

Vergaderjaar 2010–2011

32 784

Regels met betrekking tot de financiële markten in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het toezicht op die markten (Wet financiële markten BES)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 juli 2011

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

• Algemeen	2
• Inleiding	2
• Bijzondere positie openbare lichamen	3
• Verhouding met de landen Curaçao en Sint Maarten	4
• Waarom nu al een eindmodel	4
• Reikwijdte van het wetsvoorstel	4
• Hoofdstuk 2. Markttoegang	5
• Hoofdstuk 4. Bepalingen betreffende specifieke categorieën financiële ondernemingen	5
• Hoofdstuk 5. Marktgedrag en effectenverkeer	5
• Hoofdstuk 6. Zeggenschap in beursgenoteerde vennootschappen	5
• Hoofdstuk 7. Handhaving	5
• Hoofdstuk 8. Bijzondere prudentiële maatregelen, noodregeling en depositogarantiestelsel	5
• Hoofdstuk 10. Overgangs- en slotbepalingen	6
• Gedragsnormen voor financiële dienstverleners	6
• Consultatiereacties	6
• Overig	6
• Artikelsgewijze toelichting	7
○ Artikel 1:4	7
○ Artikel 10:21(inwerkingtreding)	7

¹ Samenstelling:

Leden: Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppérus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).
Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie hebben het voorstel van wet met belangstelling gelezen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel; inzichtelijk, doelgericht en marktgericht.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie willen niet verhullen dat een voorstel van een dergelijke omvang en aard zich in dit kader van een schriftelijke inbreng van de kant van de Kamer maar in beperkte mate laat beoordelen naar inhoud en volledigheid. Dat geldt, zo merken deze leden op, blijkbaar ook voor de regering die de gelegenheid om te reageren op het advies van de Raad van State gebruikt om alsnog ongevraagd niet minder dan 22 aanpassingen en verduidelijkingen aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Op zich is dat voorstelbaar, het gaat immers om zeer complexe en omvattende wetgeving in een veranderingsproces. De leden van de PvdA-fractie spreken overigens in dit verband graag hun waardering uit voor de zorgvuldige ambtelijke voorbereidingen. Maar, zo menen deze leden, hoe complexer een wetsvoorstel, des te belangrijker het is dat dan bij de totstandkoming van het wetsvoorstel ruim gebruikt is gemaakt van adviezen en commentaren van betrokken derden.

De leden van de CDA-fractie vinden het verstandig dat er een Wet financiële markten komt voor de BES-eilanden die tevens het eindmodel vormt. Deze leden willen wel benadrukken dat het nog niet eenvoudig zal zijn de complexe wetgeving op het terrein van de financiële markten op de BES-eilanden in te voeren, ook al zal slechts een deel worden overgenomen en geïmplementeerd. Kan de regering aangeven hoe zij hier tegen aan kijkt? Op welke wijze is de reikwijdte van de wet nu precies bepaald?

De leden van de SP-fractie vinden het een bizar idee om een volledig eigen stelsel van toezicht op te tuigen voor de BES-eilanden. Niet alleen is dat onnodig belastend voor de wetgever, het is ook onnodig belastend voor de toezichthouder, die nu rekening moeten houden met het afwijkende stelsel van toezicht op de BES-eilanden. Net als bij het afwijkende belastingstelsel voor de BES-eilanden worden zaken als het insulaire karakter, kleine oppervlakte en klimaat erbij gehaald om een afwijkend stelsel te rechtvaardigen. Maar kan de regering nu concreet aangeven hoe bijvoorbeeld het klimaat of het insulaire karakter andere maatregelen voor de financiële markten rechtvaardigen? Welke maatregelen zijn dat? Is de geringe omvang van de markt wel een argument als men gewoon aansluiting had gezocht bij de Wft? Zo wordt voorgesteld om geen kredietregistratiesysteem in te voeren op de BES-eilanden in verband met de kosten die gemoeid zijn met het opzetten daarvan. Is er dan niet overwogen het reeds bestaande Nederlandse BKR-systeem te gebruiken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren de doorslaggevende redenen om daar niet toe over te gaan? Dezelfde vraag geldt voor het klachteninstituut. Waarom kon daar niet gebruik worden gemaakt van het Kifid? Als argument wordt ook aangevoerd dat ondernemingen klachten toch wel serieus nemen omdat ze reputatieschade willen voorkomen. Is

het niet zo dat ondernemingen altijd reputatieschade willen voorkomen? En trekt de regering daaruit de conclusie dat financiële dienstverleners klachten dus altijd serieus nemen? Heeft de regering onderzocht of dat in de praktijk het geval is? De leden van de SP-fractie vragen een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie hadden het op prijs gesteld als steeds duidelijk was aangegeven waar de verschillen zitten met de Wft. Deze leden zouden het op prijs stellen wanneer er alsnog een overzicht kan worden gegeven. Bestaat er al zo'n overzicht bij de toezichthouders? Zo nee, hoe weten zij dan zelf het onderscheid te maken bij de uitvoering van haar toezicht? Laat de Wfm BES meer over aan de invulling door lagere regelgeving, of is het vergelijkbaar met de Wft? Waar zitten de verschillen wat dat betreft? Waarom is ervoor gekozen om vrijstellingen van toezicht niet in de wet vast te leggen, maar te regelen bij ministeriële regeling? Kan de regering ingaan op de rolverdeling tussen de Nederlandse toezichthouders (DNB en AFM) en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS)? Welke afspraken hebben zij onderling gemaakt, zo vragen de leden van de SP-fractie. De reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel is aanmerkelijk kleiner dan die van de Wft, zo constateren de leden van de SP-fractie. Welke diensten vallen wel onder de Wft, maar niet onder de Wfm BES? In de memorie van toelichting worden wel voorbeelden gegeven, maar waarom wordt niet gewoon de volledige lijst gegeven? Is de regering bereid dat alsnog te doen?

Bijzondere positie openbare lichamen

De leden van de VVD-fractie lezen in de toelichting dat bij het opstellen van wetgeving rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de BES-eilanden en dat deze omstandigheden aanleiding kunnen zijn om voor de eilanden bijzondere of afwijkende regels te stellen. Kan de regering aangeven of het hierdoor mogelijk is dat financieel-economische activiteiten die binnen het Koninkrijk der Nederlanden worden ontplooid zich via de BES-eilanden, anders dan via bijkantoren, onttrekken aan strengere (al dan niet Europese) regelgeving die wel van toepassing is voor het Europese deel van Nederland? Wordt het toezicht door DNB en AFM bemoeilijkt doordat er sprake is van verschil in wetgeving?

De bijzondere behandeling van bijkantoren, die in beginsel niet aan zelfstandig prudentieel toezicht worden onderworpen, zal alleen van toepassing zijn op kleine bijkantoren van financiële ondernemingen, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De grens tussen kleine en grote bijkantoren zal worden gekoppeld aan de omvang van de toevertrouwde middelen (voor banken), respectievelijk de bruto premie-inkomsten (voor verzekeraars). Waarom kiest de regering voor deze bijzondere behandeling van (kleine) bijkantoren? Welke nadelen ziet de regering in termen van toezicht?

Op de BES-eilanden zijn vooral bijkantoren actief, zo lezen de leden van de SP-fractie. Verwacht de regering dat dit door deze wet mogelijk gaat veranderen? Zijn deze bijkantoren voornamelijk gericht op de interne markt van de BES-eilanden of worden er ook veel activiteiten voor het buitenland verricht? Zo ja, in welke mate en om wat voor activiteiten gaat het, zo vragen deze leden. Gebeurt het aanbieden van administratieve diensten aan buitenlandse beleggingsinstellingen alleen vanuit Curaçao of ook vanuit de bijkantoren op de BES-eilanden? Op welke wijze kan de huidige wet daar verandering in brengen? Betekent het feit dat deze wet niet gaat gelden voor administrateurs voor beleggingsinstellingen dat deze groep is vrijgesteld van financieel toezicht? Geldt dat ook ten aanzien van het beheren van hedgefondsen? In hoeverre zullen daarvoor dezelfde

regels van toepassing zijn als de regels die voortkomen uit de AIFM-richtlijn, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Verhouding met de landen Curaçao en Sint Maarten

De leden van de VVD-fractie lezen dat DNB en de toezichthouder op Curaçao en Sint Maarten (CBCS) zullen samenwerken. Hoe wordt de samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten vormgegeven? Ook zal er informatie-uitwisseling plaatsvinden over de in de voormalige Nederlandse Antillen werkzame financiële ondernemingen. Wat is de rechtsbasis voor de informatie-uitwisseling? Op basis van de Wet financiële markten BES zal het toezicht worden ingericht conform het Nederlandse model waarbij DNB verantwoordelijk wordt voor het prudentieel toezicht en de AFM voor het gedragstoezicht. Ziet de regering obstakels bij het houden van toezicht als gevolg van de geografische afstand tussen de toezichthouders en de BES-eilanden?

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe het zit met de positie van Aruba. De Raad van State stelt dit in haar advies ook in het bijzonder aan de orde. Zijn de eilanden al in staat om volledige harmonisatie op het terrein van toezicht te bereiken of zou dit toch nog meer in fases moeten gebeuren?

Waarom nu al een eindmodel

Afgesproken was, zo citeren de leden van de PvdA-fractie de memorie van toelichting, dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geleidelijk zou worden vervangen door Nederlandse. Hoe verdraagt dit voorstel om in één keer naar het eindmodel te gaan zich tot die afspraak? Het afwijken van een afspraak kan onder omstandigheden geboden zijn – de regering noemt argumenten die zeker steekhoudend zijn – maar dan toch niet zonder overleg met betrokkenen, zo menen deze leden. Heeft dat overleg plaatsgevonden, of is er alleen de mededeling van de staatssecretaris geweest bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet openbare lichamen BES dat het eindmodel al in aantocht was?

Bazel II zal nu geleidelijk aan worden ingevoerd, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Kan de regering een overzicht geven van de solvabiliteitspositie van de banken op de BES-eilanden (en eventuele overige nuttige indicatoren)? Waarom zit dit niet bij de stukken? Alleen op die basis kan immers een inschatting worden gemaakt van de rijpheid van het financiële stelsel. Kan de regering een inschatting geven van de mate waarin de financiële sector ontwikkeld is?

De financiële sector op de BES-eilanden staat aan de vooravond van de invoering van een aantal nieuwe toezichtregimes, zo zullen Bazel II (en op termijn Bazel III) en Solvency II moeten worden ingevoerd en geïmplementeerd. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de financiële ondernemingen daar wel toe in staat zijn. Wat zijn de kosten van implementatie? In Nederland zijn er al behoorlijk forse kosten aan verbonden. Zijn de financiële instellingen aldaar wel in staat om de kosten te dragen?

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Er is nu voor gekozen om administrateurs niet onder toezicht te stellen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens precies uiteen te zetten waarom daar voor is gekozen. Wat zijn hier de voor- en nadelen van?

Hoofdstuk 2. Markttoegang

De leden van de CDA-fractie lezen dat een eis die wordt gesteld aan bijkantoren is dat zij geen offshore activiteiten mogen verrichten. Hoe wordt dit gecontroleerd als er geen toezicht op wordt gehouden?

Hoofdstuk 4. Bepalingen betreffende specifieke categorieën financiële ondernemingen

Op het punt van de vergunningverlening wordt ervoor gekozen een terughoudend beleid te voeren ten aanzien van bijkantoren. Dit lijkt de leden van de CDA-fractie bijzonder verstandig. Wat zijn de gevolgen van de gekozen regeling voor het depositogarantiestelsel? Vanaf welke omvang zal een bijkantoor wel aan bepaalde prudentiële eisen moeten voldoen?

Hoofdstuk 5. Marktgedrag en effectenverkeer

Wat zijn de gevolgen voor het monetaire beleid, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Vallen de BES-eilanden wat dit onderdeel betreft nu ook volledig onder de regels van de eurozone?

De leden van de CDA-fractie lezen over de invoering van regels voor de effectenmarkt. Er schijnt aanleiding om in dergelijke regels te voorzien. In hoeverre is er nu sprake van een ontwikkelde effectenmarkt?

Hoofdstuk 6. Zeggenschap in beursgenoteerde vennootschappen

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie op pagina 16 dat «er geen behoefte is» aan een meer geavanceerde regeling inzake de verkrijging van een kapitaalbelang of zeggenschap in beursgenoteerde vennootschappen die gevestigd zijn in de openbare lichamen. Hierbij geeft de regering aan dat er «goede redenen» zijn om hier van af te zien. Kan de regering deze redenen nader toelichten?

Hoofdstuk 7. Handhaving

DNB wordt verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, AFM voor het gedragstoezicht, zo lezen de leden van de CDA-fractie. In hoeverre zijn hier additionele middelen voor nodig? Wat zijn de gevolgen voor de huidige centrale bank in de BES-eilanden? In hoeverre zijn DNB en AFM voldoende geëquipeerd voor deze additionele taken?

De leden van de CDA-fractie vragen over wat voor additionele bevoegdheden de toezichthouders gaan beschikken voor handhaving in vergelijking met de situatie in Nederland.

Hoofdstuk 8. Bijzondere prudentiële maatregelen, noodregeling en depositogarantiestelsel (dgs)

Er is op dit moment nog geen dgs op de BES-eilanden zo lezen de leden van de CDA-fractie. Er komt een dgs gezamenlijk met Curaçao en Sint Maarten. De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit nieuwe dgs zich verhoudt tot het Nederlandse dgs? Hoe wordt dit nieuwe dgs gefinancierd? Hoe wordt dit geregeld?

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen zijn van een dgs samen met de andere drie Antilliaanse eilanden. Hoe worden bijvoorbeeld de lasten verdeeld wanneer het depositogarantiefonds niet toereikend blijkt te zijn op het moment dat er een bank failliet gaat?

Hoofdstuk 10. Overgangs- en slotbepalingen

Op pagina 20 lezen de leden van de CDA-fractie dat de consument niet altijd voldoende kennis en ervaring heeft om een financieel product adequaat te kunnen beoordelen. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de kans hierop zo klein mogelijk is?

De toezichtkosten die DNB en AFM maken zullen maar deels kunnen worden doorgerekend aan de onder toezicht staande instellingen. De leden van de CDA-fractie vinden het niet wenselijk dat dit nu door de Staat moet worden betaald. Om hoeveel geld gaat dit?

Gedragsnormen voor financiële dienstverleners

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europees-Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van gedragsnormen volgens de regering niet onverkort worden overgenomen, maar slechts voor zover dit relevant is voor de openbare lichamen en aansluit bij de marktomstandigheden, cultuur en specifieke behoeften aldaar. Kan de regering een integraal overzicht geven van de afwijkende gedragsnormen die met het huidige wetsvoorstel gelden binnen de openbare lichamen, inclusief een toelichting waarom deze afwijkende gedragsnormen van belang zijn?

Consultatiereacties

In de voorbereidingsfase van dit wetsvoorstel, zo geeft de regering aan, is een consultatiedocument uitgezet bij de representatieve organisaties van marktpartijen in de toenmalige Nederlandse Antillen en bij de toenmalige BNA. In het voorjaar van 2010 is er in Curaçao een seminar gehouden over het toezicht. Zijn daarmee de BES-burgers en BES-organisaties gehoord die voldoende representatief zijn voor dit werktein? In welke mate, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, wijkt het wetsvoorstel af van breed heersende opvattingen in de BES? Zijn DNB en de AFM, maar ook de CBCS in staat de hen toebedeelde taken naar behoren uit te voeren? Zijn de AFM, DNB en de CBCS ook zelf die mening toegegaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Overig

De leden van de fractie van de PvdA constateren een veelvuldige gebruik van de figuur om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen. Zien de leden van de fractie van de PvdA het juist dat in dit wetsvoorstel zo'n 100 keer de mogelijkheid van een (nadere) regeling bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur is opgenomen en daarnaast op verschillende punten de mogelijkheid van een ministeriële regeling? De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat de wetgeving met betrekking tot de BES-eilanden nog in ontwikkeling is en dat wetgeving in dit geval nog niet direct als een onwrikbaar keurslijf moet worden opgetuigd, maar hier is wel heel veel ruimte voor de regering gecreëerd. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om in ieder geval binnen twee jaar na invoering van de wet te rapporteren over de implementatie van de wet en over het gebruik van de bevoegdheden «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur».

De leden van de CDA-fractie vragen wat de relatie van de BES-eilanden met het IMF wordt. Hoe verhoudt zich dit tot de Nederlandse zetel bij het IMF en de Wereldbank?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1:4

Een privaatrechtelijke rechtshandeling die in strijd met de voorgestelde wet wordt verricht, verliest niet uit dien hoofde zijn rechtsgeldigheid, zo lezen de leden van de PvdA-fractie in het wetsvoorstel. De regering onderbouwt dit door te wijzen op een gelijklopende bepaling in de Wft (1:23). De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of dat een voldoende onderbouwing is. Is het niet riskant rechtshandeling een rechtsbasis te geven, ook al zijn ze met opzet in strijd met de wet verricht? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een nadere toelichting. In dat verband vragen de leden van de PvdA-fractie de regering ook of de Wet Bibob niet van toepassing zou moeten zijn op de BES-eilanden.

Artikel 10:21(inwerkingtreding)

De wet verandert veel in de gebruikelijke patronen en praktijk op de BES-eilanden. Dat brengt een onoverzichtelijke periode met zich mee, totdat de nieuwe regels gewoonte zijn geworden. Op welke wijze wordt de bevolking geïnformeerd over de veranderingen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Dezentje Hamming-Blumink

De adjunct-griffier van de commissie,
Giezen