

Vergaderjaar 2003–2004

29 348

Wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 in verband met de vereenvoudiging van het stelsel van de verklaring van geen bezwaar en enkele andere noodzakelijke aanpassingen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 mei 2004

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Ik ben de leden van de fracties van de PvdA, VVD en het CDA erkentelijk voor de opmerkingen van instemmende of belangstellende aard die zij over het wetsvoorstel maakten. Op de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen ga ik als volgt in.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke ervaringen de regering heeft met de taakverdeling tussen de NMa enerzijds en de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK), de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) anderzijds.

Per brief van 10 december 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 965, nr. 1) heb ik u geïnformeerd over de taakverdeling tussen de NMa en de financiële toezichthouders. De financiële toezichthouders onthouden zich vanaf 1 januari 2000 van het uitvoeren van de mededingingstoets, aangezien vanaf dat tijdstip de NMa op grond van de Mededingingswet de enige toezichthouder is op de mededinging. De financiële toezichthouders bekijken vanaf 1 januari 2000 of een voorgenomen deelneming ertoe leidt dat de financiële soliditeit van een bank, een verzekeraar of een effecteninstelling in het geding is dan wel of de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding is. De taakverdeling tussen de toezichthouders is helder. Omdat zich tot op heden geen situaties hebben voorgedaan waarin zowel de NMa als een van de financiële toezichthouders zich gelijktijdig over dezelfde voorgenomen deelneming hebben moeten uitlaten, heeft de regering geen ervaringen op dit punt.

Voorts vroegen de hier aan het woord zijnde leden hoe de regering de versnippering van het toezicht ziet ten opzichte van de Europese ontwikkeling van integratie en consolidatie van financiële instellingen en de daaruit voortvloeiende stroomlijning en samenwerking.

In antwoord op deze vraag merk ik op dat naar mijn mening van versnippering van toezicht geen sprake is. Hoewel Nederland sinds de positionering van de NMa een aparte mededingingsautoriteit kent die sinds januari 2000 ook toeziet op de financiële sector kent bijna elke andere Europese lidstaat ook een aparte mededingingsautoriteit. Verder zijn er in Europa

momenteel naast het traditionele sectorale model twee verschillende crosssectorale toezichtmodellen te onderscheiden: het geïntegreerde en het functionele model. Duitsland en Oostenrijk kennen een tussenmodel waarbij het toezicht op de financiële sector is toebedeeld aan één toezichthouder, met uitzondering van het banktoezicht dat door de centrale bank wordt uitgeoefend. In het geïntegreerde model worden alle toezichttaken aan één financiële toezichthouder gedelegeerd. In het functionele model worden de toezichttaken aan twee verschillende toezichthouders toegekend; een prudentieel toezichthouder en een gedragstoezichthouder. Gedragstoezicht en prudentieel toezicht hebben verschillende doelstellingen. Het gedragstoezicht is gericht op het externe gedrag van de financiële ondernemingen (ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, consumentenbescherming). Het prudentieel toezicht is meer intern gericht, namelijk op het beheersen van het faillissementsrisico van financiële ondernemingen. In Nederland is op basis van de criteria doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie in 2002 het functionele toezichtmodel verkozen boven het geïntegreerde toezichtmodel omdat dit model analytisch goed scoort op elk van de drie criteria (Kamerstukken II 2001/2002, 28 122, nr. 2). Door gedragstoezicht en prudentieel toezicht onder te brengen bij verschillende toezichthouders wordt voorkomen dat een van de twee toezichtdomeinen onderbelicht blijft. Ten gevolge van de voorgestelde integratie van DNB en PVK tot één prudentieel toezichthouder, zullen onder het functionele toezichtmodel minder toezichthouders zijn betrokken dan onder het sectorale toezichtmodel het geval was. Een hiertoe strekkend wetsvoorstel is recentelijk ingediend (Kamerstukken II 2003/2004, 29 411).

De leden van de CDA-fractie vroegen of het scenario zich heeft voorgedaan waarin het oordeel van de NMa en dat van de financiële toezichthouders van elkaar verschilt. Voorts vroegen de leden hoe de communicatie tussen het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën is en of de situatie zich heeft voorgedaan dat de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën met elkaar hebben moeten overleggen.

Hoewel zich tot op heden geen situatie heeft voorgedaan waarin een gelijktijdig oordeel van de NMa en een van de financiële toezichthouders nodig is geweest, kan dit wel degelijk voorkomen. In dat geval dient uiteindelijk op politiek niveau een eindbeslissing te worden genomen. Zoals aangegeven in mijn brief van 10 december 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 965 nr. 1) zal in zulke situaties al in een vroeg stadium een signaal van de Minister van Economische Zaken na consultatie van de Minister van Financiën moeten worden afgegeven. De Minister van Economische Zaken dient in dat geval een afweging te maken tussen het voorkomen van beperking van de mededinging versus gewichtige redenen van algemeen belang waaronder de stabiliteit van de Nederlandse economie. Gelet op het feit dat de formele melding bij de NMa dan nog niet heeft plaatsgevonden, is het signaal van de politiek aan de betrokken toezichthouders voorlopig en niet formeel bindend. De Minister van Economische Zaken neemt pas een definitief besluit na zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering in te gaan op de situatie waarbij aandelen zijn verpand aan een bank. Zij vroegen of het juist is dat een bank die zijn stemrechten wil uitoefenen, een verklaring van geen bezwaar moet aanvragen, ook in situaties waarin onnodig tijdsverloop zeer onwenselijk is. Verder vroegen de leden van de VVD-fractie de regering om een reactie op de suggesties van het Verbond van Verzekeraars en de NVB om te problematiek van de verpande aandelen op te lossen. In beginsel geldt dat bij het vestigen van een pandrecht op een aandeel het stemrecht verbonden aan het aandeel toekomt aan de pandgever en

niet aan de pandhouder (de bank). In bepaalde gevallen komt het stemrecht echter toe aan de pandhouder. Indien hiermee wordt voldaan aan artikel 23 Wtk 1992 (dus sprake is van het kunnen uitoefenen van 10 procent of meer van de stemrechten) dient de bank een vvgb te verkrijgen. Om te voorkomen dat hiermee onnodig tijdsverlies gepaard gaat, kan de bank in de praktijk een spoedprocedure bij DNB doorlopen dan wel al in een vroegtijdig stadium DNB van een eventuele voorgenomen verwerving in kennis stellen opdat zoveel mogelijk tijdsverlies wordt voorkomen. In het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel op het financieel toezicht zal worden bezien in hoeverre de uitoefening van stemrechten op aandelen waarop een financiële onderneming zekerheidsrechten heeft verkregen kan worden uitgesloten van de vvgb-plicht. Dit is uiteraard alleen mogelijk indien de Europese richtlijnen hiervoor voldoende ruimte bieden.

Kern van de herziening van de vvgb-bepalingen

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is bij een vvgb-aanvraag en in welke situaties de minister wordt betrokken. Voorts vroegen zij of die betrokkenheid de afgelopen jaren is gewijzigd en welke gevolgen de onderhavige wetswijziging heeft.

In mijn brief van 20 januari 2003 (Kamerstukken 2002/2003, 26 965, nr. 3) is aangegeven dat de Minister van Financiën bij de toetsing van gekwalificeerde deelnemingen in effecteninstellingen geen rol heeft en dat de AFM de toezichthouder is die de vvgb's verleent. Verder is aangegeven dat de Minister van Financiën alleen betrokkenheid had bij de verlening van bepaalde vvgb's voor gekwalificeerde deelnemingen in banken en verzekeraars en door banken en verzekeraars. In voornoemde brief is voorgesteld dat de Minister van Financiën voortaan alleen bij de toetsing van gekwalificeerde deelnemingen waarbij het toetsingscriterium «ongewenste ontwikkeling van de financiële sector» een rol speelt betrokkenheid behoudt. Verder is aangegeven dat voor deze gewijzigde betrokkenheid geen wetswijziging nodig is, maar dat deze betrokkenheid in mandaatbesluiten zou worden vormgegeven. Deze mandaatbesluiten zijn begin 2004 gepubliceerd (Stcrt. 2003, 246 en 247 en Stcrt. 2004, 247). Sindsdien verleent de Minister van Financiën (op advies van DNB of PVK) vvgb's voor gekwalificeerde deelnemingen van banken in banken en verzekeraars en van verzekeraars in verzekeraars en banken, indien het banken dan wel verzekeraars betreft die behoren tot één van de vijf instellingen binnen Nederland met het hoogste balanstotaal, respectievelijk het hoogste bruto premie-inkomen. Wanneer een deelneming binnen de bovengestelde grens valt, kan er immers sprake zijn van een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector, waarop ook de Minister van Financiën vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van de financiële sector dient toe te zien. Verder is aan de Minister van Financiën voorbehouden het verlenen van vvgb's voor deelnemingen door banken in een buitenlandse bank, indien het balanstotaal van de te verwerven buitenlandse bank meer bedraagt dan 5% van het balanstotaal van de Nederlandse bank.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen op grond van wat voor zwaarwegende bezwaren een bandbreedte-vvgb kan worden geweigerd en hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Wet melding zeggenschap. Een «normale» vvgb wordt, kort gezegd, geweigerd indien de betrouwbaarheid van de aanvrager van de vvgb niet buiten twijfel staat of de voorgenomen deelneming onaanvaardbare economische risico's met zich brengt voor de financiële onderneming waarin wordt deelgenomen of in geval van een bepaalde voorgenomen handeling door een bank, indien door die handeling onaanvaardbare economische risico's voor die bank zouden (kunnen) ontstaan dan wel indien sprake zou (kunnen) zijn van een

ongewenste ontwikkeling van de financiële sector. Deze weigeringsgronden gelden ook bij de aanvraag van een bandbreedte-vvgb.

De verhouding ten opzichte van de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996) is als volgt. Hoewel op grond van de Wmz ook meldingen worden gedaan, verschilt het doel van die wet met het doel van die van de vvgb-bepalingen in de financiële toezichtwetgeving. Het doel van de Wmz 1996 is om beleggers in aandelen en daaraan gerelateerde waardebewijzen door passende informatie beter te beschermen en een groter vertrouwen in de effectenmarkten te verschaffen, teneinde de goede werking van de effectenmarkten te verzekeren. De Wmz 1996 strekt er daarom toe de transparantie in de zeggenschap en kapitaalbelangen in beursvennootschappen te vergroten. Het doel van de vvgb-bepalingen in de financiële toezichtwetgeving is om de financiële soliditeit van een financiële onderneming te bewaken evenals het handhaven van een gezond financieel stelsel.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de regering het met het Verbond van Verzekeraars en de NVB eens is dat reeds verleende groepsvvgb's in stand blijven.

Doelstelling van het wetsvoorstel is vermindering van de administratieve lasten. Op het moment van het indienen van het voorliggende wetsvoorstel waren er nog geen groepsvvgb's afgegeven door de financiële toezichthouders. Aangezien dat inmiddels naar aanleiding van de na de totstandkoming van het wetsvoorstel opgestelde beleidsregel van de AFM anders is, wordt bij bijgevoegde nota van wijziging een regeling voorgesteld ter instandhouding van bestaande groepsvvgb's.

Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom grote effecteninstellingen gemiddeld 1110 uur besteden aan een vvgb en kleine effecteninstellingen 5 uur en hoe deze verschillen verklaard kunnen worden. Voorts vroegen zij of effecteninstellingen zo eenvoudig in te delen zijn in grote en kleine instellingen en of de verschillen in tijdsbesteding echt zo groot zijn.

Het gaat hier om de uren die de *aanvrager* van een vvgb besteedt aan de aanvraag van een vvgb voor een deelneming in een effecteninstelling. Genoemde uren, die een gemiddelde weergeven, zijn ontleend aan een EIM-onderzoek waarvoor de sector zelf voor wat betreft het aantal uren input heeft geleverd. Het verschil in aantal uren is als volgt te verklaren. In geval van een kleine effecteninstelling zijn de houders van een vvgb meestal natuurlijke personen en is geen sprake van ingewikkelde constructies van met elkaar verbonden natuurlijke personen, vennootschappen en rechtspersonen. Aangezien veelal de bestuurder van een kleine effecteninstelling tevens ook grootaandeelhouder van de effecteninstelling is, zal hij of zijn gekwalificeerde deelneming veelal al eerder zijn getoetst. Om deze reden is het aantal uren dat gepaard gaat met een vvgb-aanvraag beperkt. Dit is anders bij grote effecteninstellingen. Bij deze instellingen is van belang dat de AFM goed zicht heeft op al degenen die ingevolge een gekwalificeerde deelneming zeggenschap in de effecteninstellingen kunnen uitoefenen, alsmede op de omvang van de zeggenschap die zij kunnen uitoefenen. Daarbij is het zo dat een vergroting van een gekwalificeerde deelneming in beginsel tot wezenlijke veranderingen in de zeggenschapsverhoudingen kan leiden. Nu ook bij grote effecteninstellingen tussenliggende aandeelhouders worden getoetst en het aantal tussenliggende aandeelhouders niet gering is en zij bovendien veelal in het buitenland zijn gevestigd is het aantal uren dat gepaard gaat met de aanvraag van een vvgb veel groter dan bij kleine effecteninstellingen. Met het onderhavige wetsvoorstel zal het aantal toetsingen

door de introductie van de bandbreedtevvvgb en groepsvvvgb aanzienlijk afnemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het juist is dat soms bij een transactie in meerdere landen tegelijk een vvvgb moet worden aangevraagd en hoe een en ander kan worden geharmoniseerd.

Genoemde samenloop doet zich voornamelijk voor bij groepen waarbij zowel banken als verzekeraars zijn betrokken. De administratieve lasten die hiermee gepaard gaan, vloeien hoofdzakelijk voort uit het feit dat op basis van de Europese richtlijnen ook voor *middellijke* gekwalificeerde deelnemingen goedkeuring van de betrokken toezichthouders dient te worden verkregen. Nu samenloop voortvloeit uit Europese richtlijnen, zie ik op korte termijn weinig ruimte voor harmonisatie. Het is mijn voorname om mij in het kader van de Europese discussie over de terugdringing van de administratieve lasten sterk te maken voor een harmonisatieslag op dit punt.

De leden van de fractie van de VVD-fractie vroegen of er, naast de voorstellen van het kabinet om de administratieve lasten terug te dringen nog meer mogelijkheden zijn om deze lasten terug te dringen. Zij verwezen hierbij naar door het Verbond van Verzekeraars en de NVB gedane voorstellen.

In het kader van de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel zijn zowel het Verbond van Verzekeraars als de NVB geconsulteerd. In dat verband heb ik aangegeven dat die voorstellen die wezenlijk bijdragen aan een vermindering van de administratieve lasten en waarover met het Verbond van Verzekeraars en de NVB overeenstemming bestond zo spoedig mogelijk zullen worden overgenomen. Deze voorstellen zijn verwerkt in het voorliggend wetsvoorstel. Mijn intentie was om het wettelijk traject ter implementatie van deze voorstellen niet te belasten met voorstellen die naar mijn mening zorgvuldig onderzoek behoeven en die voor discussie vatbaar zijn, zoals de overige door het Verbond van Verzekeraars en de NVB aangedragen voorstellen. Ik heb aangegeven bereid te zijn om de aangedragen voorstellen serieus te bezien en deze voorstellen waar mogelijk mee te nemen in het wetsvoorstel op het financieel toezicht waarbij mijn uitgangspunt is dat een goed evenwicht moet worden gevonden tussen de vermindering van de administratieve lasten en de handhaving van adequaat en efficiënt toezicht op de financiële sector.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, B

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering te verduidelijken hoe de werking van de wet zich verhoudt tot buitenlandse marktpartijen en of de vvvgb-plicht geldt voor buitenlandse instellingen.

De vvvgb-plicht zoals opgenomen in de financiële toezichtwetgeving geldt voor een ieder en dus ook voor buitenlandse marktpartijen of instellingen die voornemens zijn een gekwalificeerde deelneming in een Nederlandse bank, effecteninstituting of verzekeraar te houden, te verwerven of te vergroten.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie hoe het toezicht op de marktconcentratie in andere landen is geregeld en welke rol de Europese Unie speelt bij het toezicht op de financiële sector.

Zoals hierboven aangegeven hebben de meeste lidstaten een aparte mededingingsautoriteit. In sommige lidstaten is het concentratietoezicht ondergebracht bij de centrale bank. De rol van de Europese Unie bij het concentratietoezicht bestaat hieruit dat vanaf bepaalde omzetcgrenzen

grensoverschrijdende concentraties worden getoetst door de Europese Commissie.

De leden van de CDA-, PvdA- en de VVD-fractie vroegen of de regering mogelijkheden ziet in de toekomst tegen te gaan dat voor een en dezelfde transactie een vvgb nodig is van zowel de Nederlandse toezichthouder als van die uit een andere lidstaat. Deze leden waren benieuwd of de regering mogelijkheden ziet om de overlap van vvgb-verplichtingen van verschillende EU-lidstaten te harmoniseren.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar mijn antwoord op de vraag met dezelfde strekking van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van hiervoor genoemde drie fracties vroegen de regering in te gaan op de vraag waarom er niet voor is gekozen de verlening van vvgb's bij de prudentiele toezichthouder DNB/PVK neer te leggen, maar deze mede bij de AFM neer te leggen. Zij vroegen of het niet voor de hand ligt in de nieuwe structuur van het toezicht om taken te concentreren bij DNB/PVK.

In het kader van de kanteling van het sectorale toezichtmodel naar het functionele toezichtmodel is ervoor gekozen om de verlening van vvgb's voor gekwalificeerde deelnemingen in effecteninstellingen vanuit praktische overwegingen vooralsnog bij de AFM te laten. Wel is daarbij erkend dat de toetsing van gekwalificeerde deelnemingen in effecteninstellingen overwegend prudentiele aspecten kent. In mijn eerder vermelde brief van 20 januari 2003 heb ik aangegeven dat in het kader van de herziening van de financiële toezichtwetgeving zou worden bezien of de verlening van vvgb's in zijn geheel, dus ook voor wat betreft gekwalificeerde deelnemingen in effecteninstellingen, bij DNB moet worden neergelegd. Inmiddels ben ik tot de conclusie gekomen dat het vvgb-beleid vanwege de overwegend prudentiele aspecten van de toetsing van een gekwalificeerde deelneming aan DNB moet worden toebedeeld, waardoor de scheiding tussen prudentieel toezicht en gedragstoezicht consequent wordt doorgevoerd. Aangezien een dergelijke taakverdeling niet goed is vorm te geven binnen het huidige wettelijke kader zal de toedeling aan DNB worden vormgegeven in het nog dit jaar in te dienen bredere wetvoorstel op het financieel toezicht.

De leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie vroegen de regering nader uiteen te zetten hoe het zit met de dubbele meldingsplicht die voortvloeit uit de leden 11 en 12 van artikel 16 Wte 1995, of die meldingen gebaseerd zijn op Europese richtlijnen en zo ja, welke richtlijnen.

Uit de genoemde leden volgt geen dubbele meldingsplicht. Artikel 16, elfde lid, van de Wte 1995 (dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt aangepast aan de introductie van de bandbreedtesystematiek) bepaalt dat *iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon* die een gekwalificeerde deelneming in een effecteninstelling houdt een melding hiervan doet indien de omvang van die deelneming zodanig wijzigt dat deze onder de 5, 10, 20, 33 of 50 procent daalt of dat de effecteninstelling daardoor ophoudt dochtermaatschappij van de houder van de vvgb te zijn. Deze bepaling berust op artikel 9, derde lid, van richtlijn nr. 93/22/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten (*PbEG L 141*). Artikel 16, twaalfde lid, van de Wte 1995 daarentegen bepaalt dat *een effecteninstelling* eens per jaar in juli een opgave doet van degenen die een gekwalificeerde deelneming in die effecteninstelling houden. Dit is een andere melding dan de melding uit hoofde van het elfde lid. Artikel 16, twaalfde lid, van de Wte 1995 is gebaseerd op artikel 9, vierde lid, van bovengenoemde richtlijn. Aangezien bovengenoemde meldingen zijn gebaseerd op Europese richtlijnen kunnen zij niet worden geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie vroegen de regering toe te lichten waarom is gekozen voor een drempel van 1 procent en niet voor een ander percentage. Zij vroegen de regering of zij mogelijkheden ziet deze drempel te verhogen en of overwogen kan worden om ook voor andere vvgb-plichtige transacties een drempel te introduceren. De leden van de PvdA-fractie vroegen waar in de wet de hoogte van de drempel wordt vastgelegd.

Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, is voor de eenprocentdrempel (die terug te vinden is in artikel 23, eerste lid, onderdelen b en c, zoals gewijzigd in voorliggend wetsvoorstel) gekozen op basis van de toezichtpraktijk van DNB. Gebleken is dat gekwalificeerde deelnemingen die boven genoemde drempel uitkomen economische risico's voor de deelnemende bank met zich kunnen brengen. Daarom dient DNB toe te zien op deze deelnemingen. Nu de gekozen drempel op basis van de praktijk is ingevoerd, hecht ik eraan deze te handhaven en niet te verhogen. De vermindering van de administratieve lasten mag mijns inziens niet altijd prevaleren boven goed toezicht.

Het Verbond van Verzekeraars en de NVB heb ik in het kader van de consultatie over het voorliggende wetsvoorstel meegedeeld dat ik bereid ben bij het eerder genoemde wetsvoorstel op het financieel toezicht te bezien of een drempel ook kan worden ingevoerd ten aanzien van andere handelingen waarvoor een bank vvgb-plichtig is.

De leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is de sector te consulteren bij de formulering van een definitie van het begrip liquide middelen, zoals dat in het kader van een vrijstelling voor deelnemingen in kasgeldvennootschappen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald.

Het is mijn gewoonte om bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving de sector te betrekken en te consulteren. Dit heb ik ook bij de totstandkoming van het voorliggend wetsvoorstel gedaan. Dit zal niet anders zijn bij de totstandkoming van genoemde algemene maatregel van bestuur.

De Minister van Financiën,
G. Zalm