

CONSULTATIEVERSLAG WIJZIGINGSWET FINANCIËLE MARKTEN 2021

Inleiding

Dit document bevat een verslag van de openbare internetconsultatie van een voorontwerp van de Wijzigingswet financiële markten 2021 en de daarbij behorende ontwerp memorie van toelichting. De consultatietermijn bedroeg zes weken, van 23 december 2019 tot en met 3 februari 2020. Er is reactie gevraagd op alle onderdelen; er zijn geen specifieke vragen voorgelegd. Naar aanleiding van de consultatie zijn in totaal zes reacties ontvangen, waarvan twee reacties van een particulier. De overige reacties zijn van de Nederlandse Vereniging van Banken, het Verbond van Verzekeraars, de Bonaire Bankers' Association en Eumedion. De reacties zijn in hun geheel te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingswetfm2019/reacties>.

Het ministerie van Financiën is degenen die een reactie hebben gegeven op het geconsulteerde voorontwerpen en de bijbehorende ontwerp memorie van toelichting, erkentelijk voor hun bijdragen en zal daar in dit verslag op hoofdlijnen op ingaan. Daar dit verslag is opgesteld en openbaar gemaakt op een moment dat het wetgevingstraject nog niet is afgerond, kan hetgeen in dit verslag is opgenomen over de inhoud van het ontwerpvoorstel en/of de ontwerp memorie van toelichting afwijken van hetgeen wordt opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2020 en/of de bijbehorende memorie van toelichting zoals die te zijner tijd worden ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het ontwerpvoorstel en de ontwerp memorie van toelichting worden ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het streven is om het wetsvoorstel in het najaar van 2020 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Wettelijke verankering Financieel Stabiliteitscomité

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) merkt in haar reactie op dat met verankering van het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) in de Bankwet 1998 onduidelijkheid kan ontstaan over het toepassingsbereik. De vraag kan volgens haar worden gesteld of uit deze systematiek niet voortvloeit dat het FSC alleen ziet op die sectoren die vallen onder de verantwoordelijkheid van De Nederlandsche Bank (DNB), terwijl het gaat om de stabiliteit van het (algehele) financieel stelsel dat in beginsel op alle sectoren van toepassing is. De NVB vraagt om de keuze voor de Bankwet 1998 nader toe te lichten.

Zoals in paragraaf 2 van de toelichting is opgemerkt, is gekozen voor verankering van het FSC in de Bankwet 1998, in plaats van in de Wet op het financieel toezicht (Wft) of in een nieuwe eigen wet, vanwege de raakvlakken met de centrale banktaken van DNB. Op grond van het voorgestelde artikel 20a heeft het FSC tot taak om te overleggen en informatie uit te wisselen over macro-economische en financiële ontwikkelingen met als doel om risico's voor de stabiliteit van het financiële stelsel te signaleren en mogelijke oplossingsrichtingen ter mitigatie van die risico's aan te dragen, waarbij het dienaangaande aanbevelingen kan doen. Deze aanbevelingen kunnen zich nadrukkelijk tot eenieder richten, aldus de artikelsgewijze toelichting. De taakomschrijving van het FSC, in een nieuw hoofdstuk van de Bankwet 1998, maakt duidelijk dat het overlegorgaan zich bezighoudt met de stabiliteit van het financieel stelsel in de volle breedte.

Kredietvergoeding Wfm BES

Er is één consultatiereactie over de wijziging van de definitie van kredietvergoeding in Wet financiële markten BES. Deze reactie is afkomstig van de Bonaire Bankers' Association (BBA). De reactie valt uiteen in drie onderdelen. Ten eerste is de BBA het niet eens met de onderbouwing van nut en noodzaak voor de voorgestelde maatregel. Zij stelt dat overkreditering niet een probleem is op Bonaire dat met de voorgestelde maatregel effectief bestreden wordt, bovendien tast dit het verdienmodel van de banken te zeer aan en leidt dit tot verplaatsing van kredietverschaffing naar het grijze circuit. Ten tweede is de tekst van de bepaling en de toelichting daarop volgens de BBA niet duidelijk genoeg, waardoor onzeker is welke producten wel en niet onder de definitie vallen. Tot slot pleit de BBA voor een overgangstermijn zodat de instellingen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden. Hieronder volgt de reactie op deze punten.

In de toelichting worden overkreditering en transparantie aangevoerd als onderbouwing voor de voorgestelde maatregel om de definitie van de kredietvergoeding uit te breiden, zodat ook aanverwante producten, eventueel aangeboden door derde partijen, hieronder vallen. Naast het aangehaalde rapport en waarnemingen in de praktijk van toezichthouder Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn er meerdere signalen dat er sprake is van een schuldenproblematiek in Caribisch Nederland.¹ Voorts beoogt het ontwerpvoorstel in het verlengde van de overkreditering eveneens het probleem van woekerrentes te adresseren, dit is verduidelijkt in de toelichting. In Europees Nederland ligt de maximale kredietvergoeding voor consumentenkredieten op dit moment op 14%, in Caribisch Nederland is dat onlangs verlaagd naar 22%.² Dat op Curaçao deze percentages hoger liggen en volgens de BBA niet actief gehandhaafd worden, doet niet af aan de noodzaak om overkreditering als gevolg van woekerrentes in Caribisch Nederland te beteugelen. Het risico dat de BBA signaleert dat een mogelijk neveneffect is dat mensen zich tot het grijze circuit wenden is bekend. Dit grijze circuit heeft daarom ook de aandacht van de AFM en het Openbaar Ministerie, en bij de bestrijding hiervan worden resultaten geboekt.

Als tweede punt brengt de BBA naar voren dat de nieuwe definitie van kredietvergoeding te onduidelijk is voor de praktijk. Ten eerste is van belang te onderstrepen dat de nieuwe definitie ziet op alle kosten van producten die noodzakelijk zijn om het krediet te verkrijgen. Uitzonderingen hierop zijn verzekerings- en taxatiekosten ten behoeve van het product waarvoor het krediet wordt verstrekt, bijvoorbeeld de taxatie van het huis waarvoor het krediet wordt verstrekt of een verzekering van de auto waarvoor het krediet wordt verstrekt. Verplichte overlijdensrisicoverzekeringen vallen niet onder deze uitzondering en vallen wel onder de kosten die in verband met een krediet in rekening worden gebracht. Dit is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt. Verder vraagt de BBA ook aandacht voor betaalrekeningen die in verband met een krediet worden afgenomen. Indien de betaalrekening noodzakelijk is voor een potentiële klant om het krediet te verkrijgen, vallen de directe kosten voor de betaalrekening onder de definitie. Indirecte kosten, zoals een vergoeding per transactie, zullen niet onder de definitie vallen. In dit kader ten slotte vestigt de BBA aandacht op het feit dat het voor kredietaanbieders onduidelijk is hoe de kosten van verplichte producten die bij derde partijen worden afgenomen, meegenomen moeten worden bij berekening van de maximale kredietvergoeding. Het is voor kredietaanbieders niet verplicht hier altijd een exacte weergave van te geven aan cliënt, maar kredietaanbieders dienen wel een reële inschatting te maken, gebruikmakend van openbare bronnen en andere tot hun beschikking staande informatie. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de kredietaanbieder die cliënten verplicht om producten van derden af te nemen om kosten zo correct mogelijk weer te geven. De AFM zal partijen over dit onderwerp tevens nader informeren. Bovenstaande opmerkingen over de definitie zijn in de artikelsgewijze toelichting verwerkt.

Het laatste punt van de BBA betreft het ontbreken van een overgangstermijn. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de Wijzigingswet financiële markten 2021 op 1 januari 2022 betekent dat partijen bij een spoedige totstandkoming van de wet voldoende tijd hebben zich voor te bereiden op deze maatregel. Mocht het nodig zijn, dan voorziet het ontwerpvoorstel bovendien in de mogelijkheid afzonderlijke onderdelen op een ander – in dit geval later – moment in werking te laten treden.

Groeps-vvgb's

De NVB en het Verbond van Verzekeraars (het Verbond) besteden in hun consultatiereacties specifiek aandacht aan de onderdelen van het ontwerpvoorstel die verband houden met het instrument van de "groeps-vvgb". Het ontwerp bevat een meldplicht voor wijzigingen binnen een groep, nadat eerder door de toezichthouder een verklaring van geen bezwaar (vvgb) is verleend die geldt voor alle groepsmaatschappijen gezamenlijk (groeps-vvgb).³ Hiermee is beoogd de toezichthouder (DNB of de Europese Centrale Bank, ECB) in staat te stellen een voorgenomen wijziging binnen de groep te beoordelen.

In de consultatiereacties worden in de eerste plaats vragen gesteld over de (juridische) noodzaak om het instrument van de groeps-vvgb te wijzigen.

¹ Regioplan, ijkpunt sociaal minimum Caribisch Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775 IV, nr. 45.

² Staatscourant 2019, nr. 52828.

³ Artikel 3:102, tweede lid, Wft.

De noodzaak voor de voorgestelde wijzigingen vloeit voort uit de relevante Europese richtlijnen, waaronder de richtlijn kapitaalvereisten en de richtlijn solvabiliteit II.⁴ De gezamenlijke richtsnoeren van de Europese toezichthoudende autoriteiten (*European Supervisory Authorities, ESA's*) uit december 2016, met betrekking tot de prudentiële beoordeling van een verwerving of verhoging van een gekwalificeerde deelneming in de financiële sector, hebben de directe aanleiding gevormd voor de wijzigingen in het instrument van de groeps-vvgb.⁵ De betreffende Europese richtlijnen kennen het instrument van de groeps-vvgb, dat nationaal van aard is, niet. Op grond van deze richtlijnen is derhalve een beoordeling door de toezichthouder nodig in alle gevallen waarin een wijziging binnen een groep – kort gezegd – tot gevolg heeft dat een groepsmaatschappij een gekwalificeerde deelneming (nieuw) verwerft, of vergroot boven een van de genoemde drempelwaarden. De huidige wet- en regelgeving in Nederland laat op dit moment onvoldoende ruimte voor een dergelijke beoordeling door de toezichthouder (DNB of ECB). Gelet op de verplichting die daartoe voortvloeit uit genoemde richtlijnen, is een wijziging noodzakelijk bevonden. De gezamenlijke richtsnoeren die in december 2016 zijn uitgebracht door de ESA's, met betrekking tot de prudentiële beoordeling van een verwerving of verhoging van een gekwalificeerde deelneming in de financiële sector, onderstrepen deze noodzaak.⁶

Bij de voorgestelde wijziging van het instrument van de groeps-vvgb in het ontwerp is evenwel overwogen dat het wenselijk is dit instrument te behouden, omdat de met dit instrument bewerkstelligde lastenverlichting wenselijk wordt bevonden. Dit wordt door de NVB en het Verbond ook onderschreven. Met het voorstel voor de invoering van een meldplicht ten aanzien van wijzigingen binnen een groep, nadat eerder een groeps-vvgb is verleend, wordt beoogd te voorkomen dat het instrument van de groeps-vvgb, gelet op de relevante sectorale Europese richtlijnen, moet komen te vervallen. Deze meldplicht maakt het voor de toezichthouder mogelijk om, op grond van de relevante sectorale richtlijnen en in lijn met de gezamenlijke richtsnoeren van de ESA's, de voorgenomen wijziging op proportionele wijze te beoordelen.

De NVB betoogt in haar consultatiereactie dat de meldplicht op wetsniveau zou moeten worden uitgewerkt, in plaats van bij algemene maatregel van bestuur, ten behoeve van de rechtszekerheid. Gelet op de bestaande systematiek van de Wft, waarbij de uitwerking van een bij een vvgb-aanvraag te verstrekken gegevens ook op het niveau van algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, is een algemene maatregel van bestuur voor het uitwerken van de bij een melding te verstrekken gegevens, ook vanwege de inhoudelijke samenhang met de aanvraag van een vvgb, passend bevonden. Voor zover het de beoordeling door de toezichthouders betreft, wordt gehoor gegeven aan de oproep van de NVB en zal worden voorgesteld de uitwerking hiervan op wetsniveau te regelen. Voorgesteld zal worden om in de Wft te bepalen dat aan een voorgenomen wijziging binnen een groep geen uitvoering kan worden gegeven, alvorens de toezichthouder hiermee heeft ingestemd. Deze instemmingsverplichting volgt uit de relevante Europese richtlijnen en is in lijn met de gezamenlijke richtsnoeren van de ESA's.

In dit kader staan de NVB en het Verbond in hun consultatiereacties ook stil bij de omvang en inhoud van de beoordeling door de toezichthouder. Het Verbond benadrukt dat het voor de hand ligt dat DNB slechts een beperkte en proportionele beoordeling verricht, gelet op het zicht dat DNB reeds heeft op de groep als geheel en de eerder verrichte beoordeling van de oorspronkelijke aanvraag voor een groeps-vvgb.

Uit de relevante Europese richtlijnen en de gezamenlijke richtsnoeren van de ESA's volgt inderdaad dat de toezichthouder het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel in acht moet nemen bij de beoordeling van een wijziging binnen een groep. Dit geldt zowel voor de intensiteit van de

⁴ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013, betreffende de toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentiële toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176) en 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 herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PbEU 2009, L 335).

Zie voor een volledige opsomming van de relevante richtlijnen punt 3.1, onderdeel vii, van de Joint Guidelines on the prudential assessment of acquisitions and increases of qualifying holdings in the financial sector, 20 December 2016, JC/GL/2016/01.

⁵ Joint Guidelines on the prudential assessment of acquisitions and increases of qualifying holdings in the financial sector, 20 December 2016, JC/GL/2016/01, beschikbaar via https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/JC_OH_Gls_EN.pdf.

⁶ Onderdeel 8.5 van de Joint Guidelines on the prudential assessment of acquisitions and increases of qualifying holdings in the financial sector, 20 December 2016, JC/GL/2016/01.

beoordeling, als voor de samenstelling van de aan de toezichthouder te verstrekken informatie.⁷ Dit proportionaliteitsbeginsel uit de Europese richtlijnen wordt in acht genomen bij de uitwerking van de door de toezichthouders te verrichten beoordeling in het wetsvoorstel. De strekking daarvan zal zijn dat de beoordeling van de toezichthouders zich beperkt tot de voorgenomen wijziging binnen de groep. De opmerkingen van de NVB met betrekking tot het (besluit)karakter van de meldplicht en beoordeling door de toezichthouder worden eveneens bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokken. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het reeds bestaande kader voor het verlenen van vvgb's. Ook dit element is in lijn met de relevante Europese richtlijnen, die het instrument van de groeps-vvgb niet kennen en derhalve uitsluitend regels omvatten met betrekking tot (initiële) vvgb verlening.

De NVB wijst in haar consultatiereactie specifiek op het geconsolideerd toezicht dat door DNB en de ECB wordt gehouden en waardoor een nieuw financieel toetsmoment bij wijzigingen binnen een groep niet nodig zou zijn.

De informatie waarover DNB en de ECB reeds beschikken uit hoofde van hun (geconsolideerd) toezicht op banken, is inderdaad informatie die relevant is voor de beoordeling van een wijziging binnen een groep, waarvoor in het wetsvoorstel een meldplicht wordt voorgesteld. Dat neemt echter niet weg dat een voorgenomen wijziging, zoals in het voorgaande is toegelicht, op grond van Europese regelgeving gemeld en op proportionele wijze beoordeeld moet worden. In dit kader is bovendien relevant dat ook niet Europees gereguleerde (financiële) instellingen binnen een groep betrokken kunnen zijn bij een wijziging. In die gevallen beschikt de toezichthouder niet reeds over alle informatie die relevant kan zijn voor de beoordeling van een wijziging binnen de groep, zodat die informatie alsnog moet worden verstrekt.

In de ontvangen consultatiereacties wordt voorts betoogd dat een melding van een voorgenomen wijziging binnen een groep door de topholding van de groep voldoende zou moeten zijn, zodat er geen meldplicht zou moeten rusten op de overige groepsmaatschappijen.

Voorzien wordt dat in de praktijk inderdaad in veel gevallen de topholding melding zal maken van een voorgenomen wijziging binnen de groep. Tegelijkertijd is overwogen dat de bij een wijziging betrokken groepsmaatschappijen zelf moeten kunnen bepalen of dit in de rede ligt, of dat een andere groepsmaatschappij beter geëquipeerd is om de melding bij de toezichthouder te doen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een groepsmaatschappij die voor het eerst een directe gekwalificeerde deelneming verwerft, meer informatie aan de toezichthouder moet verstrekken dan groepsmaatschappijen die al een indirecte gekwalificeerde deelneming in de betrokken financiële onderneming hadden. In dat geval kan de groep ervoor kiezen eerstgenoemde groepsmaatschappij een melding bij de toezichthouder te laten maken. Indien een melding van een voorgenomen wijziging door één betrokken groepsmaatschappij is gemaakt, kan de meldplicht voor de overige groepsmaatschappijen komen te vervallen. Gelet op de handhaafbaarheid van de meldplicht wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de meldplicht in beginsel op alle betrokken groepsmaatschappijen te laten rusten. In dit opzicht leiden de consultatiereacties derhalve niet tot wijzigingen.

Door het Verbond wordt gewezen op het ontbreken van overgangsrecht voor het melden van wijzigingen binnen een groep. Gelet op de noodzaak voor deze wijzigingen die voortvloeit uit Europese richtlijnen, wordt hierin niet voorzien. Daarbij is meegewogen dat DNB reeds in het voorjaar van 2019 heeft opgeroepen tot het melden van wijzigingen binnen een groep.⁸

Het Verbond roept tot slot op tot het niet in rekening brengen van leges voor de beoordeling van een melding van een wijziging binnen een groep, dan wel tot een proportionele berekening van die leges.

De leges voor eenmalige toezichthandelingen worden, op grond van artikel 14 van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019, vastgesteld bij ministeriële regeling. Op grond van deze wet geldt dat de kosten voor het verrichten van een eenmalige handeling, zoals een melding als de onderhavige, voor rekening komen van de personen voor wie de eenmalige handeling wordt

⁷ Zie in dit kader bijvoorbeeld artikel 23, vierde lid, van de richtlijn kapitaalvereisten.

⁸ Zie ook: <https://www.toezicht.dnb.nl/2/50-237610.jsp>.

verricht. In de regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen worden deze leges vastgesteld. Daarbij geldt reeds op dit moment dat de leges voor de aanvraag van een (groeps-) vvgb in hoogte afhankelijk zijn van de tijd die de toezichthouder kwijt is aan de beoordeling daarvan. Op deze wijze is gewaarborgd dat de hoogte van de leges op proportionele wijze wordt vastgesteld. Het ligt in de rede dat voor de beoordeling van een melding van een wijziging binnen de groep, waarop het ontwerp betrekking heeft, eenzelfde systematiek wordt gehanteerd. Dit zal op een later moment, bij een eventuele wijziging van de Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen, worden vastgesteld, waarbij de opmerkingen van het Verbond zullen worden betrokken.

Premierestitutie verzekeringnemers

Het Verbond onderschrijft het voorgestelde recht op premierestitutie voor verzekeringnemers die te goeder trouw hebben gehandeld. Wel vraagt het Verbond om een aanpassing met betrekking tot verzekeringen waarbij een derde is betrokken, zoals levensverzekeringen, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen of ongevallenverzekeringen. Ook een particulier onderschrijft het voorstel en vraagt aandacht voor de uitwerking van de goede trouw en het overgangsrecht. Naar aanleiding van deze reacties is de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

Toezicht bezoldigingsverslag en uitzondering beleggingsinstellingen richtlijn aandeelhoudersrechten

Voorts heeft Eumedion, belangenbehartiger van institutionele beleggers, gereageerd op het voorontwerp. Het geeft aan de voorstellen om de AFM voortaan toezicht te laten houden op het bezoldigingsverslag bedoeld in 2:393, eerste lid, BW en om gebruik te maken van de lidstaatoptie om instellingen voor collectieve belegging in effecten en beleggingsinstellingen waarvan aandelen zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt uit te zonderen van de werkingssfeer van een deel van de herziene richtlijn aandeelhoudersrechten, te onderschrijven.