

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Algemeen

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie maken enkele opmerkingen over de omvang en complexiteit van het wetsvoorstel en wijzen daarbij op de aanpassingen en verduidelijkingen die nog na de advisering door de Raad van State in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangebracht. Op zich is dat voorstelbaar, aldus deze leden, maar zij achten het in dat licht des te belangrijker dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel ruim gebruik is gemaakt van adviezen en commentaren van betrokken derden.

De regering onderschrijft de wenselijkheid om terdege rekening te houden met de inbreng van marktpartijen, toezichthouders en andere instanties, zeker nu het hier gaat om een financiële markt met geheel eigen kenmerken en bijzonderheden. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn mede aangepast en verduidelijkt omdat op onderdelen nog reacties zijn ontvangen nadat de stukken al aan de Afdeling advisering van de Raad van State waren toegezonden.

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. Zij 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. Zij vragen de regering aan te geven hoe zij hier tegenaan kijkt. Op welke wijze is de reikwijdte van de wet nu precies bepaald?

Het is precies om de reden die de leden van de CDA-fractie noemen dat de regering ervoor heeft gekozen voor de regulering van de financiële markten in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen. Dat zorgt ervoor dat de voorschriften niet onnodig complex zijn en zijn afgestemd op de lokale markt. De regering heeft steeds voor ogen gehouden dat de regelgeving, met name voor zover het gaat om nieuwe of aangescherpte voorschriften, voor de betrokken marktpartijen uitvoerbaar moet zijn, zodat zij aan de eisen van het toezicht kunnen (blijven) voldoen. De reikwijdte van de wet is eveneens afgestemd op de eisen die in de gegeven marktomgeving aan goed en effectief toezicht kunnen worden gesteld. In het vervolg van deze nota zal dit nader worden geïllustreerd.

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. Zij achten dat onnodig belastend, zowel voor de wetgever als voor de toezichthouders, die nu rekening moeten houden met het afwijkende stelsel van toezicht op de BES-eilanden. Deze leden merken op dat zaken als het insulaire karakter, kleine oppervlakte en klimaat erbij worden gehaald om een afwijkend stelsel te rechtvaardigen, maar, zo vragen zij, 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?

Opgemerkt zij allereerst dat voor de BES-eilanden ook nu al een volledig eigen stelsel van toezicht geldt. Dit is een rechtstreeks gevolg van de staatkundige hervorming. De openbare lichamen kennen een eigen rechtsstelsel, dat voor een groot deel bestaat uit in Nederlandse BES-wetten en -besluiten omgezette Nederlands-Antilliaanse landsverordeningen en landsbesluiten. Die wetten en besluiten zijn alleen op de BES-eilanden van kracht, terwijl omgekeerd de Nederlandse wetten van Europees-Nederlandse oorsprong daar in de regel niet van kracht zijn. Het toezicht op financiële ondernemingen is thans geregeld in een zevental in Nederlandse BES-wetten omgezette landsverordeningen. Het onderhavige wetsvoorstel zorgt ervoor dat deze wetten worden gebundeld, geharmoniseerd, aangevuld en waar nodig aangescherpt. De Wft heeft daarbij op veel punten als voorbeeld gediend, waardoor het toezichtstelsel voor de BES-eilanden duidelijk meer op het Europees-Nederlandse stelsel zal gaan lijken en de verschillen, in plaats van vergroot, aanmerkelijk worden verkleind.

In artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden worden de gronden genoemd die afwijkende regelingen voor de BES-eilanden kunnen rechtvaardigen. Het citeren van dat artikellid in de memorie van toelichting beoogde niet te suggereren dat elk van die gronden van toepassing is als het gaat om de regulering van de financiële markten in de openbare lichamen. Dat er niet voor is gekozen de Wft integraal of grotendeels van toepassing te verklaren op de BES-eilanden, heeft inderdaad niets te maken met het klimaat en op zichzelf ook niet met het insulaire karakter van de openbare lichamen. Wel heeft het te maken met de economische en sociale omstandigheden, een andere factor die in het Statuut wordt genoemd. Op de BES-eilanden zijn vrijwel uitsluitend kleine of heel kleine financiële ondernemingen werkzaam, doorgaans bijkantoren van ondernemingen met zetel in Curaçao of Sint Maarten, die een al even kleine thuismarkt bedienen. Hun aanbod bestaat overwegend uit basisvoorzieningen zoals betaal- en spaarrekeningen en andere eenvoudige producten en diensten. Deze kenmerken maken dat de financiële markten op de BES-eilanden nauwelijks te vergelijken zijn met die in Europees Nederland.

Zoals hiervoor opgemerkt heeft de Wft mede als leidraad gediend bij het opstellen van dit wetsvoorstel, maar wel steeds met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de financiële sector in de openbare lichamen, ook om de continuïteit van die sector niet in gevaar te brengen.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat op de BES-eilanden vooralsnog geen kredietregistratiesysteem wordt ingevoerd in verband met de kosten die gemoeid zijn met het opzetten daarvan. Zij vragen in dat kader of niet is 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? Deze leden hebben dezelfde vraag voor het klachteninstituut. Zij willen weten waarom niet gebruik kan worden gemaakt van het Kifid. Als argument wordt ook

aangevoerd dat ondernemingen klachten toch wel serieus nemen omdat ze reputatieschade willen voorkomen, aldus deze leden. Is het niet zo, vragen zij, 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.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opengelaten om voor te schrijven dat financiële ondernemingen aangesloten dienen te zijn bij een stelsel van kredietregistratie respectievelijk een erkende geschilleninstantie. De regering zou het toejuichen als er ook op de BES-eilanden een stelsel van kredietregistratie en een geschilleninstantie zouden komen en is ook bereid de totstandkoming ervan te bevorderen, maar ziet het niet als haar taak daartoe zelf initiatief te nemen. In dat verband zij opgemerkt dat het BKR en het Kifid stichtingen zijn die zijn geïnitieerd en opgericht door de financiële sector. Beide stichtingen worden bekostigd door de financiële sector, en niet door de overheid. De overheid heeft over beide geen directe zeggenschap. Wel kan de minister van Financiën voorwaarden stellen aan een dergelijk instituut alvorens dit aan te wijzen respectievelijk te erkennen.

Zoals toegelicht in de memorie van toelichting vormen de hoge kosten een belemmering om een stelsel van kredietregistratie respectievelijk een geschilleninstantie op te richten. Aansluiting bij bestaande instellingen in Nederland behoeft in beginsel niet te worden uitgesloten, maar daarvoor is in elk geval de medewerking van die instanties zelf vereist. Naast het kostenaspect zijn aan deze route nog andere haken en ogen verbonden, die bijvoorbeeld te maken hebben met eisen van vertrouwelijkheid en beveiliging van dataverkeer met de BES-eilanden. Voor wat betreft een stelsel van kredietregistratie is ook de bescherming van persoonsgegevens een complicerende factor, te meer doordat die gegevens tussen verschillende jurisdicties moeten worden uitgewisseld. Voorts zou een stelsel dat zich beperkt tot de BES-eilanden, of eventueel heel Nederland, als tekortkoming hebben dat in de praktijk juist behoefte zal bestaan om informatie uit te wisselen met kredietaanbieders die werkzaam zijn vanuit Curaçao en Sint Maarten. Ook om laatstgenoemde redenen is aansluiting bij het BKR geen vanzelfsprekende variant.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in een verplichte kredietwaardigheidstoets en een interne klachtenprocedure. Het lijkt goed om eerst de resultaten hiervan af te wachten. Mocht de sector initiatieven willen nemen om, al dan niet in samenwerking met het BKR en het Kifid, te komen tot een stelsel van kredietregistratie of een geschilleninstantie, dan zou de regering dit verwelkomen. Uitgangspunt is evenwel dat de kosten voor een stelsel van kredietregistratie of een geschilleninstantie ten laste van de sector zelf dienen te komen.

De leden van de SP-fractie zouden het op prijs stellen wanneer er alsnog een overzicht kan worden gegeven van de verschillen met de Wft. Zij vragen of er al zo'n overzicht bij de toezichthouders bestaat en zo nee, hoe de toezichthouders dan het onderscheid weten te maken bij de uitvoering van hun toezicht.

Alvorens een overzicht te geven van de belangrijkste verschillen met de Wft zij opgemerkt dat voor het onderhavige wetsvoorstel primair de wetgeving van de voormalige Nederlandse Antillen als vertrekpunt heeft gediend. Dat heeft ten eerste als voordeel dat de regelgeving voor de lokaal werkzame financiële ondernemingen herkenbaar is, en dat zij niet worden geconfronteerd met een volledig nieuwe set regels. In de tweede plaats moet er rekening mee worden gehouden dat de meeste van die ondernemingen hun zetel in Curaçao of Sint Maarten hebben en dat het grootste deel van hun bedrijf onder de wet- en regelgeving van die landen valt. Het zou voor hen heel moeilijk werkbaar en kostbaar zijn als zij bin-

nen het gebied van de voormalige Nederlandse Antillen, dat al van oudsher hun werkterrein vormt, aan geheel verschillende regels moeten voldoen. Dat zou ook tot een verstoring van het level playing field leiden.

Het voorgaande doet er niet aan af dat de noodzakelijk of wenselijk geachte aanvullingen en vernieuwingen in de Wfm BES veelal aan de Wft zijn ontleend. Waar verschillen zijn overgebleven tussen de Wfm BES en de Wft geldt dat deze geen afbreuk doen aan de doelstellingen van het toezicht of aan de effectiviteit ervan. Zij worden gerechtvaardigd door de kenmerken van de lokale markt, die (heel) klein is, (veel) minder ontwikkeld dan de Nederlandse of Europese, en die sterk georiënteerd is op de Caribische regio en niet of nauwelijks verbonden met de Europese financiële markten.

Het is voorts goed op te merken dat met de Wfm BES dezelfde doelstellingen worden nagestreefd als met de Wft, en dat de beide toezichtautoriteiten, DNB en de AFM, over dezelfde bevoegdheden en instrumenten beschikken om toe te zien op de naleving van de regels en om handhavend op te kunnen treden.

De belangrijkste verschillen tussen de Wfm BES en de Wft worden hieronder toegelicht. Deze verschillen zijn bij de beide toezichtautoriteiten bekend. Ook zij onderschrijven de wenselijkheid bij het toezicht rekening te houden met de aard, structuur, omvang en complexiteit van de lokale financiële markten en de financiële sector en zijn gewend toezicht te houden op verschillende (deel)sectoren op basis van specifieke en cross-sectoraal opgezette wetgeving. Denk voor DNB aan het toezicht op trustkantoren en geldtransactiekantoren op basis van de Wet toezicht trustkantoren en de Wet inzake geldtransactiekantoren, en voor de AFM aan haar toezichthoudende taken op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet toezicht financiële verslaggeving.

Een kenmerkend verschil tussen de Wfm BES en de Wft heeft te maken met het feit dat het EU-recht niet van toepassing is op de BES-eilanden. Dat betekent niet dat zinvolle regels achterwege kunnen blijven, simpelweg omdat ze niet verplicht zijn, maar wel dat er meer vrijheid bestaat om er een invulling aan te geven die past bij de lokale omstandigheden. Er bestaat eveneens vrijheid in de wijze van behandeling van financiële ondernemingen met zetel in het buitenland. Het in de Europese Unie van toepassing zijnde systeem van wederzijdse erkenning, gebaseerd op harmonisatie van de regelgeving, geldt niet in de openbare lichamen. In de Wfm BES is ervoor gekozen het gebied van de voormalige Nederlandse Antillen als een soort Nederlands-Caribische interne markt te behandelen. Dit doet recht aan het feit dat de financiële markten in dat gebied ook na de staatkundige hervorming nog steeds sterk verweven zijn. De in de openbare lichamen aanwezige bijkantoren hebben die status alleen gekregen doordat nieuwe staatkundige grenzen zijn getrokken, waardoor een aantal filialen van banken en verzekeraars zich ineens aan de andere kant van de grens (bijvoorbeeld die tussen Curaçao en Bonaire) bevond, niet omdat financiële ondernemingen door middel van bijkantoren buitenlandse markten wilden betreden.

Met het oog op het voorgaande voorziet de Wfm BES in een bijzondere behandeling van financiële ondernemingen die hun zetel in Curaçao of Sint Maarten hebben. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) oefent in dat geval prudentieel toezicht uit met betrekking tot het gehele bedrijf van de desbetreffende financiële ondernemingen. Er is geen afzonderlijk prudentieel toezicht op de in de BES aanwezige bijkantoren, met dien verstande dat DNB kan ingrijpen als zij signalen ontvangt dat de soliditeit van een bepaalde onderneming en daarmee de belangen van crediteuren in de openbare lichamen in gevaar (dreigen te) komen.

De grootste vernieuwing in de Wfm BES, ten opzichte van de thans bestaande toezichtwetten, zit in de introductie van een aantal gedragsregels ter bescherming van de consument. Deze gedragsregels zijn grotendeels afgeleid van de Wft, maar met een open oog voor de lokale omstandigheden. Als gevolg daarvan is sprake

van enkele, overigens beperkte verschillen. Zo zijn de regels voor beleggingsinstellingen in belangrijke mate gebaseerd op de wetgeving van Curaçao en Sint Maarten. Voorts is afgezien van aparte regels voor overeenkomsten op afstand, aangezien dat naar verwachting nauwelijks zal voorkomen. Verderop in deze nota wordt uitgebreider ingegaan op de verschillen tussen de voorgestelde gedragsregels en de gedragsregels ingevolge de Wft.

De overige verschillen tussen de Wfm BES en de Wft hebben vooral te maken met de wijze waarop de regels zijn of worden uitgewerkt en met de mate van gedetailleerdheid. De prudentiële regels in de Wfm BES zijn in essentie gelijk aan die in de Wft. Voor kredietinstellingen wordt, in samenwerking met de CBCS, gewerkt aan de invoering van Bazel II. Een verschil met de Wft is dat de in de openbare lichamen werkzame kredietinstellingen in de praktijk geen gebruik zullen maken van opties voor geavanceerde methoden. Solvency II zal op een later tijdstip, eveneens in samenwerking met de CBCS, worden ingevoerd. Overigens hebben op dit moment alle verzekeraars die in de openbare lichamen actief zijn hun zetel in het buitenland, zodat geen van hen onder home country toezicht ingevolge de Wfm BES valt.

De regels die zien op de betrouwbaarheid van bestuurders en andere beleidsbepalers zijn geheel of nagenoeg geheel gelijk aan die op grond van de Wft. Datzelfde geldt voor de voorschriften ten aanzien van de integriteit van de bedrijfsvoering. Voor zover sprake is van verschillen hebben die te maken met de omvang van de lokaal werkzame ondernemingen, waardoor soms met minder gedetailleerde regels kan worden volstaan.

Op de verschillen ten aanzien van de reikwijdte van de wet wordt verder ingegaan in antwoord op een andere vraag van de leden van de SP-fractie over dat onderwerp.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de Wfm BES meer overlaat 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?

Het niveau van regelgeving in de Wfm BES is in lijn gebracht met dat in de Wft. De voorheen in de Nederlandse Antillen bestaande landsverordeningen vertoonden in dat opzicht veel onderlinge verschillen. Daarbij werd veel regelgeving vastgesteld door de (toenmalige) Bank van de Nederlandse Antillen (BNA). In de Wfm BES wordt ten aanzien van het niveau van regelgeving een consistente lijn gevolgd, die overeenkomt met die in de Wft. Dit houdt mede in dat vrijstellingen, net als in de Wft, bij ministeriële regeling worden verleend.

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de rolverdeling tussen de Nederlandse toezichthouders (DNB en AFM) en de CBCS. Welke afspraken hebben zij onderling gemaakt, zo vragen deze leden.

Vooropgesteld zij dat de toezichthoudende taken in de openbare lichamen de verantwoordelijkheid zijn van DNB en de AFM. De CBCS is de toezichthouder van Curaçao en Sint Maarten en in de terminologie van de Wfm BES een buitenlandse toezichthoudende instantie. De CBCS heeft zelf dus geen toezichthoudende taken op de BES-eilanden. Wel is zij uiteraard een belangrijke partner van DNB en de AFM, gezien de nauwe banden tussen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Tussen DNB, de AFM en de CBCS wordt dan ook op verschillende terreinen samengewerkt. Met het oog daarop zullen, zoals ook voor de overgangsperiode is gebeurd, tussen DNB en de CBCS en tussen de AFM en de CBCS memoranda of understanding (MoU's) worden gesloten. Deze bevatten afspraken over de wijze

van samenwerking, en met name over de uitwisseling van informatie, zowel in het kader van vergunningaanvragen als in het kader van het lopend toezicht.

DNB, de AFM, de CBCS en de Centrale Bank van Aruba werken eveneens samen in het zogeheten college van koninkrijkstoezichthouders. In dit college wordt gesproken over harmonisatie van toezichtregels en toezichtpraktijken en in dat kader te nemen initiatieven, vanuit de gedachte dat harmonisatie zowel in het belang van de financiële sectoren in dat deel van het Koninkrijk is, als bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht. Voorbeelden betreffen de invoering van de nieuwe gedragsregels, waarvoor ook Curaçao, Sint Maarten en Aruba belangstelling hebben en de harmonisatie van het integriteitstoezicht.

De reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel is aanmerkelijk kleiner dan die van de Wft, zo constateren de leden van de SP-fractie. Zij vragen welke diensten wel onder de Wft vallen, maar niet onder de Wfm BES. Zij merken op dat in de memorie van toelichting wel voorbeelden worden gegeven, maar niet de volledige lijst. Deze leden vragen of de regering bereid is dat alsnog te doen.

In de memorie van toelichting worden de volgende voorbeelden genoemd van categorieën financiële ondernemingen die niet onder de Wfm BES vallen. Herverzekeraars en clearinginstellingen vallen er niet onder, omdat zij werkzaam zijn in een interprofessionele markt: zij doen zaken met directe verzekeraars, respectievelijk met ondernemingen en instellingen die zijn toegelaten tot de handel in financiële instrumenten. Daarnaast verwijst de memorie van toelichting naar andere partijen die werkzaam zijn in specialistische functies op de effectenmarkten, zoals het overnemen of plaatsen van effecten bij aanbidding, het voor eigen rekening handelen in effecten en het exploiteren van een multilaterale handelsfaciliteit.

De Wfm BES is behalve op de bovengenoemde categorieën ook niet van toepassing op betaaldienstverleners en betaalinstellingen, entiteiten voor risico-acceptatie, premiepensioeninstellingen en pensioenbewaarders. Ter toelichting daarop het volgende. De in de Wft opgenomen regels met betrekking tot betaaldiensten en betaaldienstverleners dienen ter uitvoering van de richtlijn betaaldiensten¹. Deze Europese richtlijn heeft tot doel één Europese markt voor betaaldiensten tot stand te brengen en het betalingsverkeer in de Europese Unie meer uniform en efficiënter te maken. In de openbare lichamen bestaat aan deze vorm van regulering geen behoefte. Voor zover betaaldienstverleners geldtransacties verrichten, vallen zij overigens wel onder de Wfm BES, omdat zij dan als geldtransactiekantoren kwalificeren.

Een entiteit voor risico-acceptatie is een onderneming die door een verzekeraar overgedragen risico's accepteert en dit uitsluitend financiert door gelden aan te trekken, waarvan de terugbetaling afhankelijk is van het zich al dan niet voordoen van de overgedragen risico's. Deze entiteiten bieden een specialistisch alternatief voor herverzekering, en vallen om dezelfde reden als herverzekeraars niet onder de Wfm BES. De introductie van premiepensioeninstellingen in de Wft kwam tegemoet aan ontwikkelingen binnen de Europese Unie op het gebied van de uitvoering van pensioenregelingen en had mede tot doel om, met gebruikmaking van de van oudsher in Nederland aanwezige kennis en expertise op dat terrein, nieuwe mogelijkheden te creëren om actief te zijn in de internationale pensioenmarkt. Deze overwegingen zijn niet van toepassing op de financiële sector in de openbare lichamen.

¹ Richtlijn nr. 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (PbEU L319).

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. Zij vragen 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. Ook vragen zij of het toezicht door DNB en de AFM wordt bemoeilijkt doordat er sprake is van verschil in wetgeving.

Om in het Europese deel van Nederland als financiële onderneming actief te zijn moet de desbetreffende onderneming aan de voorschriften van de Wft voldoen en in de regel over een Wft-vergunning dan wel een Europees paspoort beschikken. Een vergunning op grond van de Wfm BES geeft geen toegang tot de Nederlandse markt. De regering kan deze leden dan ook geruststellen dat van een “BES-route” om strenge(re) wetgeving te ontlopen geen sprake kan zijn.

Het verschil in wetgeving bemoeilijkt niet de uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM. Beide toezichthouders zijn nauw bij de opstelling van de wet betrokken geweest en kennen de bijzondere omstandigheden in de openbare lichamen die aanleiding zijn voor de verschillen. Ook beschikken zij ten behoeve van hun taken in de openbare lichamen over dezelfde bevoegdheden en instrumenten als in het Europese deel van Nederland.

De leden van de VVD-fractie lezen over de bijzondere behandeling van kleine bijkantoren, die in beginsel niet aan zelfstandig prudentieel toezicht worden onderworpen. 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). Deze leden vragen waarom de regering kiest voor deze bijzondere behandeling van (kleine) bijkantoren. Welke nadelen ziet de regering in termen van toezicht?

Zoals hiervoor al ter sprake kwam, danken de bestaande bijkantoren in de openbare lichamen hun status aan de grens die sinds 10 oktober 2010 bestaat tussen (met name) Curaçao en Bonaire en tussen Sint Maarten en Sint Eustatius en Saba. Wat voorheen filialen waren van in de toenmalige Nederlandse Antillen werkzame banken en verzekeraars, zijn nu bijkantoren van banken en verzekeraars met zetel in Curaçao of Sint Maarten. Hun geringe omvang en het ontbreken van rechtspersoonlijkheid maken deze bijkantoren in ieder geval voor het prudentieel toezicht ongeschikt als zelfstandige normadressaten. Ook het bepalen van hun financiële positie is daardoor gecompliceerd. In de voorgestelde constructie wordt daarom rekening gehouden met het toezicht dat de CBCS uitvoert op het gehele bedrijf van de betrokken bank of verzekeraar. Aanvullend prudentieel toezicht op het bijkantoor kan dan in beginsel afwezig blijven. De bijkantoren dienen overigens onverkort aan alle van toepassing zijnde gedragsregels te voldoen.

Een potentieel nadeel van het bijzondere regime voor bijkantoren is dat een buitenlandse toezichthouder, in casu de CBCS, het voortouw heeft ten aanzien van het prudentieel toezicht. In dit opzicht is sprake van een voortzetting van de situatie van voor de staatkundige hervorming. Benadrukt dient echter te worden dat bijkantoren niet onvoorwaardelijk worden vrijgesteld van prudentieel toezicht. DNB heeft de mogelijkheid in te grijpen als zij signalen ontvangt dat de soliditeit van een bepaalde onderneming en daarmee de belangen van crediteuren in de openbare lichamen in gevaar (dreigen te) komen.

Op de BES-eilanden zijn vooral bijkantoren actief, zo lezen de leden van de SP-fractie. Zij vragen of de regering verwacht dat dit door deze wet mogelijk gaat veranderen. Voorts willen zij weten of deze bijkantoren voornamelijk zijn gericht op de interne markt van de BES-eilanden, dan wel of ook veel activiteiten voor het buitenland worden verricht. Zo ja, in welke mate en om wat voor activiteiten gaat het, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie maken terecht onderscheid tussen activiteiten ten behoeve van de binnenlandse markt en eventuele op het buitenland gerichte activiteiten. De binnenlandse markt is zodanig klein dat het oprichten van een in de BES gevestigde rechtspersoon vermoedelijk niet snel lonend zal zijn. Als een financiële onderneming zich in de openbare lichamen wil vestigen om zich van daaruit te richten tot een buitenlandse markt – daaronder te verstaan personen en bedrijven van buiten de voormalige Nederlandse Antillen - zal zij dat alleen kunnen doen door een zelfstandige rechtspersoon op te richten. Een belangrijke voorwaarde van het bijzondere regime voor bijkantoren is namelijk dat deze zich niet met offshore-activiteiten als hier omschreven mogen bezighouden. Op zulke activiteiten zullen derhalve altijd de voorschriften van de Wfm BES en het toezicht van DNB en de AFM van toepassing zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of het aanbieden van administratieve diensten aan buitenlandse beleggingsinstellingen alleen vanuit Curaçao gebeurt of ook vanuit de bijkantoren op de BES-eilanden, en op welke wijze de huidige wet daar verandering in kan brengen. Ook vragen zij of het feit dat deze wet niet gaat gelden voor administrateurs voor beleggingsinstellingen, betekent 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.

Voor zover bekend gebeurt het aanbieden van administratieve diensten aan buitenlandse beleggingsinstellingen niet vanuit de BES-eilanden. De regering acht het niet aannemelijk dat het onderhavige wetsvoorstel daar verandering in zal brengen, maar sluit dat evenmin uit. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zullen de ontwikkelingen ter zake nauwlettend worden gevolgd.

Het toezicht op grond van de Wfm BES ten aanzien van beleggingsinstellingen heeft betrekking op: de beleggingsmaatschappij, de eventuele beheerder van een beleggingsmaatschappij, de beheerder van een beleggingsfonds, en de bewaarder. Daarnaast zijn er regels over uitbesteding, opdat het toezicht niet wordt belemmerd doordat de beleggingsinstelling bepaalde werkzaamheden heeft uitbesteed aan een derde. Een administrateur is op grond van de Wet toezicht beleggingsinstellingen en administrateurs BES een rechtspersoon die administratieve diensten verricht ten behoeve van beleggingsinstellingen. Deze diensten omvatten, kort weergegeven: a) het voeren van het bestuur van beleggingsinstellingen; b) het voeren van boekhouding en het beheren van informatie ten behoeve van het besturen of doen functioneren van de beleggingsinstelling; en c) het verlenen van domicilie en kantoorfaciliteiten ten behoeve van beleggingsinstellingen.

De onder a) genoemde werkzaamheid valt onder de regels met betrekking tot het bestuur van financiële ondernemingen (in casu beleggingsinstellingen) ingevolge hoofdstuk 3, paragraaf 2, van de Wfm BES. De onder b) genoemde werkzaamheden vallen, nu ze in dit geval door een derde worden uitgevoerd, onder de regels inzake uitbesteding. Er is dan dus wel sprake van toezicht, zij het dat dit over de boeg van de beleggingsinstelling loopt; de betrokken derde (de admini-

strateur) is niet zelfstandig vergunningplichtig. De onder c) genoemde werkzaamheid valt niet onder de regulering van beleggingsinstellingen ingevolge de Wfm BES. Voor zover deze werkzaamheid kwalificeert als trustdienst – hetgeen met name aan de orde zal zijn bij een combinatie van de onder a) en c) genoemde werkzaamheden – is wel de regelgeving voor het verlenen van trustdiensten van toepassing.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat administrateurs ook in de Wft niet als zodanig worden gereguleerd. De regels in de Wft, net als die in de Wfm BES, bestrijken wel ten minste een deel van de werkzaamheden van administrateurs. Voor zover dat niet het geval is gaat het om werkzaamheden waarbij niet een uit toezichtoogpunt te beschermen belang in het geding is. Het feit dat in Curaçao en Sint Maarten verdergaande regels van kracht zijn, is wel reden, zoals hiervoor werd opgemerkt, de ontwikkelingen goed te blijven volgen.

Het beheer van hedgefondsen valt, voor zover die fondsen op de BES-eilanden worden aangeboden, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. De regels die voortkomen uit de AIFM-richtlijn zijn daarop niet van toepassing, aangezien het Europese recht niet geldt in de openbare lichamen. Er is wel sprake van volwaardige regulering, gericht op het belang van de beleggers in zulke fondsen.

Verhouding met de landen Curaçao en Sint Maarten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de samenwerking tussen DNB en de CBCS wordt vormgegeven. Ook vragen zij naar de rechtsbasis voor de informatie-uitwisseling tussen beide toezichthouders over de in de voormalige Nederlandse Antillen werkzame financiële ondernemingen.

Zoals eerder in deze nota vermeld zullen DNB en de CBCS een MoU afsluiten op basis waarvan zij onderling samenwerken en informatie uitwisselen. De Wfm BES biedt voor deze samenwerking en informatie-uitwisseling een rechtsbasis via artikel 1:18, eerste en tweede lid.

Op basis van de Wfm BES zal het toezicht worden ingericht conform het Nederlandse model waarbij DNB verantwoordelijk wordt voor het prudentieel toezicht en de AFM voor het gedragstoezicht, aldus de leden van de VVD-fractie. Zij vragen of de regering obstakels ziet bij het houden van toezicht als gevolg van de geografische afstand tussen de toezichthouders en de BES-eilanden.

De geografische afstand tussen de toezichthouders en de BES-eilanden vormt geen obstakel voor het houden van toezicht, maar is wel een factor waarmee rekening dient te worden gehouden. Er dient bijvoorbeeld zorg voor te worden gedragen dat de verzending van stukken zo gebeurt dat deze tijdig de geadresseerde bereiken en dat de vertrouwelijkheid ervan afdoende is gewaarborgd. Ook de invulling van het toezicht dat on-site plaatsvindt verdient aandacht van beide toezichthouders.

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

Opgemerkt zij dat de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk – voorheen de Nederlandse Antillen en Aruba, nu Aruba, Curaçao en Sint Maarten – autonoom zijn in de wijze waarop zij de financiële markten en ondernemingen in hun

landen reguleren. Onder invloed van internationale coördinatie en aanbevelingen, en mede door het eerder aangehaalde overleg in het college van koninkrijkstoezichthouders, groeien de toezichtstelsels geleidelijk naar elkaar toe. Deze positieve ontwikkeling verloopt inderdaad in fases, en wordt door de regering met belangstelling gevolgd en waar mogelijk gestimuleerd. Al naar gelang de voortgang en de in de praktijk gebleken behoefte kan dat aanleiding zijn de wetgeving hierop aan te passen.

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. Zij vragen hoe dit voorstel om in één keer naar het eindmodel te gaan zich tot die afspraak verdraagt. 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?

In de aanloop naar de staatkundige hervorming is overwogen dat het voordelen zou hebben zo mogelijk al meteen een nieuw toezichtstelsel in te voeren. Dat had onder andere te maken met de redenen die in de memorie van toelichting worden genoemd om nu al met een eindmodel voor de financiële markten te komen: de uit de kredietcrisis te trekken lessen, het grotendeels ontbreken van gedragsregels, de risico's ten gevolge van ontoereikende harmonisatie, en de wenselijkheid van een meer functionele inrichting van het toezicht. Een ander bezwaar tegen beleidsneutrale omzetting van de bestaande Nederlands-Antilliaanse toezichtlandsverordeningen was dat op die manier nauwelijks rekening werd gehouden met een in hoofdzaak door bijkantoren gekenmerkte marktstructuur.

Omdat de tijd te kort was voor een meer omvattende aanpak, maar ook omwille van een geleidelijke overgang, is er toen voor gekozen de Nederlandse-Antilliaanse wetgeving in grote lijnen ongewijzigd om te zetten. De hiervoor aangehaalde argumenten voor het invoeren van een eindmodel zijn evenwel nog steeds actueel. Het voornemen tot snelle invoering van een eindmodel is vanaf medio 2009 een terugkerend onderwerp in het overleg met betrokken marktpartijen geweest. Met hun inbreng en opvattingen is zoveel mogelijk rekening gehouden.

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

De regering beschikt niet over de gevraagde gegevens. Informatie over de solvabiliteitspositie van individuele banken is vertrouwelijk en dus alleen bij de toezichthouders bekend. Informatie op geaggregeerde basis is niet voorhanden. Dit heeft zowel te maken met het feit dat bestaande rapportages tot nu toe geen onderscheid maken tussen de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen, als met het feit dat in de openbare lichamen in hoofdzaak bijkantoren werkzaam zijn, waarvan de financiële positie niet afzonderlijk wordt bepaald. Overigens heeft de

regering geen indicaties dat de solvabiliteitspositie van de bancaire sector in de voormalige Nederlandse Antillen reden zou geven tot bezorgdheid.

Eerder in deze nota is, in antwoord op een vraag van de SP-fractie, een beschrijving gegeven van de mate waarin de financiële sector op de BES-eilanden ontwikkeld is. Daaruit bleek dat op de financiële markten in de openbare lichamen vrijwel uitsluitend kleine of heel kleine financiële ondernemingen werkzaam zijn, doorgaans bijkantoren van ondernemingen met zetel in Curaçao of Sint Maarten, die een al even kleine thuismarkt bedienen. Hun aanbod bestaat overwegend uit basisvoorzieningen zoals betaal- en spaarrekeningen en andere eenvoudige producten en diensten. Deze kenmerken maken dat de financiële markten op de BES-eilanden nauwelijks te vergelijken zijn met die in Europees Nederland.

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

Opgemerkt zij dat Bazel II een internationaal aanvaarde standaard is, die wereldwijd richting geeft aan het prudentieel toezicht op kredietinstellingen. Invoering van Bazel II was al voorzien en in gang gezet door de toenmalige BNA. De Wfm BES brengt in dat opzicht geen additionele kosten met zich, maar sluit aan bij dit reeds lopende traject. Aan invoering van Bazel II zijn inderdaad (soms aanzienlijke) kosten verbonden. De hoogste kosten doen zich voor bij grote kredietinstellingen die gebruik willen maken van interne modellen en andere meer geavanceerde technieken. Voor kredietinstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen openbare lichamen zullen de kosten in zoverre worden beperkt, doordat zij naar verwachting uitsluitend gebruik zullen maken van de binnen Bazel II toegestane standaardmethoden. Voor Solvency II geldt in grote lijnen hetzelfde, zij het dat Solvency II primair een Europese standaard vormt.

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?

Eerder in deze nota is, in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie, uiteengezet dat veel van de werkzaamheden van administrateurs onder de uitgebreide regulering van beleggingsinstellingen vallen. Voor zover dat niet het geval is, gaat het om werkzaamheden waarbij niet een uit toezichtoogpunt te beschermen belang in het geding is. Ook op deze plaats wordt overigens herhaald dat de regering de ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend zal volgen, om te voorkomen dat het verschil in benadering tussen Curaçao en Sint Maarten enerzijds en de BES-eilanden anderzijds, ongewenste gevolgen zou hebben.

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?

Het is niet zo dat er geen toezicht wordt gehouden op bijkantoren. Het toezicht zal echter beperkt zijn en met name geen betrekking hebben op prudentiële voorschriften. DNB heeft de mogelijkheid ook bij bijkantoren informatie in te winnen en kan navraag doen naar de omvang van offshore-activiteiten.

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. Zij vragen naar de gevolgen van de gekozen regeling voor het depositogarantiestelsel (DGS).

De regeling voor bijkantoren heeft geen gevolgen voor het DGS. Voor een depositohouder maakt het niet uit of hij een gegarandeerd deposito aanhoudt bij een bijkantoor in de BES of bij de hoofdvestiging van de bank in Curaçao of Sint Maarten. Het deposito valt in beide gevallen onder het gemeenschappelijke DGS voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Ook het onder het gemeenschappelijke DGS gegarandeerde bedrag is voor alle eilanden hetzelfde. Voor banken maakt het evenmin uit of een deposito bij een bijkantoor of bij de hoofdvestiging wordt aangehouden. De door banken verschuldigde bijdragen aan het DGS worden berekend over het totaal van de aangehouden deposito's, ongeacht de vestiging waar die deposito's worden aangehouden. Het enige merkbare verschil zal zijn dat banken met zetel in Curaçao of Sint Maarten door de CBCS zullen worden aangeslagen voor hun bijdragen aan het DGS, terwijl banken met zetel in de BES daarvoor formeel met DNB te maken krijgen. De aldus verkregen middelen zullen bovendien in één gezamenlijk fonds worden ondergebracht. Mocht het ooit tot toepassing van het DGS komen, dan zullen depositohouders in de BES en depositohouders in Curaçao en Sint Maarten daaruit op gelijke voet worden vergoed.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts vanaf welke omvang een bijkantoor wel aan bepaalde prudentiële eisen zal moeten voldoen.

Kredietinstellingen mogen door middel van een bijkantoor actief zijn in de openbare lichamen zolang de omvang van de aan het bijkantoor toevertrouwde middelen niet meer bedraagt dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag. Voor verzekeraars geldt dit zolang de door het bijkantoor ontvangen bruto premies niet meer bedragen dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag. Een kredietinstelling of verzekeraar met zetel in het buitenland (lees: buiten de BES) die boven de bedoelde drempelwaarde komt zal haar activiteiten moeten afbouwen, een rechtspersoon moeten oprichten of haar activiteiten moeten overdragen aan of onderbrengen in een andere rechtspersoon. Als de activiteiten worden voortgezet door een rechtspersoon, zal deze, zijnde een financiële onderneming met zetel in de openbare lichamen, onder volledig prudentieel toezicht vallen ingevolge de Wfm BES.

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 munteenheid in de openbare lichamen is de Amerikaanse dollar. De BES-eilanden vallen derhalve niet onder de regels van de eurozone. Vanwege het ont-

breken van een eigen valuta is monetair beleid niet aan de orde. Wel heeft, ingevolge de Wet geldstelsel BES, DNB tot taak het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer in de openbare lichamen.

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?

Van een ontwikkelde effectenmarkt is in de openbare lichamen geen sprake. Met de invoering van bepaalde regels voor de effectenmarkt wordt dan ook mede geanticipeerd op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst. Bij een groei van de economie en de welvaart zou ook de effectenmarkt kunnen groeien, al dan niet door de nabijheid van de in Curaçao gevestigde Dutch Caribbean Securities Exchange.

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 hiervan af te zien. Deze leden vragen de regering deze redenen nader toe te lichten.

Hoofdstuk 5.3 van de Wft bevat regels voor het melden van stemrechten en kapitaalbelangen in ter beurze genoteerde vennootschappen. Deze regels dienen mede ter uitvoering van Europese richtlijnen en hebben tot doel de transparantie van de effectenmarkt te vergroten door de beleggers inzicht te bieden in de zeggenschap en kapitaalbelangen in uitgevende instellingen. Door een combinatie van meldingsplichten en openbaarmaking van de gemelde gegevens krijgen partijen die actief zijn in de effectenmarkten inzicht in de mate waarin de aandelen in een bepaalde vennootschap vrij verhandelbaar zijn, in het bestaan van concentraties van aandelen en/of stemrechten, in belangenverstrengelingen en in bewegingen van bepaalde aandelenpakketten. Genoemde regels moeten dan ook worden gezien in relatie tot de in Nederland en de Europese Unie sterk ontwikkelde effectenmarkten.

Hierboven is reeds geconstateerd dat de effectenmarkt in de openbare lichamen nog nauwelijks ontwikkeld is. Het is in dat licht dat in de Wfm BES is afgezien van een geavanceerde regeling voor het melden van stemrechten en kapitaalbelangen in beursgenoteerde vennootschappen.

Hoofdstuk 7. Handhaving

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

De uitoefening van het toezicht op grond van de Wfm BES door DNB en de AFM brengt kosten mee waarvoor inderdaad additionele middelen nodig zijn. Verderop in deze nota zal hier nader op worden ingegaan, in antwoord op een andere vraag van deze leden over de doorberekening van toezichtkosten.

DNB en de AFM zijn voldoende geëquipeerd voor de additionele taken die zij als toezichtautoriteiten in de openbare lichamen vervullen, nu nog op basis van de

bestaande toezichtwetten, straks, als het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven, op basis van de Wfm BES. Zij beschikken daartoe over dezelfde bevoegdheden en instrumenten als die zij hebben ten behoeve van hun taken op grond van de Wft.

Voor wat betreft de vraag naar de gevolgen voor de huidige centrale bank in de BES-eilanden: zoals in het antwoord op een eerdere vraag al aan de orde kwam is de Amerikaanse dollar de munteenheid in de openbare lichamen. Er zijn dan ook geen monetaire taken te vervullen, en er is geen centrale bank in de BES. Het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer in de openbare lichamen is een taak van DNB.

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.

DNB en de AFM zullen voor de uitvoering van het toezicht en voor het handhaven van de naleving van de toezichtregels over dezelfde bevoegdheden en instrumenten beschikken als voor hun uitvoerende en handhavende taken ingevolge de Wft. Hieronder vallen bijvoorbeeld:

- de bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen en het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en bescheiden;
- het geven van een aanwijzing, het aanstellen van een curator en het opleggen van een activiteitenverbod;
- het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete;
- het doen uitgaan van een openbare waarschuwing en het openbaar maken van beslissingen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete;
- het intrekken van de vergunning.

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. Ook vragen zij hoe dit nieuwe DGS wordt gefinancierd en hoe dit wordt geregeld.

Het Nederlands-Caribische DGS staat geheel los van het Europees-Nederlandse DGS en wordt volledig gefinancierd door de banken in de regio. De financiering van het DGS zal gedeeltelijk ex ante plaatsvinden en, indien nodig, voor het overige door middel van een ex post omslag over de banken. De ex ante financiering vindt plaats in de vorm van driemaandelijkse bijdragen. De banken worden ieder kwartaal aangeslagen voor 1,5 basispunten over de door hen aangehouden deposito's. Mocht het tot toepassing van het DGS komen dan zal het fonds, indien de daarin aanwezige middelen op dat moment niet toereikend zijn, door middel van een ex post omslag tot het benodigde bedrag worden aangevuld. Een en ander zal voor de BES-eilanden worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 4:17 en 8:26 en voor Curaçao en Sint Maarten in twee nagenoeg identieke landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, op grond van de in die landen geldende Landsverordeningen toezicht bank- en kredietwezen 1994.

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen zijn van een DGS samen met de andere 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?

Voor een gezamenlijk Nederlands-Caribisch DGS is gekozen, juist om ongewenste gevolgen te voorkomen. De financiële markten in de BES kunnen niet los worden gezien van de financiële markten in met name Curaçao en, in iets mindere mate, Sint Maarten. Een uitsluitend voor de BES-eilanden geldend DGS zou een marktverstoring effect kunnen hebben, omdat daar voor ingezetenen van Curaçao en Sint Maarten een prikkel van zou kunnen uitgaan om deposito's in de BES aan te houden. Denkbaar is bovendien dat zij dit slechts tot het onder het DGS gegarandeerde bedrag zouden doen, waardoor de aan de financiering van het DGS ten grondslag liggende depositobasis zeer smal zou worden. Bij een gezamenlijk DGS spelen dergelijke problemen niet, omdat het voor de depositohouder niet uitmaakt waar hij zijn deposito's aanhoudt, terwijl de banken over al hun (onder het DGS gegarandeerde) deposito's worden aangeslagen ten behoeve van de opbouw van een depositogarantiefonds. Mocht er een bank failliet gaan, dan wordt een eventueel tekort in het fonds ook over alle onder het DGS vallende banken omgeslagen. Iedere bank draagt dan naar rato van haar depositovolume bij.

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, zo vragen zij.

Het wetsvoorstel introduceert diverse gedragsregels die erop zijn gericht de consument te beschermen gelet op de ongelijke positie van de aanbieder en de consument. Er worden voorwaarden gesteld aan financiële ondernemingen om actief te mogen zijn in de openbare lichamen en er zijn zorgvuldigheidsvoorschriften van kracht. Deze voorschriften hebben onder andere betrekking op de informatieverstrekking van de financiële onderneming aan de consument. Informatie die relevant is voor een adequate beoordeling van het product of de dienst dient tijdig, voordat hij ter zake een verplichting aangaat, aan de consument te worden verstrekt. De consument wordt zodoende gewezen op de belangrijkste kenmerken, risico's en kosten van een product of dienst. Dit zal voor een aantal producten nader ingevuld worden bij algemene maatregel van bestuur. Ook kan de consument zich wenden tot een bemiddelaar of adviseur. Deze dient passende informatie en advies te geven, afgestemd op de individuele kenmerken en omstandigheden van de consument.

De toezichtkosten die DNB en AFM maken zullen maar deels kunnen worden doorberekend 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. Zij willen weten om hoeveel geld dit gaat.

Het overheidsaandeel in de financiering van het toezicht in de BES² wordt op ca. € 1,3 mln. geraamd. De zeer geringe omvang van de financiële markten in de

² Dit toezicht omvat mede het toezicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Kamerstukken 32 785).

BES, het beperkte aantal partijen dat op die markten actief is en het feit dat die partijen veelal slechts door middel van bijkantoren actief zijn, maken een integrale doorberekening van de toezichtkosten ondoenlijk. Om marktverstoring en verschraving van de financiële dienstverlening in de BES te voorkomen is van belang dat er tussen de BES enerzijds en Curaçao en Sint Maarten anderzijds een level playing field blijft bestaan. Een niet onbelangrijk aspect daarvan vormt de hoogte van de door te berekenen toezichtkosten.

Gedrag norms 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. Zij vragen de regering een integraal overzicht te 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.

Bij het vaststellen van de gedragsnormen is gekeken naar de marktkenmerken. Als bepaalde activiteiten of diensten niet of niet actief aangeboden worden, dan wel voornamelijk in of vanuit Curaçao of Sint Maarten, dan is zoveel mogelijk aangesloten bij de regelgeving van Curaçao en Sint Maarten, voor zover nodig met beperkte aanvullingen of aanpassingen. Te denken valt aan de regelgeving voor beleggingsinstellingen: er zijn geen beleggingsinstellingen actief in de openbare lichamen, en de verwachting is dat dit in de toekomst wellicht alleen vanuit Curaçao zal geschieden. Een level playing field is dan gewenst. Voorts, indien de mate van complexiteit van de aangeboden producten verschilt met die in Nederland, of de problematiek anders is, is het niet zinvol om de Europees-Nederlandse regelgeving letterlijk over te nemen. Het streven naar een op de BES toegesneden regime heeft er overigens ook toe geleid dat enkele bepalingen die in Nederland in het Burgerlijk Wetboek of de Wet op het consumentenkrediet zijn geregeld, meegenomen zijn in de Wfm BES. Voorbeelden zijn de maximale kredietvergoeding, het verbod op koppelverkoop alsook het herroepingsrecht. Leidend is telkens dat de bepalingen daadwerkelijk bijdragen aan de consumentenbescherming in de openbare lichamen.

Opgemerkt zij dat de gedragsregels in de Wft tot stand zijn gekomen in een tijdsbestek van vele jaren, rekening houdend met de in voorbije jaren opgedane ervaringen. In de openbare lichamen worden de gedragsnormen voor een groot deel in een keer geïntroduceerd. Ook dat pleit voor enige terughoudendheid. Hierbij zij nogmaals benadrukt dat de Europese regelgeving op het gebied van de financiële markten niet van toepassing is op de openbare lichamen.

Algemene uitgangspunten als een zorgvuldige behandeling van de consument, transparantie-vereisten, passend advies, en het verbod op het aangaan van een kredietovereenkomst indien dit uit hoofde van overkreditering onverantwoord is, zijn overgenomen in de Wfm BES. Gedetailleerdere uitwerkingen van het zorgvuldigheidsvereiste voor bepaalde diensten, financieledienstverleners of producten zijn, zoals hierboven aangegeven, niet altijd overgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mede onder invloed van Europese richtlijnen zeer uitgebreide regels voor beleggingsondernemingen. Ook de bepalingen over instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) zijn niet overgenomen, aangezien het hier om een bij uitstek Europees fenomeen gaat.

Consultatiereacties

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het in de voorbereidingsfase van dit wetsvoorstel uitgebrachte consultatiedocument en op het in het voorjaar van 2010 gehouden seminar over het toezicht. Zij vragen of daarmee de BES-burgers en BES-organisaties zijn gehoord die voldoende representatief zijn voor dit werktrein. In welke mate, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, wijkt het wetsvoorstel af van breed heersende opvattingen in de BES?

In de voorbereidingen op het wetsvoorstel heeft het ministerie zich telkens zoveel mogelijk op de hoogte gesteld van de opvattingen van direct betrokken partijen, waaronder de CBCS, van organisaties van marktpartijen en ook van individuele marktpartijen die al dan niet zijn aangesloten bij een representatieve organisatie. Representatieve gesprekspartners aan de consumentenkant zijn lastiger te vinden. Wel kwam uit diverse gesprekken, onder andere met leden van de bestuurscolleges, naar voren dat velen overkreditering als een reële en gevaarlijke ontwikkeling zien, zowel voor de kredietnemers als voor hun omgeving. Kredietregulering is daarom nadrukkelijk een speerpunt in de voorgestelde regelgeving.

De regering is zich niet bewust van elementen in het wetsvoorstel die afwijken van breed heersende opvattingen in de BES. Voor zover de opvattingen van betrokken partijen bekend zijn is steeds getracht daar zo goed mogelijk rekening mee te houden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of DNB en de AFM, maar ook de CBCS in staat zijn de hen toebedeelde taken naar behoren uit te voeren, en of deze drie toezichthouders ook zelf die mening zijn toegedaan.

DNB en de AFM zijn, ook volgens henzelf, in staat de hen ingevolge de Wfm BES toebedeelde taken uit te voeren. Voorwaarde is wel, zoals eerder opgemerkt, dat zij over de middelen kunnen beschikken die nodig zijn ter dekking van de voor die taken begrote kosten. De CBCS heeft geen formele taak op grond van de Wfm BES. Zij is verantwoordelijk voor het toezicht op financiële ondernemingen met zetel in Curaçao en Sint Maarten, een taak die zij al heel lang vervult, zij het tot voor kort onder de naam Bank van de Nederlandse Antillen.

Overig

De leden van de fractie van de PvdA constateren een veelvuldig gebruik van de figuur om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen. Zien zij het juist, aldus deze leden, 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 regering is zich bewust van het aanzienlijke aantal delegatiebepalingen in het wetsvoorstel. Daarbij is evenwel nergens afgeweken van het beginsel dat de hoofdelementen van de regeling in de wet dienen te zijn opgenomen. De delega-

tiebepalingen hebben vooral te maken met het vaak technische en gedetailleerde karakter van de ter uitwerking van een bepaalde norm benodigde regels, en met de wenselijkheid zo nodig in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Gegeven de grote veranderingen die de staatkundige hervorming met zich heeft gebracht zal aan dat laatste zeker in de openbare lichamen behoefte kunnen bestaan.

Het voornemen bestaat de hier besproken grondslagen uit te werken in één algemene maatregel van bestuur (het Besluit financiële markten BES) en één ministeriële regeling (de Regeling financiële markten BES). De regering verwacht dat het besluit en de regeling voor zichzelf zullen spreken, waar het gaat om de uitwerking die daarin aan de wet wordt gegeven. Mocht uw Kamer niettemin behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan is de regering uiteraard graag bereid die te geven.

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?

De relatie van de BES-eilanden met het IMF en de Wereldbank is thans niet anders dan voor de staatkundige hervorming. Lid van het IMF en de Wereldbank is het Koninkrijk der Nederlanden. Uiteraard zal het IMF bij zijn periodieke landenmissies rekening houden met de gewijzigde inrichting van het Koninkrijk.

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 gelijkkluidende bepaling in de Wft (1:23). De leden van de PvdA-fractie betwijfelen of dat een voldoende onderbouwing is. Zij vragen of het niet riskant is rechtshandelingen 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.

Vóór de totstandkoming van de Wft bestond onduidelijkheid over de vraag of financiële toezichtwetgeving de strekking heeft om ermee strijdige rechtshandelingen aan te tasten. De daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid deed behoefte ontstaan aan een regeling om aan die onduidelijkheid een einde te maken. Daarop is onderzoek verricht en zijn verschillende juridische experts geraadpleegd, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot de in artikel 1:23 van de Wft neergelegde hoofdregel dat rechtshandelingen die worden verricht in strijd met de Wft, niet uit dien hoofde aantastbaar zijn, behoudens enkele uitzonderingen.

Voor deze benadering is gekozen omdat, wanneer rechtshandelingen in strijd met de Wft uit dien hoofde nietig of vernietigbaar zouden zijn, dat tot grote rechtsonzekerheid op de financiële markten zou leiden. Rechtshandelingen kunnen immers nog geruime tijd worden vernietigd of nietig worden verklaard. Dit is ongewenst. Goed functionerende financiële markten zijn gebaat bij vertrouwen en continuïteit. Verder geldt dat wanneer een overeenkomst op dergelijke wijze wordt aangetast reeds gepresteerde handelingen ongedaan gemaakt dienen te worden. Dit is in de financiële toezichtwetgeving in de meeste gevallen moeilijk of zelfs onmogelijk. Artikel 1:23 van de Wft neemt deze onzekerheid weg.

De genoemde overwegingen zijn in de situatie van de BES-eilanden evenzeer geldig als in het kader van de Wft. Om die reden is de tekst van artikel 1:4 van

het wetsvoorstel gelijklopend aan artikel 1:23 van de Wft. Dit betekent niet, zoals de leden van de PvdA-fractie stellen, dat daarmee een rechtsbasis wordt gegeven aan rechtshandelingen die (mogelijk met opzet) in strijd met de wet zijn verricht. Het betekent wel dat de - reeds aanwezige - rechtsbasis niet wegvalt vanwege strijdigheid met de wet.

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband ook of de Wet Bibob niet van toepassing zou moeten zijn op de BES-eilanden.

Tijdens de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is afgesproken dat de Nederlandse regelgeving pas geleidelijk op de BES-eilanden zal worden ingevoerd. Bij de staatkundige hervormingen is daarom alleen de voor de deelname aan het Nederlandse staatsbestel noodzakelijke Nederlandse wetgeving ingevoerd op de BES-eilanden. Een voorbeeld is de Kieswet. Voor alle overige wetgeving van Europees-Nederlandse oorsprong, waaronder de Wet Bibob, is een vijfjarige periode van legislatieve rust afgesproken. Aan het einde van die periode zal een evaluatie plaatsvinden, waarbij ook de vraag in hoeverre de overige Europees-Nederlandse wetgeving voor de BES zou moeten gelden, aan de orde zal komen.

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. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de bevolking wordt geïnformeerd over de veranderingen.

De regering onderschrijft de wenselijkheid van goede voorlichting aan het publiek. In overleg met de AFM zal worden bezien op welke wijze de bevolking geïnformeerd kan worden over de nieuwe wetgeving en met name de nieuwe gedragsregels. Daarbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan de gevolgen die de consument zal ondervinden bij de aanschaf van financiële producten en diensten, en aan de hem daarbij toekomende rechten.

De regering hoopt hiermee de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

De Minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager