

23 874

Het opnieuw vaststellen van de Wet toezicht effectenverkeer in verband met de uitvoering van de richtlijn betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten en van de richtlijn betreffende de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (Wet toezicht effectenverkeer 1995)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 oktober 1995

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het gedegen, zij het moeilijk toegankelijke wetsvoorstel.

Zij meenden dat hier en daar de formulering voor verbetering vatbaar is dan wel te gedetailleerd is, gegeven het streven naar vereenvoudiging en deregulering van wetgeving. Zo is artikel 9 niet gelukkig geformuleerd. Was het niet beter geweest om het artikel in twee delen te splitsen? Voorts lijkt het erop dat de laatste zinsnede betrekking heeft op de voorlaatste zinsnede, terwijl die laatste zinsnede slaat op de verlening van de vergunning. Ware het voorts niet wenselijk geweest om het begrip organisatie, genoemd in artikel 9, te definiëren in artikel 1? Dit klemt te meer omdat in artikel 27 bij het begrip organisatie wordt verwezen naar artikel 9. Een voorbeeld van regelgeving welke ook in de gedelegeerde regelgeving kan worden behandeld is de bepaling in artikel 29, tweede lid, ten aanzien van de legitimatie.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag reeds is aangegeven, is het wetsvoorstel volgens de ondergetekende nauwelijks uitgebreider of ingewikkelder dan de huidige Wet toezicht effectenverkeer². De wijzigingen die ten opzichte van die wet zijn aangebracht, vloeien voort uit de bepalingen van de richtlijn beleggingsdiensten en van de richtlijn kapitaaltoereikendheid. Voor zover als gevolg van deze richtlijnen nieuwe voorschriften moesten worden geïntroduceerd, zijn deze tot het minimum beperkt. De leesbaarheid en de begrijpelijkheid van die voorschriften kunnen naar de mening van de ondergetekende de toets der kritiek doorstaan.

Splitsing van artikel 9 van het wetsvoorstel zou volgens de ondergetekende geen wezenlijke verandering in de toegankelijkheid van dit artikel hebben bewerkstelligd. Wel merkten de leden van de CDA-fractie terecht op dat de laatste zinsnede niet slechts op onderdeel c slaat, maar op de vergunningverlening als zodanig. Zowel in de eerste als in de tweede nota van verbetering is daarom opgenomen dat de zinsnede in onderdeel c die begint met «tenzij Onze Minister», op een nieuwe regel moet worden geplaatst³. Abusievelijk zijn deze verbeteringen echter niet opgenomen in het gewijzigd onderscheidenlijk nader gewijzigd voorstel van wet⁴. Bij de correctie van de eindtekst van het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel is de verbetering inmiddels wel aangebracht.

¹ De eerder verschenen stukken met betrekking tot dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder de nrs. 294 en 294a, vergaderjaar 1994–1995.

² Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1994/95, 23 874, nr. 7, blz. 3–4.

³ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1994/95, 23 874, nr. 4, onder II, onderscheidenlijk nr. 10, onder I.

⁴ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1994/95, 23 874, nr. 9, onderscheidenlijk Kamerstukken I 1994/95, 23 874, nr. 294.

Het definiëren van het begrip organisatie is achterwege gelaten omdat volgens aanwijzing 121 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (alleen) termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd.

Hiervan is in het onderhavige geval geen sprake.

De formulering van artikel 29, tweede lid, van het wetsvoorstel komt overeen met het in aanwijzing 137 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen model.

De leden van de PvdA-fractie hadden waardering voor de wijze waarop de spanningsvelden tussen «bescherming en liberalisering» en «overheidsingrijpen en zelfregulering» in de wet vorm hebben gekregen. Een vrij verkeer van kapitaal binnen Europa komt dichterbij, zonder echter de eigen spelregels te veronachtzamen. Dat biedt zekerheid, zowel aan de consument als aan hen die werkzaam zijn in deze wereld. Gaat echter, zo vroegen deze leden, de wet niet te sterk uit van territoriale grenzen, met andere woorden wordt er voldoende geanticipeerd op de binnenkomst van een effectenhandel via Internet? Juist nu clearing en afhandeling niet nader in de wet zijn geregeld (en bovendien ook heel goed kunnen verlopen via Euroclear en Eurocedel) zal het zicht op effectenhandel middels de elektronische snelweg moeilijk zijn en lijken notificatieprocedures en zelfregulering wat moeilijker. De ontwikkeling van een Europees elektronische effectenmarkt wordt overigens door deze leden als vanzelfsprekend gezien.

De ondergetekende benadrukt dat de Nederlandse effectenwetgeving van toepassing is op alle effectendiensten die «in of vanuit Nederland» worden aangeboden of verricht¹. Deze formulering stelt veilig dat een ieder die zich in of vanuit Nederland tot (potentiële) beleggers wendt, gehouden is de betrokken voorschriften na te leven. Daarbij maakt het geen verschil of die werkzaamheden worden aangeboden dan wel verricht via Internet of op welke andere wijze dan ook (zoals bijvoorbeeld telefonisch). Wel stelt het elektronisch aanbieden of verrichten van effectendiensten specifieke eisen aan het toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. De handhaafbaarheid van de betrokken voorschriften staat dan ook zowel nationaal als internationaal in de belangstelling.

Waar het gaat om het toezicht konden deze leden instemmen met een aansluiting bij de bestaande spelregels en het delegeren van het toezicht aan de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE). Waar de STE een zelfstandig bestuursorgaan is en gefinancierd moet worden uit bijdragen van de onder toezicht staande instellingen zouden deze leden graag nadere verduidelijking hebben over de stellige toezegging dat de minister zal zorgen voor een adequate capaciteit (Handelingen II 1994/95, nr. 33, blz. 5108, linkerkolom). Bij deze leden bestaat zeker onzekerheid over de juiste afstand tussen overheid en toezichthoudende instellingen gezien de recente berichten op andere terreinen. Waar echter de Tweede Kamer aan de hand van de toegezegde notities nog nader in zal gaan op deze materie (verhouding Controlebureau, STE-ECD en dergelijke) en het toch ook een zaak is van verdere uitwerking wilden de hier aan het woord zijnde leden met de gekozen vorm instemmen.

De door de ondergetekende toegezegde nota inzake voornemens, resultaten en samenhang betreffende de activiteiten van de STE, het Controlebureau van de Vereniging voor de Effectenhandel, de Economische Controledienst en het Openbaar Ministerie, zal naar verwachting in november aanstaande aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De bescherming van de consument, mede ook door de strafbaarstelling van publieksmisleiding, achtten deze leden een goede zaak.

Zij gaven een voorbeeld van een volgende casus: «Een persoon koopt

¹ Verwezen wordt naar de artikelen 3, eerste lid, en 7, eerste lid, van het wetsvoorstel.

zelf in de loop van een periode een groot aantal aandelen van een onbelangrijk bedrijfje in een ander werelddeel. Via bijvoorbeeld een 06-nummer in eigen beheer wordt het publiek geïnformeerd over mogelijk goede beleggingen. Door de toename van de vraag stijgt de prijs: het lijkt een echt gouden greep. Einde van het lied: de persoon heeft de gouden bergen, de kleine beleggers relatief waardeloze aandelen.» Zou een dergelijke handelwijze onder artikel 46 of 47 van de wet kunnen worden aangepakt, zo vroegen deze leden.

De ondergetekende is van mening dat de in de onderhavige casus beschreven situatie niet kan worden gekwalificeerd als misbruik van voorwetenschap als bedoeld in artikel 46 van het wetsvoorstel. Uit de verstrekte gegevens blijkt immers niet dat er gesproken kan worden van voorwetenschap als bedoeld in het derde lid van dat artikel. Daarvoor is essentieel dat de handelende persoon kennis heeft van een niet-openbare bijzonderheid omtrent de desbetreffende rechtspersoon, die, bij openbaarmaking, invloed zal hebben op de koers van de effecten. Ook gaat het in casu niet om effecten die zijn genoteerd aan een op grond van artikel 22 erkende of aan een buiten Nederland gevestigde effectenbeurs (artikel 46, eerste onderscheidenlijk tweede lid, van het wetsvoorstel).

Wat betreft artikel 47 van het wetsvoorstel ligt de kwestie genuanceerder. In ieder geval zou dit artikel van toepassing kunnen zijn indien sprake is van «het opzettelijk verzwijgen of verminken van ware, of voorspiegelen van valse feiten of omstandigheden».

Toepasselijkheid van artikel 47 neemt overigens niet weg dat de in de casus beschreven activiteiten ook onder de bestuursrechtelijke bepalingen van het wetsvoorstel of van een van de andere financiële toezichtswetten zouden kunnen vallen. Mocht de betrokken persoon bijvoorbeeld zijn te kwalificeren als effectenbemiddelaar als bedoeld in artikel 1, onder b, van het wetsvoorstel, dan zal hij niet zonder vergunning in Nederland mogen opereren.

De leden van de fractie van D66 memoreerden dat de minister naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad (HR 100195 van 27 juni 1995) heeft gezegd dat aanscherping van de wet nodig is. Naar aanleiding daarvan wilden zij de volgende twee vragen stellen. Wanneer is de aanscherping – waar de leden van de fractie van D66 overigens mee zeiden in te stemmen – te verwachten? Kan bij deze wijziging nog eens worden bezien of de diamanthandel bij de regelgeving betrokken kan worden? Ook op dit terrein is rondom de affaire Albeco het een en ander zodanig in ontwikkeling dat consumentenbescherming alleszins te overwegen valt. Indien de minister deze wijziging (uitbreiding) niet in de wet wil aanbrengen, kan hij dan nog eens ingaan op de overwegingen daarbij?

Tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën op 29 juni 1995 heeft de ondergetekende aangegeven het zeer waarschijnlijk te achten dat het kabinet met een voorstel tot wijziging van de huidige wettelijke bepalingen inzake misbruik van voorwetenschap zal komen¹. Thans wordt een en ander bezien. Mocht daadwerkelijk tot een voorstel tot aanpassing worden besloten, dan zal naar verwachting in de loop van 1996 een wetsvoorstel terzake bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

Naar de mening van de ondergetekende is er geen aanleiding de diamanthandel bij eventuele nieuwe wetgeving te betrekken. Zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag reeds is aangegeven, acht de ondergetekende het van belang dat uiterste terughoudendheid wordt betracht bij het introduceren van nieuwe regelgeving ter zake van activiteiten die niet onder de huidige financiële toezichtswetgeving vallen². Indachtig dit uitgangspunt ziet hij in de gang van zaken rond Albeco geen aanleiding de reikwijdte van het wetsvoorstel of van de Wet toezicht beleggingsinstellingen uit te breiden. Nieuwe regelgeving zou

¹ Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1994/95, 23 900 IXB, nr. 25, blz. 6.

² Verwezen wordt naar Kamerstukken II 1994/95, 23 874, nr. 12, blz. 2-3.

immers preventief en repressief toezicht instellen, zonder dat sprake is van wijdverbreide misstanden. Juist ten aanzien van Albeco is gebleken dat het burgerlijk recht goede mogelijkheden biedt in geval van benadeling van een belegger. Ook het commune strafrecht kan in geval van bijvoorbeeld fraude of oplichting uitkomst bieden.

De goederentermijntransacties in de grensstreek zijn in de Tweede Kamer aan de orde geweest. De minister erkende de problematiek en zegde toe met zijn Duitse en zijn Belgische collega's contact te zullen opnemen. Is er op dit punt al zicht dat dit gat gedicht wordt?

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel is door de ondergetekende aangegeven dat naar zijn waarneming vooral vanuit Duitsland illegaal in Nederland wordt geopereerd¹. Desgevraagd heeft zijn Duitse ambtgenoot inmiddels schriftelijk laten weten van plan te zijn om ter gelegenheid van de implementatie van de richtlijn beleggingsdiensten ook goederentermijnhandelaren onder de reikwijdte van de Duitse effectenwetgeving te brengen. Daarnaast stelt de Europese Commissie momenteel een onderzoek in naar uitbreiding van de richtlijn beleggingsdiensten met zogenaamde «genormaliseerde grondstoffenfutures».

Van Nederlandse zijde is altijd nadrukkelijk gepleit voor een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn. Ook bij het thans lopende onderzoek zal worden ingezet op het op deze instrumenten van toepassing verklaren van het «home country control»-systeem. Alleen harmonisatie op Europees niveau zal kunnen leiden tot het aanzienlijk verkleinen van het risico dat effecteninstellingen zonder vergunning in Nederland opereren.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

¹ Verwezen wordt naar Handelingen II 1994/95, nr. 33, blz. 5107, linkerkolom.