

Vergaderjaar 2012–2013

33 575

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn 2011/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 houdende wijziging van de Richtlijnen 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG en 2009/138/EG betreffende het aanvullende toezicht op financiële entiteiten in een financieel conglomeraat (PbEU 2011, L 326) (Implementatiewet richtlijn financiële conglomeraten I)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 april 2013

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

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

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Inhoud van de richtlijn	2
Stresstest	5
Wijze van implementatie	6
Administratieve lasten en nalevingskosten	6
Consultatiereacties	7
Artikelsgewijs	7

De leden van de fracties van de VVD, de PVV, de SP en D66 hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen. De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wenselijk is gebleken de richtlijn financiële conglomeraten en enkele andere richtlijnen aan te passen, met name om de verschillende vormen van groepstoezicht beter op elkaar te laten aansluiten en om te komen tot een meer uniforme en risico gebaseerde toepassing van het aanvullende toezicht. Kan de regering

toelichten welke vormen van groepstoezicht er nu bestaan en wat er nu precies in het wetsvoorstel is aangepast zodat de verschillende vormen van groepstoezicht beter op elkaar aansluiten? De leden van de VVD-fractie lezen verder dat op een later moment de Europese Commissie voorstellen zal doen voor een meer fundamentele herziening van de richtlijn financiële conglomeraten. Deze leden vragen zich af wat voor de Europese Commissie aanleiding is geweest om door te gaan met deze richtlijn en niet te wachten op de fundamentele herziening van de richtlijn? Kan de regering aangeven wanneer de Europese Commissie komt met deze herziening?

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het ontwerp voor een Europees regelgevend kader voor financiële conglomeraten als een kleine maar belangrijke stap op weg naar een Europese Bankenunie. Deze leden vinden het positief dat met deze richtlijn in Europees verband meer aandacht is gekomen voor de concentratie- en besmettingsrisico's die zich in een financieel conglomeraat kunnen voortdoen. Deze leden hebben wel nog enkele verduidelijkende vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de noodzaak om lacunes in toezicht te dichten en beter op elkaar af te stemmen. Zij constateren dat door de regering specifieke risico's worden toegeschreven aan financiële conglomeraten die met deze wet moeten worden weggenomen. Deze leden missen echter een nadere analyse van de gevolgen van deze wet als die risico's worden ingedamd. Wordt daarmee het vormen van een financieel conglomeraat wellicht minder aantrekkelijk? Wordt een toe- of afname van het aantal verwacht? Daarnaast wordt als risico bestempeld dat kapitaal binnen de groep meerdere malen wordt gebruikt. Zal de onderliggende wet niet tot gevolg hebben dat bij sommige conglomeraten het kernkapitaal moet worden versterkt?

Inhoud van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat geconsolideerd toezicht op banken en aanvullend toezicht op verzekeraars voortaan van toepassing zal zijn op banken en verzekeraars die deel uitmaken van een financieel conglomeraat. Deze leden zijn bezorgd dat het risico op onbedoeld dubbel toezicht voor financiële conglomeraten nog niet helemaal is afgedekt ondanks dat de coördinerende toezichthouder kan bepalen welke eisen bij uitsluiting van toepassing zijn. Kan de regering aangeven hoe in het wetsvoorstel is geborgd dat dubbel toezicht is uitgesloten?

De leden van de VVD-fractie lezen dat bepalingen over informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld met betrekking tot verleende vergunningen en vrijstellingen in overeenstemming worden gebracht met het nieuwe Europees Stelsel voor financieel toezicht (ESRB). Deze leden vragen zich af hoe de richtlijn fico I gezien moet worden in relatie tot zowel de ESRB als het Europees banktoezicht dat in 2014 van start zal gaan? De leden van de VVD-fractie lezen dat de richtlijn fico I voorziet in de bevoegdheid voor de Europese toezichthouders om gemeenschappelijke richtsnoeren vast te stellen waardoor een meer eenvormige toepassing van de richtlijn financiële conglomeraten geborgd is. Waarom heeft de Europese Commissie niet gekozen voor een maximumharmonisatie in de richtlijn zodat verschillen in interpretatie en implementatie van de richtlijn door lidstaten wordt tegengegaan?

De leden van de VVD-fractie lezen dat onderdeel van de richtlijn is dat beheerders van alternatieve beleggingsfondsen (AIFM) op dezelfde manier worden behandeld als beheerders van instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (icbe's). Kan de regering aangeven of fico I

ook voor de Nederlandse pensioenuitvoerders gaat gelden aangezien pensioenuitvoerders in Nederland volgens de regering ook onder de AIFM vallen?

De leden van de PvdA-fractie willen allereerst informeren naar de mogelijkheden voor double leverage onder de fico I richtlijn. Het dubbele gebruik van kapitaal in het verzekeringsbedrijf en bankbedrijf leidde voor SNS Reaal tot problemen en maakte splitsing lastiger in de resolutiefase. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel lijkt het meerdere malen gebruiken van hetzelfde kapitaal in een financieel conglomeraat uit te sluiten. Kan de regering dit punt van de double leverage nader toelichten, welke regels zijn er gesteld? Zo ja, in hoeverre heeft dit een impact op de Nederlandse situatie?

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen de nadere regels in de fico I richtlijn over het aanwijzen van de coördinerende toezichthouder op een grensoverschrijdend financieel conglomeraat wordt aangewezen. Deze leden willen op dit punt wel een nadere toelichting van de regering, specifiek met betrekking tot de bevoegdheden van deze coördinerende toezichthouder in tijden van crisis en resolutie. Tevens willen de leden van de PvdA-fractie informeren voor welke financiële conglomeraten DNB naar alle waarschijnlijkheid als coördinerende toezichthouder wordt aangewezen en in welke colleges van toezichthouders DNB verder zitting heeft?

De leden van de PvdA-fractie signaleren dat grensoverschrijdend opererende financiële conglomeraten aan verschillende operationele eisen met betrekking tot waarderings- en risicobeleid kunnen worden onderworpen al naar gelang de lidstaat waar een bedrijfsonderdeel actief is. Dat onderstreept voor deze leden het belang van een single rulebook ook in het kader van een Europese Bankenuie met centrale toezichthouder. Hoe verhoudt de rol van coördinerende toezichthouder bij financiële conglomeraten zich tot deze nog te creëren centrale Europese toezichthouder? Kan de regering tevens toelichten op welke punten naar haar mening nog belangrijke stappen op weg naar een Europees single rulebook moeten worden gezet en in hoeverre de fico I richtlijn hieraan bijdraagt?

De leden van de PvdA-fractie willen informeren hoe de definitie van een financieel conglomeraat is vormgegeven; aan welke voorwaarden wordt getoetst alvorens een groep onder de fico I richtlijn valt? Is sprake van louter een toets op balansomvang of worden kwalitatieve factoren zoals juridische complexiteit en de aard van de internationale operaties ook meegenomen? De leden van de PvdA-fractie willen eveneens aandacht vragen voor shadow banking. In hoeverre is in de fico I richtlijn aandacht voor de stabiliteitsrisico's die gepaard kunnen gaan met beperkt gereuleerde financiële entiteiten als hedge funds of special purpose entities?

De leden van de PvdA-fractie steunen beter toezicht op financiële conglomeraten, maar willen wel aan de regering vragen in hoeverre in de nader te formuleren voorstellen voor een Europees resolutiemechanisme ook aandacht is voor de positie van financiële conglomeraten? Kunnen financiële conglomeraten zowel onder de coördinerende toezichthouder als onder de centrale toezichthouder (als voorzien in de bankenuie) vallen? Is hier sprake van onwenselijke overlap van bevoegdheden? In hoeverre is de scheidbaarheid in tijden van crisis reeds ook bij financiële conglomeraten die opereren als bank, verzekeraar en beleggingsinstelling geborgd?

De verschillende vormen van groepstoezicht worden door middel van fico I beter op elkaar afgestemd om overlap en lacunes te vermijden. Tevens wordt er middels fico I gekomen tot een meer uniforme en risico gebaseerde toepassing van het aanvullende toezicht. Op dit moment bestaan er verschillende regimes afhankelijk van de samenstelling van het financiële conglomeraat. De toepassing van het ene regime sluit toepassing van een ander regime uit. Deze situatie wordt ongedaan gemaakt. Ook is een bepaling opgenomen om eventueel te voorkomen dat financiële conglomeraten tegelijk aan gelijksoortige eisen van verschillende richtlijnen worden onderworpen. De leden van de PVV-fractie vragen of zich sinds het uitbreken van de kredietcrisis in Nederland situaties hebben voorgedaan waarmee de noodzaak om te komen tot dit wetsvoorstel wordt geïllustreerd, of waren het vooral situaties in andere Europese landen die noopten tot deze aanpassing?

Daarnaast bevat fico I nadere regels over de aanwijzing van de coördinerende toezichthouder (lead supervisor) en de samenwerking tussen de betrokken toezichthouders. De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering kan ingaan op de vraag hoe er bij het benoemen van toezichthouders van specifieke instellingen, wordt omgesprongen met de nationaliteit van de personen die het toezicht uitvoeren en managen. Is het de bedoeling dat een Italiaans financieel conglomeraat ook een Italiaanse «lead supervisor» toegewezen krijgt of juist niet? Zijn hier afspraken en richtlijnen voor, zo ja welke?

De leden van de SP-fractie constateren dat de coördinerende toezichthouder grote invloed heeft op welk toezichtregime doorslaggevend is. Ook kan deze toezichthouder indien er sprake is van overlap van soortgelijke eisen uit verschillende richtlijnen bepaalde eisen uitsluiten. Welke afwegingen mogen daarbij een rol spelen, vragen deze leden zich af. Een vaak aangedragen argument bij de vorming van financiële conglomeraten is dat door de toegenomen risicodeling er sprake is van een verbetering van de stabiliteit van de onderneming. In hoeverre kan de toezichthouder dit zien als een argument om bepaalde eisen uit te sluiten? Deze leden zouden dan ook graag nader onderbouwd zien waarom de discretionaire bevoegdheid van de coördinerende toezichthouder uiteindelijk niet zal leiden tot een ondergraving van het doel van deze wet en aanpalende wetgeving.

De leden van de SP-fractie constateren dat op een later moment de Europese Commissie een mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn zal voorstellen. Nu vallen bijvoorbeeld «special purpose vehicles»(SPV) er niet onder, lezen deze leden. Zij vragen zich af of het nu uitzonderen hiervan, terwijl het toezicht wordt verscherpt, niet leidt tot een toename van deze SPV's.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Europese toezichthouders door deze richtlijn gemeenschappelijke richtsnoeren kunnen vaststellen om een eenvormige toepassing van de richtlijn te waarborgen. Zij vragen zich af op welke wijze deze toekomstig vast te stellen richtsnoeren mogelijk noodzaken tot aanpassing van deze wet. Of is het zo dat de keuze om sommige onderdelen van deze wet nader in te vullen per ministeriele regeling daarvoor bedoeld is? En in hoeverre kan het vaststellen van gemeenschappelijke richtlijnen ertoe leiden dat er geen aanvullende eisen door Nederland aan haar financiële conglomeraties kunnen worden gesteld?

De leden van de SP-fractie constateren dat met de onderliggende wet één van de vier berekeningsmethoden voor kapitaaltoereikendheid op groepsniveau vervalt. Graag zouden zij vernemen wat daarvan de precieze

achtergrond is en waarom de andere berekeningsmethoden wel als voldoende prudent worden beschouwd.

De leden van de D66-fractie constateren dat de richtlijn fico I voorziet in de bevoegdheid voor de Europese toezichthouders om gemeenschappelijke richtsnoeren vast te stellen, waardoor een meer eenvormige toepassing van de richtlijn financiële conglomeraten gewaarborgd wordt. Kan de regering toelichten wat deze richtsnoeren inhouden?

Stresstest

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een verplichte stresstest voor financiële conglomeraten als geheel omdat daarbij te hanteren gemeenschappelijke criteria op dit moment ontbreken. Genoemde leden vinden dit een gemiste kans omdat stresstesten in deze tijd van cruciaal belang zijn voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Kan de regering aangeven waarom de te hanteren gemeenschappelijke criteria voor de stresstesten nog niet gereed waren bij de totstandkoming van deze richtlijn? Worden de verplichte stresstesten voor financiële conglomeraten als geheel wel meegenomen bij de fundamentele herziening van de richtlijn?

De leden van de PvdA-fractie wensen een nadere toelichting van de regering waarom niet is gekozen voor een verplichte stresstest. De Raad van State is helder dat de fico I richtlijn de ruimte laat om ook in de afwezigheid van gemeenschappelijke normen een nationale stresstest verplicht te stellen. Zonder gemeenschappelijk Europese normen kunnen de voorwaarden van een stresstest verschillen per uitvoerende toezichthouder. Het lijkt de leden van de PvdA-fractie juist opportuun dat de Nederlandse toezichthouder hierin een leidende rol vervult door het ontwikkelen van een rigoureuze en verplichte stresstest die als Nederlandse best practice kan dienen in het overleg met de European Systemic Risk Board ter vaststelling van meer definitieve normen. Hoe beoordeelt de regering de verplichtstelling van een stresstest voor de Nederlandse toezichthouder, temeer daar stresstests ook een belangrijke rol gaan spelen in de aanloop en toekomst van de Europese bankenunie en van goed uitgevoerde stress tests een positief vertrouwenseffect kan uitgaan?

Lidstaten kunnen de aangewezen coördinerende toezichthouder verplichten – aanvullend op stresstests voor bank- en verzekeringssubgroepen – te zorgen voor adequate en regelmatige stresstests voor financiële conglomeraten. Dit wetsvoorstel voorziet nog niet in verplichte stresstests voor een financieel conglomeraat als geheel, daarvoor ontbreken nog de daarbij te hanteren gemeenschappelijke criteria. Naar de mening van de leden van PVV-fractie is dit een zwakke plek in het wetsvoorstel. Welke lidstaten kunnen precies welke coördinerende toezichthouders verplichten om te zorgen voor adequate regelmatige stresstests voor financiële conglomeraten? Kan de Nederlandse regering bijvoorbeeld de coördinerend toezichthouder van Banco Santander of Deutsche Bank een dergelijke verplichting opleggen? De leden van de fractie van de PVV lezen in de memorie van toelichting op pagina 3 dat lidstaten de coördinerende toezichthouder kunnen verplichten – aanvullend op stresstests voor bank- en verzekeringssubgroepen – te zorgen voor adequate en regelmatige stresstests voor financiële conglomeraten. Tegelijkertijd voorziet dit wetsvoorstel niet in verplichte stresstests voor een financieel conglomeraat als geheel. Kan de regering toelichten wat dit onderscheid in de praktijk betekent?

De leden van de SP-fractie constateren dat een verplichte stresstest nog niet is opgenomen in de wet vanwege het vooralsnog ontbreken aan

gemeenschappelijke Europese richtsnoeren. Wel biedt de wet daartoe de mogelijkheid. Zij vragen zich af of alle in Nederland gevestigde financiële conglomeraten überhaupt zijn onderworpen aan een dergelijke test en of op korte termijn daar nog plannen voor zijn. En is de regering van mening dat zodra deze richtsnoeren er zijn de wet daarop dient te worden aangepast?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering er voor gekozen heeft om geen verplichte stresstests in het wetsvoorstel op te nemen, omdat gemeenschappelijke criteria hiervoor ontbreken. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten waarom dit een verplichte stresstest onmogelijk maakt. Tevens vragen deze leden of andere lidstaten wel kiezen voor verplichte stresstests.

Wijze van implementatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat in dit wetsvoorstel, waar dienstig, gebruik is gemaakt van dynamische verwijzingen naar de achterliggende richtlijnen. Het voordeel is dat dit er voor zorgt dat op een directe manier een richtlijn exact wordt omgezet in nationale wetgeving. Genoemde leden willen weten of alle andere Europese lidstaten de richtlijn ook op deze wijze implementeren in wetgeving? De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd dat indien dit niet het geval is, andere Europese lidstaten de richtlijn soepeler implementeren in hun nationale wetgeving dan Nederland doet. Kan de regering bevestigen dat dit geenszins het geval kan zijn en dat deze risico's in de richtlijn zijn afgedekt?

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor zover van toepassing richtlijnbevestigingen die betrekking hebben op de wijze waarop de Nederlandsche Bank haar prudentiële toezichttaak uitoefent of de samenwerking van de Nederlandse toezichthouders met buitenlandse toezichthoudende instanties geïmplementeerd worden bij ministeriële regeling. Kan de regering toelichten waarom gekozen wordt om deze twee zaken te regelen via ministeriële regeling?

De leden van de PvdA-fractie willen informeren naar de implementatetermin voor het richtlijnvoorstel. Deze leden onderschrijven de wenselijkheid van een snelle implementatie. Begrijpen zij het goed dat op 10 juni 2013 de fico I richtlijn in Nederland van kracht wordt? In hoeverre is de financiële sector reeds voorbereid op de implementatie van deze richtlijn?

Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de VVD-fractie lezen dat volgens de meest recente, door de Europese Commissie gepubliceerde lijst er thans vijf financiële conglomeraten zijn met zetel in Nederland zijn. Kan de regering aangeven welke financiële conglomeraten in Nederland onder de richtlijn gaan vallen, wat hun balanstotaal is en hoe groot hun aandeel is in bancaire activiteiten en verzekeringen? De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het toezicht zit indien er dochterondernemingen zijn in Nederland, die vallen onder een financieel conglomeraat met een hoofdzetel in een andere lidstaat? Kan de regering ook ingaan hoe wordt omgegaan met financiële conglomeraten die ook internationaal acteren buiten Europa?

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina 5 van de memorie van toelichting dat de richtlijn naar verwachting in zeer beperkte mate zal leiden tot een toename van administratieve lasten en overige nalevingskosten. Met betrekking tot de kosten bestaat er een onderscheid tussen administratieve lasten en nalevingskosten van inhoudelijke aard. De administratieve lasten bevatten de kosten die financiële ondernemingen

moeten maken om aan de uit de richtlijn voortvloeiende informatieverplichtingen te voldoen. De inhoudelijke kosten zijn bijvoorbeeld de kosten die gemaakt moeten worden voor het berekenen van de solvabiliteitsvereisten.

Is er informatie uit de sector, of onafhankelijke informatie beschikbaar over de administratieve en overige nalevingskosten van het wetsvoorstel? De leden van de PVV-fractie zien graag dat ook de sector zelf een inschatting maakt van de beoogde uitvoeringskosten van het wetsvoorstel. Ook een onafhankelijk oordeel wordt door de leden van de fractie van de PVV op prijs gesteld, omdat dergelijke kosten vaak ernstig worden onderschat.

Consultatiereacties

Middels internetconsultatie zijn ook marktpartijen en andere belanghebbenden in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren op het wetsvoorstel. Zij hebben daar echter geen gebruik van gemaakt, zo blijkt uit de memorie van toelichting. De leden van de PVV-fractie vernemen graag of het de regering bekend is waarom marktpartijen en andere belanghebbenden, ervan hebben afgezien om commentaar te leveren op het wetsvoorstel.

Artikelsgewijs

De leden van de D66-fractie constateren dat er in diverse artikelen is bepaald dat de Nederlandsche Bank in overeenstemming met andere relevante toezichthoudende instanties moet handelen. Kan de regering toelichten wat er gebeurt als de Nederlandsche Bank en de andere relevante toezichthoudende instanties niet tot overeenstemming komen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De adjunct-griffier van de commissie,
Maas