

Vergaderjaar 2010–2011

32 292

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 september 2007 tot wijziging van Richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (PbEU L 247) (Wet implementatie richtlijn deelnemingen in de financiële sector)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 17 december 2010

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de (nadere) inbreng van de fracties van de PvdA, de PVV, het CDA en SP. Hierna volgt een beantwoording per vraag van de desbetreffende fractie. De volgorde van het Nader verslag wordt aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Vraag. Hebben de andere lidstaten de richtlijn ook zodanig geïmplementeerd dat de toets exclusief door de toezichthouder wordt uitgevoerd en de beslissing over de verklaring door de toezichthouder wordt genomen? Kan de regering bevestigen dat er in geen enkele andere lidstaat een rol voor de minister van Financiën is op dit terrein en dat Nederland, wanneer de Kamer deze wet zou aannemen, op geen enkel onderdeel uit de pas loopt met enige andere lidstaat?

Antwoord. De minister van Financiën kan bevestigen dat navraag uitwijst dat geen enkele andere lidstaat verklaringen van geen bezwaar laat goedkeuren of afwijzen door de minister van Financiën van die lidstaat en dat de implementatiewet met zijn bevoegdheidtoedeling aan de onafhankelijke toezichthouder niet uit de pas loopt met andere lidstaten. De richtlijn heeft in de overige lidstaten daarbij geen invloed op de bevoegdheidsverdeling gehad, omdat navraag heeft aangetoond dat al voorafgaand aan de richtlijn de bevoegdheid om prudentieel toezicht op overnames in de financiële sector te houden in andere lidstaten was toebedeeld aan onafhankelijke toezichthouders. In de bijlage bij deze nota is volledigheidshalve een overzicht opgenomen van lidstaten en de toezichthouders in die lidstaten die de toetsing van een voorgenomen overname in de financiële sector op prudentiële gronden verrichten.

Vraag. De regering schrijft dat macroprudentiële aspecten onderdeel kunnen vormen van de beoordeling door de Nederlandsche Bank (DNB) van een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar. Behoort het tot de formele bevoegdheid van de minister om DNB te verzoeken daadwerkelijk op dit criterium te toetsen?

Antwoord. Neen, dit behoort niet tot de formele bevoegdheid van de minister van Financiën. DNB is namelijk een onafhankelijke toezichthouder; de minister van Financiën heeft geen instructiebevoegdheid jegens de toezichthouders in Nederland op het gebied van toezicht op individuele ondernemingen. Het behoort wel tot de formele bevoegdheid van de minister van Financiën om, samen met de Kamer, wetgeving te maken die de toezichthouder moet uitvoeren en handhaven jegens de individuele ondernemingen. Nu de wetsgeschiedenis op dit punt zeer duidelijk is, zal DNB macroprudentiële aspecten die van invloed zijn op de soliditeit van de voorgenomen overname moeten meewegen bij de beoordeling van een aangevraagde verklaring van geen bezwaar. Daarbij wordt ten overvloede opgemerkt dat de minister van Financiën politiek verantwoordelijk is voor het handelen van DNB als toezichthouder op de financiële markten.

Vraag. Deze leden danken de regering voor de toezegging om bij de Europese Commissie te pleiten voor het opnemen in de wet van een expliciete macroprudentiële toets bij voorgenomen deelnemingen en overnames, zoal de commissie De Wit heeft aanbevolen. Deze leden horen graag op welke manier de regering deze toezegging gestand zal doen.

Antwoord. De Europese Commissie is in de richtlijn (artikel 6, «Evaluatie») zoals is toegelicht in de Nota naar aanleiding van het verslag, opgedragen om uiterlijk 21 maart 2011, in samenwerking met de lidstaten, een onderzoek uit te voeren en een verslag op te stellen over de toepassing van deze richtlijn, en dit verslag voor te leggen aan het Europese Parlement, eventueel voorzien van passende voorstellen. Indien de Kamer de minister daarom verzoekt, zal de minister van Financiën begin 2011 aan de Europese Commissie in dit verband kunnen uitleggen dat het wenselijk is om een expliciete voorziening in richtlijnen op te nemen die ziet op macroprudentiële aspecten en hun gevolgen voor de soliditeit van de overname en de betrokken ondernemingen.

Vraag. Is het volgens de richtlijn mogelijk om de uitvoering van de soliditeitstoets aan de toezichthouder over te laten, maar het uiteindelijke besluit bij de minister van Financiën te laten waarbij deze uiteraard gebonden is aan de limitatieve criteria die in de richtlijn staan? Is er dan nog een verschillende uitkomst mogelijk?

Antwoord. Vooropgesteld moet worden dat het toezicht op individuele ondernemingen bij een onafhankelijke toezichthouder zou moeten liggen. Hoewel formeel-juridisch de richtlijn niet verbiedt dat de minister een rol zou vervullen in het toezicht, is het daarmee niet in lijn als de minister van Financiën een (finale) beslisbevoegdheid inzake de soliditeitstoets krijgt. Daarbij is de minister van Financiën geëquipeerd noch in staat een soliditeitstoets en de mogelijke gevolgen van macroprudentiële (in)stabiliteiten voor deze soliditeit uit te voeren. Het is daarom niet goed voorstelbaar dat de minister van Financiën een zelfstandige rol zou krijgen ten aanzien van deze toets.

Evenmin is goed voorstelbaar dat, als DNB deze (inhoudelijk zeer complexe) toets heeft uitgevoerd, de minister van Financiën zelfstandig een beoordeling zou kunnen maken waarbij een verschil in uitkomst met DNB denkbaar is. Om een verschil in uitkomst te rechtvaardigen zou de

minister van Financiën als het ware de toets van DNB op de soliditeit van de ondernemingen in kwestie en de mogelijke gevolgen van macroprudentiële (in)stabiliteiten voor deze soliditeit over moeten kunnen doen. Vervolgens zou de minister van Financiën afwijkend moeten oordelen, alvorens een verschillende uitkomst te rechtvaardigen. Ook daar is de minister niet voor geëquipeerd of zonder meer toe in staat. Bovendien en niet minder belangrijk, zou dit geweld doen aan het onafhankelijke karakter van het financiële toezicht dat DNB uitoefent op individuele ondernemingen in Nederland. In dit verband moet ook worden bedacht dat de minister van Financiën politiek verantwoordelijk is voor de uitoefening van het toezicht door DNB. De minister kan dan ook altijd door de Kamer ter verantwoording over het door DNB uitgeoefende toezicht worden geroepen.

Vraag. De regering schrijft dat de Nederlandse wet- en regelgeving waar mogelijk richtlijnconform moet worden toegepast. Kan de regering aangeven wat met «waar mogelijk» wordt bedoeld? In welke situaties is dat dan niet het geval? Betekent dit dat ook een rechter het nu vigerende Nederlands recht al richtlijnconform moet uitleggen? Gegeven het voorgaande, wat is dan de facto nog het verschil tussen de huidige situatie en de situatie waarin het onderhavige wetsvoorstel door de Staten-Generaal is aangenomen?

Antwoord. De regering verwijst in dit verband naar de brief van de minister van Financiën van 12 april 2010 inzake de gevolgen van de te late implementatie voor de Nederlandse rechtspraak (Kamerstuk 32 292, nr. 5). In deze brief is dit als volgt toegelicht.

«(...) Met het verstrijken van de implementatiedatum is de vraag gerezen wat dit voor gevolg heeft voor de toepassing van de Wet op het financieel toezicht op dit punt. Het ministerie van Financiën heeft hierover overleg gehad met De Nederlandsche Bank (DNB). Aangenomen kan worden dat delen van de richtlijn vanaf 21 maart 2009 rechtstreekse werking hebben in de Nederlandse rechtsorde. Bovendien betekent het verstrijken van de implementatietermijn dat het betreffende deel van de Wet op het financieel toezicht waar mogelijk richtlijnconform zal moeten worden toegepast. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat, bij de voorgenomen overnames of deelnemingen in de grootste banken en verzekeraars, de minister van Financiën niet langer mag toetsen of deze «zou kunnen leiden tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector».1 Deze open norm is namelijk in strijd met de richtlijn, die een gesloten lijst van prudentiële criteria voorschrijft. (...)»

Daaraan wordt naar aanleiding van de onderhavige vraag het volgende toegevoegd. De rechtstreekse werking van Europees recht is sedert de jaren «60 van vorige eeuw een onderwerp dat in bijvoorbeeld rechtspraak van het Europese Hof van Justitie wordt ingekleed. Een richtlijn is in beginsel gericht tot een lidstaat. De lidstaten dienen ingevolge een richtlijn hun nationale rechtsordes zo in te richten dat deze overeenstemmen met de richtlijn. Ingeval een lidstaat te laat of op onjuiste wijze een richtlijn heeft geïmplementeerd, dan kan een burger zich na het verstrijken van de termijn voor omzetting rechtstreeks op een richtlijnbepaling beroepen voor de nationale rechter (althans tegenover de overheid). Een bepaling kan rechtstreekse werking hebben wanneer deze bepaling in de richtlijn volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Overleg tussen het ministerie van Financiën en DNB wijst uit dat aangenomen kan worden dat delen van de richtlijn rechtstreekse werking hebben. Het is niet de gehele richtlijn die rechtstreekse werking heeft. Dat is afhankelijk van de bepalingen in kwestie en behoeft steeds een eigen juridische beoordeling. Het finale oordeel hierover is uiteindelijk altijd aan

de rechter. Deze onzekerheid is onwenselijk en dient te worden beëindigd door al de relevante bepalingen uit de richtlijn om te zetten in de nationale rechtsorde (dat wil zeggen: op te nemen in de Wet op het financieel toezicht)

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

Vraag. De implementatiedatum was 21 maart 2009. Deze termijn is reeds enige tijd overschreden. Op grond van het Europese recht heeft de richtlijn thans directe werking. Ondanks de directe werking is er sprake van een verdragschending van Nederland. Daartoe zou kunnen worden / is overgegaan tot een infractieprocedure door de Europese commissie. De leden van de fractie van de PVV vragen zich of deze infractieprocedure reeds door de commissie is begonnen? Zo ja, welke bedragen zijn hiermee gemoeid? Daarnaast vragen deze leden of er nog andere lidstaten zijn die de infractieprocedure traktatie van de commissie mochten ontvangen?

Antwoord. De Europese Commissie is een dergelijke infractieprocedure inderdaad inmiddels begonnen. Verwezen wordt naar de brief van de minister van Financiën van 10 april 2010 zoals hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie aangehaald. In aanvulling daarop wordt verwezen naar de brief van de minister van Financiën die tegelijk met deze Nota aan de Tweede Kamer wordt verzonden.

Vraag. Artikelen 1:47a, 1:62, 1:93b. Op grond van wettelijke bepalingen worden de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de minister van Financiën en de buitenlandse autoriteit betrokken bij de verklaring van geen bezwaar. Thans zijn wij in een situatie beland waarbij vier banken in Nederland 75% van de hypotheekmarkt beheersen en 98% van de markt voor betaalrekeningen beheersen. Het lijkt er dan ook op dat Nederland «underbanked» raakt. Tal van tekens (hoge marges) lijken er op te wijzen er op dat de concurrentie onderling beperkt is. Het lijkt de leden van de fractie van de PVV raadzaam om ook de NMa door de DNB van een op handen zijnde consolidatie op de hoogte te stellen. Deze leden kunnen hier geen verwijzing in de wet naar vinden. Een dergelijke bepaling lijkt hen niet overbodig.

Antwoord. Er is reeds voorzien in een verplichting om de Nederlandse Mededingingsautoriteit of, in voorkomende gevallen, de Europese Commissie te informeren over een voorgenomen overname en deze autoriteit om toestemming te vragen op dit punt. Deze verplichting rust niet op de toezichthouder op de financiële markten maar op partijen zelf, en vloeit voort uit onder meer de Mededingingswet.

Vraag. Artikelen 1:62 en 1:106c Wft. Er wordt gesproken van «advies» van de toezichthouder uit de andere lidstaat. De richtlijn spreekt over «standpunten en bedenkingen». De leden van de fractie van de PVV vragen zich af waarom er voor een verschillende terminologie is gekozen?

Antwoord. De implementatiewet sluit aan bij de gangbare terminologie van de Wet op het financieel toezicht (Wft) waarin de Antonvenetarichtlijn wordt geïmplementeerd. De terminologie beoogt geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de betekenis van de termen in de richtlijn.

Vraag. Artikel 3:100 Wft. De richtlijn bevat vijf toetsingscriteria. Deze zijn in artikel 3:100 uitgewerkt terug te vinden. De richtlijn gebruikt de term «reputatie», de wet gebruikt de term «betrouwbaarheid». De leden van de fractie van de PVV vragen zich af waarom er voor een verschillende terminologie is gekozen?

Antwoord. Zie hiervoor het antwoord op de vorige vraag.

Vraag. Artikel 3:104 lid 1 Wft. Hier wordt gesteld dat DNB aan een verklaring van geen bezwaar nog andere beperkingen en voorschriften kan stellen. Welke door de DNB te stellen beperkingen en voorschriften worden hier bedoeld?

Antwoord. Het eerste lid van artikel 3:104 van de Wft wordt door de implementatiewet gewijzigd en komt te luiden:

«Onverminderd de artikelen 1:102, tweede lid, en 1:106a, kan de Nederlandsche Bank aan een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 3:95, eerste lid, of 3:96, eerste lid, beperkingen stellen dan wel voorschriften verbinden met het oog op de belangen die artikel 3:100, onderscheidenlijk 3:101 beoogt te beschermen.» Dit artikel is juridisch-technisch gewijzigd (zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting bij dit artikel). De betekenis van de bepaling is dat DNB beperkingen kan stellen dan wel voorschriften verbinden aan een verklaring van geen bezwaar. Het betreft dan veelal technische voorwaarden die erop gericht zijn een zo optimale borging van de soliditeit van de betrokken ondernemingen te bewerkstelligen. Deze voorwaarden kunnen een zeer verschillend karakter hebben. Een goed voorbeeld kan zijn dat DNB een aanvullende kapitaaleis stelt, of eisen aan de governance-structuur.

Vraag. Artikel 3:105 lid 4 Wft. Dit artikel opent de mogelijkheid onder bij bepaalde omstandigheden de mogelijkheid om na verlening van de verklaring van geen bezwaar nog eens nadere voorwaarden te stellen. Welk onderdeel van de richtlijn opent deze mogelijkheid?

Antwoord. Ook hier is in de onderhavige implementatiewet sprake van een juridisch-technische aanpassing. Het betreft hier een noodzakelijke aanpassing van een ander wetsartikel dan de artikelen die rechtstreeks door de onderhavige richtlijn worden geraakt en worden aangepast. Deze wijziging is een voortvloeisel uit de wijziging van met name de artikelen 3:95 en 3:100 van de Wft. De bepaling borgt dat ook gedurende de looptijd van een verklaring van geen bezwaar die ingevolge de Wft is verleend, het mogelijk is aanvullende voorschriften of beperkingen te stellen indien zich omstandigheden voordoen of feiten bekend worden die, indien zij zich ten tijde van de verlening van de verklaring van geen bezwaar zouden hebben voorgedaan of bekend zouden zijn geweest, aanleiding zouden hebben gegeven tot het stellen van deze beperkingen of het verbinden van deze voorschriften.

Vraag. Bij de implementatie van de richtlijn lijkt of blijkt de bepaling zoals te vinden in artikel 19 lid 8 van de RL (geen stringenter voorschriften) niet te zijn overgenomen. Is hier een specifieke reden voor? Is opname in de wet niet te overwegen?

Antwoord. In de desbetreffende bepaling, artikel 5, tweede lid van de richtlijn ten aanzien van artikel 19, achtste lid (ten aanzien van richtlijn 2006/48/EG), is een voorschrift voor lidstaten opgenomen. De lidstaten mogen ingevolge deze bepaling in hun wettelijke bepalingen ter implementatie van de onderhavige richtlijn niet strenger zijn dan de onderhavige richtlijn. Dat wil zeggen, er mogen geen aanvullende of strengere voorwaarden dan die door de richtlijn worden voorgeschreven in de Nederlandse wet worden opgenomen voor deelnemingen of overnames. Omdat deze bepaling zich specifiek tot de lidstaat richt, behoeft deze geen opname in de Nederlandse wet. De implementatiewet voldoet aan deze bepaling.

Vraag. Bij de implementatie van de richtlijn lijkt of blijkt de bepaling zoals te vinden in artikel 19bis lid 3 van de RL (geen voorwaarden/geen toetsing aan economische marktbehoeften) niet te zijn overgenomen. Is hier een specifieke reden voor? Is opname in de wet niet te overwegen?

Antwoord. Ook dit artikel behoeft geen omzetting omdat hier een voorschrift voor lidstaten is opgenomen. Ingevolge deze bepaling mogen lidstaten geen voorwaarden vooraf stellen in hun nationale wetgeving aan de omvang van een deelneming die verworven dient te worden, en mogen zij hun bevoegde toezichtautoriteiten niet toestaan om de voorgenomen verwerving te toetsen aan economische marktbehoeften. De implementatiewet voldoet aan deze bepaling.

Vraag. Bij de implementatie van de richtlijn lijkt of blijkt de bepaling zoals te vinden in artikel 19bis lid 5 van de RL (non-discriminatie) niet te zijn overgenomen. Is hier een specifieke reden voor? Is opname in de wet niet te overwegen?

Antwoord. Het beginsel van non-discriminatie is reeds verankerd in de Nederlandse wetgeving en bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die van toepassing zijn op bestuursorganen. Dit artikel behoeft daarom geen specifieke omzetting in de financiële toezichtwetgeving.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de CDA

Vraag. De leden van de CDA-fractie vinden het onverstandig dat de – weliswaar reeds beperkte maar wel aanwezige – formele rol van de minister van Financiën, bij een verklaring van geen bezwaar (vvgb) volledig komt te vervallen. Kan de regering gedetailleerd aangeven op welke formele wijze de minister betrokken blijft bij het afgeven van een vvgb?

Antwoord. De minister van Financiën zal niet langer formeel betrokken zijn bij de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag van een verklaring van geen bezwaar. Deze behandeling zal onder het wetsvoorstel volledig bij de onafhankelijke, prudentiële toezichthouder DNB liggen. Wel zal de minister van Financiën vertrouwelijk worden geïnformeerd door DNB. Daarnaast zal de minister van Financiën uiteraard altijd politiek verantwoordelijk zijn voor het toezicht van DNB.

Vraag. In hoeverre kan de minister van Financiën, en daarmee het parlement, nog invloed uitoefenen op een dergelijke beslissing?

Antwoord. Het is een algemeen en internationaal en Europees aanvaard beginsel, en tevens naar mening van de regering wenselijk, dat het financiële toezicht op afstand van de politiek wordt uitgeoefend door een onafhankelijke toezichthouder. De onderhavige richtlijn vereist dat een strikt prudentiële afweging wordt gemaakt bij de beoordeling van een voorgenomen deelneming of overname. Een eventuele aanvullende invloed ten aanzien van individuele deelnemingen en overnames in de financiële sector is dus niet mogelijk.

Vraag. Wat is de zienswijze van de regering ten aanzien van deze situatie?

Antwoord. Het is wenselijk dat ook in Nederland het toezicht op afstand van de politiek wordt uitgevoerd door een onafhankelijke toezichthouder op basis van vertrouwelijk aan deze onafhankelijk opererende toezichthouder verstrekte gegevens waaronder bedrijfsgegevens. Het nationale belang is ermee gediend dat deze beoordeling zo zorgvuldig en correct

mogelijk door deze toezichthouder op basis van dergelijke gegevens wordt uitgevoerd.

Vraag. Meer in het bijzonder, wat betekent de invoering van deze richtlijn voor een bank als ABN AMRO, waarbij het aandeelhouderschap in handen van de staat is? Graag een toelichting hierop.

Antwoord. Indien de Staat mettertijd overgaat tot de verkoop van de aandelen in ABN AMRO, zal DNB onafhankelijk van de staat als eigenaar een verklaring van geen bezwaar aangevraagd door de beoogde koper moeten beoordelen op prudentiële gronden.

Vraag. Een mogelijke consequentie van het afnemen van de formele rol van de minister van Financiën is een parallelle toename van de informele ruimte. Hoe kijkt de regering tegen deze mogelijke cultuurverandering aan? Valt dit te vermijden? In hoeverre is dit een wenselijk effect? Graag een toelichting hierop door de regering.

Antwoord. De minister van Financiën is nauw betrokken bij het reilen en zeilen van de financiële sector in Nederland, primair vanuit zijn rol bij de totstandkoming van wetgeving op dit terrein. Daar hoort ook een zekere informele rol bij, die niet zo goed is te meten. Dat kan soms wenselijk of nuttig zijn. Nederland kent daarbij ook een transparante bestuursstructuur, een sterk politiek debat en een diep geworteld gezag voor de wetgever. Het is niet de verwachting van de regering dat het onderhavige wetsvoorstel een meetbare cultuurverschuiving in deze balans tot gevolg zal hebben.

Vraag. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat alle andere betrokken Europese landen deze richtlijn hebben geïmplementeerd. Kan de regering aangeven of dat alleen voor de landen van de eurozone geldt of voor alle EU-landen?

Antwoord. Naar verluidt hebben alle lidstaten behalve Nederland de richtlijn inmiddels geïmplementeerd. Zie ook de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Vraag. Kan de regering bovendien aangeven in hoeverre in deze landen nog sprake is geweest van kopwetgeving? In hoeverre zou dergelijke kopwetgeving mogelijk ook voor de Nederlandse situatie van toepassing zijn?

Antwoord. De richtlijn behoort in zijn geheel te worden geïmplementeerd. Doordat voor de belangrijkste onderdelen van de richtlijn maximumharmonisatie is voorgeschreven, is er voor zogenoemde kopwetgeving geen ruimte.

Vraag. Op welke termijn dient de richtlijn nu uiterlijk te worden geïmplementeerd?

Antwoord. De richtlijn behoorde 21 maart 2009 te zijn geïmplementeerd.

Vraag. Welke activiteiten dienen er nu nog plaats te vinden alvorens tot de implementatie kan worden overgegaan?

Antwoord. De Staten-Generaal dienen de implementatiewet aan te nemen, die vervolgens na publicatie in het Staatsblad in werking kan treden.

Vraag. Welke sancties volgen er indien de richtlijn niet (tijdig) wordt geïmplementeerd?

Antwoord. De richtlijn is niet tijdig geïmplementeerd. Nederland is per 16 december jl. veroordeeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het Europese recht omdat de onderhavige richtlijn te laat en thans nog steeds niet is geïmplementeerd (dat wil zeggen: is omgezet in nationale wetgeving). De regering verwijst naar de brief van de minister van Financiën die tegelijk met deze Nota aan de Tweede Kamer zal worden verzonden.

Vraag. Tot slot willen de leden van de CDA-fractie de regering verzoeken om een maximale inspanning te plegen om te kijken of er aan de bovengenoemde bezwaren invulling kan worden gegeven.

Antwoord. De minister van Financiën zal zich uiteraard blijven inspannen voor maximale effectiviteit en kwaliteit van het toezicht. Belangrijke elementen hierin zijn onafhankelijkheid van DNB bij toepassing van de toezichtwetgeving op individuele gevallen, transparantie waar mogelijk en de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het toezicht van DNB.

Daarbij is de minister van Financiën doende om, mede gelet op de bevindingen van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel De Wit, de regulering en het toezicht op de financiële sector te versterken, teneinde te komen tot een zo solide mogelijke sector die, transparant en met de belangen van de consument voorop, weerbaar is moeilijke tijden en bloeiend in de beste tijden. De onderhavige richtlijn biedt daartoe binnen de beperktere sferen van overnames goede mogelijkheden en is dienstig aan een sterk en onafhankelijk toezicht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Vraag. De leden van de SP-fractie merken op dat de regering –samengevat– stelt dat er materieel niets verandert aan de stabiliteitstoets met de implementatie van deze wet. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe het dan kan dat er volgens de regering een oude en dus andere interpretatie is van de stabiliteitstoets. Moeten de leden van de SP-fractie de uitspraak van de regering daarom zo opvatten dat er wel degelijk materieel iets verandert aan de stabiliteitstoets? Zo nee, hoe moeten zij die uitspraak dan opvatten?

Antwoord. Onder de oude richtlijnen wordt een prudentiële, op de financiële gezondheid van de ondernemingen gerichte, beoordeling van een voorgenomen overname voorgeschreven. Dit grondbeginsel van een beoordeling van een voorgenomen deelneming of overname (enkel op prudentiële gronden) wordt met de onderhavige richtlijn niet veranderd. Slechts de (impliciete) ruimte om oneigenlijke argumenten te betrekken bij een beoordeling van een overname wordt zoveel mogelijk beperkt. Dit wil zeggen dat er materieel gezien niets verandert aan de toets – er vindt geen wezenlijk andere toetsing plaats onder de nieuwe richtlijn.

Deze toets op de financiële gezondheid onder de oude richtlijn zoals uitgewerkt in de Wet op het financieel toezicht, bevatte echter geen duiding van de relevantie van macroprudentiële (in)stabiliteiten voor een beoogde overname, met andere woorden: hoe deze mogelijkwerwijs invloed kunnen hebben op de financiële gezondheid van partijen betrokken bij een overname en hun plannen en op welke wijze dit moet worden betrokken in de toets.

De oude wet bevatte tevens een vaak als «stabiliteitstoets» benoemde toetsingsgrond die door DNB (maar bij de grootste banken en verzekeraars door de minister, geadviseerd door DNB) werd beoordeeld. Ook daarbij werd dit niet geduid. Zie onder meer artikel 3:100, onderdeel c, Wft waarin is gesteld dat een verklaring van geen bezwaar kan worden geweigerd als de overname zou kunnen leiden tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector.

De meeromvattende term «stabiliteitstoets» die in verband met de onderhavige implementatiewet vaak wordt gebruikt, heeft veelal betrekking op de elkaar beïnvloedende microprudentiële soliditeit en macroprudentiële (in)stabiliteit. Op dit punt biedt de onderhavige implementatiewet een nieuwe, met de crisis in het achterhoofd verbeterde, interpretatie van een zogenaamde «stabiliteitstoets».

Vraag. De commissie De Wit concludeert dat de toenmalige minister de toets op financiële stabiliteit (het zogenaamde criterium C) beperkt heeft opgevat en dat het ministerie beoogd heeft om in de geest de toen nog toekomstige Richtlijn deelnemingen in de financiële sector te handelen. Deelt de regering deze conclusie van de commissie De Wit? Heeft het ministerie beoogd om in de geest van onderhavige richtlijn te handelen? Zo nee, waarom deelt de regering die conclusie niet? Kloppen de interne documenten waarop de commissie De Wit zich baseert niet? De commissie De Wit concludeert verder dat het ministerie de toets op financiële stabiliteit zo interpreteerde dat deze ondergebracht moest worden bij de overige twee criteria. Deelt regering deze conclusie? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening dat door het derde criterium onder te brengen in de eerste twee, de toets op het derde criterium gericht wordt op de instelling zelf? Zo nee, waarom niet?

Antwoord. Graag verwijs ik in dit verband naar de kabinetsreactie op de bevindingen van de commissie De Wit terzake, met name naar de reactie op aanbeveling 13, die een dezer dagen aan de Kamer wordt verzonden.

Vraag. De leden van de SP-fractie zouden verder graag weten in hoeverre de opvatting over de stabiliteitstoets zoals de regering deze heeft beschreven in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag verschilt van de opvatting die door het ministerie van Financiën is gehanteerd bij de overname van ABN Amro? Indien hier wel verschil in zit, hoe kan er dan sprake zijn van geen materiële verandering in de toetsing ten opzichte van de huidige toetsingen?

Antwoord. Zoals hiervoor toegelicht zit de kern van de heroverweging in het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van de «stabiliteitstoets» in de duiding van de invloed van macroprudentiële omstandigheden op microprudentiële soliditeit. Op basis van de huidige wetsgeschiedenis is de wijze waarop macroprudentiële omstandigheden die gevolgen zouden hebben voor de soliditeit van een – kortweg – overname en de betrokken partijen moeten worden betrokken in de toetsing helder.

De opvatting van het ministerie van Financiën over de wijze waarop de wet en de toelichting handvatten boden aan DNB en aan de minister van Financiën om de gevraagde verklaringen van geen bezwaar in 2007 te beoordelen, staat beschreven in de brief van 22 mei 2007 (Kamerstuk 31 052 nr. 1) die voorafgaand aan de beoordeling van de aanvragen van de verklaringen van geen bezwaar aan de TK is verstuurd. Deze interpretatie was leidend bij de overname van ABN AMRO. Voor een verdere toelichting op de wijze waarop de «stabiliteitstoets» onder de implementatiewet te duiden is gelet op de overname van ABN AMRO verwijst het

kabinet naar de bevindingen van de commissie De Wit en de voormelde kabinetsreactie op deze bevindingen.

Vraag. De leden van de SP-fractie zien niet in waarom de huidige juridische bevoegdheid van de minister in het overnameproces tot terughoudendheid noopt. Kan de regering duidelijk maken waarom dat zo is? Door wie of wat wordt deze terughoudendheid opgelegd?

Antwoord. Dit blijkt uit onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Indien een politiek ambtsdrager een politiek gemotiveerde wens of opvatting heeft over bijvoorbeeld de overname van ABN AMRO, kan hij deze uiteraard vrijelijk ventileren. Een op basis van wetgeving toezichthoudend bestuursorgaan behoort geen politieke wensen of opvattingen te hebben ten aanzien van individuele gevallen waarop dat toezicht betrekking heeft, althans deze geen rol te laten spelen in het individuele toezicht. Een dergelijk bestuursorgaan behoort zonder vooringenomenheid en politieke wensen of opvattingen de wet die de wetgever heeft opgesteld, objectief en onafhankelijk toe te passen. Individueel (financieel) toezicht is immers gebaseerd op objectieve wettelijke criteria.

De minister van Financiën was in het geval van ABN AMRO, voor zover hij bevoegd was de aangevraagde verklaringen van geen bezwaar te beoordelen, een dergelijk bestuursorgaan.

Ten overvloede wordt in dit verband opgemerkt dat de reden waarom de Antonvenetarichtlijn is opgesteld, is gelegen in het zoveel mogelijk uitbannen van politieke en protectionistische vooringenomenheid uit het proces van goedkeuring van overnames in de financiële sector. Deze reden wordt door de commissie De Wit en het kabinet onderschreven (zie hiervoor de bevindingen van De Wit en de voormelde kabinetsreactie).

Vraag. Deze bevoegdheid is immers door de wetgever aan de minister gegeven en zal daarom moeten worden uitgeoefend wanneer de situatie dat voorschrijft. Bedoelt de regering met haar opmerking over terughoudendheid dat de minister eigenlijk geen eerlijke afweging kan maken bij de beoordeling van een overname?

Antwoord. De regering bedoelt dat de minister van Financiën zich in het publieke debat terughoudend moest opstellen ten aanzien van het ventileren van politieke opvattingen over de overname van ABN AMRO, dit gelet op zijn medeverantwoordelijkheid bij de beoordeling van de aangevraagde verklaringen van geen bezwaar.

Vraag. De regering stelt dat indien de ontwikkelingen dat vereisen de minister op adequate wijze kan reageren. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de regering bedoelt met op adequate wijze reageren en wanneer de ontwikkelingen volgens de regering dat precies vereisen.

Antwoord. De regering citeert hier volledigheidshalve de tekst uit de Nota naar aanleiding van het verslag waar de leden van de SP-fractie op doelen:

«De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af welke actie de minister van Financiën in het uiterste geval kan ondernemen op basis van welk instrument of welke rechtsbasis. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarbij af of de minister binnen de reikwijdte van de richtlijn nog wel zijn politieke verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het stelsel zal kunnen nemen.

Vooreerst zal, na inwerkingtreding van de implementatiewet, de minister van Financiën uiteraard verantwoordelijkheid blijven dragen voor de stabiliteit van het financiële stelsel alsmede verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het toezicht door DNB. DNB zal beslissingen op aanvragen voor verklaringen van geen bezwaar nemen zonder daarbij andere afwegingen dan die betrekking hebben op de soliditeit van de ondernemingen te kunnen betrekken. Daarnaast zal de minister van Financiën te allen tijde worden geïnformeerd door DNB op grond van de implementatiewet over alle deelnemingen en overnames die belangrijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de inrichting of goede werking van het financiële stelsel. De minister zal dus altijd op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken in de financiële sector in Nederland, en kan zodoende op adequate wijze reageren indien ontwikkelingen dat vereisen en op deze wijze zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel verwezenlijken.»

De kabinetsvisie toekomst financiële sector (onder meer: Kamerstukken 32 013, nummers 1, 6 en 10) en de kabinetsreactie op de bevindingen van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel De Wit zoals hiervoor aangehaald zijn beiden gericht op het voorkomen van crises en debacles in de financiële sector. De informatiebepaling in de implementatiewet zal er in ieder geval aan bijdragen dat de minister (ondanks dat hij niet meer degene is die de aangevraagde verklaring van geen bezwaar beoordeelt) op de hoogte is van relevante voorgenomen deelnemingen en overnames. Deze kennis kan worden meegenomen als de minister handelingen moet verrichten uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel.

Vraag. De toezichthouder van de overnemende partij kan geen aparte verklaring van geen bezwaar meer afgeven. De toezichthouder van de over te nemen partij moet wel advies inwinnen bij de andere toezichthouder. Dit heeft volgens de regering een disciplinerende werking, omdat de toezichthouders er naar zullen streven eenzelfde oordeel te hebben. De leden van de SP-fractie vragen de regering of deze disciplinerende werking er nu niet is? Waarom zouden toezichthouders nu niet de prikkel hebben om tot eenzelfde oordeel te komen? Hoe staat de eigen bevoegdheid daaraan in de weg?

Antwoord. Indien deze voorziening er niet was geweest, zou de inbreng van de toezichthouder van de overnemende partij niet meer worden gehoord. Als twee meningen naast elkaar staan kunnen ze op transparante wijze tegen elkaar worden afgewogen. Onder de oude systematiek waarin twee verklaringen van geen bezwaar (van beide betrokken toezichthouders) waren vereist, was daarvan sprake. Onder de nieuwe situatie blijft deze aan transparantie dienstige structuur van twee kenbare beoordelingen geborgd door deze bepaling.

Vraag. De regering merkt op bereid te zijn de aanbeveling van de commissie De Wit, namelijk expliciete uitwerking van de stabiliteitstoets in de richtlijn, onder de aandacht te brengen van de Europese Commissie. Is de regering alleen bereid, of vindt zij het ook wenselijk? Zo nee, waarom is dit niet wenselijk? Is het mogelijk dat, aangezien de huidige uitwerking van de stabiliteitstoets blijkbaar een nieuwe interpretatie is, andere landen andere interpretaties ontwikkelen? Zo nee, waarom is dat niet mogelijk?

Antwoord. De regering is, zoals uitvoerig toegelicht, van oordeel dat de implementatiewet voldoende mogelijkheden biedt om macroprudentiële aspecten te betrekken bij een voorgenomen deelneming of overname. Om deze reden lijkt een heroverweging van de onderhavige richtlijn geen

noodzaak. Daarbij is in de gehele Unie en wereldwijd de crisis zwaar gevoeld. De wijze waarop macroprudentiële omstandigheden gevolgen kunnen hebben voor microprudentiële soliditeit zal in andere lidstaten niet principieel verschillen.

Zie voorts ook de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Overzicht lidstaten en bevoegd toezichthouder inzake overnames in de financiële sector

Lidstaat	Bevoegde autoriteit
België	Toezichthouder Commissie voor het bank-, financie- en assurantie- wezen
Bulgarije	Centrale bank van Bulgarije
Cyprus	Centrale bank van Cyprus
Denemarken	Toezichthouder Finanstilsynet
Duitsland	Toezichthouder Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Estland	Toezichthouder Finantsinspektioon
Finland	Toezichthouder Rahoitustarkastus
Frankrijk	Centrale bank van Frankrijk
Griekenland	Centrale bank van Griekenland
Hongarije	Toezichthouder Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Ierland	Toezichthouder The Financial Regulator
Italië	Centrale bank Banca d'Italia
Letland	Toezichthouder Finanšu un kapitāla tirgus komisija
Litouwen	Centrale bank van Litouwen
Luxemburg	Toezichthouder Commission de Surveillance du Secteur Financier
Malta	Toezichthouder Malta Financial Services Authority
Oostenrijk	Toezichthouder Finanzmarktaufsicht
Polen	Toezichthouder Komisja Nadzoru Finansowego
Portugal	Centrale bank van Portugal
Roemenië	Centrale bank van Roemenië
Slovenië	Centrale bank van Slovenië
Slowakije	Centrale bank van Slowakije
Spanje	Toezichhouders voor bank-, effecten- en verzekeringswezen: Banco de España, de Comisión Nacional del Mercado de Valores en de Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
Tsjechië	Centrale bank van Tsjechië
Verenigd Koninkrijk	Toezichthouder Financial Services Authority
Zweden	Toezichthouder Finansinspektionen