

Vergaderjaar 1995–1996

24 843

Samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 1996

Bijgaand doe ik u de bovengenoemde notitie toekomen, die door mij is toegezegd tijdens de mondelinge behandeling van de Wet toezicht effectenverkeer 1995.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

S–RW
S–AFE

NOTITIE INZAKE SAMENHANG EN VERSCHILLEN TUSSEN DE FINANCIËLE TOEZICHTSWETTEN

1. Inleiding

Deze notitie, door de ondergetekende toegezegd tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Wet toezicht effectenverkeer 1995,¹ beoogt een inventarisatie te geven van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de financiële toezichtswetten en de achtergronden daarvan. Het gaat hierbij om de volgende wetten:

- Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992);
- Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993);
- Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995);
- Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb);
- Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn).

In dit verband wordt er op gewezen dat in de Wte 1995 niet enkel regels zijn opgenomen met betrekking tot het toezicht op effecteninstellingen, maar ook met betrekking tot effectenuitgevende instellingen, effectenbeurzen, misbruik van voorwetenschap en publieksmisleiding. Alleen de regels met betrekking tot het toezicht op effecteninstellingen lenen zich echter voor een vergelijking met de andere toezichtswetten. Aangezien de regels met betrekking tot effectenuitgevende instellingen, effectenbeurzen, misbruik van voorwetenschap en publieksmisleiding geen pendant kennen in de andere toezichtswetten, zullen deze dan ook in het vervolg van deze notitie, met het oog op de doelstelling ervan, buiten beschouwing blijven.

De Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen, de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de zogenaamde anti-witwaswetgeving blijven eveneens buiten beschouwing. De doelstellingen en opzet van deze wetten zijn immers niet vergelijkbaar met de in deze notitie besproken algemene toezichtswetten. Hetzelfde geldt overigens voor de pensioenwetgeving op grond waarvan de Verzekeringskamer toezicht houdt op pensioenfondsen.²

In deze notitie zal voorts niet worden ingegaan op de bijzondere positie van de financiële toezichthouders als zelfstandige bestuursorganen. Dat aspect komt separaat aan de orde in het kader van de departementale doorlichting van zelfstandige bestuursorganen.

Het onderwerp van deze notitie is het toezicht op individuele financiële instellingen. Vanzelfsprekend valt het mededingingsrecht en het contractenrecht buiten dit kader. Onder «financiële instellingen» wordt in de context van deze notitie verstaan: kredietinstellingen, financiële instellingen waaraan op grond van de Wtk 1992 een verklaring van ondertoezichtstelling is verleend (bijvoorbeeld leasemaatschappijen die dochter zijn van een kredietinstelling),³ schadeverzekeraars, levensverzekeraars, natura-uitvaartverzekeraars, effecteninstellingen en beleggingsinstellingen. Op hoofdlijnen wordt aangegeven op welke gebieden de regelingen in de genoemde wetten met elkaar overeenkomen dan wel van elkaar verschillen, en welke redenen daaraan ten grondslag liggen.

De opzet van de notitie is als volgt. In paragraaf 2 wordt een uiteenzetting gegeven van de doelstellingen van de onderhavige toezichtswetten. Aangezien die doelstellingen in beginsel parallel lopen, is de opzet van de wetten in grote lijnen onderling zeer vergelijkbaar. Paragraaf 3 gaat in op de belangrijkste categorieën oorzaken voor het feit dat de toezichtswetten behalve overeenkomsten ook verschillen bevatten. In die paragraaf wordt omschreven dat de verschillen tussen de toezichtswetten primair samenhangen met de specifieke kenmerken van elke sector afzonderlijk, met de eisen die voortvloeien uit Europese regelgeving en soms met historisch bepaalde omstandigheden. In paragraaf 4 komen de belangrijkste verschillen die niet zijn toe te schrijven aan de specifieke

¹ Verwezen wordt naar Handelingen II 1994/95, nr. 33, blz. 5105.

² Op korte termijn zal door een studiegroep van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in aanvulling op de onderhavige notitie, een aanvang worden gemaakt met een inventarisatie van de verschillen tussen het toezicht op particuliere financiële instellingen, pensioenfondsen en sociale verzekeraars; een en ander conform de toezegging gedaan in het kader van de evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or (Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 17).

³ Een financiële instelling in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c, Wtk 1992 wordt gedefinieerd als een onderneming of instelling, niet zijnde een kredietinstelling, die in hoofdzaak haar bedrijf maakt van het verrichten van één of meer van de werkzaamheden genoemd onder 2 tot en met 12 in de bijlage van de Tweede Richtlijn (89/646/EEG; Pb.EG L 386) dan wel van het verwerven of het houden van deelnemingen. DNB kan op grond van artikel 45, eerste lid, Wtk 1992 op verzoek van een financiële instelling die dochtermaatschappij is van één of meer kredietinstellingen, een verklaring van ondertoezichtstelling verlenen.

kenmerken per sector aan de orde. Paragraaf 5 bevat een slotbeschouwing.

2. Doelstelling toezichtswetten

De doelstelling van de financiële toezichtswetten is tweeledig: in de eerste plaats het beschermen van de «afnemers» van de diensten die door de betrokken financiële instellingen worden aangeboden of verricht, en in de tweede plaats het bevorderen van de goede werking van de financiële markten en het handhaven van het vertrouwen in de financiële sector. Het gaat dus zowel om het belang van de individuele belegger, bankcrediteur en polishouder als om het functioneren van de desbetreffende markten en de financiële sector in het algemeen. De genoemde doelstelling behoeft nauwelijks toelichting. Het belang van de integriteit en het goed functioneren van de financiële sector is van essentieel belang voor de economie en ook in internationaal verband onomstreden. Wel kan hier nog worden opgemerkt dat het toezicht op de individuele financiële instellingen bijdraagt aan het vertrouwen in zowel de te onderscheiden financiële markten als de financiële sector in zijn geheel. Verder is een belangrijk uitgangspunt bij het toezichtsbeleid en bij het formuleren van de concrete toezichtseisen, dat recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid en de beleidsvrijheid van deze instellingen. Dit laatste is van belang om ruimte te bieden aan onderlinge concurrentie op het gebied van prijs, kwaliteit van de dienstverlening en productinnovatie.

Om de genoemde doelstelling te kunnen verwezenlijken, voorzien de onderhavige toezichtswetten ieder in de uitoefening van toezicht op individuele financiële instellingen, gebaseerd op een vergunningstelsel. Om actief te kunnen zijn op de door een of meer van deze wetten bestreken terreinen zal een financiële instelling in beginsel in het bezit moeten zijn van een vergunning, afgegeven door de desbetreffende Nederlandse toezichthouder dan wel, in voorkomend geval, door de toezichthouder in de staat die deelneemt aan de Europese Economische Ruimte (EER) waar de betrokken instelling haar zetel heeft.¹ De instelling zal daartoe moeten voldoen aan de bij of krachtens wet gestelde vergunningsvereisten. Is een vergunning eenmaal verleend, dan is het toezicht erop gericht dat de onder toezicht staande financiële instelling doorlopend aan de toezichtsvoorwaarden voldoet. De vergunningsvereisten en toezichtsvoorwaarden hebben in het bijzonder betrekking op deskundigheid en betrouwbaarheid van onder andere bestuurders, financiële waarborgen, administratieve organisatie en overige voorwaarden. De toezichthouder ontvangt periodiek rapportages teneinde te kunnen nagaan of de betrokken wettelijke voorschriften worden nageleefd, en verricht ook zelf onderzoek bij de instellingen. Voorts beschikt de toezichthouder over de nodige instrumenten om naleving van de wettelijke voorschriften af te dwingen.

Ten aanzien van effecteninstellingen die lid zijn van de beurs maakt de Stichting Toezicht Effectenverkeer bij haar toezicht in belangrijke mate gebruik van de diensten van de controlebureaus van de beurzen waarbij deze instellingen zijn aangesloten, terwijl de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer bij de uitoefening van hun toezicht in voorkomende gevallen mede gebruik maken van het werk van de interne controleafdelingen van de onder toezicht staande instellingen zelf. Op dit verschil zal in de volgende paragrafen niet verder worden ingegaan, omdat een en ander wordt besproken in de reactie van de Minister van Financiën op de notitie van de vaste Commissie voor financiën over de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer.

Tabel 1 geeft een overzicht van de in deze notitie onderzochte wetten. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste inhoudelijke verschillen tussen de toezichtswetten besproken. Deze verschillen kunnen in hoofdzaak worden toegerekend aan drie (soorten) oorzaken:

¹ In EU-richtlijnen is het beginsel van «home country control» neergelegd. Indien een financiële instelling beschikt over een vergunning die is verleend in een staat die deelneemt aan de EER, dan staat zij in overeenstemming met dit beginsel onder toezicht van de toezichthouder in het thuisland.

- specifieke kenmerken per sector;
- wel of geen toepasselijke Europese regelgeving;
- overige, ten dele historische verschillen.

Tabel 1: Overzicht toezichtswetten

Onderwerp	Wtk 1992	Wtv 1993	Wte 1995	Wtb	Wtn
Instellingen	Kredietinstellingen «Financiële instellingen» in de zin van de Wtk 1992	Schadeverzekeraars Levensverzekeraars	Effecten instellingen	Beleggingsinstellingen w.o. icbe's ¹	Natura-uitvaartverzekeraars
Wettelijk toezichthouder	DNB (bij wet opgedragen)	VK (bij wet opgedragen)	STE (bij amvb overgedragen)	DNB (bij amvb overgedragen)	VK (bij wet opgedragen)
Europees paspoort	ja	ja	ja	icbe's: ja overig: nee	nee

¹ Icbe's zijn instellingen voor collectieve belegging in effecten in de zin van artikel 6 Wtb.

3. Hoofdoorzaken verschillen tussen de toezichtswetten

3.1. Specifieke kenmerken per sector

Algemeen

Al enige jaren is een ontwikkeling gaande waarbij de scheidslijn tussen de verschillende soorten financiële producten op bepaalde deelgebieden minder scherp wordt. De indruk die soms bestaat dat alle financiële instellingen daarom praktisch onder één noemer zouden kunnen worden gebracht, berust echter op een misverstand. De diverse categorieën financiële instellingen oefenen immers ieder een wezenlijk verschillend bedrijf uit. Een kredietinstelling maakt haar bedrijf van het aantrekken van (opvorderbare) gelden en het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen of beleggingen. Een verzekeraar oefent, met uitsluiting van elke andere activiteit (het zogenaamde verbod op nevenbedrijf), het (schade- dan wel levens)verzekeringsbedrijf uit, waarbij het bieden van zekerheid voorop staat. Een effecteninstelling is beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam als intermediair in de effectenhandel. Een beleggingsinstelling tenslotte is een rechtspersoon of een fonds waarin middelen zijn bijeengebracht ter collectieve belegging teneinde de deelnemers in de opbrengst van die beleggingen te doen delen. De hier beschreven verschillen in de aard van het bedrijf dat wordt uitgeoefend, worden weerspiegeld in de betrokken toezichtswetten en in de stijlen van het toezicht.

Financiële instellingen dienen te voldoen aan vergunningseisen en toezichtsvoorwaarden die in een aantal categorieën kunnen worden onderscheiden. Het betreft met name de volgende categorieën:

- a. deskundigheid en betrouwbaarheid van de personen die het (dagelijks) beleid (mede) bepalen;
- b. financiële waarborgen;
- c. bedrijfsvoering, administratieve organisatie; en
- d. overige sector-specifieke vergunningseisen en uitoefeningsvoorwaarden.

De mate waarin de genoemde eisen voor de diverse sectoren overeenkomen dan wel van elkaar verschillen varieert per categorie.

Ad a. Deskundigheid en betrouwbaarheid van personen die het (dagelijks) beleid (mede) bepalen

Beleidsbepalers (en medebeleidsbepalers) van financiële instellingen zullen deskundig en betrouwbaar moeten zijn; de wettelijke regels op dat gebied zijn vrijwel identiek, ook al heeft de vereiste deskundigheid uiteraard betrekking op verschillende sectoren. Door het Ministerie van Financiën is naar aanleiding van de aanbeveling van de Tijdelijke Commissie toezicht Verzekeringskamer in haar rapport inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or bij brief van 25 april 1996 aan de toezichthouders verzocht om onderling in overleg te treden om, waar dit mogelijk en zinvol is, te komen tot verdere afstemming van hun eigen invulling van de begrippen deskundigheid en betrouwbaarheid. De toezichthouders hebben bij brief van 26 juli 1996 laten weten dat zij een gezamenlijke werkgroep in het leven hebben geroepen om dit onderwerp te bestuderen.

Ad b. Financiële waarborgen

De financiële waarborgen gelden voor te onderscheiden financiële risico's, met name kredietrisico's, beleggingsrisico's, verzekerings-technische risico's en marktrisico's.¹ De kapitaalvereisten weerspiegelen deze verschillende soorten risico's.

Voor kredietinstellingen gelden voorschriften uit hoofde van het liquiditeitstoezicht. Aangezien een belangrijk deel van de passiva van banken bestaat uit direct of op korte termijn opvorderbare gelden is een adequate liquiditeit van groot belang. Voor andere financiële instellingen speelt dit in veel geringere mate. De vereiste solvabiliteit van kredietinstellingen wordt overwegend bepaald door de omvang en risicograad van de uitzettingen (actiefzijde van de balans alsmede off-balance elementen). Een belangrijk deel van de passiva bestaat uit direct of op korte termijn opvorderbare gelden. Het volatilere karakter van het bankbedrijf maakt een intensieve («hands on») stijl van solvabiliteitstoezicht noodzakelijk. De solvabiliteitspositie van een kredietinstelling kan immers in relatief korte tijd ingrijpend wijzigen. Dit weerspiegelt zich bijvoorbeeld in de frequente rapportageverplichtingen voor kredietinstellingen. Het toezicht op kredietinstellingen vindt daarnaast plaats op geconsolideerde basis. Dit wil zeggen dat het toezicht zich primair richt op de bankgroep als geheel en derhalve niet op de verschillende werkmata-schappijen die onderdeel uitmaken van de groep. Alle tot een bankgroep behorende ondernemingen, ook niet-banken (bijvoorbeeld leasedochters) niet zijnde verzekeraars, worden direct in de solvabiliteitstoetsing betrokken, met dien verstande dat alleen de (vergunninghoudende) kredietinstellingen onder het toezicht van de Nederlandsche Bank staan.

Bij verzekeraars is de vereiste solvabiliteit vooral gekoppeld aan de omvang van de verzekeringsverplichtingen (passiefzijde). Bij de specifieke aard van het verzekeringsbedrijf past een afstandelijker («hands off») stijl van toezicht. Het toezicht vindt plaats op solo-plus basis. Dat wil zeggen dat het toezicht zich concentreert op de individuele onder toezicht staande verzekeraar, ook als die deel uitmaakt van een groep. De financiële gegevens betreffende niet-verzekeringsonderdelen binnen de groep worden indirect wel meegenomen in de vaststelling van de solvabiliteit van de verzekeraar. Ook voor financiële conglomeraten waarvan zowel een kredietinstelling als een verzekeraar onderdeel uitmaken, geldt dat toezicht wordt uitgeoefend op de onder toezicht staande kredietinstelling en verzekeraar op solo-plus basis.

Effecteninstellingen dienen te voldoen aan kapitaalvereisten die zijn gerelateerd aan de omvang van hun eigen posities bij de handel in effecten (relatief veel vermogensbestanddelen behoren tot de handelsportefeuille van een effecteninstelling). Ook ten aanzien van effecten-

¹ Het marktrisico omvat het risico van verlies in posten op en buiten de balanstelling als gevolg van een verandering in marktprijzen, met inbegrip van veranderingen in rente voeten en wisselkoersen.

instellingen wordt het solvabiliteitstoezicht op basis van solo-plus uitgeoefend.

In het kader van de Wtb is geen sprake van solvabiliteitstoezicht, omdat het niet de taak van de overheid is om, bijvoorbeeld door middel van bedrijfseconomisch toezicht op beleggingsinstellingen, marges te stellen aan de mate waarin een belegger risico's wenst te nemen. De Wtb beoogt slechts te waarborgen dat het publiek zich een beeld kan vormen over het aanbod (inclusief de doelstelling van de instelling en haar beleggingen) en de daarmee verbonden risico's. Specifiek voor het toezicht op beleggingsinstellingen in het kader van de Wtb is dat de regels zich niet primair richten op de financiële waarborgen, maar veeleer op het bevorderen van een zo groot mogelijke transparantie.

Ad c. Bedrijfsvoering, administratieve organisatie

De administratieve organisatie zal steeds in overeenstemming moeten zijn met de eisen die de bedrijfsuitoefening van elke categorie financiële instellingen daaraan stelt.

Ad d. Overige sector-specifieke vergunningseisen en toezichtsvoorwaarden

Artikel 19 van de Wtk 1992 vormt de grondslag voor de voorschriften die de Nederlandsche Bank stelt aan kredietinstellingen ten behoeve van het monetaire toezicht. Deze voorschriften hangen rechtstreeks samen met de functie van banken als geldscheppende instellingen, en hebben naar hun aard geen parallel in de andere toezichtswetten.

Ook voor verzekeringsmaatschappijen geldt een aantal regels die specifiek zijn voor de verzekeringssector en derhalve niet in de andere toezichtswetten voorkomen. Te denken valt hierbij aan de voorschriften inzake de technische voorzieningen uit hoofde van de verzekeringsverplichtingen. In dit verband gelden tevens beleggingsvoorschriften ten aanzien van de waarden die verzekeraars aanhouden om aan hun verzekeringsverplichtingen te kunnen voldoen. Daarnaast bevatten de Wtv 1993 en de Wtn uitvoerige bepalingen inzake de overdracht van rechten en verplichtingen uit verzekeringsovereenkomsten (portefeuille-overdracht).

Voor effecteninstellingen gelden eveneens regels die niet in andere toezichtswetten voorkomen en te maken hebben met de specifieke kenmerken van deze sector. Voorbeelden van effecten-typische regels zijn de voorwaarden die worden gesteld met betrekking tot de overeenkomst die een effecteninstelling sluit met een cliënt, en de regel dat de effecteninstelling aan de cliënt onverwijld een effectennota, die voldoet aan bepaalde eisen, uit dient te reiken. Ook bestaan sector-specifieke gedragsregels voor effecteninstellingen, zoals het verbod om uitsluitend voor het behalen van provisie zo veel mogelijk effectenovereenkomsten af te sluiten en het verbod om bepaalde agressieve verkoopmethoden te hanteren ('churning' respectievelijk «cold-calling»).¹

Uit het voorgaande volgt dat de toezichtswetten weliswaar grotendeels dezelfde eisen stellen, maar dat daaraan toch een andere invulling wordt gegeven en ook dient te worden gegeven als gevolg van de verschillen in de aard van het bedrijf dat wordt uitgeoefend.

¹ In dit verband wordt ook gewezen op de brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 30 mei 1996 (Aanhangsel Handelingen, nr. 1206). In deze brief geeft de Minister van Financiën onder meer, naar aanleiding van de motie Van der Ploeg, een overzicht van zijn beleidsvoornemens in algemene zin met betrekking tot het versterken van de positie van de consument op de markt voor financiële producten.

3.2. Wel of geen toepasselijke Europese regelgeving

Van de financiële toezichtswetten zijn de Wtk 1992, de Wtv 1993 en de Wte 1995 voor een groot deel, zo niet in overwegende mate gebaseerd op Europese richtlijnen. Dit betekent onder andere dat in deze wetten, op basis van een inhoudelijke harmonisatie van toezichtsregels, de begin-

selen van «home country control» en «single licence» (Europees paspoort) zijn verwerkt.

Voor de beleggingsinstellingen geldt dat alleen instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) over een Europees paspoort beschikken. Voor deze categorie beleggingsinstellingen, die in de Nederlandse verhoudingen overigens een kleine minderheid vormen, geldt in samenhang daarmee ook een aantal aanvullende bepalingen. Met name dienen icbe's te voldoen aan de beleggingsvoorschriften van de icbe-richtlijn. Deze voorschriften gelden niet voor de andere beleggingsinstellingen.

De regels in de Wtn zijn niet gebaseerd op een Europese harmonisatie. Dit bood de mogelijkheid regels op te stellen die specifiek zijn toegesneden op de Nederlandse natura-uitvaartverzekeraars. In sommige opzichten zijn de regels voor natura-uitvaartverzekeraars, in overeenstemming met de specifieke aard van het natura-uitvaartverzekeringbedrijf, lichter dan de regels voor schade- en levensverzekeraars. Anderzijds beschikken natura-uitvaartverzekeraars niet over een Europees paspoort. Om toch voor een Europees paspoort in aanmerking te komen zal een natura-uitvaartverzekeraar een vergunning voor levensverzekeraars moeten aanvragen op grond van de Wtv 1993.

Voor zover de toezichtswetten zijn gebaseerd op Europese richtlijnen, weerspiegelen zij tevens de verschillen tussen die richtlijnen onderling. Deze verschillen hangen samen met de specifieke kenmerken per sector en ook met de «leeftijd» van de diverse richtlijnen. Als voorbeeld kan worden gewezen op de beginselen van home country control en single licence. In 1985 zijn deze beginselen geïntroduceerd in de sector van het collectieve vermogensbeheer (icbe-richtlijn). Daarna volgden de banksector (tweede coördinatie-richtlijn bankwezen) en de verzekeringssector (derde richtlijn schadeverzekering en derde richtlijn levensverzekering), en ten slotte de effectensector (richtlijn beleggingsdiensten en richtlijn kapitaaltoereikendheid).

3.3. Overige, ten dele historische verschillen

De oorspronkelijke regelgeving voor de verschillende sectoren dateert voor een belangrijk deel van vóór de Europese coördinatie. Zo stamt bijvoorbeeld de regelgeving op het gebied van het levensverzekeringbedrijf uit 1922. Voor de betrokken bedrijfstak is de regelgeving bekend en duidelijk. In de praktijk is die regelgeving geïnterpreteerd en in voorkomend geval zijn die interpretaties getoetst door de rechter. Hierdoor is duidelijkheid geschapen en heeft dergelijke regelgeving een meerwaarde gekregen.

Dit neemt niet weg dat bij nieuwe regelgeving wordt gestreefd naar het zoveel mogelijk gelijkkluidend doen zijn van bepalingen die hetzelfde beogen, mits de aard van de betrokken sector niet noodzaakt tot verschillen.

Ter illustratie wordt in tabel 2 gewezen op een aantal recente wetten en wetsvoorstellen waarmee in elk van de toezichtswetten soortgelijke en zoveel mogelijk gelijkkluidende bepalingen zijn of worden ingevoerd.

Tabel 2: Horizontale wijzigingen in de toezichtswetten

Onderwerp	Wtk 1992	Wtv 1993	Wte 1995	Wtb	Wtn
Informatie-uitwisseling (Stb. 1994, 471)	*	*	*	*	(a)
Implementatie BCCI-richtlijn (TK, 24 600)	*	*	*	*	*
Toezicht op toezicht (TK, 24 456)	*	*	*	*	*
Bezwaarrecht accountant (wetsvoorstel in voorbereiding)	*	*	*	*	*
Dwangsom en bestuurlijke boete (wetsvoorstel in voorbereiding)	*	*	*	*	*

(a) Bepalingen zijn verwerkt in (nadien tot stand gekomen) Wtn.

4. Niet-sector-specifieke verschillen

4.1. Inleiding

Onderzocht is in hoeverre er tussen de vijf toezichtswetten verschillen bestaan die niet rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de specifieke kenmerken per sector. De belangrijkste verschillen zijn samengevat in onderstaande tabel. In de volgende paragraaf worden deze verschillen nader besproken, en wordt tevens gezien in hoeverre zij (nog) gerechtvaardigd zijn. De verschillen die samenhangen met de aard van het bedrijf dat wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld de eisen die worden gesteld ten aanzien van de solvabiliteit en de stijl van toezicht, zijn in onderstaande tabel dus niet opgenomen (voor die verschillen wordt verwezen naar paragraaf 3).

Tabel 3: Belangrijkste niet-sector-specifieke verschillen tussen de toezichtswetten

Onderwerp	Wtk 1992	Wtv 1993	Wte 1995	Wtb	Wtn
Vvgb-stelsel toetsing aandeelhouders met gekwalificeerde deelneming	ja	ja	ja	nee	ja
Deskundigheid/betrouwbaarheid holdingbestuurders	ja	ja	nee	nee	ja
Doorzichtigheid groep	ja	ja	nee	nee	ja
Programma van werkzaamheden	ja	ja	ja	nee	ja
Passieve informatieplicht voor de accountant	ja	ja	nee	ja	ja
Ruime publicatiebevoegdheid als toezichtsmaatregel	nee	nee	ja	nee	nee
Stille curatele	ja	ja	nee	ja	ja
Noodregeling	ja	ja	nee	nee	ja
Garantieregeling	ja	nee (a)	nee	nee	nee
Vrijwaring toezichthouders	nee	ja	ja	nee	ja
Kostendoorberekening	nee	ja	ja	ja	ja

(a) Ingevolge de WAM geldt voor de branche WA motorrijtuigen dat het Waarborgfonds Motorverkeer gelaedeerden garantie biedt in geval van betalingsonmacht van een WAM-verzekeraar.

4.2. Toelichting

Vvgb-stelsel toetsing aandeelhouders

De Wtb kent in tegenstelling tot de andere toezichtswetten geen systeem van verklaringen van geen bezwaar op grond waarvan aandeelhouders met een gekwalificeerde deelneming op hun geschiktheid worden getoetst. Opgemerkt wordt dat de Wtb wel een zogenaamde grote-beleggersregeling kent. Op grond van deze regeling dient een beleggingsinstelling de beleggers te informeren over de eventuele aanwezigheid van grote beleggers – dat zijn natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks of middellijk 25% of meer van de deelnemingsrechten bezitten – en over de transacties (totaal aantal en het totale daarmee gemoeide bedrag) van de beleggingsinstelling met deze grote beleggers. Doel hiervan is de beleggers te informeren, opdat zij een beoordeling kunnen maken van het risico van mogelijke belangenverstremming. De grote beleggersregeling past in de opzet van de Wtb die beoogt een zo groot mogelijke transparantie te bevorderen. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat grootaandeelhouders in beursgenoteerde beleggingsinstellingen verplicht zijn om op grond van de Wet melding zeggenschap in beursgenoteerde vennootschappen bij het bereiken of passeren van bepaalde drempels hun aandelenbelang en zeggenschap te melden. In het kader van de lopende Wtb-evaluatie wordt verder gezien of het wenselijk is om ook een voorafgaande toetsing van aandeelhouders met een gekwalificeerde deelneming in beleggingsinstellingen mogelijk te maken, door invoering van een stelsel van verklaringen van geen bezwaar.

Deskundigheid/betrouwbaarheid holdingbestuurders

In het kader van de wet inzake financiële conglomeraten¹ zijn bepalingen in de Wtk 1992 en in de Wtv 1993 ingevoerd inzake de deskundigheid en de betrouwbaarheid van de personen die het (dagelijks) beleid bepalen of medebepalen van een groep waartoe een kredietinstelling en een verzekeraar behoren en tevens uit dien hoofde het (dagelijks) beleid van deze onder toezicht staande kredietinstelling of verzekeraar mede bepalen. Dergelijke bepalingen zijn ook opgenomen in de later tot stand gekomen Wtn. In het kader van de Wte 1995 en de Wtb zijn echter dergelijke bepalingen niet opgenomen. Holdingbestuurders kunnen overigens in het kader van de Wtb wel worden getoetst indien zij tevens bevoegd zijn om de bestuurders van de beleggingsinstelling en de bewaarder te benoemen (artikel 2 Btb). Destijds was het argument om bij de totstandkoming van de eerdergenoemde wet inzake financiële conglomeraten de Wte 1995 en de Wtb niet mee te nemen, dat in Nederland in de praktijk slechts financiële conglomeraten voorkwamen waarvan een kredietinstelling en een verzekeraar rechtstreeks onderdeel uitmaakten.² In overleg met de betrokken toezichthouders zal worden gezien of het wenselijk is alsnog bepalingen overeenkomstig de Wet inzake financiële conglomeraten in de Wte 1995 en in de Wtb op te nemen voor het geval dat in de toekomst toch financiële conglomeraten ontstaan, waarvan een effecteninstelling of een beleggingsinstelling rechtstreeks onderdeel uitmaakt.

Doorzichtigheid van de groep

Ook bepalingen over de doorzichtigheid van de groep waartoe de financiële instelling behoort komen niet voor in de Wte 1995 en in de Wtb. Deze bepalingen zijn eveneens destijds in het kader van de Wet inzake financiële conglomeraten in de Wtk 1992 en in de Wtv 1993 opgenomen. Zij zijn later ook verwerkt in de Wtn. Op grond van het wetsvoorstel tot implementatie van de BCCI-richtlijn wordt alsnog in de Wte 1995 een

¹ Stb. 1994, 278.

² Thans bestaan wel effecteninstellingen die indirect, als dochter van een kredietinstelling, deel uitmaken van een financieel conglomeraat. Voor deze effecteninstellingen geldt dat de moeder als zodanig onder toezicht staat.

dergelijke bepaling opgenomen. De BCCI-richtlijn schrijft een dergelijke bepaling niet voor ten aanzien van beleggingsinstellingen. Echter, in het kader van de thans lopende evaluatie van de Wtb zal wel worden bezien of het wenselijk is dat ook in het kader van de Wtb zo'n bepaling wordt opgenomen.

Programma van werkzaamheden

De Wtb bevat, in tegenstelling tot de andere wetten, niet het vereiste dat een beleggingsinstelling bij het aanvragen van een vergunning een programma van werkzaamheden dient over te leggen. Achtergrond hiervan is dat de hoofdwerkzaamheid van een beleggingsinstelling bestaat uit het aanbieden van collectieve beleggingen. De Wtb heeft daarbij uitdrukkelijk niet de bedoeling regels te stellen aan de aard of de samenstelling van die beleggingen. Een programma van werkzaamheden past niet in een dergelijke opzet. Hierbij komt dat een belangrijk onderdeel van een programma van werkzaamheden, te weten het voorgenomen beleggingsbeleid, reeds in de prospectus moet worden beschreven.

Inlichtingen inwinnen bij de accountant

Als gevolg van het wetsvoorstel tot implementatie van de zogenaamde BCCI-richtlijn wordt in alle toezichtswetten een meldingsplicht opgenomen voor de accountant. Deze dient de toezichthouder zo spoedig mogelijk ernstige feiten of omstandigheden waarvan hij bij de controle van de jaarrekening van de betrokken financiële instelling kennis heeft gekregen te melden. De Wtk 1992, de Wtv 1993 en de Wtn bevatten daarnaast een passieve informatieplicht voor de accountant; deze dient de toezichthouder desgevraagd alle inlichtingen te verstrekken die deze voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. In artikel 19, vierde lid, van het Besluit toezicht beleggingsinstellingen is eveneens een passieve informatieplicht neergelegd. De Wte 1995 kent een dergelijke bepaling niet. Ter wille van een sluitende systematiek is er aanleiding deze wet ook in dit opzicht in lijn te brengen met de eerder genoemde wetten.

Publicatie als toezichtsmaatregel

De Wte 1995 bevat de bevoegdheid voor de toezichthouder om, met het oog op een adequate functionering van de effectenmarkten of de positie van de beleggers op die markten, bepaalde feiten, bijvoorbeeld het feit dat een effecteninstelling niet over een vergunning beschikt, ter openbare kennis te brengen. Deze bevoegdheid kan in bepaalde gevallen voor de toezichthouder een effectief additioneel handhavingsinstrument zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het geval dat een effecteninstelling zonder vergunning vanuit het buitenland zijn diensten aanbiedt. De bevoegdheid tot publicatie kan in zo'n geval een zeer nuttig additioneel handhavingsmiddel zijn, omdat aangifte door de toezichthouder bij de ECD van een strafbaar feit dan niet steeds het gewenste effect sorteert. De andere toezichtswetten kennen een dergelijke ruime bevoegdheid tot publicatie niet, hetgeen niet wegneemt dat sommige van deze wetten wel de mogelijkheid kennen bepaalde feiten te publiceren. Zo verlenen de Wtk 1992, de Wtv 1993 en de Wtn de betrokken toezichthouders de bevoegdheid om de financiële instelling een aanwijzing te geven. De betrokken toezichthouders kunnen overgaan tot publicatie van een niet of niet op bevredigende wijze opgevolgde aanwijzing. Voor de Wtk 1992, de Wtv 1993, de Wtn en de Wtb zal worden bezien of een ruimere bevoegdheid tot publicatie zoals opgenomen in de Wte 1995 eveneens wenselijk is.

Stille curatele

De mogelijkheid om een stille bewindvoerder aan te stellen wanneer een financiële instelling in een kritieke fase verkeert, is een belangrijk toezichtsinstrument. In het kader van de evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or is aan dit instrument en de toepassing ervan reeds de nodige aandacht besteed. Geconstateerd kan worden dat de Wte 1995 als enige van de vijf toezichtswetten niet voorziet in de mogelijkheid van een stille curatele. Er is aanleiding te overwegen dit verschil met de andere toezichtswetten op te heffen. Ook bij het toezicht op effecteninstellingen zou het instrument van de stille curatele nuttig kunnen zijn. Wel zal nader moeten worden gezien of deze conclusie voor alle categorieën effecteninstellingen in gelijke mate geldt.

Mede afhankelijk van de uitkomsten van dit nadere onderzoek bestaat het voornemen de Wte 1995 bij de eerstkomende gelegenheid zodanig aan te passen dat ook bij effecteninstellingen zo nodig een stille curator kan worden aangesteld.

Noodregeling

Zowel de Wtk 1992 als de Wtv 1993 en de Wtn voorzien in de mogelijkheid van het instellen van een noodregeling. Kern van de noodregeling is een, van de gewone surséance van betaling afwijkende, bijzondere regeling die de mogelijkheid biedt (delen van) het bedrijf van een kredietinstelling respectievelijk de verzekeringsportefeuille van een verzekeraar elders onder te brengen, in het belang van rekeninghouders, depositohouders, verzekeringnemers en overige crediteuren.

Daarnaast gelden meer specifieke redenen om in de genoemde wetten een dergelijke voorziening op te nemen. De aard van het verzekeringsbedrijf maakt het mogelijk dat een verzekeraar die in wezen niet meer solvent is toch in staat is nog lange tijd aan zijn verplichtingen te voldoen. Dit is een gevolg van de omgekeerde productiecycclus van verzekeraars, hetgeen inhoudt dat zij in het algemeen eerst premies ontvangen en pas (veel) later uitkeringen doen. Zolang de verzekeraar dientengevolge niet verkeert in de toestand dat hij heeft opgehouden te betalen, is faillissement uitgesloten. Het instellen van de noodregeling maakt het mogelijk om ook in deze situatie de nodige maatregelen te treffen. Gelet op de bijzondere positie van banken in het financiële verkeer is het faillissement van een kredietinstelling een ingrijpende gebeurtenis die het aanzien van de bancaire sector en het vertrouwen in de financiële sector ernstig kan schaden. Toepassing van de noodregeling kan ertoe bijdragen deze schade zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De Wte 1995 en de Wtb kennen het instrument van de noodregeling niet. In de Wte 1995 is een noodregeling overbodig. Op effecteninstellingen die tevens kredietinstelling zijn, zijn de bepalingen van de Wtk 1992 immers reeds onverkort van toepassing. Voor de zogenaamde niet-effectenkredietinstellingen geldt dat zij nimmer rechtstreeks gelden van cliënten onder zich hebben. In het kader van de Wtb-evaluatie is onder meer de vraag aan de orde of het vanuit prudentieel oogpunt wenselijk is om de mogelijkheid van een noodregeling in de Wtb te introduceren. Mocht deze vraag positief worden beantwoord, dan zal een tripartite overleg met Justitie worden belegd om te bezien of een noodregeling in de Wtb, in afwijking van het gewone faillissementsrecht, tot de mogelijkheden behoort.

Garantieregeling

Een wettelijke garantieregeling op grond waarvan de afnemer van de financiële dienst geheel of gedeeltelijk schadeloos wordt gesteld in geval van toepassing van de noodregeling of van faillissement van de desbe-

treffende instelling, bestaat op dit moment alleen in het bankwezen. De zogenaamde collectieve garantieregeling biedt depositohouders bij kredietinstellingen dekking tot 20 000 ecu per persoon en per incident.¹

Voor de cliënten van effecteninstellingen zal een vergelijkbare regeling worden ingevoerd. Dit vloeit voort uit de richtlijn inzake de beleggerscompensatiestelsels die thans in Brussel aanhangig is. Deze richtlijn is analoog aan de bancaire richtlijn inzake de depositogarantiestelsels. Te verwachten valt dat de richtlijn nog dit jaar zal worden aangenomen. Rekening houdend met een implementatietermijn van 18 maanden zou de regeling in de loop van 1998 in werking moeten treden.

In oktober 1995 hebben de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars een globaal voorstel gedaan voor een zogenaamde opvangregeling voor levensverzekeraars, dat zij momenteel uitwerken. Zoals aangegeven in het kader van de evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or wordt de verdere uitwerking van het initiatief van de Verzekeringskamer en het Verbond afgewacht. Daarna zal worden bezien of, en, zo ja, in hoeverre voor uitwerking van het voorstel wetgeving noodzakelijk is.

In het kader van de Wtb is een garantieregeling niet aan de orde. Dit heeft te maken met de in paragraaf 3.1 reeds toegelichte aard van het beleggingsbedrijf.

Vrijwaring toezichthouders

De toezichthouders zijn belast met een publiekrechtelijke taak. Bij de uitoefening van die taak kunnen fouten worden gemaakt die kunnen leiden tot aansprakelijkheid voor daaruit voortvloeiende schade. In beginsel gaat het daarbij om kosten van het toezicht die voor rekening komen van de toezichthouder en, voor zover van toepassing, worden doorberekend aan de ondertoezichtgestelden. Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat aansprakelijkheidsclaims een grote omvang kunnen hebben, zeker in verhouding tot de begroting van de desbetreffende toezichthouder.

De beperkte draagkracht van de toezichthouders, respectievelijk de beperkte mogelijkheid voor integrale kostendoorberekening, brengt met zich dat zij slechts tot een zeker maximum in staat zijn de hier bedoelde aansprakelijkheidsrisico's te dragen.

Aan de Verzekeringskamer en aan de Stichting Toezicht Effectenverkeer zijn vrijwaringen verleend voor de financiële gevolgen van aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de uitoefening van de aan hen opgedragen toezichtstaken. Voor de Verzekeringskamer geldt hierbij een eigen risico voor zowel de aansprakelijkheid van bestuurders en leden van de Raad van Toezicht als de beroepsaansprakelijkheid van de stichting als rechtspersoon. Met de Stichting Toezicht Effectenverkeer is overleg gaande over een soortgelijke regeling. Het is vervolgens aan de toezichthouders te bepalen of zij deze eigen risico's al dan niet verzekeren.

Bij het toezicht uit hoofde van de Wtk 1992 vindt geen kostendoorberekening plaats. Dit betekent dat de kosten van eventuele aansprakelijkheid ten laste komen van de Nederlandsche Bank, en daarmee indirect ten laste van de staat als enige aandeelhouder van de Bank. Een formele vrijwaring zou hier dus niets toevoegen, omdat in beide gevallen de staat de last draagt.

De kosten van het toezicht op beleggingsinstellingen worden wel doorberekend. De discussie met de Nederlandsche Bank over een eventuele aan de Nederlandsche Bank als Wtb-toezichthouder te verlenen vrijwaring, met inachtneming van een voor deze sector passend eigen risico, is nog niet afgerond.

¹ Voor nadere bijzonderheden zij verwezen naar de Kamerstukken inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wtk 1992 ter uitvoering van de richtlijn inzake de depositogarantiestelsels (nr. 24 199).

Kostendoorberekening

Uitgangspunt bij de financiering van het toezicht is dat de kosten van het toezicht worden doorberekend aan de ondertoezichtgestelden. De achtergrond hiervan is dat de ondertoezichtgestelden en hun cliënten direct belang hebben bij het toezicht. Tevens leidt de doorberekening tot een kostenbewuster toezicht.

De toezichtswetten voorzien alle in de mogelijkheid van kostendoorberekening. Daarvan wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt, met uitzondering van de kosten van het toezicht op grond van de Wtk 1992 die door de Nederlandsche Bank niet worden doorberekend aan de banken. Reden hiervoor is dat banken, vanwege hun spilfunctie in het financiële verkeer, omvangrijker informatieverplichtingen hebben dan andere financiële instellingen. Die informatie is niet alleen nodig ten behoeve van het bedrijfseconomische toezicht, maar ook voor monetaire doeleinden. Dit soort informatie dient in grote mate het algemeen belang. De banken hebben daardoor een kostenpost die andere financiële instellingen niet hebben, reden waarom de kosten van het toezicht ingevolge de Wtk 1992 niet aan de banken worden doorberekend.¹

5. Slotbeschouwing

In deze notitie zijn de belangrijkste verschillen tussen de toezichtswetten toegelicht. De meeste verschillen blijken verklaarbaar en gerechtvaardigd te zijn. Voorts is geconstateerd dat er reden is een aantal verschillen op te heffen, dan wel opheffing te overwegen. In de Wte 1995 gaat het dan om het invoeren van bepalingen omtrent de deskundigheid en betrouwbaarheid van de bestuurders van een financieel conglomeraat waarvan een effecteninstelling rechtstreeks onderdeel uitmaakt, de mogelijkheid van stille curatele en een passieve informatieplicht voor de accountant. In de Wtb gaat het om het invoeren van een stelsel van verklaringen van geen bezwaar voor aandeelhouders met een gekwalificeerde deelneming in beleggingsinstellingen, het invoeren van bepalingen omtrent de deskundigheid en betrouwbaarheid van de bestuurders van een financieel conglomeraat waarvan een beleggingsinstelling rechtstreeks onderdeel uitmaakt, een bepaling over de doorzichtigheid van de groep waartoe de beleggingsinstelling behoort en een eventuele noodregeling. In het kader van de Wtk 1992, de Wtv 1993, de Wtn en de Wtb zal worden bezien of een ruimere publicatiebevoegdheid (als toezichtsmaatregel), zoals opgenomen in de Wte 1995, voor de toezichthouder wenselijk is. Afhankelijk van de definitieve bevindingen terzake bestaat het voornemen de bedoelde wijzigingen bij eerstkomende gelegenheid door te voeren.

Bij nieuwe regelgeving wordt gestreefd naar het zoveel mogelijk gelijkkludend doen zijn van bepalingen die hetzelfde beogen, voor zover althans de specifieke kenmerken van de diverse sectoren niet nopen tot een verschillende aanpak.

¹ Zie ook de brief van 10 februari 1995 van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de financiering van het toezicht ingevolge de financiële toezichtswetten (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 IXB, nr. 11).