



EUROPESE CENTRALE BANK

## ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 7 juni 2004

**op verzoek van het Nederlandse Ministerie van Financiën inzake een  
Voorstel Wet op het financieel toezicht**

(CON/2004/21)

1. Op 6 mei 2004 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van het Nederlandse Ministerie van Financiën voor een advies inzake het *Voorstel Wet op het financieel toezicht* (hierna het ‘wetsontwerp’ te noemen).
2. De bevoegdheid van de ECB om een advies uit te brengen is gebaseerd op artikel 2, lid 1, sub ten derde, vijfde en zesde van de Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen<sup>1</sup>, aangezien het wetsontwerp bepalingen omvat omtrent nationale centrale banken (NCB's), betalings- en afrekeningsystemen en op financiële instellingen toepasselijke regels voorzover die wezenlijk van invloed zijn op de stabiliteit van de financiële instellingen en markten. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur van de ECB dit advies aangenomen.
3. Voorheen was De Nederlandsche Bank (DNB) belast met het toezicht op krediet- en beleggingsinstellingen, terwijl de Stichting Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) belast was met het toezicht op verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen en de Autoriteit Financiële Markten (AFM, voorheen STE) belast was met het toezicht op effecteninstellingen en markten. Uit hoofde van het nieuwe functionele model dat het wetsontwerp introduceert, zullen DNB en PVK na te zijn gefuseerd onder de naam DNB, verantwoordelijk zijn voor prudentieel toezicht op de gehele financiële sector. De AFM zal verantwoordelijk zijn voor gedragstoezicht en zich richten op het verzekeren van ordelijke en transparante financiële marktprocessen, heldere relaties tussen marktpartijen en een zorgvuldige behandeling van consumenten.

De in de Nota voorgestelde hervormingen worden in twee fasen gerealiseerd. De eerste fase betreft de aanpassing van bepaalde wetten en het afsluiten van convenanten tussen de twee toezichthouders ter herverdeling van hun respectieve toezichthoudende verantwoordelijkheden. Deze fase werd in september 2002 afgerond. In de tweede fase wordt andere wetgeving aangepast om met deze nieuwe situatie rekening te houden. Het eerste rechtsinstrument dat in deze fase werd

---

<sup>1</sup> PB L 189 van 3.7.1998, blz. 42.

voorgesteld is het voorstel van wet houdende bepalingen in verband met de fusie van DNB en de PVK, aangaande welke de ECB in oktober 2003 werd geraadpleegd (CON/2003/23)<sup>2</sup>. De ECB verwijst naar dit Advies in verband met het gestelde ten aanzien van de rol van DNB in het prudentieel toezicht en de bescherming van de kwaliteit van toezicht bij een gelijktijdige verlaging van de administratieve kosten. In dit Advies richt de ECB zich slechts op aangelegenheden die voortvloeien uit het deel van het wetsontwerp ten aanzien van welke zij wordt geraadpleegd.

Het wetsontwerp bestaat uit vijf delen. Deel één bestaat uit algemene bepalingen; deel twee behelst prudentieel toezicht; deel drie behandelt gedragstoezicht; deel vier betreft toezicht op infrastructuur; en deel vijf omvat slot- en overgangsbepalingen. Deel twee deelt de verantwoordelijkheid inzake prudentieel toezicht toe aan DNB, terwijl de verantwoordelijkheid inzake gedragstoezicht uit hoofde van deel drie wordt toegeedeeld aan AFM. Uit hoofde van deel vier is toezicht op infrastructuur een tussen DNB en AFM gedeelde bevoegdheid. De onderhavige raadpleging van de ECB betreft uitsluitend deel één.

4. De ECB verwelkomt dat de Nederlandse autoriteiten, na een grondige verkenning van de uiteenlopende benaderingen in de andere lidstaten en elders, hebben besloten tot een functionele verdeling van taken aangaande het toezicht op de financiële sector. Op basis van het functionele model, beoogt het wetsontwerp met name de volgende toedeling van regulerende en toezichthoudende taken: DNB zal verantwoordelijk zijn voor het verzekeren van financiële stabiliteit en de prudentiële regulering en het toezicht op de gehele financiële sector, terwijl AFM verantwoordelijk zal zijn voor gedragstoezicht zoals boven beschreven. Deze toedeling van taken geeft blijk van een zeer goed inzicht in de huidige ontwikkelingen inzake het financiële systeem en wijst het toezicht op deze evoluerende markt doeltreffend toe, onder volledige erkenning van de essentiële DNB-rol in het bevorderen van de veiligheid en soliditeit van financiële instellingen en de stabiliteit van het financiële systeem als geheel.

De ECB verwelkomt het voorgestelde institutionele kader, met name voorzover het een functioneel model voorstaat dat de instrumenten en verantwoordelijkheden van financiële regulering en toezicht indeelt rond twee primaire overheidsdoelstellingen op dit gebied, te weten: (i) DNB krijgt een duidelijke doelstelling inzake financiële stabiliteit opgedragen en haar worden uitgebreide toezichtsverantwoordelijkheden toegeedeeld ten aanzien van individuele financiële instellingen; en (ii) de AFM krijgt als belangrijkste taak gedragstoezicht toegeedeeld. De nieuwe structuur erkent het toenemende belang van financiële groepen die uiteenlopende financiële diensten verlenen. Ter regeling van de specifieke prudentiële aangelegenheden in verband met die groepen en ten einde gelijke concurrentieomstandigheden tussen de concurrerende tussenpersonen te verzekeren, is een doeltreffende coördinatie tussen toezichthoudende beleidsvormen en regulering in alle sectoren van financiële activiteiten eveneens vereist.

---

<sup>2</sup> De raadpleging van de ECB ten aanzien van deze wet betrof de formele fusie van de twee instellingen tot één autoriteit. De reikwijdte van haar niet met het ESCB verbandhoudende taken dient formeel te worden gedefinieerd in het Voorstel Wet op het financieel toezicht. Het wetsontwerp inzake de fusie is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer.

Voor wat betreft de ECB erkent deze aanpak de onderscheidende aard van de twee doelstellingen financiële stabiliteit en beleggersbescherming, daarbij rekening houdende met de aard van systeemrisico's, waarvan de omvang toeneemt vanwege de nauwe banden tussen kredietinstellingen, verzekeringsmaatschappijen, beleggingsinstellingen en pensioenfondsen. Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat financiële stabiliteit en beleggersbescherming complementaire doelstellingen zijn, die de daarmee belaste autoriteiten consistent moeten nastreven en waarbij beide autoriteiten nauw moeten samenwerken.

5. In zijn algemeenheid strekt het de ECB tot zorg dat de Minister van Financiën ten aanzien van de toezichthoudende autoriteiten meer invloed krijgt. De ECB verwelkomt dat de toezichthouders voor hun optreden verantwoording dienen af te leggen, daar zulks hen meer zal aansporen, de hoogst mogelijke toezichtsstandaarden te handhaven. De ECB begrijpt dat de rol van de Minister gestoeld zal blijven op het principe van 'toezicht op afstand'. Dit principe garandeert relatieve autonomie van de toezichthouders, hetgeen impliceert dat de Minister van Financiën, indien zijn verantwoordelijkheid 'op afstand' zulks vereist, slechts een onderzoek zal instellen naar de toereikendheid van de wet of naar de manier waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. De Minister van Financiën ziet toe op de toezichtsuitoefening en dient adequaat te kunnen beoordelen hoe de toezichthouder de wet implementeert of zulks heeft gedaan. Zulks betekent evenwel dat die verantwoording niet van toepassing kan zijn op de met het ESCB verbandhoudende functies van DNB. Enerzijds wordt onderkend dat het wetsontwerp in geen enkel opzicht beoogt aan deze taken te raken, desalniettemin zou de ECB een uitdrukkelijke verklaring over de reikwijdte van dit belangrijke beginsel op prijs stellen. Voorts ware het dienstig, indien het wetsontwerp in artikel 1, lid 2, onder l) een vergelijkbare kwalificatie zou opnemen.
6. Artikel 1, lid 1 onder a) van deel één zal een aantal belangrijke algemene definities omvatten. Momenteel is de lijst van definities onvolledig. De ECB merkt op dat de memorie van toelichting vermeldt dat het wetsontwerp alleen die definities zal omvatten die ingevolge dit wetsontwerp anders geformuleerd moeten worden dan bestaande definities in andere rechtsinstrumenten. De ECB benadrukt dat alle termen en definities, bijvoorbeeld elektronisch geld, bijkantoor, gekwalificeerde deelneming en kredietinstelling overeen dienen te stemmen met de reeds vigerende in EU-verordeningen of -richtlijnen, zoals onder meer, de geconsolideerde bankenrichtlijn<sup>3</sup>, de richtlijn elektronisch geld<sup>4</sup> en de richtlijn betreffende markten in financiële instrumenten<sup>5</sup>.
7. Artikel 1, lid 2 van deel één detailleert het budgettaire kader voor de toezichthoudende instellingen in het wetsontwerp. Het wetsontwerp verlangt dat beide toezichthoudende instellingen bij de

---

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000, betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, PB L 126 van 26.5.2000, blz. 1.

<sup>4</sup> Richtlijn 2000/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, PB L 275 van 27.10.2000, blz. 39.

<sup>5</sup> Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de Richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG van de Raad en van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 93/22/EEG van de Raad, PB L 145 van 30.4.2004, blz. 1.

Minister van Financiën hun begroting met betrekking tot overeenkomstig delen twee tot en met vier uitgevoerde toezichthoudende taken ter instemming indienen. Het verdient opmerking dat het convergentierapport 1998 van het Europees Monetair Instituut (EMI) stelt dat indien derden, met name de regering, direct dan wel indirect de vaststelling van een NCB-begroting kunnen beïnvloeden, de relevante statutaire bepalingen ter vrijwaring dienen te bepalen dat zulks het uitoefenen op zich van met het ESCB verbandhoudende NCB-taken onverlet laat. De ECB acht het essentieel dat de instemming van de Minister is beperkt tot de begroting voor toezichthoudende taken en zou willen aanbevelen dat instemming voor de begroting van met het ESCB verbandhoudende DNB-taken expliciet wordt uitgesloten.

Uit hoofde van artikel 1, lid 2, onder 1) is de Minister van Financiën bevoegd inlichtingen te verlangen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van algemene beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften, voorzover deze betrekking hebben op het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht in gevolge het wetsontwerp. De ECB merkt op dat de huidige wetgeving betreffende financieel toezicht een gelijksoortige bepaling bevat. De ECB begrijpt dat deze bepaling niet van toepassing is op met het ESCB verbandhoudende DNB-taken. Artikel 18, lid 2 van de Bankwet 1988 stipuleert reeds dat DNB gehouden is de Minister van Financiën inlichtingen te verstrekken, indien zulks verlangd wordt. De verplichting wordt evenwel gekwalificeerd door het vereiste dat rekening moet worden gehouden met de relevante bepalingen van het Verdrag en de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank.

8. Artikel 1, lid 2, onder h) van deel één vereist dat elke voorgenomen statutenwijziging van de toezichthoudende autoriteiten ter voorafgaande instemming aan de Minister van Financiën wordt voorgelegd. De huidige tekst van deze bepaling strookt niet met artikel 108 van het Verdrag voorzover zulks DNB aangaat. Krachtens artikel 108 van het Verdrag is het een NCB noch enig lid van hun besluitvormende organen toegestaan bij de uitoefening van de bevoegdheden en het vervullen van de taken en plichten die bij het Verdrag en de ESCB/ECB statuten zijn opgedragen, instructies te vragen dan wel te aanvaarden van onder meer regeringen van een lidstaat of van enig ander orgaan. De ECB onderkent dat de Regering betrokken zal zijn bij iedere voorgenomen wijziging van de DNB-statuten, zulks in de hoedanigheid van enig aandeelhouder van DNB. Dit artikel dient evenwel niet te gelden voor wijzigingen van de DNB-statuten die met het ESCB verbandhoudende DNB-taken betreffen, of zowel met het ESCB verbandhoudende DNB-taken, alsook niet met het ESCB verbandhoudende DNB-taken betreffen.
9. De ECB begrijpt dat de bepalingen inzake internationale samenwerking en geheimhoudingsplicht zullen stipuleren dat DNB kan samenwerken met toezichthouders van derde landen en op basis van wederkerigheid gegevens kan uitwisselen, indien aan alle overige voorwaarden is voldaan. De ECB begrijpt dat de uitleg van deze bepalingen geschiedt overeenkomstig de relevante bepalingen van de DNB-statuten en de Bankwet 1998, die verzekeren dat DNB voldoet aan de Verdragsverplichtingen en de verplichtingen inzake de ESCB/ECB-statuten.

De ECB merkt op dat het ontwerpartikel 1, lid 5, onder 1), sub f) DNB en AFM zou toestaan vertrouwelijke gegevens uit te wisselen met de ECB, een buitenlandse centrale bank of een andere buitenlandse instantie, voorzover zulks dienstig is voor de uitvoering van de ‘monetaire taak’ van de ECB, een buitenlandse centrale bank of een andere buitenlandse instantie. De formulering van dit deel van dit artikel lijkt niet ruim genoeg te zijn. De term ‘monetaire taak’ zou eng kunnen worden uitgelegd onder uitsluiting van de taken van de ECB en de EU-NCB’s op het gebied van ‘de goede werking van het betalingsverkeer’ en het bijdragen tot ‘een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel’. Ter verzekering van een optimale uitwisseling van gegevens op dit gebied zou de ECB een herformulering van artikel 1, lid 5, onder 1), sub f) willen aanbevelen met een expliciete verwijzing naar alle ‘met het ESCB verbandhoudende taken’.

10. De ECB merkt op dat vanwege de verschillende tijdschema’s voor het opstellen van de vijf delen van het wetsontwerp het momenteel niet mogelijk is een alomvattend advies op te stellen dat de volledige hervorming van het toezichthoudende kader bestrijkt. De ECB vult dit Advies gaarne aan, ingevolge haar raadpleging inzake de overige delen.
11. De ECB bevestigt er geen bezwaar tegen te hebben dat de bevoegde nationale autoriteiten dit Advies naar hun goeddunken aan het publiek beschikbaar stellen. Dit Advies wordt zes maanden na goedkeuring gepubliceerd op de website van de ECB.

Gedaan te Frankfurt am Main, 7 juni 2004.

*[getekend]*

*De President van de ECB*

Jean-Claude TRICHET