

Vergaderjaar 2004–2005

29 708

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

Nr. 14

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE NADER VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2005

Inleiding

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben in het tweede nader verslag een aantal vragen gesteld over de nota van wijziging waarmee het Deel Prudentieel toezicht aan het voorstel van Wet op het financieel toezicht (Wft) wordt toegevoegd. Deze vragen zullen hierna worden beantwoord in de volgorde die in het verslag is aangehouden. Graag zeg ik de leden van de commissie dank voor de voortvarende en gedegen wijze waarop zij ook dit deel van het wetsvoorstel in behandeling hebben willen nemen. Ik ben mij er van bewust dat het onderzoek van dit wetsvoorstel, in de woorden van de leden van de CDA-fractie, een grote krachtsinspanning vergt, gezien de omvang en inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel.

Het tweede nader verslag, met name waar dit betrekking heeft op afzonderlijke artikelen, heeft op een aantal plaatsen aanleiding gegeven tot aanpassingen van het onderhavige deel van het wetsvoorstel. Met het oog daarop is tegelijk met deze nota een nota van wijziging opgesteld waarin deze aanpassingen zijn verwerkt.

Opbouw Wet financieel toezicht

Alle fracties die inbreng hebben geleverd voor het tweede nader verslag hadden vragen over de opbouw van het wetsvoorstel. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie een toelichting waarom gekozen is voor het strikt doorvoeren van het functionele model en waarom het beter zou zijn voor financiële ondernemingen¹ om met een transponeringstabel te werken. De leden van de fracties van de PvdA en de VVD wilden weten waarom niet een sectorale indeling is gevolgd, als gebruikers van de wet aangeven dat dat voor hen duidelijker zou zijn. Ook vroegen deze leden een reactie op de stelling die naar voren kwam in het rondetafelgesprek op 14 april jl., dat er binnen de gekozen wetgevingssystematiek ruimte zou (moeten) zijn voor een indeling per soort financiële onderneming. De leden van de VVD-fractie merkten op dat de gekozen indeling – naar thema, en vervolgens naar geografische locatie van de vestiging – voor gebruikers niet werkt: zij hebben behoefte aan een indeling per soort

¹ In het tweede nader verslag wordt op diverse plaatsen de term «financiële instelling» gebruikt waar de Wft spreekt over «financiële onderneming». Om misverstanden te voorkomen wordt in deze nota consequent de aanduiding financiële onderneming gebruikt.

financiële onderneming. Deze leden vroegen naar de voor- en nadelen van de voorgestelde systematiek, en wilden tevens weten of deze zal leiden tot meer administratieve lasten. De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering aan te geven hoe aan de gesignaleerde bezwaren van de voorgestelde systematiek kan worden tegemoetgekomen.

Uit de gestelde vragen blijkt zorg of de doelstelling van inzichtelijkheid in voldoende mate wordt gerealiseerd. Net als de vaste commissie voor Financiën hecht ik sterk aan die doelstelling. Het is ook om die reden dat ik in mijn brief van 22 juni jl. een aanpassing van de structuur van het wetsvoorstel heb aangekondigd die beoogt aan de genoemde zorg tegemoet te komen en de inzichtelijkheid te vergroten. Hiertoe wordt een apart deel over de toetreding tot de markt opgesteld (Deel Markttoegang). De brief bevat een uiteenzetting van de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen en van de wijze van uitwerking die mij voor ogen staat. Op deze plaats moge ik daarnaar verwijzen.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de tabel (bijlage III bij de toelichting op de eerste nota van wijziging), waarin door middel van kruisjes wordt aangegeven welk artikel van toepassing is op welke categorieën instellingen, alleen al voor het Deel Prudentieel toezicht acht kantjes beslaat. Zij vroegen hoe groot dit document wordt als alle delen hierin verwerkt zijn.

Het opstellen van een tabel als hier bedoeld is alleen zinvol voor het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht. Het Algemeen Deel richt zich in essentie tot de beide toezichthouders en bevat voor financiële ondernemingen alleen procedurele regels, zodat een «kruisjestabel» geen of weinig toegevoegde waarde zou hebben. Dat laatste geldt eveneens voor het Deel Infrastructuur, aangezien dat deel uitsluitend van toepassing zal zijn op afwikkelingsystemen. Een tabel voor het Deel Gedragstoezicht zou een vergelijkbare omvang hebben als de tabel voor het Deel Prudentieel toezicht.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de Kamer al een deel van het Deel Gedragstoezicht heeft behandeld, namelijk de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Zij vroegen in hoeverre de Wfd nog aangepast moet worden in het Deel Gedragstoezicht, en in hoeverre het goed is ook in het Deel Gedragstoezicht, voortgaande in de systematiek die gehanteerd is in het Deel Prudentieel toezicht, een functioneel model te hanteren.

De Wfd zal worden opgenomen in dat gedeelte van het Deel Markttoegang en het Deel Gedragstoezicht dat de regels voor het verlenen van financiële diensten zal bevatten. Dit brengt geen grote inhoudelijke wijzigingen mee. Wel zal de structuur en de formulering van de regels voor aanbieders, bemiddelaars en adviseurs worden aangepast in verband met de integratie van de Wfd-regels met die voor beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen en clearinginstellingen. Daarbij zal ook het functionele model gehanteerd worden en cross-sectorale consistentie uitgangspunt zijn. Uit oogpunt van bescherming van de consument én een gelijk speelveld moeten gelijke regels gelden voor de aanschaf van een financieel product ongeacht het gebruikte distributiekanaal. Het mag daarbij geen verschil maken of bijvoorbeeld een verzekering direct bij een verzekeraar zelf wordt afgesloten of via een bemiddelaar (een assurantietussenpersoon of een bank).

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD vroegen om een overzicht van die sectorale regels die als gevolg van de cross-sectorale harmonisatie in het prudentiële deel van de Wft verder gaan dan waartoe onderliggende Europese regelgeving noodzaakt. Ook vroegen zij om een recht-

vaardiging van verdergaande cross-sectorale harmonisatie (met dus strengere regels). Kan de regering ook aangeven wat de consequenties daarvan zijn voor de directe toezichtkosten, de administratieve lasten en de nalevingskosten, zo vroegen deze leden verder.

Het is niet juist om te stellen dat cross-sectorale harmonisatie synoniem is met strengere regels. Door systematisch de regels voor de verschillende categorieën financiële ondernemingen te vergelijken en per onderwerp bijeen te brengen wordt het beoordelen van nut en noodzaak van die regels juist beter mogelijk gemaakt. Ook de formulering van die regels kan zo beter op elkaar worden afgestemd. Hetzelfde geldt voor het niveau van regelgeving, dat in de Wft voor alle sectoren op één lijn wordt gebracht. De cross-sectorale harmonisatie van de toezichtwetten is een proces dat al enkele jaren geleden in gang is gezet. Gewezen kan worden op de Wet actualisering en harmonisatie financiële toezichtswetten¹ en, meer recent, op het voorstel van Wet financiële dienstverlening, dat één regelgevend kader introduceert voor alle aanbieders van en bemiddelaars in financiële diensten. De Wft kan worden gezien als het sluitstuk en de voltooiing van dit proces.

Indien de zorg mocht bestaan dat de cross-sectorale harmonisatie zal leiden tot, bijvoorbeeld, invoering van solvabiliteitstoezicht of liquiditeitstoezicht op categorieën ondernemingen die daaraan nu nog niet zijn onderworpen, dan kan ik die zorg wegnemen: dat is niet het geval. Wel zijn, voor zover de Europese richtlijnen daarvoor ruimte bieden, de formuleringen en verplichtingen verder geharmoniseerd. Waar sprake is van mogelijke gevolgen voor de directe toezichtkosten, de administratieve lasten of de nalevingskosten is zoveel mogelijk gekozen voor de minst belastende oplossing. Om diezelfde reden is soms ook afgezien van harmonisatie.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of alle toezichtvereisten, zowel de prudentiële eisen als de eisen van gedragstoezicht, met betrekking tot centrale clearing- en settlementssystemen in het Deel Infrastructuur opgenomen zullen worden en dus niet in het Deel Prudentieel toezicht of het Deel Gedragstoezicht.

Het toezicht op de infrastructuur van de financiële markten (te weten afwikkel-systemen, waaronder centrale clearing- en settlementssystemen) zal worden geregeld in een separaat Deel Infrastructuur. Het Deel Infrastructuur zal inderdaad alle regels bevatten met betrekking tot afwikkel-systemen. Deze regels beogen primair het systeemrisico te beheersen. Systeemrisico is het risico dat (financiële) problemen bij een financiële onderneming die is aangesloten bij het afwikkel-systeem of problemen in het afwikkel-systeem zelf overslaan naar andere financiële ondernemingen of markten. Naast deze systeemregels, die prudentieel van aard zijn, zal het Deel Infrastructuur gedragsregels voor afwikkel-systemen bevatten.

De leden van de VVD-fractie maakten enkele opmerkingen over het wetgevingsproces. Zij meenden dat het gebrek aan synchronisatie met wetgevingsprojecten waarvan de inhoud te zijner tijd ook in de Wft moet worden opgenomen, tot onoverzichtelijkheid voor alle betrokkenen leidt. Deze leden vreesden voor de goede afloop indien vastgehouden wordt aan de geplande invoeringsdatum van 1 januari 2006.

Op de wetsvoorstellen waarvan de inhoud vervolgens wordt overgenomen in de Wft kom ik hierna nog terug. Deze wetsvoorstellen dienen in hoofdzaak ter uitvoering van Europese richtlijnen en bieden derhalve zowel qua inhoud als qua planning weinig beleidsruimte. Samenvoeging met de Wft zou, indien dit al mogelijk was geweest, de inzichtelijkheid

¹ Stb. 2003, 55.

eerder hebben geschaad dan bevorderd, alleen al door de opeenstapeling van wijzigingen die zij bevatten.

Zoals ik in mijn eerder aangehaalde brief van 22 juni jl. heb aangegeven, is de planning inmiddels bijgesteld. De beoogde ingangsdatum is verschoven naar 1 juli 2006.

Planning en inwerkingtreding

De leden van de fracties van de PvdA en VVD vroegen of de regering bereid is om, naast de consultatiemethodiek, ook op andere wijze gebruik te maken van bestaande deskundigheid in de markt en de wetenschap, zoals bijvoorbeeld door het instellen van een comité van deskundigen zoals dat ook in Australië het geval is geweest.

Zoals sommige leden in het tweede nader verslag hebben opgemerkt, worden marktpartijen bij de totstandkoming van de Wft betrokken door middel van diverse consultaties. Deze consultaties vinden plaats door middel van toezending van concepten van wetteksten aan alle relevante partijen. Tegelijkertijd worden deze teksten op de internetsite van het ministerie van Financiën geplaatst met de uitnodiging aan een ieder daarop te reageren. Het publiceren van deze teksten heeft tot op heden geresulteerd in een interactie met zowel de markt als de wetenschap. Vanaf 2003 is in wetenschappelijke publicaties en andere vakliteratuur geschreven over de Wft. Ook hebben de Vereniging voor Effectenrecht en recentelijk de Nederlandse Juristenvereniging preadviezen (deels) gewijd aan de nieuwe toezichtwetgeving. Daarnaast heeft het ministerie in het najaar van 2003 een seminar gewijd aan de Wft en daar specialisten uit zowel de financiële sector als de wetenschap voor uitgenodigd. Ook worden ten aanzien van een aantal deelonderwerpen afzonderlijk overleggen, zgn. expertmeetings, georganiseerd met betrokkenen uit de markt en wetenschap. Al met al is sprake van discussie in brede kring die verder reikt dan alleen de marktconsultatie. Gelet op het bovenstaande is de toegevoegde waarde van de instelling van een comité van deskundigen op voorhand niet duidelijk; alle relevante partijen zijn immers bij het proces betrokken.

Ten slotte is van belang in het oog te houden dat op het terrein van de financiële markten zeer uiteenlopende onderwerpen aan de orde zijn. Het organiseren van expertmeetings met in het desbetreffende onderwerp ingevoerde specialisten zoals bij het opstellen van de lagere regelgeving gebeurt, lijkt een efficiëntere manier van kennis vergaren dan de instelling van een comité van deskundigen.

Voorts vroegen deze leden de regering een tabel over te leggen waaruit blijkt dat en waar, voor zover gewenst, alle huidige sectorale regels in de Wft hun plek zullen hebben gevonden. Ook vroegen zij om een omzettingstabel waarin aangegeven wordt welk artikel uit de richtlijn waar in de wet te vinden is.

Bijlage I bij de toelichting op de eerste nota van wijziging bevat 16 transponeringstabellen, genummerd A-P, waaruit blijkt op welke wijze de relevante Europese richtlijnen in dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd. Aan de laatstgenoemde wens van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD is dus reeds voldaan. Met behulp van deze bijlage is tevens zeker gesteld dat de richtlijnbevestigingen – en daarmee ook de op de richtlijnen gebaseerde artikelen in de bestaande wetten – alle in dit wetsvoorstel een plek hebben gevonden. Bijlage II bij de toelichting op de eerste nota van wijziging laat voorts voor alle artikelen uit het wetsvoorstel zien op welke artikelen uit de bestaande toezichtwetten zij zijn gebaseerd.

Een aanvullende reeks transponeringstabellen (van de huidige toezichtwetten naar de Wft) zou, gelet op genoemde bijlagen, slechts een beperkte toegevoegde waarde hebben. Ik ben het met de leden van de fracties van de PvdA en de VVD eens dat ervoor gewaakt moet worden dat artikelen uit de bestaande toezichtwetten over het hoofd worden gezien. In het wetgevingsproces zijn echter al «van nature» diverse checks en balances ingebouwd die dit risico verkleinen en tot een minimum beperken. Daarnaast biedt de in mijn brief van 22 juni jl. aangekondigde «operatie stofkam» een goede en efficiënte gelegenheid hierop nog een laatste check uit te voeren.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen de regering zo precies mogelijk aan te geven welke lagere regelgeving wanneer aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Zoals eerder toegezegd zullen de concepten voor de algemene maatregelen van bestuur parallel aan de marktconsultatie ook ter informatie aan de Kamer worden gezonden. De marktconsultaties zullen, gespreid in de tijd, in hoofdzaak plaatsvinden in de maanden september tot en met december 2005.

Voorts vroegen de leden van deze fracties wanneer en in welk deel het overgangsrecht, de wijziging van andere wetten en de integratie van separate trajecten wordt geregeld.

Voor het overgangsrecht en de aanpassingswetgeving wordt momenteel een invoeringswet voorbereid. Dit wetsvoorstel wordt naar verwachting dit najaar bij de Kamer ingediend. De separate wetsvoorstellen (Wetsvoorstel financiële dienstverlening, gemoderniseerde Wet toezicht beleggingsinstellingen, het wetsvoorstel Marktmissbruik, het wetsvoorstel prospectus¹ en het wetsvoorstel Regels betreffende de melding van zeggenschap en kapitaalbelang in, alsmede de melding van het geplaatste kapitaal van effectenuitgevende instellingen (Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen)² en (deels) het wetsvoorstel tot uitvoering van richtlijn nr. 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod (PbEU L 142)) worden geïntegreerd in de nota van wijziging waarmee het Deel Markttoegang en het Deel Gedragstoezicht aan het wetsvoorstel worden toegevoegd.

De leden van de fracties van de PvdA en VVD vroegen de regering daarnaast een overzicht en planning te geven van alle niet Wft-gerelateerde regelgeving ten behoeve van de financiële sector die in 2005 nog door het parlement moet worden beoordeeld c.q. aan het parlement zal worden voorgelegd.

Het aantal niet Wft-gerelateerde wetsvoorstellen dat bij uw Kamer is ingediend of nog dit kalenderjaar zal worden ingediend, is te overzien. Momenteel zijn de volgende niet Wft-gerelateerde wetsvoorstellen aanhangig: het voorstel van Wet toezicht accountantorganisaties en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties³. In de loop van dit kalenderjaar zullen voorts een wetsvoorstel inzake toezicht op financiële verslaggeving en een wetsvoorstel tot uitvoering van richtlijn nr. 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod (PbEU L 142)) (die voor een deel niet in de Wft zijn weerslag zal vinden) bij uw Kamer worden ingediend.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 013, nrs. 1–2.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 985.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 990, nr. 2.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen wanneer de 3e tranche van de Wft valt te verwachten. Voorts vroegen deze leden of

inmiddels een aanvang is gemaakt met het opstellen van het Deel Infrastructuur en naar de beoogde inwerkingtredingsdatum van dat deel.

De nota van wijziging met betrekking tot het Deel Markttoegang en het Deel Gedragstoezicht zal naar verwachting in oktober 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Inmiddels is de voorbereiding van het Deel Infrastructuur ter hand genomen. De inwerkingtredingsdatum van het Deel Infrastructuur, dat met een separate wet aan de Wft zal worden toegevoegd, is (zoals de leden van de fracties van de PvdA en de VVD terecht veronderstellen) volgens de huidige planning 1 januari 2007.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering streeft naar een strikte naleving van Europese richtlijnen zonder hier bovenop nog aanvullende wetgeving te introduceren. In dat kader vroegen zij de regering aan te geven of, en zo ja waar, de wetgeving verder gaat dan de Europese richtlijnen.

Het door deze leden aangehaalde streven is uiteraard ook van toepassing op dit wetsvoorstel. Daarbij zij aangetekend dat bijna alle richtlijnen die in de afgelopen jaren zijn vastgesteld in eerste instantie in andere wetten dan de Wft worden geïmplementeerd (via de hiervoor genoemde separate wetsvoorstellen). De omzetting naar de Wft is dan voornamelijk een consolidatie van de bedoelde wetsvoorstellen die thans bij het parlement in behandeling zijn. De Wft, zoals deze volgens de huidige planning op 1 juli 2006 in werking zal treden, implementeert één richtlijn waarvoor het voorgaande niet geldt, te weten de richtlijn financiële conglomeraten¹. Opzet is deze richtlijn door middel van een nog in te dienen nota van wijziging in het wetsvoorstel op te nemen.

Het voorgaande doet er niet aan af dat de Wft niet volledig gebaseerd is op Europese richtlijnen. In het Deel Prudentieel toezicht gaat het hierbij om het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars, het toezicht op clearinginstellingen, het (prudentiële) toezicht op (beheerders van) andere beleggingsinstellingen dan instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), de opvangregeling voor levensverzekeraars en het expliciet vastleggen van integriteit als doelstelling van het toezicht. Elk van deze toezichtgebieden berust op goede gronden². Dat er geen Europese richtlijn aan ten grondslag ligt, betekent nog niet dat Nederland daarmee uit de pas loopt. In veel gevallen zullen ook andere lidstaten vergelijkbare wetgeving kennen. Het ontbreken van een richtlijn betekent slechts dat er op deze gebieden geen *geharmoniseerde* regelgeving bestaat.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of Nederland voorop loopt met de implementatie van de richtlijnen die in de Wft verwerkt zijn, zo ja, waarom daarvoor is gekozen, en hoe dit gezien moet worden in relatie tot de concurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen binnen Europa.

¹ Richtlijn nr. 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat en tot wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG van de Raad en van de Richtlijnen 98/78/EG en 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 35).

² Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 688, nr. 3, blz 2 t/m 4; Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 10, blz 122 t/m 125; Kamerstukken II, 2002/03, 28 998, nr. 3; Kamerstukken II 1998/99, 26 705, nr. 3, blz 2 t/m 4; Kamerstukken II 2001/02, 28 373, nr. 3, blz 10 t/m 12.

Het antwoord op die vraag kan kort zijn: Nederland loopt daarbij niet voorop. Gelet op de grote hoeveelheid richtlijnen op het terrein van de financiële sector die in de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen en in de komende tijd nog zullen worden vastgesteld, vergt het al een zeer grote inspanning de gestelde implementatietermijnen te halen. In een aantal gevallen is dit dan ook – tot mijn spijt – niet gelukt. De achterstand bedraagt momenteel 11 richtlijnen. Verwachting is overigens wel dat dit najaar 8 richtlijnen zullen worden geïmplementeerd. Verwezen wordt naar het antwoord op een latere vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen daarnaast of de regering kan aangeven in hoeverre de intentie van Frankrijk om de afspraken gemaakt in Basel II voor financiële ondernemingen in het algemeen te laten gelden van invloed is of zal zijn op de Wft.

Een van de doelstellingen van de Wft is om de regels die gelden voor verschillende financiële ondernemingen zoveel mogelijk te stroomlijnen. Bij de komende onderhandelingen over de nog op te stellen ontwerp-richtlijn inzake risicogeorieëntoerd toezicht op de solvabiliteit van verzekeraars (Solvency II) zal dan ook het uitgangspunt van de regering zijn om daar waar verzekeraars worden geconfronteerd met dezelfde risico's als banken, aan te sluiten bij de regels die zullen gaan gelden voor banken op grond van de Kapitaaltoereikendheidsrichtlijn¹ die is gebaseerd op Bazel II, met inachtneming van sectorspecifieke kenmerken van het verzekeringsbedrijf.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de regering een garantie kan geven dat de (netto) administratieve lastenreductie die gepresenteerd wordt in de nog op te stellen lagere regelgeving daadwerkelijk zal worden gehaald.

Zoals blijkt uit het kabinetsplan aanpak administratieve lasten, dat door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD wordt aangehaald (zie verderop in deze paragraaf)², kunnen bij de uitvoering van de reductieplannen obstakels optreden. Deze zijn door departementen niet volledig uit te sluiten. Dat geldt in zijn algemeenheid en ook voor het onderhavige project. Van belang is wel eventuele risico's die het realiseren van de doelstelling in gevaar kunnen brengen tijdig te onderkennen, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om toch, eventueel op een andere manier dan eerder voorzien, de administratieve lasten te verminderen conform planning. De eerder toegezegde «eindtoets» van Actal en de monitoring door de Gemengde Commissie voor de administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten draagt bij aan het bewaken van die planning en de realisatie daarvan. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat de gepresenteerde doelstelling daadwerkelijk zal worden gehaald.

De leden van de CDA-fractie voegen zich verder af of de regering erover heeft nagedacht om een meldpunt «belastende regelgeving» in te stellen waar onder toezicht gestelde instellingen hun ervaringen kwijt kunnen, net zoals het meldpunt «overlap toezicht» bestaat.

De regering heeft niet overwogen een meldpunt «belastende regelgeving» in te stellen. De reden hiervan is dat onder toezicht gestelde financiële ondernemingen, onder andere via de daartoe ingestelde overlegorganen, nauw betrokken zijn bij het opstellen van voorstellen ter vermindering van de administratieve lasten. Zij worden derhalve vroegtijdig in de gelegenheid gesteld om «belastende regelgeving» te melden. Ook bij de invoering van de reductievoorstellen worden de onder toezicht gestelde financiële ondernemingen geraadpleegd. Ook dan kan belastende regelgeving worden gemeld. Op grond van het voorgaande ben ik van oordeel dat een «meldpunt belastende regelgeving» niet nodig is.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie zich af op welke wijze de regering de administratieve lastendruk en nalevingskosten voor de internationaal opererende financiële ondernemingen kan beperken en of de minister hierbij mede in kan gaan op het zogenoemde lead supervisor model.

De regering kan de administratieve lastendruk voor internationaal operende financiële ondernemingen op de zelfde wijze als voor nationaal opererende financiële ondernemingen beperken, door bestaande Nederlandse wetgeving kritisch te beoordelen en waar mogelijk te wijzigen in zo min mogelijk belastende wetgeving. Nieuwe wetgeving zal op de minst

¹ Voorstel voor richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot beschikking van Richtlijn nr. 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 93/6/EEG van de Raad van 15 maart 1993 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (COM/2004/0486).

² Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 59.

belastende wijze worden vormgegeven. Omdat de Nederlandse wetgeving op het terrein van financieel toezicht voor het grootste gedeelte implementatie betreft van Europese richtlijnen, zal de regering zich met name in Europees verband sterk maken voor het reduceren van administratieve lasten en nalevingskosten. Harmonisatie van de rapportagekosten op Europees niveau kan de administratieve lasten voor internationaal opererende financiële ondernemingen sterk verminderen (ook al blijkt dit niet altijd uit de Nederlandse administratieve lasten berekeningen die immers alleen de gevolgen van de Nederlandse regelgeving laten zien).

Voor de behandeling van het lead supervisor model zij verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de rol van het Europees toezicht op meer langere termijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan aangeven hoeveel nalevingskosten gemoeid zijn met het implementeren en naleven van het Deel Prudentieel toezicht van de Wft.

De regering kan niet aangeven hoeveel nalevingskosten gemoeid zijn met het Deel Prudentieel toezicht van de Wft. Wel hebben de marktpartijen op initiatief van de toezichthouders de nalevingskosten in kaart gebracht voor regelgeving die naar de mening van de sector hoge nalevingskosten veroorzaken en zijn reductieafspraken gemaakt om deze te beperken. Een groot deel van deze afspraken zal via de Wft worden geïmplementeerd. Vanzelfsprekend is het ministerie van Financiën hier nauw bij betrokken. Te zijner tijd zal er meer bekend zijn over de nalevingskosten die voortvloeien uit het Deel Prudentieel toezicht van de Wft. Op basis van die informatie zal worden bezien welke verdere reducties op het gebied van nalevingskosten mogelijk zijn.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen de regering waarom met de herziening van het Handboek Wtk van DNB op de Wft is gewacht, terwijl onnodige of onnodig belastende regels in dit Handboek ook zonder de Wft eenvoudig zouden kunnen worden ingetrokken.

Op dit moment wordt reeds bezien welke regels in het Handboek Wtk van DNB kunnen worden ingetrokken of zodanig kunnen worden gewijzigd dat zij minder belastend zijn voor de sector. Dit heeft er toe geleid dat DNB reeds regels heeft gewijzigd of ingetrokken. Met name de regels met betrekking tot de door kredietinstellingen bij DNB in te dienen rapportagestaten zijn inmiddels herzien. Zo is één rapportagestaat vervallen, is de rapportagefrequentie van een aantal staten, al dan niet voorwaardelijk, teruggebracht en hoeft een aantal staten nog slechts te worden ingediend indien er sprake is van een materieel risico voor de financiële soliditeit van de kredietinstelling. Dergelijke maatregelen hebben reeds geresulteerd in een minder belastend rapportagekader voor kredietinstellingen. Dit proces (kritisch kijken naar de regels in het Handboek Wtk) wordt voortgezet bij het schrijven van de algemene maatregelen van bestuur. Met het schrappen of wijzigen van regels uit het Handboek Wtk wordt waar mogelijk dus niet gewacht tot de inwerkingtreding van de Wft. Wel is het zo dat pas dan de volledige balans kan worden opgemaakt voor wat betreft de reductie van administratieve lasten.

Tevens vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD of de regering kan aangeven of een reductie van de administratieve lasten gepaard gaat met een verhoging van de directe toezichtkosten omdat risk-based regelgeving rule-based wordt gecontroleerd. Indien de regering dit kan aangeven dan zouden zij graag vernemen om welke bedragen en

percentages het gaat. Indien de regering dit niet kan aangeven, dan zouden zij graag de reden daarvan vernemen.

Het is niet de bedoeling dat de risk-based regelgeving bij de uitoefening van het toezicht zodanig wordt geïnterpreteerd dat zij haar risico-georiënteerde karakter verliest. Het doel van de regelgeving moet bij het uitoefenen van het toezicht voorop staan. Het wordt in beginsel aan de financiële onderneming overgelaten hoe de in de regelgeving geformuleerde doelen worden bereikt en dus ook hoe de risico's worden beheerst. Zowel de toezichthouders als de marktpartijen moeten er op letten dat het toezicht daadwerkelijk risicogeoriënteerd wordt uitgeoefend. Op grond van het voorgaande – zo zullen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD begrijpen – kan de regering melden dat er geen verhoging van de directe toezichtkosten, doordat risk-based regelgeving rule-based wordt gecontroleerd, zal plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA en de VVD vroegen of de regering bereid is het Actal advies aan de Tweede Kamer toe te zenden. Zo ja, wanneer kan de Kamer dat tegemoet zien? Zo nee, waarom niet?

Zoals besproken tijdens de mondelinge behandeling van de vragen van de Tweede Kamer over het Algemeen Deel van de Wft¹ is het de bedoeling om Actal aan het eind van het wetgevingsproces (inclusief algemene maatregelen van bestuur) nog eens te laten kijken naar de administratieve lasten van de Wft als geheel. Tegelijk met de aanbidding van het Deel Markttoegang, het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht zal de regering de Tweede Kamer daarover informeren. Zodra beschikbaar zal het Actal advies aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Verder vroegen de leden van de fracties van de PvdA en de VVD of uit het advies van Actal blijkt dat het om een netto-reductie van de administratieve lasten gaat. Tevens vroegen zij of de regering hen de garantie kan geven dat de (netto) administratieve lastenreductie in de nog op te stellen lagere regelgeving daadwerkelijk zal worden gehaald. Voorts vroegen zij hoe in dit verband de uitkomsten van de rijksbrede risico-analyse moeten worden geduid, waarvan de belangrijkste uitkomst luidt dat 70% van het totale reductiebedrag als «niet zeker» is te kwalificeren. Geldt eenzelfde percentage voor de Wft of voor de afzonderlijke delen daarvan?

Het gaat bij de berekening van de reductie van de administratieve lasten inderdaad om een «netto-reductie». De vraag of de regering een garantie kan geven dat de (netto) administratieve lastenreductie in de nog op te stellen lagere regelgeving zal worden gehaald, is hiervoor reeds beantwoord.

Uit het door deze leden aangehaalde kabinetsplan aanpak administratieve lasten moge blijken dat het realiseren van de doelstelling geenszins een automatisme is. De uitkomst van de rijksbrede risico-analyse, dat 70% van de reductievoorstellen «niet zeker» is, moet vooral worden gezien als oproep om alert te zijn op de risico's die zich kunnen aandienen en om de uitvoering van de diverse voornemens zorgvuldig te monitoren. Alleen op die manier kunnen de risico's onder ogen worden gezien en kunnen maatregelen worden getroffen om daaraan het hoofd te bieden.

Het percentage van 70 is een gemiddelde voor alle onderzochte projecten. De Wft behoorde daar niet toe. Duidelijk is wel dat de in het kabinetsplan genoemde risico's en obstakels zich ook bij de Wft kunnen voordoen en dat alle inspanning erop gericht moet zijn te voorkomen dat de gepresenteerde doelstellingen als gevolg daarvan niet worden gehaald.

Ook vroegen de leden van de fracties van de PvdA en VVD of de regering kan aangeven waarom veel van de overeengekomen reducties pas met de

¹ Handelingen II, 2005, nr. 59–3843.

Wft worden gerealiseerd, terwijl dit sneller en effectiever had gekund door het schrappen van bestaande toezichthouderregels.

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het hiervoor opgenomen antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD.

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte wat de invloed van de aanvullende beleidsregels van de AFM op de administratieve lasten zijn. Zij vroegen verder wat de regering zal doen als blijkt dat de aangegeven lastenreductie niet wordt gehaald. Voorts wilden zij graag vernemen of de regering een inschatting heeft gemaakt van de transitiekosten die gepaard gaan met de introductie van nieuwe wetgeving en als dat niet het geval is, wensten zij graag de reden daarvan te vernemen.

De administratieve lasten die voortvloeien uit de regels van de toezichthouders zijn meegenomen bij de berekening van de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wft.

Zoals hiervoor uiteengezet ga ik er van uit dat de aangegeven lastenreductie wordt gehaald. De regering heeft geen afzonderlijke inschatting gemaakt van de transitiekosten. De administratieve lasten vormen veruit het grootste gedeelte van de kosten voor marktpartijen. De eenmalige transitiekosten zoals opleidingskosten ten behoeve van kennisvergarig zijn moeilijk te kwantificeren en inherent aan nieuwe regelgeving. Passende overgangsmaatregelen kunnen ertoe bijdragen deze kosten binnen de perken te houden.

De leden van de fracties van de PvdA en VVD vroegen of de regering tevens kan aangeven welke EU-richtlijnen er nog in het Deel Prudentieel toezicht van de Wft zullen worden geïmplementeerd, wat de administratieve lasten daarvan zullen zijn, en in hoeverre dit de uiteindelijke (netto) reducties in gevaar zal brengen.

De richtlijn financiële conglomeraten zal in het Deel Prudentieel toezicht worden verwerkt via een nota van wijziging. Grosso modo nemen op grond van deze richtlijn de administratieve lasten met ca. € 14 000 tot € 28 000 per jaar toe, afhankelijk van de definitieve vaststelling van de rapportagefrequentie. De voorgenomen wijze van implementeren zal ook enige lastenverlichting met zich brengen omdat minder financiële conglomeraten dan voorheen aan rapportageverplichtingen zullen worden onderworpen. Gezien de zeer beperkte toename van de administratieve lasten zal de nettoreductie van de administratieve lasten hierdoor niet in gevaar worden gebracht.

Na de beoogde inwerkingtreding van de Wft per 1 juli 2006 zullen de richtlijnen waarmee het nieuwe kapitaalakkoord (Bazel II) in de Europese Unie wordt geïmplementeerd, door middel van een wijzigingswet worden opgenomen in het Deel Prudentieel toezicht. Hetzelfde geldt voor de ontwerp-richtlijn Herverzekeringen¹. Over de administratieve lasten die implementatie van deze richtlijnen met zich brengen zal de Tweede Kamer langs de gebruikelijke weg worden geïnformeerd. De besprekingen over de nog op te stellen ontwerp-richtlijn inzake risicogeoriënteerd toezicht op de solvabiliteit van verzekeraars (Solvency II) verkeren nog in een beginstadium, maar die richtlijn zal te zijner tijd ook in de Wft worden geïmplementeerd.

¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende herverzekering en houdende wijziging van Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van Richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad (COM/2004/273).

Operatie stofkam

De leden van de CDA-fractie vonden het zinvol om een zo beknopt mogelijke wettekst te hebben die helder en overzichtelijk is. Zij vroegen of de regering hun mening deelt dat in de voorliggende wettekst nog bespa-

ringen te behalen zijn en zo niet, waarom de regering van mening is dat de voorliggende tekst de meest beknopte en heldere versie is.

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn eerdere brief van 22 juni jl. en de daarin aangekondigde voorstellen ten aanzien van de structuur en kwaliteitstoets van het wetsvoorstel. Op deze plaats moge ik volstaan met de opmerking dat inzichtelijkheid en compactheid niet altijd hand in hand gaan. Met name als de bedoelde compactheid wordt bereikt door verwijzingen naar andere tekstgedeelten, kan dit ook afbreuk doen aan de inzichtelijkheid. Waar een compacte(re) tekst mogelijk is met behoud van inzichtelijkheid is daar reeds zoveel mogelijk voor gekozen.

De leden van de VVD-fractie pleitten voor een operatie «stofkam» om alle oneffenheden uit de huidige teksten te halen, en om de tekst van de Wft wellicht wat compacter te maken. Zij vroegen de regering hierop een reactie te geven.

Zoals in genoemde brief is aangegeven, zal de tekst van het wetsvoorstel inderdaad nog op onnauwkeurigheden worden bezien. Dit zal plaatsvinden voordat de derde nota van wijziging, met daarin opgenomen de integrale tekst van het wetsvoorstel, inclusief het Deel Markttoegang en het Deel Gedragstoezicht en na verwerking van noodzakelijk of wenselijk bevonden aanpassingen in het Algemeen deel en het Deel Prudentieel toezicht, aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Markttoetreding en -uitbreiding

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen hoe de voorafgaande toetsing van het – latere – gedrag van een financiële onderneming in de praktijk zal plaatsvinden.

Op het moment dat wordt beoordeeld of de vergunning kan worden verleend, wordt getoetst of er in voldoende mate een kader is dat bewerkstelligt dat het te volgen gedrag zal voldoen aan de bij dit wetsvoorstel gestelde eisen. Hierbij kan worden gedacht aan door de aanvrager opgestelde interne procedures met betrekking tot een te volgen gedragslijn in bepaalde situaties, het beleid van de aanvrager met betrekking tot bijvoorbeeld het verstrekken van informatie aan cliënten of de structurering van de onderneming.

Dezelfde leden vroegen of in andere landen ervaring bestaat met het vooraf toetsen van gedrag.

Nederland is niet het enige land waar preventief gedragstoezicht wordt uitgeoefend. Ook in andere lidstaten is dat het geval.

Tevens vroegen deze leden of de preventieve gedragstoets de markttoetreding kan belemmeren en daarmee het level playing field kan verstoren.

Vooropgesteld wordt dat weliswaar de taakverdeling tussen DNB en de AFM nieuw is, maar dat overigens met dit wetsvoorstel niet iets nieuws wordt geïntroduceerd met betrekking tot de preventieve gedragstoets. Immers, ook voor beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen bestaat al een vorm van voorafgaande toetsing van de gedragsaspecten van de bedrijfsvoering. Voor banken en financiële instellingen die beleggingsdiensten willen verlenen is de preventieve toets wel nieuw. Opgemerkt zij dat alle financiële ondernemingen reeds vanaf de eerste dag van het lopende toezicht aan gedragseisen dienen te voldoen en derhalve reeds vanaf dat moment met betrekking tot sommige onder-

werpen een bepaald beleid of een bepaalde gedragslijn dienen te volgen. De aanvrager van de vergunning zal reeds voorafgaand aan het lopende toezicht aandacht moeten hebben besteed aan zijn bedrijfsvoering, inclusief de gedragsaspecten daarvan, teneinde op de eerste dag van het lopende toezicht aan de gedragseisen te kunnen voldoen. Dat van de aanvrager wordt gevergd hieraan aandacht te besteden kan dan ook slechts in zeer beperkte mate worden toegeschreven aan de preventieve gedragstoets.

Het is ook in het belang van de aanvrager zelf dat vroegtijdig aandacht wordt besteed aan de naleving van gedragsregels. Is daaraan niet voldaan, dan verdient het de voorkeur, ook vanuit het gezichtspunt van de betrokkene, dat hij dit verneemt voorafgaand aan de uitoefening van zijn bedrijf.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen of de regering haar oordeel kan geven over de stelling dat de voorgestelde systematiek leidt tot ongelijke concurrentieverhoudingen in het nadeel van in Nederland gevestigde financiële ondernemingen en/of een belemmering vormt voor Nederland als vestigingsland.

De regels zoals opgenomen in dit wetsvoorstel zijn hoofdzakelijk gebaseerd op Europese richtlijnen en daarom niet anders dan in andere lidstaten. De taakverdeling tussen DNB en de AFM doet daar niet aan af. In het wetsvoorstel zijn waarborgen opgenomen zodat het toezicht efficiënt kan worden uitgeoefend (zoals een nog in het Algemeen Deel op te nemen paragraaf over samenwerkingsbepalingen). De systematiek waarbij de ene toezichthouder toetst of aan prudentiële eisen is voldaan en de andere toezichthouder toetst of aan gedragseisen is voldaan, leidt dan ook niet tot een concurrentienadeel voor financiële ondernemingen met zetel in Nederland en vormt evenmin een belemmering voor Nederland als vestigingsland.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen of de regering kan bevestigen dat de vergunning van een Nederlandse financiële onderneming op advies van de AFM kan worden ingetrokken indien zij haar gedrag niet aanpast, terwijl een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat de desbetreffende activiteit kan voortzetten zonder de vergunning te verliezen.

Het is juist dat DNB een door haar verleende vergunning op advies van de AFM kan intrekken indien de betrokken financiële onderneming de gedragsregels van het Deel Gedragstoezicht niet naleeft. Benadrukt zij overigens dat het intrekken van de vergunning de allerzwaarste maatregel is, waartoe DNB slechts kan overgaan indien andere, minder vergaande maatregelen niet effectief zijn gebleken.

Voor een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat die in Nederland actief is vanuit een bijkantoor of door middel van het verrichten van diensten geldt een andere regeling, aangezien de vergunning in die situatie niet door DNB is verleend, maar door de toezichthoudende instantie in de lidstaat van de zetel. Indien een dergelijke financiële onderneming de regels van het Deel Gedragstoezicht overtreedt zal de AFM die onderneming daarop aanspreken, en zo nodig een aanwijzing geven om aan de overtreding een eind te maken. Geeft de financiële onderneming geen gehoor aan die aanwijzing dan stelt de AFM de toezichthoudende instantie in het land van de zetel daarvan op de hoogte. Als langs die weg nog steeds geen einde wordt gemaakt aan de bedoelde overtreding, dan kan de AFM, op grond van een nog toe te voegen bepaling in het Algemeen Deel, de financiële onderneming verbieden nieuwe overeenkomsten in Nederland af te sluiten.

Beide maatregelen – het intrekken van de vergunning van een financiële onderneming met zetel in Nederland, respectievelijk een verbod tot het sluiten van nieuwe overeenkomsten voor een financiële onderneming met zetel in een andere lidstaat – hebben hetzelfde effect: de overtredende onderneming mag geen nieuwe overeenkomsten meer sluiten.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD merkten op dat wanneer de AFM zou willen adviseren om de vergunning van een bank of verzekeraar in te trekken, dat vooral uit preventief oogpunt zal zijn: het voorkomen dat nog meer potentiële klanten schade oplopen. Voor bestaande klanten wordt echter de schade van het intrekken van de vergunning (veel) groter in plaats van kleiner, omdat de bezittingen van de instelling als going concern meer waard zijn dan bij gedwongen verkoop, met alle gevolgen voor de rechten van de polishouders/rekeninghouders van dien. Deze leden vroegen of de regering deze redenering onderschrijft. Zo nee, waarom niet, en zo ja, waarom er dan niet voor gekozen wordt om de potentiële klanten tegen deze financiële ondernemingen te beschermen via minder ingrijpende maatregelen dan intrekking van de vergunning, die de belangen van bestaande klanten niet of minder ernstig zouden aantasten, bijvoorbeeld een aanwijzing om het product aan te passen.

De regering onderschrijft deze redenering niet. Het zal immers in beginsel niet noodzakelijk zijn dat de AFM aan DNB zou moeten adviseren de vergunning van een bank of een verzekeraar in te trekken om te voorkomen dat potentiële cliënten schade oplopen. Om potentiële cliënten te beschermen liggen minder ingrijpende maatregelen meer voor de hand. Indien de regels uit het Deel Gedragstoezicht zijn overtreden, zal de AFM eerst een aanwijzing (bijvoorbeeld om in het vervolg cliënten van adequate informatie te voorzien of om een bepaald product aan te passen) kunnen geven of een boete opleggen. Indien deze minder ingrijpende maatregelen niet het gewenste effect hebben, kan de AFM verder een verbod opleggen om nog langer de activiteiten te verrichten die strijdig zijn met de regels op grond van het Deel Gedragstoezicht. Ook zal hierop een boete of dwangsom kunnen worden gesteld teneinde de naleving van het verbod kracht bij te zetten. Op deze wijze worden potentiële cliënten beschermd zonder dat de vergunning hoeft te worden ingetrokken.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd uit te leggen waarom ingrijpende toezichtmaatregelen ook getroffen kunnen worden zonder dat beide toezichthouders daarmee hebben ingestemd. Is deze toetredingsdrempel niet een beperking van de mededinging? Is dat wel noodzakelijk of wenselijk, gezien de alternatieve oplossingen?

Het functioneel toezichtmodel is gebaseerd op het uitgangspunt dat er twee toezichthouders zijn die elk hun eigen taakgebied hebben, hun eigen verantwoordelijkheden, alsmede de daarbij behorende handhaving-instrumenten. Zij zijn autonoom in het toepassen van die instrumenten. Als bijvoorbeeld DNB een prudentieel probleem constateert bij een bank, moet DNB hier zelfstandig tegen kunnen optreden. Dit neemt niet weg dat een toezichthouder als bestuursorgaan bij het gebruiken van haar bevoegdheden altijd oog moet houden voor de verschillende belangen die gemoeid zijn met de effecten die dat teweegbrengt. Dit kunnen ook belangen zijn waarvoor de andere toezichthouder verantwoordelijk is. Aangezien het in de gevallen van een ingrijpende toezichtmaatregel evident is dat de verantwoordelijkheid van de andere toezichthouder geraakt wordt, zal voor die gevallen in een wettelijke afstemmingsprocedure tussen de AFM en DNB worden voorzien. De niet-vergunningverlener toezichthouder kan dan het specifieke belang waarop zijn toezicht ziet naar voren brengen, waarna de vergunningverlener – die belangen

meewegend – tot een passende toezichtmaatregel kan komen. De procedure zal onderdeel uitmaken van de samenwerkingsbepalingen die bij nota van wijziging aan het Algemeen Deel worden toegevoegd.

Een ingrijpende toezichtmaatregel kan nooit toetredingsbelemmeringen opwerpen omdat deze toezichtmaatregelen worden getroffen in het lopende toezicht, dat wil zeggen als de financiële onderneming al op de markt actief is.

Hoewel Financiën aan de bezwaren van marktpartijen op het punt van markttoetreding en -uittreding grotendeels tegemoet is gekomen, bleef de fundamentele vraag voor de leden van de fractie van de VVD of de adviesrol van de AFM bij vergunningverlening aan bankbeleggingsondernemingen en rechtsbijstandverzekeraars noodzakelijk is en praktisch uitvoerbaar. Immers, bij markttoetreding kan alleen maar gekeken worden naar hoe de kandidaat-financiële onderneming voornemens is zich te gedragen, volgens bijvoorbeeld zijn eigen business plan of programma van werkzaamheden. De kans is niet groot dat daar in zal staan dat de onderneming voornemens is om zich te gedragen in strijd met de wet- en regelgeving.

De toetsing door de AFM van bepaalde gedragselementen bij de vergunningverlening aan rechtsbijstandverzekeraars en bankbeleggingsondernemingen is vanuit het oogpunt van administratieve lasten zo beperkt mogelijk gehouden. Dit neemt niet weg dat die beperkte toets wel noodzakelijk is. Rechtsbijstandverzekeraars dienen op grond van de richtlijn rechtsbijstandverzekering¹ aan bepaalde eisen te voldoen. Bij de bankbeleggingsondernemingen is beoordeling van enkele gedragselementen van de bedrijfsvoering noodzakelijk, omdat het risico voor de belegger te groot zou zijn als die elementen pas na de vergunningverlening door de AFM zouden worden beoordeeld.

Een rechtsbijstandverzekeraar dient op grond van de richtlijn rechtsbijstandverzekering een gespecialiseerde rechtsbijstandverzekeraar te zijn of, als hij meer branches uitoefent, te beschikken over (onder andere) een schaderegelingskantoor dan wel een vrije advocatenkeuze te bieden zodra de verzekerde uit hoofde van de overeenkomst recht heeft op rechtsbijstand. De AFM toetst of er sprake is van een gespecialiseerde rechtsbijstandverzekeraar en of deze zijn bedrijfsvoering zodanig heeft ingericht dat belangenconflicten worden voorkomen. Is dat niet het geval of is sprake van een verzekeraar die in meerdere branches actief is, dan wordt gekeken of een schaderegelingskantoor aanwezig is dan wel of een vrije advocatenkeuze wordt geboden.

Voor bankbeleggingsondernemingen (en financiële instellingen die beleggingsdiensten willen verlenen) gelden eveneens specifieke bepalingen over de structurering en inrichting van het bedrijf die zien op gedragselementen. Deze bepalingen worden bij de vergunningverlening getoetst. Hierbij moet worden gedacht aan procedures om een goede informatieverstrekking aan en zorgvuldige behandeling van cliënten te waarborgen, zoals procedures die een beleggingsonderneming bij vermogensbeheer hanteert met betrekking tot het te voeren beleggingsbeleid dat met specifieke cliënten is overeengekomen en met betrekking tot de mogelijkheden om de cliënt te kunnen informeren over zijn vermogenspositie. Preventieve toetsing van deze onderwerpen is van belang aangezien de ondernemingen over het algemeen direct na markttoegang potentiële cliënten zullen benaderen en deze cliënten grote risico's zouden lopen indien de onderneming daarbij niet voldoet aan de geldende regels op dit gebied. Voor bankbeleggingsondernemingen gelden ook regels ten aanzien van de structurering van de onderneming.

¹ Richtlijn nr. 87/344/EG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering (PbEG L 185).

Bijvoorbeeld de chinese walls: als een bankbeleggingsonderneming bepaalde activiteiten ten aanzien van financiële instrumenten combineert moet een scheiding worden aangebracht tussen de betrokken onderdelen die deze activiteiten verrichten. Verder moet de bedrijfsvoering van een bankbeleggingsonderneming zodanig zijn ingericht dat gelden en effecten van cliënten niet kunnen worden vermengd met het vermogen van de bankbeleggingsonderneming.

Het preventief toetsen van gedragselementen is goed mogelijk. Daarbij gaat het niet om hoe de kandidaat-vergunninghouder voornemens is zich te gedragen, maar om hoe de onderneming feitelijk is georganiseerd en ingericht. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken of de interne organisatie de nodige waarborgen biedt tegen (toekomstige) wetovertredingen.

Europese toezichthouder-regelgeving

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering aan te geven wat de stand van zaken is ten aanzien van Europees overleg ten aanzien van het raamwerk voor de toereikendheid van kapitaal van banken (Bazel II). Verder vroegen zij of de minister kan aangeven hoe dit raamwerk zich verhoudt tot dit voorstel tot wijziging van de Nederlandse toezicht-wetgeving.

In de Ecofin van 7 december is politieke oriëntatie bereikt en verwacht wordt dat het Europees Parlement rond september in eerste lezing overeenstemming zal bereiken. Vervolgens zal naar verwachting in de Ecofin van oktober/november een politiek akkoord worden bereikt. De implementatiedatum van de Kapitaaltoereikendheidsrichtlijn is naar verwachting 1 januari 2007. De Kapitaaltoereikendheidsrichtlijn zal in hoofdzaak worden verwerkt in het Deel Prudentieel toezicht van de Wft en daarnaast (overigens beperkte) gevolgen hebben voor het Algemeen Deel (met name met betrekking tot de samenwerking met toezichthoudende instanties in andere lidstaten).

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts aan de regering om aan te geven hoe zij de rol van Europees toezicht op langere termijn ziet en hoe dat zich verhoudt tot het in Nederland gewenste functionele stelsel. Verder vroegen deze leden of de regering een reactie kan geven op de geluiden in de literatuur dat Nederland met haar toezichtstelsel op deze wijze «voor de troepen uitloopt».

Tegen de achtergrond van een steeds verder geïntegreerde Europese financiële markt, rijst de vraag hoe lang het bestaande toezichtstelsel in de EU voldoet. Momenteel is het prudentieel toezicht in de EU gebaseerd op het zogenaamde «lidstaat-van-herkomstbeginsel». Dit betekent dat het toezicht wordt uitgevoerd door de toezichthoudende instantie in de lidstaat van de zetel. Financiële ondernemingen kunnen op basis van een Europees paspoort onder andere bijkantoren in de EU oprichten zonder additioneel toezicht.

Een aantal grote pan-Europese financiële groepen opereert echter ook door middel van dochtermaatschappijen (separate juridische entiteiten) in andere lidstaten. In dat geval geeft de toezichthoudende instantie in het gastland de vergunning af en is zij verantwoordelijk voor het toezicht op de dochtermaatschappij. In de praktijk betekent dit dat grote internationaal opererende financiële groepen binnen de Europese Unie aan een veelheid van verschillende nationale toezichthouders moeten rapporteren, die allemaal om enigszins andere informatie vragen. Om de daaruit voortvloeiende lasten te verminderen vraagt de sector om verregaande stroomlijning van het prudentieel toezicht op deze groepen. Ik onderschrijf dat

streven. Niet als doelstelling voor de korte termijn – dat zou te ambitieus zijn – maar wel voor de langere termijn. De Kapitaaltoereikendheidsrichtlijn en het daarvoor door de Europese toezichthouders ontwikkelde rapportage-
raamwerk zullen al voor enige stroomlijning van het prudentieel toezicht zorgen.

Op de langere termijn is één van de mogelijke scenario's dat de toezichthouder uit de lidstaat van herkomst verantwoordelijk wordt voor het prudentieel toezicht op alle EU activiteiten van een financiële groep (de zogenaamde lead supervisor). Voor een Nederlandse financiële onderneming die onderdeel is van een financiële groep waarvan DNB lead supervisor is, zou dit betekenen dat het toezicht op alle activiteiten binnen de Europese Unie door DNB uitgevoerd wordt en dat zij niet langer hoeft te rapporteren aan de verschillende toezichthouders in de gastlanden. In een dergelijk scenario is het wel van belang dat de toezichthouder in het land van herkomst in zijn besluitvorming rekening houdt met de belangen van de betrokken gastlanden, inclusief de daar gevestigde depositohouders. Het Nederlandse functionele model is, mede gelet op de cross-sectorale oriëntatie ervan, goed verenigbaar met het geschetste scenario, maar is ook «robuust» voor andere scenario's. Op deze plaats moge ik verwijzen naar de beschouwing over de internationale scenariobestendigheid van het Nederlandse model, zoals opgenomen in de Nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector¹.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vroegen waarom niet is gekozen voor goedkeuring vooraf (in plaats van correctie achteraf) en hoe wordt voorkomen dat toezichthouderregels in de praktijk niet een andere inhoud of reikwijdte krijgen dan formeel vastgestelde toezichthouderregels.

Artikel 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving (AR) bepaalt dat voor het toekennen aan een zelfstandig bestuursorgaan van regelgevende bevoegdheden van organisatorische of technische aard geen goedkeuringsbevoegdheid nodig is. Slechts bij delegatie in bijzondere gevallen is een goedkeuringsbevoegdheid vereist. Gelet op de beoogde inkadering van de toezichthouderregels (technisch, organisatorisch) zal onder de Wft geen sprake zijn van delegatie in bijzondere gevallen. In lijn met aanwijzing 124f van de AR is dan ook geen goedkeuringsbevoegdheid opgenomen. Wel is voorzien in een mogelijkheid voor ministeriële controle waarbij toezichthouderregels worden getoetst op: i) juiste interpretatie van de delegatiegrondslag; ii) richtlijnconforme implementatie; en iii) noodzakelijkheid van administratieve lasten waarmee de toezichthouderregels gepaard gaan. Hiermee wordt aan de wens van de sector tegemoet gekomen.

Op grond van artikel 1:11, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn de AFM en DNB verplicht de Minister van Financiën onverwijld in kennis te stellen van door hen vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Deze regels zullen ingevolge artikel 1:12 van het wetsvoorstel onder meer worden beoordeeld op juiste interpretatie van de delegatiegrondslag. Als onverhoopt sprake mocht zijn van overschrijding van de delegatiegrondslag is de minister gehouden, onder intrekking van de toezichthouderregel, het desbetreffende onderwerp bij ministeriële regeling te regelen (artikel 1:12, eerste lid). In de praktijk zal het er waarschijnlijk op neerkomen dat voorafgaand overleg met het ministerie plaatsvindt over concept-toezichthouderregels. Op die wijze kan, zonder inzet van formele instrumenten, worden voorkomen dat toezichthouderregels een onjuiste inhoud of reikwijdte krijgen.²

Voorts vroegen de leden van de fracties van de PvdA en VVD of het niet zo is dat de afspraken tussen de toezichthouders in de zgn. Lamfalussy-

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 122, nr. 2.

² Voor verdere toelichtingen zij verwezen naar het nader rapport (Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 4, blz 13–15), de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 7, blz 19, 20), de nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 9, blz 24, 25) en het verslag (Handelingen II 2004/05, blz 59–3837 en 59–3844) van de plenaire behandeling van het Algemeen Deel.

comités (CESR, CEBS en CEIOPS) een grotere invloed zullen hebben dan de formele (louter adviserende) positie van die comité's doet vermoeden. Verder vroegen deze leden of de regering voornemens is actie tegen deze zgn. soft law te ondernemen. Zo ja, welke maatregelen zullen worden getroffen? Zo nee, waarom niet? Daarnaast vroegen deze leden waarom de regering de toezichthouderregels niet bij wet of AMvB wil regelen en of de regering in dit verband kan aangeven of er in het comité van effecten-toezichthouders (CESR) ook prudentiële onderwerpen worden besproken. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is DNB dan ook bij die besprekingen aanwezig? Zo nee, waarom niet?

Bij het opstellen van Europese regelgeving voor financiële diensten is de zogeheten Lamfalussy-procedure/systematiek van toepassing. Op niveau 3 van de Lamfalussy-systematiek wordt de samenwerking tussen de verschillende nationale financiële toezichthouders, de uitvoering van peer reviews en vergelijkingen tussen toezichtpraktijken geregeld, ten einde consistente toepassing van de regelgeving binnen de Europese Unie te bevorderen. Hiertoe zijn (onafhankelijke) comités bestaande uit toezichthouders opgericht: CESR op het terrein van effecten, CEBS op het terrein van banken en CEIOPS op het terrein van verzekeraars. Deze comités hebben daarnaast als taak het geven van technisch advies aan de Europese Commissie bij het opstellen van technische regelgeving op niveau 2 in de Lamfalussy-structuur. Het geven van technisch advies aan de Europese Commissie is niet als «soft law» te bestempelen, aangezien dit advies gericht is aan de Europese Commissie bij het opstellen van Europese regelgeving. Het is aan de Commissie om te bepalen of zij het advies van de toezichthoudercomités overneemt. Aangenomen wordt dat in de vraagstelling met de aanduiding «soft law» bedoeld wordt op de andere taak van de toezichthoudercomités, namelijk het geven van aanbevelingen met betrekking tot de consistente toepassing van de Europese regelgeving. Zo heeft CESR aanbevelingen met betrekking tot de toepassing van de prospectusverordening¹ vastgesteld en gepubliceerd op de website². Deze aanbevelingen hebben niet tot doel aan uitgevende instellingen en aanbieders van effecten verplichtingen op te leggen en hebben niet de status van algemeen verbindende voorschriften. Aanbevelingen hebben naar hun aard immers geen bindend karakter. De aanbevelingen hebben tot doel uitgevende instellingen en aanbieders van effecten meer duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de inhoud van richtlijnnormen en de manier waarop deze bij het toezicht op de naleving daarvan zullen worden geïnterpreteerd. Bovendien geldt specifiek voor genoemde aanbevelingen dat ze slechts interne werking hebben (afspraken tussen de toezichthouders onderling over de manier waarop toezicht wordt gehouden teneinde Europese consistentie te bereiken). Indien het in een concreet geval wenselijk zou zijn aan aanbevelingen verbindende kracht toe te kennen, zal dit in beginsel moeten geschieden door de aanbeveling te codificeren in Europeesrechtelijke regelgeving (niveau 1 of 2). Gezien het technische en praktische gehalte van de aanbevelingen van CESR ligt het niet voor de hand dat de regering de aanbevelingen opneemt in een wet of algemene maatregel van bestuur. De toezichthouder (in dit specifieke geval de AFM), die is vertegenwoordigd in CESR, kan ten behoeve van het gebruik van zijn wettelijke bevoegdheden beleidsregels vaststellen in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, die wel externe werking hebben. De CESR aanbevelingen, of elementen daaruit, kunnen daarvoor een belangrijke bron vormen, naast bijvoorbeeld Nederlandse jurisprudentie. Uiteraard dient het vaststellen van beleidsregels met inachtneming van de wet en de betreffende Europese regelgeving te geschieden.

In het instellingsbesluit van de Europese Commissie van 6 juni 2001³ is opgenomen dat CESR haar taken uitvoert op het terrein van het effecten-

¹ Verordening nr. 809/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 2004 tot uitvoering van Richtlijn 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de in het prospectus te verstrekken informatie, de vormgeving van het prospectus, de opneming van informatie door middel van verwijzing, de publicatie van het prospectus en de verspreiding van advertenties betreft (PbEU L 149).

² CESR's recommendations for the consistent implementation of the European Commission's Regulation on Prospectuses n° 809/2004, Ref: CESR/04-225b, February 2005, www.cesr-eu.org.

³ Besluit nr. 2001/527/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 6 juni 2001 tot instelling van het Comité van Europese effectenregelgevers; <http://www.cesr-eu.org>.

verkeer. Prudentiële aspecten van beleggingsondernemingen worden in de eerste plaats besproken in comités waarin centrale banken en banken-toezichthouders zijn vertegenwoordigd en worden doorgaans niet besproken in CESR. Beleidsregels ter uitvoering van de richtlijn kapitaal-toereikendheid worden bijvoorbeeld besproken in CEBS. Vanwege het belang van een gelijk speelveld voor banken en beleggingsondernemingen worden met betrekking tot de prudentiële regels voor beleggings-ondernemingen traditioneel de regels die gelden voor banken als uitgangspunt genomen. Daarbij wordt overigens wel rekening gehouden met de verschillen die bestaan tussen banken en beleggingsondernemingen. Indien CESR, CEBS of CEIOPS onderwerpen behandelen die (in Nederland) geheel of gedeeltelijk het werkkterrein van een andere toezichthouder betreft, dan wordt vanzelfsprekend ook deze andere toezichthouder bij de werkzaamheden betrokken, bijvoorbeeld door vertegenwoordigers van deze toezichthouder deel te laten nemen aan werkgroepen. Voorts bestaat de afspraak om in te nemen standpunten, voor zover noodzakelijk, af te stemmen met de eventuele andere betrokken toezichthouder.

De leden van de PvdA en VVD vroegen verder of de regering een overzicht van onderwerpen kan opstellen die in Nederland niet exclusief aan één van beide toezichthouders zijn toebedeeld. Voorts vroegen zij zich af of het waar is dat vrijwel alle (comité's van) toezichthouders bijvoorbeeld de onderwerpen outsourcing en corporate governance (mede) tot de hunne rekenen en zo ja, hoe dat zich verhoudt tot de cross-sectorale gedachte achter de Wft. Tenslotte vroegen zij wat dit betekent voor de directe toezichtkosten, de administratieve lasten en de nalevingskosten.

De onderwerpen die niet exclusief aan één van beide toezichthouders zijn toebedeeld, zijn: de betrouwbaarheid van (mede) beleidsbepalers, de algemene aspecten van de bedrijfsvoering en integriteit. Deze onderwerpen vallen onder de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende toezichthouder. Het klopt dat uitbesteding en corporate governance (de wijze waarop de financiële onderneming wordt aangestuurd en de bijbehorende checks en balances) tot de onderwerpen behoren die beide toezichthouders tot de hunne rekenen. Corporate governance behoort tot de algemene aspecten van de bedrijfsvoering. De vergunningverlenende toezichthouder zal dan ook toezien op de naleving van de desbetreffende regels. Aangezien uitbesteding zowel invloed kan hebben op de soliditeit van een financiële onderneming als op de bescherming van de belangen van de cliënt is zowel in het Deel Prudentieel toezicht als in het Deel Gedragstoezicht een artikel opgenomen over dit onderwerp. Beide artikelen zullen in de vast te stellen algemene maatregelen van bestuur op gelijke wijze worden uitgewerkt. Dit geldt ook voor de bepalingen ter uitwerking van de algemene aspecten van de bedrijfsvoering. De toezichtkosten, de administratieve lasten en de nalevingskosten zullen vanwege de bovenstaande taakverdeling niet toenemen.

Regelgevende bevoegdheid toezichthouders

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat alleen daar waar noodzakelijk de toezichthouders nadere regels mogen stellen om te voorkomen dat toezichthouderregels in de praktijk een andere inhoud of reikwijdte zullen krijgen. Zij vroegen de regering om het volledige Deel Prudentieel toezicht nogmaals door te nemen en grondig na te gaan waar precies nadere regelgeving noodzakelijk is en alleen daar het correctiemechanisme op toetsing achteraf op te nemen.

De regering deelt de mening van de leden van de CDA-fractie dat alleen daar waar noodzakelijk de toezichthouders nadere regels mogen stellen.

Dit is ook het uitgangspunt geweest bij het opstellen van de diverse artikelen in het Deel Prudentieel toezicht. Echter, veelal zal pas bij het opstellen van de algemene maatregelen van bestuur goed kunnen worden overzien of, en zo ja welke (technische) onderwerpen op het niveau van de toezichthouderregels kunnen worden geregeld. Daarom is in veel artikelen de mogelijkheid opgenomen tot het stellen van regels krachtens algemene maatregel van bestuur. De in de algemene maatregel van bestuur op te nemen grondslagen voor toezichthouderregels zullen worden geclausuleerd zodat wordt voorkomen dat toezichthouderregels in de praktijk een andere inhoud of reikwijdte kunnen krijgen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor goedkeuring van nadere regels vooraf.

Verwezen wordt naar het eerdere antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het waar is dat bij het meldpunt Overlap toezicht tot op heden geen meldingen zijn binnengekomen. Waarvan is dit volgens de regering het gevolg? De leden van de VVD-fractie vroegen of dit te maken heeft met het feit dat financiële ondernemingen bang zijn voor represailles van de toezichthouder. Wat gaat de regering hier aan doen?

Het meldpunt toezicht overlap is destijds ingesteld om algemene klachten die bestonden over overlappingsen in de toezichtuitvoering te kanaliseren en te concretiseren, met het uiteindelijke doel om eventuele overlap weg te nemen. Zoals ook aangegeven bij de plenaire behandeling van het Algemeen Deel van de Wft¹ is na het instellen van het meldpunt toezicht overlap gebleken dat financiële ondernemingen huiverig waren om klachten over overlap te melden. Om dat te ondervangen hebben de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars de klachten verzameld en gebundeld, om ze vervolgens geanonimiseerd bij het meldpunt in te dienen. Deze verzamelde en gebundelde klachten zijn betrokken bij de inmiddels uitgevoerde evaluatie van het convenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van toezicht, regelgeving, beleid, (inter)nationaal overleg en andere taken met een gemeenschappelijk belang². De financiële sector is uitgebreid betrokken geweest bij deze evaluatie. De uitkomsten ervan zijn gemeld in de nota naar aanleiding van het verslag³ en de nota naar aanleiding van het nader verslag⁴. Inmiddels is het convenant aangepast, zodat de overlap in de toezichtuitvoering verder is teruggedrongen en de samenwerking tussen DNB en de AFM is verbeterd. De Wft gaat nog een stapje verder door de taken van DNB en de AFM wettelijk af te bakenen en de samenwerking te regelen. Recent zijn bij het meldpunt geen klachten meer binnen gekomen. Gegeven de genoemde ontwikkelingen acht de regering nadere actie op punt dit niet nodig.

Liquiditeitstoezicht

De memorie van toelichting spreekt over liquiditeitstoezicht op verzekeraars, zo constateerden de leden van de VVD-fractie. Nu de tegoeden van cliënten van verzekeraars (anders dan banken) nooit direct opvraagbaar zijn, is het logisch dat er geen liquiditeitstoezicht op verzekeraars wordt gehouden. Wanneer de technische voorzieningen toereikend zijn (en daar houdt DNB toezicht op), is daar ook geen enkele aanleiding toe. Het Financieel Toetsingskader van de (voormalige) Pensioen- en Verzekeringkamer achtte dat ook niet nodig. Wanneer dat in het kader van de bedrijfsvoering (memorie van toelichting artikel 2:45 en 2:88) toch zou gebeuren, zou zulks

¹ Handelingen II, 2005, nr. 59–2846.

² Stcrt. nr. 224.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 798, nr. 8.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 798, nr. 9.

een aanzienlijke verzwaring van de administratieve- en nalevingslasten gaan betekenen, omdat liquiditeitstoezicht naar zijn aard intensiever is dan solvabiliteitstoezicht. Er is ook geen noodzaak voor liquiditeitstoezicht op open-end beleggingsinstellingen, om vergelijkbare redenen, zo merkten de leden van de VVD-fractie op. Deze leden vroegen of de regering uitgebreid kan ingaan op deze beweringen?

Het liquiditeitstoezicht uit hoofde van artikel 2:88 is niet van toepassing op verzekeraars, maar alleen op zogenaamde open-end beleggingsinstellingen, clearinginstellingen en kredietinstellingen. De reden hiervoor is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht aanvoeren, dat de verplichtingen van een verzekeraar in het algemeen niet direct opeisbaar zijn. Overigens moet een verzekeraar uiteraard wel aan zijn verplichtingen kunnen voldoen. Daartoe worden eisen gesteld aan de technische voorzieningen. De door de verzekeraar aangegane verplichtingen worden vertegenwoordigd door de technische voorzieningen. Deze technische voorzieningen moeten zijn gedekt door waarden en ten aanzien van die waarden moet de verzekeraar zich houden aan beleggingsregels. Daarin is verdisconteerd dat verzekeraars die waarden eventueel binnen korte termijn te gelde moeten kunnen maken in verband met hun verplichtingen (uitkeringen als gevolg van geleden schade en onderhoudsuitkeringen). Hierbij speelt de aard van die verplichtingen een grote rol. Via het toezicht op de bedrijfsvoering op grond van artikel 2:45 wordt gewaarborgd dat de verzekeraar over adequate procedures beschikt om aan de eisen van de technische voorzieningen en het beleggingsbeleid te voldoen.

Het liquiditeitstoezicht uit hoofde van artikel 2:88 is van toepassing op open-end beleggingsinstellingen. Een (beheerder van een) open-end beleggingsinstelling verplicht zich op de in het prospectus aangegeven momenten op verzoek van de deelnemers rechten van deelneming in de beleggingsinstelling uit te geven en (in) te kopen of terug te betalen. Bij inkoop of terugbetaling moet een open-end beleggingsinstelling aan de daaruit voortvloeiende betalingsverplichting kunnen voldoen. Om aan deze inkoop- of terugbetalingsverplichting te kunnen voldoen, dient een dergelijke beleggingsinstelling over voldoende liquiditeitswaarborgen te beschikken. Dit uitgangspunt is vervat in artikel 2:88 en vormt een codificatie van het geldende beleid inzake liquiditeitswaarborgen bij open-end beleggingsinstellingen. Artikel 5, eerste lid, en punt 2.2 van Bijlage A van het Besluit toezicht beleggingsinstellingen (Btb) regelt thans deze verplichting voor open-end beleggingsinstellingen, die in het Besluit toezicht beleggingsinstellingen 2005 (Btb 2005) wordt overgenomen.

Concernfinanciering

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de zogenoemde concernfinancieringsmaatschappijen vrijgesteld zijn van de vergunningplicht. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie de regering om in te gaan op de stelling dat het huidige vestigingsklimaat in Nederland niet gunstig is om dergelijke financieringsstromen en financieringsmaatschappijen in Nederland te hebben, te behouden, of naar Nederland te verplaatsen.

Om met de laatste vraag te beginnen: zoals in de nota *Werken aan winst*¹ is aangegeven, heeft Nederland van oudsher door zijn internationale oriëntatie een sterke positie als locatie voor (regionale) hoofdkantoren van internationaal opererende bedrijven. Belangrijke pijlers daarbij zijn, op fiscaal gebied, de deelnemingsvrijstelling en het uitgebreide en kwalitatief goede verdragennetwerk, waardoor dubbele belastingheffing wordt voorkomen.

Ook het toezicht kan van invloed zijn op het vestigingsklimaat voor financieringsmaatschappijen. Zoals uiteengezet in de toelichting bij de

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 107, nr. 2.

eerste nota van wijziging is het sinds 1990 vast beleid concernfinancieringsmaatschappijen onder voorwaarden vrij te stellen van het financiële toezicht. Deze lijn wordt in dit wetsvoorstel voortgezet. Volgens artikel 2:4 is het in het Deel Prudentieel toezicht bepaalde met betrekking tot het uitoefenen van het bedrijf van bank onder voorwaarden niet van toepassing op het door bepaalde financiële ondernemingen ter beschikking verkrijgen van gelden. Concernfinancieringsmaatschappijen die aan die – in materiële zin niet gewijzigde – voorwaarden voldoen, behoeven derhalve geen bankvergunning te hebben.

Definitie begrip «bank»

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het begrip «bank» een typisch Nederlandse vinding is, die geen equivalenten kent in Europese of internationale regelgeving. Zij merkten verder op dat de definitie volgens juristen niet aansluit bij communautaire bepalingen en vroegen zich af of deze constatering juist is. Ter staving van de laatste opmerking gaven de leden van de CDA-fractie twee voorbeelden, één met betrekking tot artikel 2:28 en één met betrekking tot artikel 2:67.

In de richtlijn banken wordt een kredietinstelling gedefinieerd als (artikel 1, eerste lid, richtlijn banken):

- a) een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het van het publiek in ontvangst nemen van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening, of
- b) een instelling voor elektronisch geld in de zin van Richtlijn 2000/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld.

In de Wft is aangesloten bij deze definitie van kredietinstelling. De onderneming onder artikel 1, eerste lid, onderdeel a, wordt in de Wft «bank» genoemd en een onderneming onder artikel 1, eerste lid, onderdeel b, wordt «elektronischgeldinstelling» genoemd. In artikel 1:1, eerste lid, onderdeel fff, van de Wft wordt kredietinstelling dan ook gedefinieerd als *een bank of een elektronischgeldinstelling*. Het begrip «kredietinstelling» wordt derhalve niet vervangen door het begrip «bank» maar net als in de richtlijn banken en de Wtk 1992 gebruikt als overkoepelend begrip. De onderdelen a en b van de definitie van «kredietinstelling» zoals opgenomen in de richtlijn zijn slechts voor de hanteerbaarheid van een naam voorzien («bank» en «elektronischgeldinstelling»). Het begrip «bank» sluit bovendien goed aan bij wat in het normale spraakgebruik onder «bank» wordt verstaan, namelijk wat wordt beschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn banken.

Over de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de definitie van «bank» niet aansluit bij de communautaire bepalingen en de voorbeelden die zij daarbij geven, kan het volgende worden opgemerkt.

Het eerste voorbeeld (met betrekking tot artikel 2:28) betreft het geval dat een lidstaat een engere definitie van kredietinstelling gebruikt dan Nederland. In dat geval kan een financiële onderneming die wel aan de Nederlandse maar niet aan die engere definitie voldoet in haar land van herkomst geen vergunning krijgen en dus zal zij ook geen Europees paspoort kunnen krijgen. Het verbod van artikel 2:28 is op deze onderneming van toepassing tenzij zij een vergunning heeft verkregen van de Nederlandsche Bank.

In het omgekeerde geval (de definitie in Nederland is enger dan die in een andere lidstaat), kan het gebeuren dat (bijvoorbeeld) een buitenlandse kredietinstelling niet aan de Nederlandse definitie voldoet en niet onder het verbod van artikel 2:28 valt. Ook dan is er geen probleem: de buiten-

landse kredietinstelling valt niet onder het verbod van artikel 2:28 en kan dus zonder notificatie haar bedrijf uitoefenen vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor.

Over het tweede voorbeeld (met betrekking tot artikel 2:67) kan ik kort zijn. Dat is namelijk slechts een kwestie van naamgeving. Indien een EU-kredietinstelling in haar thuisland over een vergunning beschikt, kan zij vanzelfsprekend op grond van artikel 2:67 door middel van een bijkantoor of door middel van het verrichten van diensten haar bedrijf uitoefenen in Nederland. Dat in artikel 2:67 de naam bank wordt gebezigd in plaats van bijvoorbeeld «kredietinstelling» als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel 1°, maakt dit niet anders. Het voorgaande illustreert dat, voor zover er al sprake is van een probleem, dit niet het gevolg is van de in de Wft gehanteerde terminologie, maar van het feit dat iedere lidstaat een eigen invulling geeft aan artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn banken.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of implementatie van Europese richtlijnen niet gebiedt dat de Nederlandse wetgever zo nauw mogelijk blijft aansluiten bij de definities die in die richtlijnen zijn opgenomen. Volgens de leden van de VVD-fractie zou het vervangen van het begrip «kredietinstelling» door de in het spraakgebruik wellicht meer gangbare term «bank» ertoe leiden dat in de praktijk een zoekplaatje ontstaat naar de relevante bepalingen die als gevolg van Europese richtlijnen dienen te worden geïmplementeerd.

Met een verwijzing naar de beantwoording van de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie kan worden opgemerkt dat het begrip «kredietinstelling» niet wordt vervangen door het begrip «bank». In de Wft wordt het begrip «kredietinstelling» net als in de Wtk 1992 gehanteerd als overkoepelend begrip voor zowel «bank» als «elektronischgeldinstelling» (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel fff). Het begrip «bank» sluit bovendien aan bij het normale spraakgebruik. In het normale spraakgebruik vallen onder het begrip «bank» niet de activiteiten van een elektronischgeldinstelling.

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie waarom niet net als in Duitsland de werkzaamheden van een kredietinstelling worden opgenomen (een kopie van Bijlage I van de richtlijn banken) in de definitie.

De belangrijkste reden om niet de werkzaamheden van een kredietinstelling genoemd in Bijlage I van de richtlijn banken op te nemen in de definitie van «kredietinstelling» of de definitie van «bank», is dat deze werkzaamheden geen rol spelen bij het bepalen of een onderneming als kredietinstelling wordt aangemerkt. Dit volgt eveneens uit de definitie van kredietinstelling in de richtlijn banken (artikel 1, eerste lid), waar genoemde werkzaamheden evenmin zijn opgenomen. Als eenmaal is vastgesteld dat een onderneming kwalificeert als «kredietinstelling» is het gevolg daarvan dat de vergunning het recht geeft in de hele Europese Unie de werkzaamheden uit te oefenen die genoemd worden in Bijlage I van de richtlijn banken. In de Wft is dit vormgegeven in artikel 2:60.

Voorts constateerden de leden van de VVD-fractie problemen met betrekking tot artikel 2:5; op grond van dit artikel kan een onderneming die niet als «bank» kwalificeert, maar die wel onder toezicht wenst te staan, zich vrijwillig onder toezicht stellen van DNB (als ware zij een bank). De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom het bepaalde ten aanzien van de Noodregeling voor banken en ten aanzien van de «Europees paspoort»-regeling niet van toepassing is op deze ondernemingen (zie artikel 2:5, tweede lid).

Een onderneming die vrijwillig een vergunning voor het uitoefenen van de in artikel 2:5, eerste lid, onderdeel a of b, genoemde werkzaamheden aanvraagt en verkrijgt, kwalificeert naar de letter van de Nederlandse wet niet als bank (en dus ook niet als kredietinstelling). Zij valt tevens buiten de communautaire definitie van kredietinstelling en daarmee buiten het Europees geharmoniseerd toezicht op kredietinstellingen. De vergunning die op grond van artikel 2:5 vrijwillig wordt verkregen, is dan ook niet aan te merken als een *bankvergunning*, zoals de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen. De formulering van artikel 2:5, eerste lid, laat onbedoeld ruimte voor een dergelijke veronderstelling. In de tegelijk met onderhavige nota ingediende nota van wijziging wordt de formulering gewijzigd, zodat geen misverstand kan bestaan over het feit dat de vrijwillig verkregen vergunning geen bankvergunning is. Overigens gelden voor de vergunningaanvraag wel dezelfde regels als voor de aanvraag van een bankvergunning.

Het tweede lid verklaart het bij of krachtens de Wft bepaalde ten aanzien van banken van overeenkomstige toepassing op een «vrijwillige vergunninghouder». Hierop zijn enkele uitzonderingen gemaakt. Op grond van de richtlijn banken kan en mag de «vrijwillige-vergunninghouder» geen gebruik maken van de notificatie. Dit sluit overigens niet uit dat een onderneming die zich vrijwillig onder toezicht laat stellen de buitenlandse markt betreedt, maar zij zal dan moeten voldoen aan de toegangseisen die in een andere lidstaat zijn gesteld.

Ook de bepalingen inzake de noodregeling (afdeling 2.5.7) zijn niet van toepassing op een onderneming die vrijwillig onder toezicht staat. Aan haar kan, net als aan andere niet door dit wetsvoorstel geregelde schuldenaren, surseance van betaling worden verleend. Zou zij aan de noodregeling kunnen worden onderworpen, dan valt die procedure vanuit Europees-rechtelijk oogpunt tussen wal en schip. De «vrijwillige-vergunninghouder» valt niet onder de richtlijn banken en dus ook niet onder de richtlijn sanering en liquidatie kredietinstellingen¹. Om die reden hoeft een noodregeling niet op grond van die richtlijnen te worden erkend in andere lidstaten. De «vrijwillige-vergunninghouder» valt wel onder de EG Insolventieverordening nr. 2000/1346², maar daaronder valt weer niet de procedure van de noodregeling. Met andere woorden: zou een «vrijwillige-vergunninghouder» aan de noodregeling worden onderworpen, dan worden andere lidstaten niet door Europees recht verplicht om die noodregeling te erkennen. Dat is ongewenst. Ook inhoudelijk is er geen aanleiding om de noodregeling op de «vrijwillige-vergunninghouder» van toepassing te verklaren. De noodregeling is bedoeld voor ondernemingen die gelden hebben aangetrokken van het publiek en aangetrokken gelden uitzetten, en dat doet een «vrijwillige-vergunninghouder» niet.

Commentaar

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat het toezicht niet verder dient te gaan dan de EU-richtlijnen strikt voorschrijven. Dhr. Oppelaar³ stelt een viertal zaken in zijn position paper aan de orde die hierop en ook op het Europees level playing field betrekking hebben. De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie van de regering op onderstaande punten.

Als eerste vroegen deze leden een reactie op het solvabiliteitstoezicht (art. 2:82) dat dient te worden beperkt tot die instellingen waar dit type toezicht nut heeft en niet verder dient te gaan dan vereist onder de EU-richtlijnen. Solvabiliteitstoezicht moet worden beperkt tot die instellingen waar de balans van de betrokken financiële onderneming ertoe doet. Indien een financiële onderneming nimmer gelden of effecten van consumenten onder zich heeft, is toezicht op de balans van de betrokken instelling een

¹ Richtlijn nr. 2001/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende de sanering en liquidatie van kredietinstellingen (PbEG L125).

² Verordening (EG) 1346/2000 van de Raad van de Europese Unie van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures (PbEG L 160).

³ De heer Oppelaar was spreker op het rondetafelgesprek over het Deel Prudentieel toezicht van de Wft d.d. 14 april 2005.

overbodige administratieve last. Dit geldt bijvoorbeeld voor beheerders van beleggingsinstellingen (deze mogen immers nimmer over gelden of effecten van beleggers beschikken in verband met de verplichte vermogensscheiding) en voor sommige beleggingsondernemingen. De EU-richtlijnen verplichten niet tot solvabiliteitstoezicht op deze instellingen. Alleen indien een relatief kleine groep beleggingsinstellingen, te weten instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe), in bepaalde risicovolle activa belegt, zou DNB op grond van de icbe-richtlijn aan de betrokken instellingen zekere voorwaarden in verband met de soliditeit mogen stellen.

Het tweede onderdeel waar genoemde leden een reactie op wilden is dat het liquiditeitstoezicht (art. 2:88) moet worden beperkt tot banken. Algemeen wordt erkend dat met name op banken systeemtoezicht moet worden gehouden, omdat zij een bijzonder liquiditeitsrisico lopen (kortlopende schulden, lange illiquide activa) en toegang hebben tot het interbancaire betalingssysteem. Liquiditeitstoezicht op (open-end) beleggingsinstellingen, clearinginstellingen en elektronische geldinstellingen is internationaal niet gangbaar en het nut ervan is, in het bijzonder in een tijd van vermindering van administratieve lasten, vooralsnog niet door de Minister van Financiën aangetoond.

Naar aanleiding van het eerste onderdeel van de vraag van de CDA-fractie kan het volgende worden opgemerkt over het solvabiliteitstoezicht in relatie tot EU-richtlijnen.

Uitgangspunt is dat alleen solvabiliteitstoezicht wordt gehouden op financiële ondernemingen indien dit nodig is. Op grond van artikel 2:82 dienen beheerders van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe-beheerders), beleggingsondernemingen, clearinginstellingen, kredietinstellingen en verzekeraars voldoende solvabel te zijn. Voor een icbe-beheerder, een beleggingsonderneming, een kredietinstelling, een levensverzekeraar en een schadeverzekeraar is de verplichting gebaseerd op een EU-richtlijn. De verplichting is voor icbe-beheerders neergelegd in artikel 5bis van de richtlijn beleggingsinstellingen, voor beleggingsondernemingen in artikel 8 van de richtlijn beleggingsdiensten, voor banken in artikel 40 van de richtlijn banken, voor elektronisch geldinstellingen in de artikelen 4 en 5 van de richtlijn elektronisch geld, voor levensverzekeraars in de artikelen 27, 28 en 29 van de richtlijn levensverzekeraars en voor schadeverzekeraars in de artikelen 16, 16bis en 17 van de eerste richtlijn schadeverzekeraars.

Artikel 2:82 gaat wat betreft beheerders van beleggingsinstellingen niet verder dan de richtlijn beleggingsinstellingen, immers artikel 2:82 is slechts van toepassing op icbe-beheerders. Hiermee is aangesloten bij het wetsvoorstel 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 2002¹ en het daarop te baseren Besluit toezicht beleggingsinstellingen 2005. Ook wat betreft beleggingsondernemingen is niet beoogd meer soorten beleggingsondernemingen onder de solvabiliteitsverplichting te brengen dan de richtlijn beleggingsdiensten en de richtlijn kapitaaltoereikendheid eisen. Uit de richtlijn kapitaaltoereikendheid, waarin de solvabiliteitseisen zijn opgenomen voor beleggingsondernemingen en banken, blijkt dat bepaalde categorieën beleggingsondernemingen zijn uitgezonderd van het bereik van de richtlijn. Dit zijn de zogenaamde plaatselijke ondernemingen (beleggingsondernemingen die slechts op een gereguleerde markt bepaalde activiteiten verrichten) en ondernemingen die slechts een vergunning hebben om de dienst beleggingsadvies te verrichten. In een algemene maatregel van bestuur zullen, net als in de huidige Nadere regeling prudentieel toezicht effectenverkeer 2002, plaatselijke ondernemingen worden uitgezonderd van het solvabiliteitstoezicht. Ondernemingen die slechts een vergunning hebben om de dienst beleggings-

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 998, nr. 1–2.

advies te verrichten, vallen niet onder de definitie van beleggingsonderneming in dit wetsvoorstel en derhalve is het solvabiliteitstoezicht eveneens niet op hen van toepassing.

Voor clearinginstellingen en natura-uitvaartverzekeraars is de verplichting om voldoende solvabel te zijn niet gebaseerd op EU-richtlijnen. Clearinginstellingen dienen solvabel te zijn omdat zij een belangrijke bufferfunctie vervullen bij de afwikkeling van transacties in financiële instrumenten (verderop in deze nota, bij een vraag in het kader van artikel 2:7 wordt hier nader op ingegaan). Voorkomen moet worden dat de kredietrisico's die ze op zich nemen onevenredig groot zijn ten opzichte van hun eigen vermogen. Voor natura-uitvaartverzekeraars is het eveneens nodig geacht een solvabiliteitseis op te leggen omdat deze verzekeraars gelden van consumenten onder zich hebben die gebruikt moeten worden om de toezegging aan de consument te honoreren. De verplichting om solvabel te zijn is voor natura-uitvaartverzekeraars reeds een verplichting op grond van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van de vraag van de CDA-fractie kan het volgende worden opgemerkt. Ter zake van het liquiditeitstoezicht op (open-end) beleggingsinstellingen en elektronischgeldinstellingen bevat het wetsvoorstel geen wijzigingen ten opzichte van bestaande regelgeving. Wel is het liquiditeitstoezicht op clearinginstellingen nieuw, nu immers het toezicht op clearinginstellingen eerst met deze nota van wijziging wordt geïntroduceerd. De noodzaak tot liquiditeitstoezicht op banken, elektronischgeldinstellingen, clearinginstellingen en beleggingsinstellingen volgt uit de aanwezigheid van het liquiditeitsrisico (dit is het risico dat vermogen of resultaat van de financiële onderneming wordt aangetast tengevolge van onvermogen om aan korte-termijnverplichtingen te voldoen) bij alle genoemde financiële ondernemingen. Voor zowel banken als elektronischgeldinstellingen volgt het liquiditeitstoezicht rechtstreeks uit Europese richtlijnverplichtingen. Voor clearinginstellingen geldt, evenals voor banken, dat het liquiditeitstoezicht (mede) strekt ter beteugeling van systeemrisico's (verwezen wordt naar onderdeel 3.6.2. van het algemeen deel van de toelichting bij de eerste nota van wijziging). Van liquiditeitstoezicht op beleggingsinstellingen is alleen sprake bij open-end beleggingsinstellingen. In de paragraaf liquiditeitstoezicht, elders in deze nota, zijn de achtergronden hiervan reeds belicht.

Verder vroegen deze leden de regering te reageren op het onderdeel dat verklaringen van geen bezwaar (artikel 2:122) niet verder moeten gaan dan op grond van Europese richtlijnen is vereist.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat in de huidige Wtb geen eis bestaat van een verklaring van geen bezwaar voor gekwalificeerde deelnemingen in (beheerders van) beleggingsinstellingen. De EU-richtlijnen verplichten daartoe ook niet.

De Europese richtlijnen vereisen, anders dan deze leden veronderstellen, wel toezicht op gekwalificeerde deelnemingen in icbe-beheerders. Dit is opgenomen in artikel 5ter, eerste lid, en artikel 5sexies van de richtlijn beleggingsinstellingen (richtlijn 85/611/EEG; daarin opgenomen bij richtlijn 2001/107/EG). Dit is verwerkt in artikel 12, tiende lid, van de Wtb en artikel 15 van het Btb 2005 (zie ook de transponeringstabel in de memorie van toelichting¹ en detoelichting op de eerste nota van wijziging²), en wordt nu overgenomen in artikel 2:122.

De leden van de CDA-fractie stelden dat de cross-sector gelijkschakeling leidt tot overregulering. Deze leden stelden dat financiële ondernemingen ongeacht de door hen verrichte activiteiten over één kam worden

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 998, nr. 3, blz. 13.

² Kamerstukken II 2003/04, 28 998, nr. 6, blz. 5.

geschoren en daardoor worden opgezadeld met voor hen ongeschikte of onnodige regelgeving.

Uit de hiervoor gegeven antwoorden blijkt dat de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde casussen geen grond geven voor de veronderstelling dat cross-sector gelijkenschakeling zou leiden tot overregulering. Ik deel evenmin de mening van deze leden dat financiële ondernemingen ongeacht de door hen verrichte activiteiten over één kam worden geschoren en daardoor worden opgezadeld met voor hen ongeschikte of onnodige regelgeving. De regelgeving is alleen van toepassing waar zij noodzakelijk en relevant is.

Professor Arnold¹ zet vraagtekens bij de verankering van het depositogarantiestelsel. In dit stelsel worden de kosten van een deconfiture verhaald op de overgebleven banken. De leden van de CDA-fractie vroegen de minister een reactie te formuleren op de mening van Professor Arnold dat dit stelsel niet alleen onredelijk (de goeden betalen voor de kwaden) maar in de Nederlandse context ook ongeloofwaardig is.

Sinds 1978 kent Nederland de Collectieve Garantieregeling, op grond waarvan de in Nederland gevestigde banken garant staan voor de compensatie van depositohouders (tot een zekere limiet) in het geval van de betalingsonmacht van een bank. In 1994 is een Europese richtlijn tot stand gekomen waarin een dergelijk depositogarantiestelsel in alle lidstaten verplicht werd gesteld. Een depositogarantiestelsel is inmiddels gemeengoed in vrijwel alle landen met een enigszins ontwikkelde bancaire sector, niet alleen in Europa en Noord Amerika, maar ook in veel ontwikkelingslanden die daarmee het vertrouwen in hun bancaire stelsel willen versterken.

Professor Arnold stelt dat het depositogarantiestelsel onredelijk zou zijn omdat «de goeden voor de kwaden betalen». Het is juist dat, tengevolge van een dergelijk stelsel, de (aandeelhouders dan wel – indirect – depositohouders van de) solide, goede banken de kosten zullen dragen van de compensatie van gedupeerde depositohouders bij een failliete bank. Overigens betekent een faillissement dat de aandeelhouders van de «kwade bank» wel een deel van de last dragen. Vanuit de gedachte dat een ieder zijn eigen risico's moet dragen, mede omdat hier de meest disciplinerende werking (zowel op depositohouders als op banken) vanuit gaat, zou ervoor kunnen worden gepleit elke depositouder zelf te laten opdraaien voor zijn eigen verliezen als «zijn» bank failliet gaat. Niettemin acht ik een depositogarantiestelsel, nog afgezien van de Europees-rechtelijke verplichting daartoe, om de volgende redenen gewenst.

Een depositogarantiestelsel heeft twee hoofddoelen, die verband houden met twee te onderscheiden risico's. Allereerst is er het risico dat één individuele bank failliet gaat en niet langer in staat is deposito's aan haar depositohouders terug te betalen. Dit risico is voor een doorsnee consument, of depositouder, moeilijk in te schatten. Bovendien zijn de potentiële gevolgen van het faillissement van een bank voor de meeste depositohouders zeer ingrijpend. Het primaire doel van depositogarantiestelsels is dan ook de bescherming van individuele depositohouders tegen het risico dat «hun» bank failliet gaat. Daarnaast bestaat het risico dat het faillissement van de ene bank kan leiden tot het faillissement van andere banken. Een mogelijke oorzaak voor een dergelijk domino-effect is een *bank run*: het massaal opvragen van deposito's als gevolg van problemen bij één bank wat kan leiden tot het faillissement van die bank. Dit kan vervolgens weer leiden tot liquiditeitsproblemen van andere banken die in principe solvabel zijn. Het tweede doel van een depositogarantiestelsel is dus een stabiliteitsdoel: een depositogarantiestelsel kan

¹ De heer Arnold was spreker op het rondetafelgesprek over het Deel Prudentieel toezicht van de Wft d.d. 14 april 2005.

immers een *bank run* helpen voorkomen, zodat het vertrouwen in het financiële systeem gehandhaafd blijft. Hier hebben ook de «goede» banken profijt van.

Met zijn opmerking over de ongeloofwaardigheid van het depositogarantiestelsel in de Nederlandse context doelt Professor Arnold vermoedelijk op de sterke concentratiegraad in de bancaire sector. Doordat een meerderheid van de deposithouders bij een zeer beperkt aantal banken bankiert, rijst de vraag of een deconfiture van een van deze grootbanken opgevangen kan worden door de rest van de sector. Dit probleem is regelmatig in de literatuur gesignaleerd, met name in de context van kleinere landen, zoals Nederland, die doorgaans een hogere concentratiegraad kennen dan de grotere landen. Vanwege dit systeemrisico ligt het prudentieel toezicht in Nederland op een in internationaal perspectief hoog niveau. Tot op heden is de Collectieve Garantieregeling in Nederland alleen toegepast tengevolge van de betalingsonmacht van enkele kleine banken. Op grond van de Collectieve Garantieregeling wordt de compensatie van deposithouders gefinancierd door een renteloze lening die de Nederlandsche Bank aan de banken verstrekt. Er is een waarborg opgenomen die de jaarlijkse bijdrage van een bank aan het stelsel aan een maximum verbindt. Als gevolg hiervan kan, in geval van de betalingsonmacht van een van de grootbanken, de bijdragen van de overige banken over een langere periode worden gespreid. Ik ben dan ook niet van mening dat het depositogarantiestelsel – of de financieringswijze daarvan – in de Nederlandse context ongeloofwaardig is.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering in te gaan op de position papers zoals die zijn gepresenteerd op de hoorzitting van 14 april 2005 door dhr. Arnold, dhr. Joosen, dhr. Oppelaar en daarnaast ook op de opmerkingen van de Raad van de Effectenbranche.

Position papers

Prof. dr. I. J. M. Arnold

Ten aanzien van de position paper van Professor Arnold merk ik het volgende op.

Onder punten 3 en 4 van zijn position paper bespreekt Professor Arnold de transitiekosten die verbonden zijn aan de Wft. Ik deel het inzicht van Professor Arnold dat verregaande Europeanisering van het financieel toezicht – waarbij één Europese toezichthouder wordt opgericht – op korte termijn niet aan de orde zal zijn. Om daarop te wachten, alvorens de sectorale toezichtwetgeving te vervangen, heeft dan ook weinig zin. Zoals Professor Arnold opmerkt, zal de overschakeling naar het nieuwe toezichtmodel onvermijdelijk enige gewenning vergen. Hieraan zullen inderdaad, in economische zin, transitiekosten verbonden zijn. Dit geldt overigens voor alle wetsvoorstellen die tot een wijziging van regels voor marktpartijen leiden. Zoals hiervoor opgemerkt, streef ik ernaar om de (eenmalige) transitiekosten tot een minimum te beperken.

Professor Arnold vraagt zich onder punt 5 van zijn position paper af hoe de Minister verwacht te kunnen waarborgen dat «het prudentieel toezicht de mededinging in de financiële sector zo min mogelijk verstoort». Professor Arnold vraagt daarnaast of DNB geacht kan worden deze afweging te maken, of dat hier een rol voor de NMa is weggelegd. Hij merkt op dat «prudentiële toezichthouders uit zichzelf niet geneigd zijn mededingingsaspecten mee te wegen, omdat monopoliewinsten in het algemeen de financiële stabiliteit ten goede komen». Tot slot voegt hij toe dat het naar zijn oordeel een goede zaak zou zijn «wanneer er een onafhankelijk oordeel wordt geveld (bijvoorbeeld door de NMa) over de vraag of het prudentieel toezicht niet al te hoge toetredingsbarrières opwerpt in de financiële sector.

Mededinging heeft te maken met de mogelijkheid voor partijen om tot de markt toe te treden en met de concurrentievoorwaarden voor de ondernemingen die op de markt actief zijn. Wat de toetreding tot de financiële markten betreft, kan niet ontkend worden dat prudentiële toezichtseisen een toetredingsdrempel opwerpen. Dit is niet zonder reden: zoals in de nota van toelichting is opgemerkt, is prudentieel toezicht erop gericht het risico van faillissement te beperken, zonder – zoals het ook in een markteconomie hoort – dit overigens geheel te kunnen uitsluiten. De noodzaak van prudentieel toezicht ligt onder meer in de informatie-asymmetrie tussen de aanbieder en afnemer van financiële producten: individuele depositohouders en polishouders worden over het algemeen immers onvoldoende in staat geacht zelf de soliditeit van financiële ondernemingen te beoordelen. Door het toezicht op de naleving van prudentiële eisen, biedt de toezichthouder enerzijds bescherming aan afnemers van financiële producten, anderzijds draagt zij bij aan het vertrouwen in de financiële sector. Het is onvermijdelijk dat deze eisen een zekere toetredingsdrempel opwerpen, maar er wordt wel voor gewaakt dat de toetredingsdrempel niet onnodig belastend is. Dit geldt overigens voor alle regels die van overheidswege worden gesteld aan (potentiële) marktpartijen.

Wat betreft de concurrentievoorwaarden voor de ondernemingen die op de markt actief zijn, kan worden gewezen op het belang van een gelijk speelveld voor aanbieders van gelijke of vergelijkbare producten. Cross-sectorale harmonisatie, zoals in de Wft wordt vormgegeven, levert hieraan een bijdrage. Zoals Professor Arnold suggereert, moet er inderdaad voor gewaakt worden dat prudentiële regels verder gaan dan noodzakelijk en daarmee een onnodige beperking van de mededinging opleveren. De vaststelling van regels geschiedt met inachtneming van het algemeen belang; het belang van een gezonde mededinging is onderdeel daarvan.

Voorts merk ik op dat de NMa bevoegd is – en blijft – op te treden tegen mededingingsovertredingen in de financiële sector. Zoals blijkt uit de Monitor Financiële Sector 2004¹ die in december 2004 is gepubliceerd, verricht de NMa structureel onderzoek naar de concurrentie in de verschillende deelmarkten van de financiële markten. Het onderzoek van de NMa richt zich voor een belangrijk deel op mogelijke toetredingsbarrières en de daarmee samenhangende dynamiek van de financiële sector. Het mededingingstoezicht van de NMa en het prudentieel toezicht en gedragstoezicht van DNB, respectievelijk de AFM worden geheel zelfstandig van elkaar verricht. Niettemin zullen de prudentiële toezichthouder en de gedragstoezichthouder uiteraard wel rekening houden met de uitkomsten van het onderzoek van de NMa. De NMa benadrukt in de Monitor Financiële Sector 2004 bijvoorbeeld het belang van regelgeving die de transparantie vergroot in de financiële sector. Een van de speerpunten van het voorstel tot de Wet op de financiële dienstverlening, is de vergroting van de transparantie voor afnemers van financiële producten; ook bij andere financiële toezichtwetten is grotere markttransparantie een van de doelstellingen. Daarnaast wijs ik op de vermindering van de administratieve lasten voor de sector, een van de belangrijkste doelstellingen van de Wft. Een reductie van de administratieve lasten voor alle marktpartijen leidt onder meer tot een vermindering van de toetredingsdrempel tot de sector en levert in dat opzicht een positieve impuls op voor de mededinging. Indien de toezichthouders algemeen verbindende voorschriften opstellen die onnodig belastend zijn voor marktpartijen kan de Minister van Financiën op grond van artikel 1:12 regels stellen onder gelijktijdige intrekking van de door de toezichthouder opgestelde regels.

Onder punt 6 van zijn position paper uit Professor Arnold zijn zorg over het gevaar van «regulatory capture», een te grote afhankelijkheid tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande financiële ondernemingen. Professor Arnold vraagt zich af of de Wft voldoende waarborgen bevat voor het tegengaan van belangenverstrengeling, onder verwijzing naar de overstap van DNB-bestuurders in het verleden naar functies in het commerciële bankwezen. Zowel door de AFM als door DNB zijn maatregelen getroffen om te voorkomen dat bestuurders of medewerkers die overstappen naar functies in het commerciële bankwezen oneigenlijk gebruik maken van vertrouwelijke toezichtinformatie. Naar mijn mening wordt de verhouding tussen de toezichthouders en de onder toezicht staande financiële ondernemingen in de Wft helder vastgelegd. Ondanks de concentratie

¹ http://www.nmanet.nl/nl/nieuws_en_publicaties/publicaties/monitor_financile_sector_2004.asp.

in de Nederlandse financiële sector, ben ik niet van oordeel dat de toezichhouder, bij de uitvoering van zijn wettelijke taken, te veel rekening houdt – of dreigt te houden – met de belangen van de onder toezicht staande financiële onderneming.

E. P. M. Joosen

In het onderstaande zal worden ingegaan op de opmerkingen van de heer Joosen voor zover die opmerkingen betrekking hebben op de Wft. De heer Joosen heeft ook opmerkingen gemaakt over het nog in te dienen wetsvoorstel over financiële conglomeraten. Aangezien dit wetsvoorstel op dit moment nog niet bij de Tweede Kamer voorligt en de opmerkingen bovendien betrekking hadden op een ouder concept, wordt niet ingegaan op de specifieke opmerkingen aangaande dat wetsvoorstel.

De heer Joosen geeft aan dat de benaming van het wetsvoorstel zou dienen te luiden «Wet toezicht financiële markten» in plaats van «Wet op het financieel toezicht». De huidige «gebruiksnaam» van de wet zou suggereren dat het wetsvoorstel (ook) het toezicht op jaarrekeningen of accountants behelst en zou geen recht doen aan het in het Deel Gedragstoezicht te regelen gedragstoezicht.

De titel van het wetsvoorstel luidt voluit: Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop. Dit opschrift dekt de lading preciezer dan de citeertitel, die daarvan slechts een kernachtige formulering beoogt te zijn. Of de huidige citeertitel de meest geschikte is, is vooral een kwestie van smaak. Nu de benaming Wet op het financieel toezicht en de afkorting «Wft» eenmaal ingang heeft gevonden, en overal in de parlementaire stukken en vakliteratuur wordt gebruikt, is er weinig reden tot het wijzigen van de voorgestelde citeertitel.

De mening van de heer Joosen dat ter wille van de consistentie en inzichtelijkheid *in beginsel* alle definities van begrippen in artikel 1:1 van het Algemeen Deel moeten worden opgenomen, wordt gedeeld. Hierop bestaan echter wel uitzonderingen, bijvoorbeeld indien daardoor juist de inzichtelijkheid geweld wordt aangedaan. Als voorbeeld moge het begrip deelneming dienen. Dit begrip wordt in de Wft gebruikt in de betekenis die het heeft in het Burgerlijk Wetboek, zodat een algemene definitie in artikel 1:1 van de Wft niet nodig is. De Europese richtlijnen die ten grondslag liggen aan hoofdstuk 2.6 (aanvullende bepalingen ten aanzien van financiële groepen) noodzaken er echter toe in dat hoofdstuk een iets afwijkende definitie te hanteren. Om die reden worden de daar gehanteerde begrippen als deelneming, deelnemende onderneming en verbonden onderneming aan het begin van dat hoofdstuk gedefinieerd en niet in artikel 1:1. In de beschreven situatie is de duidelijkheid juist gediend met een uitzondering op de regel dat alle definities in artikel 1:1 worden opgenomen.

De heer Joosen merkt verder op dat de motieven voor de invoering van het toezicht op clearinginstellingen zouden hebben gerechtvaardigd dat de desbetreffende ondernemingen ook onder het bereik van afdeling 2.5.7, betreffende de noodregeling, en hoofdstuk 2.6 (toezicht financiële conglomeraten) zouden zijn gebracht, hetgeen niet is gebeurd.

De noodregeling is een afwikkelingsprocedure die als doel heeft de overdracht van de verbintenissen van de financiële onderneming welke zij in de uitoefening van haar bedrijf heeft aangegaan. Overdracht van de verbintenissen die een clearinginstelling in de uitoefening van haar bedrijf als clearinginstelling heeft aangegaan ligt minder voor de hand. Er zal immers bij clearinginstellingen geen portefeuille met langlopende verbintenissen zijn met een omvang die vergelijkbaar is met die van een gemiddelde bank of verzekeraar. Verlening van gewone surseance van betaling aan een clearinginstelling stuit niet op zodanige bezwaren dat de noodregeling daarvoor in de plaats zou moeten komen. Daarbij speelt ook nog een rol dat het aantal schuldeisers van een clearinginstelling minder groot zal zijn dan het aantal schuldeisers van een gemiddelde bank of verzekeraar, zodat de surseanceregeling, inclusief de vergadering, bedoeld in artikel 255 van de Faillissementswet zich meer voor dit type ondernemingen leent dan voor banken en verzekeraars.

Wat betreft het onder het bereik van hoofdstuk 2.6 brengen wordt opgemerkt dat dit verder zou gaan dan de richtlijn financiële conglomeraten vereist. Dit is in zijn algemeenheid ongewenst en zou tevens tot problemen kunnen leiden bij de beantwoording van de vraag in welke gevallen sprake is van een financieel conglomeraat.

De heer Joosen merkt terecht op dat artikel 2:134 enige samenhang vertoont met artikel 2:304 Wft.

In het licht van de bepalingen van hoofdstuk 2.6 is artikel 2:134 overbodig. Daarom wordt voorgesteld dat artikel te laten vervallen. Verwezen zij naar de bijgevoegde nota van wijziging.

H. V. Oppelaar

De heer Oppelaar stelt dat het Deel Prudentieel toezicht leidt tot een groter aantal niveaus van regelgeving en daarmee tot een nog ondoorzichtiger regelgeving.

Dezelfde onderwerpen voor banken of verzekeraars worden op dit moment vaak op verschillende niveau's geregeld. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om het niveau van regelgeving te harmoniseren waardoor de regelgeving juist inzichtelijker wordt.

Onder de huidige wetgeving komen de voorschriften voor banken en verzekeraars voor op vier niveau's (wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling en de toezichthouderregel). 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.

Het aantal algemene maatregelen van bestuur onder de prudentiële wetgeving zal worden teruggebracht van 16 naar 4 en er zal slechts één ministeriële regeling (regeling ten behoeve van het rabobankregime) worden opgesteld. Op dit moment zijn er ongeveer 132 toezichthouderregels. Door het stroomlijnen en meer «principle-based» opstellen van artikelen op AMvB-niveau, zal het aantal toezichthouderregels ook aanzienlijk verminderen.

De heer Oppelaar merkt verder op dat artikel 2:8 de consumentenbescherming verzwakt doordat DNB enkel toetst of de desbetreffende financiële onderneming voldoet aan prudentiële regels en doordat de AFM geen preventieve toets uitvoert. In antwoord daarop merk ik op dat dit ook de huidige situatie is en dat er dus van een verzwakking van de consumentenbescherming geen sprake is. In overeenstemming met een door marktpartijen en kamerleden breed gedragen wens is er juist naar gestreefd om een dubbele toetsing zoveel mogelijk te voorkomen.

De heer Oppelaar stelt verder artikel 2:60 aan de orde, uit welk artikel volgt dat een vergunninghoudende bank ten minste de werkzaamheden kan verrichten die zijn vermeld in bijlage 1 van de richtlijn banken, inclusief het effectenbedrijf, tenzij in de vergunning anders is bepaald. De heer Oppelaar vraagt aandacht voor de situatie waarin een financiële onderneming die het bedrijf van bank uitoefent, vervolgens tevens beleggingsdiensten wenst te verlenen.

In de toekomstige situatie zal de aanvrager van een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van bank op grond van artikel 2:8 moeten vermelden of hij voornemens is naast de uitoefening van het bedrijf van bank op te treden als beleggingsonderneming (bemiddelen in financiële instrumenten of het beheren van individuele vermogens). Indien de aanvrager een dergelijk voornemen meldt, wordt de weg van artikel 2:8 gevolgd, waartoe behoort dat DNB advies vraagt aan de AFM. In dat geval wordt recht gedaan aan – in de woorden van de heer Oppelaar – het uitgangspunt dat de AFM zelf haar verantwoordelijkheid moet kunnen waarmaken. In twee situaties zal een bank niet als beleg-

gingsonderneming mogen optreden. In de eerste plaats is dat het geval indien bij het aanvragen van de vergunning niet het voornemen is vermeld om de activiteiten te verrichten. In de tweede plaats is dat het geval indien het voornemen wel is vermeld, maar DNB – na advies van de AFM – de activiteiten heeft uitgesloten van de vergunning. Indien zich één van de twee zojuist beschreven situaties heeft voorgedaan en de financiële onderneming wenst vervolgens op een later moment de activiteiten wederom of alsnog te verrichten, komt artikel 2:61 aan de orde. In dat geval vraagt de financiële onderneming om een uitbreiding van de bestaande vergunning. Dan werken DNB en de AFM op grond van een nog in te voegen paragraaf in het Algemeen Deel samen op een manier die vergelijkbaar is met de samenwerking tussen deze twee toezichthouders in het kader van een aanvraag van een vergunning. DNB beslist op het verzoek om wijziging van de vergunning, na advies van de AFM.

Bewust is niet gekozen voor het alternatief dat de heer Oppelaar lijkt voor te staan, namelijk dat de AFM zelfstandig een financiële onderneming die een bankvergunning aanvraagt of reeds heeft verkregen de toegang tot het effectenbedrijf (in terminologie van de Wte 1995) zou kunnen ontzeggen. Dit zou erop neerkomen dat de AFM de bevoegdheid zou moeten krijgen een bank een vergunning te verlenen voor het verlenen van beleggingsdiensten. De aanvrager zou te maken krijgen met twee toezichthouders in het kader van de aanvraag. Dat zou een verhoging van de administratieve lasten met zich brengen. DNB zou standaard deze beleggingsdiensten moeten uitsluiten van de vergunning.

Voorts zij opgemerkt dat op grond van een in het Deel Gedragstoezicht op te nemen bepaling, de AFM een financiële onderneming die een vergunning heeft van DNB een verbod kan opleggen om met de regels in het Deel Gedragstoezicht strijdige activiteiten te verrichten indien een bepaling uit het Deel Gedragstoezicht wordt overtreden (vergelijkbaar met de artikelen 12 van de Wte 1995 en 21 van de Wfd).

De conclusie is dat de AFM haar verantwoordelijkheid kan waarmaken door middel van de adviezen aan DNB en door haar bevoegdheid maatregelen te nemen tijdens het lopend toezicht. Bij de afweging tussen het belang van de consumentenbescherming en het belang van de terugdringing van administratieve lasten is het evenwicht gevonden in de voorgestelde oplossing: één vergunning, en achter de schermen een samenwerking van de toezichthouders.

Raad van de Effectenbranche (REB)

De REB heeft in zijn bijdrage voor de presentatie aan de vaste commissie van Financiën een aantal aandachtspunten aan de orde gesteld. De belangrijkste aandachtspunten zijn de financiering van het toezicht, het level playing field binnen Nederland en het internationale level playing field. In het onderstaande zal op deze aandachtspunten worden ingegaan.

De door de REB gesignaleerde toename van de *kosten van het toezicht* is in samenhang te zien met de sterke uitbreiding van het aantal taken van de AFM. Hieraan is reeds eerder, bij de parlementaire behandeling van de betreffende regelgeving, aandacht besteed. Dat neemt niet weg dat het zaak blijft om de vinger aan de pols te houden. Daartoe is onder meer de «Gemengde Commissie voor de administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten» opgericht (zie hierna). Tevens zijn er panels waarin vertegenwoordigers van representatieve organisaties zitting hebben. Zij adviseren de toezichthouders over aangelegenheden op het terrein van beleid en begroting. De mededeling van de REB dat hij de invloed van de panels als volstrekt ontoereikend ervaart, is waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat het panel een adviserende rol heeft. Deze rol is ingegeven door de verhoudingen tussen de onder toezicht gestelde instellingen, die zitting hebben in het panel, enerzijds en de toezichthouder anderzijds. Daarbij kunnen tegengestelde belangen een rol spelen. Het is echter de toezichthouder die verantwoordelijk is en blijft voor de wijze waarop hij de hem opgedragen taken vervult. Binnen dat spanningsveld zijn partijen op zoek naar een evenwichtssituatie. Een proces waaraan partijen nog moeten wennen maar waarin zij ongetwijfeld nog verder zullen groeien. Daarbij mag tevens niet worden

veronachtzaamd dat de toezichthouder suggesties vanuit het panel niet zonder meer naast zich neer kan leggen. De toezichthouder dient te motiveren waarom suggesties vanuit het panel niet worden overgenomen. Het resultaat van het overleg met het panel wordt namelijk in de vorm van een verslag openbaar gemaakt. Van deze openbaarmakingsplicht gaat een disciplinerende werking uit. Een eventueel meningsverschil omtrent reikwijdte en vervulling van een toezichttaak, wordt aldus zichtbaar gemaakt. Indien nodig zal het ministerie zich actief inzetten om een eventuele impasse die dan is ontstaan, te doorbreken.

De REB is van mening dat alle handhavingskosten, en niet enkel het repressieve deel daarvan, ten laste van de algemene middelen dienen te komen. Hij gaat daarbij voorbij aan het kader dat de rijksoverheid gewoonlijk hanteert bij de doorberekening van handhavingskosten. Volgens dat kader, vastgelegd in het in juni 1996 uitgebrachte MDW-rapport *Maat houden*¹, mogen handhavingskosten aan derden worden doorberekend indien een of enkele partijen specifiek toerekenbaar profijt hebben van de handhavingsactiviteiten. Vanuit die visie is besloten slechts een deel van de handhavingskosten via de algemene middelen te financieren. Dit is nader toegelicht in de nota *Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector* van 1 juli 2003².

Volgens de REB drukken de kosten van het toezicht onevenredig zwaar op kleinere financiële ondernemingen. Zoals bij de plenaire behandeling van de Wft naar aanleiding van een vraag van de heer Heemskerk is aangegeven, zijn de in rekening te brengen kosten gerelateerd aan de werkelijke toezichtinspanning. Voor de behandeling van een *vergunningaanvraag* maakt het voor de toezichthouder qua inspanning niet uit of het een grote of kleine onderneming betreft. Voor de behandeling van vergunningaanvragen gelden derhalve vaste tarieven. Bij het *lopende toezicht* daarentegen nemen de inspanningen van de toezichthouder relatief af naarmate de onder toezicht staande financiële onderneming een grotere omvang heeft. Grote financiële ondernemingen zullen derhalve voor dat toezicht wel meer moeten betalen maar dat gebeurt volgens een degressief tarief zodat zij in relatieve zin, bijvoorbeeld gemeten per werknemer, goedkoper uit zijn. Aldus wordt kruissubsidiëring tussen de verschillende ondernemingen voorkomen.

Ten behoeve van de uitwerking van de kabinetsbrede afspraken over reductie van *administratieve lasten* heeft de Gemengde Commissie voor de administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten – waarin ook de REB is vertegenwoordigd – de minister geadviseerd over een pakket reductievoorstellen op het terrein van de financiële markten. De reductievoorstellen van de Gemengde Commissie beslaan alle terreinen van het toezicht op de financiële markten (gedrags-, prudentieel- en integriteittoezicht). De werkelijke reductie of toename van administratieve lasten kan per branche verschillen. In het reductiepakket is een aantal verminderingen van de administratieve lasten van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) voorzien of reeds ingevoerd. Dit pakket aan maatregelen vermindert de administratieve lasten van deze wet met ongeveer 20% ten opzichte van de nulmeting (31 december 2002). Marktpartijen (inclusief de REB) hebben bij het ontwikkelen van dit reductiepakket uitgebreid de gelegenheid gekregen – en hebben nog steeds die mogelijkheid – om voorstellen in te dienen. Van de voorstellen die tot nu toe zijn gedaan is het grootste gedeelte overgenomen.

Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is het bevorderen van een *level playing field tussen sectoren*. Onnodige verschillen verdwijnen en regelingen worden waar mogelijk op elkaar afgestemd. De eisen die in het Deel Prudentieel toezicht gelden voor beleggingsondernemingen zijn gebaseerd op de Wte 1995. Er zijn geen nieuwe eisen voor beleggingsondernemingen in het Deel Prudentieel toezicht opgenomen. De eisen gaan bovendien niet verder dan op grond van Europese richtlijnen is vereist.

In de Europese comitéstructuur op het terrein van de financiële diensten (de zogenaamde Lamfalussy structuur), die is ingesteld om de Europese regelgeving voor financiële diensten te stroomlijnen, is een belangrijke rol weggelegd voor onafhankelijke comités bestaande uit financiële toezichthouders van de lidstaten. Deze comités (CESR op het terrein van het effectenverkeer, CEIOPS voor verzekeraars en CEBS voor banken) werken

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22.

² Brief van de Minister van Financiën van juli 2003 inzake hervorming van het toezicht op de financiële marktsector (Kamerstukken II 2002/03, 28 122, nr. 16).

samen aan een consistente toepassing van Europese regelgeving door middel van onder andere het uitvoeren van peer reviews en het vergelijken van toezichthouderpraktijken. Ten behoeve van een consistente toepassing van Europese regelgeving kunnen deze comités aanbevelingen uitvaardigen over toepassing van de regelgeving in de praktijk. Dit draagt bij aan het bevorderen van een *level playing field op Europees niveau*.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering kan ingaan op de stelling van de NVB en het Verbond van Verzekeraars dat de Wft «on hold» zou moeten worden gezet, en er voorrang gegeven zou moeten worden aan de implementatie van Europese Richtlijnen. Voorts vroegen deze leden of het juist is dat er ruim 40 richtlijnen uit het Financial Services Action plan voortkomen en wanneer deze geïmplementeerd moeten zijn.

De implementatie van Europese richtlijnen op het terrein van de financiële markten heeft voor de regering hoge prioriteit. Een aanzienlijk deel van de richtlijnen wordt daarom vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel in de bestaande financiële toezichtwetgeving geïmplementeerd. Zo worden de beide zogeheten ICBE-richtlijnen¹ in de Wet toezicht beleggingsinstellingen en de vier marktmisbruikrichtlijnen² alsmede de prospectusrichtlijn³ in de Wte 1995 geïmplementeerd en worden de bepalingen van de transparantierichtlijn die betrekking hebben op het melden van zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen geïmplementeerd in het wetsvoorstel Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen. Het «on hold» zetten van het onderhavige wetsvoorstel zal derhalve op de voortgang van de implementatie van die richtlijnen geen effect hebben: de implementatie geschiedt in andere wetgeving. Voorts zijn er de richtlijnen waarvan het voornemen is om deze wel in de Wft te implementeren. Het gaat dan om de zogeheten richtlijn aanvullend toezicht op financieel conglomeraten⁴. In een later stadium zullen de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten⁵, de overnamerichtlijn⁶, de transparantierichtlijn⁷ (wat de bepalingen betreft die niet betrekking hebben op het melden van zeggenschap in beursvennootschappen) alsmede de voorgenomen richtlijnen die gebaseerd zijn op het Bazels Kapitaalakkoord (Bazel II) in de Wft worden geïmplementeerd. Het behoeft geen betoog dat het «on hold» zetten van de Wft op de implementatie van laatstgenoemde richtlijnen, die juist voorzien is in de Wft, een negatief effect zal hebben. De regering kan de stelling van de NVB en het Verbond van Verzekeraars derhalve niet onderschrijven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het juist is dat de besparing op administratieve lasten van 40 miljoen euro weer ruimschoots gecompenseerd wordt door forse lastenverzwaringen als gevolg van nieuwe regelgeving. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke conclusie trekt de regering daaruit? Verder vragen deze leden waarom de nalevingslasten van de Wft nog niet zijn berekend en hoe hoog de regering de nalevingslasten inschat. Komt dit overeen met de schattingen van de NVB en het Verbond van Verzekeraars?

Parlement houdende intrekking van Richtlijn 93/22/EEG van de Raad (PbEU L145);

⁶ Richtlijn nr. 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod (PbEU L 142).

⁷ Richtlijn nr. 2004/109/EG van het Europees

Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU L 390).

¹ 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).

² 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).

³ 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).

⁴ Richtlijn nr. 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat en tot wijziging van de richtlijnen nrs. 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG en van de richtlijnen nrs. 98/78/EG en 2000/12/EG (PbEU 35).

⁵ Richtlijn nr. 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de Richtlijnen 85/611/EG 93/6/EEG van de Raad en van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees

Het is inderdaad zo dat administratieve lasten kunnen voortvloeien uit nieuwe regelgeving. Een voorbeeld daarvan is de wetgeving ter implementatie van de Kapitaaltoereikendheidsrichtlijn.

Het is de bedoeling dat de daaruit voortvloeiende lastenverzwaringen worden gecompenseerd door lastenverlichtingen. Op dit moment wordt bezien welke administratieve lasten gereduceerd kunnen worden ter compensatie van lastenverzwaringen als gevolg van nieuwe regelgeving. De regering kan niet aangeven hoeveel nalevingskosten gemoeid zijn met het Deel Prudentieel toezicht van de Wft. Wel hebben de marktpartijen op initiatief van de toezichthouders de nalevingskosten in kaart gebracht voor regelgeving die naar de mening van de sector hoge nalevingskosten veroorzaken en zijn reductieafspraken gemaakt om deze te beperken. Een groot deel van deze afspraken zal via de Wft worden geïmplementeerd. Vanzelfsprekend is het ministerie van Financiën hier nauw bij betrokken. Te zijner tijd zal er meer bekend zijn over de nalevingskosten die voortvloeien uit het Deel Prudentieel toezicht van de Wft. Op basis van die informatie zal worden bezien welke verdere reducties op het gebied van nalevingskosten mogelijk zijn.

AMvB's

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel algemene maatregelen van bestuur er bij het Deel Prudentieel toezicht opgesteld worden en waar deze AMvB's inhoudelijk over gaan.

Vier van de bij dit wetsvoorstel voorziene dertien algemene maatregelen van bestuur hebben betrekking op het Deel Prudentieel toezicht. Onderstaand schema geeft een globaal overzicht van de inhoud van deze algemene maatregelen van bestuur. Hierbij zij aangetekend dat het voorstellen de regels inzake toegang tot de markt uit het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht samen onder te brengen in een nieuw deel, tot gevolg zal hebben dat de hieronder genoemde algemene maatregel van bestuur inzake toegang tot de markt zal worden samengevoegd met de overeenkomstige algemene maatregel van bestuur gebaseerd op het Deel Gedragstoezicht.

AMvB	Onderwerpen
Toegang tot de markt	Reikwijdtebepalingen Regels voor toegang tot de Nederlandse markt Vrijstellingen Regels voor de toegang tot buitenlandse markten
Lopend toezicht	Betrouwbaarheid Bedrijfsvoering Minimum-vermogen en solvabiliteit Liquiditeit Technische voorzieningen Boekhouding en rapportageverplichtingen Gekwalificeerde deelnemingen
Bijzondere maatregelen	Portefeuille-overdracht Omzetting rechtsvorm Herstelplan, sanerings- en financieringsplan Opvangregeling
Financiële groepen	Beleggerscompensatie- en depositogarantiestelsel Bancaire groepen Verzekeringsgroepen Financiële conglomeraten

Deze leden vroegen de regering voorts te bevestigen dat de AMvB's zowel in de concept-fase met de Tweede Kamer zullen worden besproken als in de definitieve fase met het advies van de Raad van State via een voorhangprocedure.

In het nader verslag bij het Algemeen Deel hebben deze leden en die van de fracties van de PvdA en de VVD gevraagd of de algemene maatregelen van bestuur die ingevolge de Wft tot stand zullen komen, door middel van een voorhangprocedure aan de Kamer worden aangeboden. Ik heb in de daarop volgende nota¹ aangegeven dat hoofdregel bij totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur is dat er geen betrokkenheid van het parlement is, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn (zie aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Om die reden heb ik, zoals aangegeven, in onderhavig wetsvoorstel geen bepaling voor een voorhangprocedure opgenomen. Wel ben ik aan de wens van de Kamer om inzicht te krijgen in de algemene maatregelen van bestuur tegemoet gekomen door toe te zeggen dat deze in de concept-fase parallel aan de marktconsultatie aan de Kamer worden gezonden. Het is dus niet zo, zoals de leden van de CDA-fractie menen, dat de algemene maatregelen van bestuur in de definitieve fase met het advies van de Raad van State worden voorgehangen.

Evaluatie

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of de regering bereid is om drie jaar na de inwerkingtreding van de Wft deze wet te evalueren.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel zijn drie doelstellingen nagestreefd. De wet moet inzichtelijk, doelgericht en marktgericht zijn. Het ligt in de rede om drie jaar na inwerkingtreding van de Wft te evalueren of deze doelstellingen zijn bereikt en of de beoogde lastenreductie ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

Artikelsgewijs

1:1, onder bbbb

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen waarom de definitie van professionele marktpartij afwijkt van de definitie in de Vrijstellingsregeling Wtk 1992.

In de hele Wft wordt één begrip professionele marktpartij gehanteerd. Dit draagt bij aan de duidelijkheid en voorkomt dat een marktpartij voor de toepassing van de ene regel wel en voor de andere niet als professioneel wordt aangemerkt. De definitie in de Wft wijkt daardoor inderdaad af van de definitie in de Vrijstellingsregeling Wtk 1992, maar zal nog steeds alle categorieën omvatten die in de Vrijstellingsregeling Wtk 1992 als professionele marktpartij worden aangemerkt. In die zin is er dus geen verschil. De definitie van professionele marktpartij in de Wft zal voor een deel in de wet worden opgenomen (artikel 1:1, eerste lid, onderdeel bbbb) en voor een deel in een algemene maatregel van bestuur. Gezamenlijk (wet en algemene maatregel van bestuur) zal de definitie alle categorieën uit de Vrijstellingsregeling Wtk 1992 omvatten.

Voorts vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD of mag worden aangenomen dat special purpose vehicles (spv's) vanwege de rating nog immer als professionele marktpartij worden aangemerkt.

De regering onderkent dat het voor de securitisatiepraktijk van belang is dat special purpose vehicles (spv's) worden aangemerkt als professionele marktpartij. Ook onder de Wft zullen spv's die een rating hebben van een deskundige kredietbeoordelaar als professionele marktpartijen worden aangemerkt.

¹ Nota naar aanleiding van het nader verslag, Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 9, blz. 22.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen waarom voor de kredietinstellingen de ontheffingsmogelijkheid van artikel 6, tweede lid onderscheidenlijk derde lid Wtk 1992 zijn komen te vervallen.

De vrijstellingsregeling onder de Wtk 1992 was nodig onder andere omdat onder de ruime definitie van «kredietinstelling» in die wet mede werd verstaan het aantrekken van opvorderbare gelden van uitsluitend professionele marktpartijen of binnen besloten kring: de zogeheten financieringsmaatschappijen. Omdat deze categorie financiële ondernemingen niet onder de definitie van «kredietinstelling» in de richtlijn banken valt, is hiervoor een vrijstelling opgenomen in artikel 2 van de Vrijstellingsregeling. Daarnaast zijn er ondernemingen of personen die gelden aantrekken binnen besloten kring en die niet tot een duidelijk omschreven categorie kunnen worden gerekend. Zij werden individueel buiten het toepassingsbereik van de Wtk 1992 gebracht door middel van een ontheffing. De noodzaak van een vrijstelling of een ontheffing bestaat thans niet meer, aangezien de betrokken ondernemingen niet langer vallen onder de definitie van «bank», zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Zie ook de toelichting op artikel 1:1, onderdeel g, in de eerste nota van wijziging¹.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen verder waarom een vergunningplicht voor clearinginstellingen noodzakelijk is.

Clearinginstellingen vervullen een belangrijke functie bij de afwikkeling van transacties in financiële instrumenten. Zij vormen een buffer tussen de beleggingsondernemingen die zijn toegelaten tot de beurshandel enerzijds, en de centrale tegenpartij, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de afwikkeling van alle beurstransacties, anderzijds. Op deze wijze dragen clearinginstellingen bij aan spreiding en beheersing van de daarmee samenhangende risico's. Hierbij zijn niet alleen de belangen van de clearinginstellingen zelf en van de ondernemingen waarmee zij zaken doen in het geding. Met de soliditeit en het goed functioneren van clearinginstellingen is ook een publiek belang gediend. Als een clearinginstelling op zeker moment niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen, kan dat ernstige en verstrekkende gevolgen hebben, niet alleen voor de direct betrokken partijen, maar ook voor andere partijen die handelen of beleggen in financiële instrumenten en daarbij afhankelijk zijn van de soliditeit van het systeem als geheel. Problemen kunnen zich voortplanten door het systeem en zo de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengen en het vertrouwen in de financiële sector schaden.

Clearinginstellingen die beschikken over een vergunning voor de uitoefening van het bedrijf van bank of van beleggingsonderneming staan in de huidige situatie onder toezicht op grond van de Wtk 1992 respectievelijk de Wte 1995, echter zonder dat dit toezicht is toegespitst op de specifieke aard van hun clearingactiviteiten. Zogeheten specialised firms staan slechts indirect onder (publiekrechtelijk) toezicht; doordat zij in de praktijk deel uitmaken van een bancaire groep is er sprake van geconsolideerd toezicht op de groep als geheel. In alle gevallen stellen Euronext en Clearnet S.A. meer specifieke eisen aan de clearinginstellingen die op de gereguleerde markten van Euronext werkzaam zijn.

De bestaande situatie is om een aantal redenen niet bevredigend. Zoals aangegeven is het wettelijke toezicht, voor zover van toepassing, niet toegespitst op de aard van het clearingbedrijf. Het privaatrechtelijke toezicht vanuit de markten zelf doet geen recht aan het publieke belang dat (ook) met het goede functioneren van clearinginstellingen is gemoeid.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 10, blz. 166/167.

Daarnaast is een beperking van privaatrechtelijk toezicht dat partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn waardoor toezichtbelangen mogelijk niet onder alle omstandigheden het gewicht krijgen dat geboden is.

Om de genoemde redenen wordt thans voorgesteld ten aanzien van clearinginstellingen over te gaan tot invoering van wettelijk toezicht, dat is toegespitst op de aard van het clearingbedrijf. Voor een meer uitvoerige beschouwing over het toezicht op clearinginstellingen verwijs ik naar de toelichting bij de eerste nota van wijziging, hoofdstuk 3.6¹.

2:13

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen waarom de termijn in artikel 2:13 is verlengd tot twee maanden waar dit eerst acht weken was.

Het antwoord daarop is dat de termijn van twee maanden voortvloeit uit Europese richtlijnen: zie bijvoorbeeld artikel 20, vierde lid, van de richtlijn banken.

Voorts wijzen deze leden erop dat deze termijn eerst gaat lopen vanaf het moment van ontvangst door de toezichthoudende instantie.

Ook dat wordt door de Europese richtlijnen voorgeschreven: zie bijvoorbeeld artikel 20, vijfde lid, van de richtlijn banken.

2:20, 2:21, 2:23 en 2:24

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of de regering kan aangeven waarom in afdeling 2.2.1 en afdeling 2.2.3 hier en daar in de artikelen wordt gesproken over financiële onderneming, terwijl het artikel aanvangt met de verwijzing naar een bepaald type financiële onderneming.

In het eerste lid van een artikel wordt altijd verwezen naar de verschillende typen financiële ondernemingen waarop het artikel van toepassing is. In de volgende leden wordt gesproken over financiële onderneming met een verwijzing naar het eerste lid om te voorkomen dat in elk lid alle ondernemingen moeten worden uitgeschreven.

2:37, lid 2

Zie voor de beantwoording van deze vraag het slot van deze nota.

2:38, lid 1, sub c

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of «niet wegens haar cliënten» conform de toelichting niet vervangen dient te worden door «door toedoen van haar cliënten».

Het vertrouwen in een financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad door toedoen van haar cliënten zoals opgenomen in de toelichting maar ook door enkel de reputatie van de desbetreffende cliënt. Deze twee mogelijkheden vallen onder de formulering «niet wegens haar cliënten».

2:38, lid 2

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merkten op dat de AMvB zou moeten bepalen dat de «krachtens AMvB» vast te leggen

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 10, blz. 121–128.

minimumvoorwaarden «risk based» zijn ter beheersing van de administratieve lasten en nalevingskosten. Dit om de neiging van de toezichthouders naar «rule based» toezicht zo veel mogelijk in te dammen.

De Regeling Incidenten kredietinstellingen en verzekeraars¹, de Regeling Integriteitsgevoelige functies kredietinstellingen en verzekeraars², de Regeling Customer Due Diligence kredietinstellingen en verzekeraars³ en de Regeling tegengaan van belangenverstremming en beheersing van integriteitsrisico's verzekeraars⁴ zullen worden geïntegreerd in één algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur zal zoveel mogelijk «risk based» worden opgesteld. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van de stuurgroep Overige nalevingskosten⁵.

2:43, lid 3

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of niet in artikel 2:43, derde lid, zou moeten staan dat de mogelijkheid om ontheffing te krijgen van de verplichting dat er minimaal twee dagelijkse beleidsbepalers zijn, niet geldt voor kredietinstellingen.

Dat is juist. Naar aanleiding hiervan wordt bij nota van wijziging artikel 2:43, derde lid, aangepast.

Dezelfde leden merkten verder op dat in de toelichting op artikel 2:43, eerste lid, had moeten worden opgemerkt dat voor de vervanging van een bestuurder alleen dan moet worden gezorgd indien door het wegvallen van een bestuurder het totale aantal bestuurders lager wordt dan twee. Daarnaast merkten deze leden op dat de doeleinden in de toelichting worden genoemd en niet in de wettekst zelf.

De toelichting dient inderdaad aldus te worden gelezen. De in het derde lid gebruikte terminologie komt overeen met veel andere bepalingen in het wetsvoorstel waarin een ontheffingsmogelijkheid wordt geboden. Het verdient de voorkeur de ontheffingsmogelijkheden steeds zo veel mogelijk op dezelfde manier te formuleren.

2:44

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen waarom het structuurtoezicht niet van toepassing is verklaard op clearinginstellingen. Deze leden vroegen voorts waarom artikel 2:44 niet geldt voor icbe's en beleggingsinstellingen.

Indien een bank het bedrijf van clearinginstelling uitoefent, is daarop het structuurtoezicht van toepassing. Een dergelijke financiële onderneming voldoet immers ook aan de definitie van «bank» en dient dus te voldoen aan alle ingevolge de richtlijn banken gestelde regels, ook die met betrekking tot het structuurtoezicht. Ook op beleggingsondernemingen die tevens het bedrijf van clearinginstelling uitoefenen is structuurtoezicht van toepassing. De vraag van de leden kan dus alleen betrekking hebben op clearinginstellingen die noch tevens bank zijn, noch tevens beleggingsonderneming, ook wel «specialised firms» genoemd. Er is geen richtlijn die voor deze categorie structuurtoezicht voorschrijft. Om die reden en gelet op het streven naar terughoudendheid met regelgeving is er onvoldoende noodzaak om structuurtoezicht toe te passen op (alle) clearinginstellingen.

Een soortgelijke bepaling als artikel 2:44 is opgenomen voor icbe's en andere beleggingsinstellingen in het Deel Gedragtoezicht.

¹ Stcrt 2003, 248, blz 60.

² Stcrt 2003, 248, blz 58.

³ Stcrt 2003, 248, blz 59.

⁴ Stcrt 2003, 248, blz 61.

⁵ Deze stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van marktpartijen en toezichthouders, heeft zich gebogen over een zestal regelingen die naar de mening van de sector de meeste nalevingskosten veroorzaken. Tot deze regelgeving behoorde ook het Besluit integere bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende toezichthouderregels van DNB en de AFM op het gebied van Customer Due Diligence, incidenten en integriteitsgevoelige functies.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen hoe overlap in het toezicht op de bedrijfsvoering wordt voorkomen als in het gedragstoezicht bepalingen worden opgenomen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering, inclusief integriteit, die mede van toepassing zijn op instellingen die primair onder toezicht van DNB staan. Deze leden vroegen voorts hoe de formuleringen in de Wfd/Bfd zich verhouden tot de formulering in artikel 2:45, lid 2, onderdeel 2.

Daarnaast vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD of op grond van artikel 2:45 twee AMvB's (prudentieel en gedrag) inzake bedrijfsvoering/integriteit komen.

Overlap in het toezicht op de bedrijfsvoering wordt voorkomen door in de algemene maatregel van bestuur duidelijk aan te geven welke aspecten van de bedrijfsvoering algemeen, prudentieel en gedragstypisch van aard zijn en welke toezichthouder daarbij een rol heeft. De vergunningverlenende toezichthouder zal toezien op de naleving van de regels die worden gesteld over de algemene aspecten van de bedrijfsvoering (organisatiestructuur, rapportagelijnen) en de integere bedrijfsvoering. DNB zal toezien op de naleving van regels met betrekking tot de prudentiële aspecten van de bedrijfsvoering door financiële ondernemingen (procedures voor de beheersing van financiële risico's en andere risico's die de soliditeit van de financiële onderneming kunnen aantasten). De AFM zal het toezicht op de naleving van de gedragsaspecten van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld regels gericht op de inrichting van de bedrijfsvoering die de informatieverstrekking aan cliënten, het vastleggen van de relatie met de cliënten en de zorgvuldige behandeling van cliënten waarborgen) door de financiële ondernemingen uitoefenen.

De Wfd wordt opgenomen in het Deel Markttoegang en het Deel Gedragstoezicht. Het artikel over de bedrijfsvoering in het Deel Gedragstoezicht zal op dezelfde wijze worden geformuleerd als in het Deel Prudentieel toezicht.

De regels inzake bedrijfsvoering/integriteit zullen inderdaad voor wat betreft het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht in afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur worden opgenomen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen hoe de in de toelichting voorgestelde «principle-based»-benadering van 2:45 gewaarborgd wordt als nog nadere invulling d.m.v. AMvB's of regels van de toezichthouder volgt. Voorts vroegen deze leden of in het Deel Gedragstoezicht een verwijzing zou moeten worden opgenomen naar dit artikel. Daarnaast vroegen deze leden een reactie van de regering op de constatering dat lid 4 een verzwaring van het toezicht op bewaarders betekent, voor wie voorheen alleen beperkte vermogens-eisen golden, maar op grond van de Wft nu ook solvabiliteitseisen.

De regels in de algemene maatregel van bestuur zullen principle-based worden opgesteld. Bovendien zal alleen waar nodig geclausuleerd een mogelijkheid worden opgenomen voor DNB om toezichthouderregels op te stellen. Overeenkomstig de daarvoor gekozen lijn zullen deze regels uitsluitend betrekking hebben op technische en organisatorische onderwerpen. Op deze manier wordt voorkomen dat uiteindelijk de regels toch rule-based uitwerken.

In het Deel Gedragstoezicht zal in de wettekst geen verwijzing naar artikel 2:45 worden opgenomen voor beheerders, beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen en bewaarders. Wel zal in de toelichting bij het

artikel over de bedrijfsvoering in het Deel Gedragstoezicht worden opgenomen dat de genoemde categorieën financiële ondernemingen op grond van artikel 2:45, vierde lid, tevens aan de regels omtrent de prudentiële aspecten van de bedrijfsvoering dienen te voldoen.

Het vierde lid betekent geen verzwaring van het toezicht op bewaarders. Onder de huidige toezichtwetten dient een bewaarder op grond van artikel 12, eerste lid, van de Wet toezicht beleggingsinstellingen zich te houden aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels met betrekking tot de bedrijfsvoering. Deze regels omvatten algemene aspecten, prudentiële aspecten (aspecten gericht op de soliditeit van de financiële onderneming) en gedragsaspecten. Een bewaarder dient derhalve ook nu al te beschikken over procedures en maatregelen om een adequate bewaring en beheersing van de daaraan verbonden risico's te waarborgen. Dit is een prudentieel aspect van de bedrijfsvoering. Voor bewaarders gelden op grond van dit wetsvoorstel geen solvabiliteitseisen zodat de bedrijfsvoering daar ook geen betrekking op kan hebben.

2:46

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken op dat uit de toelichting blijkt dat overtreding van de bepalingen over uitbesteding door een uitvoerder aan wie is uitbesteed, een overtreding oplevert voor de uitbestedende financiële onderneming, waar een maatregel of sanctie (waaronder een boete) op kan volgen. Zij merken voorts op dat dit een verzwaring is van het huidige regime voor kredietinstellingen en vroegen om een reactie van de regering hierop.

De voorgestelde regeling is geen verzwaring van het huidige regime. Deze verantwoordelijkheidsverdeling ligt ook besloten in de artikelen van de Regeling Organisatie en beheersing¹. In deze regeling is bepaald dat een kredietinstelling ervoor zorg dient te dragen dat ook ten aanzien van de uitbestede processen wordt voldaan aan de richtlijnen en aanbevelingen van DNB inzake organisatie en beheersing. Tevens dient de kredietinstelling de continuïteit van de bedrijfsvoering te handhaven. De financiële onderneming kan zich daarom niet door het uitbesteden van werkzaamheden onttrekken aan de regels die op haar van toepassing zijn.

2:47

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken op dat de plaats van dit artikel volstrekt willekeurig is. Deze leden meenden dat het logischer zou zijn dit artikel op te nemen direct achter artikel 2:43. De eisen t.a.v. (beschikbaarheid van) beleidsbepalers en raad van commissarissen staan dan bij elkaar. Zij vroegen om een reactie van de regering hierop.

Bepalingen die van toepassing zijn op alle financiële ondernemingen zijn voorin in de desbetreffende paragraaf van het wetsvoorstel opgenomen en de meer bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op specifieke categorieën van financiële ondernemingen aan het eind. Artikel 2:47 is gericht op clearinginstellingen en kredietinstellingen terwijl de voorgaande artikelen ook van toepassing zijn op verzekeraars. Daarom is dit artikel aan het eind van de paragraaf opgenomen.

2:49

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken op dat de Wtk 1992 niet bepaalt dat, in geval van een bank met zetel in een staat die geen lidstaat is, degenen die het dagelijks beleid van een in Nederland

¹ Stcrt 2001, 65.

gelegen bijkantoor bepalen hun werkzaamheden verrichten vanuit Nederland. Zij merkten op dat deze verplichting wel is opgenomen in artikel 2:49 en vroegen om een reactie.

De bedoelde verplichting, zoals opgenomen in artikel 2:49, is inderdaad nieuw. Hier kan een parallel worden getrokken met artikel 2:43 dat betrekking heeft op financiële ondernemingen met zetel in Nederland. Op grond van artikel 2:43, tweede lid, wordt vereist dat degenen die het dagelijks beleid van een dergelijke onderneming bepalen hun werkzaamheden verrichten vanuit Nederland. Dit artikel is gebaseerd op artikel 3 van de BCCI-richtlijn¹. De reden hiervoor ligt voor de hand: op deze wijze is er een gemakkelijk aanspreekpunt voor de toezichthouder hetgeen het toezicht ten goede komt. Hetzelfde geldt ten aanzien van degenen die het dagelijks beleid bepalen van een in Nederland gelegen vestiging van een bank met zetel in een staat die geen lidstaat is. Met deze beleidsbepalers wordt bedoeld op degenen die aan het hoofd staan van de vestiging en niet degenen die werkzaam zijn bij de zetel van de bank en die aanwijzingen geven aan degenen die de feitelijke leiding hebben over de vestiging.

2:58

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merkten op dat artikel 2:58 bepaalt dat de desbetreffende financiële onderneming die ontbindt of liquideert DNB moet raadplegen, terwijl artikel 69 Wtk 1992 zou bepalen dat de kredietinstelling aan DNB mededeling doet van de wijze waarop de ontbinding of de liquidatie plaatsvindt. Deze leden vroegen de regering deze wijziging toe te lichen.

Artikel 69 van de Wtk 1992 is gewijzigd bij wet van 7 april 2005 (Stb. 208) waarmee de richtlijn sanering en liquidatie kredietinstellingen is geïmplementeerd. Deze wijziging is in werking getreden op 15 mei 2005 (Stb. 237). Sinds laatstgenoemde datum spreekt ook artikel 69 van de Wtk 1992 van «raadplegen». Door de wijziging van «mededeling doen» in «raadplegen» wordt artikel 11 van deze richtlijn geïmplementeerd. Zie ook de memorie van toelichting bij bedoelde wet.²

2:60

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merkten op dat de laatste twee volzinnen van de toelichting niet blijken uit het artikel zelf. Hierdoor zou dit artikel een ruimer toepassingsbereik krijgen dan gezien de wettekst beoogd is. Zij vroegen om een reactie van de regering hierop.

De opvatting dat artikel 2:60 door de laatste twee regels in de toelichting een ruimer toepassingsbereik zou krijgen dan gezien de wettekst beoogd is, deel ik niet. De twee volzinnen zijn in de toelichting slechts opgenomen ter voorkoming van mogelijke misverstanden, maar spreken eigenlijk voor zich.

2:64

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden dat uit artikel 2:64 en de toelichting kan worden afgeleid dat verzekeraars geen enkele andere activiteit mogen verrichten dan het uitoefenen van het bedrijf van schadeverzekeraar respectievelijk levensverzekeraar en dat zulks verder zou gaan dan de richtlijnen. Zij vroegen de regering om aan te geven waarom die mogelijkheid niet is gehandhaafd.

¹ Richtlijn nr. 95/26/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 juni 1995 tot wijziging van de richtlijnen 77/780/EEG en 89/646/EEG op het gebied van kredietinstellingen, de richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG op het gebied van het schadeverzekeringsbedrijf, de richtlijnen 79/267/EEG en 92/96/EEG op het gebied van het levensverzekeringsbedrijf, richtlijn 93/22/EEG op het gebied van beleggingsondernemingen en de richtlijn 85/611/EEG op het gebied van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), teneinde het bedrijfseconomisch toezicht te versterken (PbEG L 168).

² Kamerstukken II 2004/05, 29 860, nr. 3, blz. 20.

Het verbod op het nevenbedrijf is thans opgenomen in artikel 64 van de Wtv 1993, dat bepaalt dat een verzekeraar met zetel in Nederland geen ander bedrijf mag uitoefenen dan hetzij het schadeverzekeringsbedrijf hetzij het levensverzekeringsbedrijf. Dit artikel heeft in de praktijk niet tot problemen geleid. Met artikel 2:64 van het wetsvoorstel is niet beoogd een van artikel 64 van de Wtv 1993 afwijkende regel tot stand te brengen. Net als artikel 64 van de Wtv 1993, staat artikel 2:64 toe dat de verzekeraar activiteiten verricht die voortvloeien uit het verzekeringsbedrijf, zoals bijvoorbeeld het beleggen van gelden verkregen uit premie-inkomsten. Artikel 64 van de Wtv 1993 is steeds zo opgevat dat het beleggen van premie-inkomsten behoort tot het verzekeringsbedrijf. Artikel 2:64 brengt daarin geen verandering.

2:78

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD gaven aan dat de omschrijving van het minimumbedrag aan vermogen in artikel 6:12 van de AMvB correct is geregeld, waar gesproken wordt van toetsingsvermogen (in plaats van de term eigen vermogen). Deze leden vroegen waarom in artikel 2:78 nog wordt gesproken van eigen vermogen in plaats van toetsingsvermogen?

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verplichting om over een minimumbedrag aan eigen vermogen te beschikken, dat wil zeggen de verplichting om bij aanvang van de bedrijfsuitoefening en ook te allen tijde daarna, over een zeker bedrag aan eigen vermogen te beschikken, ongeacht de omvang van de uitgeoefende activiteiten en de daarmee samenhangende risico's (minimum vermogen: artikel 2:78), en de verplichting om ervoor te zorgen dat de financiële onderneming steeds over voldoende aansprakelijk vermogen beschikt in verhouding tot de aan de diverse bedrijfsactiviteiten verbonden risico's of de aangegane verplichtingen (solvabiliteit: artikel 2:82). Voor de meeste financiële ondernemingen wordt de eerste verplichting uitgedrukt in aan te houden eigen vermogen (voor verzekeraars in een aan te houden minimumbedrag van het garantiefonds). De tweede verplichting, de verplichting om voldoende solvabel te zijn, zal voor de meeste financiële ondernemingen worden uitgedrukt in een aan te houden toetsingsvermogen (voor verzekeraars in een aan te houden solvabiliteitsmarge).

2:123, lid 1, sub f

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen wat wordt bedoeld met een financiële of vennootschappelijke reorganisatie.

Bij financiële reorganisatie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat een bank bepaalde risico's van zich afscheidt. Bij een vennootschappelijke reorganisatie kan worden gedacht aan een bank die van rechtsvorm verandert.

2:124, lid 1, sub a, onder 1 vs. sub c, onder 1

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen om verduidelijking van artikel 2:124, lid 1, sub a, onder 1°, vs sub c, onder 1°, omdat voor de acquirerende grootbank niet duidelijk is op grond van welke van de twee bepalingen zij in voorkomend geval haar vvgb-aanvraag (mede) zal moeten baseren.

In het geval een bank met zetel in Nederland (de acquirerende bank) voornemens is een deelneming te verwerven in een andere bank met zetel in Nederland (de doelbank) dan dient de acquirerende bank gelet op het

bepaalde in de artikelen 2:122, eerste lid, onderdeel a, en 2:123, eerste lid, onderdeel b, over een vvgb te beschikken voor de deelneming in de doelbank. De aanvraag dient te zijn gebaseerd op artikel 2:122, tweede lid, respectievelijk artikel 2:123, tweede lid, en niet op artikel 2:124, eerste lid, onderdeel a of c, onder 1°. Op grond van de artikelen 2:122, tweede lid, en 2:123, tweede lid, wordt een vvgb-aanvraag ingediend bij DNB. Dit geldt ook voor de aanvragen van een vvgb voor de handelings, bedoeld in artikel 2:124, waarop de Minister van Financiën beslist. In artikel 2:124, eerste lid, is aangegeven in welke gevallen door de Minister van Financiën op de aanvraag wordt beslist.

2:126, lid 2

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden voor om in de wet of in de toelichting buiten twijfel te stellen dat ingeval nieuwe bestuurders van (middellijke) houders van gekwalificeerde deelnemingen toetreden, die in het verleden op betrouwbaarheid zijn getoetst, later als mede-beleidsbepaler van de doel-financiële onderneming niet het standaardformulier voor de betrouwbaarheidstoets behoeven in te vullen.

In artikel 2:126, tweede lid, is uitdrukkelijk bepaald dat de betrouwbaarheid buiten twijfel staat wanneer dat eenmaal door een toezichthouder voor de toepassing van deze wet is vastgesteld, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling. Dit betekent dat indien geen wijziging is opgetreden in de relevante feiten of omstandigheden nieuwe bestuurders niet nogmaals het standaardformulier voor de betrouwbaarheidstoets behoeven in te vullen.

2:130

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merkten op dat gezien de samenloop met het wetsvoorstel Wmzk voor wat betreft een financiële onderneming die ook beursvennootschap is, zou moeten worden geregeld dat als er reeds een periodieke melding aan de AFM door de Wmzk vennootschap heeft plaatsgevonden (reeds bij een houderschap van 5%), voor wat betreft deelnemingen van 10% of meer volstaan kan worden met alleen melding aan de AFM en niet tevens aan DNB, zulks ter verlichting van administratieve lasten en nalevingskosten voor de financiële onderneming-beursvennootschap. Zij vroegen de reactie van de regering hierop.

De genoemde periodieke melding in het wetsvoorstel Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen¹ dient allereerst niet te worden verricht door de Wmzk-vennootschap, maar door degene die beschikt over een zeggenschap of kapitaalbelang van 5 procent of meer in een Wmzk-vennootschap. In vergelijking met het oorspronkelijke wetsvoorstel is deze periodieke meldingsplicht (bij een tweede nota van wijziging) inmiddels aanzienlijk ingeperkt. Hierdoor kan de bepaling over het jaarlijks melden van de identiteit van iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die een gekwalificeerde deelneming in de financiële onderneming houdt niet worden geschrapt. Overigens gelden alleen vennootschappen die beschikken over een beursnotering als Wmzk-vennootschappen. Hierdoor kwalificeren niet-beursgenoteerde financiële ondernemingen niet als Wmzk-vennootschappen.

Verder vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD waarom het in 2004 gedane verzoek van marktpartijen om een periode op te nemen om te voorkomen dat een melding zou moeten plaatsvinden bij een tijdelijke daling onder de 10% en vervolgens heraanvraag van de vvgb

¹ Kamerstukken II 28 985.

moet plaatsvinden nadat de deelneming weer naar boven de 10% stijgt, niet is gehonoreerd.

Het verzoek strookt niet met Europese richtlijnen die verlangen dat de toezichthouder in kennis wordt gesteld van de verwervingen en afstotingen van deelnemingen in hun kapitaal waardoor stijging boven of daling onder de drempel van 10% optreedt.

2:139

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD constateerden dat in artikel 2:139 thans een instemmingsprocedure is opgenomen, waar in artikel 48 Wtk 1992 sprake is van een kennisgevingsprocedure. Hierdoor is volgens hen sprake van een verzwaring van de procedure ten opzichte van de huidige regelgeving, hetgeen kan leiden tot een verhoging van de administratieve lasten en de nalevingskosten. Zij wensten graag de reactie van de regering hierop te vernemen.

Een financiële instelling die op het grondgebied van een andere lidstaat een bijkantoor wenst te vestigen, stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis. Deze kennisgeving dient vergezeld te gaan van bepaalde gegevens (artikel 20 richtlijn banken dat in artikel 19 richtlijn banken van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op een financiële instelling). Op grond van de richtlijn banken doet de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst binnen drie maanden na ontvangst van de gegevens, mededeling van deze gegevens aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst en stelt zij de betrokken financiële instelling hiervan in kennis. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst kan op grond van de richtlijn banken weigeren deze mededeling te doen aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst. Indien de bevoegde autoriteit dat weigert, deelt hij de redenen van weigering mee aan de financiële instelling. De richtlijn banken schrijft voor dat beroep moet kunnen worden ingesteld tegen een dergelijke weigering. Om het beroep te omkleden met de waarborgen van de Awb, is in het kader van dit wetsvoorstel ervoor gekozen om in de formulering van artikel 2:139 tot uitdrukking te brengen dat sprake is van een besluit in de zin van de Awb («instemming»). Dit komt in de huidige Wtk 1992 onvoldoende naar voren.

Kortom, zowel de richtlijn banken als de huidige toezichtwet gaat er impliciet van uit dat door de toezichthoudende instantie een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt, en bergen een verkapt instemmingvereiste in zich. Het is zuiverder het vereiste van instemming uitdrukkelijk te noemen. Het aanleveren van gegevens op zichzelf is dus niet voldoende om grensoverschrijdend vanuit een bijkantoor bezig te zijn.

Omdat ook onder de Wtk 1992 een inhoudelijke toetsing plaatsvindt, treedt er inhoudelijk geen verandering op. De formulering van artikel 2:139 is slechts een duidelijkere weergave van de reeds bestaande praktijk. Deze aanpassing heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en de nalevingskosten. Omdat ook onder de Wtk 1992 een inhoudelijke toetsing plaatsvindt, treedt er inhoudelijk geen verandering op. De formulering van artikel 2:139 is slechts een duidelijkere weergave van de reeds bestaande praktijk. De aanpassing legt dus slechts de Awb-waarborgen vast in de wet en heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten en de nalevingskosten.

Artikel 2:144, lid 1, aanhef

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD constateerden dat vervallen is dat overdracht bij (al dan niet onderhandse) akte dient te

gebeuren. De toelichting geeft aan dat hierover bij AMvB kan worden bepaald dat bij de aanvraag de ontwerpakte moet worden gevoegd (op grond van artikel 2:148). In principe zou nu niet langer in de wet staan op welke wijze de juridische overdracht van een portefeuille plaatsvindt. Is te overwegen dat de Wft bepaalt dat voor mondelinge overdracht geen ruimte is, zodat de overdracht bij akte zal moeten gebeuren?

De constatering van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD dat het wetsvoorstel geen vormvereiste kent met betrekking tot de voorgenomen overdracht is juist. Het wetsvoorstel brengt tot uitdrukking dat genoemde portefeuilleoverdracht niet kan plaatsvinden dan na instemming van DNB. Ten behoeve van de instemmingsprocedure zal op grond van artikel 2:148 worden bepaald welke gegevens bij de aanvraag moeten worden overgelegd. In verband met de vermindering van de administratieve lasten is het de bedoeling die gegevens zo beperkt mogelijk te houden en is niet langer vereist dat de ontwerpakte moet worden overgelegd. Abusievelijk is in de toelichting blijven staan dat op grond van de algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de akte moet worden bijgevoegd.

Artikel 2:144, lid 2

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen waarom dit lid is beperkt tot natura-uitvaartverzekeraars? Artikel 129, lid 5, van de huidige Wtv 1993 bevat deze beperking niet. De splitsing van een overdracht van een natura-uitvaartverzekeringsportefeuille aan een (natura-)uitvaartverzekeraar en dezelfde overdracht aan een levensverzekeraar zou een ongelijk speelveld betekenen, nu men zowel op basis van een vergunning als levensverzekeraar, als op basis van een vergunning als natura-uitvaartverzekeraar deze producten mag verkopen. Wat is de reactie van de regering hierop?

Er is op dit punt geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de Wtv 1993 en de Wtn. Immers een levensverzekeraar kan zijn natura-uitvaartverzekeringsportefeuille ook overdragen aan een andere levensverzekeraar op grond van artikel 2:144, eerste lid.

Artikel 2:144, lid 3

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD vroegen of een dergelijke individuele overeenkomst ook op initiatief van de verzekeraar (d.m.v. een gewone contractsovername) zou kunnen worden overgedragen? Wat is de reactie van de regering hierop?

Bij levensverzekeringen is beoogd dat overdracht aan een andere levensverzekeraar uitsluitend kan geschieden met instemming van DNB, dit in tegenstelling tot overdrachten tussen schadeverzekeraars waarbij dit vereiste niet geldt. De achtergrond van de bepaling is het kunnen bieden van enige bescherming aan de verzekeringnemer. Bij levensverzekeringen gaat het veelal om langlopende overeenkomsten waarbij het moeilijk is de financiële positie van de overnemende verzekeraar te beoordelen. Daarom is bepaald dat alleen indien de verzekeringnemer zelf om overdracht verzoekt, kan worden afgezien van die bescherming.

Artikel 2:146

Voorts vroegen de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD waarom niet in de wet zelf wordt opgenomen dat de overdracht ook zonder instemming van DNB kan, indien alle verzekeringnemers daarmee

instemmen? Dat staat immers wel in de memorie van toelichting. Wat is de reactie van de regering hierop?

Dit staat al in het wetsvoorstel, omdat artikel 2:146 slechts de instemming van DNB vereist voor overdracht zonder medewerking of instemming van verzekeringnemers. De regeling van de portefeuille-overdracht bij schadeverzekeringen is een methode om zonder instemming van verzekeringnemers een portefeuille-overdracht te bewerkstelligen. In plaats van de toestemming van verzekeringnemers is dan echter de instemming van DNB vereist. Indien alle verzekeringnemers instemmen, is artikel 2:146 niet van toepassing en is instemming van DNB niet nodig.

Artikel 2:147, lid 2

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merkten op dat de verwijzing naar «artikel 2:144, eerste lid, aanhef, en onderdeel a, tweede lid» onduidelijk is. Wordt hier bedoeld «onderdeel a en tweede lid»?

Er wordt inderdaad bedoeld «onderdeel a en tweede lid», maar deze formulering past in de systematiek van de Wft.

Artikel 2:148

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden dat de huidige regeling geen termijn bevat. Voor de rechtszekerheid is het goed wanneer een termijn wordt opgenomen. Zes maanden is echter te lang. Uit overwegingen van niveau van regelgeving kan overwogen worden dat deze termijn niet in een AMvB thuis hoort, maar in de wet zelf. Wat is de reactie van de regering hierop?

Ten aanzien van door DNB te nemen besluiten in het kader van de portefeuilleoverdracht zijn in onderhavig wetsvoorstel geen termijnen opgenomen. Het is juist dat gelet op overwegingen van niveau van regelgeving in beginsel dergelijke termijnen op wettelijk niveau worden vastgelegd. Naar mijn mening gebeurt dit ook door terug te vallen op het systeem van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Er geldt dus in beginsel een beslistermijn van acht weken.

Artikel 2:151

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD stelden dat een portefeuille-overdracht nodeloos bewerkelijk kan worden (administratieve en nalevingslasten!) indien de kennisgeving van geen bedenkingen van DNB verdwijnt. Hierdoor wordt het pas duidelijk nadat de verzetstermijn is doorlopen of DNB bezwaren heeft tegen de overdracht. Het is wenselijk om dit al bij aanvang van de verzetstermijn te weten. Wat is de reactie van de regering hierop?

DNB dient eventuele bezwaren tegen de overdracht direct kenbaar te maken. Het zou van onbehoorlijk betuur getuigen indien DNB dit niet zou doen. Immers, zou DNB dit niet doen, dan zouden polishouders zich moeten uitspreken over een voorstel waarvan van meet af aan duidelijk is dat dat voorstel op die wijze niet kan doorgaan, omdat DNB daartegen bezwaar heeft. Daarom is het niet nodig om nog expliciet te bepalen dat DNB haar eventuele bezwaren direct kenbaar moet maken. Wel is het denkbaar dat als gevolg van de opmerkingen van polishouders alsnog bedenkingen ontstaan bij DNB. Hierop ziet het vierde lid.

Artikel 2:152, lid 8

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken op dat «eindigt» moet zijn «wordt overgedragen». De verzekering eindigt namelijk niet, maar het lidmaatschap van de onderlinge waarborgmaatschappij wel. Wat is de reactie van de regering hierop?

Deze opmerking is juist. De bepaling wordt bij tweede nota van wijziging aangepast.

2:294 lid 1

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken terecht op dat de verwijzing naar artikel 2:8, derde lid, niet klopt. Verwezen zou moeten worden naar artikel 2:8, tweede lid. De onjuiste verwijzing wordt hersteld in de tweede nota van wijziging.

2:303, onderdeel d

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD merken op dat hier in het begin van de zin de aanduiding ontbreekt: «financiële holding:» en vroegen de reactie van de regering hierop.

De constatering dat aan het begin van de zin de aanduiding «financiële holding» ontbreekt, is juist. De bedoelde omissie wordt hersteld in de tweede nota van wijziging.

2:37, lid 2

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens nog of de regering wil ingaan op het voorstel om de bewijslast van het gewijzigd zijn van de antecedenten bij de toezichthouder te leggen.

Uitgangspunt is dat de betrouwbaarheid van een bepaalde persoon slechts eenmaal wordt getoetst, tenzij een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden DNB een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling. Er is daarbij geen sprake van een bewijslast bij de toezichthouder.

DNB kan in het kader van het toezicht of op grond van berichten in de media concrete aanwijzingen hebben dat er wijzigingen zijn opgetreden in de antecedenten van een persoon.

Daarnaast dienen op grond van artikel 2:57 wijzigingen in de gegevens die zijn verstrekt op grond van onder meer artikel 2:8, vijfde lid (vergunning-aanvraag), aan DNB te worden doorgegeven. Het initiatief om deze wijzigingen in de gegevens door te geven ligt bij de financiële onderneming. Wijzigingen in antecedenten van personen vallen daar ook onder. Slechts indien de wijziging in de gegevens een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling, kan DNB daartoe overgaan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm