

Vergaderjaar 2022–2023

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2023

De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) rapporteren elk jaar aan mij over door hen geconstateerde knelpunten in wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten. Deze rapportages leveren een waardevolle bijdrage aan de verbetering van wet- en regelgeving voor de financiële markten.

Hierbij ontvangt u de rapportages die DNB en de AFM mij dit jaar hebben toegestuurd, alsmede mijn reactie op de wetgevingswensen die daarin staan geformuleerd. Daarnaast voer ik met beide toezichthouders ook breder het gesprek over ontwikkelingen in de financiële sector die zij signaleren en over het nut, de noodzaak en de wenselijkheid van aanpassing van wet- en regelgeving die daarmee verband houdt.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

1.1 Bestuursrechtelijk toezicht op (niet-)financiële verslaggeving

Deze wens van de AFM geeft aanleiding om opnieuw te kijken naar de huidige inrichting en bevoegdheden van het toezicht op basis van de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv). Hiertoe zal ik overleggen met betrokkenen starten. Het streven is om de Tweede Kamer eind 2023 te informeren over de uitkomsten van deze gesprekken.

Het toekennen van bestuursrechtelijke (in plaats van civielrechtelijke) bevoegdheden aan de AFM betreft een fundamentele (stelsel)wijziging van het toezicht op de financiële verslaggeving. Dit raakt het gehele (niet-)financiële verslaggevingsrecht en daarmee niet alleen wetgeving onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën, maar ook wetgeving onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (titel 9 van boek 2 BW).

Een dergelijke fundamentele (stelsel)wijziging vergt een zorgvuldig proces, waaronder overleg met belanghebbenden en het Ministerie van JenV over de haalbaarheid en gevolgen hiervan voor het hele (niet-)financiële verslaggevingsrecht. Vanwege deze samenhang met het (niet-)financiële verslaggevingsrecht en het belang van een zorgvuldig proces past het niet om bij de implementatie van de richtlijn herziening duurzaamheidsrapportage (CSRD) al aanpassingen te verrichten aan het toezicht op de CSRD-verplichtingen. Datzelfde geldt voor het toezicht op de overige verslaggevingsverplichtingen. Om die reden zal de CSRD voor wat betreft het toezicht door de AFM worden geïmplementeerd langs de lijnen van de bestaande systematiek ten aanzien van de handhaving van de rapportageverplichtingen in het kader van de jaarrekening en het bestuursverslag, temeer omdat de duurzaamheidsrapportage deel uitmaakt van het bestuursverslag. Dit betekent dat de AFM bestuursrechtelijk toeziet op de algemeenverkrijgbaarstelling van de (niet-)financiële verslaggeving van uitgevende instellingen en voor de overige verplichtingen voor uitgevende instellingen civielrechtelijk via de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam.

Parallel zal ik bezien of een (stelsel)wijziging van het toezicht op de Wtfv nodig of wenselijk is en zo ja, hoe deze wijziging gerealiseerd kan worden. Hiertoe zal ik overleggen starten met stakeholders, waaronder de AFM, vertegenwoordigers van aandeelhouders, uitgevende instellingen, accountants en academici alsmede andere departementen. Ik zal daarbij het belang van effectieve handhaving meewegen.

In 2022 heeft de AFM de wens geuit voor additionele bevoegdheden in het kader van haar toezicht op de financiële verslaggeving. Ik heb destijds in de reactie hierop laten weten deze wens te bezien en mee te nemen in de onderhandelingen van de toen binnen afzienbare termijn verwachte aanpassing van de Transparantierichtlijn en hierover in gesprek te treden met belanghebbenden. Deze aanpassing van de Transparantierichtlijn wordt nu niet op korte termijn voorzien. Ik zal de wens nu los van de aanpassing van de Transparantierichtlijn bezien. Ik zal de wens nu los van de aanpassing van de Transparantierichtlijn bezien en streef ernaar om de Tweede Kamer eind 2023 te informeren over de uitkomsten van de gesprekken met belanghebbenden.

1.2 Verslaggevingstoezicht op naleving Taxonomieverordening door uitgevende instellingen

Ik onderschrijf het belang van verslaggevingstoezicht op de verplichtingen uit de Taxonomieverordening (artikel 8). Ik zal hiertoe artikel 2 Wtfv aanpassen en deze aanpassing opnemen in de eerstvolgende wijzigingscyclus van wetgeving op het terrein van de financiële markten (W25).

Knelpunten	Stand van zaken/acties/voornemens
1.3 Definitiewijziging financiële dienst Wet handhaving consumentenbescherming (Whc)	<p>Ik sta er positief tegenover om de AFM aan te wijzen als toezichthouder voor cryptopartijen op basis van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Whc). Dit omdat de AFM straks, met de komst van het Europese regelgevend kader voor cryptopartijen (MiCA), ook toezicht zal gaan houden op cryptopartijen. Het is dan ook logisch om het mandaat dat de AFM nu al heeft op basis van de Whc, uit te breiden naar deze partijen. Ik moet hierover nog wel in gesprek met de ACM, omdat de ACM op dit moment op basis van de Whc de bevoegde toezichthouder is voor cryptopartijen. Momenteel ben ik bezig met de voorbereidingen voor de implementatie van MiCA. Ik streef er naar om de implementatiewet begin volgend jaar bij uw Kamer in te dienen. Ik bekijk in hoeverre de wens van AFM past in dit implementatietraject of dat de wijziging van de Whc moet worden opgenomen in een afzonderlijk wetgevingstraject.</p>
1.4 Toezegging als handhavingsinstrument	<p>De AFM vraagt om de introductie van de toezegging als aanvullend semi-formeel handhavingsinstrument. Volgens de AFM draagt dit instrument bij aan slagvaardiger toezicht. Omdat de instelling vrijwillig meewerkt aan de toezegging, kunnen volgens de AFM langdurige procedures worden vermeden. De AFM wijst daarbij ook op het feit dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beschikt over dit instrument en de effectiviteit ervan bevestigt.</p> <p>Ik onderschrijf het belang van slagvaardig en doelmatig toezicht, dat gericht is op de spoedige beëindiging van overtredingen. De wettelijke vastlegging van de toezegging zou echter een afwijking zijn van het bestaande handhavingsinstrumentarium uit (o.a.) de Wet op het financieel toezicht en de Algemene wet bestuursrecht. De rechtsbeschermingsprocedures bij die bestaande instrumenten, zoals de aanwijzing, bestuurlijke boete of de last onder dwangsom, kunnen weliswaar zorgen voor een verhoogde werklast bij de AFM, maar zijn ook nodig om de ondertoezichtstaande instellingen te beschermen tegen ongerechtvaardigd ingrijpen door de toezichthouder.</p> <p>Een uitbreiding en afwijking van het bestaande instrumentarium die zich op het oog niet goed verhoudt met het algemene stelsel voor handhaving in het bestuursrecht vereist een grondige onderbouwing, waarin naast de slagvaardigheid van de toezichthouder, ook aspecten zoals rechtsbescherming en de noodzaak van deze maatregel voor het functioneren van de markten zorgvuldig worden afgewogen. De wens mist op dit moment die aspecten. Na overleg met de AFM is niet duidelijk geworden waarom een dergelijke bevoegdheid in het bijzonder nuttig is voor en past bij het toezicht van de AFM. Het feit dat de ACM beschikt over eenzelfde instrument wil nog niet zeggen dat dit instrument ook in het toezicht van de AFM – dat een ander karakter heeft – noodzakelijk is. Ook schenkt het de wens van de AFM onvoldoende aandacht aan de rechtsbescherming van ondertoezichtstaande instellingen. Ik vind de toelichting op dit moment daarom onvoldoende onderbouwd en heb de AFM gevraagd om met een breder beargumenteerde toelichting te komen waarin bovenstaande aspecten voldoende aandacht krijgen. Ik zal de Kamer volgend jaar rond de zomer middels de jaarlijkse moties- en toezeggingenbrief informeren over de voortgang.</p>

Knelpunten	Stand van zaken/acties/voornemens
1.5 Aanpassing uitbestedingsregels in Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo)	Uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering door financiële ondernemingen is een belangrijk thema. Het is goed dat de AFM die ontwikkelingen volgt en het signaal geeft dat hieraan voor financiële dienstverleners relatief weinig eisen zijn gesteld. Ik zal deze wetgevingswens bezien in samenhang met de wensen van DNB m.b.t. uitbesteding en de wensen bespreken met beide toezichthouders om beter zicht te krijgen op de gesignaleerde knelpunten en ervoor te zorgen dat de eisen aan uitbesteding zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.
1.6 Schrapen driejaarlijkse betrouwbaarheidstoets BES	Ik sta in beginsel positief tegenover de wens van de AFM om de terugkerende driejaarlijkse herbeoordeling van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers op grond van de Wfm BES te laten vervallen. Ik begrijp dat DNB deze wens ondersteunt. Ik ga op basis van een nadere schriftelijke onderbouwing graag met beide toezichthouders verder in gesprek.
1.7 Meldplicht in de Pensioenwet (Pw)	De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal separaat op deze wens reageren.
Wetgevingsbrieven 2021 en 2022	Aan het slot van de brief brengt de AFM opnieuw enkele wensen uit eerdere wetgevingsbrieven in herinnering. Ik zie de wetgevingsbrieven als een waardevol instrument voor een transparante dialoog tussen beleid en toezicht, zodat knelpunten en hiaten in het wettelijk kader waar nodig kunnen worden aangepakt. Ik zet het gesprek met de AFM over mogelijke knelpunten in wetgeving graag voort.

Brief DNB

Knelpunten	Stand van zaken/acties/voornemens
2.1 Wwft-vereisten natura-uitvaartpolissen	<p>Ik begrijp de wetgevingswens van DNB zo dat mogelijk zou moeten zijn bij natura-uitvaartpolissen – en wellicht ook andere laag risico-situaties – bij het cliëntenonderzoek te volstaan met een lichtere vorm van verificatie. De reden dat dit met name speelt bij natura-uitvaartpolissen is omdat verzekeraars die enkel deze polissen aanbieden uitgesloten zijn van de Wwft, terwijl verzekeraars die deze ook aanbieden het Wwft-regime wel op deze laag-risico producten moeten toepassen. DNB noemt als voorbeeld de vastleggingsvereisten zoals neergelegd in artikel 33 Wwft, waaronder het nummer van het identificatiebewijs.</p> <p>Ik bekijk deze wetgevingswens welwillend en onderzoek graag met DNB en andere stakeholders, zoals de FIU, de wenselijkheid en mogelijkheden tot een dergelijke wijziging. Daarbij heb ik ook in het bijzonder oog voor de aankomende herziening van de Europese anti-witwasregelgeving, waarover thans onderhandelingen plaatsvinden.</p>

Knelpunten	Stand van zaken/acties/voornemens
2.2 Verdochteringsseis voor derdelanden beleggingsondernemingen boven een significantie drempel	<p>Ik heb begrip voor de uitdagingen van DNB in het toezicht, maar zie onvoldoende redenen voor de introductie van een wettelijke vestigingseis voor beleggingsondernemingen uit niet-EU-lidstaten die in Nederland actief zijn als zij een bepaalde omvang hebben bereikt zoals DNB verzoekt. Het betreft een vergaande maatregel waarmee terughoudend moet worden omgegaan. Ik zie in dit geval onvoldoende noodzaak. De door DNB gesignaleerde (toezicht)risico's, waarvan de aard en met name de omvang niet duidelijk zijn, zijn naar mijn oordeel niet zodanig dat zij de door DNB voorgestelde maatregel rechtvaardigen. Ook zijn er verschillende omstandigheden die het risico mitigeren, zoals toezicht in het eigen land van de beleggingsondernemingen en – voor belangrijke derde landen – goede relaties tussen DNB en niet-EU toezichhouders, bijvoorbeeld vastgelegd in een zogeheten memorandum van overeenstemming (MoU), om bij eventuele problemen snel contact te kunnen leggen met de bevoegde toezichthouder uit het niet-EU-land. Daarmee zijn de risico's met de huidige toezichtverdeling voldoende afgedekt en zien wij geen aanleiding daarin een wijziging aan te brengen.</p> <p>Ook zou opvolging ingaan tegen de positie van de Tweede Kamer bij de implementatie van de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 (MiFID II) ten aanzien van de in het oorspronkelijke implementatiewetvoorstel opgenomen bijkantoreis voor beleggingsondernemingen die van buiten de EU in Nederland uitsluitend beleggingsdiensten verlenen aan professionele beleggers of in aanmerking komende tegenpartijen. Deze bijkantoreis is destijds na kritiek vanuit de Tweede Kamer geschrapt. De huidige wetgevingswens van DNB om een vestigingseis te introduceren, gaat verder dan het voorstel destijds voor een bijkantoreis.</p> <p>De wetgevingswens van DNB leidt tot een barrière voor beleggingsondernemingen uit derde landen om toe te treden tot de Nederlandse markt, waarvan de noodzaak onvoldoende vaststaat. Beleggingsondernemingen uit derde landen hebben een belangrijke functie voor de toegang van Nederlandse financiële sector – in het bijzonder beurshandelaren, vermogensbeheerders en pensioenfondsen – tot de dienstverlening en liquiditeit in belangrijke niet EU-kapitaalmarkten, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De introductie van een drempel waarboven beleggingsondernemingen van buiten de EU zich in Nederland moeten vestigen, is een barrière voor dienstverlening in Nederland die hier een negatieve impact op heeft. De maatregel kan een negatieve impact hebben op de in Nederland beschikbare liquiditeit omdat beleggingsondernemingen niet langer voor eigen rekening in Nederland willen handelen, en dat vanwege het reciprociteitsbeginsel de toegang van Nederlandse marktpartijen tot de financiële markten van derde landen wordt bemoeilijkt.</p>
2.3 Beboetbaar maken van artikel 23g van de Wwft	<p>DNB verzoekt om artikel 23g Wwft op te nemen in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), zodat overtreding van dat artikel kan worden beboet. Deze wijziging wordt meegenomen in het eerstvolgende verzamelbesluit, dat naar verwachting in 2024 in werking zal treden.</p>

Knelpunten	Stand van zaken/acties/voornemens
2.4 Omzetgerelateerde boete voor cryptodienstaanbieders	Ik sta in principe positief tegenover de wens van DNB om de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) aan te passen om overtredingen door cryptodienstverleners met een omzetafhankelijke boete te kunnen aanpakken. Momenteel wordt op EU-niveau de herziening van de Verordening bij geldovermakingen toe te voegen informatie (Transfer of Funds Regulation, TFR) afgerond. Ik verwacht dat deze in de tweede helft van 2024 van toepassing gaat worden. Bij deze herziening wordt ook de anti-witwasrichtlijn (AML) aangepast, waarbij de reikwijdte van de richtlijn wordt vergroot om extra cryptodienstverleners toe te voegen. Deze wijziging zal in de Wwft doorgevoerd moeten worden. Ik zal bezien of deze wensen van DNB passen bij deze implementatie of in een later traject wenselijk zijn.
2.5 Schraping van verbod om door dochteronderneming uitgegeven passivum verdergaand af te schrijven of ongunstiger om te zetten dan gebeurd is bij moederonderneming.	Het schrappen van dit artikellid lijkt een wenselijke, haalbare en uitvoerbare oplossing voor dit probleem. De benodigde wetswijziging zal zo spoedig mogelijk worden voorgesteld via een daarvoor geschikt wetgevingstraject.