

Vergaderjaar 2018–2019

35 117

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2019)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waaronder technische wijzigingen die verband houden met het juist implementeren van de richtlijn solvabiliteit II en de verordening en richtlijn marktmisbruik, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet op het accountantsberoep (Wab). De Wwft wordt gewijzigd om informatie-uitwisseling tussen toezichthouders mogelijk te maken. De wijzigingen in de Wab houden verband met de wijze van totstandkoming van verordeningen van de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (NBA) en de bevoegdheden van de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA). De wijzigingen in de Wwft en de Wab worden in het algemene deel toegelicht. De overige wijzigingen worden in het artikelsgewijze deel toegelicht.

In verband met de wijziging van artikel 54 Wab waarbij een bevoegdheid van de CEA wordt overgedragen aan het bestuur van de NBA, wordt dit wetsvoorstel ingevolge artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen medeondertekend door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daar dit wetsvoorstel ook aanpassingen van de Wwft bevat, wordt deze toelichting verder in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid gegeven.

§ 2. Informatieverstrekking BFT aan AFM in het kader van de Wta

De Wwft heeft tot doel om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen en de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen. De wet bevat twee kernverplichtingen die zien op het cliëntenonderzoek en op de melding van ongebruikelijke transacties.

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn beide aangewezen als toezichthouder op de naleving van de Wwft, zij het voor verschillende instellingen. Het BFT is belast met toezicht

op (toegevoegd/kandidaat-) notarissen, belastingadviseurs, externe registeraccountants of externe accountants-administratieconsulenten en degenen die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verrichten.¹ De AFM is belast met toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, financiële dienstverleners voor zover zij bemiddelen bij de totstandkoming van levensverzekeringsovereenkomsten en instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's).²

De Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) heeft tot doel om de publieke functie van de accountantsverklaring te waarborgen en om het vertrouwen in en de integriteit van de financiële markten te versterken. De wet bevat daartoe regels voor accountantsorganisaties en externe accountants die wettelijke controles verrichten. De AFM is aangewezen als toezichthouder op de naleving van hetgeen bij of krachtens de Wta is gesteld.

Hoewel de Wwft en de Wta twee aparte wetten zijn, hangen zij nauw samen. Die samenhang komt met name naar voren in artikel 21 Wta. Hierin is bepaald dat accountantsorganisaties hun bedrijfsvoering zo dienen in te richten dat een beheerste en integere uitoefening van hun bedrijf gewaarborgd is. Bij integere bedrijfsvoering gaat het onder meer over het tegengaan van belangenverstrengeling, wetsovertredingen en andere handelingen die maatschappelijk ongewenst zijn. Intern beleid en procedures ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme vallen ook daaronder. Daarbij gaat het niet enkel om het hebben van beleid. De feitelijke uitvoering van de bedrijfsvoering dient de beheerste en integere uitvoering van het bedrijf daadwerkelijk te waarborgen.³

Het vereiste van integere en beheerste bedrijfsvoering is nader uitgewerkt in artikel 32 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta). Daarin is bepaald dat een accountantsorganisatie een beleid heeft dat ertoe strekt dat de betrokkenheid van de accountantsorganisatie en haar medewerkers, waaronder externe accountants en belastingadviseurs, wordt voorkomen bij strafbare feiten en wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden. Het spreekt voor zich dat betrokkenheid bij fraude, corruptie, witwassen en terrorismefinanciering dat vertrouwen schaadt. Ook dienen accountantsorganisaties procedures en regels vast te stellen ter zake van de omgang met en vastlegging van incidenten die ernstige gevolgen hebben voor de integere uitoefening van hun bedrijf. Bovendien moeten accountantsorganisaties de AFM onverwijld over dergelijke incidenten informeren en passende maatregelen treffen, gericht op het beheersen van opgetreden risico's en het voorkomen van herhaling.

Als de AFM overtredingen vaststelt van het bij of krachtens de Wta bepaalde, kan zij handhavend optreden jegens accountantsorganisaties en feitelijke leidinggevendenden van accountantsorganisaties («beleidsbepalers»). Ook kan de AFM overgaan tot het indienen van een tuchtklacht jegens accountants werkzaam bij of verbonden aan accountantsorganisaties.

Ten aanzien van accountantsorganisaties en de bij hen werkzame of aan hen verbonden externe accountants vervullen dus zowel het BFT, op grond van de Wwft, als de AFM, op grond van de Wta, een (afgeleide) wettelijke taak bij het bestrijden en voorkomen van witwassen en het

¹ Artikel 1d, eerste lid, onderdeel c, Wwft.

² Artikel 1d, eerste lid, onderdeel b, Wwft.

³ Vgl. Rb. Rotterdam 31 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5635, r.o. 6.2.

financieren van terrorisme. Anders geformuleerd, twee toezichthouders voeren integriteitstoezicht op accountants(organisaties) uit. Dat maakt dat het wenselijk is dat deze toezichthouders samenwerken en informatie met elkaar delen. Het ontbreekt op dit moment echter aan wettelijke mogelijkheden daarvoor. Ingevolge artikel 22, tweede lid, zijn de Wwft-toezichthouders bevoegd om – onder voorwaarden – informatie met elkaar uit te wisselen. Concreet betekent dit dat het BFT, de Wwft-toezichthouder op accountants, informatie kan uitwisselen met de AFM in het kader van de Wwft-toezichtstaak van de AFM (en vice versa). Het verstrekken van gegevens van het BFT aan de AFM in het kader van de Wta-toezichttaak van laatstgenoemde is daarentegen niet mogelijk, nu het gaat om twee van elkaar te onderscheiden wettelijke regimes: Wwft en Wta.⁴ De geheimhoudingsbepaling van artikel 22, eerste lid, staat aan die verstrekking in de weg.

Gebleken is dat het geheimhoudingsregime van de Wwft effectief Wta-toezicht in de weg kan staan. Twee voorbeelden ter illustratie. Stel, de AFM heeft indicaties dat een vergunninghoudende accountantsorganisatie integriteitsrisico's ten aanzien van een of meer specifieke controle-dossiers of één of meer specifieke cliënten, als gevolg van integriteitsrisico's van deze cliënten, mogelijk onvoldoende beheerst. Om deze indicaties te controleren wil de AFM nagaan of de betreffende accountantsorganisatie toereikende Wwft-meldingen met betrekking tot deze controledossiers of cliënten heeft gedaan. Het gaat er dan om of in alle gevallen meldingen zijn gedaan en of de gedane meldingen tijdig en volledig zijn geweest. Op grond van de geheimhoudingsbepaling in de Wwft mag het BFT die informatie niet aan de AFM verstrekken. De AFM kan in voorkomende gevallen dus niet controleren of een accountantsorganisatie voldoet aan haar wettelijke plicht om Wwft-meldingen te verrichten. Een tweede voorbeeld is de situatie waarin het BFT een overtreding van de Wwft constateert bij een vergunninghoudende accountantsorganisatie of externe accountant die bij haar werkzaam of aan haar verbonden is. Dit is relevante informatie voor het Wta-toezicht van de AFM. Het kan hierbij immers gaan om een incident dat onverwijd bij de AFM moet worden gemeld en als daar een (mede)beleidsbepaler bij betrokken is, kan dit de betrouwbaarheid van deze persoon raken. Als vergunninghoudende accountantsorganisaties deze incidenten niet melden, blijven deze uit het zicht van de AFM, waardoor het toezicht van de AFM op de beheerste en integere bedrijfsvoering van accountantsorganisaties (artikel 21 Wta) beperkt is. Het is dan ook in het belang van het Wta-toezicht als het BFT de AFM over deze Wwft-overtredingen kan informeren.

Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld om het BFT de (beperkte) bevoegdheid te geven om toezichtvertrouwelijke informatie aan de AFM te verstrekken ten behoeve van de uitoefening van de Wta-toezichttaak. Omdat die toezichtvertrouwelijke informatie in bepaalde gevallen persoonsgegevens kan bevatten, is de Autoriteit Persoonsgegevens geraadpleegd. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft in haar advies aan dat wanneer bij het delen van toezichtinformatie persoonsgegevens worden verwerkt dat in dit geval gerechtvaardigd wordt door de noodzaak van effectief toezicht door de AFM en dat de beoogde verwerking een

⁴ Andersom kan de AFM als Wta-toezichthouder op dit moment evenmin informatie aan het BFT verstrekken, maar dit wordt ondervangen in het voorstel voor Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (Kamerstuk 34 677). Dat wetsvoorstel bevat een grondslag in de Wta voor gegevensdeling met de partijen binnen het permanente samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC), waaronder het BFT, voor zover dit dienstig is voor het versterken van de integriteit van de financiële markten of accountantsorganisaties (artikel 63cc).

minimale en noodzakelijke gegevensuitwisseling betreft die omkleed is met de nodige waarborgen, en komt tot de conclusie dat zij geen inhoudelijke opmerkingen heeft bij het voorstel⁵.

§ 3. Wijziging van de Wet op het accountantsberoep

Met dit wetsvoorstel worden twee bevoegdheden met betrekking tot de regulering van het accountantsberoep gewijzigd. De Wab bevat bepalingen over het accountantsberoep en de taken en bevoegdheden van de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (NBA) en de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA). De NBA heeft een belangrijke taak in de regulering van het accountantsberoep. De beroepsorganisatie van accountants is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Artikel 134 van de Grondwet beschrijft een openbaar lichaam als een publiekrechtelijk orgaan dat met openbaar gezag is bekleed en waaraan een regelgevende bevoegdheid kan worden gegeven. Wanneer een beroepsorganisatie als openbaar lichaam wordt ingesteld, oefent deze organisatie het opgedragen gezag uit jegens degenen die het beroep uitoefenen. Daarom is de regelgevende bevoegdheid van de beroepsorganisatie in beginsel beperkt tot de beroepsbeoefenaren. Karakteristiek voor een beroepsorganisatie is dat het gezag berust bij de eigen beroepsgroep. De beroepsorganisatie van accountants wordt bestuurd door accountants. Een beroepsorganisatie kan dan ook het best gezien worden als een publiekrechtelijke vorm van zelfbestuur en zelfregulering.

Dit wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de Wab. Ten behoeve van de lastenvermindering vervalt de eis dat de Minister van Financiën verordeningen van de NBA dient goed te keuren alvorens deze inwerking kunnen treden. Vernietiging achteraf blijft mogelijk en in artikel 22 van de Wab wordt bepaald dat de beroepsorganisatie alle ontwerpen van verordeningen en nadere voorschriften die betrekking hebben op de wettelijke controle ten minste twee maanden voorafgaand aan de datum waarop deze worden vastgesteld op elektronische wijze ter inzage moet leggen. Anders dan voorheen moet ten aanzien van het moment van terinzagelegging worden gerekend vanaf het moment van vaststelling (dat was het moment van de ledenvergadering), omdat het ook voorkomt dat verordeningen of nadere voorschriften door het bestuur worden vastgesteld. Voorts wordt geregeld dat een ieder gedurende vier weken na de publicatie bij het bestuur een zienswijze in kan dienen ten aanzien van deze ontwerpen. Op deze manier is een zorgvuldige procedure wettelijk verankerd.

De CEA is een zelfstandig bestuursorgaan en primair verantwoordelijk voor het vaststellen van de eindtermen voor de accountantsopleiding. Daarnaast houdt de CEA toezicht op de accountantsopleidingen door te beoordelen of de (praktijk)opleidingen aan deze eindtermen voldoen. Verschillende bepalingen in de Wab zijn gewijzigd in verband met de overdracht van de wettelijke taak tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid van de CEA naar de NBA. Deze taak sluit beter aan bij de rol en de overige taken van de NBA. De CEA heeft de bevoegdheid om verklaringen van vakbekwaamheid af te geven aan personen met een buitenlandse accountantsopleiding en -kwalificatie, die in Nederland als AA, RA of externe accountant werkzaam willen zijn. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 54 Wab. Kandidaten die in aanmerking willen komen voor een verklaring van vakbekwaamheid moeten de examens Nederlands recht en Gedrags- en beroepsregels voor accountants behalen. De NBA neemt deze examens af.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De huidige regeling is voor kandidaten niet praktisch, omdat zij te maken hebben met twee instanties die elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de procedure. De CEA is belast met het behandelen van aanvragen en in het bijzonder met het beoordelen of een kandidaat voldoet aan de wettelijke eisen (zoals de beoordeling of de buitenlandse accountantsopleiding gelijkwaardig is aan de Nederlandse accountantsopleiding dan wel in overeenstemming is met de EU-Auditrichtlijn⁶). De NBA is belast met de regeling en organisatie van de wettelijk verplichte examens. Het is voor kandidaten praktischer en als geheel doelmatiger indien de volledige procedure bij één instantie is belegd.

Door het ad hoc karakter van aanvragen en de kleinschaligheid van de CEA is het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid bovendien moeilijker in te passen in het werkproces van de CEA. De toedeling van de bevoegdheid tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid is historisch gegroeid. Bij de oprichting van de CEA is haar deze taak toebedeeld, omdat die daarvoor werden verricht door de twee examenbureaus (de voorlopers van de CEA). De CEA is ingesteld omdat het wenselijk is dat de beroepsgroep kan participeren in de uitvoering van de taken. Dit doel kan echter nog beter worden bereikt door deze taak bij de NBA te beleggen, aangezien de NBA (nog) dichter bij de beroepsgroep staat en in het bijzonder gaat over de inschrijving in het accountantsregister. De afgifte van verklaringen van vakbekwaamheid is nauw verbonden met de toelating van nieuwe accountants tot de NBA en sluit daarmee goed aan op de reeds bestaande taken van het bestuur van de NBA. Voor de CEA geldt daarentegen dat de primaire taken juist zijn gericht op (het toezicht op) de kwaliteit van de (beroeps)opleiding. Uit een vergelijking blijkt dat de bevoegdheid tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid in veel andere landen ook belegd is bij de beroepsorganisatie van accountants. Het is in Nederland ook in de advocatuur zo dat de beroepsorganisatie via de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten de bevoegdheid uitoefent tot erkenning van beroepskwalificaties voor advocaten (artikel 2 van de Regeling erkenning EU-beroepskwalificaties advocatuur).

§ 4. Regeldruk

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen brengen slechts beperkte administratieve lasten en nalevingskosten met zich mee.

§ 5. Consultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is openbaar geconsulteerd. De consultatiedocumenten zijn vier weken ter consultatie voorgelegd op de website www.internetconsultatie.nl. Naar aanleiding van de consultatie zijn in totaal zes reacties ontvangen, waarvan één niet-openbare reactie van een particulier. De overige reacties zijn van de NBA, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), de beroepsvereniging Register Belastingadviseurs (RB), de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten (SRA) en het Verbond van Verzekeraars. Deze reacties zijn in hun geheel te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingswetfm2019/reacties>, en worden in hoofdlijnen behandeld in het consultatieverslag dat op de consultatie-website is gepubliceerd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de consultatiereacties.

⁶ Richtlijn 2014/56/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen (*PbEU* 2014, L 158).

a. Informatieverstrekking BFT aan de AFM in het kader van de Wta

Op artikel II van het geconsulteerde voorontwerp zijn reacties van de SRA, de NOB, het RB, en de NBA ontvangen.

De SRA vraagt ten eerste of overeenkomstig de voorgestelde bepaling wordt gehandeld als de AFM een verzoek tot informatie doet bij het BFT. Daarnaast vraagt de SRA of de AFM bij een verzoek namen van accountantsorganisaties mag noemen in verband met haar geheimhoudingsplicht op grond van de Wta.

Ten aanzien van het eerste punt is van belang dat artikel 22a een uitzondering betreft op de geheimhoudingsplicht van het BFT. Het betreft een bevoegdheid om gegevens of inlichtingen te verstrekken. De aanleiding voor de verstrekking is daarbij niet relevant, zolang deze binnen het doel van de bepaling past. De werkwijze waarbij de AFM een uitvraag doet bij het BFT is derhalve niet strijdig met het voorgestelde artikel 22a. Uiteraard moet het BFT beoordelen of binnen de bevoegdheid informatie verstrekt mag worden. Het betreft overigens een zeer gebruikelijke werkwijze.

Ten aanzien van het tweede punt is van belang dat het noemen van de naam van een vergunninghoudende accountantsorganisatie niet noodzakelijkerwijs als vertrouwelijk gegeven moet worden aangemerkt. Daarnaast biedt het voorziene artikel 63cc Wta een expliciete grondslag om aan het BFT vertrouwelijke informatie te verstrekken.⁷

De NOB wijst erop dat het toezicht van de AFM zich niet uitstrekt tot de zelfstandige onafhankelijke belastingadviseur. Naar de mening van de NOB zou in dat verband de verwijzing naar onafhankelijke belastingadviseurs in het voorgestelde artikel 22a geschrapt moeten worden en het BFT derhalve over deze personen geen gegevens of inlichtingen moeten kunnen verstrekken aan de AFM. De beroepsvereniging RB maakt een vergelijkbare opmerking.

Allereerst is het van belang om in dit verband op te merken dat de verstrekking van vertrouwelijke informatie over onafhankelijke belastingadviseurs (artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 23, Wwft) alleen is toegestaan voor zover de gegevens of inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van de taken van de AFM op grond van de Wta. Onder deze taken valt onder meer het toezicht op artikel 21, tweede lid, aanhef en onderdeel b, Wta. Op grond daarvan kunnen regels worden gesteld met betrekking tot onder andere «integriteit, waaronder wordt verstaan het tegengaan van betrokkenheid van de accountantsorganisatie, de externe accountants of andere medewerkers van de accountantsorganisatie bij strafbare feiten en wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden».

Het toezicht van het BFT op grond van de Wwft richt zich, voor zover hier relevant, op accountants en belastingadviseurs. Beide groepen beroepsbeoefenaars kunnen werkzaam zijn bij of verbonden zijn aan een vergunninghoudende accountantsorganisatie waar de AFM toezicht op houdt op grond van de Wta. Voor wat betreft belastingadviseurs kan het dan gaan om (i) belastingadviseurs die als rechtspersoon tevens een vergunninghoudende accountantsorganisatie zijn, of (ii) belastingadviseurs die als natuurlijke personen conform artikel 1 Bta kwalificeren als medewerkers van een vergunninghoudende accountantsorganisatie. De

⁷ Dit artikel maakt onderdeel uit van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (*Kamerstukken I 2017/18, 34 677, A*).

verstrekking van informatie door het BFT strekt zich dus nadrukkelijk niet uit tot de zelfstandige onafhankelijke belastingadviseur die niet onder één van beide categorieën valt. In de artikelsgewijze toelichting is dit expliciet benoemd.

Tot slot heeft de NBA twee opmerkingen gemaakt bij voorbeelden die in de geconsulteerde ontwerp memorie van toelichting worden genoemd. Voor zover onduidelijkheid zou kunnen bestaan over het doel en de strekking van de informatieverstrekking is de tekst van deze voorbeelden verduidelijkt.

b. Artikel 3:288aa Wft

Het Verbond van Verzekeraars heeft gereageerd op de invoeging van een nieuw artikel 3:288aa Wft. Het Verbond van Verzekeraars verzoekt om voor het woord «solvabiliteitskapitaalvereiste» het woord «wettelijke» in te voegen in genoemd artikel alsmede in de artikelsgewijze toelichting op dat artikel. Die invoeging in de wettekst is niet nodig, maar naar aanleiding van deze reactie is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3:288aa Wft wel verduidelijkt dat het gaat om het solvabiliteitskapitaalvereiste, bedoeld in artikel 3:57 Wft.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Het voorgestelde artikel A breidt de definitie van gereguleerde informatie uit door hier ook voorwetenschap onder te scharen. Dit wordt geregeld door in de definitie een verwijzing op te nemen naar artikel 17 van de verordening marktmisbruik⁸, waarin de verplichte openbaarmaking van voorwetenschap is geregeld. De jaarlijkse en de halfjaarlijkse financiële verslaggeving, het jaarlijks verslag over betalingen aan overheden en informatie omtrent wijzigingen in de rechten die aan uitgeven aandelen zijn verbonden vallen ook onder de definitie van gereguleerde informatie. Voor alle gereguleerde informatie geldt dat een snelle en doeltreffende openbaarmaking wenselijk is ten behoeve van transparante financiële marktprocessen en zuivere verhoudingen tussen marktpartijen. Om die reden is in de artikelen 5:25m en 5:25p Wft nader bepaald op welke wijze de gereguleerde informatie algemeen verkrijgbaar moet worden gesteld. Deze bepalingen dienen ook bij de openbaarmaking van voorwetenschap te worden toegepast. Voor de implementatie van de verordening en richtlijn marktmisbruik was reeds een brede definitie van gereguleerde informatie van toepassing. Deze wordt hierbij hersteld.

B

Ingevolge artikel 3 van de richtlijn solvabiliteit II⁹ heeft die richtlijn geen betrekking op verzekeringen die vallen binnen een wettelijke regeling van sociale zekerheid. De aan deze richtlijn voorafgaande richtlijn levensverze-

⁸ Verordening 596/2014/EU van het Europees parlement en de Raad betreffende marktmisbruik en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie (Verordening marktmisbruik) (PbEU 2014, L 173).

⁹ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PbEU 2009, L 335).

kering¹⁰ kende een met artikel 3 overeenkomende bepaling (zie artikel 3, punt 4, van die richtlijn). Ook in de aan de Wft voorafgaande verzekeringswetgeving (Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993) waren organisaties die verzekeringen uitvoeren die vallen binnen de sociale zekerheidssector uitgezonderd van die wetgeving. Daarbij was de praktijk om de concrete organisaties te vermelden waar die uitzondering voor gold. Inmiddels worden ook andere organisaties betrokken bij de uitvoering van de sociale zekerheid dan de in artikel 6, eerste lid, van de Wft genoemde organisaties. Ook zij vallen onder de uitzondering van artikel 3 van de richtlijn. In lijn met deze richtlijnbeepaling wordt, in aanvulling op de in het eerste lid van artikel 1:6 van de Wft genoemde organisaties, voorgesteld in onderdeel f van dat lid een generieke uitzondering op te nemen voor organisaties die verzekeringen uitvoeren op grond van een wettelijke regeling van sociale zekerheid.

C

Met dit onderdeel wordt expliciet geregeld dat DNB en de AFM een op grond van de Wft verleende vergunning kunnen intrekken indien de vergunninghouder niet langer voldoet aan de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels. De toezichthouders zijn naar huidig recht reeds bevoegd een vergunning in te trekken indien de regels met betrekking tot een integrale uitoefening van een bedrijf (artikelen 3:17, 4:11, 4:14 en 4:15 van de Wft) niet langer worden nageleefd. Doorgaans zal niet-naleving van de Sanctiewet 1977 tot de conclusie leiden dat van een integrale uitoefening van een bedrijf geen sprake is. Het expliciet regelen van deze intrekkinggrond voorkomt eventuele discussies bij een intrekking wegens het niet naleven van de verplichtingen in de Sanctiewet 1977 en geeft daarnaast uitdrukking aan het belang dat wordt gehecht aan naleving van de Sanctiewet 1977.

Omdat artikel 1:104, eerste lid, Wft in verschillende (lopende) wetgevings-trajecten wordt gewijzigd, is op dit moment nog onduidelijk welke aanduiding het nieuwe onderdeel zal krijgen. Daarom wordt in de wijzigingsopdracht gebruikgemaakt van het symbool #. In de drukproeffase van het Staatsblad zal dat symbool worden ingevuld en zal ook de tussen haken geplaatste zinsnede uit de wijzigingsopdracht worden verwijderd. Zo wordt voorkomen dat de onderdelen van artikel 1:104, eerste lid, Wft na inwerkingtreding van verschillende wijzigingen dezelfde aanduiding krijgen.

D

Per abuis wordt er in artikel 1:107 verwezen naar een onjuist lid en artikel. Dit wordt met deze wijzigingsopdrachten gerepareerd.

E

Artikel 1:107, derde lid, onderdeel e, Wft bevat onder andere de verplichting om de staten die de Europese Commissie heeft aangewezen omdat (delen van) het toezichtregime gelijkwaardig zijn aan dat van de EU in het register op te nemen. De opsomming van de artikelen van de richtlijn solvabiliteit II in onderdeel e is evenwel niet volledig, en wordt daarom aangevuld met de andere artikelen van de richtlijn op basis waarvan de Europese Commissie staten kan aanwijzen waarvan het toezicht of delen daarvan op verzekeraars gelijkwaardig is.

¹⁰ Richtlijn 2002/83/EG van het Europees parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering (*PbEU* 2002, L 345).

F

Dit onderdeel voorziet in een redactionele verbetering van het derde lid van artikel 3:111a Wft, waarbij wordt aangesloten bij de wijzigingen van dit artikel als gevolg van de Herstelwet financiële markten 2017.

G

Ten aanzien van groepen als bedoeld in de richtlijn solvabiliteit II bepaalt artikel 230, tweede lid, laatste volzin, van die richtlijn dat het financieel korte termijnplan ook van toepassing is op groepsniveau. Door de verwijzingen in artikel 3:288a, vierde lid, Wft aan te vullen met een verwijzing naar artikel 3:136 Wft, dat het financieel korte termijnplan voor soloverzekeraars bevat, wordt nu ook voorzien in de verplichting voor groepen om zo'n plan in te dienen indien niet langer wordt voldaan aan het minimumkapitaalvereiste.

H

Het voorgestelde artikel 3:288aa is ontleend aan artikel 3:97 Wft. Op grond van artikel 235 van de richtlijn solvabiliteit II zijn de bepalingen over het in aanmerking komend eigen vermogen en de berekening van het solvabiliteitskapitaalvereiste ook van toepassing op een groep. Dit betekent dat voor groepen een bepaling vergelijkbaar met artikel 3:97 in de Wft moet worden opgenomen. Hierin wordt nu alsnog voorzien door voor te schrijven dat ook een groep onder bepaalde omstandigheden een verklaring van geen bezwaar behoeft. Om als Tier 1-vermogensbestanddeel te mogen meetellen voor de berekening van de solvabiliteit, is onder meer vereist dat uitkering van kapitaal of dividend kan worden voorkomen. In artikel 71, eerste lid, onderdeel I, onder i, van de verordening solvabiliteit II¹¹, is dit verder uitgewerkt. Ingevolge laatstgenoemd artikel moet voor vermogensbestanddelen die behoren tot het kernvermogen voorzien zijn in het schrappen van een dergelijke uitkering indien de groep niet aan het solvabiliteitskapitaalvereiste bedoeld in artikel 3:57 Wft voldoet (in algemeenheid of na terugbetaling of uitkering) en wel hetzij via een overeenkomst, hetzij via een wettelijke regeling. Aangezien deze eis in de verordening pas sinds 1 januari 2016 geldt, zal een dergelijke clause in bestaande overeenkomsten veelal nog ontbreken. Teneinde te voorkomen dat groepen in problemen kunnen komen omdat vermogensbestanddelen van het kernvermogen dan niet als zodanig mogen meetellen, wordt voorgesteld te voorzien in een wettelijke regeling waarmee vermindering van het eigen vermogen en dividenduitkeringen kunnen worden voorkomen als het solvabiliteitskapitaalvereiste daar aanleiding toe geeft. Deze regeling is in lijn met de eisen voor hybride kapitaalinstrumenten die onder Tier 1 vallen. Uit die eisen vloeit voort dat de uitkering van dividend vervalt ter versterking van het kernvermogen bij (dreigende) doorbreking van het solvabiliteitskapitaalvereiste.

Ook de ingevolge artikel 3:288aa vereiste verklaring van geen bezwaar behoeft slechts te worden aangevraagd als de groep ten tijde van deze uitkering niet voldoet aan het solvabiliteitskapitaalvereiste of zou kunnen worden voorzien dat zij in de twaalf volgende maanden niet meer aan dat vereiste kan voldoen. Aangezien dit in de eerste plaats ter beoordeling van de groep is, is de groep zelf verantwoordelijk voor het tijdig

¹¹ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (*PbEU* 2015, L 12).

aanvragen van een dergelijke verklaring en zal deze zich rekenschap moeten geven van mogelijke risico's, ook al zijn die risico's klein en nog niet erg concreet.

I

Artikel 254, tweede lid, van de richtlijn solvabiliteit II verklaart artikel 35, dat de verplichting bevat voor soloverzekeraars om staten in te dienen, van overeenkomstige toepassing op groepen. Artikel 35 van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 3:72, derde lid, Wft. In artikel 3:288h, eerste lid, van de Wft wordt per abuis artikel 3:72, vijfde lid, Wft van overeenkomstige toepassing verklaard op groepen. Door in artikel 3:288h, eerste lid, Wft te verwijzen naar artikel 3:72, derde lid (en andere relevante leden), wordt alsnog voorzien in de juiste verwijzingen.

J

Bij de Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 is in artikel 4:9, eerste lid, eerste zin, Wft een verwijzing naar de datarapporteringsdienstverlener opgenomen.¹² Omdat een datarapporteringsdienstverlener niet kwalificeert als financiële onderneming is het voor de toepassing van de tweede zin van artikel 4:9, eerste lid, Wft noodzakelijk dat een datarapporteringsdienstverlener wordt gelijkgesteld met een financiële onderneming. Het nieuwe achtste lid van artikel 4:9 voorziet in die gelijkstelling.

K

In artikel 4:37c wordt in de achtste en tiende lid abusievelijk verwezen naar het zesde lid in plaats van naar het zevende lid. Deze onjuiste verwijzing wordt met deze wijzigingsopdracht hersteld.

L

In de artikelen 4:63a, eerste lid, en 4:75a, eerste lid, is bepaald dat indien een verzekering een aanvulling is op het leveren van een roerende zaak of de verlening van een dienst de verzekeraar of bemiddelaar in verzekeringen de cliënt de mogelijkheid dient te bieden om de roerende zaak of de dienst zonder verzekering aan te schaffen. Op grond van artikel 24, derde lid, van de richtlijn verzekeringsdistributie¹³ is deze verplichting niet van toepassing op betaalrekeningen (= een betaaldienst).

In het derde lid wordt bepaald dat de artikelen 4:63a respectievelijk 4:75a niet van toepassing zijn op verzekeringen in een aanvulling op een betaalrekening. Indien een betaalrekening wordt aangeboden met een verzekering (bijvoorbeeld een aankoopverzekering) dan hoeft aan de klant niet de mogelijkheid te worden geboden de betaalrekening zonder verzekering aan te schaffen. De aanvrager van een basisbetaalrekening mag echter niet worden verplicht een verzekering af te sluiten (zie ook artikel 4:71f van de Wft).

¹² *Wijzigingswet Financiële Markten 2015*.

¹³ Richtlijn 2016/97/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie (*PbEU* 2016, L 26).

Met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel HHH, van de Wijzigingswet financiële markten 2015 heeft artikel 4:104 Wft per abuis tweemaal een derde lid.¹⁴ Met onderhavige wijziging wordt deze omissie hersteld.

ARTIKEL II

Op grond van het nieuwe artikel 22a Wwft is het BFT bevoegd om toezichtvertrouwelijke informatie aan de AFM te verstrekken ten behoeve van uitoefening van haar Wta-toezichttaak. Het gaat hier om een beperkte bevoegdheid tot gegevensdeling. Zo kan de verstrekking door het BFT slechts zien op gegevens en inlichtingen over degenen genoemd in artikel 1a, vierde lid, onderdeel a of b, voor zover deze inlichtingen dienstig zijn voor de taak van de AFM. In de praktijk betreft dit informatie over de op grond van de Wta vergunninghoudende accountantsorganisaties, externe accountants of accountants-administratieconsulenten werkzaam bij of verbonden aan deze accountantsorganisaties en belastingadviseurs werkzaam bij deze accountantsorganisaties, en niet op andere accountantskantoren zonder vergunning van de AFM of op de andere beroepsgroepen die onder het BFT-toezicht vallen.

Daarnaast geldt voor de gegevensverstrekking een aantal voorwaarden: het tweede lid van artikel 22a verklaart artikel 22, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Op de verstrekking zijn hiermee dezelfde voorwaarden van toepassing als op gegevensuitwisseling tussen Wwft-toezichthouders onderling. Dat betekent bijvoorbeeld dat het BFT alleen informatie mag verstrekken als het doel waarvoor die gegevens worden verstrekt, voldoende bepaald is en als de geheimhouding van die gegevens door de AFM voldoende gewaarborgd is. Met betrekking tot dat laatste punt: de Wta kent een gesloten geheimhoudingsregime, waarbij het verboden is voor de AFM om van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verder of anders gebruik te maken of daaraan verder of anders bekendheid te geven dan voor de uitvoering van haar taak of op basis van de Wta noodzakelijk is (art. 63a, eerste lid). Uitzonderingen hierop zijn expliciet bij wet geregeld, veelal gepaard met een instemmingscriterium (in het voorliggende geval door het BFT), doelbinding en/of noodzakelijkheids criterium. Voor wat betreft de geheimhouding zullen het BFT en de AFM afspraken over informatieverstrekking in een samenwerkingsprotocol neerleggen.

Voor zover het BFT op grond van het voorgestelde artikel 22a persoonsgegevens verstrekt, gelden naast de genoemde vereisten ook de eisen in de Algemene verordening gegevensbescherming¹⁵ en in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Het gaat hierbij onder meer om bepalingen over dataminimalisatie (gegevensverwerking mag niet bovenmatig zijn), beveiliging van gegevens en maximale bewaartermijnen. Het hierboven genoemde samenwerkingsprotocol zal ook afspraken gaan bevatten over de uitwerking van deze voorschriften afspraken.

¹⁴ *Stb.* 2018, 154.

¹⁵ Verordening nr. 2016/679/EU van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van de Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

ARTIKEL III

A en B

Overeenkomstig artikel 134, tweede lid, van de Grondwet regelt de Wab dat de NBA een verordenende bevoegdheid heeft. Voor de NBA is in artikel 34 van de Wab geregeld dat verordeningen en nadere voorschriften in bepaalde gevallen de goedkeuring van de Minister van Financiën behoeven. Daarnaast is in artikel 35 van de Wab bepaald dat verordeningen en andere besluiten achteraf kunnen worden vernietigd.

Zoals ook blijkt uit de titel van hoofdstuk 5 van de Wab («Bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie»), is het systeem van goedkeuring vooraf en vernietiging achteraf uiteindelijk terug te voeren op het systeem van bestuurlijk toezicht zoals dat ook geldt tussen de centrale overheid en territoriale decentrale overheden: de provincies en gemeenten. Het gaat om een systeem ter waarborging van de werking van decentralisatie waarin de verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen verdeeld worden, maar de eindverantwoordelijkheid uiteindelijk bij de centrale overheid ligt. De instelling van een openbaar lichaam voor beroep, zoals de NBA, is een vorm van (functionele) decentralisatie. Decentralisatie betekent dat regeling en bestuur niet uitsluitend vanuit het centrum plaatsvinden, maar worden uitgevoerd door het rijk en door een veelheid van andere publieke lichamen of organen, die binnen bepaalde grenzen en eigen verantwoordelijkheid de hun toevertrouwde taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen. De NBA is dus een functioneel gedecentraliseerd lichaam en behoort, staatsrechtelijk gezien, zodoende zelf ook tot de overheid.

Op basis van het te wijzigen artikel 34 van de Wab dienen verordeningen en nadere voorschriften, voor zover deze betrekking hebben op de wettelijke controle, ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Minister van Financiën nadat deze door de ledenvergadering van de NBA zijn vastgesteld. Na goedkeuring worden de verordeningen en nadere voorschriften gepubliceerd in de Staatscourant. Goedkeuring kan uitsluitend worden onthouden wanneer een verordening of een nader voorschrift in strijd is met het recht of het algemeen belang. Om dit te controleren dient jaarlijks een groot aantal documenten te worden getoetst, terwijl het dikwijls gaat om technische beroepsnormen. Wanneer decentrale overheden zoals de NBA besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon deze ook achteraf schorsen of vernietigen. Het instrument vernietiging vindt voor alle decentrale overheden zijn basis in de Grondwet en voor de beroepsorganisaties specifiek in artikel 134, derde lid, Grondwet en kan worden toegepast op dezelfde gronden (strijdigheid met het recht of het algemeen belang). Vernietiging van besluiten is een middel dat niet te snel ingezet moet worden. Dat uitgangspunt wordt ook gehanteerd in het geval van verordeningen op grond van de Wab.

Goedkeuring is in het verleden nooit onthouden. Daarnaast kunnen eventueel ook bij algemeen maatregel van bestuur nog regels worden gesteld, waarmee de beroepsregels in overeenstemming dienen te zijn. Vanuit een oogpunt van lastenvermindering bestaat er aanleiding om het huidige systeem van vernietiging achteraf te behouden, maar de goedkeuringsbevoegdheid vooraf te schrappen. Daarnaast wordt in artikel 22 van de Wab bepaald dat de beroepsorganisatie ontwerpen van verordeningen en nadere voorschriften die betrekking hebben op de wettelijke controle gedurende vier weken ter inzake moet leggen. Een ieder kan in deze periode een zienswijze geven. Afstemming over verordeningen en nadere voorschriften kan daarnaast plaatsvinden

binnen het overleg beroepsreglementering tussen de NBA, de AFM en het ministerie. Ten slotte wordt bepaald dat de Minister van Financiën wordt geïnformeerd over verordeningen en nadere voorschriften die zijn vastgesteld.

C tot en met E

De NBA en de CEA hebben verzocht de bevoegdheid tot het afgeven van verklaringen van vakbekwaamheid over te dragen van de CEA naar het bestuur van de NBA. Dit is geregeld in onderdeel E. Het is logischer als de rol van de CEA zich beperkt tot een meer algemeen toezichthoudende, waarbij zij nagaat of bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's en in de examens de Nederlandse eindtermen van de betreffende vakgebieden in voldoende mate zijn geborgd. Dit is uitgewerkt in de onderdelen C en D.

Voor de verantwoording over de uitvoering van deze autonome taken geldt dat de NBA deze zelf gestalte moet geven en hierover verantwoording aflegt aan de ledenvergadering. In beginsel is er geen ministeriële verantwoordelijkheid voor autonome taken van de NBA. Toezicht daarop vanuit de centrale overheid is beperkt tot het spontane vernietigingsrecht neergelegd in artikel 35 van de Wab. Op beslissingen ten aanzien van de afgifte van verklaringen van vakbekwaamheid van de NBA blijft de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

ARTIKEL IV

In artikel IV is in verband met de overdracht van de bevoegdheid tot de afgifte van een verklaring van vakbekwaamheid van de CEA naar de NBA overgangsrecht opgenomen. Verklaringen van vakbekwaamheid die zijn afgegeven voor de inwerkingtreding van deze wet worden van rechtswege aangemerkt als een verklaring van vakbekwaamheid die is afgegeven door de NBA. Een lopende aanvraag om een verklaring van vakbekwaamheid, die is ingediend bij de CEA voor de inwerkingtreding van deze wet, wordt geacht te zijn ingediend bij de NBA.

ARTIKEL V

Ten behoeve van een juiste implementatie is het van belang om zo spoedig mogelijk te voorzien in herstel van geconstateerde gebreken en omissies. Daarom wordt voorgesteld om de implementatietechnische bepalingen in werking te laten treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst. Beoogd is om de inwerkingtreding van de overige wetswijzigingen te laten plaatsvinden op het eerstvolgende vaste verandermoment na plaatsing van de wet in het Staatsblad.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra