

Vergaderjaar 2014–2015

33 949

Voorstel van wet van de leden Van Hijum en Agnes Mulder tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enkele andere wetten met het oog op een regelgevend kader voor kredietunies (Wet toezicht kredietunies)

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze wet beoogt binnen de daarvoor geboden ruimte in de voor banken geldende communautaire regels,¹ te voorzien in een vergunningstelsel voor en doorlopend toezicht op kredietunies.

Een kredietunie is een onderneming die haar bedrijf maakt van het in ontvangst nemen van deposito's en andere terugbetaalbare gelden van haar leden en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen aan diezelfde leden. De leden zijn regionaal- of bedrijfstakgewijs georganiseerde ondernemingen, veelal uit het midden- en kleinbedrijf (MKB), die elkaar ondersteunen door middel van het delen van kennis en ervaring en het verschaffen van ondernemingsfinanciering door tussenkomst van de kredietunie.

In tegenstelling tot veel andere landen binnen en buiten Europa, kende Nederland tot voor kort geen kredietunies en is van een op maat gesneden kader van regels en financieel toezicht voor kredietunies daarom ook geen sprake. Recentelijk hebben ondernemingen in het MKB echter nieuwe initiatieven ontplooid voor de ondernemingsfinanciering van dit marktsegment en kredietunies zouden in dit kader een innovatieve ontwikkeling kunnen inluiden, ware het niet dat de aard van hun activiteiten met zich brengt dat zij onder het huidige wettelijk kader een vergunning nodig hebben om als bank werkzaam te zijn. De voor banken geldende regels sluiten echter niet aan bij de beperkte aard van de activiteiten van kredietunies. Daarom is het gewenst om belemmeringen

¹ Het betreft de richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (richtlijn kapitaalvereisten) en Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees parlement en de Raad betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (verordening kapitaalvereisten) (Pb EU 2013, L 176).

in wet- en regelgeving voor het oprichten en functioneren van krediet-unies weg te nemen. Hierbij moeten echter de soliditeit van de krediet-unies en de stabiliteit van het financiële stelsel gewaarborgd blijven.

2. Kredietverlening aan het MKB

De groei van de kredietverlening aan ondernemingen is sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 sterk afgenomen. In bepaalde categorieën is zelfs sprake van een absolute krimp. Cijfers van de Stuurgroep Kredietverlening laten zien dat de kredietverlening aan de kleinste ondernemers (leningen tot € 250.000) in de jaren 2010 tot en met 2012 in totaal met 11% is afgenomen (zie de brief van de Minister van EZ van 25 juli 2013, Kamerstukken II, 2012–2013, 32 637, nr. 61). Aan de beperkte toegang tot kredietverlening, in het bijzonder voor ondernemingen die behoren tot het MKB, liggen vele en ook uiteenlopende oorzaken ten grondslag. Oorzaak kan zijn een informatie-asymmetrie tussen de vragers en reguliere aanbieders van ondernemingsfinanciering, een hoog risicoprofiel, geringe winstgevendheid, onderscheidenlijk een geringe omvang van de ondernemingen in kwestie. Uiteraard speelt ook een rol dat de vraag naar bedrijfskrediet door de slechtere economische omstandigheden is afgenomen en dat ook het aanbod ervan wordt beïnvloed door cyclische factoren. Volgens de Nederlandse Bank (DNB) hebben banken bovendien de voorwaarden voor het verstrekken van krediet behoorlijk aangescherpt (Kamerstukken II, 2012–2013, 32 637, nr. 49) omdat de banken vanwege het hogere kredietrisico op leningen aan het MKB voor deze leningen verhoudingsgewijs veel kapitaal moeten aanhouden.

Dit diverse beeld wordt door verschillende studies bevestigd. In de CPB Notitie van 27 juni 2014 «De financiële positie van het midden- en kleinbedrijf in Nederland», concludeert het CPB dat binnen het MKB sprake is van veel heterogeniteit tussen sectoren en grootteklassen, en dat microbedrijven (bedrijven met minder dan 10 werknemers en een balanstotaal kleiner dan 2 miljoen euro) sinds 2009 harder getroffen zijn door de crisis en dat de solvabiliteit, omzetgroei en return on assets binnen deze groep het meest is verslechterd. Het CPB constateert ook dat een conjuncturele component waarneembaar is bij de verzwakte positie van het MKB. Voor ondernemingen die sterk afhankelijk zijn van de binnenlandse vraag (bouwnijverheid, horeca en detailhandel) is vooral economisch herstel van belang.² De verzwakte positie van het MKB wordt ook bevestigd door de bevindingen van DNB, die in DNB (2014) Kredietverlening en bancaire kapitaal, DNB Occasional Studies, vol. 12/No. 3 (2014), namelijk dat de financiële positie van het MKB in Nederland tijdens de financiële crisis sterk is verzwakt en daarnaast dat de vraag naar bancaire krediet geconcentreerd is bij bedrijven met een verzwakte financiële positie. De ECB (2014) Survey on the access to finance of small and medium sized enterprises in the euro area: October 2013 to March 2014, Frankfurt ECB, bevestigt dit beeld. In deze studie concludeert de ECB onder meer dat in Nederland relatief weinig MKB ondernemingen (12 procent, tegen gemiddeld 25 procent in de eurozone als geheel) in de desbetreffende periode verzoeken om bancaire krediet indienden, maar dat een relatief groot deel van het aantal ingediende aanvragen om bancaire krediet werd afgewezen (42 procent tegen minder dan 20 procent in de eurozone als geheel).³ Ten dele kan de reden voor dit hoge afwijzingspercentage gevonden worden in de verzwakte financiële positie van met name de deelgroep microbedrijven van het MKB. Daarnaast zijn er echter

² CPB notitie van 27 juni 2014 over de financiële positie van het midden- en kleinbedrijf in Nederland, blz. 24 en 25.

³ ECB Survey on the access to finance of small and medium sized enterprises in the Euro area, april 2014, blz. 16.

ook sterke aanwijzingen dat aanbodbeperkingen van invloed zijn geweest op kredietverlening⁴. Naast het toegenomen kredietrisico, speelde de eigen kapitaalpositie een rol in de beperking van het kredietaanbod.⁵

Het waarborgen van toereikende middelen voor ondernemingsfinanciering van het MKB is niet alleen op de korte termijn van belang, maar ook op de langere termijn, aangezien de beperkte kredietverlening de economische ontwikkeling kan schaden. In haar Groenboek Lange termijn financiering van de Europese economie,⁶ neemt de Europese Commissie een tekort aan lange termijn financiering voor de economie waar in de Unie. Volgens de Europese Commissie zijn investeringen in bijvoorbeeld onderzoek en ontwikkeling, infrastructuur, technologie en de gezondheidszorg cruciaal voor het stimuleren van de economische groei doordat zij bijdragen aan hogere productiviteit en innovatie, waarbij de financieringsbehoefte van het MKB de bijzondere aandacht van de Commissie heeft. Het MKB heeft volgens de Commissie een belangrijke rol bij het creëren van economische groei en werkgelegenheid, terwijl juist deze bedrijven het moeilijkst aan lange termijn financiering zouden kunnen komen. De Commissie doet daarom verschillende voorstellen voor het verbeteren van de financieringsmogelijkheden voor het MKB, daaronder vergroting van het aanbod van durfkapitaal en het creëren van alternatieve financieringsbronnen voor het MKB.

Het is niet de verwachting dat kredietunies in staat zullen zijn alle financieringsproblemen van het MKB op te lossen, maar zij kunnen daaraan wel bijdragen. Doordat een kredietunie een coöperatie is van MKB-ondernemers die via een gemeenschappelijke kas geldmiddelen ter beschikking stellen binnen de eigen kring, is een sterke onderlinge betrokkenheid gewaarborgd. De onderlinge betrokkenheid is groot doordat er anders dan bij andere kredietinstellingen geen sprake van een aanbieder-klant relatie. Het zijn leden die inleggen en leden die onttrekken. De onderlinge betrokkenheid wordt nog versterkt doordat leden, van de coöperatie die de geldmiddelen ter beschikking stelt, fungeren als coach voor leden waaraan de coöperatie de kredieten verstrekt. Zij zetten zich in voor het succes van de ondernemer met als doel het vergroten van de kans op het welslagen van zijn onderneming. Verder bevordert de kredietunie de onderlinge betrokkenheid tussen kredietgevers en kredietnemers, doordat het geen winstoogmerk heeft. Deze kenmerken zorgen dat er lagere kosten kunnen worden gemaakt ten eerste doordat geldverschaffers bereid zijn om met een slechter risico/rendementsprofiel genoeg te nemen en ten tweede doordat een aantal taken gebaseerd zijn op vrijwilligheid.⁷

3. De opkomst van kredietunies

Als reactie op de beperkte toegang tot externe bronnen van ondernemingsfinanciering, zijn in Nederland inmiddels tal van initiatieven gaande voor oprichting van kredietunies, of zijn zij al opgericht. In alle gevallen gaat het om coöperaties waarbinnen de kredietverlening voor en door leden wordt georganiseerd. De opzet wordt in verschillende proefprojecten nader uitgewerkt, bedrijfstakgewijs (onder andere initiatieven van BOVAG en de Nederlandse Brood- en banketbakkers ondernemingsvereniging, NBOV) en regionaal (Kredietunie Midden-Nederland, Kredietunie

⁴ ESB, Jaargang 99 (4993), 11 september 2014, blz. 566–568.

⁵ Hebbink, G., M. Kruidhof en J. Slingenberg(2014), Kredietverlening en bancaire kapitaal. DNB Occasional Studies, 2014(2).

⁶ Brussel, 25 maart 2013, COM(2013) 150.

⁷ Niesink, P., en M. Cattin, R. van Tilburg en P. Melters, «Een sectoral kredietunie, ruimte geven aan ondernemen», VM, blz 66–69.

Zeeland). Het kabinet heeft de mogelijke betekenis van kredietunies als alternatieve financieringsbron ook onderkend. Het regeerakkoord stelt dat nieuwe alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies, crowdfunding en MBK-obligaties zullen worden ondersteund, onder meer via van het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving («Bruggen slaan», p. 11). Ook het rapport van de Commissie Structuur Nederlandse Banken beveelt aan om de totstandkoming van nieuwe, alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies, te bevorderen via beleid en regelgeving.

4. Belemmeringen in huidige regelgeving

De huidige wet- en regelgeving is te rigide voor alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies. Voor het bedrijfsmatig aantrekken van deposito's en andere terugbetaalbare gelden en het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen, is een bankvergunning op grond van de Wet financieel toezicht (Wft) nodig. Dit betekent dat kredietunies moeten voldoen aan strenge vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering en soliditeit, die niet in verhouding staan tot de geringe omvang en complexiteit van de activiteiten van de kredietunies en hun niet-publieke karakter, beperkt tot ondernemingsfinanciering in regionaal- of bedrijfstakverband. In de praktijk werken kredietunies daarom tot op heden nog met alternatieve bronnen voor de financiering van hun kredietverlening en -bemiddeling, zoals perpetuele ledencertificaten en vormen van kredietbemiddeling die onder de Wft zijn toegestaan. Deze structuren zijn misschien voor de korte termijn werkbaar, maar bieden geen ruimte om kredietunies echt tot ontwikkeling te laten komen met het aantrekken van opvorderbare gelden.

Het voor banken geldend communautair raamwerk – de richtlijn kapitaalvereisten (nr. 2013/36/EU) en de verordening kapitaalvereisten (EU nr. 575/2013) – onderschrijft het belang dat kleinschalige bankactiviteiten, blijkend uit overweging 49 van de richtlijn waarin is verwoord dat om in de Unie een duurzame en diverse bankcultuur te verzekeren die in de eerste plaats de belangen van de burgers van de Unie behartigt, kleinschalige bankactiviteiten, zoals die van kredietunies moeten worden aangemoedigd. In artikel 2 van de richtlijn kapitaalvereisten is in dat verband voorzien in een uitzondering van het toepassingsgebied van de richtlijn voor kredietunies uit een zestal staten van de Unie⁸. Op deze kredietunies wordt toezicht uitgeoefend op basis van een nationaal regime dat door de verschillende lidstaten verschillend is ingevuld en is het voor banken geldend communautair raamwerk niet van toepassing. De tenuitvoerlegging van het met de onderhavige wet beoogde nationale regime voor Nederlandse kredietunies, is afhankelijk van de bereidheid van de Europese Commissie om door middel van een uitvoeringshandeling als bedoeld in artikel 146 van de richtlijn kapitaalvereisten te bewerkstelligen dat Nederlandse kredietunies in bedoeld artikel 2 van de richtlijn kapitaalvereisten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn. Hiertoe zou de Europese Commissie een voorstel voor een uitvoeringshandeling moeten voorleggen aan het Europees comité voor het bankwezen, waarin experts van de lidstaten zitten. Wanneer dit comité met gekwalificeerde meerderheid het voorstel steunt, dient de Europese Commissie de uitvoeringshandeling vast te stellen. Wanneer de lidstaten in het Europees comité voor het bankwezen, het voorstel niet steunen, kan de Europese Commissie geen uitvoeringshandeling vast stellen. De indieners hebben over de wet informeel overleg gevoerd met de diensten van de Europese Commissie. De Europese Commissie zal formeel echter pas enig standpunt kunnen innemen, nadat Nederland een concreet verzoek zal hebben ingediend voor een uitzondering op basis

⁸ Dit zijn onder andere Ierland, Polen, het Verenigd Koninkrijk

van een aangenomen wet, en zoveel van de daarbij behorende lagere regelgeving, dat voor de Europese Commissie duidelijk is waarvoor een uitzondering gevraagd wordt.

5. Doel van de wet

Deze wet beoogt heldere kaders te scheppen waarbinnen kredietunies ook in Nederland kunnen worden opgericht en werkzaam zijn. Het voorstel wil daarmee nieuwe initiatieven met betrekking tot ondernemingsfinanciering, in het bijzonder voor het MKB, ruimte geven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kredietunies met een beperkte omvang en overige kredietunies. Kredietunies met een, naar omvang van de aangetrokken opvorderbare gelden gemeten, beperkte omvang vormen geen bedreiging voor de stabiliteit van het financiële stelsel, en voor toezicht gericht op het beschermen van de positie van de aan dergelijke kleinschalige activiteiten deelnemende ondernemingen ontbreekt een maatschappelijk belang, zodat onder toezicht stelling achterwege kan blijven. Deze kredietunies zullen bij ministeriële regeling worden vrijgesteld van de door middel van deze wet in de Wft te introduceren vergunningplicht voor kredietunies. Het voornemen is kredietunies van geringe omvang – de gedachten gaan uit naar kredietunies waarvan het totaal aan aangetrokken opvorderbare gelden niet groter is dan € 10 miljoen – vrij te stellen van het verbod in artikel 2:54o van de wet om zonder een daartoe door DNB verleende vergunning in Nederland het bedrijf uit te oefenen van kredietunie. Voor de overige kredietunies geldt de vergunningplicht en doorlopend toezicht ter bescherming van de verschaffers van opvorderbare gelden en ter voorkoming van reguleringsarbitrage, in casu het voorkomen van risico's die voortkomen uit kredietintermediatie.⁹ Voorts is in artikel 3:38b van de wet bepaald dat een kredietunie met zetel in Nederland een bij ministeriële regeling te bepalen maximale omvang van het totaal aan aangetrokken opvorderbare gelden heeft. Het voornemen is deze maximale omvang vast te stellen op € 100 miljoen en 25.000 leden. Ondernemingen waarvan het totaal aan aangetrokken opvorderbare gelden of het aantal leden méér bedraagt dan de ingevolge artikel 3:38b Wft bepaalde maxima, behoeven voor de uitoefening van hun bedrijfswerkzaamheden een door DNB te verlenen vergunning als bank als bedoeld in artikel 2:11, eerste lid Wft. De vergunningvoorwaarden en de van toepassing zijnde prudentiële normen voor het doorlopend toezicht op kredietunies sluiten aan bij de voor banken geldende normen, met dien verstande dat zij zijn afgestemd op de aard van het bedrijf van kredietunies.

6. Afbakening van kredietunies

Een essentieel onderdeel van de wet betreft de afbakening van het begrip «kredietunie» van het in de verordening kapitaalvereisten verankerde begrippenkader voor banken. Hiermee wordt immers bepaald welke instellingen en bedrijfswerkzaamheden worden uitgezonderd van het voor banken geldende Europees raamwerk en onder de werking van een nationaal toezichtregime worden gebracht. In essentie zijn kredietunies organisaties van en voor de aangesloten leden – ondernemingen die samen risico en rendement van de kredietunie delen. Deze onderlinge betrokkenheid komt tot uitdrukking in het coöperatieve karakter van kredietunies, het beperkte bedrijfsmodel – ondernemingsfinanciering binnen de kring van aangesloten leden – en het delen van kennis en ervaring door middel van coaching van kredietnemers vanuit de kring van

⁹ De Europese Commissie heeft daarvoor ook gewaarschuwd in haar mededeling van 4 september 2013 aan de Raad en het Europees parlement over schaduwbankieren – het aanpakken van nieuwe bronnen van risico in de financiële sector – COM (2013) 614.

de leden. De onderlinge betrokkenheid en controle wordt minder vanzelfsprekend naarmate de schaal van de kredietunies toeneemt, hetgeen een bepaalde mate van wettelijk toezicht rechtvaardigt, dat is afgestemd op de aard, omvang, risico's en complexiteit van de werkzaamheden van kredietunies. Gelet op het beperkte bedrijfsmodel van kredietunies, rechtvaardigt dit een separaat toezichtregime.

Een kredietunie is in de eerste plaats een organisatie waarbij tussen de leden een «common bond» bestaat – een gemeenschappelijk gedeeld belang van de leden. De definitie van het begrip «kredietunie» schrijft niet limitatief voor welke aard of intensiteit de onderlinge betrokkenheid tussen de leden moet hebben. De essentie van een kredietunie is dat de leden een gemeenschappelijk belang onderkennen en in dat kader bereid zijn om risico en rendement met elkaar te delen. Dat sprake is van een «common bond» wordt weerspiegeld in het coöperatieve verband gericht op ondernemingsfinanciering binnen een kring van ondernemingen behorend tot een bepaalde bedrijfstak of regio. De wet stelt hieraan als eis dat de leden «op grond van hun beroep of bedrijf zijn toegelaten tot het lidmaatschap van de coöperatie».

Een kenmerk van kredietunies is verder dat zij een zeer beperkt bedrijfsmodel hebben. Het gaat daarbij om het verrichten van kredietuitzettingen voor eigen rekening aan de leden van de coöperatie, met inbegrip van de daarvoor noodzakelijke nevenactiviteiten, zoals zekerheden- en contantenbeheer, en de financiering van die kredietuitzettingen door middel van het in ontvangst nemen van deposito's en andere terugbetaalbare gelden van de leden van de coöperatie. Daarnaast zijn er de reguliere financieringsbronnen door middel van de uitgifte van (leden)participaties en van de financiële instrumenten, die in overeenstemming zijn met hoofdstuk 5.1 van de Wft. Kredietunies die meer functies willen uitoefenen, bijvoorbeeld het aanbieden van betaalrekeningen, kunnen opteren voor een separate vergunning die deze werkzaamheden dekt; in het gegeven voorbeeld een vergunning om als betaalinstelling werkzaam te zijn.

7. Geen vangnetregeling

De vangnetregeling ingevolge afdeling 3.5.6. (Beleggerscompensatiestelsel en depositogarantiestelsel) is niet van toepassing op kredietunies die een vergunning als bedoeld in artikel 2:54o van de wet hebben, aangezien zij buiten de reikwijdte van de vangnetregeling vallen, als omschreven in artikel 3:258, eerste lid van de wet. Een separate vangnetregeling voor personen die deposito's aanhouden bij kredietunies wordt ook niet overwogen, aangezien deze ondernemingen zich bij het aantrekken van opvorderbare gelden niet richten tot het publiek, maar tot de kring van de eigen leden, zijnde ondernemingen, die een dergelijke bescherming niet behoeven.

8. Toezicht

Inleiding

Kredietunies met een vergunning als bedoeld in artikel 2:54o van de wet, worden onderworpen aan prudentiële eisen die aansluiten bij de aard van hun bedrijf. Het kabinet heeft in haar brief van 11 november 2013 laten weten dat zij een op het beperkte bedrijfsmodel van kredietunies toegesneden toezichtregime gerechtvaardigd acht met het oog op het beschermen van geldverschaffers en (het vertrouwen in) de financiële stabiliteit van de kredietunies, en onderhavige wet werkt dit nader uit. Toepassing van de bedrijfsvoeringregels zal in dat kader afgestemd zijn op de aard, omvang, risico's en complexiteit van de werkzaamheden van de

financiële onderneming, zodat de regels in kwestie aansluiten bij de overzichtelijke aard en schaal van de activiteiten van kredietunies. Artikel 2:54o van de wet bepaalt dat het een ieder met zetel in Nederland verboden is om zonder vergunning een kredietunie op te richten of in bedrijf uit te oefenen. Een vergunning kan worden verleend door DNB, waarbij de aanvrager moet aantonen dat zal worden voldaan aan eisen met betrekking tot:

- de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers;
- beleid gericht op een integere bedrijfsuitoefening;
- het minimum aantal personen dat het dagelijks beleid bepaald en de plaats van waaruit zij hun werkzaamheden verrichten;
- de zeggenschapsstructuur;
- de inrichting van de bedrijfsvoering;
- het minimum eigen vermogen;
- de solvabiliteit;
- de liquiditeit.

Geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers

De dagelijks beleidsbepalers en personen die belast zijn met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de kredietunie dienen geschikt te zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de kredietunie. De geschiktheid van de beleidsbepalers wordt door DNB getoetst aan de hand van de beleidsregel geschiktheid en hun betrouwbaarheid aan de hand van de voornemens, handelingen en antecedenten van de betrokken personen aan de hand van in ieder geval de antecedenten genoemd in bijlage A, behorend bij artikel 6 van het Besluit prudentiële regels Wft.

Beleid gericht op een integere bedrijfsuitoefening

Een kredietunie dient een op integriteit gericht beleid te voeren. Dit beleid is vervat in procedures en maatregelen die geïntegreerd zijn in de bedrijfsprocessen. Kern hiervan dat de onderneming de integriteitrisico's systematisch analyseert en dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken met betrekking tot de integere uitoefening van het bedrijf tot een gepaste bijstelling leiden.

Minimum aantal dagelijkse beleidsbepalers

Tenminste twee natuurlijke personen bepalen het dagelijks beleid van de kredietunie. Het vier-ogen-beginsel waarborgt de continuïteit en kwaliteit van de bedrijfsuitoefening van de kredietunie. Deze personen dienen hun werkzaamheden vanuit Nederland te verrichten, hetgeen betekent dat de kredietunie haar hoofdkantoor in Nederland heeft.

Zeggenschapsstructuur

De formele of feitelijke zeggenschapsstructuur mag niet zo ondoorzichtig zijn, dat deze een belemmering vormt voor het adequaat uitoefenen van toezicht op die kredietunie. De organisatorische structuur met betrekking tot de bedrijfsactiviteiten van een kredietunie kan in de praktijk afwijken van de juridische structuur waarin die activiteiten zijn ingebed, maar mag daardoor geen belemmering vormen voor het adequaat uitoefenen van het toezicht.

Inrichting van de bedrijfsvoering

Een kredietunie richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere bedrijfsuitoefening waarborgt. De bedrijfsvoering van de kredietunie omvat de volgende aspecten

- (1) Algemene aspecten van bedrijfsvoering;
- (2) Integriteitaspecten
- (3) Prudentiële aspecten, gericht op soliditeit van de onderneming, alsmede
- (4) Voor zover van toepassing, gedragsaspecten gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten en deelnemers.

Kern van de prudentiële aspecten wordt gevormd door de in de bedrijfsprocessen geïntegreerde procedures en maatregelen gericht op een adequaat risicomanagement, alsmede op een regelmatige beoordeling van het risicoprofiel – met inachtneming van de relevante korte- en lange termijn risico's onder normale omstandigheden en onder stress – en de toereikendheid van de solvabiliteitsbuffers voor het opvangen van verliezen wanneer die zich voordoen.

Gedragsaspecten zijn van toepassing wanneer een kredietunie opvorderbare gelden aantrekt, ter beschikking verkrijgt of ter beschikking heeft als gevolg van het aanbieden van effecten in overeenstemming met het ingevolge hoofdstuk 5.1 van de Wft bepaalde. Aangezien een kredietunie dit doet in hoedanigheid van financiële onderneming zijn hierop ook de gedragsaspecten vanuit artikel 4:19 Wft van toepassing. Dit betreft algemene regels over informatievoorziening door de financiële onderneming, in casu dat de door de onderneming verstrekte of beschikbaar gestelde informatie in het kader van het aanbieden van de desbetreffende effecten, geen afbreuk doet aan de ingevolge de Wft te verstrekken of beschikbaar te stellen informatie (eerste lid van artikel 4:19), en de aan cliënten verstrekte of beschikbaar gestelde informatie correct, duidelijk en niet misleidend is (tweede lid) en dat het commerciële oogmerk van de verstrekte of beschikbaar gestelde informatie als zodanig herkenbaar is. Andere gedragsaspecten ingevolge het Deel (4) Gedragstoezicht financiële ondernemingen, dan die vanuit artikel 4:19, zijn niet van toepassing op kredietunies indien de werkzaamheden van deze ondernemingen met betrekking tot het aanbieden van krediet uitsluitend gericht zijn op haar leden – zijnde *ondernemingen* – en dus niet *consumenten*, tot welke kring van personen de toepasselijkheid van deze gedragsaspecten is beperkt.

Minimum bedrag aan eigen vermogen

De kredietunie beschikt over een minimum eigen vermogen van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bedrag. De gedachten gaan uit naar een minimum eigen vermogen van € 500.000.

Solvabiliteit

Een kredietunie dient te beschikken over voldoende solvabiliteit. Gelet op de aard van de bedrijfsactiviteiten, gaan de gedachten uit naar de uitsluitende toepassing van een vereiste inzake een minimum toetsingsvermogen van 10 procent van de totale, ongewogen risicoblootstelling van de kredietunie, berekend overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Deze regels kunnen voor zover dit passend is aansluiten bij de voor banken en beleggingsondernemingen geldende regels ingevolge artikel 429 van de verordening kapitaalvereisten met betrekking tot hefboomfinanciering. Tevens zal voorzien worden in regels met betrekking tot het aanhouden van balansposten of posten buiten de balanstelling ter limitering van risicoconcentraties.

Liquiditeit

Een kredietunie dient te beschikken over voldoende liquiditeit. De regeling kan qua systematiek aansluiten bij het voor banken geldende regime ingevolge de richtlijn en verordening kapitaalvereisten, met dien verstande dat de uitwerking eenvoudiger kan zijn vanwege het beperkte bedrijfsmodel van kredietunies.

Toezichthouder

Het toezicht op kredietunies zal worden uitgeoefend door DNB. Van gedragstoezicht, uitgeoefend door de AFM, is sprake indien en voor zover een kredietunie opvorderbare gelden aantrekt, ter beschikking verkrijgt of ter beschikking heeft als gevolg van het aanbieden van effecten in overeenstemming met het ingevolge hoofdstuk 5.1 van de Wft bepaalde en artikel 4:19 Wft.

9. Resultaten consultatie

De concepttekst van onderhavige wet toezicht kredietunies is op 28 februari 2014 ter consultatie voorgelegd. Zes reacties zijn ontvangen.¹⁰ De reacties zijn op de hoofdlijnen overwegend positief. In deze wet worden kansen gezien voor een nieuwe innovatieve vorm van financiering voor (klein) zakelijke marktpartijen (AFM). Ook kunnen met deze wet onnodige belemmeringen in de huidige regelgeving met betrekking tot kredietunies worden weggenomen (DNB) en wordt een bijdrage geleverd aan de gewenste verbreding van het financieringspallet (VNO-NCW & MKB-Nederland).¹¹ Ook de NVB staat positief tegenover initiatieven die kunnen bijdragen aan een verbreding van het financieringsaanbod voor ondernemers.

Partijen benadrukken wel de noodzaak dat de belangen van geldverschaffers en geldvragers, en de financiële stabiliteit gewaarborgd blijven (AFM), dat het van belang is dat voldoende aandacht wordt besteed aan wat van het prudentieel toezicht op kredietunies kan worden verwacht,¹² en dat met betrekking tot de toe te passen liquiditeitsvoorschriften stevige waarborgen moeten worden ingebouwd ter voorkoming dat financiering plots in grote hoeveelheden wordt opgevraagd (DNB). Alternatieve aanbieders van bedrijfsfinanciering zijn ook gebaat bij een betrouwbaar profiel, hetgeen ervoor pleit dat – samen met de kredietunies i.o. – de nog indicatieve eisen uit de memorie van toelichting nader worden uitgewerkt (VNO-NCW & MKB-Nederland).

Sommigen reacties benadrukken daarnaast dat de omschrijving van het begrip «kredietunie», nog een aantal fundamentele vragen oproept over de toegestane activiteiten en dat de afbakening zodanig ruim is dat «voorzienbare teleurstellingen» worden voorzien (AFM).

Benadrukt wordt ook dat transparante en toekomstbestendige toezichtkaders een randvoorwaarde zijn voor een duurzaam bestaansrecht van kredietunies (NVB). Respondenten benadrukken in dat verband dat ook voor de kleinere kredietunies tot EUR 10 miljoen niet een vrijstelling zou moeten gelden, zoals nu in de memorie van toelichting wordt geïndiceerd, maar een op maat gemaakt prudentieel toezicht (NVB), onderscheidenlijk heldere wettelijke kaders, zij het onvergelijkbaar lichter dan de DNB- en

¹⁰ Partijen die hebben gereageerd zijn de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), de Vereniging Samenwerkende Kredietunies, de Vereniging van Kredietunies in Nederland, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), VNO-NCW & MKB-Nederland.

¹¹ VNO-NCW en MKB-Nederland benadrukken ook dat signalen van aangesloten branche- en regionale verenigingen wijzen op een groot draagvlak voor kredietunies.

¹² Zo moet het geldschietters duidelijk zijn dat zij – ook door het ontbreken van een vangnet zoals het depositogarantiestelsel – geen garantie hebben dat hun opvorderbare gelden worden terugbetaald.

AFM-eisen voor grote kredietverlenende instellingen (VNO-NCW & MKB-Nederland). Essentieel is ook dat er in hoge mate sprake is van onderlinge betrokkenheid en het onderling delen van kennis en ervaring en dat wanneer het verband tussen de leden veel losser is – waar de wet ook ruimte voor laat – zal dit gecompenseerd moeten worden met regelgeving en toezicht (AFM).

Sommigen vinden de vrijstellingsgrens (de indicatieve EUR 10 miljoen) te hoog en bepleiten aansluiting bij de omvanggrenzen die gelden voor het uitgeven van effecten (AFM), voor een lichter toezichtregime voor de kleinere kredietunies (VNO-NCW & MKB-Nederland), of voor een nadere invulling van het «common bond» begrip, dat wellicht moeilijk verenigbaar is met de maximum omvang van 25.000 leden (DNB). De maximum omvang van EUR 100 miljoen.

Anderen benadrukken de met het toezicht gemoeid zijnde kosten en de noodzaak van een werkbaar bedrijfsmodel, hetgeen in combinatie met de onderlinge betrokkenheid die kredietunies kenmerkt, een hogere vrijstellingsgrens dan EUR 10 miljoen rechtvaardigt alsmede een hogere bovengrens dan de in het vooruitzicht gestelde grens van EUR 100 miljoen (Vereniging Samenwerkende Kredietunies en de Vereniging van Kredietunies in Nederland).

Tenslotte gaven de verschillende respondenten uiteenlopende suggesties ter verduidelijking en verbetering van de wet.

Mede naar aanleiding van de consultatiereacties is de reikwijdte van het begrip «kredietunies» verduidelijkt en is de uitsluiting van het Deel (4) Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft geschrapt. Daarnaast zijn via artikel III kredietunies binnen de reikwijdte van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme gebracht, is via artikel IV bewerkstelligd dat overtreding van artikel 2:54o Wft (vergunningplicht) strafrechtelijk kan worden afgedaan in plaats van handhaving via het bestuursrecht, en zijn redactionele verbeteringen gedaan.

10. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Nalevingskosten & administratieve lasten

De gevolgen voor het bedrijfsleven hebben betrekking op de *nalevingskosten* die met het toezicht zijn gemoeid en uit de (administratieve) lasten die gemoeid zijn met de naleving van de voor vergunninghouders geldende regels inzake de bedrijfsvoering.

De nalevingskosten bestaan uit administratieve lasten en overige nalevingskosten. Administratieve lasten bestaan uit kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan de uit de wetgeving voortvloeiende informatieverplichtingen. De overige nalevingskosten bestaan uit de kosten die het bedrijfsleven moet maken om aan de uit de wetgeving voortvloeiende inhoudelijke verplichtingen te voldoen.

De verwachting is dat in de eerste jaren van het toezicht het overgrote deel van de kredietunies een geringe omvang zal hebben waardoor zij vrijgesteld zullen zijn van het toezicht ingevolge de Wft beneden de voor een die geen vergunning. In het eerste jaar van het toezicht zal daarom slechts een enkele kredietunie een vergunning behoeven. Naar schatting zijn de eenmalige overige nalevingskosten als gevolg van leges € 8.500,- per eenmalig aan te vragen vergunning bedragen. De hoogte van deze leges liggen in lijn met de leges die bij de betaalinstanties in rekening worden gebracht voor de behandeling van een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 2:3a van de wet.

De eenmalige administratieve lasten die zijn gemoeid bij het verstrekken van de voor de behandeling van de vergunningaanvraag benodigde informatie, en het verzamelen en bewaren van deze gegevens zullen naar schatting € 4.000 (2 kredietunies * 40 manuren * € 50) bedragen. De hoogte van deze kosten ligt in lijn met de kosten die in rekening worden

gebracht voor de behandeling van een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 2:3a van de wet.

Daarnaast zij er administratieve lasten die voortvloeien uit de ingevolge artikel 3:29, eerste lid, van de wet vereiste melding van relevante wijzigingen. De geschatte lasten zijn vooralsnog nihil.

Bedrijfsvoering

Aan kredietunies die onder de nieuwe vergunningplicht vallen worden regels gesteld met betrekking tot de beheerste en integere bedrijfsvoering. Deze regels zullen in lijn liggen met de voor betaalinstanties en elektronische geldinstellingen geldende regels. De regels omvatten bepalingen gericht op een *integere bedrijfsuitoefening* – omvattende een in de bedrijfsprocessen geïntegreerd integriteitsbeleid, en beleid gericht op de acceptatie van cliënten – alsmede bepalingen gericht op een beheerste uitoefening van het bedrijf – omvattende een adequate interne governance, inclusief interne controlefuncties, alsmede een in de bedrijfsprocessen verankerd beleid gericht op het beheersen van de relevante risico's, en regels met betrekking tot het uitbesteden van werkzaamheden. Daarnaast worden de degenen die het dagelijks beleid van de kredietunie bepalen, alsmede de leden van het orgaan – indien aanwezig – dat belast is met het toezicht op de algemene gang van zaken, getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Tevens zullen kredietunies die beschikken over een vergunning onderworpen worden aan bepalingen met betrekking tot de minimum eigen vermogen, vereiste solvabiliteit en liquiditeit. Aangezien de bedrijfswerkzaamheden van kredietunies beperkt zijn tot het in ontvangst nemen van deposito's en andere terugbetaalbare gelden en het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen, alsmede daarmee samenhangende nevenactiviteiten, zal het minimum eigen vermogen beperkt zijn en kan het solvabiliteitsregime eenvoudig van opzet zijn – zie ook de voorgaande paragraaf. Gelet op hun beperkte bedrijfswerkzaamheden – het houden van deelnemingen is niet toegestaan – en hun rechtsvorm – van kredietunies en hun rechtsvorm, die inkapseling van kredietunies in groepsstructuren uitsluit, wordt op kredietunies die beschikken over een vergunning uitsluiten toezicht op individuele basis uitgeoefend.

De totale doorlopende toezichtkosten voor het prudentiële toezicht zullen door DNB bij kredietunies in rekening worden gebracht. Deze kosten zullen naar verwachting € 14.000 bedragen, hetgeen in lijn is met de kosten die gemoeid zijn met het toezicht op elektronisch geldinstellingen

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A (artikel 1:1)

Definitie bank

Een kredietunie met zetel in Nederland wordt uitgezonderd van de definitie van bank. Op deze wijze wordt geregeld dat de regels voor banken in de Wft niet van toepassing zijn op kredietunies.

Definitie financiële onderneming

Dit artikel regelt dat een kredietunie een financiële onderneming is in de zin van de Wft.

Definitie kredietunie

Een kredietunie is een coöperatie die opvorderbare gelden aantrekt bij haar leden en voor eigen rekening kredietuitzettingen verricht aan haar leden ten behoeve van de beroeps- of bedrijfsuitoefening van die leden. Een kredietunie die een vergunning heeft voor de uitoefening van het bedrijf van kredietunie mag tenminste deze werkzaamheden verrichten. Andere werkzaamheden die een kredietunie zal verrichten omvatten in ieder geval de met de uitoefening van het bedrijf van kredietunie samenhangende werkzaamheden zoals contanten- en/of zekerhedenbeheer en de opslag en verwerking van gegevens, maar mogelijk ook het aantrekken van gelden bij professionele marktpartijen en/of het aantrekken van gelden door middel van het aanbieden van effecten in overeenstemming met het ingevolge hoofdstuk 5.1. bepaalde. Voor andere bedrijfswerkzaamheden waarvoor een vergunningplicht ingevolge de Wft geldt, dient de kredietunie te beschikken over een door de bevoegde toezichthouder – de Nederlandsche Bank of de Autoriteit Financiële Markten – verleende vergunning.

De leden van de kredietunie worden op grond van hun beroep of bedrijf toegelaten tot het lidmaatschap van de coöperatie. Op deze wijze wordt beoogd om de kring van personen waarvan geld wordt aangetrokken en waaraan krediet wordt verleend af te bakenen. Doel van de wetgeving voor kredietunies is om het mogelijk te maken dat ondernemers in een bepaalde branche of regio zich verenigen in een kredietunie en op deze wijze in de financieringsbehoefte van de aangesloten ondernemers kunnen voorzien. In de statuten van de kredietunies zal worden opgenomen welke ondernemers lid kunnen worden, bijvoorbeeld ondernemers die in een bepaalde branche of regio actief zijn. Kredietunies zijn overigens gebonden aan een maximale balansomvang en een maximaal aantal leden (zie artikel I, onderdeel I). Hiermee wordt het beperkte karakter van de kredietunies gewaarborgd. Voor de beschikbaarheid van voldoende financiering van kredietunies is het wel van belang dat ook oud-ondernemers in een bepaalde branche of regio lid kunnen worden en blijven van een kredietunie. Bovendien kunnen juist oud-ondernemers een belangrijke rol spelen in het coachen van ondernemers die krediet ontvangen. Onder personen die op grond van hun beroep of bedrijf lid kunnen worden van een kredietunie moeten in dit verband ook personen worden begrepen die de actieve uitoefening van hun beroep of bedrijf hebben beëindigd.

B (artikel 2:54o, 2:54p en 2:54q)

Dit wijzigingsonderdeel introduceert een nieuwe afdeling 2.2.4D waarin de vergunningplicht wordt geregeld voor kredietunies die een bepaalde omvang van het totaal aan aangetrokken opvorderbare gelden te boven gaan. Zoals in het algemeen deel is toegelicht is het de bedoeling om voor de kleinste kredietunies bij ministeriële regeling een vrijstelling te regelen voor kleine kredietunies. Hierbij wordt door de initiatiefnemers gedacht aan kredietunies met totaal aan aangetrokken opvorderbare gelden van ten hoogste € 10 miljoen. Een dergelijke vrijstelling kan worden geregeld op basis van artikel 2:54q. Bij de aanvraag van een vergunning moeten kredietunies aantonen dat zal worden voldaan aan een aantal prudentiële regels.

C (artikel 3:3)

Dit wijzigingsonderdeel zorgt ervoor dat kredietunies kunnen worden vrijgesteld van vereisten in deel 3 (prudentiële vereisten). Zoals in het algemeen deel is toegelicht is de bedoeling om voor de kleinste kredietunies bij ministeriële regeling te voorzien in een vrijstelling.

D (artikel 3:5)

Dit wijzigingsonderdeel regelt dat kredietunies zijn uitgezonderd van het verbod in artikel 3:5, eerste lid.

E, F, G, J, K, L, M, N en O (artikel 3:8, 3:9, 3:10, 3:15, 3:16, 3:17, 3:18, 3:29, 3:29b, 3:53, 3:57, 3:63, 3:71, 3:72 en 3:88)

Deze wijzigingsonderdelen regelen dat de vereisten ingevolge de artikelen 3:8, eerste lid, 3:9, eerste lid, 3:10, eerste lid, 3:15, eerste lid, 3:16, eerste en tweede lid, 3:17 eerste lid, 3:18, tweede en derde lid, 3:29, eerste lid, 3:53, eerste en zesde lid, 3:57, eerste, derde, zesde en zevende lid, 3:63, eerste lid, 3:71, eerste lid, 3:72, eerste lid, en 3:88, eerste en tweede lid, ook van toepassing worden op kredietunies.

H (artikel 3:29b)

De toepasselijkheid van artikel 3:29b op kredietunies is nodig omdat in de definitie van het begrip «kredietunie» de beperking «uitsluitend» is geschrapt, waardoor een kredietunie in beginsel ook werkzaamheden kan verrichten waarvoor geen separate vergunningplicht geldt en die afbreuk kunnen doen aan de soliditeit van de kredietunie of het toezicht op de naleving van deze wet.

I (artikel 3:38c)

Dit wijzigingsonderdeel voegt een nieuw artikel in waarin wordt geregeld dat een kredietunie een maximale balansomvang en een maximaal ledenaantal mag hebben. Indien een van deze grenzen wordt overschreden handelt een kredietunie in strijd met dit artikel. Door de initiatiefnemers wordt gedacht aan een maximale balansomvang van € 100 miljoen en een maximaal aantal leden van 25.000.

P (bijlage 1:79) en Q (bijlage 1:80)

Deze wijzigingsonderdelen regelen dat waar nodig de nieuwe artikelen in deze wet worden opgenomen in de bijlagen van de artikelen 1:79 en 1:80. Artikel 1:79 regelt dat de toezichthouder een last onder dwangsom kan opleggen ter zake van een overtreding van de voorschriften, gesteld ingevolge de in de bijlage bij artikel 1:79 genoemde artikelen. Artikel 1:80 regelt dat de toezichthouder een bestuurlijke boete kan opleggen ter zake van een overtreding van de voorschriften, gesteld ingevolge de in de bijlage bij artikel 1:80 genoemde artikelen.

ARTIKEL III

In artikel 1, onderdeel a, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, wordt in subonderdeel 26° «kredietunies» toegevoegd aan de lijst van instellingen die onder deze wet vallen.

ARTIKEL IV

De aan de opsomming in artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten toegevoegde artikel 2:54o maakt het mogelijk om bij overtreding van deze bepaling te kiezen voor strafrechtelijke afdoening in plaats van handhaving via het bestuursrecht. De strafbaarstelling past in de systematiek die geldt voor andere financiële ondernemingen. Artikel

2:54o Wft ziet op het verbod voor een ieder met zetel in Nederland om zonder een daartoe door de Nederlandsche Bank verleende vergunning het bedrijf uit te oefenen van kredietunie.

Van Hijum
Agnes Mulder