

Vergaderjaar 2010–2011

**32 036**

## **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2010)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 22 februari 2011

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie en de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens kennis genomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie betreuren dat dit wetsvoorstel, dat op 25 augustus bij de Tweede Kamer werd ingediend, door de controversieel verklaring door de Tweede Kamer pas in de komende maanden in werking kan treden. De leden van de **CDA**-fractie menen immers dat de in dit wetsvoorstel geadresseerde onderwerpen van groot belang zijn voor het vertrouwen van zowel de particuliere als de institutionele (professionele) beleger in de financiële markten.

De leden van de **CDA**-fractie zien uit naar het door de regering toegezegde overzicht van de in de loop van 2011 in te dienen wetsvoorstellen, die er op gericht zijn om een financiële crisis, zoals die is ontstaan na de val van Lehman Brothers in september 2008, te vermijden of in ieder geval niet de omvang te laten krijgen van de huidige financiële en diensgevolge economische crisis. Deze leden vragen de regering daarbij uitdrukkelijk in te gaan op de onderlinge samenhang van de voor te stellen maatregelen en de gevolgen voor de onderscheiden sectoren (banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen en dergelijke). Kan de regering aangeven op welke termijn het bedoelde overzicht aan deze Kamer zal worden gezonden?

Ook de leden van de **VVD**-fractie constateren dat dit wetsvoorstel is aangekondigd als eerste van een reeks wetsvoorstellen. Deze leden vragen zich af of er een overzicht gegeven kan worden van de aard van de te verwachten aanpassingen.

<sup>1</sup> Samenstelling: Van den Berg (SGP), Bemelmans-Vidéc (CDA), Doek (CDA), Essers (CDA), voorzitter, Terpstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Biermans (VVD), Van Driel (PvdA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Kox (SP), Ten Hoeve (OSF) Leijnse (PvdA), Engels (D66), Asscher (VVD), Hermans (VVD), Hofstra (VVD), Elzinga (SP), Peters (SP), Reuten (SP), De Boer (CU), vice-voorzitter, Böhler (GL), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## **Ambtelijke capaciteit en kwaliteit van wetgeving**

De leden van de **CDA**-fractie hebben enige zorgen of het ministerie van Financiën voldoende wetgevende capaciteit heeft om het te verwachten omvangrijke wetgevingsprogramma, circa 25 wetsontwerpen, tijdig bij de Staten-Generaal in te dienen. In dit verband is het deze leden opgevallen dat in de diverse stukken bij het onderhavige wetsvoorstel veelvuldig sprake is van correcties van eerdere wetten en het wetsvoorstel zelf met redeneringen als: «over het hoofd gezien»; «omissie»; «ten onrechte als voorwaarde is opgenomen»; «herstel van een verzuim» en «herstel van een onjuistheid in een opgenomen wijziging in een eerdere nota van wijziging». Afgezien van het feit dat het beoordelen van een op zich eenvoudig wetsvoorstel door acht nota's van wijziging er niet door wordt vergemakkelijkt, doet het vragen rijzen omtrent de kwaliteit van wetgeving. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om een uitvoerige reactie op het punt van de beschikbare capaciteit en de kwaliteit van wetgeving.

### **Toezicht**

De leden van de **CDA**-fractie steunen de regeling om te komen tot een door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) goedgekeurde vermelding van de vrijstelling van een vergunningsplicht en prospectusplicht. Toch vragen deze leden zich af of de vermelding op zich voldoende duidelijk maakt hoe in elk geval het toezicht is geregeld. Als voorbeeld verwijzen deze leden naar de advertentie van O.K. INVEST die is opgenomen in het Financieel Dagblad van zaterdag 5 februari 2011. Keurig wordt vermeld «Geen AFM toezicht» en «Geen door AFM gecontroleerd prospectus». Op de website van O.K. Invest blijkt dat zij beschikt over een vergunning als beheerder in de zin van de Wet Financieel Toezicht (WFT). Het gaat hier om obligatiefonds met een inleg van € 5 000,- en € 25 000,-. Daarvan verwacht men dat er sprake is van toezicht door de AFM. In casu zal dit het geval zal zijn, maar dat is dan van toepassing op de beheerder en/of bewaarder. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij met deze leden van mening is dat door deze wijze van vermelding eigenlijk een onvolledig beeld wordt opgeroepen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben geconstateerd dat in de kabinetsvisie Toekomst Financiële Sector wordt gesteld dat de geschiktheid van een toezichtsmodel afhangt van onder meer het toezichtsobject (algemeen gedrag, product of instelling). Deze leden vragen zich af of in de Nederlandse situatie toezichtsmodellen worden gehanteerd die uitgaan van product of instelling.

De leden van de VVD-fractie zouden ook graag weten waarom de vrijwillige ondertoezichtplaatsing eveneens plaatsvindt tegen kostendekkende tarieven. Is gezien het belang van de aanbieder een meer marktconform tarief niet op zijn plaats?

Bij de zware ontheffing wordt de financiële onderneming nu ook vrijgesteld van het doorlopend toezicht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af op grond van welke bepalingen de toezichthouder bevoegd is te beoordelen dat de belangen, die worden beschermd door de Delen Gedragstoezicht en Markttoegang Financiële Ondernemingen, anderzijds voldoende worden bewaakt? Kan over de bevoegdheid van de toezichthouder niet een zelfde twijfel ontstaan als die welke getracht wordt weg te nemen met de aanpassing van art. 1.1, onderdeel e onder 1, Wet Handhaving Consumentenbescherming?

Deze leden vragen zich ook af welke criteria bij de oordeelsvorming van de toezichthouder, zoals hierboven bedoeld, worden gehanteerd en waar deze afwijken in het doorlopend toezicht. Welke criteria worden gehanteerd waar het doorlopend toezicht wordt vervangen door een zwaardere

en intensievere toetsing aan de poort? Zijn deze criteria kenbaar voor belanghebbende ondernemingen en belegend publiek?

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen over de voorstellen met betrekking tot *enerzijds* het verlenen van een «zware ontheffing» aan financiële ondernemingen aangaande vergunningplicht en zo vergunningvereisten *door* de AFM en *anderzijds* het ontheffen *van* de AFM van doorlopend toezicht op deze financiële ondernemingen, c.q. de activiteiten waarvoor de ontheffing geldt.

1. *Omvang toezicht.* Houden de voorstellen aangaande zware ontheffing per saldo een vermeerderd, gelijk blijvend of verminderd toezicht in?
2. *Omvang aanvragen.* In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer stelt de regering: «In de huidige praktijk wordt slechts een enkele ontheffing per jaar verleend. Naar verwachting zal dit aantal niet substantieel stijgen.»<sup>1</sup> In de Memorie van Toelichting staat: «De AFM raamt het aantal aan te vragen zware ontheffingen op 8 per jaar, waarbij zij aangeeft dat dit door voorgestelde bepaling toe zal nemen.»<sup>2</sup> Hoe zit het?
3. *Omvang lopende ontheffingen.* Ontheffingen werken cumulatief. Wat is het historische verloop van aantal uitstaande ontheffingen? Kan de regering deze ook bij benadering kwantificeren qua omzet (d.w.z. in euro)?
4. *Ontheffing «dus» geen doorlopend toezicht?* De leden van de SP-fractie zijn vooralsnog niet onder de indruk van de stelling van de regering dat: «Als je eenmaal ontheffing van de vergunningsplicht krijgt, zou die ontheffing logischerwijs moeten doorlopen in het doorlopend toezicht.»<sup>3</sup> Ook in de Memorie van Toelichting is er nauwelijks argumentatie gegeven.<sup>4</sup> Een ontheffing van vergunning is te vergelijken met een vorm van (individuele) zelfregulering: we verwachten van u dat u de zaken netjes oplost. Maar dat impliceert toch niet noodzakelijk («logischerwijs») dat de betrokkenen dan ook niet meer in de gaten worden gehouden? Het is in dit verband opmerkelijk dat de regering, bij het wetgevingsoverleg van 29 november 2010 in de Tweede Kamer, geen antwoord gaf op de volgende vragen van het lid Koolmees: «Is het mogelijk om een zware ontheffing in te trekken als daarvoor aanleiding is? Zo ja, wat zou die aanleiding kunnen zijn?» Ook opmerkelijk is dat Koolmees niet insisterde op een antwoord. Bij deze worden zijn vragen opnieuw gesteld.
5. *Kosten.* In de Memorie van toelichting staat dat de betreffende wijziging bij de toezichthouder aangaande de ontheffingsverlening een kostentoename met zich meebrengt. Hoe hoog is de vermindering van de kosten van het doorlopend toezicht? Is er enig idee of het voorstel mogelijk ook kosten met zich meebrengt voor eventuele gedupeerden van de toezichtwijziging? Zo ja, is dit gekwantificeerd? Zo ja, op hoeveel?

<sup>1</sup> Nota naar aanleiding van het verslag. Kamerstukken II 2010/11, 32 036, nr. 9, p. 13.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 036, nr. 3, p. 8.

<sup>3</sup> Wetgevingsoverleg Tweede Kamer. Kamerstukken II 2010/11, 32 036, nr. 19, p. 11.

<sup>4</sup> In de Nota naar aanleiding van het verslag uit de Tweede Kamer staat uiteindelijk niet meer dan dat de combinatie van ontheffing en toezicht «onwenselijk gebleken voor zowel het toezicht als voor marktpartijen die beschikken over een «zware» ontheffing». Per saldo is de combinatie dus onlogisch en onwenselijk maar de argumenten voor die kwalificaties ontbreken.

<sup>5</sup> Deze leden constateren met instemming dat althans een voormalig minister van Financiën zijn medewerkers aanzet tot begrijpelijk taalgebruik: 'Het taalgebruik moet makkelijker, zodat negentig procent van de bevolking het begrijpt.' (Nieuwjaarstoespraak ABN-AMRO, 11 januari 2011.) Het zou al helpen als de regering Engelse termen gewoon in het Nederlands bezigt. (Uiteraard dienen ook SP-kamerleden het jargongebruik te matigen.)

### **Rangordes van beleggingsobjecten c.q. de uitgevende instanties**

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen over hetgeen de regering rating noemt.<sup>5</sup> De kwalificatie van beleggingsobjecten-uitgevende instellingen (c.q. van specifieke objecten) door doorgaans commerciële instellingen heeft een belangrijke rol gespeeld in de recente financiële crisis. In de Zevende nota van wijziging staat in de toelichting: «Ook zullen door ratingbureaus ratingmethodologieën moeten worden gehanteerd die worden gekenmerkt door zorgvuldigheid, systematiek en continuïteit. Deze eis mag echter voor de toezichthouder geen reden zijn om zich te bemoeien met de inhoud van ratings en de methodologieën.» Vooreerst nemen de leden van de SP-fractie aan dat waar de term «methodologieën» is gebruikt de term «methoden» is bedoeld, aannemende tenminste dat het niet om de methodenleer gaat. Dit opgehelderd

zijnde, vragen deze leden de regering om nader op deze kwestie in te gaan. Er wordt aan de methodes de eis van «zorgvuldigheid, systematiek en continuïteit» gesteld, maar toch mag de toezichthouder zich niet bemoeien met de inhoud van de methode. Maar door eisen te stellen aan de methode is er toch bemoeienis met de inhoud van de methode? Hoe denkt de regering deze eisen van «zorgvuldigheid, systematiek en continuïteit» te operationaliseren? Is het niet onontkoombaar – en wellicht ook wenselijk – dat de toezichthouder zich bemoeit met de inhoud van de rangorde («rating»)?

### **Trustkantoren**

Het verkopen van rechtspersonen wordt door het wetsvoorstel aangegeven als een dienst in de zin van de Wet toezicht Trustkantoren. De leden van de **CDA**-fractie zijn het daar volledig mee eens. Deze leden vragen de regering te bevestigen dat het niet alleen gaat om de verkoop van rechtspersonen, die door het trustkantoor zijn opgericht, maar dat het eveneens gaat om door het trustkantoor aangekochte vennootschappen.

### **Inwerkingtreding**

De leden van de CDA-fractie constateren dat artikel IX van het wetsvoorstel de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bevat. De regeling behelst inwerkingtreding middels een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, waarbij terugwerkende kracht kan worden verleend tot een met een daarbij te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Zevende Nota van Wijziging creëert de mogelijkheid van terugwerkende kracht. In de Memorie van Toelichting op deze Zevende Nota van wijzigingen worden een aantal artikelen genoemd waarvoor terugwerkende kracht zal gelden. Gezien de terugwerkende kracht hechten de aan het woord zijnde leden aan een toelichting waarom voor die artikelen terugwerkende kracht dient te gelden.

### **Wijziging artikel 1 van de Wet op de economische delicten**

De leden van de **SP**-fractie stellen vast dat bij Zevende Nota van Wijziging onder andere is voorgesteld om in de Wet op de Economische Delicten het artikel 1, subonderdeel 4, te wijzigen. Deze wijziging betreft, kort gezegd, de vervanging van strafrechtelijke handhaving door bestuurlijke handhaving in zake de Verordening (EG) nr. 2560/2001 aangaande grensoverschrijdende betalingen in euro. Deze leden vragen de regering om hen te informeren over het eventuele boeteverschil en over het verschil in afschrikkende werking.

### **Beleggen onderscheidenlijk investeren**

In de Memorie van Toelichting en de Eerste en Zevende nota van wijziging is de term «investeerder» gebruikt terwijl de context erop lijkt te duiden dat het steeds om «belegger» gaat – dit is uiteraard een belangrijk verschil. Indien het hier om een verschrijving gaat – zoals de leden van de SP-fractie vermoeden – dan vragen deze leden de regering om in de MvA aan te geven dat overal waar «investeerder» staat «belegger» is bedoeld, c.q. te melden in welke teksten het inderdaad om een «investering» gaat.

## **«Wijzigingsbesluit financiële markten 2011» van 23 november 2010**

Op de webpagina «Overheid.nl» staat bij het onderhavige wetsvoorstel een verwijzing naar een AMvB van 23 november 2010: Wijzigingsbesluit financiële markten 2011.<sup>1</sup> De leden van de SP-fractie vragen of deze AMvB staande is te houden indien het onderhavige wetsvoorstel niet tot wet zou worden verheven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Petter

---

<sup>1</sup> Besluit van 23 november 2010, houdende wijziging van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit markttoegang financiële ondernemingen Wft, het Besluit openbare biedingen Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft en het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wijzigingsbesluit financiële markten 2011). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32036> (geconsulteerd 7 februari 2011).