

Vergaderjaar 2010–2011

32 292

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 september 2007 tot wijziging van Richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (PbEU L 247) (Wet implementatie richtlijn deelnemingen in de financiële sector)

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2011

Op 5 september 2007 is richtlijn 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad vastgesteld. Deze richtlijn betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (de «Antonveneta-richtlijn»).

De richtlijn is tot stand gekomen omdat er geen consistent raamwerk in de Unie bestond voor de beoordeling door toezichthouders van voorgenomen deelnemingen of overnames in de financiële sector. De toen geldende richtlijnbevestigingen waren open geformuleerd en lieten ruimte voor nationale discretie. Ook was gebleken dat overnames soms op protectionistische gronden werden tegengehouden. De bijnaam van de richtlijn verwijst naar de overname door ABN AMRO van de Italiaanse bank Antonveneta eind 2005 die bijna op protectionistische gronden was verhinderd door de Italiaanse centralebankpresident.

De richtlijn streeft naar transparantie en consistentie in de gehele Unie ten aanzien van de besluitvorming door toezichthouders omtrent deelnemingen en overnames in de financiële sector. Hiertoe schrijft de richtlijn een gesloten lijst met prudentiële criteria voor waarop deelnemingen en overnames moeten worden getoetst (maximumharmonisatie). Ook schrijft de richtlijn procedureregels voor. Op deze wijze streeft de richtlijn er tevens naar protectionisme te voorkomen. De ruimte daarvoor wordt immers geminimaliseerd.

In de richtlijn is bepaald dat deze uiterlijk op 21 maart 2009 in nationale wetgeving diende te zijn omgezet. Vanaf deze datum heeft de richtlijn gelding. De omzetting in Nederland heeft echter vertraging opgelopen. Deze vertraging vond vooreerst zijn oorzaak in het capaciteitsbeslag dat de kredietcrisis en de gevolgen daarvan op het ambtelijk apparaat van het ministerie van Financiën heeft gelegd. Het implementatiewetsvoorstel is uiteindelijk op 22 januari 2010 bij de Tweede Kamer ingediend.¹

Zoals bekend, zijn de kredietcrisis en haar oorzaken voorwerp geworden van een parlementair onderzoek onder voorzitterschap van het Tweedekamerlid de heer de Wit (SP) vanaf medio 2009. De gevolgen van de kredietcrisis, meer specifiek de wijze waarop de overheid daarmee is omgegaan, worden op dit moment onder voorzitterschap van hetzelfde lid bestudeerd in een parlementaire enquête.

De onderzoekscommissie van de Tweede Kamer heeft in haar onderzoek ook de overname van ABN AMRO door het consortium van banken betrokken. Deze casus is bestudeerd om te bezien of daaruit conclusies konden worden getrokken over het toezicht voorafgaand aan de crisis. De Tweede Kamer wilde de conclusies van de onderzoekscommissie betrekken bij de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel voor de Antonvenetarichtlijn. Het implementatiewetsvoorstel wijzigt namelijk het nationale stelsel van beoordelingen van overnames in de financiële sector. Om deze reden is betrekkelijk lang gewacht met de mondelinge behandeling van het implementatiewetsvoorstel.

De bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie zijn gepubliceerd op 10 mei 2010.² In deze bevindingen zijn 27 aanbevelingen opgenomen. Eén aanbeveling, te weten aanbeveling 13, heeft betrekking op de Antonvenetarichtlijn, mede bezien vanuit de bevindingen van de onderzoekscommissie over de casus ABN AMRO.

In deze aanbeveling onderschrijft de onderzoekscommissie de doelstellingen en het belang van de Antonvenetarichtlijn zoals deze hiervoor zijn toegelicht. Daaraan voegt de onderzoekscommissie toe dat, als een toezichthouder een overname beoordeelt, daarbij macroprudentiële aspecten aan de orde behoren te komen. De onderzoekscommissie beveelt aan dat het kabinet zich, gelet op het belang van een goede macroprudentiële toetsing, inzet voor een expliciete macroprudentiële toets. Daarvoor moet dan wel de Antonvenetarichtlijn worden gewijzigd.

Het kabinet heeft gereageerd op de bevindingen van de onderzoekscommissie bij brief van 22 december 2010.³ Op 16 en 17 maart jongstleden heeft de Tweede Kamer met mij over deze kabinetsreactie, die ik namens het kabinet heb opgesteld, gedebatteerd. Op 17 maart vond later op de dag, gelet op de spoedeisendheid van het implementatiewetsvoorstel, de mondelinge behandeling daarvan plaats.

In de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel is het onderwerp van macroprudentiële toetsing reeds uitvoerig aan de orde gekomen. Hoewel een expliciete macroprudentiële toets niet in de wet kan worden opgenomen omdat de richtlijn daartoe geen ruimte laat, is een dergelijke toets zeer wel mogelijk. In de wetsgeschiedenis bij de implementatiewet is uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop dit mogelijk is. De soliditeit van een individuele financiële onderneming, en die van bijvoorbeeld overnameplannen, is immers onlosmakelijk verbonden met de stabiliteit van de sector als geheel. Aldus geredeneerd zal de toezichthouder op adequate wijze macroprudentiële aspecten kunnen meewegen in de beoordeling van een voorgenomen deelneming of overname.

¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 292, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2009/2010, 31 980, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2010–2011, 31 980, nr. 16.

In het debat over de bevindingen van de onderzoekscommissie van 16 en 17 maart jl. heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat ik, in overeenstemming met aanbeveling 13 van de onderzoekscommissie, de wens van de Tweede Kamer voor een expliciete macroprudentiële toets bij de Europese Commissie zal aankaarten.

Daarop heeft de Tweede Kamer het implementatiewetsvoorstel aangenomen, dat nu voorligt in de Eerste Kamer.

Nu Nederland ruimschoots de uiterste implementatiedatum heeft overschreden, is de Europese Commissie overgegaan tot een infractieprocedure. Deze procedure heeft de vorm van een zogenaamde tweetrapsraket. Eerst adieert de Europese Commissie, na ingebrekestelling, het Hof van Justitie van de Europese Unie om in rechte vast te stellen dat de lidstaat in kwestie formeel te laat is met implementatie. Het Hof van Justitie heeft Nederland op 16 december 2010 dienovereenkomstig veroordeeld.¹

Het is gebruikelijk dat de Europese Commissie binnen drie maanden na een dergelijke veroordeling nagaat of de lidstaat in kwestie de richtlijn alsnog heeft geïmplementeerd. Als de lidstaat de richtlijn nog steeds in gebreke is, gaat de Commissie over tot de boeteprocedure. In deze «tweede» rechtsgang voor het Hof van Justitie vordert de Commissie doorgaans dat de lidstaat in kwestie wordt veroordeeld tot een boete, die tot enkele miljoenen euro's kan belopen. Ook vordert de Commissie in een dergelijke boeteprocedure doorgaans een dwangsom van enkele duizenden euro's per dag dat de lidstaat, na een vonnis van het Hof van Justitie terzake, in gebreke blijft met de implementatie van de richtlijn. Deze infractieprocedure heb ik reeds geduid in het Nader Rapport inzake het implementatiewetsvoorstel van 2 februari 2010.² Bij brief van 12 april 2010 en nader bij brief d.d. 16 december 2010 heb ik de infractieprocedure nader aan de Tweede Kamer toegelicht.³

Het ligt ten aanzien van het onderhavige implementatiewetsvoorstel dus in de verwachting dat de Commissie de boeteprocedure spoedig zal opstarten.

Het is mogelijk dat de Commissie deze nog niet opstart als voorzienbaar is dat het implementatiewetsvoorstel spoedig in werking treedt. Ook is het mogelijk dat de Commissie een eenmaal opgestarte boeteprocedure, mits deze nog niet vergevorderd is, intrekt als de lidstaat in kwestie de richtlijn alsnog implementeert. Dit is echter geheel ter discretie van de Commissie.

Gelet hierop zou ik u dan ook willen verzoeken om het onderhavige implementatiewetsvoorstel met de grootst mogelijke voortvarendheid ter hand te nemen en de spoedige behandeling daarvan in de Eerste Kamer voor zover mogelijk te bevorderen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Zaaknummer C-233/10.

² Kamerstukken II, 2009/10, 32 292, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 292, nr. 5 respectievelijk Kamerstukken II, 2010/11, 32 292, nr. 11.