

Vergaderjaar 1992-1993

23 170**Opneming in de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, de Wet toezicht beleggingsinstellingen en de Wet toezicht effectenverkeer van bepalingen betreffende de informatie-uitwisseling tussen Nederlandse en buitenlandse instanties die belast zijn met het toezicht op financiële markten of op natuurlijke personen en rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Inleiding**

In toenemende mate wordt de behoefte gevoeld om het voor autoriteiten, die toezicht op een financiële deelsector houden, mogelijk te maken dat zij informatie uitwisselen met Nederlandse en buitenlandse toezichthouders uit andere deelsectoren, alsmede met buitenlandse collega-toezichthouders uit dezelfde deelsector. De behoefte tot uitwisseling van informatie vloeit voort uit de steeds grotere vervlechting van de diverse financiële sectoren, de internationalisering van de financiële markten, de steeds verdergaande tendens tot vorming van financiële conglomeraten, fusies en overnames, en hangt daarnaast samen met de liberalisering van het structuurbeleid voor het bank- en verzekeringswezen. De geheimhoudingsverplichtingen in de diverse wettelijke bepalingen staan echter thans een dergelijke informatie-uitwisseling in de weg, behoudens enkele uitzonderingen. Om bovengenoemde redenen, alsook met het doel de informatie-uitwisseling uit hoofde van de toezichtswetten op financieel gebied zoveel mogelijk een uniforme basis te geven, beoogt dit wetsvoorstel een verruiming te geven van de mogelijkheden voor toezichthouders op financieel gebied om informatie uit te wisselen zowel op het nationale als op het internationale vlak.

Deze verruiming kan plaatsvinden door de opneming van nieuwe bepalingen c.q. het wijzigen van bestaande bepalingen, waarbij uitzonderingen op de geheimhoudingsbepalingen in de respectieve wetten worden gemaakt. Om dit te bereiken, dienen vier toezichtswetten te worden gewijzigd: de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (Wtv), de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) en de Wet toezicht effectenverkeer (Wte). Door de verruiming wordt aan de in deze wetten bedoelde toezichthouders de bevoegdheid verleend om, onder bepaalde voorwaarden, informatie uit te wisselen met andere nationale toezichthouders en met buitenlandse overheidsinstanties of van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met het toezicht op financiële markten of op natuurlijke

personen en rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn. Het gaat hierbij om informatie die is verkregen zowel bij de uitvoering van de toezichthoudende taak als ter uitvoering van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties en verdragen tot informatie-uitwisseling.

De nieuwe bevoegdheden met betrekking tot informatie-uitwisseling die daartoe in dit wetsvoorstel worden geschapen, houden niet in dat aan de toezichthouders ook principieel nieuwe bevoegdheden worden gegeven ten behoeve van hun eigen toezichtstaak. Die taak ligt immers vast in de specifieke toezichtswet. Het introduceren van deze bevoegdheden impliceert voorts niet dat door dit wetsvoorstel aan de toezichthouders een plicht wordt opgelegd om informatie uit te wisselen voorzover dat voorheen niet het geval was; het zijn bevoegdheden waarvan gebruik kan worden gemaakt. Dit neemt evenwel niet weg dat bij verdrag verplichtingen tot informatie-uitwisseling kunnen worden aangegaan; evenzo is het ook mogelijk dat nieuwe verplichtingen ontstaan ten gevolge van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Tevens wordt bij dit wetsvoorstel van de gelegenheid gebruik gemaakt om vier verdere aanpassingen aan te brengen.

Ten eerste worden de strafbaarstellingen en de geheimhoudingsbepaling in de Wtv in lijn gebracht met de drie andere toezichtswetten.

Ten tweede wordt, om volledigheidshalve rekening met de moderne technologie te houden, de term «boeken en bescheiden» aangevuld met «andere informatiedragers». Deze term komt voor in de controle- en geheimhoudingsbepalingen van drie van de vier wetten (de Wtk 1992 voorziet reeds in «andere informatiedragers»).

Ten derde worden de geheimhoudingsbepalingen in de Wtv, Wtb en Wte aangepast teneinde de vertrouwelijke behandeling van informatie die van een andere toezichthouder afkomstig is, wettelijk vast te leggen (ook hierin voorziet de Wtk 1992 reeds).

Ten vierde wordt aan de Nederlandse toezichthouders op financiële instellingen voorgeschreven dat zij informatie uitwisselen met andere Nederlandse toezichthouders op financiële instellingen inzake de deskundigheid en betrouwbaarheid of antecedenten van bestuurders van instellingen die onder toezicht staan.

Ter voorkoming van distorsies in de informatieverstrekking wordt voorgesteld de regeling van de informatie-uitwisseling in alle genoemde wetten tegelijk in te voeren.

Ter zake van dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de betrokken Nederlandse toezichthouders, te weten, De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), de Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE). In haar commentaar¹ op het wetsvoorstel heeft DNB met name de aandacht gevraagd voor een verdere harmonisatie van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht, de positie van de Vereniging voor de Effectenhandel bij informatie-uitwisseling en het gebruiken van informatie, die ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder is ingewonnen, voor het eigen toezicht. De toezichthouders kunnen zich met dit wetsvoorstel verenigen. Met hun commentaar is voor zover mogelijk rekening gehouden.

Hieronder zal nader worden ingegaan op het belang van informatie-uitwisseling, op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestaande wetten, op de reikwijdte en inhoud van de regeling, op de dereguleringsaspecten en de budgettaire gevolgen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2. Belang van informatie-uitwisseling

De financiële dienstverlening heeft de afgelopen jaren een meer internationaal karakter gekregen¹. Deze internationalisering is sterk gestimuleerd door de gestage vrijmaking van het grensoverschrijdende kapitaal- en dienstenverkeer in diverse landen en op diverse terreinen. Op het nationale en internationale vlak is er voorts sprake van een vervaging van de strikte scheiding tussen banken, verzekeraars en andere financiële instellingen. De financiële sector in en buiten Europa is bezig om zich op de komende interne markt van de EG voor te bereiden.

Men bedient zich daarbij van allerlei strategieën – fusies, overnames en samenwerking – gericht op het behouden dan wel het verkrijgen van een gunstige uitgangspositie voor, onder andere, het aangeboden dienstenpakket en het geografisch werkterrein. De liberalisering van het Nederlandse structuurbeleid is mede door deze tendens ingegeven.

De combinatie van verschillende financiële activiteiten in één concern en de beschreven internationalisering brengen met zich dat het toezicht op de desbetreffende deelsectoren en de samenwerking tussen de betrokken (nationale en buitenlandse) toezichthouders daarop dienen te zijn afgestemd. Zo kan informatie-uitwisseling tussen toezichthouders van groot belang zijn daar waar het de beoordeling van bestuurders op betrouwbaarheid en deskundigheid betreft. Een toezichthouder zou bij zo'n beoordeling – in aanvulling op zijn eigen bevoegdheden – een andere toezichthouder om informatie kunnen vragen. In dergelijke gevallen kan de bevoegdheid tot informatie-uitwisseling van wezenlijk belang zijn voor een doelmatig toezicht, ook omdat malafide partijen steeds vaker grensoverschrijdend opereren in hun pogingen om toezicht te vermijden of te bemoeilijken. Gelet op de hierboven beschreven ontwikkelingen van vervlechting, liberalisering en internationalisering op de financiële markten, kunnen te beperkte bevoegdheden op het gebied van informatie-uitwisseling steeds meer een belemmering vormen voor een adequaat toezicht. Een adequaat toezicht zal beter gewaarborgd zijn wanneer de toezichthouders over veelzijdige informatie kunnen beschikken. Deze argumenten pleiten voor zowel nationale (zoals tussen de toezichthouders uit hoofde van respectievelijk de Wtk 1992, Wtv, Wtb en Wte) als internationale informatie-uitwisseling.

De gedachte om informatie tussen toezichthouders uit te wisselen is niet nieuw. Dit blijkt onder meer uit reeds bestaande, hieronder nader te behandelen, bepalingen in de Nederlandse toezichtswetten alsmede uit het Protocol tussen DNB en de Verzekeringskamer inzake het te voeren structuurbeleid². Ook op internationaal niveau wordt aan informatie-uitwisseling tussen toezichthouders een steeds zwaarder belang toegekend. Hier zij met name vermeld de aandacht die de Europese Gemeenschap aan dit vraagstuk besteedt. Zo wordt onder andere in de richtlijn betreffende publicatie van gegevens bij verwerving en overdracht van een belangrijke deelneming in een ter beurse genoteerde vennootschap (88/627/EEG) aan dit element bijzondere aandacht geschonken. Ook de richtlijn inzake instellingen voor collectieve belegging in effecten (85/611/EEG), de richtlijn tot coördinatie van de voorschriften inzake transacties van ingewijden (89/592/EEG), de eerste coördinatierichtlijn schadeverzekering (73/239/EEG), de eerste coördinatierichtlijn levensverzekering (79/267/EEG) en de eerste coördinatierichtlijn bankwezen (77/780/EEG), kennen bepalingen op grond waarvan de respectieve toezichthouders elkaar informatie verstrekken en alle medewerking verlenen die nodig is bij de uitoefening van hun taken. In de tweede coördinatierichtlijn bankwezen (89/646/EEG) is voorts een bepaling opgenomen teneinde banktoezichthouders in staat te stellen

¹ Zie bijvoorbeeld de toelichtende nota bij het Verdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten inzake informatie-uitwisseling op effectengebied (Kamerstukken II 1990/91, 21 899).

² Zie Kamerstukken II 1990/91, 21 800 IX B, nr. 4.

om, zonder het overtreden van hun geheimhoudingsverplichting, op vertrouwelijke basis informatie uit te wisselen met zowel nationale als buitenlandse toezichthouders op kredietinstellingen, verzekeraars, het effectenverkeer en beleggingsinstellingen. Een gelijksoortige bepaling is opgenomen in de derde coördinatierichtlijn schadeverzekering (92/49/EEG) en de derde coördinatierichtlijn levensverzekering (92/96/EEG). Voorts valt te wijzen op de aandacht die aan deze zaken wordt besteed in het kader van de Bank for International Settlements (BIS) bij de gezamenlijke besprekingen tussen toezichthouders op het bankwezen met toezichthouders op zowel het effecten- als het verzekeringswezen. Ook in het kader van de International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), een organisatie van effectentoezichthouders, wordt intensieve aandacht besteed aan internationale informatie-uitwisseling en samenwerking. Tenslotte kan worden vermeld dat een OESO-rapport onder meer concludeert dat: «Ingeval verschillende nationale en functionele toezichthouders op verschillende onderdelen van een financieel concern toezicht uitoefenen, moeten regelingen worden ontwikkeld voor de uitwisseling van informatie. De huidige bilaterale en multilaterale inspanningen om tot zulke regelingen te komen, moeten worden geïntensiveerd. De persoonlijke contacten en het wederzijds vertrouwen dat ontstaat tijdens dit proces zullen van onschatbare waarde blijken te zijn in tijden van crisis»³.

Dat Nederland positief staat tegenover internationale informatie-uitwisseling blijkt tevens uit het verdrag dat tussen Nederland en de Verenigde Staten is gesloten inzake informatie-uitwisseling op effectengebied⁴.

3. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de huidige bepalingen in de toezichtswetten op het gebied van informatie-uitwisseling

Systematiek van informatie-uitwisseling

De financiële markten en instellingen kunnen globaal in drie deelsectoren worden onderverdeeld: het bankwezen, het verzekeringswezen en, inclusief de activiteiten van beleggingsinstellingen, het effectenwezen. In verband hiermee kan op het gebied van informatie-uitwisseling onderscheid worden gemaakt naar twee soorten informatie-uitwisseling: a) tussen toezichthouders binnen één deelsector (hierna sectorale uitwisseling te noemen); en b) tussen toezichthouders in verschillende deelsectoren (hierna inter-sectorale uitwisseling te noemen). Een voorbeeld van sectorale uitwisseling is de samenwerking tussen de STE en DNB (als toezichthouder op beleggingsinstellingen) aan de ene kant met de Amerikaanse Securities and Exchange Commission aan de andere kant, op grond van eerdergenoemd verdrag. Een voorbeeld van inter-sectorale uitwisseling is de verstrekking van informatie tussen DNB en de Verzekeringskamer op basis van het eerdergenoemde Protocol inzake het structuurbeleid.

Voorts kan een onderscheid worden gemaakt naar de bron van de te verstrekken inlichtingen of gegevens. Het kan daarbij gaan om informatie die is of kan worden verkregen bij de uitvoering van de toezichthoudende taak, zoals neergelegd in de desbetreffende toezichtswet, en die daardoor voor het eigen «dossier» van de toezichthouder kan dienen. Daarnaast kan het ook gaan om informatie ten behoeve van de informatie-uitwisseling die niet op grond van de eigen toezichthoudende taak kan worden verkregen.

³ «Systemic risks in securities markets», OECD 1991, blz. 52.

⁴ Trb. 1990, nrs. 11 en 61. Opgemerkt zij dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Wtb en de Wte geen invloed hebben op de nakoming van de verplichtingen die door Nederland bij dat verdrag zijn aangegaan.

De bestaande wettelijke bepalingen

Wtk 1992 – De artikelen 65 en 66 van de Wtk 1992 voorzien reeds in de informatie-uitwisseling zoals door het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd. Die artikelen liepen op dit wetsvoorstel vooruit, zoals in de memorie van toelichting bij de Wtk 1992 werd aangekondigd⁵.

Wtv – Artikel 9a voorziet in sectorale uitwisseling, met andere EG-toezichthouders op verzekeraars, van gegevens of inlichtingen die afkomstig zijn uit het eigen dossier, of die op verzoek van een EG-toezichthouder rechtstreeks bij de desbetreffende instelling worden ingewonnen. Artikel 9b, dat bij de Wtk 1992 is ingevoerd, voorziet binnen Nederland in een inter-sectorale samenwerking met de toezichthouders op kredietinstellingen, beleggingsinstellingen en het effectenwezen voor zover er sprake is van een groepsrelatie tussen de betrokken instellingen.

Wte/Wtb – Artikel 24, eerste lid, onderdeel a, van de Wte en artikel 27, eerste lid, onderdeel a, van de Wtb openen de mogelijkheid van sectorale uitwisseling met buitenlandse toezichthouders. In de onderdelen b van de desbetreffende artikelen is voorzien in inter-sectorale uitwisseling op het nationale vlak. Door middel van de Wtk 1992 is deze inter-sectorale uitwisseling op nationaal vlak nog nader geregeld voor zover er sprake is van een groepsrelatie tussen de betrokken instellingen door de opnemings van artikel 24a Wte en artikel 27a Wtb. In het eerste lid van artikelen 24 Wte en 27 Wtb gaat het om informatie uit het eigen dossier verkregen uit hoofde van de uitvoering van de Wte c.q. Wtb. Het tweede tot en met vierde lid zowel van artikel 24 Wte als van artikel 27 Wtb bevat de bevoegdheid om rechtstreeks inlichtingen in te winnen en een onderzoek in te stellen ter uitvoering van een sectoraal verdrag tot informatie-uitwisseling.

Gevolgen van dit wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel maakt sectorale en inter-sectorale uitwisseling van informatie – verkregen bij de uitvoering van de eigen toezichthoudende taak – mogelijk, zowel op het nationale als op het internationale vlak.

Voorts wordt het inwinnen van gegevens of inlichtingen ter uitvoering van een verdrag tot informatie-uitwisseling of van een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder uit dezelfde deelsector mogelijk gemaakt. In die gevallen gaat het in het bijzonder om informatie die anders niet op grond van de eigen toezichttaak zou kunnen worden ingewonnen.

Onderscheiden naar de vier toezichtswetten heeft het wetsvoorstel de volgende verruiming ten opzichte van de bestaande situatie tot gevolg:

Wtk 1992 – inter-sectorale uitwisseling van informatie uit het eigen dossier, zowel op het nationale als op het internationale vlak; informatie-inwinning ter uitvoering van bindende besluiten van een volkenrechtelijke organisatie of een verdrag ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder op het kredietwezen⁶;

Wtv – inter-sectorale uitwisseling van informatie uit het eigen dossier, zowel op het nationale als op het internationale vlak; sectorale uitwisseling van informatie met toezichthouders uit niet-EG-landen; informatie-inwinning ter uitvoering van bindende besluiten van een volkenrechtelijke organisatie of een verdrag ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder op het verzekeringsbedrijf;

Wte/Wtb – inter-sectorale uitwisseling van informatie uit het eigen dossier op het internationale vlak.

⁵ Kamerstukken II 1991/92, 22 665, nr. 3, blz. 67, voetnoot 1.

⁶ Het betreft hier de verruiming ten opzichte van de Wtk zoals die luidde vóór de invoering van de artikelen 65 en 66 van de Wtk 1992, welke artikelen, zoals eerder is geïndiceerd, een min of meer voorlopig karakter hebben hangende aanneming van het onderhavige wetsvoorstel.

In verband met de wens van de Tweede Kamer, zoals geformuleerd in een amendement bij de Wtk 1992, voert dit wetsvoorstel voorts de verplichting in voor de nationale toezichthouders onderling informatie te verstrekken inzake de deskundigheid en de betrouwbaarheid van bestuurders, mits de toezichthouder van mening is dat deze gegevens ook van belang zijn voor de taken van de collega-toezichthouders. Dit zal met name bij financiële conglomeraten veelal het geval zijn. Hiermee wordt voldaan aan mijn toezegging tijdens de plenaire behandeling van de Wtk 1992⁷.

4. Reikwijdte en inhoud van de regeling inzake informatie-uitwisseling

De informatie-uitwisseling zal uitsluitend geschieden met overheidsinstanties of van overheidswege aangewezen instanties die zijn belast met het toezicht op financiële markten of op natuurlijke personen en rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn. De hier bedoelde informatie-uitwisseling heeft dus uitdrukkelijk geen betrekking op opsporing van strafbare feiten of op fiscale zaken, doch alleen op uitwisseling van administratieve informatie om de uitvoering van de desbetreffende nationale toezichtsregelingen te kunnen ondersteunen. Dit wil echter niet zeggen dat eenmaal vanuit Nederland verstrekte informatie nooit in een buitenlandse strafrechtelijke procedure zou kunnen worden gebruikt; hierop wordt later in deze paragraaf ingegaan.

Dit wetsvoorstel heeft geen invloed op de inhoud en reikwijdte van het toezicht op grond van de respectieve toezichtswetten. De bestaande verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende toezichthouders (zoals geregeld in de Wtk 1992, Wtv, Wtb en Wte) blijft uiteraard onverkort bestaan en wordt niet door dit wetsvoorstel aangetast.

De in de Wtk 1992, Wtv, Wtb en Wte op te nemen informatie-uitwisselingsbepalingen bevatten over het algemeen een bevoegdheid (derhalve geen verplichting) voor de toezichthouder om, onder bepaalde voorwaarden, informatie met nationale en buitenlandse toezichthouders op het gebied van financiële markten en instellingen uit te wisselen. Het gaat hier om een aanvullende bevoegdheid: daar waar EG-richtlijnen verplichtingen bevatten om informatie over specifieke onderwerpen uit te wisselen, worden c.q. zijn deze verplichtingen veelal elders in de desbetreffende wet opgenomen; daar waar EG-richtlijnen bepaalde verplichtingen inhouden dienen deze immers onverkort te worden nageleefd. Op één punt voorziet dit wetsvoorstel niet in een bevoegdheid maar in een verplichting tot informatie-uitwisseling, te weten op het, zoals hierboven in paragraaf 3 genoemd en hieronder nader te bespreken, terrein van deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders.

Voorts staat voorop dat iedere toezichthouder voor zijn toezichtstaak primair zelf tracht om met gebruikmaking van zijn bevoegdheden de nodige informatie te vergaren bij de onder zijn toezicht gestelden. Evenzeer moet duidelijk zijn dat de door een toezichthouder uit een ander land opgevraagde informatie omtrent een onder diens toezicht staande instelling op zichzelf niet een aanleiding mag zijn voor de toezichthouder in ons land om in diepgaande mate een onderzoek te doen en gegevens op te vragen, die anderszins nimmer uit hoofde van het in Nederland geldende toezicht zouden kunnen worden onderzocht. De gegevens of inlichtingen die zijn verkregen bij het inwinnen van informatie in een onderzoek door een toezichthouder, welk onderzoek is ingesteld ten behoeve van een buitenlandse toezichthoudende autoriteit

⁷ Handelingen II, 1992/93, 26 november 1992, blz. 28-2077.

op grond van een verdrag, zouden niet los van de eigen wettelijke taak mogen worden gebruikt door de toezichthouder die de informatie inwint. Duidelijk is echter wel dat indien deze gegevens reden tot zorgen opleveren de toezichthouder op grond van zijn eigen taken en bevoegdheden eventueel maatregelen zal treffen. Bij dat onderzoek is hij uiteraard gehouden binnen de grenzen van zijn bevoegdheden te blijven.

De bevoegdheid om informatie te verstrekken heeft zowel betrekking op de situatie waarin een andere toezichthouder om informatie verzoekt als op de situatie waarin het initiatief om informatie te verstrekken uitgaat van de toezichthouder die over de informatie beschikt.

Opgemerkt zij dat de desbetreffende informatie door de toezichthouders uit hoofde van de Wtk 1992, Wtv, Wtb of Wte (te weten: DNB, de Verzekeringskamer of de STE) slechts kan worden verstrekt aan een overheidsinstantie, of aan een door de overheid aangewezen instantie, die met een vergelijkbaar administratief toezicht is belast. Deze aanwijzing dient te blijken uit een expliciete wettelijke bepaling of een uitdrukkelijk bevoegdverklaring in het kader van de desbetreffende toezichtswetgeving.

Een organisatie die in het kader van zelfregulering voor (een deel van) de desbetreffende markt een eigen controlerende functie heeft zonder daartoe door de overheid te zijn aangewezen, heeft géén administratieve taak in bovenbedoelde zin en wordt daarom in dit verband niet gezien als «een door de overheid aangewezen instantie die met toezicht is belast». Deze organisatie valt derhalve niet in de categorie instanties waaraan op grond van het informatie-uitwisselingsartikel door een Nederlandse toezichthouder uit hoofde van de wet informatie kan worden verstrekt.

Zelfregulerende organisaties die daarentegen wél een bepaalde in of krachtens de wet neergelegde taak hebben, kunnen worden beschouwd als door de overheid aangewezen instanties waaraan wel informatie mag worden verstrekt. In dit verband is het van belang dat de Nederlandse Vereniging voor de Effectenhandel (VvdE) krachtens artikel 3 van de Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten van 25 maart 1992 (Stcrt. 1992, 63) in het kader van de Wte door de overheid met betrekking tot de prospectusrichtlijnen (EG-richtlijnen 79/279, 80/39, 82/121) als bevoegde autoriteit is aangewezen. De toezichthouders uit hoofde van de Wtk 1992, Wtv, Wtb en Wte zijn derhalve bevoegd om informatie te verstrekken aan de VvdE inzake dat werkkerrein voor zover aan de overige eisen die de wet stelt is voldaan.

Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat het vorenstaande niet betekent dat de VvdE op enige wijze kan worden aangemerkt als toezichthouder in de zin van deze wet. Evenzo dient te worden vastgesteld dat de informatie-uitwisselingswet niet toe of af doet aan de bestaande rechten en de verplichtingen van de VvdE als zelfregulerende organisatie. In dit verband wordt in het bijzonder gewezen op artikel 21 Wte dat de STE onder andere de bevoegdheid geeft informatie bij de VvdE in te winnen.

Een toezichthouder uit hoofde van de wet kan op eigen initiatief en gelet op zijn eigen verantwoordelijkheid informatie aan zo'n zelfregulerende organisatie verstrekken⁸. Een dergelijke informatie-verstrekking moet dan wel passen binnen de geheimhoudingsplicht van die toezichthouder zelf; dat wil zeggen dat het bekendheid geven van informatie slechts is toegestaan wanneer de wettelijke taak van de toezichthouder of de toezichtswet zelf dit met zich brengt.

Indien informatie-uitwisseling onderdeel uitmaakt van samenwerking tussen instellingen en geen strijd met de geheimhoudingsplicht oplevert, zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen met betrekking tot

⁸ Zie voorts blz. 7 van de memorie van antwoord ten behoeve van de Eerste Kamer bij de Wet toezicht effectenverkeer (Kamerstukken I 1990/91, 21 038, nr. 61a).

informatie-uitwisseling niet op de verstrekking van die informatie van toepassing.

In de bepalingen zijn de nodige voorwaarden opgenomen voor een zorgvuldig optreden door de toezichthouder.

De aangezochte toezichthouder dient steeds na te gaan of de belangen die door de desbetreffende toezichtswet worden beschermd zich in een concreet geval niet verzetten tegen informatie-uitwisseling met andere toezichthouders. Hiertoe, alsmede met het oog op het vanzelfsprekende belang dat de toezichthouder heeft bij het kennis hebben van hetgeen verder met de informatie gebeurt, moet de toezichthouder zich vergewissen van het doel waarvoor de informatie door de andere toezichthouder zal worden gebruikt. Dit zal daarom concreet moeten worden aangegeven door de verzoekende instantie, omdat anders deze toetsing onmogelijk is. Verzoeken die in het licht hiervan onvoldoende bepaald zijn, of verzoeken waarvan het beoogde doel onvoldoende bepaald is, zullen na deze eerste toetsing daarom moeten worden afgewezen.

Evenzo zullen door de toezichthouder verzoeken die een doel blijken te hebben dat niet past binnen het kader van het toezicht op financiële markten of op natuurlijke personen of rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn moeten worden afgewezen.

De Nederlandse instantie dient voorts de verstrekking van informatie aan de buitenlandse instantie te weigeren indien daardoor de Nederlandse wet of de Nederlandse openbare orde in het geding komt. Dit kan het geval zijn indien door uitvoering een onderzoek in Nederland in gevaar wordt gebracht. Andere voorbeelden van gevallen waarin dit een rol kan spelen zijn dat het verzoek van de buitenlandse toezichthouder op een extraterritoriale bevoegdheidsaanspraak berust of dat het zou leiden tot een inbreuk op essentiële belangen van de Nederlandse Staat.

Informatie kan slechts worden uitgewisseld wanneer de geheimhouding van de te verstrekken gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd. Anders gezegd; de toezichthouder die informatie ontvangt moet eveneens gehouden zijn tot geheimhouding van de ontvangen gegevens of inlichtingen. De aangezochte toezichthouder moet de vraag of «de geheimhouding van deze gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd» telkens beantwoorden in het licht van de geheimhouding waaraan zowel hijzelf als de andere betrokken toezichthouder is onderworpen. Het is echter niet de bedoeling van dit voorstel dat de geheimhouding waaraan de ontvangende toezichthouder is onderworpen, identiek moet zijn aan de geheimhouding die voor de verstrekking toezichthouder geldt. Wel moet er sprake zijn van een toereikende equivalentie. Daarbij zal de toezichthouder die inlichtingen verstrekt, moeten nagaan in hoeverre die inlichtingen door de ontvangende toezichthouder aan derden kunnen c.q. moeten worden verstrekt bijvoorbeeld omdat een wettelijke bepaling of een rechterlijke uitspraak daartoe dwingt.

Bovendien moet tenslotte voldoende zijn gewaarborgd dat door de toezichthouder die de gegevens ontvangt geen ander gebruik zal worden gemaakt van de verstrekte informatie dan voor het doel waarvoor deze informatie is verstrekt.

Uiteraard is het mogelijk dat de instantie de verkregen informatie achteraf wil gaan gebruiken voor een ander doel dan waarvoor aanvankelijk toestemming verleend was. In dat geval is een aanvullende toestemming vereist waarbij wederom een toetsing plaatsvindt aan de eerder genoemde criteria. Deze tweede toetsing heeft dan als uitgangspunt het nieuwe doel waartoe de informatie zal worden gebruikt.

Denkbaar is voorts dat een buitenlandse instantie een ander, niet-administratief gebruik zou willen maken van eerder verstrekte gegevens. Hierbij valt met name te denken aan het gebruik voor een strafrechtelijk onderzoek.

De eventuele honorering van dit verzoek zal pas plaatsvinden na overleg met de Minister van Justitie zowel omtrent de consequenties van het verstrekken van deze informatie voor eventueel voorgenomen strafrechtelijke onderzoeken of mogelijk onderhanden zijnde onderzoeken als omtrent de mogelijkheden en de begrenzings van de wederzijdse hulpen bijstandsmogelijkheden in het kader van internationale afspraken op het terrein van het strafrecht. Indien naar de mening van de Minister van Justitie het vigerende strafrechtbijstandsverdrag met het land van die toezichthouder de uitwisseling van de bepaalde informatie in principe mogelijk zou maken, kan toestemming worden verleend voor het andere gebruik. Zo wordt vermeden dat in justitiële procedures reeds bekende gegevens via een geheel nieuw te starten onderzoek en via geheel nieuw te starten procedures boven water zouden moeten worden gehaald.

In het kader van het toezicht op financiële instellingen wordt zo rekening gehouden met het belang van informatie-uitwisseling tussen verschillende landen terzake van de handhaving van het strafrecht. Indien de Minister van Justitie meent dat het niet juist zou zijn om toe te staan dat de uitgewisselde informatie strafrechtelijk wordt aangewend, dan zal de Nederlandse toezichthouder het verzoek daartoe weigeren. De grondslag daarvoor is dan dat het toestaan van dat verzoek zich niet zou verdragen met de Nederlandse openbare orde.

Binnen het kader van de onderhavige informatie-uitwisselingsartikelen is het de toezichthouders toegestaan om met andere toezichthouders structurele afspraken te maken over uitwisseling. Deze afspraken, veelal «memoranda of understanding» geheten, komen reeds voor bij sectorale uitwisseling op het internationale vlak.

Ten aanzien van de hierboven besproken randvoorwaarden voor informatie-verstrekking wordt tot slot nog het volgende opgemerkt. Die voorwaarden vormen als zodanig een voldoende kader voor een consistent beleid door de Nederlandse toezichthouders. Binnen dat kader zijn zij vrij een eigen beleid te ontwikkelen. Evenwel is het wenselijk dat de Nederlandse toezichthouders met het oog op een consistent beleid elkaar geïnformeerd houden over de aard van hun uitwisselingscontacten met buitenlandse toezichthouders. Dit gaat vooral op in die gevallen waarin, bijvoorbeeld, twee Nederlandse toezichthouders contacten hebben met eenzelfde buitenlandse instantie. Ik ga ervan uit dat in het regelmatige onderlinge overleg tussen de Nederlandse toezichthouders ook het optreden naar buitenlandse instanties ter sprake zal (blijven) komen. Zonodig kan daarbij tot nadere afstemming worden gekomen.

Mede in verband met het feit dat er in toenemende mate groepen financiële instellingen voorkomen die activiteiten uitoefenen op gebieden die het werkterrein van verschillende Nederlandse toezichthouders bestrijken, is het noodzakelijk dat deze toezichthouders elkaar informeren voorzover het betreft de voornemens, de deskundigheid en de betrouwbaarheid of antecedenten van de bestuurders van de desbetreffende financiële instellingen. Dit met die restrictie dat het alleen gegevens betreft die van dien aard zijn dat de betrokken toezichthouder vanuit zijn eigen ervaring en opvatting van mening is dat zulks voor de collega-toezichthouder van belang is of zou kunnen zijn voor diens wettelijke taak. Hierdoor wordt in de samenwerking van toezichthouders een «meerwaarde» gelegd.

Om dit doel te bereiken wordt aan de Nederlandse toezichthouders

een informatie-verplichting voorgeschreven ten aanzien van de gegevens omtrent de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de personen die het beleid (mede) bepalen van de onder toezicht staande instellingen, welke verplichting een belangrijk complement vormt op de in de vier wetten voorziene samenwerking tussen de toezichthouders⁹.

Hierbij wordt aangetekend dat de onderhavige informatie-verplichting alleen de gegevens of inlichtingen kan betreffen die de toezichthouder bij de vervulling van zijn taak heeft verkregen. De verplichting die voortvloeit uit het toe te voegen artikellid dwingt de toezichthouder niet om bepaalde informatie bij de ondertoezichtgestelde op te vragen ten behoeve van een andere toezichthouder voor het geval eerstgenoemde toezichthouder niet in de regelmatige uitoefening van zijn taak over deze gegevens of inlichtingen beschikt.

Als voorbeeld wordt erop gewezen dat de STE ingevolge de toevoeging van artikel 24a, vierde lid, van de Wte verplicht wordt om gegevens of inlichtingen waarover zij beschikt inzake de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de bestuurders van een effectenbemiddelaar of van een vermogensbeheerder te verstrekken aan een collega-toezichthouder¹⁰. Krachtens de artikelen 8, 9, 12, en 13 van de Wte zijn bepaalde categorieën effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders, waaronder degenen die lid zijn van een effectenbeurs, echter vrijgesteld van het verbod van respectievelijk artikel 6, en artikel 10 van de Wte; de STE beschikt daarom niet over bovenbedoelde gegevens met betrekking tot deze effectenbemiddelaars of vermogensbeheerders. Zij behoeft deze gegevens dan ook niet alsnog op te vragen uitsluitend ten behoeve van informatie-uitwisseling. Indien zij desondanks over deze gegevens uit hoofde van haar taak beschikt, bijvoorbeeld omdat zij gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om inlichtingen te vragen in artikel 21 Wte, dient zij deze wel aan collega-toezichthouders te verstrekken indien zij van oordeel is dat deze gegevens of inlichtingen van belang zijn voor het toezicht dat door die autoriteit wordt uitgeoefend.

De verplichting die voortvloeit uit de hierboven bedoelde nieuw geïntroduceerde collegiale informatie-uitwisseling brengt met zich dat de informatie, die door een Nederlandse toezichthouder van een buitenlandse toezichthouder is verkregen onder geheimhouding voor een bepaald omschreven doel, in principe zou moeten worden doorgegeven aan een andere Nederlandse toezichthouder. Dit zou echter onaanvaardbaar zijn voor de buitenlandse toezichthouder gelet op zijn eigen wettelijke geheimhoudingsplicht, zoals dit ook voor een Nederlandse toezichthouder die aan een buitenlandse toezichthouder informatie zou geven, onaanvaardbaar is op grond van de eigen wetgeving. Het bovenstaande geldt a fortiori voor het geval informatie-uitwisseling met een buitenlandse autoriteit plaatsvindt ingevolge een informatie-uitwisselingsverdrag of ter uitvoering van een EG-richtlijn.

Om dit bezwaar te vermijden is voorzien in een beperking in die zin dat de bovenstaande verplichting tot informatie-uitwisseling tussen Nederlandse toezichthouders niet geldt voor wat betreft inlichtingen of gegevens die zijn verkregen van buitenlandse toezichthouders. Dit verhindert de Nederlandse toezichthouder echter niet om zijn buitenlandse collega te verzoeken toestemming te verlenen om de onder geheimhouding verkregen informatie aan de Nederlandse collega toezichthouder ter beschikking te stellen.

Voorts scheidt het wetsvoorstel, zoals eerder opgemerkt en in lijn met de reeds bestaande bepalingen in de Wte en Wtb, de mogelijkheid voor toezichthouders om ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder informatie rechtstreeks bij een persoon of instelling in te winnen. Het gaat hierbij vooral om informatie die bij een onder toezicht gestelde berust, maar die de toezichthouder op grond van zijn eigen wettelijke

⁹ Artikelen 68 Wtk 1992, 9b Wtv, 27a Wtb en 24a Wte, welke artikelen de samenwerking tussen toezichthouders regelen wanneer er sprake is van instellingen die deel uitmaken van een groep. De onderhavige verplichting voor de toezichthouders om elkaar te informeren omtrent de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders van onder toezicht staande instellingen is daarentegen niet beperkt tot die gevallen waarin sprake is van een groepsverband.

¹⁰ Bijvoorbeeld de gegevens als bedoeld in artikel 9 van het Besluit effectenverkeer (Stb. 1991, 750) aangaande de werking van de bestuurder van een effecteninstelling en aangaande de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid.

taak niet opgevraagd heeft of niet zou kunnen opvragen, of om informatie die aanwezig is bij een persoon of instelling die niet onder toezicht is gesteld en om die reden niet op grond van de eigen taak door de toezichthouder kan worden verkregen. De noodzaak hiertoe laat zich verklaren door de constatering dat de toezichtsregelgeving in de diverse landen vanzelfsprekend niet eenzelfde inhoud en reikwijdte behoeft te hebben. Hierdoor, en als gevolg van de eerder gesignaleerde internationalisering, komt het voor dat in het ene land informatie aanwezig is die niet voor de toepassing van de aldaar geldende toezichtswetgeving maar wel voor die van een ander land van belang is¹¹. Aangezien zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat vanuit het ene land de wetten van een ander land worden overtreden en aangezien adequaat toezicht niet mogelijk is zonder internationale communicatie en samenwerking, moeten toezichthouders in staat worden gesteld elkaar door middel van informatie-inwinning behulpzaam te zijn.

Wel dient deze bevoegdheid tot informatie-inwinning met de nodige waarborgen te zijn omkleed. Het wetsvoorstel voorziet daarin als volgt. Een verdrag tot informatie-uitwisseling of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie moet aan de informatie-uitwisseling ten grondslag liggen. De beginselen die ten algemene voor informatieverstrekking gelden en die hierboven zojuist zijn besproken dienen ook in een verdrag te worden opgenomen. Dit zal per verdragspartner verschillen, een toetsing zal per geval moeten plaatsvinden.

Ook dient zo'n verdrag vanzelfsprekend ruimte te bevatten voor de weigering van een verzoek indien zo'n verzoek onvoldoende bepaald is of indien de uitvoering van dat verzoek strijdig is met de openbare orde of de Nederlandse wet. Indien deze situatie zich voordoet bij een aan Nederland gericht verzoek, zal de desbetreffende Nederlandse autoriteit steeds van die weigeringsgrond gebruik moeten maken. Ten derde dient de informatie-inwinning ten behoeve van een buitenlandse toezichthouder uit eenzelfde deelsector te geschieden. Dit heeft twee redenen: a) de toezichthouder uit dezelfde deelsector is goed in staat om te beoordelen of de informatie-inwinning dienstig is aan het toezicht op grond van de buitenlandse wetgeving die equivalent is aan de eigen wetgeving; b) op deze wijze wordt voorkomen dat een toezichthouder informatie inwint bij een instelling die niet onder zijn toezicht, maar onder het toezicht van een andere Nederlandse toezichthouder valt.

Opgemerkt zij dat het in de rede ligt dat de toezichthouder degene bij wie inlichtingen worden ingewonnen, op de hoogte zal stellen van het doel van het inwinnen van de informatie. Uiteraard heeft de toezichthouder de vrijheid om die mededeling niet te doen; zulks geldt vooral in die gevallen waarin het voor de buitenlandse toezichthouder nog van groot belang is, dat het onderzoek in alle vertrouwelijkheid kan worden voortgezet.

Voorts voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid dat een functionaris van een buitenlandse toezichthouder deelneemt aan het onderzoek dat in Nederland, op verzoek van die toezichthouder, wordt verricht. Die functionaris heeft daarbij dezelfde bevoegdheden als de Nederlandse functionaris die het verzoek uitvoert. Uiteraard dient de buitenlandse functionaris de aanwijzingen op te volgen van de persoon, die het onderzoek leidt. De redenen voor de opneming van deze mogelijkheid zijn evident; deelneming door de buitenlandse functionaris verhoogt de effectiviteit en doelgerichtheid van het onderzoek.

Tot slot wordt opgemerkt dat de verdragen, welke binnen het hierboven geschetste kader passen, bij voorkeur ter stilzwijgende

¹¹ Zie ook de toelichting bij de Tweede nota van wijziging bij de Wtb (Kamerstukken II 1989/90, 21 127, nr. 10, blz. 2).

goedkeuring aan de Staten-Generaal zullen worden overgelegd. De ervaring leert dat andere landen die worden benaderd terzake van afspraken tot informatie-uitwisseling, terugdeinzen voor de verdragsvorm. Zij achten dat veelal een te zwaar instrument, omdat zij, in tegenstelling tot Nederland, in staat zijn informatie-inwinningsverplichtingen aan te gaan zonder dat daartoe een verdrag moet zijn afgesloten. Teneinde te bereiken dat Nederland binnen een relatief korte tijd tot internationale afspraken kan komen, biedt de relatief snelle procedure van stilzwijgende goedkeuring enige uitkomst, zeker in het geval dat sprake is van verdragen die binnen bovenvermeld kader passen en die vergelijkbaar zijn met verdragen die eerder met andere landen zijn aangegaan. Het is de verwachting dat binnen afzienbare tijd de op 29 april 1993 te Washington D.C. ondertekende Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse administratieve bijstand bij de uitwisseling van informatie op het gebied van opties en termijncontracten aan de Staten-Generaal ter goedkeuring zal worden overgelegd. Deze overeenkomst vult de hierboven aan het slot van paragraaf 2 genoemde, eerdere overeenkomst op effectengebied met de Verenigde Staten aan.

Daarnaast zijn er contacten gelegd met andere landen met het oog op het sluiten van soortgelijke verdragen op effectengebied. Een en ander verkeert echter nog niet in een dusdanig stadium dat daarover concrete mededelingen kunnen worden gedaan.

5. Overige gevolgen van dit wetsvoorstel

a. Strafbaarstellingen Wtv

In de Wet op de economische delicten (WED, Stb. 1950, K 258) zal overtreding van de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel wat betreft de Wtk 1992, Wtb en Wte worden ondergebracht in de categorie 2° van artikel 1. Dit is in lijn met de strafbaarstelling met betrekking tot de andere voorschriften in die wetten. Indeling in de genoemde categorie heeft tot gevolg dat een opzettelijke overtreding als een misdrijf wordt beschouwd. Het ligt voor de hand de overtreding van bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel ook voor wat betreft de Wtv in dezelfde categorie in te delen. Immers, de in de Wtv opgenomen voorschriften zijn naar strekking, in soort en in belang identiek aan die welke zijn opgenomen in de Wtk 1992, de Wtb en de Wte. Bovendien is, zoals ook hierboven is opgemerkt, sprake van een toenemende vervlechting tussen de onderscheiden financiële deelsectoren en van een steeds verdergaande tendens tot vorming van financiële conglomeraten. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat gelijkwaardige strafbare feiten gelijkwaardig worden behandeld. In het verlengde hiervan zijn ook de overige strafbaarstellingen uit de Wtv in lijn gebracht met de andere toezichtswetten. Gezien de aard van de strafbare feiten is het gerechtvaardigd deze in de categorie 2° van artikel 1 van de WED op te nemen.

b. Uitbreiding van de term «boeken en bescheiden» met andere informatiedragers

Bij dit wetsvoorstel wordt voorts in de artikelen van de Wtv, Wte en Wtb waar de term «boeken en (zakelijke) bescheiden» voorkomt, *deze term* gewijzigd in «boeken, (zakelijke) bescheiden of andere informatiedragers»¹².

Overweging daarvoor is dat in toenemende mate algemeen gebruik wordt gemaakt van computerbestanden als basis voor de verwerking van de gegevens tot een boekhouding of een verslaglegging. Het gebruik van

¹² De Wtb en Wte gebruiken de term «boeken en bescheiden»; de Wtv de term «boeken en zakelijke bescheiden». De Wtk 1992 voorziet reeds in de toevoeging «andere informatiedragers».

de woorden «boeken en bescheiden» in deze wetten zou in dat verband dan ook – ten onrechte – kunnen worden gezien als een beperking voor de toezichthoudende instanties om zich niet te mogen informeren aan de hand van de elektronisch, magnetisch, optisch of anderszins opgeslagen basis-informatie, maar uitsluitend aan de hand van op papier afgedrukte informatie. Een dergelijke beperking heeft de tot op heden in de bovenstaande wetten gebruikte formulering nimmer op het oog gehad. Onder de term «boeken en bescheiden» worden ook thans de andere informatiedragers begrepen, ook waar dat niet expliciet is vermeld. Om echter voor de toekomst ieder misverstand ten aanzien van dit punt te vermijden is daarom volledigheidshalve in dit wetsvoorstel aan de woorden «boeken en bescheiden» ook «andere informatiedragers» toegevoegd. De consequentie van deze toevoeging voor de op de bovenstaande wetten gebaseerde besluiten of beschikkingen is nihil; steeds waar thans de term «boeken en bescheiden» wordt vermeld, moet deze worden gelezen als «boeken, bescheiden of andere informatiedragers». Tot slot zij opgemerkt dat met deze wetswijziging niet wordt beoogd enige interpretatie te geven van bepalingen in andere wetten die slechts van «boeken en bescheiden», of iets dergelijks, spreken.

c. Aanpassing van de geheimhoudingsbepalingen

Naast de zojuist besproken opnemings van de term «andere informatiedragers» worden de geheimhoudingsbepalingen in de Wte en Wtb verduidelijkt met de uitdrukkelijke plicht om informatie die van een andere toezichthouder ontvangen is geheim te houden¹³. Dit is het complement van de eis in de informatie-uitwisselingsartikelen in de vier toezichtswetten dat de geheimhouding van de te verstrekken informatie in voldoende mate is gewaarborgd. Hiermee wordt de bestaande praktijk gecodificeerd voor zover de toezichthouders reeds de beschikking hebben (gehad) over informatie van een andere toezichthouder. De uitdrukkelijke vermelding in de voorgestelde geheimhoudingsbepaling is thans wenselijk omdat, door het onderhavige wetsvoorstel, het voorzienbaar is dat respectievelijk DNB, de Verzekeringkamer en de STE meer uitgebreide contacten met andere toezichthouders zullen hebben. Aldus zullen zij, wanneer zij aan de ontvangende kant van een informatie-stroom staan, de verstreckende toezichthouder kunnen aantonen dat zij ook wettelijk gehouden zijn de desbetreffende informatie vertrouwelijk te behandelen. Hieraan zou, louter op basis van de geheimhoudingsbepalingen in de Wtb en Wte zoals deze thans luiden, kunnen worden getwijfeld omdat zij spreken van «gegevens of inlichtingen ingevolge deze wet verstrekt», hetgeen vooral duidt op informatie die van een onder toezicht staande instelling afkomstig is en niet zozeer op informatie afkomstig van een andere toezichthouder.

Voorts wordt de tekst van de geheimhoudingsbepaling in artikel 84 van de Wtv vervangen door een tekst die identiek is aan de geheimhoudingsbepalingen in de andere drie toezichtswetten. Artikel 84 van de Wtv is gebaseerd op de modelgeheimhoudingsbepaling zoals deze in de Aanwijzingen voor de Wetgevingstechniek voorkwam. In de Wtk 1992, Wte en Wtb wordt een strengere formulering gehanteerd in verband met de overweging dat het juist voor de financiële sector, en mede onder invloed van (toekomstige) EG-richtlijnen, van groot belang is dat informatie vertrouwelijk wordt behandeld. Dit geldt evenzeer voor het door de Wtv bestreken gebied zodat het logisch is de geheimhoudingsplicht in de Wtv op eenzelfde wijze te regelen.

¹³ Artikel 64 van de Wtk 1992 houdt hier reeds rekening mee.

6. Dereguleringsaspecten en budgettaire gevolgen

Het wetsvoorstel beoogt een uitbreiding van de in de Wtk 1992, Wtv, Wtb en Wte reeds opgenomen informatie-uitwisselingsbepalingen. Deze uitbreiding is noodzakelijk gelet op de steeds verdergaande branchevervaging en internationalisering op de financiële markten. De bevoegdheid tot informatie-uitwisseling wordt geregeld opdat het mogelijk blijft om een adequaat toezicht op financiële markten en instellingen uit te oefenen. Naar verwachting zullen hieruit geen onevenredige lasten voor de onder toezicht staande instellingen voortvloeien. Deze informatie-uitwisseling zal de efficiëntie van het toezicht kunnen verhogen. Immers, het bedrijfsleven kan baat bij informatie-uitwisseling hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een snellere afhandeling van een vergunningaanvraag. Voor zover de wet voorziet in een verplichting voor natuurlijke personen en rechtspersonen om gegevens of inlichtingen te verstrekken danwel mee te werken aan een onderzoek, zullen hieruit lasten voortvloeien. Het opleggen van deze verplichting is, in het licht van de eerder gesignaleerde (ook internationale) ontwikkelingen, gerechtvaardigd in het belang van een efficiënt toezicht en van de goede werking van de financiële markten.

De in dit wetsvoorstel voorziene informatie-uitwisseling brengt naar verwachting geen additionele kosten met zich voor de Rijksbegroting. De kosten die verbonden zijn aan de informatie-uitwisseling zullen door de respectieve toezichthouders worden gedragen.

In het algemeen zullen de kosten verbonden aan de uitvoering van deze regeling onderdeel uitmaken van de algemene kosten van de toezichthouders die worden doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen. Ten aanzien van hoge kosten die kunnen zijn verbonden aan specifieke verzoeken om informatie en die vallen buiten de normale routine-informatie-uitwisseling zal in ieder verdrag of memorandum of understanding een speciale afspraak worden gemaakt voor een verdeling van de betreffende kosten over de Nederlandse en buitenlandse toezichthouder. Hetzelfde geldt ten aanzien van kosten van onderzoek die op zichzelf per onderzoek relatief gering zijn maar die, getotaliseerd per jaar, onevenredig hoog uitvallen voor hetzij de Nederlandse hetzij de buitenlandse toezichthouder. Een bepaling van deze strekking is reeds opgenomen in het eerdergenoemde verdrag met de Verenigde Staten op effectengebied.

7. Artikelsgewijze toelichting

Voorzover nodig volgt hieronder een nadere toelichting op de artikelen van dit wetsvoorstel. Vanwege de gelijke inhoud van de aanpassingen van de vier toezichtswetten wordt, op enige uitzonderingen na, een en ander niet per artikel maar per soort bepaling toegelicht. Voorts kan deze toelichting de vorm hebben van een beknopt overzicht, nu de inhoud van de aanpassingen hierboven in het algemene deel uitvoerig is besproken.

De artikelen I onderdeel A, betreffende artikel 65, eerste lid, Wtk 1992, II onderdeel E, betreffende artikel 84, tweede lid, Wtv, III onderdeel C, betreffende artikel 27, eerste lid, Wtb, en IV onderdeel C, betreffende artikel 24, eerste lid, Wte, verruimen de mogelijkheden tot sectorale en inter-sectorale uitwisseling en leggen in de onderdelen a tot en met f vast wat de gronden zijn waarop in ieder geval de uitwisseling van informatie dient te worden geweigerd. Dat in artikel 65, eerste lid, Wtk 1992 de Minister van Financiën naast DNB wordt genoemd, houdt verband met het feit dat de Minister onder de Wtk 1992 bepaalde uitvoerende taken heeft (artikelen 23, 24, 26, 82 en 83 van de Wtk 1992) in het kader waarvan informatie-uitwisseling opportuun kan zijn.

De artikelen I onderdeel A, betreffende artikel 65, tweede lid, Wtk 1992, II onderdeel E, betreffende artikel 84, derde lid, Wtv, III onderdeel C, betreffende artikel 27, tweede lid, Wtb en IV onderdeel C, betreffende artikel 24, tweede lid, Wte, bieden de mogelijkheid om verzoeken van buitenlandse instanties om eerder verstrekte informatie te mogen gebruiken voor een ander doel dan waarvoor deze oorspronkelijk is verstrekt onder een aantal strikte voorwaarden te honoreren.

De artikelen I onderdeel B, betreffende artikel 66 Wtk 1992, II onderdeel F, betreffende artikel 84a Wtv, III onderdeel E, betreffende artikel 27b Wtb, en IV onderdeel E betreffende artikel 24b Wte, regelen de informatie-inwinning ter uitvoering van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties en ter uitvoering van verdragen tot informatie-uitwisseling. Er wordt op gewezen dat de verplichting om gegevens of inlichtingen te verstrekken alsook de verplichting om alle medewerking aan een onderzoek te verlenen, uiteraard niet alleen inhoudt dat mondeling of schriftelijk op de gestelde vragen antwoord wordt gegeven, maar ook het overleggen van (afschriften van) boeken, bescheiden of andere informatiedragers aan de toezichthouder die daarom heeft verzocht. Opgemerkt zij voorts dat de zinsnede «voor zover deze op de uitoefening van zijn beroep of bedrijf betrekking hebben», die aan het slot van het derde lid van de desbetreffende artikelen in de Wtk 1992, Wtb en Wte voorkomt, niet gehanteerd wordt in het derde lid van artikel 84a van de Wtv. De reden hiervan is dat de inhoud van die zinsnede in de Wtv wordt gedekt door de term «zakelijke bescheiden of informatiedragers».

In de artikelen I onderdeel C, betreffende artikel 66a Wtk 1992, II onderdeel F, betreffende artikel 84b Wtv, III onderdeel E, betreffende artikel 27c Wtb, en IV onderdeel E, betreffende artikel 24c Wte, wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat functionarissen van buitenlandse instanties deelnemen aan de uitvoering van een onderzoek in Nederland; tevens wordt aldaar de reikwijdte van hun bevoegdheden aangegeven en wordt de verplichting opgenomen om medewerking te verlenen aan het onderzoek van een dergelijke buitenlandse functionaris.

De artikelen I onderdeel D, II onderdeel A, III onderdeel D en IV onderdeel D, betreffen de actieve verstrekking van informatie door de betrokken toezichthouder aan een andere Nederlandse toezichthouder over de deskundigheid c.q. betrouwbaarheid van bestuurders van onderzochtgestelde instellingen.

In artikel IV onderdeel D, wordt aan onderdeel 24a Wte in overeenstemming met de wijzigingsartikelen voor de andere wetten een vierde lid toegevoegd waarbij de toezichthouder wordt verplicht om de gegevens of inlichtingen waarover hij reeds beschikt te verstrekken. Teneinde deze verplichting ook te laten gelden voor informatie waarover de toezichthouder beschikt met betrekking tot de deskundigheid en betrouwbaarheid van personen die niet onder het actieve toezicht van de toezichthouder vallen, zoals de vrijgestelden, wordt in dit artikellid echter verwezen naar de deskundigheid en betrouwbaarheid van personen als **omschreven** (in plaats van de term «als bedoeld» in de drie andere wetten) in de desbetreffende Algemene maatregelen van bestuur. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de verplichting tot informatie-uitwisseling niet alleen ten aanzien van de vergunninghouders geldt. De nieuwe wettelijke verplichting dwingt op zichzelf de toezichthouder echter niet tot het inwinnen van informatie omtrent degenen die buiten zijn actieve toezicht vallen.

De artikelen II onderdelen B tot en met D, III onderdeel A en IV onderdeel A, voorzien in de uitbreiding van de term «boeken en bescheiden» met «andere informatiedragers» in de desbetreffende bepalingen van de Wtv, Wtb en Wte.

De onderdelen B van de artikelen III en IV behelzen de aanpassingen van de geheimhoudingsartikelen in de Wtb en de Wte om rekening te houden met de van andere toezichthouders ontvangen informatie en met de «andere informatiedragers». Artikel II, onderdeel E, omvat mede de nieuwe tekst van de geheimhoudingsplicht in de Wtv.

Artikel V voorziet in de nodige aanpassingen in de Wet op de economische delicten, waarbij onderdeel B de algehele aanpassing van de strafbaarstellingen in de Wtv omvat. Overigens wordt nog opgemerkt dat door de verzelfstandiging van de Verzekeringskamer per 1 september 1992 zij niet meer als «openbaar college» in de zin van artikel 162, leden 1 en 2, van het Wetboek van Strafvordering wordt aangemerkt op grond van dezelfde overwegingen als destijds golden voor DNB. Dit betekent dat de Verzekeringskamer in de vertrouwenspositie die zij bekleedt, niet verplicht is om aangifte te doen van misdrijven die tot haar kennis zijn gekomen; zij heeft echter wel de bevoegdheid zulks te doen als zij dat verenigbaar acht met haar wettelijke taak. De algehele aanpassing van de strafbaarstellingen van de Wtv heeft wat dit betreft derhalve geen gevolgen, omdat de positie van de Verzekeringskamer in het licht van artikel 162, leden 1 en 2, van het Wetboek van Strafvordering materieel ongewijzigd is gebleven. Bij de totstandkoming van de Wtb is abusievelijk overtreding van de geheimhoudingsplicht in artikel 24 niet als economisch delict gekwalificeerd (bij de andere drie toezichtswetten is dit reeds het geval); deze omissie wordt in onderdeel C thans hersteld.

De Minister van Financiën,
W. Kok