

Vergaderjaar 2009–2010

31 724

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiële marktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2009

Tijdens de plenaire behandeling van de «Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiële marktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector» (hierna: de wet) van uw Kamer, gehouden op 7 oktober 2008, is toegezegd dat er voor 1 januari 2010 een evaluatie zal plaatsvinden. Toegezegd is dat daarbij wordt gekeken naar hoe vaak de toezichthouder gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid uit bovengenoemde wet en naar de vraag in hoeverre de handhaving door de toezichthouder op grond van deze wet adequaat is. Voorts is toegezegd dat ook een aantal andere zaken zullen worden geplaatst in een breder beleidskader. Middels deze brief voldoe ik graag aan deze toezegging.

In deze brief zal allereerst worden ingegaan op de toekenning van bevoegdheden aan de toezichthouders. Tot op heden heeft alleen de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) gebruik gemaakt van de bevoegdheid die aan haar op grond van de wet is toegekend. Vandaar dat in deze evaluatie voorts enkel zal worden ingegaan op de bevoegdheid van de AFM. Vervolgens wordt ingegaan op het verbod op marktmanipulatie en handhaving van de meldingsplicht. Afsluitend zal worden ingegaan op de vraag of de AFM adequaat gebruik heeft gemaakt van de aan haar toegekende bevoegdheid, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de AFM en de minister en de duurzaamheid van de wettelijke bevoegdheid van de AFM. In de bijgevoegde brief¹ wordt door de AFM ingegaan op de (onderbouwing van de) afzonderlijke maatregelen die de AFM tot op heden heeft getroffen en op de handhaving van de getroffen maatregelen.

Toekenning bevoegdheid toezichthouders

Vanaf september 2008 zijn er in verschillende landen binnen en buiten de Europese Unie maatregelen getroffen door de toezichthouders op de financiële markten ter bevordering van ordelijke en transparante financiële marktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector. Gebleken is dat

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 145613.

snel optreden van toezichthouders noodzakelijk kan zijn om ernstige onrust op de financiële markten te beteugelen. In de wet is daarom een bevoegdheid opgenomen voor de toezichthouders op de financiële markten, de AFM en De Nederlandsche Bank (hierna: DNB), om in geval van bijzondere omstandigheden tijdelijk algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Gelet op de vereiste spoedige totstandkoming en de vereiste expertise, terzake van de beheersing van marktontwikkelingen of bij andere ontwikkelingen die de stabiliteit van de financiële sector betreffen, is ervoor gekozen om deze bevoegdheid te attribueren aan de AFM en DNB. Bijzondere omstandigheden kunnen zich voordoen bij grote en onbeheerste marktbevingen die tot ernstige onrust in de financiële sector leiden of bij andere ontwikkelingen die de stabiliteit van de financiële sector betreffen.

Bevoegdheid AFM

Aan de AFM is de bevoegdheid toegekend om in geval van bijzondere omstandigheden tijdelijk algemeen verbindende voorschriften vast te stellen ter bevordering van de ordelijke en transparante financiële marktprocessen als bedoeld in artikel 1:25 van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft). Ordelijke en transparante financiële marktprocessen zijn immers één van de voorwaarden om het vertrouwen van beleggers in die markten te handhaven. Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, kan dit tot gevolg hebben dat beleggers en kapitaalvragers niet langer bereid zijn deel te nemen aan activiteiten in deze markten.

Daarnaast is in de wet verduidelijkt dat de AFM categorieën van transacties of handelsorders kan aanmerken die vallen onder het verbod op marktmanipulatie. Dit om buiten elke twijfel te stellen dat de AFM in staat is om transacties of handelsorders aan te merken die tevens geacht worden onder het verbod op marktmanipulatie te vallen. De AFM was en is bevoegd beleidsinterpretaties te geven. Daarom is ervoor gekozen om aan deze bevoegdheid terugwerkende kracht te verlenen tot het tijdstip dat de Wft in werking is getreden.

Verbod op marktmanipulatie

Het verbod op marktmanipulatie is van toepassing op transacties die worden verricht of bewerkstelligd in of vanuit Nederland ongeacht de locatie van de gereguleerde markt of multilaterale handelsfaciliteit waarop de betrokken financiële instrumenten tot de handel zijn toegelaten. Ook OTC-transacties vallen onder de reikwijdte van het verbod op marktmanipulatie.

Overtreding van het verbod op marktmanipulatie is een economisch delict en kan daarnaast bestuursrechtelijk worden gehandhaafd door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete.

Handhaving meldingsplicht

De AFM zet verschillende handhavingsinstrumenten in ter naleving van de getroffen maatregelen op basis van artikel 1:28 Wft (de meldingsplicht bij het innemen van een netto short positie). De AFM heeft op grond van de Wft de bevoegdheid om in het kader van haar toezichtstaak informatie op te vragen bij marktpartijen en om bestuursrechtelijk op te treden indien de informatie niet wordt verstrekt. Daarnaast kan de AFM een boete of last onder dwangsom opleggen indien niet aan de meldingsplicht wordt voldaan.

Bij elke melding beoordeelt de AFM of de melding conform de tijdelijke maatregel is gedaan. De AFM heeft verscheidene keren, zoals in de bijlage uiteen is gezet, gebruik gemaakt van de bevoegdheid om in het kader van haar toezichtstaak informatie op te vragen bij marktpartijen. Daarnaast heeft de AFM aangegeven dat zij enkele partijen een normoverdragende brief heeft gestuurd in dit kader. De AFM geeft in de bijlage aan dat zij geen grote overtredingen van de meldingsplicht is tegengekomen. Dit alles overziend kan de AFM binnen de huidige wettelijke kaders mijns inziens adequaat optreden tegen onjuiste meldingen.

Heeft de AFM adequaat gebruik gemaakt van de aan haar toegekende bevoegdheid?

In de bijgevoegde brief wordt door de AFM ingegaan op de (onderbouwing van de) afzonderlijke maatregelen die de AFM tot op heden heeft getroffen en de naleving en handhaving hiervan. Bij elk van deze maatregelen heeft er door de AFM een afweging plaatsgevonden tussen adequaat ingrijpen in bijzondere situaties die leidden tot een bedreiging voor ordelijke en transparante financiële marktprocessen en het gewoon laten functioneren van de financiële markten anderszijds.

Gelet op de onderbouwing van de AFM van de afzonderlijke maatregelen is het mij gebleken dat de voornoemde bevoegdheid van de AFM een nuttige en noodzakelijke aanvulling is op het instrumentarium van de AFM. Bij de afweging om een tijdelijke maatregel te treffen heeft immer, daar waar noodzakelijk, overleg met mij plaatsgevonden. In de afgelopen periode is, gegeven de marktontwikkelingen en het internationale speelveld, gebleken dat de AFM haar bevoegdheid adequaat en proportioneel heeft ingezet.

Verantwoordelijkheidsverdeling AFM – minister

De tijdelijk algemeen verbindende voorschriften kunnen door de minister worden ingetrokken op grond van artikel 1:29 Wft indien deze maatregelen naar het oordeel van de minister in strijd zijn met de wet, een verdrag, een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben. De AFM zal in de gelegenheid worden gesteld de door de minister geconstateerde onvolkomenheid na overleg te herstellen. Gebeurt dit niet of niet onverwijld, dan is de minister bevoegd de door de AFM vastgestelde maatregelen in te trekken. Van de intrekingsbevoegdheid kan ook gebruik worden gemaakt indien een onredelijke belasting voor de financiële markten ontstaat, bijvoorbeeld indien de regels langer dan noodzakelijk gelden. Tot op heden is er geen aanleiding geweest om gebruik te maken van deze intrekingsbevoegdheid.

Duurzaamheid van de wettelijke bevoegdheid van de AFM

Voorts is verzocht om in de evaluatie in te gaan op de vraag of deze afzonderlijke maatregel voldoende basis schept om in de toekomst, wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen, op te kunnen treden.

Deze bevoegdheid is bewust ruim geformuleerd, gezien de complexiteit en vindrijkheid van de financiële sector. Bij bijzondere omstandigheden biedt dit de AFM de mogelijkheid om van geval tot geval een afweging te maken welke maatregelen in die specifieke situatie noodzakelijk zijn met oog op ordelijke en transparante financiële marktprocessen.

De minister van Financiën,
W. Bos