

Vergaderjaar 1997–1998

25 670

## Wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 met het oog op de ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 3 december 1997

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

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

### Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel om de bevoegdheden van de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) uit te breiden ten koste van het interne beurstoezicht. Het is goed dat de STE nu een directe aanwijzingsbevoegdheid krijgt wat betreft de naleving van de prudentiële regels en dat de onafhankelijke toezichthouder over de vergunningverlening beschikt.

Deze leden zijn van mening dat, mede in het licht van de recente fraude op de beurs, de versterking van het toezicht een zeer hoge prioriteit moet krijgen. Dat geldt zowel voor de invoering van nieuwe weten regelgeving, als voor de uitvoering en opsporing. Zij achten het zeer wel mogelijk dat de behandeling van de voortgangsrapportage van de integriteitsnotitie zal leiden tot nieuwe wettelijke aanpassingen wat betreft de rol van de STE. Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan te stellen eisen aan de emissieprospectussen en aan de kwestie van de coderekeningen.

Wanneer kan het wetsvoorstel over de bestuurlijke boetes verwacht worden? Denkt deregering in dat kader ook aan verscherping van de mogelijkheid tot intrekking van de vergunning van een toegelaten instelling?

Hoewel de leden van de fractie van de PvdA er de voorkeur aan zouden geven de voortgangsrapportage van de integriteitsnotitie te behandelen alvorens de behandeling van dit wetsvoorstel af te ronden, zijn zij het met de regering eens dat de afhandeling van dit wetsvoorstel spoedig moet plaatsvinden.

Volgens deze leden moet er overigens wel voor worden gewaakt dat de «gefaseerde» versterking van het toezicht niet ten koste gaat van de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (Groen Links), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Walsem (D66), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmøller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Boxtel (D66), De Haan (CDA).

overzichtelijkheid en de samenhang van de huidige en nieuwe maatregelen. Hoe kijkt de minister van Financiën daar tegenaan?

Hebben deze leden het goed begrepen dat de president van de Nederlandsche Bank de voorstellen van de regering over inzage in de politie-registers niet ver genoeg vindt gaan?

Wat is de mening van de minister over de houding van het Openbaar Ministerie, dat toezichthouders slechts inzicht mogen hebben in door het OM te selecteren gegevens uit die registers?

De leden van de fractie van de PvdA hechten voorts aan een goede publieksvoorlichting bij de beurs. Een dergelijke voorlichtingstaak hoeft wellicht niet bij wet te worden geregeld, maar moet niettemin wel aan voorwaarden van openheid en helderheid voldoen. Kan de minister zijn gedachten over een goede informatie voorziening voor het publiek en de kleine beleggers, laten gaan? Deze leden denken daarbij in het bijzonder aan informatieverschaffing betreffende risico's, verwijzing naar eventuele garantieregelingen en het vermelden van aanspreekpunten voor beleggers met vragen of klachten. Kan de minister ook nadere informatie gverstreken over het functioneren van de klachtenregeling van de beurs? De leden van de fractie van de PvdA blijven van mening dat de samenwerking tussen de STE en de Nederlandsche Bank (DNB) versterkt dient te worden. Deze intensieve samenwerking zou een wettelijke grondslag moeten krijgen. Kan de minister een toelichting geven op de recent gedane uitspraken (Volkskrant - 25 november 1997) door de president van de Nederlandsche Bank dat hij voorstander is van een «ultieme samenwerking» bij de toezichthoudende taak met de STE en wellicht ook met de Verzekeringkamer? Wat wordt precies bedoeld met «ultieme samenwerking»?

Tenslotte willen de leden van de fractie van de PvdA graag weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de weigerachtige houding van de STE bij de uitvoering van de wijziging Wet melding zeggenschap. Welke actie heeft de minister van Financiën ondernomen? Kan nu worden uitgegaan van een loyale uitvoering door de STE?

Ook de leden van de CDA-fractie, die met belangstelling hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, hebben enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Wte. De rol van de onafhankelijke toezichthouder moet worden versterkt, mede in het licht van de beurs rondom de beurs.

Deze leden vragen zich af of de STE, in het licht van de recente fraude rond de beurs, voldoende bevoegdheden heeft inzake de volgende kwesties. De STE heeft de bevoegdheid de namen achter coderekeningen op te vragen. Dit vergt onderzoekscapaciteit van de STE. De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan een actieve melding van de namen die achter een coderekening schuilgaan, zodat de STE hiervoor geen extra inspanning hoeft te leveren. Welke maatregelen moeten getroffen worden om dit doel te bereiken? Is daarvoor een wetswijziging noodzakelijk? Ook het antecedentenonderzoek van beurshandelaren verdient aandacht. Moeten de antecedenten van in opspraak geraakte personen voortaan gemeld worden bij de STE? Biedt de databank die wordt opgezet tussen DNB, STE en de Verzekeringkamer voldoende waarborgen voor deze melding? Moet de samenwerking tussen deze drie toezichthouders versterkt of geformaliseerd worden in de Wte? Welke knelpunten bestaan er bij de uitwisseling van persoonsgegevens tussen deze drie instellingen? Op welke wijze worden die knelpunten aangepakt?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de toegang van de STE tot politiebestanden. Welke belemmeringen bestaan daar nog voor? Als er belemmeringen bestaan, welke wijziging van bevoegdheden

is dan noodzakelijk? Op welke wijze is de privacy van beurshandelaren gewaarborgd?

De ontwikkelingen op elektronisch gebied gaan buitengewoon snel, zo vervolgen deze leden. Is het toezicht van de STE op beleggingsinstellingen die zich via Internet presenteren adequaat? Hoe worden de eventuele knelpunten verholpen?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de recente beursfraude in het algemeen nog aanleiding geeft tot een verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de STE, en zo ja, op welke wijze dat zou moeten gebeuren. Hoe verhouden zich de bevoegdheden van de STE tot de andere toezichthouders in de Europese Unie?

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de onderhavige wetswijziging waardoor het toezicht op de effectenbeurs verbeterd zal worden. Het voorstel heeft tot de volgende opmerkingen en vragen geleid.

Deze leden zijn van mening dat de effectenmarkt zo helder en transparant mogelijk moet zijn. De effectenbeurs werd zeer lang gekenmerkt door een gesloten karakter waarbij de leden elkaar controleerden. Echter, de moderne financiële markten stellen andere eisen aan het toezicht waarmee de zelfregulering op haar eigen grenzen stuitte. Het verheugt hen dan ook dat de beleidsaanbevelingen die voortkwamen uit een eerder onderzoek van de vaste kamercommissie voor Financiën naar de gang van zaken op de effectenbeurs vrijwel integraal zijn overgenomen. Welke taken voert de AEX nog uit op grond van het principe van zelfregulering en wat is het oordeel van de minister van Financiën hierover? Kunnen deze taken bij de AEX blijven of dienen deze over te gaan naar de STE? De geloofwaardigheid en de integriteit van de markt kunnen alleen verzekerd worden door een onafhankelijke sterke toezichthouder. Het wetsvoorstel is op dit punt een duidelijke stap voorwaarts, met name door de vervanging van de indirecte aanwijzingsbevoegdheid door een directe aanwijzingsbevoegdheid. Hierdoor zal de positie van de STE aanzienlijk versterkt worden. De fraude-affaire die nu aan het licht is gekomen is zeer schadelijk voor het imago van de Amsterdamse beurs en toont aan dat een aanpassing van het wettelijk kader van het toezicht op het effectenverkeer dringend gewenst is.

Volgens sommigen is de wijze waarop het toezicht is georganiseerd achterhaald. De tijd dat verzekeraars, banken en effecteninstellingen strikt gescheiden bedrijfstakken waren, is door de komst van grote financiële conglomeraten verleden tijd. Verschillende sectoren bieden nu de zelfde producten aan, waardoor het toezicht aanzienlijk complexer wordt. Het risico van doublures of lacunes in het toezicht is hierdoor vergroot. In dit opzicht zijn ook internationale ontwikkelingen van belang (zoals de totstandkoming van de EMU met als gevolg de grotere concurrentie tussen de verschillende financiële instellingen). Toch achten de leden van de fractie van D66 een fusie tussen de verschillende toezichthouders thans niet wenselijk, zeker gezien de ingrijpende veranderingen die de STE op dit moment ondergaat. Wel is het noodzakelijk dat verschillende toezichthouders dusdanig samenwerken dat er duidelijk sprake is van een adequaat stelsel van toezichtmaatregelen, waardoor er geen grijze gebieden ontstaan. In dit opzicht hebben deze leden met interesse kennisgenomen van de opmerkingen van de president van de Nederlandsche Bank, de heer Wellink, over de samenwerking tussen de DNB en de STE. Hoe beoordeelt de minister de uitspraak van de president van De Nederlandsche Bank dat nauwere, zelfs ultieme samenwerking tussen de DNB en de STE denkbaar is? De betekenis van dit wetsvoorstel voor de toezichtfilosofie van de STE in relatie met die van de DNB en de Verzekeringkamer kan daarbij ook een rol spelen. Een stap verder zou een eventuele fusie tussen de toezichthoudende instanties zijn. Wat is de mening van de minister op dit punt? Acht hij een fusie wenselijk, op korte

termijn dan wel op langere termijn, of dient de samenwerking een andere vorm te krijgen? Welke structuur staat de minister in dit opzicht voor ogen?

Zijn er naast de lopende wijziging in wet-en regelgeving en de uitbreiding van de capaciteit die reeds is gerealiseerd of wordt voorgenomen (zoals de mogelijkheid tot inzage in politiedossiers), verdere plannen met betrekking tot verdere aanscherping en uitbreiding van het toezicht? Zo ja, op welke termijn kan de Kamer deze plannen verwachten?

De directeur van de Amsterdam Exchanges, de heer Möller, heeft het idee geopperd om alle beurshandelaren en effectenbemiddelaars een persoonlijke licentie te vragen (naast de toetsing op deskundigheid en betrouwbaarheid). Intrekking van de licentie kan een eind maken aan de praktijk dat handelaren elders weer gemakkelijk aan de slag komen omdat de reden van ontslag geheim wordt gehouden. Bedrijven zouden ontoelaatbare praktijken van personeel in de toekomst aan een objectieve instantie moeten melden. Deze instantie zou vervolgens onbekwame en ongeschikte werknemers voor een bepaalde periode van de beurs kunnen weren. De STE zou deze rol van objectieve instantie kunnen vervullen. Het voordeel van een persoonlijke licentie is dat niet alleen de directie gescreend wordt. Het zou een bredere kring betreffen: alle mensen die werkelijk met het effectenverkeer te maken hebben zouden hiervoor in aanmerking moeten komen. Wat vindt de minister van dit idee en ziet hij hierbij ook een rol weggelegd voor de STE?

In de afgelopen periode is er een discussie gevoerd over het handelsstelsel op de effectenbeurs. Nadat verschillende partijen met voorstellen zijn gekomen, lijkt de directie van de Amsterdam Exchanges een keuze gemaakt te hebben: het in grote lijnen handhaven van de huidige praktijk. Hoe beoordeelt de minister van Financiën dit plan, rekening houdend met het doel van het onderhavige wetsvoorstel?

### **Kern van het wetsvoorstel**

De leden van de fractie van de PvdA zijn vooralsnog van mening dat de taken en bevoegdheden van de STE nog een verdere uitbreiding verdienen. Voorts zijn zij van mening dat de STE zo min mogelijk afhankelijk moet zijn van signalen die zij via de AEX ontvangt. De informatievoorziening naar de STE moet zo direct mogelijk verlopen. De vragen van deze leden richten zich in dit kader op drie onderdelen. Ten eerste zijn de leden van de fractie van de PvdA van mening dat de STE de gegevens die zij nodig acht bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag niet via de AEX moet ontvangen, maar dat zij deze zelfstandig verzamelt. De onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid van de beoordeling van de vergunningsaanvraag komt in gevaar, indien de STE bij deze toetsing slechts beschikt over gegevens die haar door de AEX zijn aangeleverd. In de tweede plaats denken deze leden dat het zinvol zou zijn indien gegevens uit de zogenaamde Stock-watch direct aan de STE ter beschikking zouden komen. Op dit moment is het toezicht beurshandel verplicht verdachte transacties aan de STE door te geven. Tenslotte vragen zij of de STE, als volwaardig toezichtsorgaan, niet ook over bevoegdheden dient te beschikken om toezicht uit te oefenen op de naleving van de handelsregels, zowel bij de vergunningverlening, als daarna. De STE moet de mogelijkheid hebben om tot de beurs toegelaten instellingen aanwijzingen te geven bij (een verdenking) van overtreding van de handelsregels, indien de Stichting van mening is dat de beurs haar taak onvoldoende uitoefent. Voor deze leden is daarbij de overweging welk belang de handelsregels beogen te beschermen. Kan de minister een toelichting geven op het belang van de naleving van de handelsregels voor de integriteit van de beurshandel? De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat indien ook de handelsregels een waarborg voor de integriteit van de handel vormen, de STE ook voor die regels een directe

aanwijzingsbevoegdheid moet hebben. Zij vinden de integriteit van de beurs, en het toezicht daarop van zo groot belang dat deze zaken niet aan zelfregulering mogen worden overgelaten. Alleen regels die zuiver technisch van aard zijn en die dienen om de beurshandel orderlijk te doen verlopen, kunnen wat de leden van de PvdA-fractie betreft bij het bestuur van de beurs blijven. Voor overige regels die de integriteit van de beurs waarborgen, moet het toezicht van de STE volledig en onafhankelijk zijn. De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover het opnemen in de wet van de voorwaarden van de houder van een effectenbeurs en de uitbreiding van de regels terzake van de beurserkenning. Kan de minister informatie geven over de huidige stand van zaken bij de AEX en de overige Nederlandse beurzen? Deze leden nemen aan dat het bestuur van de AEX reeds sinds de fusie aan deze voorwaarden voldeed; is dat het geval? Moet(en) de AEX (en de overige beurzen) een nieuwe vergunningsaanvraag indienen, of loopt de oude van rechtswege over in de nieuwe? Zo nee, moeten er geen maatregelen worden genomen die de overgang regelen?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in het kader van de beurzenfusie een herstructurering heeft plaatsgevonden in de vorm van o.a. een overgang van de ledenorganisaties Vereniging voor de Effectenhandel (VvdE) en de Vereniging European Options Exchange (VEOE) naar de meer marktgedreven naamloze vennootschap, Amsterdam Exchanges N.V. (AEX). Gelet op het feit dat voor de VvdE en de VEOE geen rol meer is weggelegd zullen beide verenigingen op termijn worden ontbonden. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat mogelijke verhaalacties die zouden kunnen plaatsvinden op de thans nog bestaande verenigingen VvdE en VEOE, na de ontbinding van deze verenigingen kunnen worden ingezet jegens de AEX. Met andere woorden, in alle opzichten geldt de AEX als de rechtsopvolger van de VEOE en de VvdE. Geldt ook in dit geval dat de bewaartermijn voor de archieven van de te liquideren verenigingen gesteld is op een periode van 10 jaar?

De STE krijgt bij deze wet een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid bij overtreding van de prudentiële regels door tot de beurs toegelaten effecteninstellingen. Geldt voor niet opvolging van deze aanwijzingsbevoegdheid dat bij niet nakoming van deze verplichting er sprake is van een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten? Waar hier wordt gesproken over een aanwijzingsbevoegdheid is dit een bevoegdheid welke kenbaar wordt gemaakt via een publiek medium?

Deze wetswijziging biedt de STE een aantal instrumenten om het toezicht meer effectief uit te oefenen. De leden van de VVD-fractie stemmen in met de primaire, zelfstandige en integrale beoordeling van de STE bij het aanvragen van een vergunning van de effecteninstellingen. Deze leden zouden echter nog verduidelijking willen hebben op een aantal punten. Zo willen zij graag weten of het te allen tijde mogelijk is prudentiële regels en handelsregels scherp van elkaar te onderscheiden. Vanwege de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de STE bij overtreding van prudentiële regels is dit van belang. Als er knelpunten zijn, kunnen die dan worden aangegeven? Welke knelpunten zijn denkbaar?

Ook zouden de leden van de VVD-fractie willen weten of de bevoegdheid tot het opleggen van boetes ook in deze wetswijziging zou moeten worden opgenomen. Welke beroepsmogelijkheden hebben financiële instellingen tegen besluiten van de STE?

De relatie tussen de STE en de DNB komt aan bod in het wetsvoorstel, zo vervolgen de leden van de fractie van D66. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt de samenwerking tussen deze toezichthouders genoemd in de context van het schenden van een effecten-

typische regel door een tot de beurs toegelaten kredietinstelling (letterlijk: «Indien er sprake is van een schending door een tot de beurs toegelaten kredietinstelling van een effectentypische regel van algemeen belang ligt het voor de hand dat de STE een en ander afstemt met DNB»). Voor zover dit punt niet al bij de beantwoording van de voorgaande vragen aan bod gekomen is, is het interessant te weten aan welke concrete vormgeving hierbij wordt gedacht.

Een te strenge wetgeving zou invloed kunnen hebben op de internationale concurrentiepositie van de Amsterdamse beurs, zo vervolgen deze leden. In hoeverre heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor deze positie? Wat betekent deze wijziging vanuit Europees perspectief en kan de regering een overzicht van de meest recente Europese ontwikkelingen op dit gebied geven?

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Onderdeel B*

Wat zijn de gevolgen van een KB dat de eisen ex art. 11, lid 1 wijzigt, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Op welke termijn moeten ondernemingen aan de veranderde eisen voldoen? Is het zinvol deze termijn in de wet vast te leggen? (Cf. artikel 24 Wte 1995.)

#### *Onderdeel J*

Is in artikel 22 rekening gehouden met de nieuwe informatietechnologie, die het binnen enkele jaren mogelijk maakt overal ter wereld een virtuele effectenbeurs op te zetten, zo vragen deze leden tot besluit.

De voorzitter van de commissie,  
Ybema

De griffier van de commissie,  
Janssen