

Vergaderjaar 2004–2005

29 708

Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 december 2004

Algemeen

Het voorliggende wetsvoorstel kent een complex voorbereidingstraject en zal in verband met de nota's van wijziging inzake het Deel Prudentieel toezicht (Deel 2) en het Deel Gedragstoezicht (Deel 3) in fases worden ingediend. Het lijkt wenselijk om thans, aan het begin van het parlementaire behandelingsproces en aan de vooravond van de indiening van de nota van wijziging waarbij het Deel Prudentieel toezicht aan het wetsvoorstel wordt toegevoegd, nog enkele opmerkingen te wijden aan belangrijke hoofdthema's van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel speelt een belangrijke rol in het kabinetsbeleid om het aantal regels waarmee ondernemingen en burgers te maken hebben te verminderen, om tegenstrijdige regels weg te nemen, om regelgeving inzichtelijker te maken en om de administratieve lasten deze kabinetsperiode met 25% te verminderen.

Het wetsvoorstel vervangt in beginsel de bestaande financiële toezichtwetten. Ook daarop gebaseerde lagere regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur (hierna: amvb) en toezichthouderregels zullen worden vervangen. De hoofdlijn is dat het wetsvoorstel geen nieuwe regels, maar andere regels bevat, uitzonderingen daargelaten.

Daarnaast vermindert het wetsvoorstel het totale aantal regels waarmee financiële instellingen te maken hebben door onderwerpen zoveel mogelijk slechts één keer te regelen. Hierdoor worden tegenstrijdigheden en onnodige verschillen weggenomen. Concreet gebeurt dit in het Algemeen deel onder meer door de bevoegdheden van de toezichthouders en procedures op één algemeen geldende wijze te regelen. In de huidige wetgeving is dit nog per sector verschillend geregeld. Ook in de bijzondere delen zal deze harmonisatie tussen sectoren wordt voortgezet.

Ook vergroot het wetsvoorstel de inzichtelijkheid van regelgeving, met name als het gaat om «het niveau van regelgeving»; waar staan de regels: in de wet, een amvb, een ministeriële regeling of een toezichthoudersregel? In de bestaande wetgeving bestaan hierover grote verschillen tussen de verschillende wetten. Bij het wetsvoorstel zal het niveau van regelgeving volgens vaste criteria worden ingericht. Dat betekent dat de hoofdnormen in de wet worden opgenomen, de uitwerking in een amvb

en dat eventueel technische en organisatorische regels door de toezicht-
houder kunnen worden vastgesteld.

Verder zorgt het wetsvoorstel voor efficiëntie in het functionele toezicht-
model, door een heldere scheiding van de taken van De Nederlandsche
Bank (hierna: DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) en
door de samenwerking tussen beide instellingen wettelijk te regelen.
Beide toezichthouders hebben een andere focus. DNB ziet toe op de soli-
diteit van financiële instellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.
De AFM waakt over een ordelijk en transparant verloop van financiële
marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvul-
dige behandeling van cliënten. Overlap in toezicht wordt voorkomen. Daar
waar DNB en de AFM met elkaar te maken hebben, zijn zij verplicht tot
samenwerking.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de
marktpartijen, consumentenorganisaties en andere belanghebbenden in
een vroeg stadium te betrekken. Hiermee werd in een vroeg stadium
nuttige input verkregen. Deze aanpak heeft daarentegen ook tot kritiek
geleid op de kwaliteit en inzichtelijkheid van de regelgeving. Deze kritiek is
serieus opgepakt. Zo worden alle definities bij elkaar geplaatst, worden de
verwijzingen gecorrigeerd en zijn transponeringstabellen opgesteld van
de oude naar de nieuwe wetgeving. Ten opzichte van de consultatie-
versies zal de kwaliteit van het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede
Kamer uiteindelijk zal zijn ingediend volgens de regering sterk verbeterd
zijn.

Tevens worden de administratieve lasten met € 40 miljoen per jaar
verlaagd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat met het wets-
voorstel een reductie van de administratieve lasten is voorzien van 5 à
10%. De exacte uitwerking en berekening, alsmede de toetsing door Actal
vindt plaats bij de bijzondere delen.

Het wetsvoorstel heeft uiteraard impact voor financiële instellingen en
toezichthouders. In de toezichtpraktijk zal met een nieuw stelsel aan regels
gewerkt worden. Dit vergt op kortere termijn een forse aanpassing, maar
op langere termijn heeft dit voor beide kanten voordelen doordat de effi-
ciëntie van het toezicht wordt vergroot. Bij het opstellen van het over-
gangsrecht zal hiermee zo veel mogelijk rekening worden gehouden.
Zoals bekend, wordt het wetsvoorstel in delen ingediend. De keuze voor
een dergelijke benadering in tranches is destijds bewust en in overleg met
de brancheorganisaties en de Tweede Kamer gemaakt. De belangrijkste
reden van de tranchebenadering is dat het wetsvoorstel dermate omvang-
rijk is dat het moeilijk is om een goede inhoudelijke discussie te voeren als
het in één keer zou worden ingediend. Keerzijde van deze aanpak is dat de
integrale samenhang van het wetsvoorstel pas kan worden beoordeeld
nadat het laatste gedeelte gereed is. Dit is ook onderkend. Zo beoordeelt
de Raad van State de verschillende voorstellen afzonderlijk, maar zal de
Raad bij de advisering over de latere delen mogelijk teruggrijpen op
eerdere delen. Hetzelfde kan gelden voor de behandeling in de Tweede
Kamer. De inhoudelijke behandeling van de verschillende delen kan direct
na indiening plaatsvinden. Voor de finale beoordeling kan de nota van
wijziging betreffende het Deel Gedragstoezicht worden afgewacht. Op
deze wijze kan ook de samenhang tussen de tranches worden beoordeeld.

Aanleiding voor de hervorming

*De leden van de fractie van het CDA gaven aan te willen vernemen
wanneer de Wft in zijn geheel met de Tweede Kamer kan worden
besproken op samenhang en mogelijke overlap.* Recentelijk is het advies
van de Raad van State op het Deel Prudentieel toezicht ontvangen. Na
verwerking van de opmerkingen van de Raad, wordt dit deel januari 2005
bij uw kamer ingediend. Het Deel Gedragstoezicht van het wetsvoorstel is
onlangs bij de Raad van State aangeboden voor advies. Dit deel wordt

naar verwachting in april 2005 ingediend. Er is tevens reeds een start gemaakt met het opstellen van het overgangsrecht, het wijzigen van andere wetten en het opstellen van de lagere regelgeving. Het wetsvoorstel kan naar verwachting voor het zomerreces op samenhang worden besproken.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of na fusie de naam PVK geheel zal verdwijnen en de gefuseerde prudentieel toezichthouder DNB zal gaan heten. In het wetsvoorstel is reeds rekening gehouden met de fusie tussen de DNB en de Pensioen- & Verzekeringskamer (hierna: PVK). De fusie tussen DNB en de PVK is inmiddels afgerond (Wet van 13 oktober 2004, houdende bepalingen in verband met de fusie van De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Pensioen- & Verzekeringskamer, Staatsblad 2004, nr. 556). De gefuseerde toezichthouder heet thans De Nederlandse Bank NV.

Doelstelling wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen of aangegeven kan worden hoe en wanneer gemeten wordt of de doelstellingen inzichtigheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid daadwerkelijk worden bereikt? Zij vroegen ook of de regering nu al problemen ziet bij de realisaties en, zo ja, welke dat zijn. Voorts vroegen de leden naar de levensduur van de Wft. In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting is aangegeven hoe genoemde doelstellingen in het wetsvoorstel worden gerealiseerd. Om ook te beoordelen hoe dit in de toezichtpraktijk zal uitpakken, zal dit aspect worden meegenomen in de evaluatie die krachtens artikel 1:27 drie jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden. Met het oog op de inzichtigheid wordt nog opgemerkt dat zowel vanuit de marktsector als door de Raad van State de vraag is gesteld naar verschillende transponeringstabellen. Hierin zal worden voorzien. Verder zijn ten behoeve van de inzichtigheid alle definities in het algemeen deel opgenomen. In de conceptversies waren deze nog verspreid over de verschillende delen. De levensduur van de wet laat zich moeilijk inschatten. Het is echter de ambitie dat de wet ten minste 10 à 15 jaar kan meegaan. Dit komt overeen met de levensduur van de huidige wetgeving die begin jaren '90 tot stand is gekomen. Dit laat onverlet dat tussentijdse wijzigingen noodzakelijk kunnen zijn, onder meer om EU-regelgeving te implementeren.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de ervaringen van de afgelopen twee jaar met het functioneel toezichtmodel, zowel van het ministerie, van de toezichthouders en van de marktpartijen. De ervaringen met het model zijn goed te noemen en bevestigen de regering in haar mening dat een cross-sectoraal toezichtmodel, waarbij een splitsing is aangebracht tussen het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht, voor de Nederlandse financiële marktsector het meest geschikt is. Op basis van het in 2004 uitgevoerde Financial Sector Assessment Program concludeert ook het IMF dat het Nederlandse toezicht wordt gekenmerkt door een naar internationale maatstaven hoge kwaliteit¹. Volgens het IMF is het functionele model «goed doordacht, passend voor de Nederlandse financiële markt en lijkt het de flexibiliteit en efficiëntie van het toezicht waarschijnlijk te vergroten». Uiteraard hebben toezichthouders en marktpartijen aan het nieuwe model moeten wennen, maar de taakverdeling is in de praktijk werkbaar gebleken. Op verschillende momenten is door het ministerie van Financiën en de toezichthouders bekeken op welke vlakken het model verbetering behoefde. Dit is onder andere gebeurd door het instellen van een meldpunt waar de sector overlap van het toezicht kan melden. Daarnaast is door de toezichthouders eind 2003/begin 2004 een evaluatie verricht van het samenwerkingsconvenant dat DNB/PVK en de AFM bij de start van het model hebben gesloten. Uit deze evaluatie, die in nauwe

¹ Dit rapport is bij brief van 5 oktober 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 29 800 IXB, nr. 4)

samenwerking met de financiële instellingen en enkele onafhankelijke deskundigen is verricht, kwam naar voren dat de hinderlijke gevolgen van overlap goed weggenomen kunnen worden. Als algemene conclusies kwamen daarbij naar voren dat het toenmalige convenant van de toezichthouders nog onvoldoende breed bekend was en in de praktijk onvoldoende werd toegepast. Toezichthouders en financiële instellingen waren nog bezig zich op het nieuwe model in te stellen. In het uitvoerende toezichtproces leek de meeste overlap zich voor te doen bij het toezicht op de bedrijfsvoering. Verder is de bestaande regelgeving nog onvoldoende afgestemd op het toezichtmodel en zijn instellingen terughoudend in het melden van opmerkingen over de wijze van toezicht (waaronder overlap).

Op alle genoemde punten is actie ondernomen. DNB en de AFM hebben inmiddels praktische maatregelen genomen om de toepassing van het samenwerkingsconvenant in de praktijk te verbeteren en om het melden van opmerkingen vanuit de sector over de wijze van toezicht te stimuleren. Ten aanzien van het toezicht op de bedrijfsvoering wordt in het wetsvoorstel een heldere splitsing aangebracht in de taakverdeling tussen DNB en de AFM. De werking hiervan zal verder aan de orde komen in de nota's van wijziging waarmee het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragtoezicht aan het wetsvoorstel zullen worden toegevoegd. Vooruitlopend hierop hebben de toezichthouders hun convenant – voor zover mogelijk op grond van de huidige wetgeving – reeds aangepast aan de beoogde werkwijze en wordt in de praktijk zoveel mogelijk langs deze lijnen gewerkt. Verder zullen de toezichthouders hun onderzoeken op dit terrein onderling beter afstemmen. De noodzaak om de bestaande regelgeving beter af te stemmen op het toezichtmodel is een belangrijke reden geweest om het wetsvoorstel op te stellen, zodat ook in de wetgeving een heldere splitsing tussen het prudentieel toezicht en het gedragtoezicht wordt doorgevoerd en de samenwerking tussen DNB en de AFM wettelijk wordt verankerd.

Voorts stelde de VVD-fractie een aantal vragen over de het functioneel toezichtmodel in internationaal perspectief. Zij vroeg of de regering nog steeds van mening is dat het model scenariobestendig is. Ook vroegen zij waarom het wetsvoorstel lijkt vooruit te lopen op andere ontwikkelingen in Europa als het gaat om het systeem van behandelen en waarom het lijkt door te schieten ten opzichte van Europese regelgeving? Verder vroegen zij om een transponeringstabel. Het vervagen van de grenzen tussen de traditionele financiële sectoren heeft in verschillende EU-lidstaten tot wijzigingen in de vormgeving van het toezicht geleid. In paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op het Nederlandse toezichtmodel in internationaal perspectief en op de scenariobestendigheid. De conclusie daarbij was dat binnen Europa in de meeste landen sprake is van ontwikkeling van een traditioneel sectoraal model in de richting van een cross-sectoraal model, maar dat de kaarten voor het concentratiemodel (één toezichthouder) hetzij een functioneel model nog niet zijn geschud. Gekozen wordt voor het concentratiemodel, het functioneel model met een rol voor de centrale bank of een tussenvariant. De evolutie nu in Nederland naar een functioneel model is in die zin scenariobestendig dat in een verdere toekomst, als daar aanleiding toe zou zijn, altijd nog gekozen kan worden voor concentratie. Het gekozen model sluit aan bij de aandachtspunten die zijn gedefinieerd door de ECB en wordt – zoals eerder aangegeven – door het IMF geschikt geacht. Het IMF verwacht dat de Nederlandse benadering goed kan dienen als een model voor toezichthervormingen in andere landen, in het bijzonder in stelsels die gedomineerd worden door grote en complexe financiële instellingen.

De opmerking van de VVD fractie dat het Nederlands model lijkt door te schieten ten opzichte van Europese regelgeving begrijpt de regering zo, dat het wetsvoorstel op onderdelen verder gaat dan de minimumeisen die sommige EU-richtlijnen stellen. Voor zover dit het geval is, betreft dit niet een aspect dat een gevolg is van het wetsvoorstel. Het is een aspect dat bij sommige richtlijnimplementaties is overwogen en – waar dat nodig werd geacht – reeds in de bestaande wetgeving zijn beslag heeft gekregen. Daarnaast geldt dat het wetsvoorstel mede wordt benut om een verlaging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te bewerkstelligen. Gegeven het feit dat de toezichtwetgeving voor een belangrijk gedeelte wordt ingegeven door dwingende EU-richtlijnen, bestaat de ruimte voor lastenverlaging voornamelijk uit de strengere bepalingen die Nederland hanteert bovenop EU-richtlijnen. Binnen deze ruimte zal het wetsvoorstel een verlaging van administratieve lasten met zich meebrengen van circa € 40 miljoen per jaar.

Conform het verzoek van de VVD-fractie zijn transponeringstabellen van en naar de richtlijnen bijgevoegd¹. Deze tabellen zien op het gehele wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat deze voor wat betreft de onderwerpen geregeld in de delen 2, 3 en de aanvullende onderwerpen van deel 1 indicatief zijn. Bij elke nota van wijziging zal telkens een definitieve transponeringstabel worden gevoegd van de desbetreffende bepalingen ten opzichte van overeenkomstige bepalingen in de EU-richtlijnen.

De SP gaf aan versterking van het toezicht toe te juichen maar het jammer te vinden dat de regering op een aantal punten (provisiestructuur, boestructuur enz) minder tempo wil maken dan mogelijk is. Wat betreft de discussie over de provisiestructuren wordt verwezen naar de huidige discussies in het kader van de Wet financiële dienstverlening. Wat betreft het boetebeleid zal begin 2005 een nota met vernieuwingsvoorstellen aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het functioneel toezichtmodel

De leden van de SGP-fractie gaven aan meer inzicht te wensen in de competentieafspraken die tussen beide toezichthouders zijn gemaakt. In het bijzonder vroeg de SGP-fractie naar de taakverdeling tussen de prudentieel toezichthouder en de gedragstoezichthouder bij vergunningverlening. Een voorwaarde voor het succes van het model is een goede splitsing tussen beide toezichtdomeinen. Het wetsvoorstel vervult hierin een belangrijke functie. Bij het opstellen van de wettekst is gebleken dat een goede onderverdeling van de toezichtterreinen mogelijk is. Het wetsvoorstel bevat een duidelijke taakstelling van beide toezichthouders (artikelen 1:7 en 1:8) en bakent de terreinen van DNB en de AFM af door het prudentieel toezicht, respectievelijk het gedragtoezicht in afzonderlijke delen van de wet onder te brengen. Een beperkt aantal onderwerpen is zowel voor het prudentieel toezicht als voor het gedragtoezicht van belang. Het gaat dan om onderwerpen als de algemene aspecten van de bedrijfsvoering (zoals organisatiestructuur, interne rapportelijnen en beheerssystemen) en de betrouwbaarheidstoetsing van beleidsbepalers. Om op deze terreinen overlap in toezicht te voorkomen is de praktische keuze gemaakt om het toezicht te leggen bij de vergunningverlener. De wet bepaalt wie de vergunningverlener is, zodat eenvoudig is vast te stellen bij welk orgaan een vergunning moet worden aangevraagd. Voor banken, verzekeraars en clearinginstellingen is dit DNB, en wordt dit (dus) geregeld in het Deel Prudentieel toezicht. Voor de overige instellingen (beheerders, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners die niet onder de genoemde categorieën vallen) is dit de AFM en wordt dit (dus) geregeld in het Deel Gedragstoezicht. Deze verdeling is tot stand gekomen door te kijken naar het zwaartepunt in het toezicht. Zonder af te doen aan het belang van het gedragstoezicht, geldt voor banken en verze-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

keraars dat deze instellingen overwegend onder prudentieel toezicht staan vanwege de financiële gevolgen die een eventueel faillissement van deze instellingen voor individuele cliënten, en het financiële stelsel als geheel kan hebben. Voor de overige instellingen geldt dat dit soliditeitsaspect minder aanwezig of soms geheel afwezig is. De nadruk ligt voor deze instellingen op het gedragstoezicht.

Naast een goede wettelijke taakverdeling is het van belang dat ook in de uitvoering van het toezicht sprake is van een duidelijk taakverdeling en goede samenwerking tussen de AFM en DNB. Zoals eerder vermeld hebben de AFM en DNB hierover afspraken gemaakt, die zijn neergelegd in een convenant, dat recent is vernieuwd. Een afschrift hiervan is bijgevoegd¹. Daarnaast zullen met de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel bepalingen worden toegevoegd in hoofdstuk 1.3 van het wetsvoorstel, die de samenwerking tussen de AFM en DNB regelen.

Structuur wetsvoorstel en gekozen aanpak

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom er niet voor is gekozen om de nodige hoofdstukken en paragrafen alvast op te nemen in het wetsvoorstel en eventuele wijzigingen door middel van een nota van wijziging aan te brengen. Op die manier zou de Tweede Kamer alvast een impressie krijgen van de wat in de ontbrekende onderdelen opgenomen zal worden. De leden van de PvdA vroegen voorts wanneer de delen 2, 3 en 4 zullen worden ingevoegd.

Er is voor gekozen om de hoofdstukken en paragrafen van de bijzondere delen nog niet op te nemen omdat deze ten tijde van indiening bij de Raad van State zich nog in de conceptfase bevonden. Het indienen van deze structuur zou later wellicht tot een groot aantal wijzigingen hebben geleid. De regering acht dit onwenselijk. Dit zou de inzichtelijkheid van de wetgeschiedenis niet ten goede komen. Het Deel Prudentieel toezicht zal naar verwachting in januari 2005 worden ingediend bij de Tweede Kamer. Ten tijde van het schrijven van deze nota is het Deel Gedragstoezicht (deel 3) in combinatie met de laatste onderdelen van het Algemeen deel voor advies bij de Raad van State. Dit deel zal naar verwachting in april 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend. In mei 2005 zal volgens plan het deel met overgangs- en slotbepalingen worden ingediend. Deze delen zullen gezamenlijk het voorstel vormen voor de wet die per 1 januari 2006 in werking zou kunnen treden. Deze datum wijkt overigens af van de eerder aan de Tweede Kamer gemelde streefdatum van 1 juli 2005. Het deel over infrastructuur zal hier later aan worden toegevoegd. Het daartoe strekkende afzonderlijke wetsvoorstel zal in het najaar van 2005 bij uw kamer worden ingediend.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering inzicht kan verschaffen in de regels die in het tweede deel zullen komen te staan. Aan welke prudentiële normen moet worden gedacht? Deze leden vroegen voorts waaruit het vierde deel van de wet zal bestaan en wat de concrete doelstelling ervan is. Het Deel Prudentieel toezicht van de wet zal erop zijn gericht de prudentiële normen die nu zijn verspreid over vijf toezichtwetten, te weten de Wtb, de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtn en de Wtv 1993, te integreren en te harmoniseren. Prudentiële normen beogen de financiële soliditeit van financiële ondernemingen te bevorderen en daarmee het risico van faillissement te beheersen, zonder dit overigens in een markteconomie te kunnen uitsluiten. Op deze wijze draagt het prudentieel toezicht bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel. Tot de belangrijkste prudentiële normen behoren regels met betrekking tot het eigen vermogen, de solvabiliteit, de liquiditeit en de technische voorzieningen, alsmede de aspecten van de bedrijfsvoering die zijn gericht op de soliditeit van de financiële onderneming, zoals het risicobeheer.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het Deel Toezicht infrastructuur van de wet zal een basis bieden voor het nu nog indirect geregelde toezicht op de infrastructuur van de financiële markten, waaronder in het Deel Toezicht infrastructuur afwikkelingsystemen worden verstaan. Afwikkelingsystemen zijn ofwel betalingsystemen (zoals Interpay, die zorgdraagt voor de afwikkeling van betalingen) ofwel effectenafwikkelingsystemen (zoals LCH.Clearent SA en Euroclear, die zorgdragen voor de afwikkeling van transacties gesloten op Euronext). Primaire doelstelling van het toezicht op de infrastructuur zal zijn het bevorderen van de systeemstabiliteit van het financiële stelsel als geheel (systeemtoezicht). Daartoe zal het Deel Toezicht infrastructuur normen stellen inzake veiligheid en betrouwbaarheid ter beheersing van het systeemrisico veroorzaakt door afwikkelingsystemen. Een tweede doelstelling van het Deel Toezicht infrastructuur zal zijn het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en een zorgvuldige behandeling van consumenten, onder meer door het bevorderen van concurrerende marktstructuren en marktverhoudingen en het waarborgen van toetredingsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders (gedragstoezicht). Mijn brief van 17 februari 2004 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2003/04, 28 122, nr. 19*) gaat uitgebreid in op de doelstellingen en de voorgenomen vormgeving van het Deel Toezicht infrastructuur.

Het Algemeen deel vormt een onlosmakelijk geheel met het Deel Prudentieel toezicht en het deel Gedragstoezicht, maar kan wel zonder het Deel Toezicht infrastructuur in werking treden. Om die reden wordt momenteel voorrang gegeven aan een spoedige afronding van het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht en de bijbehorende lagere regelgeving. De afronding van het Deel Toezicht infrastructuur zal zo snel mogelijk daarna ter hand genomen worden.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel de administratieve lasten bedragen als het Algemeen deel helemaal compleet is. In welk deel van de Wft, zo vroegen zij, zal de reductie van 5–10% worden gerealiseerd en op welke punten? De leden van de VVD-fractie hadden dezelfde vraag. De leden van de CDA-fractie informeerden voorts waar de overige 15–20% administratieve lastenreductie conform de doelstelling van dit kabinet gerealiseerd worden. Ook vroegen zij naar de administratieve lasten voortvloeiend uit eventuele lagere regelgeving op grond van het Algemeen deel. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering kan aangeven of en in hoeverre de Wft ook zal leiden tot een daling van de directe toezichtkosten en/of de nalevingskosten.

De reductie van administratieve lasten die met onderhavig wetsvoorstel gemoeid is, bedraagt circa € 40 miljoen per jaar. Dit is een reductie van circa 11% ten opzichte van de nulmeting per 31 december 2002 van de bestaande sectorale wetten die opgaan in het wetsvoorstel (circa € 371 miljoen). De kwantificering en toelichting van deze reductie, alsmede de nalevingskosten zullen worden opgenomen in de toelichting bij het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de directe toezichtkosten zullen na invoering van de wet tot uitdrukking komen in de begrotingen van de AFM en DNB. Deze begrotingen zullen worden besproken in adviserende panels van marktpartijen en behoeven goedkeuring van de Minister van Financiën. De afspraak tussen de toezichthouders en de Minister van Financiën daarbij is dat de reële kosten van bestaande toezichttaken dienen te stabiliseren.

De lagere regelgeving onder het wetsvoorstel kan van invloed zijn op de administratieve lasten. Ook daarvoor is het streven een verlaging van de administratieve lasten te bewerkstelligen. Ten aanzien van de lagere regelgeving is de afspraak dat deze door het Adviescollege toetsing administra-

tieve laten (Actal) zal worden getoetst. Dit geldt ook voor de technische en organisatorische regels die door de AFM en DNB zullen worden opgesteld.

Op grond van het Algemeen deel zullen naar verwachting drie amvb's worden vastgesteld. Deze amvb's zullen betrekking hebben op de regels inzake de bekostiging van het toezicht, de definitie van het begrip professionele marktpartij en de omvang van de boetes per overtreding. Deze amvb's zullen naar verwachting geen extra administratieve lasten met zich meebrengen.

Kan de regering aangegeven waarom in de Wft niet vaker en meer afgebakend is bepaald dat regelgeving alleen «bij amvb» of «bij ministeriële regeling» kan worden vastgesteld, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. Ook vroegen de leden of de regering aangeven wat de invloed van deze mogelijkheid zal zijn op de administratieve lastendruk. Bij het stellen van algemeen verbindende voorschriften met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop kan in beginsel gebruik worden gemaakt van een viertal niveaus van regelgeving: de wet in formele zin, de algemene maatregel van bestuur, de ministeriële regeling en de toezichthouderregel. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is de materiële normen – omwille van de inzichtelijkheid – op niet meer dan twee niveaus vast te leggen en dit te bereiken door zoveel mogelijk in de formele wet en in algemene maatregelen van bestuur te bepalen. Voorts is uitgangspunt een beperkt aantal ministeriële regelingen. Naar verwachting zal het aantal ministeriële regelingen niet meer toenemen dan het aantal expliciete delegatiegrondslagen daarvoor in het wetsvoorstel («bij ministeriële regeling»), daargelaten de (uitzonderings)mogelijkheid die artikel 1:12 biedt. De formulering «bij of krachtens amvb» is dus beperkter in de uitwerking dan op de eerste blik lijkt: slechts in de gevallen genoemd in de toelichting op artikel 1:12 zal regelgevende bevoegdheid worden gesubdelegeerd aan de toezichthouder, voor het overige vindt regulering plaats op het niveau van amvb. Met deze formulering is derhalve niet beoogd om bij de ministeriële regeling uit te komen. Op voorhand in het wetsvoorstel kiezen voor de formulering «bij amvb» doet afbreuk aan de flexibiliteit. Ten overvloede wordt er op gewezen dat afbakening en clausulering ook bij de formulering «bij of krachtens amvb» plaatsvindt: in de amvb die de delegatiegrondslag voor nadere regeling vormt, zal immers moeten worden bepaald wat wel en niet voor regeling door de toezichthouder in aanmerking komt. De doelstelling met betrekking tot reductie van administratieve lasten in het wetsvoorstel geldt in gelijke mate voor administratieve lasten die voortvloeien uit de regelgeving van de toezichthouder; het niveau van regelgeving zal niet van invloed zijn op de administratieve lastendruk.

Aanwijzing van de toezichthouders

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een mogelijke omvorming van de AFM tot een publiekrechtelijke organisatie en naar de voor- en nadelen daarvan. Zoals in het nader rapport is aangegeven, bestaan er thans geen plannen om de AFM om te vormen tot een publiekrechtelijke organisatie. Naast het bezwaar dat een dergelijke omvorming (wederom) een omvangrijke wetgevingsoperatie zou vergen en grote organisatorische veranderingen voor de AFM zou meebrengen, zijn daar de bezwaren die de regering heeft genoemd in het nader rapport. Een van de bezwaren betreft de wens van gelijke positionering van de beide financiële toezichthouders. Deze gelijke positionering houdt in dat DNB en de AFM beide een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben, aan dezelfde institutionele regels moeten voldoen zoals deze gelden op basis van het Algemeen Deel van het wetsvoorstel, en toepassing dienen te geven aan de regels die zijn neergelegd in de statuten van beide organisaties. Wijzigingen van de statuten

behoeven op grond van artikel 1:20 de instemming van de Minister van Financiën. De omstandigheid dat DNB (naamloze vennootschap) en de AFM (stichting) – om historische redenen – niet tot dezelfde categorie van privaatrechtelijke rechtspersonen behoren, doet aan deze gelijke positionering niet aan af. De vormgeving van zelfstandige bestuursorganen in het algemeen zal onderwerp zijn van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (rapport Kohnstamm). In dat verband zullen ook markttoezichthouders zoals de AFM aan de orde komen.

De SGP-fractie wilde vernemen waarom wordt gekozen voor een privaatrechtelijke inbedding van de beide bestuursorganen en wat daarvan het voordeel is boven publiekrechtelijke positionering. Voor de privaatrechtelijke vormgeving van beide toezichthouders bestaat een historische verklaring. DNB is opgericht in 1814 en was oorspronkelijk een gewone bank die direct kredieten verschafte aan particulieren en bedrijven. Pas in de loop van de vorige eeuw zijn daar publieke taken bijgekomen. Voor de AFM geldt in zekere zin hetzelfde. De AFM komt voort uit de Stichting Toezicht Effectenverkeer, die in 1988 oorspronkelijk door de markt zelf (Vereniging voor de Effectenhandel) is opgericht in het kader van zelfregulering. De regering heeft mede vanwege de in de vorige alinea genoemde bezwaren geen reden gezien om bij gelegenheid van onderhavig wetsvoorstel de privaatrechtelijke vormgeving niet te continueren. Ook zou daarmee voor het financieel toezicht vooruit gelopen worden op het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Kohnstamm. Voor de mogelijkheden van de Minister van Financiën om toezicht te houden op de AFM en de DNB is niet de (privaatrechtelijke) vorm bepalend, maar de bevoegdheden die de Minister van Financiën heeft op basis van de wet.

Rekening en verantwoording toezichthouders

De CDA-fractie vroeg in welk deel van het wetsvoorstel de regels van de code Tabaksblad worden ondergebracht. Het is allereerst van belang in gedachten te houden dat de code Tabaksblad is opgesteld voor beursgenoteerde ondernemingen. De code is daarmee strikt genomen niet van toepassing op DNB en de AFM. Toch kan de code in materieel opzicht wel degelijk betekenis hebben voor beide organisaties. Ook voor financiële toezichthouders is een transparant systeem van checks en balances namelijk van belang voor het vertrouwen dat betrokken ondernemingen en andere belanghebbenden hebben in de juiste uitvoering van het financieel toezicht. Het Algemeen deel van het wetsvoorstel bevat daarom reeds een aantal elementen dat de bestuursstructuur van de toezichthouders versterkt. Zo bevat het regels voor de toezichthouders om financiële verantwoording af te leggen aan de Minister van Financiën. Ook is de taak en samenstelling van de raad van toezicht van de AFM in het wetsvoorstel verankerd. Voorts hebben DNB en de AFM vorig jaar beide een panel van onder toezicht instellingen opgericht waarmee tweemaal per jaar over financieel-beleidsmatige zaken wordt gesproken. Het bestaan en de taak van het panel worden in het wetsvoorstel vastgelegd. Daarnaast worden thans, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting, de (verdere) gevolgen van de code Tabaksblad gezien. Indien dit laatste tot het stellen van wettelijke regels mocht noodzaken, zal dit in een aparte wijzigingswet gebeuren. Aangezien evenwel nog niet vaststaat of er aanvullende wettelijke regels nodig zijn met betrekking tot de governance van financiële toezichthouders, kan er niets worden gezegd over de wettelijke regeling, laat staan het tijdstip van inwerkingtreding daarvan. Van belang is ten slotte dat DNB en de AFM ook zelf het onderwerp governance ter hand hebben genomen. Dit is een positieve ontwikkeling. Zo zal de AFM in zijn

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre naast het jaarverslag de sector, maar met name burgers, beter en frequenter geïnformeerd over de schat aan informatie die beschikbaar is bij de toezichthouders. Zij vroegen in dit verband of voor informatie bij toezichthouders niet dient te gelden: «alle informatie is openbaar, tenzij». In het wetsvoorstel is naar een evenwicht gezocht tussen het belang van geheimhouding voor de financiële instellingen en het belang dat consumenten hebben om geïnformeerd of gewaarschuwd te worden door de toezichthouder. Hiertoe wordt de geheimhoudingsplicht en de publicatiebevoegdheid van de financiële toezichthouders verhelderd. Het uitgangspunt hierbij blijven de Europese richtlijnen. Voor wat de geheimhoudingsplicht betreft, is geëxpliciteerd dat alleen «vertrouwelijke gegevens» geheim dienen te blijven waar in de sectorale wetgeving was bepaald dat de geheimhoudingsplicht gold voor «gegevens». Bij vertrouwelijke moet onder andere gedacht worden aan gegevens over de bedrijfsvoering, de liquiditeitspositie, en gegevens over cliënten.

Zoals aangegeven in de toelichting op het wetsvoorstel gelden ten aanzien van deze geheimhoudingsplicht een aantal uitzonderingen: (i) uitwisseling met andere toezichthouders op financiële markten; (ii) uitwisseling met bepaalde personen betrokken bij het faillissement van de betrokken financiële onderneming en uitwisseling in het kader van strafzaken. Er geldt dus niet dat «alle informatie openbaar is tenzij» maar dat «vertrouwelijke gegevens» geheim zijn, tenzij één van de uitzonderingen aan de orde is. De publicatiebevoegdheid van de toezichthouders zal eveneens worden verhelderd door uitdrukkelijk te bepalen dat de toezichthouder de bevoegdheid krijgt om door middel van publicaties het publiek te waarschuwen en te informeren. De wetteksten met betrekking tot publicatiebevoegdheid zullen met het Deel Gedragstoezicht aan de Kamer worden aangeboden en liggen momenteel bij de Raad van State voor advies.

Toezicht en handhaving

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een definitie van technische uitvoeringsregels te geven en hoe zal worden voorkomen dat zeer ingrijpende uitvoeringsregels worden opgesteld. Het is tamelijk lastig om een sluitende definitie te geven van regels die technisch van aard zijn, die op alle te regelen onderwerpen toepasbaar is. Zo is ook in de aanwijzingen voor de regelgeving geen definitie opgenomen. Wel kunnen enkele kenmerken van technische en organisatorische regels worden genoemd. Zo kan dit type regels worden geplaatst tegenover beleidsmatig en normatief. Technische onderwerpen zijn onderwerpen waarvoor een (hoge) mate van deskundigheid over de uitvoering van het toezicht vereist is. Alleen op basis van objectieve kennis en deskundigheid is een beoordeling van het technisch onderwerp mogelijk. Organisatorische onderwerpen zien vooral op de praktische invulling van het toezicht, zoals de procedures over de indiening van rapportages. De keuze of een bepaald technisch of organisatorisch onderwerp door de toezichthouder wordt geregeld, wordt bij de algemene maatregel van bestuur gemaakt. De in de amvb op te nemen grondslag zal zodanig worden toegespitst en ingekaderd dat de bevoegdheid om regels te stellen voor de toezichthouders alleen betreft onderwerpen die technisch (of organisatorisch) van aard zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens waarom over het overheidspercentage niets is vermeld in de toelichting op de Wft? Zij vroegen of er al zicht is op of de thans gehanteerde percentages reëel zijn ingeschat? Zo

nee, in hoeverre wijken de door de overheid te dragen kosten af van de werkelijke kosten van het desbetreffende toezicht? Ook vroegen zij of kan worden uitgelegd waarom beleidsvoorbereidend en internationaal overleg ook voor rekening van financiële instellingen moet komen en hoe dit in andere lidstaten is geregeld? Verder vroegen zij hoe een stijging van de directe kosten van het toezicht wordt voorkomen en of financiële instellingen ook gaan bijdragen aan de kosten van de Consumenten-toezichthouder en/of Zorgautoriteit. In het kader van de herziening van de financiering bekostigt de rijksoverheid per 1 januari 2004 een deel van handhavingkosten. Dit sluit aan bij het MDW-rapport «Maat Houden».¹ Concreet levert de rijksoverheid een bijdrage aan de financiering van de zogeheten repressieve handhavingskosten. De bijdrage van het Rijk aan de kosten van de toezichthouder wordt vastgesteld aan de hand van een percentage van de werkelijke totale kosten van de toezichthouder. Dit percentage verschilt afhankelijk van het type toezicht dat het betreft. De percentages zijn voor een periode van drie jaar gefixeerd en worden in 2006 geëvalueerd en daarna eventueel herzien. In het kader van deze evaluatie zal worden bezien of de percentages reëel zijn en of een (structurele) discrepantie zou bestaan tussen de overheidsbijdrage en de werkelijke kosten voor desbetreffende toezichttaken. Het is thans nog te vroeg om een indicatie te geven van een mogelijke discrepantie aangezien de overheidsbijdragen over 2004 pas medio 2005 worden uitgekeerd aan de hand van de werkelijke toezichtkosten over 2004. Marktpartijen betalen op basis van het zogeheten profijtbeginsel volledig de kosten van afzonderlijke toezichthandelingen, zoals de behandeling van vergunningaanvragen, en de kosten van het zogenoemde reguliere toezicht. Het gaat bij reguliere toezicht onder meer om audits en het doorlopende toezicht op liquiditeit, solvabiliteit en marktgedrag. Beleidsvoorbereidend en internationaal overleg hangen direct samen met de uitvoering van het toezicht dat DNB en de AFM uit hoofde van hun wettelijke taken verrichten. Het draagt bij aan de kwaliteit van de toezicht-uitvoering. Conform het profijtbeginsel en de aanbevelingen van het rapport Maat Houden worden deze activiteiten van desbetreffende toezichttaken aan onder toezichtgestelden doorberekend. Financiële instellingen krijgen geen heffingen opgelegd voor de bekostiging van de Consumententoezichthouder en Zorgautoriteit. Deze beide toezichthoudende instanties worden uit door de Rijksoverheid gefinancierd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering niet van oordeel is dat de bevoegdheid om bij «een ieder» inlichtingen in te winnen slechts in het kader van de redelijke uitoefening van het toezicht gebruikt mag worden, hetgeen inhoudt dat de informatieverzoeken (i) de wettelijke grondslag moeten vermelden en (ii) een adequate motivering van de toezichthouder moeten bevatten. Uit artikel 1:72 en de verwijzing in het tweede lid naar artikel 5:13 Awb volgt dat de toezichthouder slechts van zijn bevoegdheid (tot het vorderen van inlichtingen) gebruik kan maken indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van diens taak. De regering onderschrijft de opvatting van de VVD dat de toezichthouder zijn verzoek motiveert en daarbij aangeeft op basis waarvan hij bevoegd is deze inlichtingen te vragen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar aanleiding van de «rapportage boilerrooms» van het FEC of de reikwijdte van het toezicht op financiële producten zoals voorgesteld in de Wft, voldoende is voor de aanpak van frauduleuze aanbieders. Zij wilden ook weten of de bestaande vrijstelling voor instellingen die uitsluitend aanbiedingen doen in het buitenland niet te ruim is. Verder vroegen de leden van de SP-fractie of naar aanleiding van het FEC-rapport overwogen is voor de aanpak van fraude de AFM de mogelijkheid te geven beslag te leggen op bankrekeningen. Voor een

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nrs. 22 en 64.

adequaat financieel toezicht is ook een adequate capaciteit en een beperkt verloop van gespecialiseerde officieren bij het OM van belang. Kan aangegeven worden hoe de stand van zaken op dit punt is en of dit wordt verbeterd?

Illegale activiteiten in boilerrooms zoals beschreven door het FEC kunnen op twee manieren worden aangepakt. In de eerste plaats kan de AFM optreden als er sprake is van overtreding van de toezichtwetgeving. Dit is het geval als er effecten worden aangeboden bij uitgifte zonder dat een prospectus algemeen verkrijgbaar is en overgelegd is aan de AFM, of als zonder een vergunning bemiddeld wordt in effecten of vermogensbeheer wordt verricht. In de tweede plaats kan het Openbaar Ministerie (hierna: OM) optreden als de in het FEC-rapport omschreven activiteiten buiten de financiële toezichtwetgeving vallen hetzij omdat er geen sprake is van effecten in de zin van het wetsvoorstel, hetzij omdat er een vrijstelling van toepassing is (bijvoorbeeld ten aanzien van de professionele handel). Voor zover dit het geval is, zullen boilerroomactiviteiten veelal kunnen worden geclassificeerd als oplichting, valsheid in geschrifte dan wel deelneming aan een criminele organisatie.

De bestaande vrijstellingsregeling is niet te ruim. Indien een aanbieding uitsluitend is gericht tot in het buitenland woonachtige of gevestigde beleggers, zal een dergelijke aanbieding doorgaans onder de reikwijdte en het toezicht vallen van het land waarin wordt aangeboden. Deze systematiek, waarbij de reikwijdte van de toepasselijke wetgeving bepaald wordt aan de hand van territoriale criteria, is ook terug te vinden in de in 2003 vastgestelde prospectusrichtlijn.¹ Op grond van die richtlijn dienen lidstaten aanbiedingen van effecten die op hun grondgebied plaatsvinden, dan wel worden toegelaten tot de handel aan een op hun grondgebied gelegen effectenbeurs, afhankelijk stellen van de publicatie van een prospectus.

Er bestaat geen behoefte aan nadere regelgeving met betrekking tot het beslag leggen op bankrekeningen. Indien de AFM constateert dat een onderneming illegaal op de markt actief is, kan zij aangifte doen bij het OM. Tegen illegale ondernemingen kan worden opgetreden op basis van het Wetboek van Strafvordering. In het opsporingsonderzoek kan strafrechtelijk beslag worden gelegd ex artikel 94 en artikel 94a Sv en ex artikel 18 WED. Het OM kan een voorlopige maatregel ex artikel 28 WED uitvaardigen met een bevel de aanbieding te staken. Met de toepassing van artikel 29 WED kan het OM in raadkamer vorderen dat een bewindvoerder in de onderneming wordt aangesteld. Voor zover (nog) mogelijk, kunnen hiermee de belangen van de benadeelden worden geborgd. Voorts is de AFM in bepaalde gevallen de bevoegdheid toegekend een curator aan te stellen.

Zoals al aangegeven in het antwoord van de Ministers van Financiën en Justitie op de vragen van de leden Heemskerk en Wolfsen over de bestrijding van malafide effectenverkopers is het OM voldoende in staat om de aangiften en onderzoeken terzake in behandeling te nemen.²

De SGP-fractie vroeg of de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging meebrengt dat de Wft tekortschiet. Zij vroeg ook naar het moment van afsluiting van de strafrechtelijke weg van handhaving en hoe gehandeld wordt als zich nieuwe feiten voordoen. De in het wetsvoorstel neergelegde normen worden in de praktijk hoofdzakelijk bestuursrechtelijk gehandhaafd. Wel is veelal de mogelijkheid opengelaten om in voorkomende gevallen te kiezen voor strafrechtelijke handhaving. Voorbeelden van bepalingen in het wetsvoorstel die (onder meer) strafrechtelijk zullen worden gehandhaafd zijn het zogenoemde transactieverbod voor de primaire insider en de secundaire insider (verboden gebruik te maken van voorwetenschap), het zogeheten tipverbod (aan derde voorwetenschap mededelen of aanbevelen transacties te verrichten) en het verbod van marktmanipulatie. De keuze om een norm strafrechtelijk te handhaven

¹ richtlijn nr. 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 november 2003 betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU L 345);

² Kamerstukken II 2003/04, 2150, blz. 4544.

betekent niet dat het wetsvoorstel tekort schiet, maar dat voor de desbetreffende norm in een specifiek geval handhaving via het strafrecht meer aangewezen kan zijn dan bestuursrechtelijke handhaving. Redenen hiervoor kunnen zijn dat dwangmiddelen nodig zijn om tot het opleggen van een sanctie te komen of dat voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen gewenst kunnen zijn. Voor een nadere toelichting op de criteria die een rol spelen bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zij verwezen naar hetgeen de regering hierover heeft opgemerkt in de memorie van de toelichting bij wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.¹

Het kan dus voorkomen dat de wet op overtreding van een norm zowel een strafsancie als een bestuurlijke boete stelt. Het una-via-beginsel brengt in dat geval mee dat een eenmaal door de overheid gemaakte keuze voor hetzij de bestuursrechtelijke weg hetzij de strafrechtelijke weg bindend is en een latere keuze voor het alsnog volgen van de andere weg uitsluit. Ter uitvoering van dit beginsel bepaalt artikel 1:62, tweede lid, dat het recht tot strafvervolgning met betrekking tot een overtreding vervalt indien de toezichthouder ter zake van die overtreding reeds een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Dit is het moment van afsluiting van de strafrechtelijke weg waarop de SGP-fractie doelde. Het maakt voor de werking van deze anti-cumulatieregeling geen verschil of de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden of niet. Het recht tot strafvervolgning vervalt niet pas op het moment van het onherroepelijk in werking treden van de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete maar reeds op het moment van het opleggen daarvan. De bepaling dient ertoe te voorkomen dat iemand die een bestuurlijke boete heeft opgelegd gekregen voor dezelfde overtreding ook nog eens een bestuurlijke boete krijgt opgelegd (*ne bis in idem*).

Ook zal moeten worden vermeden dat een financiële onderneming tweemaal in een sanctieprocedure wordt betrokken voor dezelfde gedraging. Het OM en de toezichthouders zullen daarom met elkaar in een vrij vroeg stadium in overleg moeten gaan of een overtreding strafrechtelijk of bestuursrechtelijk zal worden afgehandeld. Hierover hebben het OM en de verschillende autoriteiten die met oplegging van bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke sancties zijn belast afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties (Stcrt. 2000, nr. 4).

Het una via en het ne bis in idem beginsel gelden ten aanzien van dezelfde overtreding. Indien iemand twee of meer overtredingen maakt, kan hem in beginsel voor elk afzonderlijk een sanctie worden opgelegd.

In het kader van geheimhouding stelt de regering dat naast de in het voorstel opgenomen rechten ook de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering steeds van toepassing zijn. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of dit zomaar in het algemeen kan worden gesteld voor zover het gaat om een bestuursrechtelijke handhaving. Met de zinsnede is bedoeld duidelijk te maken dat in die gevallen waarin het OM gegevens vordert van de toezichthouder, de procedurele regels van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn.

De adviezen

Bestaan de panels inmiddels, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Ook waren zij benieuwd over het de tevredenheid van de verschillende deelnemers over het functioneren. De adviserende panels van marktpartijen bij AFM en DNB bestaan sinds eind 2003, nog vóór de inwerkingtreding van het nieuwe financieringsstelsel per 1 januari 2004. In deze

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3 blz. 141 ev.

panels hebben zitting de toezichthouder, de gezamenlijke vertegenwoordigers van onder toezicht gestelden en als toevoerder het ministerie van Financiën. Uit de ervaringen met de panelbijeenkomsten en signalen van marktpartijen en de toezichthouders komt naar voren dat de betrokkenen tevreden zijn met de panels en de rol die deze vervullen. Adviezen van de panels worden betrokken bij de vaststelling van de begroting door de raad van toezicht bij AFM en raad van commissarissen bij DNB. Daarbij zijn de adviezen zoveel mogelijk opgevolgd en in geval van afwijking adequaat gemotiveerd.

Informatieverzoeken van de toezichthouders kwalificeren niet als besluit in de zin van de Awb, zo merkten de leden van de fractie van de VVD op. Zo vroegen zich af of informatieverzoeken desalniettemin een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking dienen te zijn, zeker gelet op het feit dat bij het niet of niet volledig voldoen aan een informatieverzoek wel een bestuurlijke boete door de toezichthouder kan worden opgelegd? Ook vroegen zij of de informatieverzoeken van de toezichthouders veel beslag leggen op de administratieve capaciteit van financiële instellingen en, zo ja, of er dan geen paal en perk aan moet worden gesteld. De regering onderschrijft de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 2 maart 1999(AB 1999/168) waarin wordt geoordeeld dat een verzoek om inlichtingen door de toezichthouder geen besluit is, maar dat er sprake is van feitelijk handelen. Indien de betrokken financiële onderneming niet wil voldoen aan het verzoek, omdat zij bijvoorbeeld van mening is dat het onrechtmatig is, staat er rechtsbescherming open bij de burgerlijke rechter. Tevens is het zo dat indien de toezichthouder (handhavend) optreedt naar aanleiding van de opgevraagde informatie of de weigering die te verstrekken (bijvoorbeeld door het geven van een aanwijzing of het opleggen van een boete) tegen deze handeling wel bezwaar en beroep openstaat. Zoals hierboven aangegeven, maakt de toezichthouder slechts gebruik van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak (5:13 Awb). Uit het beginsel vloeit tevens voort dat de toezichthouder zijn bevoegdheid moet uitoefenen op een wijze die voor de burger of onderneming in kwestie het minst belastend is. Het ligt in de rede dat de toezichthouders in beginsel alleen onderzoek doet en waarschuwing geeft op het gebied van de financiële markten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de geheimhoudingsbepalingen afwijken van andere financiële toezichthouders in Europees en in Amerikaans perspectief. De geheimhoudingsplichten van de financiële toezichthouders in de Europese Unie moeten op basis van de richtlijnen aan dezelfde eis voldoen: waarborgen dat de vertrouwelijke gegevens die ondernemingen aan de toezichthouder verstrekken, geheim blijven. Elders in deze nota blijkt uit de vergelijking met de Britse en Spaanse situatie dat de Nederlandse situatie niet wezenlijk afwijkt van het geheimhoudingsregime in deze landen. De Amerikaanse Securities and Exchange Commission (hierna: SEC) is eveneens gebonden aan een geheimhoudingsregime. Dit regime kent vergelijkbare mogelijkheden als het Europese systeem om informatie te verstrekken aan bijvoorbeeld andere toezichthouders (zowel statelijk, federaal als internationaal) en opsporingsautoriteiten. Een duidelijk verschil is dat de SEC onder bepaalde voorwaarden (waarborgen van de vertrouwelijkheid) informatie kan verstrekken aan het Congres. De Europese richtlijnen bieden deze mogelijkheid niet. Voor een meer uitgebreide analyse op dit gebied verwijs ik naar de relevante Kamerstukken (Kamerstukken II, nr. 24 456).

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat de geheimhoudingsbepalingen en publicatiebevoegdheden van toezichthouders in vergelijking met de bepalingen uit de huidige sectorale toezichtwetten worden opgerekt. Zij vroegen of de toezichthouders de in het kader van de uitoeffe-

ning van het toezicht verkregen informatie niet zonder goede waarborgen aan derden mag verstrekken en hoe dit geregeld kan worden in de Wft. Ook vroegen zij of de publicatiebevoegdheden van toezichthouders pas mogen worden gebruikt nadat in rechte is komen vast te staan dat er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift? Verder vroegen zij of ook andere lidstaten doorbreking van de trias politica kennen. De regering onderschrijft het standpunt dat informatie die de toezichthouder vergaart niet zonder goede waarborgen verstrekt mag worden. De informatie wordt overigens niet aan derden verstrekt maar aan limitatief opgesomde instanties ten behoeve van een wettelijke taak (zie hierboven).

De regering is van mening dat de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, ruim voldoende zijn. Het verstrekken van informatie door de toezichthouder aan andere toezichthouders is alleen toegestaan indien aan de voorwaarden in artikel 1:73 is voldaan: het doel waarvoor de gegevens gebruikt gaan worden moet voldoende bepaald zijn, het beoogde gebruik van de gegevens moet verband houden met het toezicht op financiële markten, verstrekking van gegevens mag niet in strijd zijn met de Nederlandse wet of openbare orde, de geheimhouding van de gegevens moet voldoende gewaarborgd zijn, de verstrekking van gegevens mag niet in strijd komen met de belangen die het wetsvoorstel beoogt te beschermen en er moet gewaarborgd zijn dat de gegevens niet worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze worden verstrekt. Ook in de gevallen dat de toezichthouder informatie verstrekt aan het OM wordt er in adequate waarborgen voorzien. Met het OM worden afspraken gemaakt over de procedure rond het aanleveren van stukken. Dit om te voorkomen dat derden onnodig kennis krijgen van toezichtgegevens. Ook bij het verstrekken van gegevens in het kader van faillissementen geldt dat er geen informatie mag worden verstrekt indien dit in strijd is of zou kunnen komen met de belangen die het wetsvoorstel beoogt te beschermen.

Om te kunnen publiceren is het niet noodzakelijk dat de rechter eerst vaststelt dat er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Het is in eerste instantie de toezichthouder die kan beoordelen of de wet wordt overtreden. Vervolgens maakt de toezichthouder de afweging of tot publicatie wordt overgegaan. De trias politica wordt in dit systeem niet doorbroken: het zijn immers de regering en het parlement die de wetgeving vaststellen, de financiële toezichthouders die toezien op de naleving van de wet en de rechter die (in voorkomende gevallen) het optreden van de toezichthouder beoordeelt.

In enkele andere lidstaten heeft de toezichthouder op financiële markten ook de bevoegdheid om het publiek te waarschuwen/informereren. Zo is één van de doelstellingen van de Financial Services Authority (FSA) in het Verenigd Koninkrijk «promoting public understanding of the financial system, including awareness of the benefits and risks of different kinds of investment or other financial dealing». De FSA doet dit door middel van het verspreiden van persberichten, openbaar maken van sancties en het doen van publiekswaarschuwingen.

In Spanje hebben de toezichthouders op de financiële markten eveneens de bevoegdheid om het publiek te waarschuwen indien de wet wordt overtreden en om opgelegde sancties te publiceren. De Britse en de Spaanse toezichthouder zijn, evenals die uit de andere lidstaten, uiteraard gebonden aan de geheimhoudingsplicht zoals die is geformuleerd in de Europese richtlijnen. Zo volgt ook daar uit de nationale wetgeving dat «vertrouwelijke gegevens» niet zonder meer openbaar gemaakt mogen worden. Dit is onder meer vastgelegd in artikel 348 van de Financial Services and Markets Act 2000 en artikel 90 van de Ley del mercado de valores (effectenwetgeving).

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie op het gezamenlijk commentaar van het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken d.d. 23 september 2004 (Fin0400441). De door de PvdA-fractie aangehaalde brief van het Verbond van Verzekeraars (VvV) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) behandelt een aantal onderwerpen. Een deel van deze onderwerpen heeft geen betrekking op het thans voorliggende algemeen deel, maar op discussies die in het kader van de marktconsultatie hebben gespeeld bij het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht. Het heeft de voorkeur van de regering om die onderwerpen te behandelen nadat het Deel Prudentieel Toezicht en het Deel Gedragstoezicht zijn ingediend bij de Tweede Kamer, zodat dit kan plaatsvinden op basis van de dan actuele voorgesteld wetteksten. Zoals ook bij het algemeen deel is geschied zal in de toelichting op die voorstellen ook uitgebreid worden ingegaan op reacties van marktpartijen. De VvV en de NVB merken op dat het wetsvoorstel niet kan worden losgezien van de voorgenomen consumententoezichthouder en de voorstellen van de commissie Kohnstamm inzake zbo's, alsmede de Europese ontwikkelingen. Wat betreft de taken van de nieuw op te richten consumententoezichthouder is de afbakening met het financieel toezicht helder. Zoals in de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 21 juni 2004 aangegeven¹ blijven de sectorspecifieke taken bij sector-specifieke toezichthouders. De inrichting van de consumententoezichthouder zal derhalve geen gevolgen hebben voor het werkkterrein van de AFM of DNB.

Ten aanzien van het rapport van de commissie Kohnstamm inzake zbo's kan worden opgemerkt dat een kabinetsreactie in voorbereiding is. In de memorie van toelichting (paragraaf 1.5.2) bij dit wetsvoorstel is, ten slotte, evenals in deze nota onder het kopje «Doelstelling wetsvoorstel» uitgebreid ingegaan op de Europese inbedding van het wetsvoorstel.

Het VvV en de NVB stellen voor dat aan het eind van de kamerbehandeling alle tranches in één keer goedgekeurd dienen te worden. De regering is van mening dat de wijze van stemming uiteraard ter beoordeling is aan de Tweede Kamer zelf, en kan begrip opbrengen als de Tweede Kamer besluit om de verschillende tranches uiteindelijk in één keer in stemming te brengen. Wel hecht de regering eraan om de inhoudelijke behandeling van de verschillende tranches niet te laten wachten tot alle delen gereed zijn. Gelet op de omvang en complexiteit van het wetsvoorstel maakt dit een gerichte behandeling mogelijk en bevordert het een goede voortgang.

Het VvV en de NVB hebben voorts aangegeven dat de huidige opzet en indeling van het wetsvoorstel niet leidt tot meer transparantie voor nog sectoraal georiënteerde instellingen. Dit aspect speelt niet bij het algemeen deel maar meer bij de bijzondere delen. Een nieuwe opzet vergt aanpassing van de toezichthouders en de marktpartijen. Tegemoetkoming aan crosssectorale marktontwikkelingen en het creëren van een gelijk speelveld staat echter voorop. Bovendien zijn er specifieke maatregelen getroffen om de inzichtelijkheid te vergroten. Zo zijn alle definities bij elkaar geplaatst in het algemeen deel en zullen tabellen met de relevante artikelen per sector worden verzorgd.

Het VvV en de NVB hebben hun voorkeur uitgesproken dat de Minister van Financiën vooraf de regels van de toezichthouders goedkeurt. In het nader rapport is uitgebreid ingegaan op de keuze om de Minister van Financiën alleen de bevoegdheid toe te kennen om achteraf in te grijpen. Zoals verscheidene malen reeds is aangegeven in de memorie van toelichting, het nader rapport en deze nota zal een eventuele regelgevende bevoegdheid worden toegespitst op technische en organisatorische onderwerpen. Een goedkeuring vooraf is dan niet passend. Ten eerste geldt dat een goedkeuring vooraf zich uitstrekt tot de gehele regeling (integrale toets). Bij het ministerie is veelal niet de expertise aanwezig om voor technische en organisatorische regels die toets uit te voeren. Ten

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 27 879, nr. 9.

tweede geeft een goedkeuringsrecht vooraf nog geen extra impuls om een onredelijke belasting als gevolg van toezichthouderregels tegen te gaan. De aanpak zoals neergelegd in artikel 1:12 kent dat wel. Het VvV en de NVB merken op dat niet is onderbouwd dat het wetsvoorstel een administratieve lastenreductie van 5 à 10% met zich meebrengt. Voor commentaar hierop wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van leden van de CDA en VVD-fracties, zoals hiervoor opgenomen onder het kopje «Administratieve lasten».

De kostenverdeelsleutel voor de financiering van het toezicht is niet in de wet opgenomen, melden het VvV en de NVB. Deze sleutel is onder de huidige wetgeving opgenomen in een ministeriële regeling en zal onder de Wft worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Het VvV en de NVB hebben voorts opmerkingen gemaakt over de afbakening van het toezicht. De artikelen 1:7 en 1:8 zouden dit teveel aan de toezichthouder overlaten. Op deze artikelen zal hieronder nader worden ingegaan.

Het VvV en de NVB hebben opmerkingen gemaakt over de samenwerkingsbepalingen, de ingrijpende toezichtmaatregelen en de vergunningverlening. De bepalingen die deze aspecten regelen zullen met de tweede nota van wijziging aan het algemeen deel worden toegevoegd. Alsdan zal worden ingegaan op de gemaakte opmerkingen. Wat betreft de vergunningverlening wordt tevens verwezen naar het antwoord op de vragen van de SGP-fractie, zoals opgenomen in de paragraaf «Het functioneel toezichtmodel» van deze nota. Ten slotte hebben het VvV en de NVB verzocht om meer rechtsbescherming tegen het verzoek van een toezichthouder om inlichtingen. Verwezen wordt naar hetgeen hierover eerder in deze paragraaf is opgemerkt in antwoord op vragen van de fractie van de VVD.

Algemeen

De leden van de fractie van het CDA wilden een toelichting waarom in deel I nog paragrafen en hoofdstukken ontbreken. Ook vroegen zij naar de met die onderdelen samenhangende administratieve lasten. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, worden het Deel Prudentieel toezicht en het Deel Gedragstoezicht in de komende maanden bij nota's van wijziging toegevoegd aan de het wetsvoorstel. De met beide delen samenhangende definitiebepalingen en reikwijdtebepalingen waarvoor in het voorliggende Algemeen deel reeds ruimte is gereserveerd, zullen bij die gelegenheden worden ingevoegd. De samenwerkingsbepalingen (hoofdstuk 1.3) en de publicatiemogelijkheden (hoofdstuk 1.5) hebben vanwege hun complexiteit en de noodzaak tot intensieve afstemming met onder meer toezichthouders een langere voorbereidingsperiode gevergd. Deze onderwerpen zullen samen met het Deel Gedragstoezicht aan het wetsvoorstel worden toegevoegd. Ook het overgangsrecht dat voor een groot deel mede samenhangt met beide bijzondere delen zal bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel worden toegevoegd. De administratieve lasten die samenhangende met afzonderlijke onderdelen zijn gekwantificeerd en voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). In de verschillende toelichtingen bij de nota's van wijziging zal daarop nadrukkelijk worden ingegaan. In het algemeen geldt het streven dat met dit wetsvoorstel, inclusief de nog uit te brengen nota's van wijziging, de administratieve lasten met circa tien procent worden verminderd. Over de verschillende nota's van wijziging kan uw kamer uiteraard schriftelijk en mondeling met de regering van gedachten wisselen. De regering acht dit zelfs bijzonder wenselijk.

Artikel 1:1

De SGP-fractie signaleerde dat in artikel 1:1 slechts een deel van de definities is ingevuld. Zij vroegen of bij de verschillende nota's van wijziging achtereenvolgens de begrippen worden aangevuld. Deze veronderstelling is juist. De definities die voornamelijk betrekking hebben op het Deel Prudentieel toezicht of het Deel Gedragstoezicht zullen bij de verschillende nota's van wijziging aan artikel 1:1 worden toegevoegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de toezegging van de Minister van Financiën met betrekking tot charitatieve of kerkelijke instellingen. Zoals correct gesteld door de leden van de SGP-fractie is bij behandeling van de Wet financiële dienstverlening in de Tweede Kamer aangegeven dat het niet in de bedoeling ligt liefdadigheidsinstellingen onder de werking van de Wfd te brengen. Hetzelfde zal gelden ten opzichte van het Deel Gedragstoezicht waar de Wfd in zal worden geïncorporeerd. Aangezien niet kan worden gesteld dat enkel het niet hebben van een winsttoegmerk als onderneming een uitzonderingspositie zonder meer rechtvaardigt zal met de betreffende organisaties naar een uitzonderingspositie op maat worden gezocht. Deze oplossing kan worden gevonden in het collectief vrijstellen van of het individueel ontheffing verlenen aan liefdadigheidsinstellingen van (een gedeelte van) het in het Deel Gedragstoezicht bepaalde.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de relatie met het pensioen-toezicht.

Het toezicht op de uitvoering van pensioenregelingen door pensioenfondsen en verzekeraars uit hoofde van de Pensioen- en spaarfondsenwet bestaat van oudsher uit het materiële toezicht en het prudentiële toezicht. Het gedragstoezicht op de uitvoering van pensioenregelingen is in ontwikkeling en zal worden opgenomen in de Pensioenwet, die de bestaande Pensioen- en spaarfondsenwet zal vervangen.

Het is het voornemen van de regering om bij deze gelegenheid ook het gedragstoezicht uit hoofde van de Pensioenwet op pensioenuitvoerders bij de AFM onder te brengen. DNB blijft het prudentiële en materiële toezicht uit hoofde van de Pensioenwet op pensioenuitvoerders verrichten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bereidt thans een wetsvoorstel voor de Pensioenwet voor. Naast de inhoudelijke aspecten van het toezicht op de uitvoering van pensioenregelingen zal dit wetsvoorstel voor de Pensioenwet onder andere de relatie tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid enerzijds en de toezichthouders anderzijds, het instrumentarium van de toezichthouders, en de relatie tussen de beide toezichthouders regelen.

Artikelen 1:7 en 1:8

De in de artikelen 1:7 en 1:8 gebruikte bewoordingen suggereren dat de afbakening van de reikwijdte van het toezicht door de toezichthouders zal gebeuren. Is de regering het met de Raad van State eens dat bedoelde afbakening door de wetgever dient te gebeuren, zo vroegen de leden van de VVD. De afbakening van de reikwijdte van het toezicht wordt bepaald door de wet. De artikelen 1:7 en 1:8 bepalen hiertoe in de eerste plaats de doelstellingen van het toezicht. De omschrijving van het terrein waarop toezicht wordt uitgeoefend, vindt plaats door te verwijzen naar de normen, gesteld bij of krachtens de bijzondere delen. DNB houdt toezicht op de normen in Deel Prudentieel toezicht de AFM op de normen uit het Deel Gedragstoezicht. Dit is een heldere afbakening. Als het Deel Toezicht Infrastructuur aan het wetsvoorstel wordt toegevoegd zal ook de wet de afbakening van de taakverdeling van beide toezichthouders bepalen.

Artikel 1:9 en 1:10

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering nader in te gaan op de relatie van de raad van bestuur en raad van toezicht van de AFM. Zij vroegen of de raad van toezicht de raad van bestuur kan heenzenden en naar de analoge bepalingen voor DNB. Ook vroegen zij naar de onafhankelijkheid van de leden van de raad van bestuur. De raad van toezicht van de AFM heeft twee functies: toezien op het (doelmatig en doeltreffend) functioneren van het bestuur en het bestuur met raad terzijde staan. De toezichtfunctie komt in het bijzonder tot uitdrukking in de bevoegdheid van de raad van toezicht om de (door het bestuur opgestelde) begroting en de jaarrekening van de AFM vast te stellen. Het bestuur van de AFM kan niet door de raad van toezicht worden weggestuurd. Uiteraard kan de raad van toezicht zich wel met zorgen op dit terrein tot de Minister van Financiën wenden. Ontslag van leden van het bestuur geschiedt, evenals hun benoeming, door de Kroon. Belangrijke beslissingen als benoeming en ontslag van bestuursleden hangen namelijk nauw samen met de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het financieel toezichtstelsel als geheel (systeemverantwoordelijkheid). De raad van toezicht heeft vooral een interne rol binnen de organisatie van de toezichthouder. De evenknie van de raad van toezicht is de raad van commissarissen van DNB. Het bestaan van deze raad is niet in voorliggend wetsvoorstel maar van oudsher in de Bankwet 1998 (voorheen Bankwet 1948) en de statuten van DNB geregeld.

Terecht wezen de leden op het belang dat de raad van commissarissen en de raad van toezicht onafhankelijk kunnen opereren. De bestaande regelingen van DNB en de AFM inzake incompatibiliteiten vormen hiervoor een waarborg. Voorts wordt aan de raad van toezicht thans de statutaire eis gesteld dat ze zonder last of ruggespraak hun taak vervullen. Ook de Kroon respectievelijk de Minister van Financiën beziet bij een benoeming van een lid van het bestuur respectievelijk de raad van toezicht de onafhankelijk van de voorgestelde kandidaat. Een bestuurslid van een beursgenoteerde onderneming zal in zijn algemeenheid vanuit het belang van onafhankelijkheid niet geschikt zijn voor een functie in het bestuur of de raad van toezicht van de AFM. Dit geldt des te meer nu de AFM binnen afzienbare tijd zal worden belast met het toezicht op jaarverslaggeving en prospectussen.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de huidige leden van de raad van toezicht van de AFM. Met ingang van 15 september 2003 hebben in de raad van toezicht AFM zitting: mr. A. W. Kist (voorzitter), drs. A. Baan, prof. dr. A. J. Bindenga en de heren H. J. Hielkema en J. Vroegop. Geen van deze leden heeft zitting gehad in de raad van toezicht bij de STE. De heer Vroegop was van 1998 tot en met de oprichting van de AFM in 1999 bestuurslid van de STE en is bij de oprichting van de AFM benoemd in de raad van toezicht.

Artikel 1:12

De leden van de PvdA-fractie hebben de regering gevraagd nader in te gaan op wat een onredelijke belasting voor de financiële markten precies betekent. De leden van de SGP-fractie vroegen of onder de bevoegdheid van de Minister van Financiën om op grond van artikel 1:12 op te treden tegen algemeen verbindend voorschriften van de toezichthouders expliciet de bevoegdheid valt om op te treden als de regels die worden gesteld niet-technisch van aard zijn. De vraag wanneer regels onredelijk belastend zijn voor de financiële markten is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Dit zal per soort en type regelgeving moeten worden bezien. Wel geldt dat de toets is bedoeld om te voorkomen dat regels worden vastgesteld die niet kostenefficiënt zijn. Met lasten wordt bedoeld op

directe toezichtkosten, administratieve lasten en nalevingskosten. De kosten die samenhangen met de uitvoering van een regel moeten opwegen tegen het doel dat met de regel wordt beoogd. Onnodige belasting dient te worden vermeden. Om deze afweging te kunnen maken zullen in een voorbereidende fase bijvoorbeeld alternatieve maatregelen moeten zijn afgewogen en moet zijn bekeken wat de effecten zijn indien wordt gekozen om de regel niet vast te stellen.

Het toedelen van regelgevende bevoegdheden aan de toezichthouders zal, voorzover nodig, plaatsvinden in de amvb's. Deze grondslag zal zodanig worden toegespitst en ingekaderd dat de bevoegdheid om regels te stellen voor de toezichthouders alleen ziet op onderwerpen die technisch of organisatorisch van aard zijn. Indien een toezichthouder over de grenzen van deze inkadering heen regels vaststelt is er sprake grondslagverlating en strijdigheid met hogere regelgeving en kan de Minister van Financiën zijn op grond van artikel 1:12 gegeven bevoegdheden toepassen.

Artikel 1:13

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gevolgen van het onthouden van instemming door de minister met de begroting. Verder vroegen zij naar strijdigheid met het algemeen belang. Ook informeerde zij naar de zeggenschap van de regering bij het bepalen van jaarlijkse prioriteiten bij het OM en waarom dit bij de AFM en DNB kennelijk niet zo is.

De zelfstandige positionering van de beide toezichthouders, die vanuit het risico van politieke inmenging in individuele gevallen wenselijk is, brengt mee dat de toezichthouders in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de eigen financiële huishouding. Het past dan ook niet dat de Minister van Financiën bij zijn instemming de begroting tot in detail vastlegt. De instemming van de Minister van Financiën is vooral bedoeld om te zorgen dat hij politiek de (systeem)verantwoordelijkheid kan nemen dat de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de toezichthouder geschiedt langs de in de begroting aangegeven lijnen. Hij zal alleen zijn instemming met de begroting onthouden als om redenen van algemeen belang bezwaren bestaan die overwegend van aard zijn dan wel als er sprake is van strijdigheid met de wet. Van strijdigheid met het algemeen belang zou sprake kunnen zijn als er gegronde twijfel bestaat of de toezichthouder met de voorgelegde begroting voldoende geëquipeerd zal zijn om in het desbetreffende begrotingsjaar aan zijn wettelijke taken te voldoen. Strijdigheid met het algemeen belang kan daarentegen ook aan de orde zijn wanneer een sterke stijging van de begrote uitgaven van de toezichthouder buitensporige financiële gevolgen voor de marktpartijen en de rijksoverheid zouden meebrengen, die de toezichthouder immers samen bekostigen.

Inhouding van instemming met de begroting brengt tamelijk verstrekkende gevolgen met zich mee. De toezichthouder heeft dan geen rechtmatige basis meer om uitgaven te doen en de toezichthouder kan ook geen kosten meer doorberekenen aan onder toezicht gestelde ondernemingen. Om die reden wordt de toezichthouder bij gebleken onvolkomenheden in een bij de Minister van Financiën ingediende begroting altijd eerst in de gelegenheid gesteld om, rekeninghoudend met de bezwaren van de minister, een aangepaste begroting in te dienen.

De minister van Justitie heeft, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht hebben opgemerkt, de bevoegdheid om algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Dit volgt uit artikel 127 van de Wet op rechterlijke organisatie. Mede omdat het zelfstandige bestuursorganen zijn, heeft de Minister van Financiën deze bevoegdheid niet ten aanzien van de AFM en DNB. Voor het stellen van beleidsprioriteiten is deze bevoegdheid ook niet nodig. In

het kader van zijn instemmingbevoegdheden ten aanzien van de begroting- en verantwoordingscyclus van de toezichthouder kan de Minister van Financiën waar wenselijk zijn beleidsprioriteiten laten meewegen.

Op welke wijze is ten aanzien van de door de toezichthouder af te leggen rekening en verantwoording wettelijk gewaarborgd dat bij de toezichthouder aan een of meer personeelsleden geen excessieve salarissen worden toegekend, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. De artikelen 1:13 en 1:19 hebben betrekking op de door de toezichthouder af te leggen rekening en verantwoording over het afgelopen jaar alsmede op de daarop betrekking hebbende instemming van de Minister van Financiën. In dit kader zijn er geen bevoegdheden van de Minister van Financiën ten aanzien van individuele salarissen. De bevoegdheid van de Minister van Financiën ten aanzien van de goedkeuring van de salarissen van de president en de directeuren van DNB is vastgelegd in artikel 12, vijfde lid, van de Bankwet 1998. De bevoegdheid tot vaststelling van de salarissen van de bestuurders van de AFM is thans neergelegd in de statuten van de AFM en zal bij een van de aangekondigde nota's van wijziging in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld, conform hetgeen thans in de Bankwet 1998 voor DNB is geregeld. Door deze goedkeuringsbevoegdheden is gewaarborgd dat excessieve salarissen van bestuurders worden vermeden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het zevende lid van het voorgestelde artikel 1:13.

De regeling van artikel 1:13, zevende lid, is bedoeld als tijdelijke maatregel in het geval dat de Minister van Financiën bij het aanbreken van het begrotingsjaar nog niet heeft ingestemd met de begroting. Zolang de Minister van Financiën niet heeft ingestemd met de begroting, heeft de toezichthouder een beperkte armslag bij het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven. Indien de toezichthouder meer zou uitgaven dan vier twaalfde van de begroting van het vorige jaar, handelt de toezichthouder in strijd met de wet. De Minister van Financiën kan dan op grond van zijn wettelijke bevoegdheden ingrijpen. De meerdere niet rechtmatig gemaakte kosten zal de toezichthouder niet in rekening kunnen brengen bij de onder toezicht staande instellingen.

Artikelen 1:16 en 1:17

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de accountant die de jaarrekening van de AFM goedkeurt. De externe accountant die de jaarrekening van een verklaring omtrent de getrouwheid moet voorzien, wordt aangewezen door de toezichthouder zelf. Afhankelijk van de interne bevoegdheidsverdeling bij de toezichthouders, geschiedt dat door het bestuur/de directie of de raad van toezicht/raad van commissarissen. De doelmatigheidsverklaring door de externe accountant behelst conform de Comptabiliteitswet 2001 een toets of de beleidseffecten niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden en of er niet méér effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Ten aanzien van de goedkeuring van de jaarrekening door de Minister van Financiën geldt dezelfde invulling van het begrip «algemeen belang» als bij de goedkeuring van de begroting. Hiervoor zij korthedshalve verwezen naar hetgeen hierboven over artikel 1:13 is opgemerkt.

Artikel 1:18

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke procedure wordt gevolgd als exploitatiesaldo een structureel karakter zou hebben. Een exploitatiesaldo ontstaat als de realisatie afwijkt van de begroting. Het saldo kan een tekort of een overschot betreffen. De situatie waarin het exploitatiesaldo over een reeks van jaren een tekort of overschot van een bepaalde omvang heeft, zou zich niet mogen voordoen. De jaarlijks op te stellen begroting dient namelijk een weergave te zijn van de reëel verwachte baten en lasten. Indien er een structurele discrepantie bestaat tussen begroting en realisatie, kan dit aanleiding zijn om de uitgangspunten in het kader van de begroting te herzien. Daarbij zijn de jaarrekening (AFM) en de verantwoording (DNB), inclusief het exploitatiesaldo, een belangrijke indicator. De afgelopen jaren hebben bij de AFM overigens een licht exploitatieoverschot (i.c. minder werkelijke lasten dan begroot) laten zien. DNB maakt pas sinds het jaar 2004 een toezichtbegroting op. In beginsel zou de begroting structureel gelijk moeten zijn aan de realisatie.

Artikel 1:22

De leden van de CDA-fractie vroegen wat wordt verstaan onder een representatieve vertegenwoordiging van instellingen en hoe deze representatieve vertegenwoordiging wordt samengesteld. In het op basis van dit artikel te organiseren panel overlegt de toezichthouders met onder zijn toezicht staande ondernemingen onder meer over belangwekkende zaken als de voorgenomen begroting en de jaarrekening of verantwoording. Aangezien het praktisch gezien niet goed uitvoerbaar is om met alle onder toezicht staande ondernemingen overleg te voeren, voert de toezichthouder het overleg met representatieve vertegenwoordigingen van deze ondernemingen. Concreet betreft het diverse brancheorganisaties zoals de Dutch Fund Association, de Nederlandse Vereniging van Assurantieadviseurs, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Vereniging van Vermogensbeheerders, het Verbond van Verzekeraars, de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en diverse organisaties van pensioenfondsen. Als er voor een bepaalde deelsector (nog) geen brancheorganisatie bestaat, zoals bij geldtransactiekantoren, is het gebruik een aantal zo representatief mogelijke ondernemingen van de desbetreffende deelsector uit te nodigen voor het paneloverleg. Bij de AFM, die onder meer toeziet op de zorgvuldige behandeling van cliënten, kunnen ook cliëntenorganisaties deelnemen aan het overleg. Aangezien de samenstelling van de op de financiële markten actieve ondernemingen kan veranderen, is het zaak dat de toezichthouder in het oog houdt dat zijn overlegpartners voldoende representatief zijn. Overigens zijn de regering geen signalen bekend dat de AFM of DNB een criterium voor «vertegenwoordiging van onder toezicht staande ondernemingen» zou hanteren dat afwijkt van hetgeen met deze bewoordingen in het voorgestelde artikel 1:22 bedoeld is.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het Platform Financiële Dienstverlening hetzelfde is als het panel. Ook vroegen zij of het ontbreken van de makelaarsverenigingen in het Platform Financiële Dienstverlening ervoor zorgt dat deze vertegenwoordiging niet volledig representatief is. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband waarom cliëntenorganisaties niet altijd worden toegelaten tot het overleg. Het Platform Financiële Dienstverlening is niet hetzelfde als het panel. Het Platform is door de AFM opgericht in het kader van de totstandkoming van de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Het Platform is gevraagd onder meer te adviseren over de uitwerking van het wettelijke kader dat met de Wfd wordt geïntroduceerd. Daarnaast wordt de AFM door het Platform geadviseerd over de uitwerking van het toezicht op financiële dienstverleners. De

samenstelling van Platform is in overleg tussen AFM en brancheorganisaties vastgesteld. In het Platform zijn aanvankelijk met name die organisaties vertegenwoordigd waarvan gezegd kan worden dat zij een groot deel van de financiële dienstverleners vertegenwoordigen die in de toekomst door de Wfd worden gereguleerd. Daarbij is er gezocht naar een balans tussen representativiteit en effectiviteit. Eventuele gebreken aan representativiteit zijn beperkt door alle geïnteresseerde partijen te consulteren over de conceptadviezen die door het Platform zijn opgesteld. Overigens kan worden opgemerkt dat de brancheorganisatie van makelaars VBO vertegenwoordigd is één van de werkgroepen die in het kader van het Platform zijn ingesteld. De AFM heeft ook de Consumentenbond uitgenodigd om deel te nemen aan het Platform, hetgeen door de Consumentenbond is geweigerd.

Artikel 1:23

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe lang het duurt voordat opgelegde boetes en dwangsommen onherroepelijk worden. De Wet op het financieel toezicht kent voor de werking van de beschikking tot oplegging van de boete geen opschortende werking aan bezwaar en beroep toe. In het Nederlands bestuursrecht bestaat wel de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen (art. 8:81 Awb). Als er geen schorsing door de voorzieningenrechter heeft plaatsgevonden, dan dient de bestuurlijke boete op grond van artikel 1:67, eerste lid van het wetsvoorstel te worden betaald binnen zes weken na de inwerkingtreding van de beschikking waarbij zij is opgelegd. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens volgt wel dat de bevoegdheid om de boete te innen voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist binnen redelijke grenzen moet worden toegepast, waarbij een redelijk evenwicht tussen de betrokken belangen in acht moet worden genomen. Bij deze beoordeling moet onder meer worden betrokken of in het geval van een succesvol beroep de reeds betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd en de oorspronkelijke rechtspositie van de betrokkene kan worden hersteld (zie EHRM 23 juli 2002, Janosevic tegen Zweden, EHRC 2002, nr. 88).

Artikel 1:25

Moet het tweede lid, onderdeel a, zo begrepen worden dat herleidbare gegevens van een financiële onderneming die een vergunning heeft gehad op grond van de in te voegen bijzondere delen aan de Minister van Financiën kunnen worden verstrekt, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Waarom zou dit niet gelden voor ondernemingen die andere financiële ondernemingen in staat stellen hun bedrijf voort te zetten. De wens om informatie te vragen aan de toezichthouders, houdt verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. De Minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de toezichtregelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en het scheppen van de overige randvoorwaarden voor een slagvaardig functioneren van de toezichthouder. Artikel 1:25 regelt dat de Minister van Financiën inlichtingen kan vragen bij de toezichthouders om zich een oordeel te vormen naar de toereikendheid van de wet of de wijze waarop de toezichthouder deze uitvoert. De toezichthouder kan de gegevens echter niet verstrekken indien deze herleidbaar zijn tot een afzonderlijke onderneming. Indien van de betrokken onderneming echter de vergunning of de verklaring van onder toezichtstelling is ingetrokken of vervallen dan wel indien ten aanzien van de betrokken onderneming surseance van betaling is verleend, of de noodregeling is uitgesproken, of de betrokken onderneming in staat van faillissement is verklaard of op grond van een rechterlijke uitspraak is

ontbonden, kan de toezichthouder wel gegevens die herleidbaar zijn aan de Minister van Financiën verstrekken.

Artikel 1: 25, tweede lid onder b, bepaalt dat de toezichthouder geen vertrouwelijke gegevens mag verstrekken van ondernemingen die betrokken zijn of zijn geweest bij pogingen om een andere onderneming die in financiële problemen verkeert, over te nemen dan wel de continuïteit van deze onderneming te verzekeren. Bij (negatieve) publiciteit zal de animo om dergelijke ondernemingen te hulp te schieten, aanzienlijk dalen; vandaar dat dergelijke gegevens onder de geheimhoudingsplicht vallen.

Het gebruik van door de Minister van Financiën ontvangen gegevens wordt in lid 4 beperkt door het woord «uitsluitend». Kan worden geconcretiseerd aan welke omstandigheden wordt gedacht waaronder de Minister van Financiën er geen gebruik van mag maken, zo vroegen de leden van de SGP-fractie.

Voor het toezicht op de financiële sector heeft de Minister van Financiën professionele en onafhankelijke toezichthouders aangewezen. De Minister van Financiën treedt niet in het toezicht op individuele gevallen. Dit zou het gevaar meebrengen dat beslissingen over individuele ondernemingen in de politieke arena beslecht worden i.p.v. beoordeling op basis van objectieve criteria die de toezichthouder hanteert.

De Minister van Financiën mag de gegevens alleen gebruiken bij de beoordeling van toereikendheid van het toezicht en het optreden van de toezichthouder.

Artikel 1:26

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar voorbeelden van taakverwaarlozing. Van taakverwaarlozing is sprake als de toezichthouder ernstig tekort schiet in de uitvoering van zijn taken. De taakverwaarlozingsregeling moet als het sluitstuk van het totale toezicht-instrumentarium worden gezien. Als er iets mis is in de uitvoering van de taken door een toezichthouder, ligt het startpunt voor acties in eerste instantie in overleg, en worden zwaardere instrumenten ingezet naarmate de situatie ernstiger is of een probleem structurele vormen begint aan te nemen. Het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing zal dus alleen in ernstige situaties aan de orde zijn. De ernst wordt met name bepaald door de te verwachten gevolgen van niet ingrijpen. Dit vergt een afweging in het specifieke geval. Van taakverwaarlozing van de toezichthouder kan bijvoorbeeld sprake zijn ingeval van zodanige nalatigheid waardoor de doelstelling van het wetsvoorstel in gevaar komt, van structureel en ernstig onbevoegd handelen of van apert financieel wanbeheer.

Artikel 1:60

Kan de regering voorbeelden noemen van gevallen waarin de actuaris of de accountant niet meer de nodige waarborgen bieden dat zij hun taak niet naar behoren vervullen, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA en de LPF. De memorie van toelichting bij dit artikel geeft als voorbeeld dat de accountant, vanwege de toenemende omvang en complexiteit van de onderneming, onvoldoende toegerust wordt geacht om de verklaring omtrent de getrouwheid af te kunnen leggen. Voor verdere invulling hiervan kan aansluiting worden gezocht bij de Gedrags- en Beroepsregels voor accountants («GBA»). De GBA vereisen dat deskundigheid, objectiviteit en professionele integriteit van de accountant aan een accountantsverklaring over een jaarrekening ten grondslag moeten liggen. Door onafhankelijk te zijn, kan de accountant laten zien dat de controle integer en op een objectieve wijze wordt uitgevoerd. Indien de toezichthouder zou constateren dat een accountant voor een groot deel van zijn inkomsten afhankelijk is van één instelling, kunnen vraagtekens

worden gezet bij zijn onafhankelijkheid. De getrouwheid van zijn accountantsverklaring kan daarbij in het geding komen. Het onderhavige artikel is overigens reeds bestaand recht. Het gaat om de artikelen, 21a van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, 28b van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, 14a van de Wet toezicht kredietwezen 1992, 33a, vijfde lid, van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en 72a, vijfde lid, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993.

Artikel 1:61 tot en met 1:70

De CDA-fractie vroeg of de toezichthouders feitelijk de geïnde dwangsommen en boetes in mindering brengen op de kosten die aan de onder toezicht gestelden worden doorberekend. Ook vroeg zij waarom de AFM geen reserves mag aanhouden en of dit verband houdt met het feit dat de AFM een stichting is. Het in mindering brengen van de opbrengsten uit boetes en verbeurde dwangsommen op de kosten die in rekening worden gebracht aan onder toezicht staande ondernemingen is reeds bestaande praktijk op grond van artikel 11 van de Regeling bekostiging financieel toezicht. Daarbij geldt dat de besluiten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke boetes en dwangsommen onherroepelijk moeten zijn. Als deze eis niet zou worden gesteld, zou dit onder meer tot gevolg kunnen hebben dat de toezichthouder na een vernietiging van boetebesluiten door de rechter reeds in mindering gebrachte boetebedragen alsnog moet doorberekenen. Dit is zowel voor de onder toezicht staande ondernemingen die het betreft als voor de toezichthouder onwenselijk. Ofschoon met de verrekening van het exploitatiesaldo en de begroting een sluitend systeem van bekostiging bestaat, zal de Minister van Financiën in de komende tijd de wenselijkheid van een eigen vermogen voor de AFM in de door de Raad van State voorgestelde zin nader bezien.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke mate de artikelen 1:61 t/m 1:70 een verzwaring of verlichting betekenen ten opzichte van de sectorale wetten die zullen opgaan in de Wft. De boete- en dwangsombepalingen die thans in de sectorale wetten zijn opgenomen, zullen «beleidsarm» opgaan in het wetsvoorstel. Er is geen verlichting of verzwaring van de huidige bepalingen beoogd. Wel wordt momenteel een nota voorbereid die het boetestelsel in het geheel van de financiële toezichtwetgeving beschouwt. Die nota zal na consultatie van de betrokken organisaties begin 2005 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie om een nadere toelichting op artikel 1:64.

Deze bepaling is nu reeds geregeld in de sectorale wetten die zullen opgaan in het wetsvoorstel. Het artikel dient mede ter uitvoering van artikel 14, derde lid, onderdeel g, IVBPR, dat bepaalt dat niemand gehouden is tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen, het zogenoemde «nemo tenetur»-beginsel. Sinds het arrest Funke (EHRM 25 februari 1993, NJ 1993, 485) is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat het zwijgrecht en het recht zichzelf niet te beschuldigen tevens besloten liggen in het «fair trial»-beginsel van artikel 6, eerste lid, EVRM. Ook het Hof van Justitie van de EG erkent dit recht (HvJEG 18 oktober 1989, zaak 374/87, Jur. 3283, NJ 1991, 687 (Orkem)). Dit zwijgrecht geldt niet alleen in het strafrecht, maar ook bij door bestuursorganen op te leggen bestraffende sancties. Kortom, het artikel vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel van rechtsbescherming voor degene aan wie mogelijk een bestuurlijke boete wordt opgelegd, dat zijn grondslag vindt in algemene rechtsbeginselen neergelegd in internationale verdragen. Om die reden kan het artikel niet worden geschrapt. Wel zal de bepaling te zijner tijd worden vervangen door de zwijgrechtbepaling die in artikel 5.0.11 van het voorstel voor de Vierde tranche van de Algemene

wet bestuursrecht is opgenomen. Dit zal geschieden bij gelegenheid van de met betrekking tot laatstgenoemd wetsvoorstel op te stellen aanpassingswet.

De leden van de LPF-fractie vroegen of ten aanzien van eventueel opleggen van dwangsommen nog (beleids)regels worden vastgesteld en, zo ja, door welk orgaan. Artikel 1:61, derde lid van het wetsvoorstel bepaalt dat de Minister van Financiën regels kan stellen terzake van de uitoefening van de bevoegdheid van de toezichthouder om een last onder dwangsom op te leggen. De toezichthouders kunnen desgewenst terzake zelf nog beleidsregels vaststellen ingevolge artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Ook vroegen de leden van de LPF-fractie of de regering kan uitleggen waarom de betaling van de boete binnen zes weken na het opleggen geen strijdigheid oplevert met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Artikel 1 van Protocol (Nr. 1) bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden regelt de bescherming van eigendom: «Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.» Het tweede lid van dat artikel bepaalt evenwel dat de voorgaande bepalingen op geen enkele wijze het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om onder meer de betaling van boeten te verzekeren. Dat neemt niet weg dat in het Nederlands bestuursrecht de mogelijkheid bestaat om de voorzieningenrechter te verzoeken de tenuitvoerlegging van een boetebeschikking te schorsen (art. 8:81 Awb).

Waarom geldt voor het opleggen van een boete slechts een termijn van drie jaar (artikel 1:69) en niet voor zoals bijvoorbeeld vergrijpboetes bij belastingaanslagen vijf jaar (artikel 67e jo. Artikel 16, lid 3 en artikel 67f jo. 20, lid 3 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen), zo vroegen de leden van de LPF-fractie. Zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd begrensd te zijn. In de financiële wetgeving is thans bepaald dat de bevoegdheid een boete op te leggen drie jaren na de dag waarop de overtreding is begaan vervalft. Het voorstel voor de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kent twee verjaringstermijnen waarna de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalft: één van twee jaar voor overtredingen waarvoor een boete van 340 euro of minder kan worden opgelegd en één van vijf jaar voor overtredingen waarvoor hogere boetes dan 340 euro kunnen worden opgelegd. Dat betekent dat de verjaringstermijnen in de financiële wetgeving zullen moeten worden aangepast aan de verjaringstermijnen die de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kent. De aanpassing van de verjaringstermijnen zal in een apart wetstraject worden meegenomen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom in de Wft geen verhoging van de boetemaxima is opgenomen. Tijdens de behandeling van het voorstel van Wet financiële dienstverlening (Wfd) op 14 en 16 september 2004 is gesproken over de wens om in de Wfd over te gaan tot een andere boetesystematiek, waarbij hogere boetes zouden kunnen worden opgelegd. Bij die gelegenheid heeft de Minister van Financiën opgemerkt dat het niet wenselijk is om slechts voor één wet een boetestelsel te wijzigen. Ditzelfde geldt voor dit wetsvoorstel. De Minister van Financiën heeft daarom toegezegd een integraal standpunt uit te zullen brengen over het boetestelsel in het gehele terrein van de wetgeving inzake het financiële

toezicht, waarbij ook wordt ingegaan op de wettelijke inbedding ervan en de waarborgen die er zijn tegen willekeur van de toezichthouder.¹ Die nota is op dit moment in voorbereiding en zal na consultatie van de betrokken organisaties begin 2005 aan de TK worden gezonden.

Artikel 1:71

Kan de regering aangeven hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 1:64, dat een beperking legt op de verplichting om inlichtingen te verstrekken, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Artikel 1:71 is opgenomen om te waarborgen dat de toezichthouder over alle informatie kan beschikken die nodig is bij de uitoefening van het toezicht. De bestuurlijke boete is een strafmaatregel; dit maakt dat de waarborgen uit enkele verdragen aan de orde zijn. Ten aanzien van het uitoefenen van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is in de eerste plaats de regel van artikel 14, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van toepassing dat bepaalt dat een verdachte niet mag worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Dit zwijgrecht wordt ook via de jurisprudentie met betrekking tot artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgd (EHRM 25.2.1993, NJ 1993, 485, Funke). Indien de toezichthouders gebruik maken van hun bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, geldt derhalve het zwijgrecht. In geval van een concrete verdenking tegen een bepaalde persoon zijn zij dan tevens verplicht om, analoog aan artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, deze persoon te wijzen op zijn recht tot zwijgen, voordat zij hem mondeling om informatie vragen (cautieplicht).

Dit zwijgrecht geldt alleen ten aanzien van de gedraging waarvoor de boete wordt opgelegd en voor degene op wie de verdenking rust. De reguliere toezichtbevoegdheden (zoals bedoeld in artikel 1:71) ten aanzien van overige gedragingen of andere onder toezicht gestelden worden hierdoor niet aangetast. De toezichthouders kunnen terzake onverminderd gebruik blijven maken van hun recht om in het kader van hun controletaak informatie op te vragen of een onderzoek in te stellen bij onder toezicht gestelden.

Artikel 1:73

Kunnen op grond van dit artikel ook gegevens en inlichtingen worden uitgewisseld met andere dan financiële toezichthouders, zoals bijvoorbeeld de Nma of de Belastingdienst, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. De leden van de SP-fractie hebben zich erg gestoord aan de onwillingheid van de Nma om gegevens over belastingfraude uit te wisselen met de Belastingdienst. Is in de voorbereiding van dit wetsvoorstel nagegaan in hoeverre de huidige wet- en regelgeving op het terrein van het financiële toezicht gegevensuitwisseling tussen de diverse toezichthouders in de weg staat?

De toezichthouders kunnen met een aantal limitatief opgesomde instanties gegevens uitwisselen. Dit zijn: (i) andere toezichthouders op financiële markten (ii) instanties betrokken bij het faillissement van een financiële onderneming (iii) de betrokken autoriteiten in het kader van het strafrecht (iv) centrale banken en de ECB (indien de gegevens nodig zijn voor de monetaire taak) (v) actuarissen en accountants die belast zijn met de wettelijke controle van een financiële onderneming (zie verder de artikelen 1:73 tot en met 1:77). Ten overvloede zij vermeldt dat dit slechts kan plaatsvinden onder bepaalde voorwaarden. De Europese richtlijnen bieden geen ruimte om daarnaast rechtstreeks gegevens aan de Nma dan wel de Belastingdienst te verstrekken aangezien deze instanties niet te

¹ Behandeling wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (29 507), Handelingen II 2003/04, nr. 98 en 100.

kenmerken zijn als toezichthouders op de financiële markten (d.w.z. belast met gedrags- of prudentieel toezicht op financiële ondernemingen). Hoofdstuk IX van de AWR bevat de strafrechtelijke bepalingen op basis waarvan het OM vervolging kan instellen. Zoals aangegeven, kan de toezichthouder in het kader van strafzaken informatie verstrekken aan het OM. Voor wat betreft de Belastingdienst kan tevens gewezen worden op de samenwerking binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het OM kan alle partijen binnen het FEC benaderen voor relevante informatie. Indien uit gegevens van de toezichthouders blijkt dat er met betrekking tot bepaalde ondernemingen verdenkingen bestaan die mogelijk ook fiscale implicaties hebben, kan het OM de Belastingdienst benaderen.

Artikelen 1:78 tot en met 1:81

Zijn de bepalingen over publicatie een verruiming ten opzichte van de bestaande wetgeving, zo vroegen de leden van de SP-fractie. Ze vroegen naar de visie van de regering inzake de suggestie in het FEC-rapport om de AFM meer mogelijkheden te geven te waarschuwen voor onbetrouwbare of frauduleuze aanbieders van financiële producten. Kan de aanpak van fraude niet verbeterd worden met een algemeen verbod op cold-calling in Nederland, zo was een vraag. De regering is ook een voorstander van ruimere publicatiemogelijkheden voor de financiële toezichthouders. Daartoe is bij het opstellen van het wetsvoorstel de geheimhoudingsplicht verhelderd. Ook de publicatiebevoegdheid van de financiële toezichthouders wordt verhelderd; de bepalingen met betrekking tot de publicatiebevoegdheid zijn samen met het Deel Gedrags-toezicht van het wetsvoorstel op 22 november ter advies aan de Raad van State aangeboden.

Artikel 1:82

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen per individueel bedrijf worden vastgesteld. Ze vroegen zich tevens af of de voorschriften en beperkingen ook kunnen worden gesteld als de vergunning al is verleend. Een vergunning wordt op aanvraag verleend en is alleen geldig voor de financiële onderneming die de aanvraag heeft gedaan. Een vergunning alsmede de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen richten zich derhalve tot een individuele financiële onderneming. Uiteraard is een vergunning ook geldig voor de bijkantoren van de vergunninghouder en wordt aan de vergunning vanwege het Europeesrechtelijke lidstaat-van-herkomstbeginsel vaak ook betekenis toegekend in andere EU-lidstaten. In beginsel worden voorschriften of beperkingen aan de vergunning verbonden op het moment van verlening van de vergunning. Als er omstandigheden aan de orde zijn in de zin van het voorgestelde artikel 1:83 kan de toezichthouder op een later moment nadere voorschriften aan de vergunning verbinden.

Artikel 1:83

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het verplicht is om daadwerkelijk gebruik te maken van een vergunning en hoe hier toezicht op wordt gehouden. De verplichting om de vergunning binnen twaalf maanden te gebruiken is een eis die voorkomt uit de diverse Europese richtlijnen. Het betreft onder meer artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van de Eerste Richtlijn nr. 73/239/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche en de uitoefening daarvan (PbEG L 228), artikel 5 bis vijfde lid, van richtlijn nr.

85/611/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (ICBE) (PbEG L 375) en artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn nr. 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PbEG L 126).

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van het begrip notificatie

Voor een uitleg van de notificatieprocedure wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 1:86 tot en met 1:92. De procedure betreft enerzijds het verkeer (melding en eventuele instemming en gegevensuitwisseling) tussen financiële onderneming en toezichthouder, en anderzijds het verkeer tussen de Nederlandse toezichthouder en de toezichthoudende instantie in de andere staat, wanneer een financiële onderneming grensoverschrijdende activiteiten wil uitoefenen. Overigens zal de desbetreffende afdeling bij nota van wijziging zodanig worden gewijzigd, dat de term «notificatie» niet meer voorkomt. De afdeling krijgt dan het opschrift «Grensoverschrijdende activiteiten», hetgeen beter aansluit bij de in de verschillende Europese richtlijnen gehanteerde term.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de Wfd, de Wmz, de Wtb, de Wte, de Wtk, de Wtn en de Wtv worden ingetrokken, zonder direct opgenomen te worden in de Wft. Alle in artikel 5.1.2 genoemde wetten worden in materiële zin in het wetsvoorstel geïncorporeerd en zullen daarom worden ingetrokken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm