

Vergaderjaar 1993–1994

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. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1993

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de positieve en ondersteunende reacties op het onderhavige wetsvoorstel in het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Financiën. Hieronder zal op de vragen en het commentaar van de leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fracties in dat verslag worden ingegaan.

1. Inleiding

1

De leden van de CDA-fractie waren verheugd dat in de memorie van toelichting werd aangegeven dat het voorstel de mogelijkheid inhoudt om meer informatie uit te wisselen tussen Nederlandse en buitenlandse toezichthouders uit andere deelsectoren. Zij veronderstelden dat hiermee een begin werd gemaakt met het doorbreken van het bekende Luxemburgse bankgeheim.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de uitwisseling van inlichtingen en gegevens tussen toezichthouders ten behoeve van een goed toezicht en staat daarom los van buitenlandse regelingen inzake het bankgeheim.

2

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de geheimhoudingsverplichtingen in de diverse wettelijke bepalingen thans een informatie-uitwisseling, zoals wordt beoogd in het voorstel van wet, in de weg staan, behoudens enkele uitzonderingen. Zij vroegen om aan te geven welke uitzonderingen worden bedoeld.

De wettelijke geheimhoudingsplicht zoals deze in de bepalingen van de betrokken wetten voorkomt, verbiedt, kort gezegd, het gebruik maken of bekendheid geven aan gegevens verkregen bij de vervulling van de wettelijke taak, verder of anders dan voor de uitoefening van de taak of door de wet wordt geëist. De bovenbedoelde uitzonderingen omvatten

derhalve in eerste instantie: het gebruik maken van de informatie voor de uitoefening van de taak en het gebruik maken van de informatie daar waar de wet dit eist. In tweede instantie wordt met de uitzonderingen bedoeld op de bepalingen in de betrokken wetten die reeds de mogelijkheid openen om informatie aan andere toezichthouders te verstrekken (deze bepalingen worden genoemd in de passage «De bestaande wettelijke bepalingen» op blz. 5 van de memorie van toelichting).

3

De leden van de CDA-fractie veronderstelden dat bij de informatie-uitwisselingsmogelijkheid sprake is van een reciprociteit.

In informatie-uitwisselingsverdragen en in de diverse EG-richtlijnen op het gebied van de financiële sectoren is steeds sprake van reciprociteit. Dat is ook het geval bij onderlinge afspraken tussen toezichthouders. Toch is het niet zo dat het wetsvoorstel reciprociteit als eis stelt aan informatie-verstrekking door de Nederlandse toezichthouders. Een dergelijke eis zou in de weg staan van een adequaat toezicht. Stel, bijvoorbeeld, dat vanuit een ander land een Nederlandse toezichtswet wordt overtreden, dat de betrokken toezichthouder in dat andere land daarvan niet op de hoogte is, maar dat hij daartegen zou kunnen optreden indien hij de nodige informatie verkrijgt. In zo'n geval is er een evident belang om informatie te verstrekken, ook al beschikt de ontvangende buitenlandse instantie niet over een informatie-uitwisselingsbevoegdheid die op de Nederlandse gelijkt.

4

De leden van de CDA-fractie waren met name nieuwsgierig te vernemen of ook in de andere EG-lid-Staten wet- en regelgeving wordt aangepast die hetzelfde oogmerk heeft als de onderhavige wet.

De tweede coördinatierichtlijn bankwezen, de derde generatie verzekeringsrichtlijnen en de richtlijn beleggingsdiensten voorzien in zowel sectorale als intersectorale informatie-uitwisseling. Door de implementatie van die richtlijnen zal in de andere EG lid-staten sprake zijn van een informatie-uitwisselingsregime dat op het onze lijkt. Het onderhavige wetsvoorstel behelst echter elementen die verder gaan dan de regelingen in de EG-richtlijnen; gewezen wordt op de mogelijkheden om informatie in te winnen voor buitenlandse toezichthouders alsook het feit dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot informatie-uitwisseling met EG-toezichthouders. Het is mijn indruk, mede verkregen op basis van internationale contacten, dat de beoogde Nederlandse regeling in sommige opzichten grensverleggend is, vooral vanwege haar intersectorale invalshoek die tevens op niet-EG-landen betrekking heeft. Het Verenigd Koninkrijk is bij mijn weten het enige land binnen de EG dat een vergelijkbare regeling kent.

5

De leden van de CDA-fractie wensten te vernemen of er consensus was inzake de commentaren van de toezichthouders. Zo er verschillen van inzicht waren op een enkel onderdeel wensten zij daar enig inzicht in te krijgen. Ook verzochten zij aan te duiden waar met het commentaar van de toezichthouders geen rekening is gehouden of kon worden gehouden.

De opmerkingen van de toezichthouders hadden betrekking op verschillende onderwerpen; daaruit bleken geen verschillen van inzicht. Voorstellen voor (wijziging van) financiële toezichtswetgeving worden

steeds in goed overleg met de betrokken toezichthouders besproken, waardoor het Ministerie van Financiën in de gelegenheid is direct rekening te houden met hun commentaar en adviezen.

Uiteraard komt het voor dat, ook na nader overleg, een advies niet wordt overgenomen. Bij het onderhavige wetsvoorstel was hiervan sprake bij de voorkeur van de Nederlandsche Bank om de Vereniging voor de Effectenhandel als toezichthouder in de zin van het wetsvoorstel aan te merken. Mijn standpunt terzake is dat de Vereniging als zelfregulerende organisatie niet gelijktijdig door de overheid met een toezichtstaak dient te worden belast¹. De Stichting Toezicht Effectenverkeer is deze mening eveneens toegedaan. Indien de verstrekking van gegevens aan de Vereniging door een toezichthouder past in de uitoefening van zijn taak, dan is dat toegestaan binnen de kaders van de wettelijke geheimhoudingsplicht. Naar aanleiding hiervan heeft de Nederlandsche Bank opgemerkt dat dit ertoe leidt dat verstrekking van concrete gegevens aan de Vereniging dus niet steeds mogelijk zal zijn, maar dat zij daarvoor begrip heeft aangezien de Vereniging geen toezichthouder is in de zin van de Wet toezicht effectenverkeer.

6

De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen indien nadere verduidelijking wordt gegeven aan de clausulering dat de verruimde bevoegdheid tot informatie-uitwisseling «onder bepaalde voorwaarden» wordt verleend.

Met de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde «bepaalde voorwaarden» (blz. 1 van de memorie van toelichting) zijn de voorwaarden bedoeld die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Aan deze voorwaarden moet zijn voldaan voordat een toezichthouder gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot informatie-verstrekking. Een voorbeeld van zo'n voorwaarde is dat de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen door de ontvangende toezichthouder voldoende gewaarborgd moet zijn. Deze voorwaarden worden in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting behandeld (met name op blz. 7 en verder).

2. Belang van informatie-uitwisseling

7

De leden van de CDA-fractie vroegen of de informatie (op het gebied van deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders) die een toezichthouder opvraagt en vervolgens verkrijgt, van de ene ten opzichte van de andere toezichthouder kan verschillen.

Het is zeker mogelijk dat de informatie verschilt. Er kunnen verschillen zijn omdat de ene toezichthouder toezicht houdt op een andere sector dan de andere toezichthouder. Dit zal, naar verwachting, overigens vooral spelen bij de deskundigheidstoets. Verder kan het zijn dat de ene toezichthouder een actueler of vollediger beeld heeft dan de ander, bijvoorbeeld omdat hij recent een onderzoek heeft gepleegd, of in een internationaal geval, omdat de betrokken bestuurder woonachtig is in hetzelfde land als de betrokken toezichthouder.

8

De leden van de CDA-fractie verzochten enige duiding te geven in welke mate men meer wordt geconfronteerd met grensoverschrijdende malafide praktijken en partijen.

Er kan niet worden gesteld dat, waar het gaat om overtreding van de Nederlandse toezichtwetten, Nederland beduidend meer «last» van

¹ Op blz. 7 van de memorie van toelichting wordt hierop dieper ingegaan.

grensoverschrijdende malafide praktijken heeft gehad. In sommige opzichten is er in de afgelopen tien jaren sprake geweest van een afname in verband met de invoering van nieuwe effectenwetgeving. De malafide praktijken met grensoverschrijdende dimensies nog steeds voorkomen, blijkt uit de internationale verwickelingen rondom de BCCI-affaire en de problemen met bepaalde vanuit het buitenland opererende goederentermijnhandelaren. Voortzetting van voortdurende waakzaamheid en internationale samenwerking blijft daarom geboden.

9

De leden van de VVD-fractie vroegen wat in het verband van afstemming en samenwerking met buitenlandse toezichthouders als buitenland moet worden gezien: EG-landen, landen in het Basels Comité, de OESO-landen?

Er wordt aan het begrip «buitenland» geen enkele institutionele of geografische beperking gehecht. Uiteraard zal over het algemeen de samenwerking het nauwst zijn met die groepen landen waarmee de Nederlandse financiële markten sterke bindingen hebben.

10

De leden van de VVD-fractie vroegen welke aanbevelingen op het onderhavige terrein uit het Raadgevend Comité voor het Bankwezen, het Comité voor de Verzekeringswezen en de zgn. «De Swaan» groep naar voren zijn gekomen.

Uit het Raadgevend Comité voor het Bankwezen, het Comité voor het Verzekeringswezen en de «De Swaan» groep zijn geen specifieke aanbevelingen op het terrein van het onderhavige voorstel voortgevloeid. Voor wat betreft de twee eerstgenoemde comité's geldt wel dat zij bij verschillende gelegenheden informatie-uitwisseling hebben behandeld en bevorderd. De «De Swaan» groep zal op zijn vroegst begin volgend jaar aanbevelingen uitbrengen.

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

11

De leden van de CDA-fractie vroegen of van structurele afspraken, veelal «memoranda of understanding» geheten, tussen toezichthouders op het internationale vlak melding wordt gemaakt in de jaarverslagen van bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer.

Als er een afspraak in de vorm van een «memorandum of understanding» wordt gemaakt tussen een Nederlandse toezichthouder en zijn buitenlandse collega zal dit over het algemeen in het jaarverslag van die Nederlandse toezichthouder worden opgenomen of zal daar anderszins publiciteit aan worden gegeven.

12

De leden van de PvdA-fractie vonden de argumentatie onderaan bladzijde 6 (van de memorie van toelichting) wat merkwaardig. De vrees voor een diepgaand onderzoek op grond van gegevens verkregen van een andere toezichthouder kan toch niet wenselijk aanwezig zijn? Het is toch de bedoeling dat er door de signalen die uit die informatie komen alert wordt gereageerd!

Uitgangspunt is dat het vragen naar bepaalde informatie door een buitenlandse toezichthouder op zichzelf niet een aanleiding mag zijn voor

een toezichthouder in ons land om een diepgaand onderzoek te doen en gegevens op te vragen, «die anderszins nimmer uit hoofde van het in Nederland geldend toezicht zouden kunnen worden onderzocht». De uit de memorie van toelichting geciteerde zinsnede is hierbij essentieel: als een toezichthouder – tijdens een onderzoek ten behoeve van een buitenlandse collega – gegevens ontwaart die ook van belang zijn in verband met de naleving van de Nederlandse toezichtwet, dan zal hij het uiteraard tot zijn taak rekenen om daaraan de nodige aandacht te schenken.

13

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat de toezichthouder die om informatie wordt gevraagd zelf moet bepalen of het doel waarvoor de informatie wordt gevraagd past binnen de wet. Zij vroegen of er een mogelijkheid is van beroep als beide toezichthouders van mening blijken te verschillen omtrent de relevantie van de informatie.

De toezichthouder kan informatie verschaffen maar is dat niet verplicht. Als beide toezichthouders verschillend denken over de toepassing van deze criteria, geeft het oordeel van de toezichthouder die de gegevens zou kunnen verschaffen, de doorslag. Immers, hij zal dan besluiten niet van zijn bevoegdheid tot het geven van informatie gebruik te maken. Hierbij speelt uiteraard de geheimhoudingsplicht, inclusief de bescherming van de ondertoezichtgestelden tegen onzorgvuldig gebruik, een grote rol. Er is daarom niet voorzien in een beroepsmogelijkheid van de andere toezichthouder.

14

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat de verplichting tot informatie-verstrekking over deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en de voornemens of antecedenten van die personen in alle betrokken wetten wordt opgenomen en meer mogelijkheden geeft voor een beter toezicht. Zij vroegen of met deze verplichting nu ook voldoende is gewaarborgd dat het feit dat de holdings niet zelf onder toezicht staan nu toch geen belemmering meer zal opleveren voor een doelmatig toezicht. Tevens vroegen zij of er nog andere opties in bespreking zijn geweest en zo ja, waarom die dan niet zijn ingevuld.

Het betrekken van holdings bij het toezicht zal worden behandeld in een wetsvoorstel tot wijziging van de wet toezicht kredietwezen 1992 en van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 in verband met het versterken van het toezicht op kredietinstellingen en verzekeraars die deel uitmaken van een groep. Dit voorstel is op 26 juli 1993 voor advies aan de Raad van State gezonden en zal, naar ik hoop, op korte termijn aan uw Kamer kunnen worden aangeboden². Derhalve volsta ik hier met een korte schets.

De toepassing van het Protocol op financiële conglomeraten heeft de Nederlandse Bank en de Verzekeringskamer in staat gesteld om de conglomeraat-omgeving van een bank of verzekeraar bij het toezicht op die bank respectievelijk verzekeraar te betrekken. Recentelijk is in dit kader bezien of het wettelijk kader voor het toezicht voldoende is toegerust om adequaat toezicht te houden op banken en verzekeraars die tot een conglomeraat behoren. Door een financieel conglomeraat kan immers de integratie zodanig vorm worden gegeven dat onder meer de beleidsbeslissingsvrijheid niet langer volledig bij de onder toezicht staande bank of verzekeraar ligt. Met het oog daarop wordt het noodzakelijk geacht de Wtk 1992 en de Wtv 1993 uit te breiden met de mogelijkheid voor de Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer om de deskundigheid en betrouwbaarheid te toetsen van die bestuurders van het conglomeraat die (mede) het beleid bepalen van de betrokken

² Zie ook mijn brief aan de Tweede Kamer hierover van 3 mei 1993 (kamerstukken II 1992/93, 22 800 IXB, nr. 44).

bank(en) of verzekeraar(s). Door de toepasselijkheid van de «deskundigheid» en «betrouwbaarheid»-toets aldus te betreden, blijft de effectiviteit in bovenbedoelde zin gewaarborgd.

15

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering verwacht dat voor de komende tijd de discussies tussen de toezichthouders nu ook zijn afgerond ten aanzien van de wijze van toezicht op financiële conglomeraten. Deze leden vroegen voorts of er een nieuwe evaluatie van het Protocol tussen DNB en de Verzekeringkamer is afgesproken waarbij ook de nieuwe wettelijke verplichtingen zouden moeten worden meegenomen.

Een analyse van de door financiële conglomeraten opgeroepen toezichtsvragen en het tripartite overleg tussen het Ministerie van Financiën, de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer hebben geleid tot een pakket beleidsconclusies en toezichtsmaatregelen.

Het tripartite overleg heeft zich daarbij mede gebaseerd op de internationale gedachtenvorming. In dat overleg zijn de volgende actiepunten geformuleerd:

- Financiën formuleert de nodige wetswijzigingen, hetgeen inmiddels is geschied (zie het antwoord op de vorige vraag);
- de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer zullen gelijktijdig een aanpassing van het Protocol voorbereiden;
- Financiën, de Nederlandsche bank en de Verzekeringkamer zullen de geformuleerde beleidsconclusies en toezichtsmaatregelen als leidraad gebruiken voor hun opereren in internationaal overleg.

Het genoemde internationale overleg kan er overigens toe leiden dat in de toekomst nog nadere aanvullingen of aanpassingen in de toezichtswetgeving nodig zullen zijn.

16

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat het wetsvoorstel bevoegdheden geeft waarvan gebruik gemaakt kan worden, behoudens daar waar het om onderlinge informatie gaat inzake de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders alwaar sprake is van een verplichting. Om deze verplichting tot informatie-uitwisseling tussen Nederlandse toezichthouders geldig te doen zijn voor wat betreft inlichtingen of gegevens die zij van buitenlandse toezichthouders verkrijgen, zal echter eerst door de buitenlandse toezichthouder toestemming dienen te worden gegeven. Voorziet de regering dat dit in de praktijk nog problemen kan geven?

Er wordt niet verwacht dat in de praktijk grote problemen zullen ontstaan, waar het gaat om het verkrijgen van toestemming van een buitenlandse toezichthouder voor de doorgifte door de ene Nederlandse toezichthouder aan een andere Nederlandse toezichthouder van informatie die door de buitenlandse toezichthouder is verstrekt. Deze verwachting is gestoeld op de overweging dat de relevante EG-richtlijnen in intersectorale informatie-uitwisseling voorzien alsook op de constatering dat toezichthouders, ook buiten de EG, steeds meer internationaal samenwerken. Bovendien zal de buitenlandse toezichthouder zekerheid kunnen putten uit de geheimhoudingsplicht waaraan de Nederlandse toezichthouders zijn onderworpen. Ik kan echter niet uitsluiten dat een buitenlandse toezichthouder in voorkomend geval niet met zo'n doorgifte zal instemmen.

De leden van de VVD-fractie verzochten om informatie over de doelgroep die de regering op het oog heeft om verdragen te sluiten met andere landen ter zake van informatie-uitwisseling tussen toezicht-houders: de OESO-landen, de landen in het Basels Comité?

De behoefte tot het sluiten van verdragen met andere landen op dit terrein is vooral afhankelijk van de mate waarin de markten uit de desbetreffende landen met elkaar verbonden zijn. In dit verband is te verwachten dat in het bijzonder zal worden getracht met EG-landen, ter aanvulling op EG-richtlijnen, en met OESO-landen verdragen te sluiten. Toch zal Nederland steeds open staan voor de mogelijkheid om verdragen te sluiten met landen die niet tot de zojuist genoemde categorieën behoren.

De Minister van Financiën,
W. Kok