

Vergaderjaar 1988–1989

21 127

Bepalingen inzake het toezicht op beleggingsinstellingen (Wet toezicht beleggingsinstellingen)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 29 juni 1989

De vaste commissie voor financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij stelden voorop dat zij met instemming de mededeling van de regering begroet hadden, dat deze het nog bij de Kamer liggende wetsontwerp uit 1977 zal intrekken. In het voorlopig verslag op dit wetsontwerp was nogal wat kritiek uit hun kring vervat geweest, meer bepaald met betrekking tot de bevoegdheid die dit onderwerp de minister gaf om in het beleggingsbeleid van de onder toezicht staande instellingen te treden. Zij hadden met genoegen geconstateerd, dat zij dit bezwaar in het nieuwe wetsvoorstel niet ontmoet hadden.

¹ Samenstelling:

Leden: Joekes (VVD), voorzitter, Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Van Ameisvoort (CDA), Wöltgens (PvdA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Herfkens (PvdA), Schartman (CDA), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA).
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Ter Veld (PvdA), Van der Vaart (PvdA), Wolffensperger (D66), G. Terpstra (CDA), Van Es (PSP), De Leeuw (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Beckers-De Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Lauxtermann (VVD), Van de Camp (CDA), Pronk (PvdA), Frissen (CDA), Wolters (CDA), Van Traa (PvdA), Van Dis (SGP), Gerritse (CDA), Verspaget (PvdA).

De leden van de fractie van de P.v.d.A stemden ermee in, dat een definitieve regeling voor beleggingsinstellingen wordt gegeven met vervanging van het in 1977 ingediende voorstel van Wet Beleggingsinstellingen en van de bepalingen in de Wet Effectenhandel die betrekking hebben op fondsen voor gemene rekening. Reeds in het Voorlopig Verslag op de Wte hadden deze leden erop gewezen dat het wel erg lang heeft geduurd voordat deze definitieve regeling op tafel lag. Zij constateerden dat de tijd die de Staten-Generaal geboden wordt om tijdig dit wetsontwerp te behandelen ten einde voor 1 oktober 1989 de EG-richtlijn te implementeren, daar wel in schrille tegenstelling mee staat.

De regering merkt op dat de icbe-richtlijn slechts van toepassing is voor een deel van alle beleggingsinstellingen, wegens het ontbreken van eenvormigheid in nationale regimes. Deze leden vroegen of de wens van een verdergaande richtlijn bij de regering leefde.

2. Noodzaak van toezicht

In de memorie van toelichting verbreedt de bewindsman de doelstelling van het toezicht, door aan de bescherming van de beleggers de goede werking van de markt toe te voegen. De leden van de C.D.A.-fractie waren het met deze verbreding eens. Zij vroegen de minister wat deze dacht van de suggestie om de behartiging van de belangen van effecten uitgevende instellingen eveneens als doel van het toezicht te beschouwen. Zelf stonden zij kritisch ten opzichte van deze suggestie, enerzijds omdat het toezicht niet alleen instellingen betreft die in effecten beleggen, anderzijds omdat de belangen van beleggers in conflict kunnen komen met de belangen van uitgevende instellingen, althans op korte termijn. Niettemin wilden zij dit aspect bij de discussie betrekken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden de argumenten uit de Memorie van Toelichting voor de noodzaak van toezicht onderschrijven. De algemene doelstelling van de Wtb kent volgens de Memorie van Toelichting twee elementen: adequate werking van de financiële markten en de bescherming van de (potentiële) beleggers. De algemene belangen, die door de overheid worden behartigd horen daar zeker bij. Zij achtten het noodzakelijk dat de overheid zich deze verantwoordelijkheid bewust is en adequate randvoorwaarden schept.

3. Reikwijdte van de regeling

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met de aandachtsgebieden waarop de eisen voor beleggingsinstellingen zich zullen richten. Zij gaven er de voorkeur aan, dat deze eisen in de wet zelf kunnen worden opgenomen in plaats van in een AmvB. Zij hadden het overigens juist gevonden, indien de concept-AmvB door de regering aan de Kamer ter kennis was gestuurd. Nu is de Kamer door derden op de hoogte gesteld. Het concrete onderscheid open of besloten instelling achtten zij duidelijk. Minder duidelijk wordt aangegeven het onderscheid tussen wel of niet onder de icbe-richtlijn vallende instellingen.

4. Hoofdpijnen van de regeling

Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de minister om vrijstelling van het toezicht te verlenen. Deze bevoegdheid is niet aan beperkingen onderhevig. In de memorie van toelichting deelt de minister mee, dat hij deze bevoegdheid wil gebruiken voor instellingen die zich uitsluitend tot professionele partijen wenden. Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie de gedachtengang van de minister wel konden volgen, zagen zij er ook een bezwaar in. Immers, als er zich in de professionele sfeer misstanden blijken voor te doen, blijft er voor de minister geen andere weg dan de vrijstelling in te trekken. De put is dan weliswaar gedempt, maar het kalf is reeds verdrongen. Deze leden vroegen zich dan ook af of de bevoegdheid tot vrijstelling wel nodig was. Gaarne zagen zij een nadere toelichting van de minister tegemoet.

De beleggingsinstellingen uit een andere EG-staat en vallend onder de richtlijn zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, mits zij een mededeling aan de minister van Financiën van hun toezichthoudende instelling kunnen overleggen. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of deze vrijstelling ook geldt voor een bijkantoor of een dochter van een instelling uit een ander EG-land (zg. home-country-control). Gezien de werking van het systeem (blz. 8) leek het hun noodzakelijk hier meer duidelijkheid over te geven. Deze leden verzochten een nadere

toelichting op de opmerking, dat de mogelijkheid van vergunningverlening ook aanwezig kan zijn, als de instelling niet aan de gestelde eisen kan voldoen. Aan welke situaties wordt dan gedacht en aan welke «anderszins voldoende waarborgen»?

Deze leden hadden vragen bij de mogelijkheid van vergunningvrijstelling om beleggingsinstellingen die zich uitsluitend wenden tot professionele partijen met de mogelijkheid om de vrijstelling weer in te trekken bij regelmatige misstanden. Ware het niet beter, ook voor eenvoudige regelgeving, om alle open beleggingsinstellingen onder hetzelfde vergunningen regiem te laten vallen?

5. Inhoud van de regeling

De leden van de C.D.A.-fractie typeerden het voorgestelde toezichtstelsel als een vergunningenstelsel en verklaarden daarmee ten principale in te stemmen. Zij stemden ook in met de strekking van de eisen die het voorstel als voorwaarde stelt voor de verkrijging van een vergunning. Deze eisen zullen nader uitgewerkt en vastgesteld worden in een tweetal algemene maatregelen van bestuur. De aan het woord zijnde leden zouden gaarne van de minister vernemen of hij bereid is tot overleg met vertegenwoordigers van de bedrijfstak alvorens tot de bedoelde vaststelling te komen en evenzo te handelen als hij voornemens is de maatregelen te wijzigen.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat de taken en bevoegdheden van de minister overgedragen worden aan een rechtspersoon, behoudens de bevoegdheden van een vijftal artikelen. Deze leden merkten op, dat er niet staat aan wie de bevoegdheid tot overdracht toekomt. Het ligt in de rede dat dit de minister van Financiën zal zijn. Verdient het dan geen aanbeveling dit uitdrukkelijk in de tekst op te nemen, zo vroegen zij.

Het had deze leden bevreemd dat het wetsvoorstel vrijwel niets regelt over de verhouding tussen de toezichthoudende instantie en de regering, behoudens de mogelijkheid van beperkingen en voorschriften als neergelegd in artikel 27, lid 3. Aan welke beperkingen en voorschriften denkt de minister hierbij, zo vroegen deze leden. Kunnen de bedoelde voorschriften verder gaan dan hetgeen de onderhavige wet de toezichthouder oplegt in zijn verhouding tot de minister? Betekenen deze bewoordingen dat de minister de toezichthouder na de overdracht generlei nadere beperkingen of voorschriften meer kan opleggen?

Volgens het wetsvoorstel kan de toezichthouder zich ertoe beperken eens per jaar verslag uit te brengen aan de minister. Als de memorie van toelichting dan zegt, dat «de overheid de uitvoering (van het toezicht) nauwlettend (zal) volgen», is dit weinig meer dan een slag in de lucht. Wat kan de minister doen als de uitvoering hem niet bevalt? De overdacht intrekken? Dat zou een paardemiddel zijn, dat in de praktijk niet effectief kan zijn, aldus deze leden.

Het was hun ook opgevallen dat de minister zijn taken volgens de wettekst niet aan een andere rechtspersoon opdraagt, maar aan deze overdraagt. De bedoelde rechtspersoon gaat die taken dan als eigen taken uitoefenen. Volgt ook uit deze bewoordingen niet, zo vroegen deze leden, dat de minister vrijwel alle macht uit handen geeft?

De regering is voornemens de Nederlandsche Bank aan te wijzen als de rechtspersoon die het toezicht uitoefent. Deze leden voelden zich wat onwennig tegenover deze gedachte. Zij beschouwden dit werkterrein als vreemd aan de branche waarin de Bank haar werk verricht. Voorts vonden zij de redenen die de bewindsman ervoor aanvoert niet klemmend.

De bewindsman vreest dat de oprichting van een nieuw orgaan de doorzichtigheid van de markt zal verminderen. De aan het woord zijnde

leden zagen echter niet in, hoe de doorzichtigheid van de markt beïnvloed zou kunnen worden door het aantal toezichthouders. Voorts gebruikt de bewindsman de branchevervaging als argument. Het feit dat hij niettemin een eigen wettelijk instrumentarium voor het toezicht op beleggingsinstellingen nodig acht ontkracht dit argument eigenlijk al.

Daarnaast voert hij aan dat veel beleggingsinstellingen «huisfondsen» van banken zijn; toezicht door één toezichthouder zou de overlast voor de onder toezicht staande instellingen beperken. Hoewel deze leden met de regering van mening waren dat overlast door toezicht tot het nodige beperkt dient te blijven, konden zij dit niet als doorslaggevend beschouwen. In dit verband vroegen zij hoeveel van deze huisfondsen er zijn en welk gedeelte zij uitmaken van het totale aantal instellingen dat in de bestaande omstandigheden onder toezicht geplaatst zou worden.

Het feit dat de Bank als toezichthoudende instantie al bestaat zagen zij evenmin als krachtig. Bovendien voert de memorie van toelichting zelf een aantal redenen aan waarom de Bank als toezichthouder niet voor de hand ligt, door de nadruk te leggen op de wezenlijke verschillen tussen de twee toezichtsvelden.

De aan het woord zijnde leden zagen eigenlijk maar één argument van belang in de memorie van toelichting en wel de verwachting dat een nieuw orgaan in de gegeven omstandigheden weinig draagvlak zou hebben, omdat de onderhavige branche geen zelfregulering kent. Zij betwijfelden echter of aan deze overweging doorslaggevende kracht toegekend zou mogen worden. Was dat bij de oprichting van de Verzekeringskamer niet ook zo?

In verband met dit onderwerp vroegen deze leden hoeveel mensen er bij de andere toezicht houdende instellingen werken.

Het voorstel bevat de mogelijkheid om de kosten van het toezicht in rekening te brengen aan de onder toezicht staande instellingen. De minister schrijft in zijn toelichting dat dit niet nieuw is en wijst in dit verband op de Verzekeringskamer en op de nieuwe effectenstichting. Deze leden merkten op, dat doorberekening van kosten bij de Nederlandsche Bank wel degelijk iets geheel nieuws is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de noodzaak tot preventief toezicht, ook bij nieuwe functionarissen, statutenwijzigingen enz.

Deze leden maakten uit de memorie van toelichting op, dat de nadere eisen op grond van de richtlijn niet in een AmvB, maar in de richtlijn en de wet zijn te vinden. Dit onderstreept hun eerdere vraag waarom de andere eisen dan wel in een AmvB moeten worden vastgelegd en niet ook in de wet.

De hier sprekende leden achtten het een goede zaak, dat delegatie van toezicht kan plaats vinden aan een toezichthouder. Zij achtten het tweeslachtig dat enerzijds de mogelijkheid open blijft voor overdracht per AmvB aan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon, terwijl anderzijds heel concreet en beargumenteerd wordt gekozen voor delegatie van de uitvoering van de Wtb aan DNB. Zij achtten de argumentatie in het Nader Rapport op de suggestie van de Raad van State om in de wet zelf vast te leggen dat DNB met het toezicht zal worden belast niet erg overtuigend. De bezwaren tegen delegatie van toezicht aan derden, zoals door hen verwoord in het Voorlopig Verslag inzake de Wte konden hier vermeden worden, indien rechtstreeks DNB wordt aangewezen.

6. Dereguleringsaspecten

De minister schrijft dat het huidige voorstel naar zijn oordeel volledig strookt met de aanbevelingen van de Commissie-Geelhoed. Deze formu-

lering bracht de leden van de C.D.A.-fractie tot de vraag of alle aanbevelingen van deze commissie in het voorstel overgenomen zijn en, zo nee, welke niet en waarom.

7. Artikelen

Artikel 1, lid 7 en artikel 5, lid 1

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of de beleggingsmaatschappij zelf belast kan zijn met de bewaring van de aktiva van de beleggingsinstelling en of dit in de definitie van de bewaarder tot uitdrukking dient te komen, dan wel in de toelichting omschreven.

Artikel 5, lid 1

Ad b De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen aan welk minimum bedrag wordt gedacht of aan welke anders geformuleerde eis.

Artikel 5, lid 3

In aansluiting op hun vraag in par. 4 vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie welke criteria hier dan wel voor de vergunningverlening zullen gelden.

Artikel 8

De toelichting bij artikel 8 leidde de leden van de C.D.A.-fractie tot enige vragen. Op de eerste plaats bespraken deze leden de mogelijkheid van beperking van de reikwijdte van de vergunning. De toelichting bevat slechts een voorbeeld en geen algemene uitwerking van deze mogelijkheid. Hoewel zij de redelijkheid van dat voorbeeld niet wilden ontkennen, vroegen zij zich toch af of een dergelijke toepassing van deze mogelijkheid de dynamiek van de markt niet aan banden legt. Immers, hoe moet een instelling die aan zulk een beperking onderhevig is, ervaring op andere terreinen opdoen? Bovendien vreesden deze leden, dat de onderhavige bepaling de terecht uit het voorstel gehouden overheidsinvloed op het beleggingsbeleid langs een omweg toch weer binnen zou kunnen halen. Hoe denkt de minister dat te verhinderen?

Voorts verzochten de aan het woord zijnde leden de minister om uitdrukkelijk te bevestigen dat voorschriften die krachtens dit artikel aan een beleggingsinstelling gegeven worden, geen betrekking kunnen hebben op haar beleggingsbeleid.

Een bijzonder punt van aandacht zagen de aan het woord zijnde leden in de positie van maatschappijen die beleggen in onroerend goed. Deze maatschappijen wijken in hun werkwijze sterk af van maatschappijen die beleggen in effecten. Het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur zijn kennelijk ontworpen met het oog op beleggers in effecten. Sommige daarin voorkomende bepalingen zijn weinig zinvol voor beleggers in onroerend goed – bij voorbeeld die met betrekking tot de waardering – en kunnen bovendien voor deze beleggers als een keurslijf werken. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering, haar gedachten nog eens hierover te laten gaan.

Artikel 12, lid 1

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het juist, dat ook na vergunningverlening dezelfde regels blijven gelden. Zij vroegen naar aanleiding van het commentaar van Wereldhave NV* of de geuite vrees voor discontinuïteit in de verslaggeving terecht is.

Artikel 14

Tegen artikel 14 voerden de leden van de C.D.A.-fractie bezwaren aan

* Ter inzage op het secretariaat van de vaste commissie voor financiën onder nr. F89-174

die zij beschouwden als het spiegelbeeld van hetgeen zij bij artikel 8 opgemerkt hadden. Korthedshalve verwezen zij daarnaar.

Artikel 19 en 20

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de beleggingsinstellingen verplicht zullen zijn hun externe accountants te machtigen om aan de toezichthouder alle gegevens te verstrekken. Is dit niet een verantwoordelijkheid van het bestuur?

Artikel 22, lid 1

Deze leden zagen graag commentaar op de stelling van Wereldhave NV, dat deze bepaling in strijd zou zijn met het vennootschapsrecht.

Artikel 27

Zoals vermeld in par. 5 gaven de leden van de P.v.d.A.-fractie voorkeur aan een rechtstreekse delegatie aan DNB. Zij vroegen om een nota van wijziging met die strekking.

Artikel 30

Naar aanleiding van artikel 30 vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of er in de bedrijfstak bewegingen zijn waar te nemen die in de richting van een representatieve organisatie leiden.

De voorzitter van de commissie,
Joekes

De griffier van de commissie,
Witteveen