

Vergaderjaar 1992-1993

22 665

Bepalingen inzake het toezicht op het kredietwezen en de uitvoering van de Tweede Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG(89/646/EEG) (Wet toezicht kredietwezen 1992)

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 3 november 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Financiën¹ nog enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering deze vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en SGP waren de regering erkentelijk voor de snelle en uitgebreide beantwoording van de door hen gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie waren de regering erkentelijk voor de snelle beantwoording van gestelde vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Al eens eerder hadden zij de wens onder woorden gebracht dat een dergelijke snelheid bij alle voorstellen van wet zou moeten worden betracht.

De leden van de PvdA-fractie hadden begrepen dat te late implementatie eventueel tot schadevergoedingseisen zou kunnen leiden. Zij vroegen of de regering enige indicaties heeft of dat bij deze Richtlijn ook mogelijk zou kunnen worden. Tevens vroegen zij, nu nog zo vele landen de Richtlijn niet op tijd geïmplementeerd zullen hebben, of het mogelijk is om gezamenlijk een andere ingangsdatum bij voorbeeld 1 maart 1993 af te spreken. Zij waren van mening dat snelle totstandkoming gewenst is, maar vreesden dat het tijdschema erg krap is.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA) en R. M. van Middelkoop (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Vacature CDA, Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

Zij waren verheugd dat de regering hun suggesties heeft overgenomen en alsnog via nota van wijziging de Geconsolideerd-toezichtrichtlijn bij deze wet heeft meegenomen.

Zij vroegen hoe het toezicht bij de aangekondigde richtlijnen zal worden geregeld, via land-van-herkomst of land-van-vestiging.

De leden van de D66-fractie konden instemmen met de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel.

Zij wilden graag vernemen hoe groot de noodzaak is om te komen tot een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Welke EG-lidstaten zullen niet voor 1 januari 1993 de Tweede coördinatierichtlijn geïmplementeerd hebben?

2. Tweede coördinatierichtlijn

2.1. Minimumharmonisatie

In de memorie van antwoord staat over het verschil in toezichtstelsels en normen in de lidstaten dat er niettemin verschillen tussen de lidstaten blijven bestaan, aldus de leden van de CDA-fractie. Dit, zo wordt gesteld, neemt niet weg dat het mogelijk is dat een kredietinstelling uit een derde land bij het vestigen van dochterinstelling in de E.G.-gemeenschap naast andere vestigingcriteria ook de nog bestaande verschillen tussen de toezichtstelsels in de lidstaten in haar overwegingen betreft. De vraag is of dat op termijn niet kan leiden tot belemmeringen en/of verhinderingen om te komen tot een volledige harmonisatie omdat de destreffende lidstaat blijkbaar een economisch belang heeft bij dit beleid.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de regering een groot vertrouwen heeft dat de harmonisatie van het toezichtstelsel in de wetgeving ook zal leiden tot een harmonisatie en voldoende toezicht in de praktijk.

Zij waren op dit punt nog niet gerust, waarbij zij bij voorbeeld wezen op de kritiek die is losgebarsten op het falende toezicht van de Engelse Centrale Bank bij de BCCI-affaire. Hoe kunnen door de nieuwe richtlijnen dergelijke problemen ook in de praktijk worden voorkomen?

Tevens vroegen zij of andere landen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om strengere regels dan door de EG-bankenrichtlijnen voorgeschreven te hanteren?

Ten aanzien van de beoordeling van de houder van een gekwalificeerde deelneming hadden deze leden begrepen dat deze beoordeling niet slechts geldt bij nieuwe kredietinstellingen, bij de vergunningverlening, maar ook stelselmatig zal geschieden bij alle houders van gekwalificeerde deelnemingen in kredietinstellingen.

Onder punt 2.1. van de memorie van antwoord staat dat een lichte verzwarende is opgetreden van de solvabiliteitseisen voor interbancaire activa, aldus de leden van de CDA-fractie. Voorts wordt erop gewezen dat een solvabiliteitsvereiste wordt ingevoerd voor enkele posten buiten de balansstelling bij voorbeeld voor de rente- en valutagerelateerde instrumenten, waarvoor in Nederland tot nu toe geen solvabiliteitseisen golden. De aan het woord zijnde leden vroegen, gelet op de recente valutabewegingen in EMU-verband, hoe deze in de praktijk zouden hebben uitgewerkt voor Nederland indien de onderhavige wet reeds in werking zou zijn getreden.

2.2. Lidstaat-van-herkomst-toezicht

Over het Luxemburgse bankgeheim merkt de regering op dat implementatie van de Tweede coördinatierichtlijn (Tcr) terzake niet tot enige verandering leidt. Dit betekent, zo stelt de regering, dat een Nederlands bijkantoor van een in Luxemburg gevestigde kredietinstelling geen beroep kan doen op het Luxemburgse bankgeheim. De leden van de CDA-fractie vroegen of bij de onderhandelingen over de Tweede coördinatierichtlijn het vraagstuk van het Luxemburgse bankgeheim aan de orde is geweest. Zo ja, dan waren zij nieuwsgierig te vernemen welke veranderingen er waren om dit in de Tweede coördinatierichtlijn te regelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of bijkantoren van een Nederlandse bank in Luxemburg wel een beroep kunnen doen op het Luxemburgse bankgeheim en indien dit zo is, of de Nederlandse Centrale Bank dan wel voldoende mogelijkheden heeft voor een adequaat toezicht. Zij vroegen of het niet noodzakelijk wordt geacht dat de «minimum standards» van het Bazelse Comité in de wet worden vastgelegd.

Zij vroegen wat precies bedoeld wordt met de opmerking dat de Bank «vooralsnog» op voldoende wijze aan de «minimum standards» gevolg kan geven. Waar duidt deze relativering op?

Deze leden signaleerden dat de regering het denkbaar acht dat de ECB te zijner tijd bedrijfseconomisch toezicht gaat uitoefenen op kredietinstellingen dan wel een nauwere betrokkenheid daarbij krijgt. Kan de regering uiteenzetten of de aangegeven mogelijkheden ook de voorkeur verdienen, of dat de voorkeur ligt bij de volgens de Wtk 1992 ingevulde toezichtregeling?

De leden van de VVD-fractie hadden in het voorlopig verslag de vraag gesteld of de Wtk 1992 wel aan de «minimum standards» van het Bazelse Comité van banktoezichthouders voldoet. Het antwoord dat de Wtk 1992 en de bestaande samenwerkingspraktijk tussen banktoezichthouders DNB aanknopingspunten biedt om vooralsnog op voldoende wijze aan de «minimum standards» gevolg te geven, vonden deze leden onvoldoende. Dit geeft ook weinig zekerheid. Als er niet met een volmondig «ja» geantwoord kan worden, wilden deze leden weten waarom dat niet kan. Het ligt toch voor de hand te veronderstellen dat de Wtk 1992 volledig aan de «minimum standards» moet voldoen?

Deze leden hielden staande dat de EMU een zwakke plek vertoont, waar het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en financiële markten geheel in nationale handen blijft. Impliciet geeft de regering toe dat de communautaire ontwikkelingen op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en bij de totstandkoming van de EMU niet geheel langs dezelfde lijnen (zijn) verlopen. De regering acht het zelfs denkbaar dat de ECB te zijner tijd een zekere mate van bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen gaat uitoefenen dan wel een nauwere inhoudelijke betrokkenheid bij het bedrijfseconomisch toezicht krijgt. Dergelijke antwoorden kunnen toch niet anders opgevat worden dan als een pleidooi voor een vorm van supra-nationaal toezicht?

De leden van de D66-fractie waren met de regering van mening dat het feit dat monetair toezicht en bedrijfseconomisch toezicht in verschillende handen zal zijn in de EMU, op zichzelf geen bezwaar behoeft te zijn. Deze leden waren verder met de regering van mening dat er, gezien de verregaande harmonisatie en coördinatie van het bedrijfseconomisch toezicht, er in principe voldoende garanties zijn voor effectief toezicht op kredietinstellingen in de EG. Maar is het niet mogelijk dat in de derde

fase van de EMU dan een ondoorzichtige situatie ontstaat? Indien slechts enkele landen zijn toegelaten tot de derde fase van de EMU, die wellicht geneigd zullen zijn om het bedrijfseconomisch toezicht over te dragen aan de ECB, terwijl binnen de EG maar buiten de derde fase van de EMU landen zijn met bedrijfseconomische en monetaire toezichtsfunctie in de handen van een orgaan of in handen van verschillende organen. Zijn in zo'n situatie geen problemen te verwachten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht?

3. Opzet van de Wet toezicht kredietwezen 1992

3.1. Definitie van kredietinstelling

De in de artikelen 18, 19 en 20 Tcr neergelegde wederzijdse erkenning heeft tot gevolg dat een lidstaat van ontvangst een in een andere lidstaat gevestigde, vergunninghoudende en onder toezicht staande kredietinstelling moet toelaten, zo hadden de leden van de CDA-fractie vastgesteld. Alhoewel de mogelijkheid bestaat tot overleg met de toezichthoudende autoriteiten in de lidstaat van herkomst, schuilt in de artikelen 18, 19 en 20 Tcr neergelegde erkenning het gevaar dat minder «bonafide» banken op de Nederlandse markt gaan opereren. Welke waarborgen zijn er van de zijde van de Nederlandse toezichthouder dat een dergelijke situatie binnen Nederland niet zal ontstaan?

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke criteria de Bank zal hanteren bij de «van geval tot geval»-beoordeling of een onderneming al dan niet onder een generieke vrijstelling valt. Worden deze criteria ergens vastgelegd? Zij vroegen of de term «nagenoeg uitsluitend» in de wet via nota van wijziging wordt opgenomen.

De leden van de SGP-fractie hadden nog een vraag met betrekking tot de reikwijdte van de wet. Hoewel zij daar in het voorlopig verslag in eerste instantie aan voorbij waren gegaan, achtten zij het bij nadere overweging zinvol om in te gaan op de reikwijdte van de wet ten aanzien van de kredietverlening door kerkelijke instellingen, zoals een kerkelijk Grootboek, die voorzien in een zekere financieringsbehoefte in eigen kring. Zij herinnerden eraan dat zij hieraan ook aandacht hadden geschonken bij de behandeling van de Wet toezicht kredietwezen 1978. (Hand. II 1975-1976, 11 068, blz. 2893, 2920 en 2929.) Zij achtten het wenselijk dat duidelijkheid bestaat over continuering van de huidige uitzonderingspositie. Die duidelijkheid is er naar hun mening het meest mee gediend als voor deze instellingen gebruik wordt gemaakt van de wettelijke uitzonderingsbevoegdheid zoals bedoeld in artikel 1, vierde lid. Zij vroegen welke voorschriften aan een uitzonderingsbeschikking als hier bedoeld verbonden zouden moeten worden.

4. Implementatie van de Tweede coördinatierichtlijn

4.1. Toezichtvereisten

Artikel 10, 5de lid, Wet toezicht kredietwezen 1992, introduceert de mogelijkheid tot verlenen van een ontheffing aan een kredietinstelling die niet voldoet aan het bepaalde in de artikelen 4, tweede lid en 10, tweede lid Tcr en artikel 10, vijfde lid Tcr. De leden van de CDA-fractie vroegen, waar een dergelijke ontheffing wordt verleend in geval van bedrijfssluiting of liquidatie, het niet noodzakelijk is dat de desbetreffende kredietinstelling een extra begeleiding dan wel een toezichthouder krijgt in de figuur van een «commissaris».

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat uit prudentiële overwegingen een afwijking van het minimum beginvermogen niet wordt gepubliceerd. Zij vroegen of hierdoor de belangen van derden niet geschaad kunnen worden. Tevens vroegen zij of het wel gewenst is om een overgangsregime te hanteren van onbepaalde duur. Zij gaven er de voorkeur aan om een tijdslimiet in te bouwen.

De interpretatie van artikel 12 Tcr geeft kennelijk nog aanleiding tot discussie, zo constateerden deze leden. Zij vroegen hoe in de andere lidstaten dit artikel in de wet of de richtlijnen van de toezichthouders wordt vertaald.

Deze leden misten een concreet antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of feitelijk bij de deelneming en in andere instellingen de 10 en 30% grenzen in plaats van de 15 en 60% worden gehanteerd. Deze getallen komen in de pers ook steeds terug, hoewel ze nergens formeel staan vermeld.

De leden van de VVD-fractie hadden begrepen dat er een voorkeur bij het Ministerie van Financiën en bij DNB bestaat om de beperking van min of meer permanente belangen van een kredietinstelling in andere ondernemingen of instellingen individueel op 10 en gezamenlijk op 30% te stellen, ondanks het feit dat die limieten in de Tcr 15 respectievelijk 60% bedragen. Uit de memorie van antwoord blijkt echter niet duidelijk waarvoor de regering definitief kiest. Deze leden vroegen alsnog om duidelijkheid en om een motivering van de uiteindelijk gekozen limieten.

De leden van de VVD-fractie hadden blijkbaar terecht begrepen dat volgens de Wtk 1992 alle deelnemingen in andere ondernemingen meetellen (dus niet alleen de gekwalificeerde) waar het om de gehanteerde limieten gaat. Daarmee wordt blootgelegd dat er op dit punt een aanzienlijk verschil bestaat tussen Wtk 1992 en Tcr. De regering zegt daarover in de memorie van antwoord : «... hoewel bevestigd is dat de limieten van artikel 12 Tcr slechts gelden voor gekwalificeerde deelnemingen in de zin van de Tcr bestaat de indruk dat zulks hier en daar ertoe geleid heeft dat artikel 12 Tcr nog eens nader wordt bezien».

Welke gremia zijn met hier en daar bedoeld? Door «wie» wordt artikel 12 Tcr nog eens nader bezien?

Deze leden vroegen of de passage: «iedere meer dan 5%-deelneming van een kredietinstelling in een niet-financiële onderneming mag nimmer meer dan 15% van het eigen vermogen van de kredietinstelling bedragen. Al zulke ondernemingen tezamen mogen nimmer meer dan 60% van het eigen vermogen van de betrokken kredietinstelling bedragen» het eindoordeel van de regering bevat. Zo ja, waarom wordt dit eindoordeel dan niet in de vorm van een nota van wijziging aan de Kamer toegezonden?

In elk geval wordt met deze passage voorkomen dat met de Wtk 1992 zelfs een stringenter regime in Nederland gaat gelden dan momenteel de Wtk 1978 vraagt bij een limiet van 20% van het eigen vermogen, waarbij alleen de gekwalificeerde deelnemingen (momenteel 5%) worden meegeteld. Is de regering daarom met deze mogelijke nuancering gekomen?

De leden van de D66-fractie waren er niet van overtuigd dat het niet verlenen van een verklaring van geen bezwaar (vvgb) op grond van niet altijd duidelijke criteria als «gezond bankbeleid» en «ongewenste ontwikkeling van het kredietwezen», terwijl sprake is van deelnemingen kleiner dan 15 procent en gezamenlijk minder dan 60%, de beste voorwaarde schept voor het Nederlandse bedrijfsleven. Deze leden vroegen of de

vervlechting van financiële instellingen en de industrie in bij voorbeeld Duitsland niet heeft aangetoond dat positieve effecten zijn te verwachten van nauwere banden tussen financiële instellingen en het overige bedrijfsleven.

4.5. Raakvlakken met andere wetten inzake financiële instellingen, markten en diensten

Inzake de coördinatie en registratie van kredietopneming door Nederlanders binnen de EEG, merkt de regering op dat een Nederlander in het buitenland krediet kan opnemen zonder dat wat de kredietinstelling betreft sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening, dat op dat moment de regels van de desbetreffende staat van toepassing zijn en dat derhalve geen registratie of toetsing bij het Nederlandse Bureau Kredietregistratie plaatsvindt. De leden van de CDA-fractie meenden dat er gegronde redenen zijn om op Europees niveau te komen tot coördinatie en registratie van verstrekte kredieten. Zij vroegen de regering of aan een Europese coördinatie en registratie van de kredietenverstrekking wordt gewerkt.

5. Enkele onderwerpen in het kader van de Wet toezicht kredietwezen 1992 nader bekeken

5.1. Definities

De leden van de VVD-fractie hadden aan de hand van het antwoord van de regering vastgesteld dat zij er niet voor geopteerd heeft de Nederlandse definitie van «kredietinstelling» met de communautaire definitie te laten overeenstemmen. Dat moet toch invloed hebben op het uitgeoefende toezicht? Vallen bijkantoren van financiële instellingen uit andere lidstaten, die zich wel op de Tcr-definitie baseren, daardoor niet onder een andere toezichtsnorm?

Zij stelden vast dat de regering erkent dat het mogelijk is dat een kredietinstelling uit een derde land bij het vestigen van een dochterinstelling in de Gemeenschap naast andere vestigingscriteria ook de nog bestaande verschillen tussen de toezichtstelsels in de lidstaten in haar overwegingen betreft. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat het toezicht in een aantal zuidelijke lidstaten vooralsnog niet wat strengheid betreft is te vergelijken met dat van bijvoorbeeld DNB.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe frequent de gedetailleerde rapportages en de genoemde balansposten moeten worden gecontroleerd door DNB.

5.2. Integriteit van – de bestuurders van – een kredietinstelling

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar aanleiding van het antwoord op de vragen over het toezicht op de kwaliteit van de bestuurders van bijkantoren van een kredietinstelling uit een andere lidstaat hoe in een concreet geval de Bank, die immers niet het toezicht uitoefent, toch kan constateren dat er aanleiding is om bij de collega-toezichthouder de kwaliteit van de bestuurder aan de orde te stellen. Hoe kan de Bank aan de informatie hierover komen, zonder dat het initiatief door de collega-toezichthouder is genomen?

Een bijkantoor van een kredietinstelling uit één van de lidstaten is niet onderworpen aan een vergunningsprocedure in Nederland, maar valt

onder het lidstaat-van-herkomst-toezicht, zo merkten de leden van de VVD-fractie op.

Toetsing van de bestuurders door DNB vindt niet plaats. De vraag betreffende de kwaliteit van de bestuurders zal dus alleen, in afgeleide zin, tussen DNB en haar collega-toezichthouder in de lidstaat van herkomst aan de orde gesteld kunnen worden. Dat zal DNB dus alleen kunnen doen, als daar aanleiding toe bestaat. Maar dan is de betrokken bestuurder toch reeds aan het «disfunctioneren»?

Wat is de procedure, indien in een bijkantoor van een financiële instelling uit een andere lidstaat een Nederlandse directeur wordt aangesteld die een minder goede bancaire reputatie in ons eigen land heeft opgebouwd? Zal betrokkene niet primair beoordeeld worden door de toezichthouder van de desbetreffende lidstaat?

5.3. Vergunningvereisten

De leden van de VVD-fractie waren er niet gerust op dat – gegeven het antwoord van de regering waarin wordt voorop gesteld dat geen enkele vergunningsprocedure bestand is tegen bewuste misleiding en kwade trouw – dubieuze banken zoals BCCI met de in de Wet toezicht kredietwezen 1992 neergelegde vergunningsprocedure geweerd kunnen worden. Deze leden hadden alle vertrouwen in de taakuitoefening door DNB, maar wettelijke grondslagen dienen die taakuitoefening toch te structureren?

5.4. Monetair toezicht

Herhaaldelijk wordt in de memorie van antwoord gesteld dat bij de ingang van de derde fase van de EMU het monetaire beleid op communautair niveau door de ECB zal worden bepaald. Op dat moment dient artikel 26 van de Bankwet te worden ingetrokken, zo hadden de leden van de CDA-fractie begrepen. Dit betekent dat daarmee de coördinatie van het monetaire beleid dat tot de verantwoordelijkheid wordt gerekend van de Minister van Financiën, wordt beëindigd. Dit houdt tevens in dat daarmee ook de parlementaire controle vanuit Nederland beëindigt. Essentieel is om te vernemen of op datzelfde moment de bevoegdheden van het Nederlandse parlement kunnen worden uitgeoefend door het Europese parlement?

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Bank alle kredietinstellingen, dus ook bijbanken van banken uit een andere lidstaat, kan verplichten tegoeden bij haar aan te houden in de vorm van kasreserves.

Deze leden erkenden dat in de tweede fase van de EMU de integratie van de Europese financiële markten tot stand moet komen. Toch zagen zij een discrepantie tussen de beoogde flexibiliteit van de monetaire autoriteit en de formele verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, die verantwoordelijk blijft, maar vooraf geen goedkeuring behoeft te geven voor bij voorbeeld algemene voorschriften voor kredietinstellingen. Hoe is de politieke verantwoordelijkheid dan ook materieel te handhaven?

De leden van de VVD-fractie waren nog niet erg onder de indruk van het antwoord van de regering op hun vraag waarom de overlegpraktijk in de bestaande Wtk 1978 van «in overleg met» veranderd moet worden «na overleg met». De regering vindt toch zelf dat de overlegtraditie met de representatieve organisaties zoveel mogelijk moet worden voortgezet? De regering meent dat lange overlegprocedures met de representatieve organisaties bij de uitwerking van het monetaire instrumentarium niet

passen bij de harmonisatie in de tweede en derde fase. Maar kan de regering voorbeelden noemen waarbij in het recente of langere verleden de «in overleg met»-procedure «lange» tijd heeft genomen? Deze leden konden zich dit nauwelijks voorstellen.

5.5. Solvabiliteitstoezicht

De leden van de PvdA-fractie drongen er op aan dat de Kamer kennis kan nemen van de richtlijnen van de Bank ex artikel 19 Wtk 1992.

5.6. Liquiditeitstoezicht

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de mogelijkheden van het nationale liquiditeitstoezicht niet sterk verminderd zijn, is het antwoord dat de mogelijkheden niet zijn verminderd. De leden van de VVD-fractie hadden daarbij echter het monetaire toezicht en niet het bedrijfseconomische toezicht op het oog. Bij het eerstgenoemde toezicht zijn de mogelijkheden toch sterk verminderd?

5.8. Structuurbeleid bank-en verzekeringswezen

De leden van de PvdA-fractie hadden begrepen dat de regering overtuigd is dat er door de benodigde vvgb voldoende toezicht is op een bank-/verzekeringsconcern. Zij zagen hierin een grote discrepantie met de uitlatingen van de directeur van DNB de heer drs. T de Swaan op een congres in Tilburg op 22 oktober 1992 (zie onder andere Het Financieele Dagblad van 23 oktober 1992). Zij constateerden grote zorg bij de toezichthouder over de financiële machtsconcentraties die zijn ontstaan en het onvoldoende geharmoniseerde toezicht op banken dan wel verzekeringsmaatschappijen.

Zij verzochten de regering uitvoerig in te gaan op de belangrijkste knelpunten die de heer De Swaan noemt, zoals:

- * de juridische scheiding, zoals vereist volgens het structuurregime wordt in de praktijk doorbroken;
- * de macht berust bij de holding en het toezicht heeft de werkmaatschappij als aangrijpingspunt;
- * er is een mogelijkheid dat er gewerkt wordt met toezichtarbitrage, door activiteiten binnen het concern daar onder te brengen waar het toezicht het soepelst is.

Vervolgens vroegen zij een reactie op de door de heer De Swaan gesignaleerde risico's te weten: de ondoorzichtige structuur, het «contagion-risk», relaties tussen concern-onderdelen en belangenconflicten.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering alsnog inhoudelijk in te gaan op de voordracht van de directeur van DNB prof. dr. A.H.E.M. Wellink op 7 april 1992. Ze vroegen ook een reactie op de voordracht van drs T. de Swaan, eveneens directeur van DNB, tijdens het EFACT-Congres op 22 oktober 1992 in Tilburg. De problematiek van de machtsconcentratie wordt door de regering blijkbaar niet als een «heet hangijzer» gezien. Deze leden zagen dat anders. Het marktaandeel van 80% van de drie grootste kredietinstellingen in Nederland is in vergelijking met andere lidstaten zonder meer hoog te noemen.

In de memorie van antwoord worden drie categorieën van holdings onderscheiden. Kunnen daarvan ook de Nederlandse voorbeelden worden gegeven?

Uit de antwoorden maakten de leden van de VVD-fractie op dat hun stelling dat een bank-/verzekeringsholding zich (gemakkelijk) aan het toezicht van DNB en Verzekeringkamer (VK) kan onttrekken, opgaat. Deze leden wezen op de vier nieuwe ontstane probleemgebieden bij het toezicht op de holdings, zoals verwoord door drs T. de Swaan:

1. de van de juridische structuur afwijkende organisatiestructuur;
2. het toezicht op de werkmaatschappijen, terwijl de feitelijke macht bij de holding berust;
3. de toezichtarbitrage;
4. het aspect van de machtsconcentratie.

Het bestaan van het Protocol is volgens deze leden in dit kader onvoldoende.

De leden van de D66-fractie vroegen op welke wijze de problemen ten aanzien van het toezicht op één concern waarin bank- en verzekeringssactiviteiten in elkaar zijn geschoven zullen worden ondervangen. Ook deze leden wezen in dit kader op een toespraak van de directeur van de Bank drs. T. de Swaan in Tilburg op 22 oktober 1992.

Protocol

Op verscheidene plaatsen in de memorie van antwoord wordt gewezen op de toezichtfunctie van de Nederlandse Bank en de Verzekeringkamer. Ook wordt ingegaan op het Protocol dat door de Nederlandse Bank en de Verzekeringkamer is gesloten. De leden van de CDA-fractie wensten te vernemen of het juist is dat dit Protocol op dit moment wordt geëvalueerd en dat naar alle waarschijnlijkheid de evaluatie begin 1993 beschikbaar kan zijn. De aan het woord zijnde leden gingen ervan uit dat de evaluatieresultaten aan de Tweede Kamer ter beschikking zullen worden gesteld.

Ook de leden van de D66-fractie vroegen wanneer de evaluatie van het Protocol zal worden afgerond.

Voorts stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of de uitkomsten van de evaluatie er mogelijkwijs toe zouden kunnen leiden dat in de dan wellicht van toepassing zijnde Wet toezicht kredietwezen 1992, een aantal veranderingen wordt aangebracht die voortvloeien uit de evaluatie van het Protocol.

Deze leden hadden over de toezichtfunctie van de Nederlandse bank en Verzekeringkamer behoefte aan een nadere uiteenzetting. Uit de memorie van antwoord meenden de aan het woord zijnde leden te proeven dat de regering voor een toezicht onder leiding van de Nederlandse Bank is, welke het toezicht uitoefent op een gemengde holding (bank-/verzekeringsholding). De leden van de CDA-fractie vroegen of dit zich wel verdraagt met de toezichtfunctie die de Verzekeringkamer moet uitoefenen op de verzekeringmaatschappijen. Er valt toch niet te ontkennen dat de Verzekeringkamer het toezicht sec op de verzekeringmaatschappijen dient uit te oefenen. De leden van de CDA-fractie wensten een uitgebreidere uitleg van artikel 2, vierde lid, Wet toezicht kredietwezen 1992, waarin is opgenomen dat de Nederlandse Bank met de Verzekeringkamer dan wel de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) samenwerkt in geval een kredietinstelling in een groep verbonden is met een verzekeringmaatschappij respectievelijk een effecteninstelling, teneinde de door de Geconsolideerd-toezichtrichtlijn aan de bank voorgeschreven samenwerking uitdrukkelijk in de wet te verankeren. De aan het woord zijnde leden leidden hieruit af dat bij het toezicht op een gemengde holding een primaat wordt verleend aan de Nederlandse Bank. Indien dit het geval is, maakten zij kenbaar hier grote

moeite mee te hebben omdat zowel het bancaire als het verzekeringstoezicht een onderscheiden specifieke deskundigheid vereisen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er inderdaad een verschil in de kwaliteit van het toezicht is tussen DNB en VK.

Zij herhaalden hun eerdere pleidooi om het Protocol wettelijk vast te leggen en neigden ertoe zelfs verder tegaan. Zoals zij reeds in het mondeling overleg over het wijzigen van het structuurbeleid (in november 1989) hadden beklemtoond, vreesden zij dat het bestaan van twee toezichthouders voor een bank-/verzekeringconcern uiteindelijk niet tot een adequaat toezicht zal leiden. Zij drongen erop aan de evaluatie van het Protocol op korte termijn uit te brengen en daarbij het instellen van één toezichthouder voor deze concerns, waarbij zij in eerste instantie aan DNB dachten, te betrekken, naast de mogelijkheid van gelijktrekken van de regels voor het solvabiliteitstoezicht van DNB en VK.

Vanzelfsprekend dient een en ander ook in EG-verband te worden bekeken. Zij vroegen of daar reeds aandacht wordt geschonken aan het steeds complexer wordende toezicht op deze concerns. Uit de memorie van antwoord was hun niet gebleken dat dit overal adequaat is geregeld; integendeel, slechts België kent een Protocol zoals Nederland dat kent. Zij vroegen of dit niet de zwakke schakel zal worden in de totale toezichtsketen, zoals vastgelegd in de bankenrichtlijnen.

De leden van de VVD-fractie waren het niet eens met het antwoord van de regering dat er thans geen noodzaak is om de inhoud van het Protocol wettelijk vast te leggen. De beantwoording van de vragen van deze leden bevestigde hun opvatting dat een wettelijke regeling van het geïntegreerde toezicht, zoals door het Protocol beoogd, eigenlijk niet mag ontbreken. Deze leden vonden de situatie in Canada en Denemarken interessant. Zij bleven betwijfelen of het banktoezicht, zoals dat op basis van de Wtk 1978/1992 wordt uitgeoefend, wel is toegesneden op de situatie van een kredietinstelling, die deel uitmaakt van een bank-/verzekeringconcern. Wordt een nieuw lid van de Raad van Bestuur van een bank-/verzekeringsholding door DNB «gescreend»?

5.9. Geheimhouding en informatie-uitwisseling

De leden van de VVD-fractie vroegen in het voorlopig verslag waarom de ene toezichthouder (DNB, VK of STE) niet verplicht is gegevens te verstrekken aan de andere toezichthouder teneinde het toezicht van die ander mogelijk te maken. Uit het antwoord van de regering komt naar voren dat de desbetreffende informatie-uitwisseling verstrekt mag worden aan een andere toezichthouder, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Deze leden meenden echter dat er alle reden is die verstrekking tot een verplichting te maken. Waarom is de regering hier zo terughoudend? De banktoezichthouders van de lidstaten kennen uit hoofde van de verschillende EG-bankenrichtlijnen reeds wel verplichtingen om wederzijds informatie uit te wisselen.

5.13 Voorkomen van misbruik van voorwetenschap

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie geeft de regering de volgende antwoorden. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft een gedragscode ontwikkeld inzake misbruik van voorkennis. Die gedragscode komt erop neer dat leden van de NVB verplicht zijn een fysieke of ten minste duidelijk procedurele scheiding aan te brengen tussen krediet-, emissie- en effectenbemiddelingsbedrijf.

De cliënten moeten van het bestaan van «chinese walls» op de hoogte worden gebracht. Maar «chinese walls», zo meenden de VVD-leden, reiken niet tot «in de hemel». De verantwoordelijke leden van de Raad van Bestuur van een holding kijken daar nu juist overheen. De holding is daar ook voor opgericht. De Angelsaksische wereld, waar banken al langer op niet-financiële terreinen actief zijn, kent dan ook een strenge wettelijke regeling die de «chinese walls» overeind houdt. Dit is ook nodig ter bescherming van de desbetreffende functionarissen. Voor de leden van de VVD-fractie kon er daarom geen twijfel over de noodzaak van sluitende regelgeving bestaan.

Is de regering daar alsnog toe bereid, zo vroegen zij.

Artikelen

Artikel 82.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat alle toezichtkosten zoveel mogelijk moeten worden doorberekend aan de veroorzakers van die kosten. Zij zagen niet in waarom bij andere toezichthouders deze kosten wel dienen te worden verhaald en bij de Wtk niet. Zij vroegen hoe hoog de kosten ongeveer zijn die met het toezicht in gevolge de Wtk 1992 zijn gemoeid.

Toelichting bij de nota van wijziging

7. Aanleiding

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de naam van de wet wijziging behoeft nu door de nota van wijziging ook de Geconsolideerd-toezicht-richtlijn (Gtr) wordt geïmplementeerd.

8. Implementatie van de nieuwe Geconsolideerd-toezicht-richtlijn

8.2. Begrippen

De leden van de PvdA-fractie achtten het wenselijk om de begrippen «financiële holding», «gemengde holding» en «bank-/verzekerings-holding» op te nemen bij de definities in artikel 1, daar dit de duidelijkheid van de wet ten goede komt, ook al is de consequentie voor de toezichthouder niet zo groot.

Zij vroegen of de definitie uit de Gtr van «gemengde holding» een andere is dan die waarvan in het overzicht van paragraaf 5.8. sprake is. Zagen zij het goed dat in de Gtr-definitie de elementen zitten die in 5.8. bij de definitie van «bank-/verzekeringholding» staan?

Deze leden vroegen hoe de Bank onderscheid zal maken tussen volledige en proportionele consolidatie en wat de invloed van dit onderscheid zal zijn op het geconsolideerde toezicht.

8.4. Toezicht en financiële holdings

De leden van de PvdA-fractie vroegen of zij het goed begrepen hadden dat a. de financiële holding op zichzelf, als het een kredietinstelling is, onder toezicht staat en b. bij de beoordeling wordt betrokken voor het toezicht op de dochter-kredietinstelling of financiële instelling.

8.5. Toezicht en gemengde holdings

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Bank via toezicht op dochter-kredietinstellingen van een gemengde holding ook eventueel

inlichtingen kan verkrijgen over andere dochters uit die holding, zoals verzekeringsmaatschappijen. Voorziet artikel 54 Wtk 1992 hier nu wel in?

8.6. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen (banken-)toezichhouders

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat ingevolge de Gtr en de Wtk 1992 de Bank de mogelijkheid heeft om samen te werken met andere toezichthouders. Zij vroegen of er ook een verplichting bestaat en of deze anderzijds ook wettelijk is (of wordt) vastgelegd voor de andere toezichthouders. Zij vroegen of dat laatste bij de voorliggende wet door middel van partiële wijziging van andere wetten kan worden geregeld.

11. Overige wijzigingen in het wetsvoorstel

11.3. Implementatie van EG-bankenrichtlijnen door middel van door de Bank vastgestelde regelingen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de delegatie van de implementatie van de genoemde bankenrichtlijnen in overeenstemming is met de bedoelingen van de EG, om zo veel mogelijk de implementatie bij wet te regelen.

De voorzitter van de commissie,
Linschoten

De griffier van de commissie,
De Gier