

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Koningin

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

FM/2013/246 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 14 februari 2013

Betreft: voorstel van wet tot 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 201 1, L 326) (Implementatiewet richtlijn financiële conglomeraten I)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2012, nr.12.003112, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 februari 2013, nr. W06.12.0510/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen die naar haar oordeel enige aanpassing van het voorstel wenselijk maken. Onderstaand zal de volgorde van opmerkingen zoals de Afdeling in haar advies hanteert worden aangehouden.

1. Aanwijzing van DNB als coördinerend toezichthouder

a. Op grond van artikel 10 van de richtlijn financiële conglomeraten wordt de toezichthouder die de relevante vergunning heeft verleend als coördinator aangewezen. Op grond van het deel Markttoegang financiële ondernemingen Wft zal dat voor beleggingsondernemingen en beheerders veelal de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn. Omdat het aanvullend toezicht op financiële conglomeraten prudentieel van karakter is, adviseert de Afdeling alsnog uitdrukkelijk te bepalen dat voor de toepassing van artikel 10 van de richtlijn financiële conglomeraten, DNB moet worden beschouwd als de vergunningverlenende toezichthouder voor beleggingsondernemingen en beheerders.

Conform het advies van de Afdeling is in artikel II, onderdeel K, artikel 3:290 (nieuw) aangevuld met de bepaling dat DNB voor de toepassing van artikel 10 van de richtlijn financiële conglomeraten moet worden beschouwd als de vergunningverlenende toezichthouder voor beleggingsondernemingen en beheerders.

b. Artikel 3:275 Wft (nieuw) bepaalt dat DNB het geconsolideerd toezicht uitoefent op banken en beleggingsondernemingen indien dat volgt uit de artikelen 125 en 126 van de herziene richtlijn banken. In de herziene richtlijn banken wordt, op dezelfde wijze als in de richtlijn financiële conglomeraten, bepaald dat het geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend door de toezichthouder die de relevante vergunning heeft verleend. In het voorstel is niet geregeld dat ook voor de toepassing van de artikelen 125 en 126 van de herziene richtlijn banken DNB moet worden beschouwd als de toezichthouder die in Nederland een vergunning heeft verleend aan een beleggingsonderneming. De Afdeling meent dat dit laatste ook voor de toepassing van de artikelen 125 en 126 van de herziene richtlijn banken uitdrukkelijk dient te worden bepaald.

Conform het advies van de Afdeling is in artikel 3:275 Wft (nieuw) eveneens een bepaling opgenomen dat DNB moet worden beschouwd als de vergunningverlenende toezichthouder voor beleggingsondernemingen en beheerders.

2. Stresstests bij financiële conglomeraten

Artikel 2, onderdeel 9, van de richtlijn fico I bepaalt dat lidstaten de coördinerende toezichthouder kunnen verplichten te zorgen voor adequate en regelmatige stresstests voor financiële conglomeraten. Het voorstel voorziet echter niet in verplichte stresstests. Het is volgens de toelichting aan de coördinator om te beslissen over de wenselijkheid, de parameters en de timing van een stresstest voor het betrokken financieel conglomeraat. In de toelichting wordt de keuze om af te zien van het verplichtstellen van stresstests gemotiveerd door verwijzing naar het ontbreken van gemeenschappelijke criteria. Ingevolge de richtlijn fico I kunnen de Europese toezichthouders, in samenwerking met het Europees Comité voor systeemrisico's, aanvullende parameters ontwikkelen om de specifieke risico's die aan financiële conglomeraten zijn verbonden, te identificeren. De Afdeling merkt op dat deze aanvullende parameters in de eerste plaats worden ontwikkeld met het oog op EU-wijde stresstests, waarvoor geldt dat gemeenschappelijke criteria noodzakelijk zijn. Dit laatste geldt echter niet onmiddellijk ook voor 'nationale' stresstests. De richtlijn fico I laat uitdrukkelijk de mogelijkheid open om ook zonder gemeenschappelijke normen stresstests verplicht te stellen.

Gelet op het belang van stresstests voor het risicomanagement en het toezicht adviseert de Afdeling de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting aangevuld. Er is niet voor gekozen stresstests verplicht te stellen, maar dit over te laten aan DNB. Hierdoor kan DNB zelf beoordelen of voor een financieel conglomeraat als geheel een stresstest nodig is gezien mogelijke specifieke risico's die verbonden zijn aan het conglomeraat.

3. Reikwijdte van het toezicht op financiële conglomeraten

Het in artikel II, onderdeel K, voorgestelde nieuwe artikel 3:291 Wft heeft betrekking op de reikwijdte van het door DNB, in de hoedanigheid van coördinator, uit te oefenen toezicht op de gereguleerde entiteiten in een financieel

conglomeraat. De voorgestelde tekst komt deels overeen met het thans geldende artikel 3:292 Wft. In het vijfde lid van artikel 3:291 (nieuw) Wft wordt een regeling getroffen voor de situatie dat van een bepaald financieel conglomeraat een ander financieel conglomeraat deel uitmaakt. In dat geval is ingevolge het voorgestelde artikel 3:291, vijfde lid, Wft het aanvullend toezicht slechts van toepassing op het laatstgenoemde conglomeraat.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2013/246 U

De Afdeling stelt vast dat in het thans geldende artikel 3:292, achtste lid, Wft is bepaald dat het aanvullend toezicht van toepassing is op het gehele financiële conglomeraat. De nu voorgestelde inhoudelijke aanpassing wordt niet toegelicht. De Afdeling meent dat het niet onmiddellijk in de rede ligt om, indien van een financieel conglomeraat een ander financieel conglomeraat deel uitmaakt, daarmee 'automatisch' af te zien van toezicht op het gehele financieel conglomeraat.

De opmerking van de Afdeling is juist. Artikel 3:291, vijfde lid, (nieuw) is in overeenstemming gebracht met het thans geldende artikel 3:292, achtste lid. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de formulering van het zesde lid aan te passen, om de bedoeling ervan te verduidelijken.

4. Het geconsolideerd toezicht op banken en beleggingsondernemingen

In het in artikel III, onderdeel E, te wijzigen artikel 3:276 Wft wordt, kort gezegd, bepaald op welke entiteiten DNB geconsolideerd toezicht houdt.

a. Artikel 3:276, eerste lid, Wft bepaalt dat geconsolideerd toezicht wordt gehouden op Nederlandse banken en beleggingsondernemingen die een dochter zijn van een Nederlandse financiële moederholding of gemengde financiële moederholding. Artikel 3:276, tweede lid, eerste volzin, Wft bepaalt dat in bepaalde gevallen eveneens geconsolideerd toezicht wordt gehouden op Nederlandse banken en beleggingsondernemingen die een dochter zijn van een financiële moederholding of gemengde financiële moederholding met zetel in een andere lidstaat. Het voorgestelde artikel 3:376, derde lid, tweede volzin, Wft bepaalt vervolgens dat indien een Nederlandse financiële moederholding of Nederlandse gemengde financiële moederholding als dochteronderneming zowel een beleggingsonderneming als een bank heeft, de eerste volzin slechts van toepassing is op de bank.

De Afdeling wijst erop dat artikel 3:276, derde lid, eerste volzin, Wft ziet op, kort gezegd, Nederlandse dochterondernemingen van een buitenlandse holding. De tweede volzin van artikel 3:276, derde lid, Wft ziet echter op dochterondernemingen van een Nederlandse holding. Beide onderdelen sluiten aldus niet goed op elkaar aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de formulering van artikel 3:276, derde lid, aangepast om de door de Afdeling geconstateerde onduidelijkheid weg te nemen.

b. Blijkens de toelichting strekt artikel 3:276 Wft tot uitvoering van artikel 71, tweede lid, van de herziene richtlijn banken. De Afdeling leidt hieruit af dat is beoogd om met artikel 3:276, eerste lid, en tweede lid, eerste volzin, Wft de eerste alinea van artikel 71, tweede lid, van de herziene richtlijn banken te implementeren. Met de tweede volzin van artikel 3:276, tweede lid, Wft wordt beoogd de tweede alinea van artikel 71, tweede lid, van de herziene richtlijn banken om te zetten.

Ziet de Afdeling het goed, dan wordt artikel 71, tweede lid, tweede alinea, van de herziene richtlijn banken door het voorstel niet volledig omgezet. Artikel 71, tweede lid, tweede alinea, van de herziene richtlijn banken bepaalt, kort gezegd, op welke dochteronderneming het geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend indien een holding meerdere banken of beleggingsondernemingen als dochterondernemingen heeft. Het voorgestelde artikel 3:276 Wft bepaalt thans dat indien sprake is van een holding die zowel een bank als een beleggingsonderneming als dochterondernemingen heeft, het geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend op de bank. Het voorstel voorziet niet in een regel die bepaalt op welke dochteronderneming het geconsolideerd toezicht wordt uitgeoefend indien een holding enkel meerdere banken dan wel meerdere beleggingsondernemingen als dochterondernemingen heeft. De Afdeling meent dat artikel 71, tweede lid, tweede alinea, van de herziene richtlijn banken ook op deze laatste situatie betrekking heeft.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 3:276, vierde lid, een volzin toegevoegd die voorziet in de mogelijkheid dat een holding alleen meerdere banken dan wel alleen meerdere beleggingsondernemingen als dochterondernemingen heeft.

5. Verhouding tot Implementatiewet richtlijn Solvabiliteit II

De onderhavige implementatie van de richtlijn fico I heeft gevolgen voor onderdelen van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II. De toelichting merkt over de verhouding van het onderhavige voorstel met de implementatiewet het volgende op: 'Nu duidelijk is geworden dat de implementatiedatum voor de richtlijn solvabiliteit II zeer waarschijnlijk wordt verschoven naar 1 januari 2016, moet in artikel II worden uitgegaan van de tekst van de Wft zoals deze luidt voor de inwerkingtreding van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II. Voor een goede werking van het onderhavige wetsvoorstel is het tevens noodzakelijk dat enkele onderdelen van de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II vervroegd (dus eerder dan de rest van de wet) in werking treden, dan wel in dit wetsvoorstel worden meegenomen.'

De Afdeling merkt als aanvulling hierop op dat ook de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II op onderdelen aanpassing vergt. De Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II gaat immers uit van de huidige tekst van de Wft, die, indien het onderhavige voorstel eerder in werking treedt dan 1 januari 2016, op dat moment al gewijzigd zal zijn. De Afdeling wijst in dat verband, bij wijze van voorbeeld, op het feit dat in het voorgestelde artikel II, onderdeel K, de thans geldende paragrafen 3.6.4.1 en 3.6.4.2 Wft worden vervangen door een nieuwe paragraaf 3.6.4.1 Wft. De Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II wijzigt echter op onderdelen artikelen in de thans geldende paragrafen. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de noodzaak om de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II aan te passen.

De Afdeling constateert terecht dat de Implementatiewet richtlijn solvabiliteit II als gevolg van de latere inwerkingtreding van die wet op onderdelen zal moeten worden aangepast. Conform het advies van de Afdeling is de toelichting op dat punt aangevuld.

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2013/246 U

De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem