvinden. Ook de Raad van State geeft zijn advies over het wetsvoorstel per deel en heeft aangegeven bij het Deel Gedragstoezicht nog een oordeel over het geheel te zullen geven.

Bij de aanvang van het project is met verschillende brancheorganisaties gesproken over de aanpak. In overleg met hen is gekozen voor een tranchegewijze benadering van de marktconsultatie. Gedurende het traject is de aanpak diverse keren onderwerp van overleg met de sector geweest. Dit heeft geleid tot aanpassing van de consultatiemethode, onder meer door het houden van terugkoppelingsbijeenkomsten om duidelijk te maken wat er met de uitkomsten van de consultatie is gedaan.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering zich er in kan vinden dat gedragstoezicht nodig is voor alle financiële instellingen, prudentieel toezicht alleen voor banken, verzekeraars en bepaalde effecteninstellingen en systeemtoezicht alleen voor banken. Vervolgens vroegen deze leden of het Nederlandse model er niet toe zal 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.*

Basisgedachte achter de hervorming van het toezicht is dat het toezicht niet langer sectoraal georiënteerd is, maar naar doelstelling (functioneel), zoals weergegeven in de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector.<sup>1</sup> Activiteiten waarbij de financiële soliditeit moet worden gewaarborgd, worden onderworpen aan prudentieel toezicht, ongeacht door welk type financiële onderneming zij worden verricht. Extern gedrag dat gelet op de doelstellingen van dit wetsvoorstel om extra waarborgen vraagt, wordt onderworpen aan gedragstoezicht, eveneens ongeacht door welk type financiële onderneming zij worden verricht. De vraag welk type financiële onderneming aan wat voor soort toezicht wordt onderworpen is een vraag die beter past in het sectorale denkraam dan in het functionele denkraam. Dat neemt evenwel niet weg dat bij sommige financiële ondernemingen het accent ligt op de financiële soliditeit, terwijl bij andere financiële ondernemingen het gedrag eerder een punt van aandacht vormt. In die zin kan worden gezegd dat bij banken en verzekeraars het zwaartepunt ligt bij toezicht op de financiële soliditeit terwijl dit bij beleggingsondernemingen en effecteninstellingen op het toezicht op het externe gedrag ligt. Het functionele toezichtmodel zal er niet toe leiden dat alle financiële ondernemingen voor al hun activiteiten onder het volledige gedragstoezicht en prudentieel toezicht vallen. Zij vallen slechts onder genoemde vormen van toezicht voor zover hun activiteiten daartoe aanleiding geven. Het zgn. systeemtoezicht ten slotte ziet niet op individuele financiële ondernemingen maar op de stabiliteit van het financiële stelsel als zodanig.

*Dezelfde leden vroegen of de regering prudentieel toezicht (solvabiliteits-toezicht) in wil voeren voor beheerders van beleggingsfondsen en hoe dit de concurrentiepositie van de instellingen raakt.*

In het Deel Prudentieel toezicht zullen de prudentiële regels voor beleggingsinstellingen worden overgenomen uit het wetsvoorstel<sup>2</sup> tot wijziging van de Wet toezicht beleggingsinstellingen met het oog op de modernisering van de wet en implementatie van richtlijn nr. 2001/107/EG en richtlijn nr. 2001/108/EG van 21 januari 2002 en het daarop te baseren besluit tot wijziging van het Besluit toezicht beleggingsinstellingen. Ten opzichte van voorgenomen regelgeving worden in onderhavig wetsvoorstel de prudentiële regels niet materieel gewijzigd. In genoemde voorgenomen regelgeving worden verschillende eisen aan het eigen vermogen van de beheerders van alle beleggingsinstellingen gesteld. Ten eerste worden er absolute minimumbedragen opgelegd aan beheerders van alle beleggingsinstellingen. Deze minimumbedragen functioneren als drempelwaarden. Vervolgens wordt er een aanvullende eis gesteld aan het eigen vermogen van een beheerder van een beleggingsinstelling voor

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 122, nr. 2, blz. 20 e.v.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 998, nrs. 1–2.

collectieve beleggingen in effecten (zgn. ICBE-beheerders) die gerelateerd is aan de waarde van het beheerde vermogen. Deze eis heeft tot doel de continuïteit van het bedrijf van de beheerder te garanderen. Ook wordt er alleen aan ICBE-beheerders een aanvullende eigenvermogens eis opgelegd waarvan de hoogte gekoppeld is aan de vaste kosten van de beheerder. Alleen deze laatste twee eisen, die voortvloeien uit de zgn. ICBE-richtlijn<sup>1</sup>, zoals gewijzigd bij bovengenoemde richtlijnen, kunnen aangeduid worden als solvabiliteitseisen.

Het is strikt genomen juist dat beheerders geen gelden en of effecten van beleggers onder zich hebben, maar de waarde van het beheerde vermogen zegt wel iets over de omvang van het bedrijf van de beheerder en de (operationele) risico's die hij hierdoor loopt. De kosten van een beheerder bepalen mede de financiële risico's van beheerder. Het solvabiliteitstoezicht strekt zich uit tot deze verschillende soorten risico's. In het Deel Prudentieel toezicht zal, evenals in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, derhalve slechts voor ICBE-beheerders solvabiliteitstoezicht worden geregeld. De Nederlandse regels op dit gebied gaan niet verder dan noodzakelijk is op basis van de ICBE-richtlijn. Met betrekking tot dit onderwerp is sprake van geharmoniseerde regelgeving binnen de EU en wordt de concurrentiepositie van Nederlandse financiële ondernemingen door implementatie van Europese voorschriften ten opzichte van soortgelijke ondernemingen in andere EU-lidstaten zoals Luxemburg en Ierland niet verslechterd.

### **Doelstellingen wetsvoorstel**

*De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of de drie doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid worden gehaald. Dit mede naar aanleiding van kritische opmerkingen van het Verbond van Verzekeraars (het Verbond), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en een preadvies dat is verschenen voor de Vereniging voor Effectenrecht (VvE).*

Gezien het grote aantal deelvragen dat hierover in het nader verslag is gesteld wordt hieronder ingegaan op de visie van de regering op het bereiken van deze doelstellingen. Aan het eind wordt ingegaan op de opmerkingen van het Verbond, de NVB en het preadvies voor de VvE terzake.

De structuur van de huidige sectorale wetgeving is sterk aan vernieuwing toe. Een discussiant omschreef het treffend tijdens een in 2003 door het ministerie georganiseerd seminar: de hervorming van de toezichtwetgeving is te vergelijken met een winterbeurt van de tuin die nodig is geworden door gebrek aan aandacht van de tuinman voor de samenhang in de tuin.<sup>2</sup> De regering is van mening dat het is goed is dat de herziening plaatsvindt.

De structuur van de sectorale wetgeving sluit niet meer aan bij de cross-sectorale marktontwikkelingen. Hierdoor ontstaan onnodige verschillen tussen sectoren, bestaat het risico van overlap in de toezichtuitvoering en is het inpassen van cross-sectoraal beleid moeilijk. Verder kent de huidige wetgeving qua niveau van regelgeving grote verschillen. Waar een norm voor de ene categorie financiële ondernemingen in de wet is opgenomen, kan die voor een andere categorie in een algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of zelfs toezichthouderregel zijn vastgelegd. Dit maakt dat de huidige wetgeving wat betreft inzichtelijkheid, consistentie en doelgerichtheid sterk kan worden verbeterd. Daar komt bij dat het onderscheid in het functionele toezichtmodel tussen gedragstoezicht en prudentieel toezicht dwars door de huidige wetgeving heen loopt. Zo is soms het toezicht op onderdelen van wetsartikelen opgesplitst tussen DNB en de AFM. Dit vergroot de kans op overlap en lacunes, en is voor de

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 85/611/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (ICBE) (PbEG L 375).

<sup>2</sup> Zie p. 19 in de bundel Seminar hervorming financiële toezichtwetgeving. Deventer Kluwer 2004.

praktijk weinig inzichtelijk. Om de genoemde redenen kan de kanteling van het toezicht binnen de sectorale wetgeving niet anders worden gezien dan als een tijdelijke situatie. Met de Wet financiële dienstverlening (Wfd) wordt een eerste, belangrijke stap gezet naar cross-sectorale wetgeving. Het is zaak dit uit te breiden naar andere aspecten van het toezicht. De achterstand bij de implementaties van EU-richtlijnen doet hier niets aan af. Naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie merkt de regering op dat ook DNB en de AFM van mening zijn dat het wetsvoorstel noodzakelijk is.

Een *inzichtelijke* opbouw kan tot stand worden gebracht door het clusteren van samenhangende onderwerpen en door verschillen slechts toe te laten voor zover zij inhoudelijk zijn ingegeven. In het wetsvoorstel is niet meer per sector geregeld welke normen er gelden, maar per onderwerp. Dit zal er toe leiden dat in de wet- en regelgeving waar mogelijk cross-sectoraal dezelfde normen gelden, gelijksoortige normen bij elkaar worden geplaatst en eventuele verschillen tussen categorieën financiële ondernemingen inzichtelijk worden.

Het wetsvoorstel omvat acht bestaande wetten en de voorgenomen Wfd. Gelijksoortige onderwerpen die nu nog verspreid in deze wetten staan, worden bij elkaar geplaatst. Deze opbouw heeft ook een harmoniserende werking. Het bijeenbrengen van regels in één wet bevordert bijvoorbeeld ook het consistente gebruik van begrippen. Verder wordt beter aangesloten bij algemene wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht.

Ook de bijzondere delen volgen deze opzet. De verschillende onderwerpen van het prudentieel toezicht respectievelijk het gedragtoezicht worden bij elkaar geplaatst. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan het scala aan financiële activiteiten dat door marktpartijen wordt ontplooid, variërend van een onderneming wier enige activiteit bemiddelen is, van een kredietinstelling of een verzekeraar tot financiële groepen waarbinnen alle denkbare financiële activiteiten worden ondernomen. Deze opzet maakt het mogelijk dat financiële ondernemingen op eenvoudige wijze op basis van de plaats van hun zetel en per onderwerp kunnen zien welke bepalingen op hen van toepassing zijn. Verder worden zo herhalingen in de wettekst voorkomen. Tijdens de consultatie is op deze opzet kritiek geuit en is voorgesteld om te kiezen voor een indeling per soort onderneming zodat bijvoorbeeld alle regels voor een bank bij elkaar staan. Vanwege de geschetste voordelen van de cross-sectorale aanpak is dat voorstel niet gevolgd. Om tegelijkertijd aan deze kritiek tegemoet te komen, wordt conform het advies van de Raad van State – die overigens heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de gekozen opzet – in een bijlage bij de toelichting per categorie onderneming aangegeven welke artikelen op die categorie van toepassing zijn. Dit zal door middel van een transponeringstabel bij de bijzondere delen plaatsvinden. De regelgeving die onder het wetsvoorstel tot stand zal komen wordt ook inzichtelijker dan de bestaande regelgeving. De algemene maatregelen van bestuur worden gestructureerd naar onderwerp (bekostiging van het toezicht, prudentiële eisen voor de toegang, de nadere gedragsregels over marktoptreden). Het is de bedoeling dat de toezichthouderregels, voor zover die worden opgesteld, eveneens deze structuur volgen. Om het bouwwerk consistent en inzichtelijk te houden zal strak de hand worden gehouden aan de volgende indeling: hoofdlijnen in de wet, uitwerking in een algemene maatregel van bestuur en technische en organisatorische bepalingen in een toezichthouderregel. In de huidige regelgeving is dit onderscheid niet strikt doorgevoerd zodat bijvoorbeeld toezichthouderregels elementen bevatten die op het niveau van de algemene maatregel van bestuur thuis horen.

Met *doelgerichtheid* wordt bedoeld dat de structuur van de financiële toezichtwetgeving ondersteunend is aan de noodzaak om het functionele toezichtmodel tot zijn recht te laten komen. Het wetsvoorstel biedt voor het toezichtmodel een heldere structuur. Algemene aspecten van het toezicht, inclusief de taakopdracht aan DNB en de AFM en de samenwerking tussen beide, is opgenomen in het Algemeen deel. Het Deel Prudentieel toezicht bevat de prudentiële normen waarop DNB toezicht houdt. Het Deel Gedragstoezicht bevat de gedragsregels die het domein van de AFM zijn. Onderwerpen die in de huidige wetgeving nog tot beider domein worden gerekend, worden nu onderverdeeld. Zo is ten aanzien van het toezicht op de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen die zowel onder het gedragstoezicht als het prudentieel toezicht vallen een helder onderscheid gemaakt in de taken van DNB en de AFM. Op basis van het samenwerkingsconvenant hanteren DNB en de AFM dit onderscheid in de praktijk ook. Dit is echter een oplossing die slechts voor de korte termijn kan werken. Ondanks een convenant blijven beide toezichthouders verantwoordelijk voor bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering. Splitsing op wetniveau is daarom gewenst, ook voor andere onderwerpen zoals de betrouwbaarheidstoets van bestuurders. Tevens acht de regering het van belang om de samenwerking tussen de toezichthouders ook op wettelijk niveau goed te regelen en dit niet over te laten aan de vrije wil van toezichthouders.

Onder *marktgerichtheid* wordt verstaan dat de financiële toezichtwetgeving kan bijdragen aan de concurrentiekracht van de financiële marktsector. Aandachtspunten daarbij zijn het bevorderen van het level playing field, de beperking van administratieve lasten, en een slagvaardige en transparante optredende toezichthouder. Voor zover dat thans is te beoordelen scoort het wetsvoorstel op de genoemde punten goed, en in elk geval beter dan de huidige wetgeving. Zo wordt het level playing field tussen de sectoren verbeterd. Onnodige verschillen verdwijnen en regelingen worden waar mogelijk op elkaar afgestemd. De cross-sectorale indeling van de wet draagt hieraan bij. De procedures voor internationale fusies en overnames worden in onderhavig wetsvoorstel niet gewijzigd in vergelijking met de huidige sectorale wetgeving. Het wetsvoorstel werpt op dit punt derhalve geen nieuwe belemmeringen op. Op de beperking van de administratieve lasten wordt hierna uitvoerig ingegaan. Die beperking bedraagt € 40 miljoen per jaar. Daarnaast kent het wetsvoorstel ook meer flexibiliteit. Zo wordt in toenemende mate ruimte gelaten voor eigen initiatieven van de sector. Dit past in een bredere ontwikkeling naar meer risico-georiënteerd toezicht. Ten slotte worden de taken en bevoegdheden van DNB en de AFM binnen het functionele model op een heldere manier verwoord. De levensduur van het wetsvoorstel is niet op voorhand beperkt.

De kritiek die vanuit de markt is te horen op de genoemde doelstellingen is voornamelijk terug te voeren op de inzichtelijkheid van de wet en meer specifiek op de kwaliteit. Zoals ook aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag is dit serieus opgepakt en zijn op dit vlak de nodige maatregelen getroffen om verbeteringen aan te brengen. De bijzondere delen zullen naar verwachting kwalitatief sterk verbeterd zijn ten opzichte van de versies waarover begin vorig jaar een openbare consultatie is gehouden. Dit heeft de nodige voorbereidingstijd gevergd en vanwege de wettelijke geheimhouding rondom de advisering door de Raad van State kennen de marktpartijen deze versies niet. Dit heeft mogelijk de onzekerheid over de kwaliteit van het wetsvoorstel aangewakkerd.

In zekere zin geldt dit ook voor het preadvies van Van Dijk en Oppelaar over «de beschouwingen en de regulering van de financiële markten». Ook hun kritiek is deels terug te voeren op de kwaliteit van de consultatiedocumenten. Van Dijk geeft aan dat de inzichtelijkheid van het wetsvoor-

stel kan worden verbeterd, hetgeen volgens hem deels een kwestie van goed uitleggen is. Dit wordt gedaan. Oppelaar heeft vergelijkbare kritiek. Naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel naar de mening van de regering niet leidt tot voortschrijdende regelgroei, machtsconcentratie bij toezichthouders, onbeperkte beleidsvrijheid van toezichthouders, gebrek aan rechtszekerheid en transparantie of een perceptie van willekeur. Het wetsvoorstel vermindert en vereenvoudigt het regelgevingsbouwwerk en brengt juist meer balans in de taken van de toezichthouders door de regelgevende bevoegdheid van toezichthouders te beperken en de minister de bevoegdheid te verlenen in bepaalde gevallen die regels te vernietigen. De sector zelf is ook voorstander van een dergelijke positie van de minister ten aanzien van toezichthouderregels. De voorstellen van Oppelaar gaan hieraan voorbij. Hij pleit er voor om alle materiële en procedurele regels te laten vaststellen door DNB en de AFM.

Gelet op bovengenoemde opmerkingen is er voor de regering dan ook geen aanleiding om het wetsvoorstel te heroverwegen. Het wetsvoorstel vormt een belangrijke versterking van het toezicht op de financiële markten. Een spoedige inwerkingtreding is derhalve wenselijk.

In het preadvies wordt, evenals in andere publicaties, ingegaan op de verhouding tussen het civiele recht en de publiekrechtelijke financiële toezichtwetgeving. Daarbij is in de praktijk de laatste jaren met name de vraag actueel geworden in hoeverre rechtshandelingen die in strijd zijn met de financiële toezichtwetgeving op grond van het civiele recht aantastbaar zijn. Inmiddels is een onderzoek gestart om dit aspect nader in kaart te brengen, en om te bezien op welke wijze voor de markt meer duidelijkheid kan worden verschaft over de civielrechtelijke aantastbaarheid van rechtshandelingen.

### **Administratieve lasten**

*De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden diverse vragen over de administratieve lastenreductie van de Wft.*

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven is de verwachting dat door het wetsvoorstel de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met circa € 40 miljoen per zullen afnemen. € 30 miljoen voor het prudentieel toezicht en € 11 miljoen voor het gedragstoezicht. Dit komt voor de financiële sector neer op een reductie van circa 11% ten opzichte van de nulmeting per 31 december 2002 van de bestaande sectorale wetten die opgaan in het wetsvoorstel. Dit percentage maakt onderdeel uit van de 25% lastenreductie uit het hoofdlijnenakkoord. Voor de overige reductievoorstellen op het gebied van de financiële markten wordt verwezen naar de Miljoenennota 2005 en de voortgangsnotitie over de administratieve lastenreductie voor bedrijven.<sup>1</sup> Een uitgebreider beeld zal in de kabinetsbrief van maart 2005 worden gegeven.

Actal heeft de berekening van de € 40 miljoen reductie getoetst. Een uitgebreide toelichting op de berekening van reductie wordt opgenomen in de toelichting op de bijzondere delen. Gelet op de vragen die door de genoemde leden zijn gesteld, is de regering graag bereid hier thans reeds enig inzicht in te geven. Hieronder zijn hiervoor twee overzichten opgenomen. Tabel 1 bevat de lastenreductie die op basis van het Deel Prudentieel toezicht wordt bereikt, en tabel 2 bevat de reductie van het Deel Gedragstoezicht.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 29 515, nr. 50.

**Tabel 1 lastenvermindering Deel Prudentieel toezicht**

Bedrijfseffect	Lastenvermindering	Lastenvermeerdering
Vervallen van de registratieplicht voor ondernemingen die zijn vrijgesteld in artikel 2 van de huidige vrijstellingsregeling Wtk 1992	€ 7 000,- (per jaar)	
Vervallen van de registratieplicht voor ondernemingen die zijn vrijgesteld in artikel 3 van de huidige vrijstellingsregeling Wtk 1992	€ 280,- (per jaar)	
Vervallen verplichting doorgeven van wijzigingen op grond van artikel 4 Vrijstellingsregeling Wtk 1992 voor artikel 2- en artikel 3-vrijgestelden	€ 110 000,- (per jaar)	
Vermelding jaarstukken vrijgestelde elektronischgeldinstelling		€ 200,- (per jaar)
Vergunningaanvraag clearinginstellingen (nieuw)		€ 90 000,- (eenmalig)
Betrouwbaarheidstoetsing (minder vaak toetsen, vereenvoudiging formulieren) <sup>1</sup>	€ 1 063 750,- (per jaar)	
Ontheffingsmogelijkheid solvabiliteit en minimum eigen vermogen voor clearinginstellingen		€ 3 600,- (per jaar)
Terughoudend met nieuwe rapportages en met wijzigingen van bestaande rapportages	€ 17 600 000 (per jaar)	
Vermindering aantal rapportages	Minimaal: € 10 750 000,- (per jaar) Maximaal: € 12 000 000,- (per jaar)	
Rapportages voor clearinginstellingen		€ 61 560,- (per jaar)
Laten vervallen verplichting tariefgrondslag nieuw levenproduct door te geven	€ 208 000,- (eenmalig)	
Vervallen wettelijke plicht voor kredietinstellingen en verzekeraars tot sluiten tripartiete overeenkomsten	€ 43 407,50 (per jaar)	
Betrouwbaarheidstoetsing in kader vvgb	€ 130 000,- (per jaar)	
Ontheffing geconsolideerd toezicht		€ 10 800,- (per jaar)
Kostenreductie in mln. (saldo)	Minimaal: € 29,6 Maximaal: € 30,8	

<sup>1</sup> Deze reductie heeft ten dele ook betrekking op het gedragstoezicht.

**Tabel 2 lastenvermindering Deel Gedragstoezicht Bedrijfseffect**

	Lastenvermindering	Lastenvermeerdering
Regels voor het werkzaam zijn op de financiële markten betreffende alle financiële diensten		
Verplichting tot het hebben van een goede klachtenregeling	-	
Verlicht regime ten aanzien van ken-uw-klant als een bemiddelaar in financiële instrumenten enkel opdrachten doorgeeft of uitvoert. (Execution only regime).	€ 1 589 511,-	
Uitbreiding wettelijke plicht tot het melden van wijzigingen in relevante omstandigheden, waardoor voorgeschreven tripartiete overeenkomst overbodig wordt.	€ 21 704,-	
Regels voor het aanbieden van effecten en beleggingsobjecten		
Verplichtingen voor buitenbeursprospectus gelijk met beurs waardoor eisen aan buitenbeursprospectus toenemen		€ 4 392 000,-
Verlichting eisen aan prospectus (beursgenoteerd + buitenbeurs) doordat voor een deel van de verplichte informatie verwezen kan worden naar andere bronnen	€ 6 255 000,-	
Afschaffen doorlopende verplichtingen (halfjaarverslag en koersgevoelige informatie) voor buitenbeursinstellingen	€ 7 821 600,-	
Kostenreductie in mln. (saldo)	€ 11,3	

In het kader van de administratieve lasten werd verder gevraagd in hoeverre bij de implementatie van Europese richtlijnen, alsmede bij harmonisatie tussen sectoren steeds is gekozen voor het minst belastende alternatief. Deze vraag kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Voor zover EU-richtlijnen de nationale lidstaten keuzes bieden bij de implementatie zal steeds een afweging moeten worden gemaakt, waarbij goed toezicht en de administratieve lasten belangrijke factoren zijn. Hetzelfde geldt voor de cross-sectorale harmonisatie. De administratieve lastenreductie is bij dergelijke keuzes niet zonder meer van doorslaggevende aard. Uiteindelijk is voor de regering het ijkpunt dat de administratieve lasten deze kabinetsperiode met 25% dalen en zich daarna stabiliseren.



Naar aanleiding van de vragen over de daling van de directe toezichtkosten en/of de nalevingskosten kan worden opgemerkt dat naar aanleiding van de motie Aptroot/Smeets over nalevingskosten hierover, zoals bekend, op rijksbreed niveau een verkennend traject loopt. Hierover zal de Kamer binnenkort separaat worden geïnformeerd. Voor wat betreft de financiële sector is er daarnaast een stuurgroep met toezichthouders en marktpartijen actief om met behulp van door de sector zelf ontwikkelde meetmethodieken op een aantal terreinen de meest prominente nalevingskosten die voortvloeien uit bestaande wet- en regelgeving in kaart te brengen. Er kunnen nu echter geen concrete uitspraken worden gedaan in hoeverre het wetsvoorstel zal leiden tot een daling van deze nalevingskosten.

Wat de directe kosten van het toezicht betreft, is van belang in gedachten te houden dat de taken die voortkomen uit het wetsvoorstel thans reeds zijn opgenomen in de bestaande financiële toezichtwetten. Zoals bekend, wordt met de beoogde integratie de nu nog langs sectorale lijnen ingerichte wetgeving vervangen door een functioneel ingericht wettelijk stelsel. Uit dien hoofde is dan ook geen daling van de kosten te verwachten. Daar staat tegenover dat met de toezichthouders is afgesproken dat de reële kosten van de bedoelde bestaande taken zullen stabiliseren.<sup>1</sup> Om tegenspel te kunnen bieden tegen een mogelijk al te enthousiaste aanpak van taken, kunnen de onder toezicht staande ondernemingen via het panel ingevolge artikel 1:22 van het wetsvoorstel invloed uitoefenen op het beleid, en daarmee ook op de kosten van de toezichthouder.

*De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar het (gefixeerde) percentage overheidsbijdrage aan de financiering van het toezicht.*

Zoals in het Rapport herziening financiering toezicht<sup>2</sup> is aangegeven, is aan de hand van de begrotingen 2003 van de toezichthouders de overheidsbijdrage berekend op 14%, 21% en 11% van de toezichtkosten van respectievelijk de AFM, DNB en de PVK. Deze percentages zijn voor een periode van drie jaar gefixeerd en worden daarna geëvalueerd. Een eindafrekening vindt vervolgens plaats aan de hand van de gerealiseerde toezichtkosten. Voor een evaluatieperiode van drie jaar zonder tussentijdse aanpassing is gekozen, om te voorkomen dat op te korte termijn over wordt gegaan tot bijstelling van het percentage. Op deze wijze wordt beoogd de stabiliteit en rechtszekerheid te bevorderen.

*De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts naar een nadere toelichting op het doorberekenen van kosten van beleidsvoorbereidend en internationaal overleg aan financiële instellingen.*

Beleidsvoorbereidend en internationaal overleg maken onderdeel uit van het lopende toezicht dat door de toezichthouders wordt uitgeoefend. Het karakter van deze activiteiten geeft geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat de kosten van het reguliere toezicht (op grond van het profijtbeginsel) kunnen worden doorberekend aan onder toezicht staande ondernemingen. Een andere wijze van financiering – een overheidsbijdrage – voor deze kosten lijkt dan ook niet wenselijk en past niet in het vigerende systeem van bekostiging van het toezicht.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 28 122, nr. 16.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 122, nr. 16, p. 13.

## **De planning van het wetsvoorstel**

*De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD wezen er op dat de planning van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds tweemaal is verschoven.*

Het verdient de aandacht dat de totstandkomingsprocedure van een formele wet op zichzelf al tamelijk complex en vaak lang van duur is. Voor zeer omvangrijke wetgevingsoperaties zoals de onderhavige, geldt dit des te meer. Er is daarom besloten om de onderhavige wetgevingsprocedure, die is begonnen met het eerste moment van de departementale voorbereiding en eindigt bij de bekendmaking in het Staatsblad, volgens een strak maar niet onrealistisch tijdschema in te richten. Dit zet de direct betrokkenen, de departementale ambtenaren voorop, ertoe aan zo efficiënt mogelijk te werken, waardoor de op zichzelf al langdurige procedure niet onnodig veel tijd zal vergen. De planning van inwerkingtreding is evenwel twee keer te krap gebleken. Verschillende oorzaken, zoals onverwachte complexiteit van de materie en bijbehorende consistentievraagstukken, lagen hieraan ten grondslag. De huidige planning gaat uit van inwerkingtreding per 1 januari 2006. Realisatie hiervan is nog haalbaar. Een gegarandeerde datum van inwerkingtreding kan de regering uiteraard niet geven.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen wanneer de delen 2, 3 en 4 bij nota van wijziging worden ingediend.*

Het Deel Prudentieel toezicht zal naar verwachting bij nota van wijziging in maart bij de Tweede Kamer worden ingediend. Voor het Deel Gedragstoezicht is het lastiger een inschatting te maken. De tweede nota van wijziging, die mede het Deel Gedragstoezicht zal omvatten, is namelijk thans voor advisering aanhangig bij de Raad van State en het is niet bekend wanneer de Raad zijn advies zal uitbrengen en wat de strekking ervan zal zijn. Dit in aanmerking genomen, wordt er naar gestreefd om in mei van dit jaar de tweede nota van wijziging in te dienen. Het Deel Toezicht infrastructuur zal niet bij nota van wijziging worden toegevoegd aan het wetsvoorstel, maar zal na inwerkingtreding van de wet door middel van een aparte wijzigingswet in de wet worden opgenomen. Een voorstel voor die wijzigingswet zal naar verwachting begin 2006 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

## **Deel 4 over infrastructuur**

*De leden van de CDA-fractie refereerden aan het pas later aan de Tweede Kamer aanbieden van deel 4 van de Wft over het toezicht op de infrastructuur. Zij waren benieuwd wanneer dit aangeboden zal worden. Ook vroegen zij of dit betekent dat de finale afronding van de Wft langer op zich laat wachten.*

Zoals aangegeven wordt het Deel Toezicht infrastructuur bij wijzigingswet aan de Wft toegevoegd. De voortgang van de behandeling van onderhavig wetsvoorstel behoeft dus niet op dat deel te wachten.

*Deze leden vroegen of de regering bekend is 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 creditcardbetalingen via internet. Zij zien hierin een reden om haast te maken met deel 4.*

Deel 4 zal het toezicht op infrastructuur regelen. Onder infrastructuur wordt verstaan afwikkelingsystemen (betalingssystemen en effectenafwikkel-

systemen). Het primaire doel van deel 4 is het beperken van systeemrisico. Dat is het risico dat indien een deelnemer aan een afwikkelingsysteem niet aan zijn verplichtingen kan voldoen of dat ondersteunende apparatuur uitvalt, dit ertoe leidt dat ook andere deelnemers of financiële ondernemingen buiten het afwikkelingsysteem hun verplichtingen niet meer kunnen nakomen. Hierdoor kan een kettingreactie ontstaan van elkaar opvolgende financiële problemen, met potentiële negatieve gevolgen voor de financiële markten en voor de bredere economische ontwikkeling van Nederland.

De leden van de CDA-fractie lijken te doelen op fraude met creditcardgegevens door gebruikers van betaaldiensten via internet. Hiermee is de regering bekend. Dit type fraude staat echter los van hetgeen in deel 4 wordt geregeld. Informatie die via internet wordt verzonden tussen aanbieders van betaaldiensten en klanten is via allerlei geavanceerde encryptietechnieken versleuteld. Een honderdprocentbeveiliging is echter (nog) niet mogelijk. Daardoor is er een zeer kleine kans, dat informatie die via internet wordt verzonden door derden wordt onderschept die hier vervolgens misbruik van maken. Creditcardmaatschappijen en andere aanbieders van betaaldiensten werken continu aan de verbetering van beveiligingsstandaarden voor het doen van betalingen via internet om de kans dat een dergelijke situatie zich voordoet tot een minimum te reduceren.

*De leden van de fractie van de PvdA wilden weten of toetredingsmogelijkheden en bevordering van concurrentie deel uitmaken van deel 4 en hoe de NMa hierbij wordt betrokken.*

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 februari 2004<sup>1</sup> heb ik aangegeven dat één van de doelstellingen van deel 4 zal zijn: het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en een zorgvuldige behandeling van consumenten. Onderdeel hiervan is het bevorderen van concurrentiële marktstructuren en -verhoudingen en het waarborgen van toetredingsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders. De NMa oefent daarnaast op grond van de Mededingingswet repressief toezicht uit op de mededinging tussen afwikkelingsystemen. Over de voorgestelde vormgeving van het toezicht op infrastructuur en de taakverdeling tussen de toezichthouders daarbij, zoals verwoord in genoemde brief, is met de NMa overleg gevoerd. Om het toezicht op de infrastructuur efficiënt vorm te geven, is het uitgangspunt dat geen overlap ontstaat met het werkterrein van de NMa. In de brief is toegezegd dat de toezichthouders zullen bezien of hiertoe een convenant van samenwerking opportuun is.

*De leden van de PvdA merkten op dat de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) niet in de wet zijn opgenomen en de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996) wel.*

De doelstelling van het specifieke integriteittoezicht in de Wgt en de Wtt (maar tevens in de Sanctiewet, de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties) is niet de soliditeit van de instellingen. Het gaat ook niet om een goede ordening van het marktproces of de bescherming van consumenten. De doelstellingen zijn prudentieel noch gedragstypisch van aard. Bij deze wetten gaat het erom te voorkomen dat de instelling of de afnemer van de diensten het financiële stelsel misbruikt voor witwasdoeleinden of financiering van terroristische activiteiten. Het gaat dus zowel om de integriteit van de financiële onderneming als om de relationele integriteit, de integriteit van de klanten van de financiële onderneming. Om te kunnen ingrijpen is het van belang dat de afnemer zonodig uit de anonimiteit gehaald kan worden. De onder

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 28 122, nr. 19.

toezicht staande onderneming fungeert daarbij als poortwachter. De relationele integriteitdoelstelling beperkt zich niet tot de financiële sector maar richt zich op alle sectoren die een risico lopen misbruikt te worden voor witwasdoeleinden (zoals casino's en handelaren in zaken van grote waarde zoals kunst en auto's). Consequentie daarvan is dat er ook andere dan de financiële toezichthouders (zoals de FIOD/ECD in de rol van toezichthouder op de naleving van de Wid/Mot) betrokken zijn bij de handhaving van deze wetten.

Nieuwe specifieke integriteitwetgeving, zoals de Wtt, en wijzigingen in bestaande specifieke integriteitwetgeving doorlopen om bovenstaande redenen een zelfstandig traject naast de herziening van het financiële toezichtstelsel. De ontwikkelingen op laatstgenoemd terrein worden uiteraard wel gevolgd om waar relevant in de eindsituatie te komen tot een consistente benadering.

In tegenstelling tot de Wgt en Wtt bevat de Wmz 1996 wel elementen van gedragstoezicht. Om overlap te voorkomen is er voor gekozen de Wmz 1996 te integreren in onderhavig wetsvoorstel.

<sup>1</sup> Richtlijnen nrs. 2001/107/EG en 2001/108/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 januari 2002 tot wijziging van Richtlijn 85/611/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) met het oog op reglementering van beheermaatschappijen en vereenvoudigde prospectussen respectievelijk betreffende beleggingen van icbe's (PbEG L41).

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 april 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (PbEU L 96), richtlijn nr. 2003/124/EG van de Europese Commissie van 22 december 2003 tot uitvoering van Richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de definitie en openbaarmaking van voorwetenschap en de definitie van marktmanipulatie betreft (PbEU L 339), richtlijn nr. 2003/125/EG van de Europese Commissie van 22 december 2003 tot uitvoering van Richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de juiste voorstelling van beleggingsaanbevelingen en de bekendmaking van belangenconflicten betreft (PbEU L 339) en richtlijn nr. 2004/72/EG van de Europese Commissie van 29 april 2004 tot uitvoering van Richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad wat gebruikelijke marktpraktijken, de definitie van voorwetenschap met betrekking tot van grondstoffen afgeleide instrumenten, het opstellen van lijsten van personen met voorwetenschap, de melding van transacties van leidinggevende personen en de melding van verdachte transacties betreft (PbEU L 72).

<sup>3</sup> Fin0500032.

<sup>4</sup> Richtlijn nr. 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 november 2003 betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU L 345).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2004–2005, 21 109, nr. 142.

<sup>6</sup> Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 9 november 2004, Kamerstukken 2004–2005, 21 109, nr. 144.

## Europese ontwikkelingen

*De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen naar de vertraging bij de implementatie van Europese richtlijnen.*

Er is inderdaad sprake van een forse vertraging bij implementatie van EU-richtlijnen op het terrein van de financiële markten. De oorzaak hiervan is onder meer gelegen in de complexiteit van de richtlijnen en de in sommige gevallen korte implementatietermijnen. De achterstand is zeker niet volledig op het conto van het onderhavige wetsvoorstel te schrijven. Een groot deel van de richtlijnen waarvan de implementatiedatum reeds is verstreken, wordt juist vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel in de bestaande financiële toezichtwetgeving geïmplementeerd. Zo worden de beide zogeheten ICBE-richtlijnen<sup>1</sup> in de Wet toezicht beleggingsinstellingen en de vier marktmissbruikrichtlijnen<sup>2</sup> in de Wet toezicht effectenverkeer 1995 omgezet. Het voorstel van de leden VVD om de behandeling van het wetsvoorstel ten faveure van richtlijnimplementatie te vertragen wordt daarom niet gevolgd.

Dit neemt niet weg dat naast het wetsvoorstel de implementatie van richtlijnen op het terrein van de financiële markten hoge prioriteit heeft, ook waar het richtlijnen betreft waarvan de implementatietermijn nog niet is verstreken. Met betrekking tot de laatste categorie richtlijnen verdient in de komende periode, zoals reeds aangegeven in mijn brief<sup>3</sup> van 25 januari jl., de implementatie van de zogeheten prospectusrichtlijn<sup>4</sup> in het bijzonder de aandacht. Een wetsvoorstel daartoe zal op zeer korte termijn bij uw Kamer worden ingediend. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat met betrekking tot vastgestelde EU-richtlijnen op het terrein van de financiële markten waarvan de uiterste implementatietermijn thans nog niet is verstreken nieuwe achterstanden zullen worden opgelopen. Het is overigens verheugend te constateren dat uw Kamer recentelijk in algemene zin maatregelen heeft genomen om een tijdige implementatie van richtlijnen te bevorderen.<sup>5</sup> Ook de regering heeft recentelijk tot nieuwe maatregelen besloten om de implementatieachterstand weg te werken. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 9 november 2004.<sup>6</sup>

*De fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen in te gaan op hetgeen het IMF in haar beoordeling van de Nederlandse financiële sector (Financial Sector Assessment Program, ofwel FSAP) precies heeft geschreven over het Nederlandse functionele toezichtmodel. Het CDA en de PvdA vroegen zich verder af of het persbericht van Financiën daarmee*

*in overeenstemming was, en waarom het Nederlandse model geen navolging krijgt.*

De Tweede Kamer is bij brief van 5 oktober 2004 geïnformeerd over de uitkomsten van de beoordeling door het IMF van de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel en de kwaliteit van het toezicht daarop.<sup>1</sup> Bij deze brief waren achtergrondrapporten van het IMF inzake het functionele toezichtmodel (Technical Note: The Netherlands Model of Financial Sector Supervision<sup>2</sup>) en een gedetailleerde evaluatie van het toezicht gevoegd. Zoals te lezen is in zowel de genoemde brief, genoemde bijlagen en het uitgegeven persbericht, welke uiteraard met elkaar in overeenstemming zijn, heeft het IMF geconcludeerd dat:

- het Nederlandse toezicht op de financiële sector zich met het functionele onderscheid in de voorste gelederen bevindt als het gaat om de modernisering van toezichtregimes;
- het functionele model efficiënter kan werken en flexibeler kan inspelen op cross-sectorale en innovatieve financiële activiteiten en daarmee kan dienen als voorbeeld voor andere landen, in het bijzonder landen die gedomineerd worden door complexe financiële instellingen;
- voorwaarde hierbij wel is dat elke toezichthouder over een helder eigen mandaat dient te beschikken om overlapping van werkzaamheden te voorkomen.

Verder kan worden vermeld dat het IMF heeft aangegeven dat het functionele model grotendeels is ingegeven door de structuur van de Nederlandse financiële sector. De vraag waarom het Nederlandse model geen navolging krijgt, is min of meer beantwoord door het IMF dat stelt dat «Time will tell whether, empirically, one form of arrangement is more applicable than others.»

*De fracties van het CDA en de VVD gaven aan dat het wetsvoorstel binnen afzienbare tijd aan Bazel II en Solvency II dient te worden aangepast.*

De financiële sector is een dynamische sector waarop het toezicht dient te reageren. Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit om op nieuwe marktontwikkelingen in te spelen en is robuust voor de toekomst. Het wetsvoorstel is verder dusdanig vormgegeven dat te voorziene nieuwe EU-regelgeving kan worden ingepast. De op Bazel II te baseren EU-regelgeving moet inderdaad per 1 januari 2007 in het wetsvoorstel worden ingepast. Omdat het Solvency II richtlijnvoorstel nog niet door de Commissie van de Europese Gemeenschappen is ingediend en indiening ook niet op korte termijn is te verwachten, zal de implementatie datum hiervan een aantal jaren na die van Bazel II liggen.

*Wat is de mening van de regering over het rapport «Preliminary Progress Report: Which Supervisory tools for the EU securities markets?» van het Committee of European Securities Regulators (CESR), zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.*

Het CESR-rapport<sup>3</sup> legt de kwestie van Europese structuren voor financieel toezicht op tafel en levert daarmee een nuttige bijdrage aan het Europese debat. De regering deelt de analyse dat verbetering van de huidige (Lamfalussy-) structuur prioriteit heeft en dat pas wanneer blijkt dat deze verbeteringen ontoereikend zijn over alternatieve oplossingen nagedacht kan worden.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen over het standpunt van CESR dat nationale toezichthouders binnen de Europese Unie dezelfde bevoegdheden moeten hebben, inclusief regelgevende bevoegdheden. De leden van de PvdA-fractie en die van de VVD-fractie vroegen in dit verband of dit standpunt niet zal resulteren in een verzameling per individuele toezicht-*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 IXB, nr. 4.

<sup>2</sup> Deze Technical Note ligt sinds oktober 2004 ter inzage ligt bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

<sup>3</sup> The Committee of European Securities Regulators, Preliminary progress rapport Which supervisory tools for the EU securities markets? An analytical paper by CESR. Ref: 04–333f.

*houder van de meest vergaande bevoegdheden en hoe dit zich verhoudt tot het wetsvoorstel, waarin wordt aangegeven dat toezichthouders alleen technische en organisatorische regels kunnen vaststellen.*

Volgens marktpartijen is het gebrek aan harmonisatie van toezichtpraktijken in Europa een belangrijke barrière voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende dienstverlening. Hoewel veel principes op Europees niveau worden vastgelegd blijft de praktische implementatie op lokaal niveau verschillen. Adequate implementatie in de lidstaten van de overeengekomen Europese regelgeving is volgens de regering dan ook van groot belang. Of additionele stappen nodig zijn en hoe ver convergentie van bevoegdheden van toezichthouders moet gaan is nog niet duidelijk. Volgens de regering dient te worden vermeden dat de meest verregaande bevoegdheden tot gemeengoed worden verklaard. De regering is van mening dat financiële toezichthouders alleen technische en organisatorische regels behoren vast te stellen, een principe dat in het wetsvoorstel weerslag vindt. De regering is dan ook geen voorstander van een beweging richting verder gaande regelgevende bevoegdheden voor Europese financiële toezichthouders. De regering ziet daarvoor op dit moment ook weinig steun van andere lidstaten.

*De fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar de positie van de Nederlandse regering in het Europese krachtenveld waar het gaat om de discussies over de vormgeving van het toezicht.*

De discussies in Europa richten zich niet op de vraag welk Europees toezichtmodel gewenst is, maar welke strategie gevolgd moet worden om verdere financiële integratie in de Europese Unie te bevorderen. De belangrijkste en door de regering onderschreven focus hierbij ligt op de adequate implementatie in de lidstaten van de reeds overeengekomen Europese regelgeving, convergentie van toezicht en een versterking van de samenwerking tussen toezichthouders. Ten aanzien van de laatste twee punten speelt de Lamfalussy-structuur en met name de ontwikkeling van de coördinatiefunctie van de toezichthoudercomités – zoals CESR- een belangrijke rol. Verbetering van de huidige structuur heeft prioriteit. Pas wanneer die verbetering ontoereikend blijkt te zijn kan over alternatieve oplossingen – zoals een beweging richting Europees toezicht – nagedacht worden. De verwachting is wel dat de internationalisering van de financiële markten op termijn zal vragen om een Europees stelsel van toezichthouders, waarbij de besluitvorming ten dele verschuift van nationaal naar internationaal niveau. De uitvoering van het toezicht kan in dat geval overigens op nationaal niveau blijven, hetgeen wenselijk is aangezien daar de meeste kennis over de onder toezicht staande financiële ondernemingen aanwezig is en daar bijvoorbeeld de rechtsbescherming van een adequaat niveau is. Voor dergelijke stappen is het echter nog veel te vroeg.

*De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar de publicatie van ambtenaren (Schoenmaker en Oosterloo) die pleiten voor versterking van het home-country-control beginsel, aangevuld met een Europees mandaat. Kan de regering precies uitleggen wat dat model inhoudt en hoe zich dat verhoudt tot het Nederlandse functionele model.*

De regering heeft kennis genomen van de publicatie en neemt de daarin uitgewerkte ideeën mee in haar gedachtevorming over de inrichting van het toezicht in Europa. De publicatie heeft specifiek betrekking op het banktoezicht en past zowel binnen het Nederlandse (functionele) model als het model waarbij gekozen wordt voor één toezichthouder. In de publicatie wordt een model voorgesteld waarin de toezichthouder uit het land van vestiging verantwoordelijk is voor het toezicht op alle EU

activiteiten van een financiële groep. Doel hierbij is de huidige overlap tussen het toezicht uit thuisland en gastland(en) te vermijden en daarmee de administratieve lasten voor Europees opererende banken te verminderen. Deze toezichthouder beschikt over een Europees mandaat om er zeker van te zijn dat hij de belangen van de betrokken lidstaten, inclusief de daar gevestigde depositohouders, meeneemt in de besluitvorming. Volgens de auteurs van de publicatie kan dit Europees mandaat worden gecreëerd door een Europees stelsel van financiële toezichthouders op te richten, gekoppeld aan een centraal besluitvormingsorgaan. Hoewel het dagelijkse toezicht door de lead supervisor wordt uitgevoerd, worden de belangrijkste toezicht- en beleidsbeslissingen door het centrale besluitvormingsorgaan genomen (hierin zijn alle betrokken toezichthouders vertegenwoordigd). Op deze wijze wordt beoogd de belangen van gastlanden volledig mee te wegen.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het directe toezicht van de centrale bank op verzekeraars en hoe ongebruikelijk dit is in internationaal verband.*

Het Nederlandse functionele model is vernieuwend en zoals eerder gesteld grotendeels ingegeven door de cross-sectorale structuur van de Nederlandse financiële sector en de omvang van een aantal Nederlandse financiële instellingen.<sup>1</sup> Nederland is met Ierland dan ook de eerste Europese lidstaat waar een organisatie die met de uitvoering van centrale banktaken is belast direct verantwoordelijk is voor het toezicht op verzekeraars. Deze breuk met een lange toezichttraditie – waarin toezicht op verzekeraars door een separate toezichthouder uitgevoerd werd – komt voort uit de belangrijke rol die financiële conglomeraten in Nederlandse spelen. Dit is ook van invloed op de wijze waarop risico's kunnen ontstaan die de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar kunnen brengen (zogenaamde systeemrisico's). Zoals in veel andere Europese lidstaten was de centrale bank reeds tevens mede belast met het toezicht op banken en het hoeden van de stabiliteit van het financiële systeem (het systeemtoezicht). Gegeven de bovengenoemde ontwikkelingen was het niet meer dan logisch om het verzekeringstoezicht bij DNB onder te brengen. Ook de Europese Centrale Bank (ECB) stelt dat wanneer de impact van financiële conglomeraten materieel is, directe betrokkenheid van centrale banken in verzekeringstoezicht gerechtvaardigd is.<sup>2</sup>

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de uitbreiding van de taken van de centrale bank in indruist tegen de internationale tendens.*

Ten aanzien van de toezichttaken van centrale banken zijn in Europa verschillende ontwikkelingen zichtbaar. Hoewel er centrale banken zijn die hun toezichttaken af hebben moeten staan, is er geen sprake van een eenduidige trend. Ter illustratie een aantal voorbeelden. In het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor een concentratiemodel en heeft de Bank of England haar toezichttaken af moeten staan aan een separate toezichthouder; de Financial Services Authority (FSA). In Ierland is weliswaar ook sprake van een concentratiemodel, maar in tegenstelling tot het VK is de Irish Financial Services Regulatory Authority (IFSRA) ondergebracht in de centrale bank, vinden er kruisbenoemingen plaats en delen beide dezelfde middelen (personeel IT en dergelijke). Anders dan het concentratiemodel van het Verenigd Koninkrijk, maar vergelijkbaar met het functionele model van Nederland, is in Duitsland sprake van een sterke rol van de centrale bank. De in de praktijk reeds sedert jaren bestaande link tussen de centrale bank en het bankentoezicht is wettelijk vastgelegd en daarmee verder versterkt: de toezichthouder zal zich bij zijn toezichtactiviteiten op banken in het algemeen baseren op bevindingen van de Bundesbank. Ook Frankrijk erkent de noodzaak te komen tot een cross-sectorale aanpak,

---

<sup>1</sup> Zie de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel (Kamerstukken II 2003–2004, 29 708 nr. 3) en de Nota hervorming toezicht op de financiële marktsector (Kamerstukken II 2001–2002, 28 122 nr. 2).

<sup>2</sup> Zie ECB (2004), The Supervision of Mixed Financial Services Groups in Europe. Frankfurt.

maar is niet van plan het banktoezicht bij de Banque de France weg te halen. Nederland staat dus niet alleen in haar keuze om de centrale bank prudentiële taken uit te laten voeren.

*De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de wetgever in Nederland een in Europees perspectief geziene «Alleingang» is begonnen. De Europese richtlijnen zijn sectoraal van aard.*

De Europese richtlijnen zijn inderdaad van oorsprong sectoraal opgezet. Mede onder invloed van de cross-sectorale marktontwikkelingen zijn de afgelopen jaren ook cross-sectorale richtlijnen tot stand gekomen, zoals de richtlijn verkoop op afstand van financiële diensten<sup>1</sup> en de richtlijn financiële conglomeraten.<sup>2</sup> Verder is er in Europees verband steeds meer aandacht voor het voorkomen en wegnemen van onnodige verschillen tussen sectorale richtlijnen. De sectoraal georiënteerde richtlijnen staan er niet aan in de weg dat verschillende landen kiezen voor cross-sectoraal toezicht. Nederland is hierin geen uitzondering. Wat betreft de opzet van de wetgeving is de regering van mening dat die hoort aan te sluiten bij het toezichtmodel en derhalve ook cross-sectoraal opgezet dient te worden. Het Verenigd Koninkrijk heeft dezelfde aanpak gevolgd, door eerst de FSA op te richten, en daarna de sectorale wetgeving te vervangen door de cross-sectorale Financial Services and Markets Act 2000. Ook Denemarken heeft vrijwel alle sectorale wetgeving samengevoegd in één Financial Business Act. Ierland overweegt momenteel een cross-sectorale toezichtwet op te stellen. De consultaties daarvoor zijn onlangs gestart. Het is de inzet van Nederland om ook op Europees niveau waar mogelijk tot verdere harmonisatie van regelgeving te komen tussen financiële sectoren.

### **Vormgeving van de AFM**

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom de AFM niet wordt omgevormd naar een publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan, mede in het licht van de toenemende kritiek governancestructuren. Ook vroegen zij of stichtingen uiteindelijk van niemand zijn.*

Over de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen wordt thans naar aanleiding van het rapport van het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (rapport Kohnstamm) door het kabinet een standpunt voorbereid. Daaronder zullen ook de positionering en vormgeving van markttoezichthouders, zoals de AFM, vallen. De verwachting is dat dit kabinetsstandpunt in het voorjaar aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. De regering acht het niet verstandig bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel vooruit te lopen op het kabinetsstandpunt. Een dergelijke omvorming (wederom) vergt een omvangrijke wetgevingsoperatie en grote organisatorische veranderingen voor AFM en zou een onderscheid creëren ten opzichte van de privaatrechtelijke vormgeving van DNB, zoals ook reeds is aangegeven in het nader rapport en de nota naar aanleiding van het verslag. De rechtsvorm van de AFM (stichting) doet geen afbreuk aan de inzichtelijkheid van de governancestructuur van de AFM. Deze structuur wordt namelijk bepaald door hetgeen hieromtrent is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel (bepalingen over raad van toezicht, verantwoording en het panel) en de statuten. Nadat het kabinetsstandpunt met uw Kamer is besproken zullen de consequenties hiervan worden bezien voor alle bestaande zelfstandige bestuursorganen waaronder de AFM. Thans wordt overigens mede naar aanleiding van de code Tabaksblad de governancestructuur van de AFM en DNB nader bezien. Over de resultaten hiervan zult u later dit jaar worden bericht.

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten, en ter wijziging van de Richtlijnen 90/619/EEG, 97/7/EG en 98/27/EEG van de Raad (PbEG L 271).

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat (PbEG L 35).



Naar aanleiding van de vraag of stichtingen uiteindelijk van niemand zijn kan het volgende worden opgemerkt. Karakteristiek voor een stichting is dat deze in beginsel volstrekt autonoom is in haar handelen waarbij het bestuur de taak heeft om de stichting te besturen. Echter, in de statuten van de stichting kunnen bepalingen worden opgenomen die maken dat het bestuur niet de exclusieve bestuursmacht heeft. Een eventuele betrokkenheid van de minister kan in de statuten van de stichting worden vastgelegd. De statutaire bevoegdheden van de minister zijn dan bepalend voor de mate waarin een minister verantwoordelijkheid draagt voor de stichting. Belangrijker is dat de bevoegdheden van de minister jegens de AFM, die een stichting is, primair in onderhavig wetsvoorstel zijn neergelegd, omdat de AFM een zelfstandig bestuursorgaan is. De wetgever heeft ten aanzien van de governance hiermee dus het laatste woord.

### **Overlap**

*De leden van de PvdA- en VVD-fracties vroegen waarom de verplichting tot samenwerking tussen de AFM en DNB niet in de wet is opgenomen. Ook informeerden zij naar de samenwerking met andere toezichthouders, zoals de Nma, de Zorgautoriteit i.o. en de Consumentenautoriteit i.o. Ten slotte hebben de leden PvdA fractie gevraagd waarom de splitsing tussen prudentieel en gedrag niet in de wet, maar de lagere regelgeving opgenomen zou zijn.*

Zowel de taakafbakening tussen DNB en de AFM, alsmede de verplichting tot samenwerking worden in de wet opgenomen. De artikelen 1:7 en 1:8 splitsen de taken van DNB en de AFM door eerst de doelstellingen van het toezicht te benoemen en vervolgens de toezichthouders aan die doelstellingen te binden. DNB is verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, de AFM voor het gedragstoezicht. Het tweede lid van de artikelen 1:7 en 1:8 bepaalt daarbij dat het door DNB en de AFM uit te oefenen toezicht plaatsvindt op grondslag van de Algemeen deel en het Deel Prudentieel toezicht, respectievelijk het Deel Gedragstoezicht. Hiermee is vastgelegd dat alleen DNB toezicht houdt op de normen die bij of krachtens het Deel Prudentieel toezicht worden gesteld, en alleen de AFM op de normen die bij of krachtens het Deel Gedragstoezicht worden gesteld. De verplichting tot samenwerking tussen de AFM en DNB zal worden opgenomen in afdeling 1.3.1 Samenwerking toezichthouders nationaal. Die bepalingen vormen het sluitstuk van de wettelijke verankering van het functionele model en maken onderdeel uit van de nota van wijziging waarmee ook het Deel Gedragstoezicht aan het wetsvoorstel wordt toegevoegd. Bij uitvoering van werkzaamheden door de financieel toezichthouders en andere toezichthouders, zoals de NMa, de Zorgautoriteit i.o. of de Consumentenautoriteit i.o., is in eerste plaats van belang dat overlap in het toezicht wordt voorkomen. Dit kan door een heldere taakafbakening. Vervolgens zal afhankelijk van de raakvlakken en mogelijkheden tot samenwerking, bekeken moeten worden of samenwerking wenselijk is en, zo ja, of dit wettelijk moet worden verankerd. Voor de samenwerking van de AFM en DNB met de NMa bestaat geen wettelijke verplichting. Wel hebben DNB en de Pensioen- & Verzekeringskamer in 1999 een convenant gesloten met de NMa. Voor de samenwerking met de Zorgautoriteit i.o. en de Consumentenautoriteit i.o. wordt momenteel bekeken in hoeverre er raakvlakken zijn met de werkzaamheden van de financieel toezichthouders en op welke wijze de samenwerking het best kan worden geregeld. Mogelijk leidt dit tot een wettelijke verplichting tot samenwerking.

*De leden van de PvdA fractie vroegen de regering om in te gaan op de brief van de NVB en het Verbond van 2 februari.*

De regering deelt de in die brief gemaakte analyse niet. Zoals eerder al aangegeven is het belangrijk om de wetgeving aan het functionele toezichtmodel aan te passen. De huidige situatie is slechts een tijdelijke. Wat betreft de kwaliteit van de deelconcepten geldt dat hierin een belangrijke kwaliteitsslag is gemaakt. Dit is reeds aan de orde gekomen. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat juist op verzoek van de sector marktconsultaties in een eerdere fase zijn gestart dan voorheen, zodat er meer ruimte was voor inhoudelijke discussie. De consultatieprocedure van de algemene maatregelen van bestuur is na overleg met de brancheorganisaties aangepast. Het is voor de regering onduidelijk waarom de NVB en het Verbond menen dat bij het opstellen van de lagere regelgeving alleen sprake zal zijn van «verhangen» en dat geen aandacht zal worden besteed aan het eruit filteren van overlap. Dit is niet het geval. Ook bij het opstellen van lagere regelgeving zal het tegengaan van overlap een belangrijk aandachtspunt zijn, waardoor per saldo ook een reductie van lagere regels mogelijk is.

Het voorstel van de NVB en het Verbond om te komen tot een soort paraplu-Wft lijkt de regering niet wenselijk. Dit zou minstens een zo grote operatie als het onderhavig wetsvoorstel zijn, waarbij het veel moeilijker is om een goede splitsing te maken tussen het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht en de kans op overlap toeneemt.

*De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de regering oordeelt over een mogelijke wettelijke basis in de Wft voor het Convenant inzake de Samenwerking, waarmee overlap tussen de toezichthouders voorkomen zou kunnen worden.*

Op grond van de huidige financiële toezichtwetgeving zijn de taken van DNB en de AFM met betrekking tot het prudentieel en gedragstoezicht niet op wetsniveau van elkaar gescheiden. Hierdoor zijn praktische afspraken tussen DNB en de AFM noodzakelijk om overlap in de toezichtuitoefening te voorkomen. Die afspraken zijn opgenomen in het convenant van DNB en de AFM. De Wft verankert de scheiding van het prudentieel en gedragstoezicht wettelijk, brengt hier een nadere onderverdeling in aan en draagt de uitoefening van het prudentieel toezicht op aan DNB en de uitoefening van het gedragstoezicht aan de AFM. Na de invoering van de Wft zal de scheiding in toezichttaken een feit zijn. De Wft bevat bovendien zogenaamde samenwerkingsbepalingen die de samenwerking tussen DNB en AFM regelen. De regering is dan ook van oordeel dat de Wft geen wettelijke basis hoeft te bieden voor een op voorkoming van overlap gericht convenant.

*De leden van de VVD- fractie vroegen naar overlap bij het toezicht op de integere bedrijfsvoering en de betrouwbaarheidstoetsing en de leden van de PvdA-fractie vroegen naar een mogelijke concentratie van het integriteittoezicht bij de AFM.*

De toetsing van de betrouwbaarheid en de integere bedrijfsvoering is onlosmakelijk verbonden met de vergunningverlening. Uitgangspunt bij de vergunningverlening is dat de vergunningsvereisten worden getoetst door één toezichthouder. Hiermee wordt juist overlap vermeden en worden de administratieve lasten beperkt. De betrouwbaarheid en de integere bedrijfsvoering zijn niet specifiek prudentieel of gedragstypisch van aard en vallen daarom onder de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende toezichthouder. DNB zal de betrouwbaarheid en de integere bedrijfsvoering toetsen bij clearinginstellingen, krediet-

instellingen en verzekeraars. De AFM zal de betrouwbaarheid en integere bedrijfsvoering toetsen bij beheerders, beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen, bewaarders en overige financiële dienstverleners. Voor de strafrechtelijke autoriteiten is de kwaliteit van de aangeleverde informatie van belang. Op deze manier wordt de kwaliteit van de informatie het beste gegarandeerd.

*De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of het waar is dat er een commissie van Wijze Mannen is geweest die het eerste convenant tussen de AFM en DNB heeft geëvalueerd. De leden van de fractie van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen tot welke aanbevelingen de commissie is gekomen.*

Zoals is opgemerkt bij de nota naar aanleiding van het verslag, hebben de toezichthouders eind 2003 en begin 2004 het eerste convenant tussen de AFM en DNB geëvalueerd.<sup>1</sup> Het doel van deze evaluatie was het in kaart brengen van mogelijke gevallen van overlap. Om een onafhankelijk oordeel hierover te krijgen, hebben de toezichthouders een commissie van Wijze Mannen gevraagd aan deze evaluatie mee te werken. De commissie van Wijze Mannen heeft gesprekken gevoerd met directies en raden van bestuur van een aantal onder toezicht staande instellingen. Naar aanleiding van deze gesprekken constateerde de commissie samengevat dat het convenant nog onvoldoende breed bekend was en in de praktijk onvoldoende werd toegepast, maar dat toezichthouders en financiële instellingen nog bezig waren zich op het nieuwe model in te stellen. Verder constateerde de commissie dat de hinderlijke gevolgen van overlap (coördinatie van onderzoeken en onderlinge informatie uitwisseling) goed weggenomen zouden kunnen worden door aanpassing van het convenant.

*De leden van de fractie van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen welke van de aanbevelingen op welke wijze tot aanpassing van het convenant hebben geleid.*

In het nieuwe convenant dat bij de nota naar aanleiding van het verslag ter kennisneming aan de Tweede Kamer is aangeboden, hebben DNB en AFM bepalingen omtrent het toezicht op de bedrijfsvoering (artikel 3 van het convenant), de coördinatie van onderzoeken (artikel 4 van het convenant) en de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders (artikel 6 van het convenant) aangescherpt. Het bestaan van het nieuwe convenant is ook breed bekend gemaakt aan de onder toezicht gestelde instellingen via de panels bij de toezichthouders. Intern zijn medewerkers van DNB en AFM op de hoogte gesteld van de inhoud van het convenant en wordt door coördinatoren op interne naleving toegezien.

*De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen of marktpartijen in de gelegenheid zijn gesteld het herziene convenant te becommentariëren.*

Bij de evaluatie van het eerste convenant zijn de marktpartijen nauw betrokken geweest. Het NVB en het Verbond hebben een aantal door de leden geconstateerde gevallen van overlap bij het door de toezichthouders ingestelde Meldpunt Toezicht Overlap aan de toezichthouders gemeld. Verder heeft de commissie van Wijze Mannen gesprekken met de marktpartijen gevoerd. In een bijeenkomst van het panel bij de toezichthouders, waarin de marktpartijen door representatieve organisaties zijn vertegenwoordigd, zijn de punten die in het convenant aanscherping en aanpassing behoeft besproken en hebben de representatieve organisaties inspraak gehad.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004–2005, 29 708, nr. 7, blz. 3 en 4.

*De leden van de fractie van het CDA vroegen of er sprake is geweest van overlap van werkzaamheden waardoor de onder toezicht gestelde instellingen te maken hebben gekregen met hogere administratieve lasten en dus ook kosten.*

Zoals gezegd hebben de NVB en het Verbond een aantal door de leden geconstateerde gevallen van overlap gemeld bij het door de toezichthouders ingestelde Meldpunt Toezicht Overlap. Bij deze melding hebben de NVB en het Verbond van Verzekeraars niet aangegeven dat er als gevolg van deze gevallen van overlap bij de leden een stijging in de administratieve lasten en dus ook kosten was ontstaan. Die kosten zijn derhalve niet gekwantificeerd. De verwachting is echter dat met het herziene convenant de overlap in de toezichtuitoefening is verminderd.

### **Verdeling toezichttaken**

*De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen of de regering meer expliciet aan kan geven waarom bepaalde toezichtonderwerpen niet exclusief aan hetzij de prudentiële, hetzij de gedragstoezichthouder zijn toegewezen.*

De leden van de SGP vroegen naar de verdeling van toezichttaken over DNB en de AFM, met name bij vergunningverlening. Een beperkt aantal onderwerpen is zowel voor het prudentieel toezicht als voor het gedragstoezicht van belang. Het gaat dan om onderwerpen als de algemene aspecten van de bedrijfsvoering (zoals organisatiestructuur, interne rapportagelijnen en beheerssystemen) en de betrouwbaarheidstoetsing van beleidsbepalers. Om op deze terreinen overlap in toezicht te voorkomen is de praktische keuze gemaakt om het toezicht op te dragen aan de vergunningverlener. Dit is de toezichthouder bij wie het zwaartepunt van het toezicht op de desbetreffende financiële onderneming ligt. In de bijzondere delen zal de verdeling tussen de AFM en DNB op dit punt worden vastgelegd, zodat voor individuele financiële ondernemingen eenvoudig is vast te stellen bij welke toezichthouder een vergunning moet worden aangevraagd. Voor kredietinstellingen, verzekeraars en clearinginstellingen is dit DNB en wordt dit geregeld in het Deel Prudentieel toezicht. Voor de overige instellingen (beheerders, beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, bewaarders en overige financiële dienstverleners die niet onder de genoemde categorieën vallen) is dit de AFM en wordt dit geregeld in het Deel Gedragstoezicht.

De afbakening van toezichttaken, waaronder die bij vergunningverlening zal worden opgenomen in het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht, die bij nota's van wijziging aan het Algemeen deel zullen worden toegevoegd. In dat kader zal inzicht kunnen worden geboden hoe de afbakening wordt gemaakt.

In het lopende toezicht, dat wil zeggen na de markttoetreding, geldt dat instellingen die verscheidene gereguleerde activiteiten verrichten voor het prudentieel toezicht te maken krijgen met DNB en voor het gedrags-toezicht met de AFM.

*De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen of de «dubbele markttoetredingstoets» voor financiële instellingen leidt tot concurrentienadeel, of gedragsaspecten preventief te toetsen zijn en of een dergelijke toetsing is toegestaan met het oog op EU-richtlijnen. Ook werd gevraagd of de Europese Commissie is geraadpleegd.*

Ten opzichte van de geldende regelgeving brengt het wetsvoorstel voor een beperkt aantal categorieën van financiële ondernemingen een wijzi-

ging aan in de toets van gedragsaspecten in het kader van markt-toetreding. Het gaat hier om financiële ondernemingen die hun vergunning bij DNB aanvragen en die daarbij op enkele gedragsaspecten worden getoetst. Aangenomen wordt dat de leden met de term «dubbele markt-toetredingtoets» daarop doelen.

Bij de aanvraag van een vergunning voor de uitoefening van het bedrijf van verzekeraar in de branche Aansprakelijkheid motorrijtuigen («Wam-verzekeraar») worden twee gedragsregels getoetst door de AFM. Ten eerste of de aspirant Wam-verzekeraar is aangesloten bij het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars, en ten tweede of een schade-afhandelaarregelaar is aangesteld. Dat wordt ook nu reeds vooraf getoetst op grond van de Wtv 1993.

Ten aanzien van de toetsing in het kader van de aanvraag van een vergunning voor de uitoefening van het bedrijf van verzekeraar in de branche Rechtsbijstand («rechtsbijstandverzekeraar») zal in het kader van de Wft ook één bepaalde gedragsregel met betrekking tot het tegengaan van belangenverstrengeling door de AFM worden getoetst. Onder de huidige regelgeving wordt dit aspect in de praktijk door DNB getoetst.

Ten aanzien van banken die tevens bemiddelen in financiële instrumenten of individuele vermogens beheren geldt iets soortgelijks. Zij dienen niet alleen aan prudentiële eisen te voldoen, maar ook aan bepaalde gedrags-eisen. Dat is voor een belangrijk gedeelte onder huidige regelgeving ook zo, zij het dat DNB deze toets uitvoert. In de situatie onder de Wft worden deze gedragsregels door de AFM getoetst. Dit gaat als volgt in zijn werk. De aanvrager dient zijn aanvraag in bij DNB en krijgt ook een besluit van DNB omtrent de vergunningaanvraag. De AFM adviseert DNB hierover. Hierdoor is er altijd maar één vergunningverlenende toezichthouder. De samenwerking tussen de AFM en DNB wordt in de wet vastgelegd en geschiedt buiten het blikveld van de aanvrager; zijn positie wordt daardoor dus niet verzwakt. Dezelfde procedure wordt gevolgd bij Wam-verzekeraars en rechtsbijstandverzekeraars. Bovendien hoeven instellingen die over een vergunning beschikken op het moment van inwerkingtreding van de Wft niet opnieuw een vergunning aan te vragen en dus niet alsnog preventief op gedragsaspecten te worden getoetst. Dit wordt geregeld in het overgangsrecht.

Genoemde gedragsaspecten zijn vooraf, dat wil zeggen bij vergunning-verlening goed te toetsen. In de huidige regelgeving voor beleggingsinstellingen en effecteninstellingen worden immers ook al gedragsregels bij vergunningverlening getoetst. De beschreven preventieve gedragstoetsen zijn in overeenstemming met de toepasselijke richtlijnen. De Europese Commissie is daarom over de invoering van een preventieve toets op gedragsaspecten bij banken niet geraadpleegd.

### **Vergunningverlening**

*De leden van de PvdA vroegen waarom de AFM alleen bij banken die het effectenbedrijf uitoefenen preventief moet kunnen toetsen en een marktexit moet kunnen bewerkstelligen.*

Zoals hiervoor opgemerkt, wordt voorgesteld om ook bij bepaalde activiteiten van verzekeraars een preventieve toets op gedragsaspecten door de AFM uit te laten voeren. Alleen daar waar dat nuttig wordt gevonden worden gedragsaspecten preventief getoetst. Overigens komt dit overeen met de huidige regelgeving. Uit de taakverdeling tussen de toezichthouders volgt dat de toetsing van de gedragsaspecten aan de AFM wordt opgedragen.

Aangenomen wordt dat leden van de PvdA in het tweede deel van hun vraag doelen op in het Deel Gedragstoezicht op te nemen bevoegdheid van de AFM om een financiële onderneming die niet vergunningplichtig is uit hoofde van dit deel bij overtreding van de gedragsregels een verbod op te leggen om de met die regels strijdige activiteiten te verrichten. De regering is voornemens een voorstel hiertoe bij tweede nota van wijziging aan u voor te leggen. In het voorstel zal de bevoegdheid niet beperkt worden tot banken die de gedragsregels overtreden, maar betrekking hebben op alle financiële ondernemingen waarop het Deel Gedragstoezicht van toepassing zal zijn. Overigens geldt deze bevoegdheid voor banken die effectendiensten verrichten nu ook al op basis van artikel 12 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

### **Lagere regelgeving**

*De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering voornemens is de algemene maatregelen van bestuur die ingevolge het Algemeen deel tot stand zullen komen, door middel van een voorhangprocedure aan de Kamer aan te bieden. De leden van de fractie van de PvdA en de VVD stelden dezelfde vraag maar dan betrekking hebbend op alle onder het wetsvoorstel tot stand te brengen algemene maatregelen van bestuur.*

De hoofdregel bij totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur is dat er geen betrokkenheid van het parlement is, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn (zie Aanwijzingen voor de regelgeving 35). Naast deze terughoudendheid vanuit algemeen wetgevingsbeleid brengt standaard voorhangen met zich mee dat de algemene maatregelen van bestuur waarschijnlijk later tot stand komen en later in werking treden dan een gemiddelde algemene maatregel van bestuur. Het uitgangspunt zou dan ook moeten zijn dat voorhangprocedures alleen worden toegepast als het gaat om zwaarwegende belangen. Om genoemde redenen wordt in het wetsvoorstel geen bepaling voor een voorhangprocedure opgenomen. Ik ben overigens in het kader van de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel gaarne bereid inzicht te bieden in concept algemene maatregelen van bestuur. Deze teksten zullen parallel aan de marktconsultatie aan de Kamer worden gezonden.

*De leden van de fractie van het CDA en de PvdA vroegen hoeveel algemene maatregelen van bestuur er in totaal onder het wetsvoorstel zullen worden opgesteld. De leden van de fractie van de VVD en de PvdA vroegen waarom niet in de grondslagen daarvoor niet vaker «bij amvb» of «bij ministeriële regeling» wordt gebruikt in plaats van «bij of krachtens amvb» en «bij of krachtens ministeriële regeling». Daarnaast vroegen deze leden wanneer de lagere regelgeving gereed zal zijn. Ook werd een opmerking gemaakt over de regeldruk.*

Naar verwachting zullen in totaal 13 algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wft worden opgesteld. Deze algemene maatregelen van bestuur zullen in omvang onderling verschillen maar niet kan worden ontkend dat de regelgeving op dit niveau omvangrijk zal zijn. Onder de huidige toezichtwetgeving gelden 23 algemene maatregelen van bestuur, de overdrachtsbesluiten niet meegerekend. De meeste regels uit de huidige algemene maatregelen van bestuur zoals het Besluit toezicht effectenverkeer 1995, het Besluit toezicht beleggingsinstellingen en het voorgenomen Besluit financiële dienstverlening zijn ook onder de Wft noodzakelijk. Ook implementatie van nieuw tot stand gekomen EU-richtlijnen zal deels op dit niveau geschieden. Daarnaast zal een deel van de huidige toezichthouderregels ook op het niveau van de algemene maatregel van bestuur tot uitdrukking komen. Zoals ook eerder aange-

geven zal door het wetsvoorstel het gehele regelgevingsbouwwerk worden vereenvoudigd en verminderd.

Bij het wetsvoorstel en de krachtens het wetsvoorstel te stellen regels bestaat veel oog voor de hoeveelheid aan regels en wordt de nut-en-noodzaak-vraag zeer frequent gesteld. Als de noodzaak is gelegen in een Europeesrechtelijke verplichting kan hieraan niet voorbij worden gegaan. Het feit dat er op het terrein van de financiële markten bijna 30 EU Richtlijnen gelden, beperkt de mogelijkheid tot vermindering van de regeldruk. De transponeringstabellen (richtlijn – Wft) die zijn opgesteld, zijn hiervoor illustratief. Regeldruk ontstaat echter niet alleen door de omvang van een regeling maar ook door de uitvoering, mogelijke (in)consistentie en (on)duidelijkheid en het feit dat ze onnodig belemmerend kunnen zijn. Het wetsvoorstel is zodanig gestructureerd dat snel inzichtelijk is welk onderdeel van de wet en welke algemene maatregel van bestuur van toepassing is. Zo richten de algemene maatregelen van bestuur die ingevolge het Algemeen deel tot stand zullen komen zich niet tot de financiële sector. Binnen de bijzondere delen wordt bijvoorbeeld een duidelijk onderscheid aangebracht tussen toegang tot de markt (hoofdstuk 2.2 resp. 3.2) en regels voor het werkzaam zijn op de markt (hoofdstuk 2.3 resp. 3.3). De algemene maatregelen van bestuur die in het kader van de hoofdstukken 2.2 en 3.2 worden opgesteld, zijn van belang voor markttoetreders. Degenen die reeds werkzaam zijn op de financiële markten dienen regels in het kader van de hoofdstukken 2.3 en 3.3 na te leven. Voorts zijn diverse andere onderdelen toegespitst op afzonderlijke situaties. Ter illustratie kan worden gewezen op de regels met betrekking tot bijzondere (nood-)regelingen (hoofdstuk 2.5) en de regels met betrekking tot melding zeggenschap (hoofdstuk 3.7). De algemene maatregelen van bestuur die op grond van die hoofdstukken tot stand zullen komen zijn dus ook alleen van toepassing als die specifieke situaties zich voordoen.

Er zal in het wetsvoorstel een beperkt aantal grondslagen voor ministeriële regelingen voorkomen. In deze grondslagen komt alleen «bij ministeriële» regeling voor en niet «bij of krachtens ministeriële regeling». De mogelijkheid tot het stellen van regels krachtens algemene maatregel van bestuur is wel standaard opgenomen. De reden hiervoor is dat pas op het niveau van de algemene maatregel van bestuur goed kan worden overzien of, en zo ja welke (technische) onderwerpen op het niveau van de toezichthouderregels kunnen worden geregeld. De in de algemene maatregelen van bestuur op te nemen grondslagen voor toezichthouderregels zullen zodanig worden geformuleerd dat daarin uitsluitend technische of organisatorische onderwerpen kunnen worden geregeld.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het aantal niveaus van regelgeving voor banken verzekeraars en beleggingsinstellingen toe zal nemen als gevolg van het wetsvoorstel.*

Onder de huidige wetgeving komen voorschriften voor banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen op vier niveaus voor: de wet (Wet toezicht kredietwezen 1992, Wet toezicht effectenverkeer 1995, Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en Wet toezicht beleggingsinstellingen); de algemene maatregel van bestuur (in totaal ongeveer 15, de overdrachtsbesluiten niet meegerekend); de ministeriële regeling (ruim 20); en de toezichthouderregel (ongeveer 30). Het uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat de niveaus tot drie worden beperkt: de wet, de algemene maatregel van bestuur en de toezichthouderregel. De ministeriële regeling zal in beginsel niet worden gebruikt voor materiële verplichtingen die zich richten tot financiële ondernemingen. Van een toename van het aantal niveaus zal dus geen sprake zijn.

## Regelgevende bevoegdheden toezichhouders

*De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen wat wordt verstaan onder technische en organisatorische regels en of de kennis bij het ministerie van Financiën niet objectiever is. De leden van de fractie van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen voorts hoe de regering gaat optreden tegen toezichthouderregels die verder gaan dan technisch en organisatorisch. Daarnaast vroegen deze leden of er een rechtsgang voor marktpartijen is als toezichthouderregels te ver gaan.*

Organisatorisch en technisch hangt samen met de uitvoering van het toezicht en kan worden geplaatst tegenover beleidsmatig en normatief. Technische regels vergen nauwelijks beleidsmatige afwegingen, maar vormen de uitwerking van een beleidsmatige keuze die op het niveau van de wet of algemene maatregel van bestuur is gemaakt. Technische onderwerpen zijn voorts onderwerpen waarvoor een (hoge) mate van deskundigheid is vereist. Binnen de Wft betreft het bijvoorbeeld rekenschema's en berekeningen van de solvabeitsmarge. Organisatorische onderwerpen zijn onderwerpen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inrichting van besluit- en uitvoeringsprocessen betreffen. Hierbij staan algemeen aanvaarde, niet normatief geladen, inzichten in efficiëntie en effectiviteit centraal. Binnen de Wft betreft het bijvoorbeeld regels waaruit blijkt welke informatie bij een aanvraag moet worden geleverd en op welke wijze dat dient te geschieden. De kennis over technische onderwerpen is op het ministerie van Financiën slechts beperkt aanwezig. Zie hierover ook het nader rapport.<sup>1</sup> Overigens bestaat er bij de regering geen twijfel over de objectiviteit van bij de AFM en DNB aanwezige deskundigheid.

Zoals eerder aangegeven zal de grondslag voor het stellen van algemeen verbindende voorschriften zodanig worden toegespitst en ingekaderd dat deze bevoegdheid alleen ziet op het stellen van regels over onderwerpen die technisch en organisatorisch van aard zijn. Als er sprake is van grondslagverlating, of van onredelijk belastende regels, kan de Minister van Financiën zijn bevoegdheden op grond van artikel 1:12 toepassen. Voor in werkingtreding van de wet zal een beleidsregel worden opgesteld met een toetsingskader met betrekking tot de aanwending van deze bevoegdheden.

Beroep tegen algemeen verbindende voorschriften is niet mogelijk gelet op artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze Awb-bepaling heeft een dwingend karakter en komt algemene werking toe, het ligt niet voor de hand hiervan in de Wft af te wijken. Overigens is een directe rechtsgang tegen toezichthouderregels ongewenst omdat dit de adequate uitoefening van het toezicht zou belemmeren. Het feit dat geen rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften kan worden ingesteld, betekent niet dat toezichthouderregels geheel aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. Allereerst kan de rechtmatigheid indirect worden aangevochten als een besluit van de toezichthouder bij de rechter wordt betwist. Ten tweede kunnen toezichthouderregels met een actie uit onrechtmatige daad aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd en door die rechter aan algemene rechtsbeginselen worden getoetst. Ten slotte biedt het adviserende panel marktpartijen een platform om met de toezichthouders in discussie gaan als de toezichthouderregels naar mening van de marktpartijen te ver gaan.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003–2004, 28 708, nr. 4, blz. 14, 3e alinea.



*De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de hoeveelheid regelgeving die door de AFM zal worden opgesteld. De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen wanneer deze regelgeving gereed zal zijn. Ten slotte vroegen deze leden hoe kan worden voorkomen dat als gevolg van de Lamfalussy-systematiek alsnog zeer gedetailleerde toezichthouderregels zullen worden geïntroduceerd.*

De regelgeving die door de AFM zal worden opgesteld zal naar verwachting geringer van omvang zijn dan de huidige toezichthouderregels en naar verwachting in dit najaar bekend worden gemaakt. De zogenaamde Lamfalussy-structuur heeft als belangrijkste kenmerken een consultatie van belangenorganisaties en een strikte scheiding tussen comités bestaande uit ministeries van financiën en comités bestaande uit toezichthouders. Op drie niveaus wordt aan de totstandkoming van EU-regelgeving op het terrein van de financiële dienstensector gewerkt: niveau 1 waarin de Ecofin Raad en het Europees parlement richtlijnen opstellen; niveau 2 waarin de Europese Commissie na raadpleging van de comités bestaande uit ministeries van financiën nadere regels vaststelt; en niveau 3 waarin comités bestaande uit toezichthouders, na consultatie van de financiële sector, de Europese Commissie adviseren over regelgeving vast te stellen op niveau 2, en de convergentie van de uitoefening van de reguliere toezichtpraktijk door verschillende toezichthouders binnen de Unie bevorderen. Het niveau 3-comité heeft geen regelgevende bevoegdheid. Binnen deze structuur is evenmin een grondslag aanwezig die er toe kan leiden dat aanbevelingen van het niveau 3-comité worden getransformeerd tot verbindende toezichthouderregels van de AFM.

### **Toezicht en handhaving**

*De leden van de CDA-fractie vroegen naar de «checks and balances» in het wetsvoorstel gelet op de machtsconcentratie bij de toezichthouders en in relatie tot hogere bestuurlijke boetes.*

De bestaande praktijk ten aanzien van boeten en dwangsommen wordt in dit wetsvoorstel beleidsarm omgezet. Vooruitlopend op de concept-Nota Boetestelsel<sup>1</sup> wordt vast opgemerkt dat hierin een verplichting tot functiescheiding bij de toezichthouders is opgenomen. Er is voor gekozen om het nieuwe boetebeleid niet te implementeren in afzonderlijke wettrajecten, waaronder de Wft, omdat dit de behandeling van de betreffende wetsvoorstellen kan vertragen. Daarnaast wordt een integrale toepassing over het boetebeleid bevorderd, indien het nieuwe beleid in één traject wordt geïmplementeerd.

*De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de hoeveelheid tijd die verstrijkt tussen een beschikking en de daadwerkelijke inning van een boete.*

In de praktijk verstrijkt vaak de nodige tijd tussen de oplegging van een boete en de inning ervan, omdat in het huidige stelsel het instellen van bezwaar en beroep een schorsende werking heeft. Vooruitlopend op de Nota Boetestelsel wordt opgemerkt dat in deze nota als uitgangspunt is gekozen voor een terstond opeisbaar-zijn.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering heeft overwogen te differentiëren tussen de handhavingbevoegdheden van de AFM en DNB.*

De regering heeft inderdaad overwogen, en ook daadwerkelijk besloten te differentiëren tussen de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouders. Als voorbeeld dient het voorgestelde artikel 1:58, tweede lid, en

---

<sup>1</sup> Zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

artikel 1:59, eerste lid van het Algemeen Deel. In artikel 1:58, tweede lid is geregeld dat de toezichthouder een aanwijzing kan geven indien hij tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit, de liquiditeit of de bedrijfsvoering van die financiële onderneming in gevaar kunnen brengen. Aangezien het hier gaat om prudentieel toezicht, is alleen DNB bevoegd een dergelijke aanwijzing te geven. In artikel 1:59, eerste lid, is geregeld dat de toezichthouder in drie gevallen een stille curator kan benoemen. In het geval genoemd in onderdeel a van het eerste lid van artikel 1:59 zijn zowel AFM als DNB bevoegd een stille curator te benoemen. In de gevallen genoemd in de onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 59 is alleen DNB hiertoe bevoegd. Het gaat immers om situaties die zien op het prudentieel toezicht.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de AFM niet wettelijk moet worden verplicht om haar handhavinginstrumentarium te gebruiken (gedogen of een onderhandse waarschuwing is dan niet langer toegestaan).*

De regering is van mening dat de beginselplicht tot handhaving zoals die is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State niet wettelijk verankerd hoeft te worden. Uit deze jurisprudentie komt naar voren dat gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. De toezichthouder (AFM en DNB) dient bij handhaving ruimte te hebben voor een belangenafweging in het kader van het zogenaamde toezichthouderdilemma. Enerzijds worden de belangen van professionele marktpartijen en cliënten op de lange termijn gediend door gebonden handhaving, anderzijds is het evenzeer op korte termijn in hun belang dat het vertrouwen in en de continuïteit van de bedrijfsvoering van de overtredende financiële onderneming wordt gehandhaafd. Gelet op dit dilemma zal de AFM (en DNB) van geval tot geval moeten bezien of handhaving wel proportioneel en subsidiair is en ook voor het overige niet in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom aan de consument niet de bevoegdheid wordt verleend om een verzoek tot handhaving in te dienen.*

Gezien de huidige toezichtpraktijk is het niet noodzakelijk een dergelijke bevoegdheid voor cliënten op te nemen. Er staat de cliënt niets aan in de weg de bij hem bekende informatie aan AFM en DNB ter beschikking te stellen en om handhaving te verzoeken. Op basis van deze informatie kunnen de toezichthouders een nader onderzoek instellen al dan niet resulterend in handhaving.

*De leden van de fractie van de PvdA vroeg of de regering heeft overwogen om net als in het Verenigd Koninkrijk privaatrechtelijke sancties mogelijk te maken, zodat de consument schadeloos kan worden gesteld.*

In Nederland is het niet noodzakelijk in de financiële toezichtwetgeving het opleggen van privaatrechtelijke sancties neer te leggen. De relatie

tussen de cliënt en de financiële onderneming wordt beheerst door het privaatrecht. Ditzelfde geldt voor de relatie tussen de cliënt en de toezichthouder. Zo kan de cliënt op grond van het Burgerlijk Wetboek een actie uit wanprestatie of uit onrechtmatige daad instellen om schadeloosstelling te verkrijgen.

*De leden van de VVD-fractie vroegen of het niet logischer is om bij de ingrijpende toezichtmaatregelen te bepalen dat de gedragstoezichthouder zwaarwegende argumenten moet hebben om met zijn voorstel tot, bijvoorbeeld, intrekking van de vergunning te komen dan dat de prudentiële (vergunningverlenende) toezichthouder hier zwaarwegende argumenten tegen in moet brengen. Voorts werd gevraagd of het in het algemeen niet beter is dat een besluit tot het treffen van ingrijpende toezichtmaatregelen niet altijd de voorafgaande goedkeuring van beide toezichthouders moet hebben?*

Opgemerkt zij dat met deze vraag vooruitgelopen wordt op bepalingen die medio dit jaar door middel van de tweede nota van wijziging bij de Tweede Kamer zullen worden ingediend. Om die reden wordt op deze plaats met een korte beantwoording volstaan. Binnen het functionele toezichtmodel bestaan twee toezichthouders die ieder autonome bevoegdheden bezitten. Het introduceren van een algemene voorafgaande goedkeuring bij ingrijpende toezichtmaatregelen doet afbreuk aan deze zelfstandige positionering en is om die reden dan ook niet wenselijk. Om diezelfde reden is het omdraaien van de bepaling niet wenselijk.

### **Taakstellingsbepaling DNB**

*De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan bevestigen dat onder de huidige Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 de toezichthouder zich moet laten leiden door één doelstelling, te weten de bescherming van verzekeren. Voorts vroegen deze leden of de taakstellingsbepaling van DNB (artikel 1:8) tot gevolg heeft dat DNB een dubbele doelstelling gaat behartigen bij het prudentiële toezicht op verzekeraars: de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector en of de regering de mening deelt dat beide doelstellingen kunnen conflicteren.*

De veronderstelling dat de huidige Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 slechts één doelstelling zou hebben is onjuist. Van oudsher is ook een doelstelling de handhaving van het vertrouwen in de financiële soliditeit van de bedrijfstak als geheel. Dit is ook een eigen belang van verzekeraars in verband met mogelijke uitstralingseffecten naar de gehele sector bij financiële problemen van een individuele maatschappij. Vandaar dat ook het bewaken van de stabiliteit en de integriteit van de financiële sector een achterliggend motief is voor publiek toezicht op verzekeraars (en andere financiële ondernemingen). Het feit dat de taakstellingsbepaling de doelstelling expliciteert, betekent niet dat er in de praktijk iets verandert. Deze doelstellingen bestonden altijd al. De doelstellingen liggen voorts veeleer in elkaars verlengde dan dat er sprake zou zijn van een conflict.

*De leden van de PvdA-fractie gaven als voorbeeld een kredietinstelling binnen een financieel conglomeraat die in moeilijk vaarwater komt. Kan en mag DNB dan op grond van artikel 1:8 van het wetsvoorstel toestaan dat de «oversolvabiliteit» van een tot het conglomeraat behorende verzekeraar wordt gebruikt om de problemen op te lossen (bijv. door intracorporate leningen te verstrekken waaraan een groot kredietrisico is verbonden)? Deze leden vroegen indien de bank vervolgens toch failliet en de leningen niet kan terugbetalen, of dan de continuïteit van de verzekeraar niet in gevaar zou kunnen komen, waardoor verzekeren worden*

*gedupeerd? Zou in artikel 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?*

*Op grond van de Europese verzekeringsrichtlijnen mag de toezichthouder geen eisen stellen aan het vermogen van een verzekeraar dat boven de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge aanwezig is. Indien een verzekeraar dus voldoet aan de toezichtregels inzake solvabiliteit en een ander groepslid helpt met de «oversolvabiliteit» dan mag DNB daartegen geen bezwaar hebben. De soliditeit van de verzekeraar wordt immers gewaarborgd door de aanwezige wettelijk vereiste solvabiliteit. Indien de bank faillieert en de leningen niet aan de verzekeraar kan terugbetalen, dan behoeft er geen vrees te zijn dat verzekerden worden gedupeerd. Immers, ook dan zal de verzekeraar nog steeds voldoen aan de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge. Door de oversolvabiliteit van een goed gekapitaliseerde verzekeraar aan te kunnen wenden om een wellicht tijdelijk in de problemen verkerend groepslid (andere verzekeraar of kredietinstelling) te helpen, kan juist worden voorkomen dat de crediteuren van die instellingen worden gedupeerd.*

### **Publicatiebevoegdheid**

*De leden van de verschillende fracties hebben diverse vragen gesteld over de publicatiebevoegdheid van toezichthouders. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de AFM boetebesluiten niet integraal openbaar dient te maken, omdat de verplichte transparantie de bekendheid met de normen bevordert en daarmee de handhaving.*

De bepalingen met betrekking tot de publicatiebevoegdheid zijn samen met het Deel Gedragstoezicht op 22 november 2004 ter advies aan de Raad van State aangeboden. De Raad heeft nog geen advies uitgebracht. De regering kan dan ook slechts de hoofdlijnen weergeven. Het voorstellen is een helder kader voor de publicatiebevoegdheid op te stellen. Daarvoor worden in de eerste plaats de geheimhoudingsbepalingen in lijn gebracht met de Europese richtlijnen. Daarbij wordt geëxpliciteerd dat alleen vertrouwelijke gegevens geheim zijn. Deze blijven ook bij gebruikmaking van de publicatiebevoegdheid geheim. Ten tweede dient de publicatiebevoegdheid ertoe het publiek te waarschuwen tegen financiële ondernemingen die de financiële toezichtwetgeving overtreden tegen bepaalde producten. De toezichthouder kan ook het publiek waarschuwen dat aan een financiële onderneming een boete is opgelegd. Bovendien kan de toezichthouder de overwegingen die tot de waarschuwing hebben geleid bij de waarschuwing openbaar maken.

### **Geheimhoudingsbepalingen**

*De leden van de fractie van de VVD vroegen of de waarborg «het beoogde gebruik van de gegevens moet verband houden met het toezicht op de financiële markten», welke de regering in de nota naar aanleiding van het verslag schetst om een te ruime toepassing van de geheimhoudingsbepalingen te voorkomen, niet zo ruim is dat feitelijk van een waarborg geen sprake is en de toezichthouder dus vrij spel heeft.*

De regering stelt naast het feit dat het beoogde gebruik verband moet houden met het toezicht op de financiële markten nog een reeks andere waarborgen die het zogenoemde «vrij spel» van de toezichthouder inperkt. Het doel waarvoor de gegevens gebruikt gaan worden, moet voldoende bepaald zijn, verstrekking van gegevens mag niet in strijd zijn met de Nederlandse wet of openbare orde, de geheimhouding van de gegevens moet voldoende gewaarborgd zijn, de verstrekking van gegevens mag niet in strijd komen met de belangen die het wetsvoorstel

beoogt te beschermen en er moet gewaarborgd zijn dat de gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze worden verstrekt. Ook in de gevallen dat de toezichthouder informatie verstrekt aan het OM wordt er in adequate waarborgen voorzien. Met het OM worden afspraken gemaakt over de procedure rond het aanleveren van stukken. Dit om te voorkomen dat derden onnodig kennis krijgen van toezichtgegevens. Ook bij het verstrekken van gegevens in het kader van faillissementen geldt dat er geen informatie mag worden verstrekt indien dit in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die het wetsvoorstel beoogt te beschermen.

### **Taakverwaarlozing**

*De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar concrete voorbeelden van taakverwaarlozing, zoals deze zich in de praktijk heeft voorgedaan.*

Tot op heden heeft zich op het gebied van de financiële markten geen taakverwaarlozing voorgedaan. Van taakverwaarlozing is sprake als de toezichthouder ernstig tekort schiet in de uitvoering van zijn taken. De taakverwaarlozingsregeling moet als het sluitstuk van het totale toezicht-instrumentarium van de minister worden gezien. Als er iets mis is in de uitvoering van de taken door een toezichthouder, ligt het startpunt voor acties in eerste instantie in overleg, en worden zwaardere instrumenten ingezet naarmate de situatie ernstiger is of een probleem structurele vormen begint aan te nemen. Het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing zal dus alleen in ernstige situaties aan de orde zijn. De ernst wordt met name bepaald door de te verwachten gevolgen van niet ingrijpen. Dit vergt een afweging in het specifieke geval. Van taakverwaarlozing van de toezichthouder kan bijvoorbeeld sprake zijn ingeval van zodanige nalatigheid dat de doelstelling van het wetsvoorstel in gevaar komt, van structureel en ernstig onbevoegd handelen of van apert financieel wanbeheer.

### **Artikelen 1:16 en 1:17**

*De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen naar de controle van de jaarrekening van de AFM door de externe accountant en het risico van belangenverstremgeling, aangezien de AFM belast wordt met het toezicht op accountantsorganisaties.*

De jaarrekening van de AFM zal worden gecontroleerd door een register-accountant of Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-administratieconsulenten. Deze persoon zal niet zijn werkzaam bij of verbonden aan een accountantsorganisatie, waarop door de AFM toezicht zal worden uitgeoefend. Aldus wordt voorkomen dat er bij de controle van de jaarrekening van de AFM belangenverstremgeling kan optreden.

### **Artikel 1:83**

*De leden van de PvdA en de VVD vroegen hoe de toezichthouder controleert of binnen twaalf maanden na verlening van een vergunning gebruik is gemaakt.*

Indien een financiële onderneming zijn vergunning niet binnen twaalf maanden na verlening gebruikt, kan deze door de toezichthouder worden ingetrokken ingevolge artikel 1:83, eerste lid, onderdeel e. Of van een dergelijke situatie sprake is, zal doorgaans blijken uit de in het kader van het lopend toezicht periodiek te verstrekken rapportages. Daarnaast staan

ingevolge artikel 1:56 van het wetsvoorstel en afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht aan de toezichthouder bevoegdheden ter beschikking waarmee hij kan toezien op het gebruik van de vergunning binnen de genoemde termijn van twaalf maanden. Met name de inlichtingenbevoegdheid van artikel 5:16 Awb en de bevoegdheid tot vordering van inzage in gegevens en bescheiden zijn hiervoor geschikt.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm