
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 783

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2034 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende het prudentiële toezicht op beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijnen 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU en 2014/65/EU (PbEU 2019, L 314), alsmede in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/2033 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 575/2013, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 806/2014 (PbEU 2019, L 314) (Implementatiewet richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen)

B**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 september 2021

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

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen. De leden van de FVD-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de FVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en ontvangen graag over twee onderwerpen nadere informatie. Het betreft ten eerste de invoering van een eigen 'Nederlandse kop' op een Europese richtlijn en ten tweede de mogelijke verwarring tussen de rollen van twee toezichthouders, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB).

2. Invoering van nationaal beleid op Europese richtlijn

In het wetsvoorstel kiest de minister van Financiën ervoor de prudentiële regels ook van toepassing te laten zijn op beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's, voor zover deze beleggingsdiensten verlenen. Dit is een afwijking van de basis van de richtlijn. Graag ontvangen de leden van de FVD-fractie een toelichting waarom de regering nationaal beleid toevoegt aan een wetsvoorstel dat dient ter implementatie van een Europese richtlijn, en deze leden verzoeken de regering om in dat antwoord aandacht te besteden aan a) de opmerking van de Raad van State dat het onderwerp 'nationaal prudentieel regime beheerders' een "afzonderlijke en hernieuwde afweging ten gronde verdient"¹ en aan b) het feit dat Nederlandse instellingen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk zwaardere eisen en lasten opgelegd krijgen dan instellingen in andere EU-lidstaten, waardoor een concurrentienadeel ontstaat.

De leden van de FVD-fractie verwijzen in hun vragen naar de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen gelijkschakeling in de prudentiële vereisten die gelden voor beheerders van beleggingsinstellingen en beheerders van icbe's die tevens beleggingsdiensten verlenen met de prudentiële vereisten die gelden voor beleggingsondernemingen, die dezelfde diensten verlenen.

¹ Kamerstukken II, 2020-2021, 35783, nr. 4, blz. 4

Deze gelijkschakeling bestaat reeds naar huidig recht en is reeds terug te vinden in de voorlopers van de Wet op het financieel toezicht (Wft).² Op dit moment gelden voor de betreffende beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's, wanneer zij beleggingsdiensten verlenen, de prudentiële vereisten die voortvloeien uit de verordening en richtlijn kapitaalvereisten³, zoals die ook gelden voor beleggingsondernemingen.⁴ Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen deze gelijkschakeling te handhaven, nu de risico's die zijn verbonden aan het verlenen van beleggingsdiensten gelijk zijn, ongeacht door welk type instelling deze diensten worden verleend. Deze risico's worden door het nieuwe prudentiële kader voor beleggingsondernemingen op adequate en proportionele wijze geadresseerd.

De afdeling Advisering van de Raad van State stelt in haar advies met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel onder meer dat het in stand laten van voornoemde gelijkschakeling een afzonderlijke en hernieuwde afweging ten gronde vergt. Daarbij verwijst de afdeling Advisering onder meer naar vragen die in het kader van de openbare consultatie van het wetsvoorstel zijn gesteld, waaronder met betrekking tot het nut en de noodzaak van de gelijkschakeling en de proportionaliteit van de betreffende prudentiële vereisten.

Aan de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel en in het bijzonder aan het in stand laten van de genoemde gelijkschakeling in prudentiële vereisten ligt een zorgvuldige afweging ten grondslag. Zo is onder meer overwogen dat het nieuwe prudentiële regime voor beleggingsondernemingen beoogt te voorzien in een meer proportioneel kader, dat beter is toegesneden op de risico's die aan het verlenen van beleggingsdiensten zijn verbonden. De thans geldende regels, die voortvloeien uit de verordening en richtlijn kapitaalvereisten, zijn onvoldoende toegesneden op de specifieke risico's die aan het verlenen van beleggingsdiensten zijn verbonden en zijn op onderdelen te complex bevonden. Juist het handhaven van het bestaande prudentiële kader voor beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's die tevens beleggingsdiensten verlenen zou derhalve disproportioneel zijn. Bovendien zou het (volledig) loslaten van de bestaande gelijkschakeling niet goed te verenigen zijn met de risico's die aan het verlenen van beleggingsdiensten zijn verbonden, zich niet goed verhouden tot het uitgangspunt dat bij implementatie eerder gemaakte nationale keuzes zoveel mogelijk in stand worden gelaten en zou dit arbitragemogelijkheden tot gevolg hebben.

Ook is bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel zorgvuldig gekeken naar de gevolgen die het nieuwe prudentiële kader voor de betreffende beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's zou hebben. Daaruit is naar voren gekomen dat de kapitaalseisen die direct voortvloeien uit richtlijn en verordening (de pijler 1-vereisten) gemiddeld genomen licht zullen stijgen, maar dat deze stijging goed is op te vangen op basis van thans aanwezige buffers. Bovendien zullen de kapitaalseisen die gesteld worden naar aanleiding van interne risicoanalyses (de pijler 2-vereisten) naar verwachting dalen vanwege het feit dat de pijler 1-vereisten de prudentiële risico's voor het verlenen van beleggingsdiensten beter afdekken dan in de huidige situatie. Voor zover de afdeling Advisering van de Raad van State heeft verwezen naar onduidelijkheden die zouden voortvloeien uit het van overeenkomstige toepassing verklaren van de verordening op de betreffende beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's geldt dat deze vereisten specifiek voor deze beheerders in een regeling van de toezichthouder, de Nederlandsche Bank (DNB), zullen worden verduidelijkt. De totstandkoming van deze regeling zal voortvloeien uit het Implementatiebesluit prudentieel toezicht beleggingsondernemingen, dat thans in voorbereiding

² De gelijkschakeling in prudentiële vereisten is reeds terug te vinden in artikel 6, vierde lid, van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, één van de voorlopers van de Wet op het financieel toezicht.

³ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2013, L 176) en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

⁴ Deze gelijkschakeling is thans geregeld in artikel 1:19, tweede lid, Wft en is nader uitgewerkt in het Besluit prudentiële regels Wft.

is.⁵ Een concept van de toezichthouderregeling is in juli van dit jaar door DNB gepubliceerd voor consultatie.⁶

Tot slot dient te worden opgemerkt dat er, in tegenstelling tot hetgeen door de leden van de FVD-fractie wordt genoemd, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen concurrentienadeel ontstaat voor Nederlandse beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's die beleggingsdiensten verlenen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet immers niet in een wijziging in het Europees speelveld, nu ook naar huidig recht al sprake is van een gelijkschakeling met de prudentiële vereisten die gelden voor beleggingsondernemingen. Ook naar huidig recht bestaan er op dit punt reeds verschillen tussen lidstaten. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat er, in aanvulling op deze reeds bestaande verschillen, ook nog verschillen ontstaan tussen de toepasselijke vereisten voor deze beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's enerzijds en beleggingsondernemingen anderzijds, wanneer zij vergelijkbare diensten verlenen.

Daarnaast vragen de leden van de FVD-fractie of de regering ook in een breder kader kan aangeven op basis van welke criteria wel of niet nationaal beleid wordt toegevoegd bij de implementatie van een Europese richtlijn en of zij daarbij kan aangeven hoe dit zich verhoudt tot de door een richtlijn nagestreefde harmonisatie.

Het algemene uitgangspunt bij de implementatie van Europese regelgeving is dat daarbij niet verder wordt gegaan dan noodzakelijk is voor correcte implementatie en dat eerder gemaakte, nationale keuzes, worden gerespecteerd.⁷ Daarbij geldt wel dat er ruimte kan bestaan voor nationale keuzes, bijvoorbeeld ter invulling van lidstaatopties, afhankelijk van de mate waarop Europese regelgeving harmonisatie nastreeft.

In het onderhavige geval is dit algemene uitgangspunt ook ter harte genomen. Overwogen is dat 'beleidsarm implementeren' in dit geval neerkomt op het in stand laten van de eerder gemaakte keuze om beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's die tevens beleggingsdiensten te verlenen te onderwerpen aan dezelfde prudentiële vereisten als beleggingsondernemingen. Zouden de regels uit de onderhavige verordening en richtlijn, de verordening prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen⁸ en de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen⁹, niet op deze beheerders van toepassing zijn verklaard, dan zou er terug worden gekomen op een eerder gemaakte nationale keuze.

3. Gelijkheid van beheerders met beleggingsondernemingen

Met de implementatie van de verordening en richtlijn zijn de prudentiële regels meer proportioneel en risicosensitief voor beleggingsondernemingen, waarbij er minder ruimte bestaat voor uiteenlopende

toepassing van de regels door toezichthouders. Er is echter onduidelijkheid over de door de regering gestelde gelijkheid van beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's¹⁰ met beleggingsondernemingen. De leden van de VVD-fractie hebben daarover de volgende vragen:

De regering geeft aan dat met dit wetsvoorstel de gelijkschakeling van beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's met het regime van beleggingsondernemingen in stand kan blijven.

⁵ Zie onderdeel L van het ontwerp Implementatiebesluit prudentieel toezicht beleggingsondernemingen, waarvan een consultatieversie beschikbaar is via: <https://internetconsultatie.nl/implementatiebesluitprudentieeltoezichtbeleggingsondernemingen>.

⁶ Beschikbaar via: <https://www.dnb.nl/actueel/nieuws-toezicht/toezicht-nieuwsberichten-2021/toepassing-ifr-en-ifd-door-beheerders/>.

⁷ Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Verordening (EU) 2019/2033 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 575/2013, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 806/2014 (PbEU 2019, L 314).

⁹ Richtlijn (EU) 2019/2034 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende het prudentiële toezicht op beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijnen 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU en 2014/65/EU (PbEU 2019, L 314).

¹⁰ *Instelling voor collectieve belegging in effecten (icbe).*

Maar voor beheerders gelden al de prudentiële regels van de richtlijn icbe's¹¹ en van de richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM-richtlijn)¹². Kan de regering toelichten waarop de conclusie gebaseerd is dat de situatie voor beleggingsondernemingen en beheerders nu gelijk is?

De leden van de VVD-fractie merken terecht dat op beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen in de eerste plaats de regels van toepassing zijn die voortvloeien uit de richtlijn icbe's en de richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM-richtlijn). Deze richtlijnen beogen een 'interne markt' te creëren ten aanzien van (het beheren van) fondsen voor collectieve beleggingen. Onderdeel van die richtlijn zijn prudentiële vereisten die voor alle beheerders gelden. Deze vereisten zijn inderdaad niet gelijk aan de prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen. Het wetsvoorstel grijpt daar dan ook niet op in.

Op grond van voornoemde richtlijnen is het beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen die over een vergunning uit hoofde van de desbetreffende richtlijn beschikken echter ook toegestaan om bepaalde beleggingsdiensten te verlenen, zonder dat daarvoor een separate, uit de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 voortvloeiende, vergunning voor het verlenen van beleggingsdiensten nodig is.¹³ De zogenoemde prudentiële gelijkenschakeling, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, is alleen relevant voor de beheerders die tevens deze beleggingsdiensten verlenen. Doordat de richtlijn icbe's en de AIFM-richtlijn in deze mogelijkheid voorzien, zijn er namelijk twee typen ondernemingen, enerzijds beleggingsondernemingen en anderzijds beheerders, die op grond van verschillende vergunningen beleggingsdiensten verlenen. De richtlijn icbe's en de AIFM-richtlijn kennen momenteel geen uitputtende regeling voor het verlenen van beleggingsdiensten door beheerders. Dat betekent dat deze richtlijnen ruimte laten om nationaal te voorzien in aanvullende prudentiële vereisten, voor zover het gaat om het verlenen van beleggingsdiensten.

In Nederland is al sinds jaar en dag sprake van aanvullende prudentiële vereisten voor de gevallen waarin beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen ook beleggingsdiensten verlenen. Het betreft de genoemde gelijkenschakeling tussen de prudentiële vereisen die gelden voor beleggingsondernemingen en voor de genoemde beheerders, indien en voor zover zij ook beleggingsdiensten verlenen. Deze gelijkenschakeling gaat terug tot de Wet toezicht beleggingsinstellingen en is gehandhaafd bij de totstandkoming van de Wet op het financieel toezicht. Ook bij implementatie van de richtlijn icbe's en de AIFM-richtlijn in respectievelijk 2011 en 2013 is deze gelijkenschakeling in stand gebleven. De ratio hierachter is gelegen in het basisbeginsel dat gelijke activiteiten gelijk behandeld dienen te worden. Het verlenen van beleggingsdiensten brengt bepaalde prudentiële risico's met zich die los staan van de precieze vergunning op basis waarvan die diensten worden verleend. Die risico's dienen, ongeacht het type vergunning, op eenzelfde adequate wijze te worden geadresseerd.

Concreet bepaalt artikel 2:67a, tweede lid, Wft op dit moment dat beheerders van beleggingsinstellingen bepaalde beleggingsdiensten mogen verlenen en bepaalt artikel 2:69c, tweede lid, Wft hetzelfde voor beheerders van icbe's. In de memorie van toelichting bij artikel 2:67a, tweede lid, Wft is in dit kader overwogen dat de wet- en regelgeving met betrekking tot het verlenen van beleggingsdiensten onverkort van toepassing is bij het verlenen van deze (andere) beleggingsdiensten door de beheerder.¹⁴ De gelijkenschakeling in prudentiële vereisten is bovendien te vinden in artikel 1:19, tweede lid, Wft, alsmede in het Besluit prudentiële regels Wft. In artikel

¹¹ Richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) (PbEU 2009, L 302).

¹² Richtlijn 2011/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009 en (EU) nr. 1095/2010 (PbEU 2011, L 174).

¹³ Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PbEU 2014, L 173).

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 235, nr. 3.

1:19, tweede lid, Wft is onder meer bepaald dat het minimum eigenvermogensvereiste en het solvabiliteitsvereiste voor beleggingsondernemingen van overeenkomstige toepassing is op de genoemde beheerders, voor zover zij tevens beleggingsdiensten verlenen.

Kan de regering toelichten waarom er nationale prudentiële regels gesteld moeten worden voor beheerders en icbe's boven op de Europese prudentiële regels die van toepassing zijn op de beheerders? En hoe verhoudt een nationaal prudentieel regime voor beheerders zich tot de doelstelling om tot een Europees geharmoniseerd kader te komen waarbij er minder ruimte bestaat voor uiteenlopende toepassingen van de prudentiële regels door (nationale) toezichthouders?

Zoals in het voorgaande is toegelicht, is er in Nederland jaren geleden gekozen voor een gelijkschakeling van de prudentiële vereisten die gelden voor beleggingsondernemingen enerzijds en voor beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen die tevens beleggingsdiensten verlenen anderzijds. Hierbij is het principe gevolgd dat gelijke activiteiten op eenzelfde wijze behandeld zouden moeten worden, zodat de daaraan verbonden risico's op eenzelfde wijze kunnen worden ondervangen.

Bij de implementatie van de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen is ervoor gekozen de bestaande gelijkschakeling in stand te laten, door de nieuwe prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen tevens van toepassing te verklaren op de genoemde beheerders die beleggingsdiensten verlenen. De richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen en de verordening prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen bevatten geen nieuwe elementen die zouden moeten leiden tot een bijstelling of een afwijking van het hiervoor omschreven uitgangspunt. Het handhaven van de bestaande gelijkschakeling doet ook recht aan het beginsel van beleidsneutrale implementatie, doordat een eerder gemaakte keuze niet wordt teruggedraaid. Juist het loslaten van de gelijkschakeling zou een nieuwe beleidskeuze inhouden. Het loslaten van de thans bestaande gelijkschakeling zou bovendien ten koste gaan van een gelijk speelveld tussen beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen en beheerders van icbe's die dezelfde beleggingsdiensten verlenen. Dat zou arbitragemogelijkheden kunnen creëren. Een verschil in de toepasselijke prudentiële vereisten kan ertoe leiden dat dezelfde diensten worden aangeboden onder het vergunningenregime waaraan de minst zware eisen verbonden zijn, met als gevolg dat de aan deze diensten verbonden risico's onvoldoende worden geadresseerd.

Voor zover de leden van de VVD-fractie vragen naar de doelstelling om tot een geharmoniseerd Europees kader te komen, geldt het volgende.

Zoals in het voorgaande, in reactie op vragen van de FVD-fractie, is toegelicht, is op dit moment reeds sprake van enige ongelijkheid in het Europees speelveld voor beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen die tevens beleggingsdiensten verlenen. Dit volgt uit de eerder gemaakte keuze om in Nederland de prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen van overeenkomstige toepassing te verklaren op beheerders van icbe's en beheerders van beleggingsinstellingen die eveneens beleggingsdiensten verlenen. De bestendiging van deze eerder gemaakte keuze in het onderhavige wetsvoorstel heeft voor het bestaande Europese speelveld in beginsel geen gevolgen. Navraag bij andere lidstaten leert dat een aantal lidstaten eenzelfde benadering volgt¹⁵, maar er zijn ook lidstaten die dat niet doen.

Tegelijkertijd wordt met het bestendigen van deze gelijkschakeling wél gewaarborgd dat er een gelijk speelveld blijft bestaan tussen de genoemde beheerders die beleggingsdiensten verlenen en beleggingsondernemingen, die dezelfde diensten verlenen. Dat gelijke speelveld geldt ook op Europees niveau, doordat met het onderhavige wetsvoorstel voor de bestaande gelijkschakeling wordt aangesloten bij de verordening prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen en de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen.

¹⁵ Navraag bij andere lidstaten in de voorbereiding van dit wetsvoorstel leert dat in ieder geval in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië ook aanvullende kapitaaleisen voor beheerders van beleggingsinstellingen of icbe's gelden.

4. Herziening AIFM-richtlijn door de Europese Commissie

De AIFM-richtlijn wordt momenteel door de Europese Commissie herzien. Kapitaaleisen zullen naar verwachting onderdeel uitmaken van die herziening. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie waarom het dan toch opportuun is om beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's in het onderhavige wetsvoorstel mee te nemen. Waarom kiest de regering er niet voor om die herziening af te wachten en beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's separaat te bekijken, zoals ook de Raad van State adviseert?

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de AIFM-richtlijn zal worden herzien. In oktober 2020 is de Europese Commissie een publieke consultatie gestart ten behoeve van de herziening van deze richtlijn. In reactie op deze consultatie heeft Nederland onder meer aangegeven dat het van belang is om de prudentiële vereisten voor beheerders van beleggingsinstellingen die tevens beleggingsdiensten verlenen gelijk te trekken met de prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen die dezelfde diensten verlenen.¹⁶ Hoewel Nederland zich op deze wijze heeft uitgesproken voor een wijziging van de AIFM-richtlijn die strekt tot een gelijkenschakeling van de prudentiële regels op Europees niveau, is bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel overwogen dat dit niet kan worden afgewacht.

Naar verwachting zal de Europese Commissie in het vierde kwartaal van 2021 een voorstel voor wijziging van de AIFM-richtlijn publiceren. Na publicatie volgen onderhandelingen over het voorstel in de Raad en vervolgens met het Europees Parlement. Op dit moment is nog onbekend of een prudentiële gelijkenschakeling tussen de beheerders van beleggingsinstellingen die beleggingsdiensten verlenen en beleggingsondernemingen onderdeel zal zijn van het voorstel van de Europese Commissie. Het is bovendien onzeker wat de uitkomsten van de daarop volgende onderhandelingen zullen zijn. Hoe dan ook zal de herziening van de AIFM-richtlijn en de implementatie daarvan in Nederlandse wet- en regelgeving nog jaren in beslag nemen.

Het afwachten van deze herziening, door de richtlijn uitsluitend voor beleggingsondernemingen te implementeren, zou betekenen dat de bestaande prudentiële gelijkenschakeling tussen beheerders van beleggingsinstellingen die beleggingsdiensten verlenen en beleggingsondernemingen voorlopig wordt losgelaten. Op beheerders van beleggingsinstellingen die beleggingsdiensten verlenen zou in dat geval het bestaande regime van toepassing blijven, dat gestoeld is op de verordening en richtlijn kapitaalvereisten. Tegelijkertijd zou op beleggingsondernemingen wel het nieuwe prudentiële regime, dat voortvloeit uit de verordening prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen en de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen, van toepassing worden. Dit zou betekenen dat de betreffende beheerders van beleggingsinstellingen geconfronteerd blijven worden met de nadelen van het thans bestaande prudentiële regime, die de nieuwe verordening en richtlijn juist beogen weg te nemen. Bij de totstandkoming van de verordening prudentiële vereisten voor beleggingsondernemingen en de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen is namelijk overwogen dat het bestaande prudentiële regime voor dit type beleggingsdiensten te zwaar en te complex is en tot hoge uitvoeringskosten leidt. Het loslaten van de bestaande gelijkenschakeling door de bestaande regels voor deze beheerders te handhaven zou er derhalve toe leiden dat deze nadelen voor hen blijven bestaan en dat zij de voordelen die het nieuwe systeem biedt, zouden missen. Die voordelen bestaan er bijvoorbeeld uit dat de prudentiële risico's die zijn verbonden aan het verlenen van beleggingsdiensten beter worden geadresseerd door de kapitaalvereisten uit de verordening, waardoor de noodzaak voor aanvullende kapitaalopslagen gemiddeld genomen zal afnemen.

Daar komt nog bij dat het terugdraaien van de bestaande gelijkenschakeling in prudentiële vereisten in feite een nieuwe beleidskeuze zou betekenen, hetgeen zich niet goed verhoudt tot het uitgangspunt van beleidsneutrale implementatie. Met het onderhavige voorstel wordt dit uitgangspunt zoveel mogelijk in acht genomen.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 32 013, nr. 244.

5. Samenwerking tussen de AFM en DNB

In het wetsvoorstel worden de bevoegdheden van DNB uitgebreid, hoewel de AFM de primaire toezichthouder is op beleggingsondernemingen en –beheerders. De leden van de FVD-fractie stellen dat het onduidelijk is welke toezichthouder over wat gaat. Ook de Raad van State heeft deze onduidelijkheid gesignaleerd¹⁷. Dit probleem speelt in ieder geval – zo stellen deze leden – rond governance en risicobeheereisen, maar mogelijke stapeling van toezicht door DNB en de AFM ten aanzien van andere onderwerpen kunnen ook leiden tot met elkaar conflicterende suggesties van toezichthouders (die in de praktijk vaak veeleisend zijn) en tot hogere (toezicht)kosten voor instellingen. Dit laatste is van bijzonder belang omdat de kosten van het toezicht op de financiële sector geheel aan die sector worden toegerekend, hetgeen in het recente verleden tot misstanden heeft geleid, zoals bij de financiering van de verbouwing van het pand van DNB. De regering merkt in de memorie van toelichting op dat "van overlap in het toezicht in beginsel geen sprake zou moeten zijn"¹⁸. Die opvatting delen de leden van de FVD-fractie, maar vragen of deze zinssnede een wens of een constatering van de regering is? In beide gevallen vragen deze leden de regering hoe zij zeker kan stellen dat er geen overlap zal zijn. De Raad van State heeft voor dit probleem een oplossing aangereikt met zijn suggestie om voor elk wettelijk voorschrift te bepalen dat er maar één toezichthouder is belast met het toezicht op de naleving. Is de regering bereid alsnog aan die suggestie gehoor te geven en om meteen bij elk onderdeel aan te geven welke van de twee toezichthouders hierover gaat?

Bij de implementatie van de richtlijn is het ongewijzigd in stand laten van de bestaande taakverdeling tussen DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als uitgangspunt genomen. Die taakverdeling bestaat sinds 2004. Toen is het sectoraal toezicht vervangen door functioneel toezicht. Vanaf dat moment is DNB verantwoordelijk voor het prudentiële toezicht en de AFM voor het gedragstoezicht. Voor elke financiële onderneming die zowel aan prudentiële regels als aan gedragsregels moet voldoen, geldt dat zij te maken hebben met twee toezichthouders; dat is inherent aan het systeem van functioneel toezicht. Zowel DNB als de AFM hechten aan de instandhouding van deze taakverdeling, omdat deze in de praktijk goed werkbaar is gebleken.

De leden van de FVD-fractie merken terecht op dat de onderhavige richtlijn voorziet in diverse vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering en het risicobeheer van beleggingsondernemingen. Deze vereisten worden grotendeels bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in de noodzakelijke grondslagen daarvoor. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een grondslag die het mogelijk maakt de bedrijfsvoeringsvereisten die betrekking hebben op risico's met een gedragscomponent te implementeren in het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Bgfo) en een grondslag die het mogelijk maakt de bedrijfsvoeringsvereisten die betrekking hebben op prudentiële risico's te implementeren in het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr). De AFM houdt toezicht op de naleving van de vereisten uit het Bgfo, DNB houdt toezicht op de naleving van de vereisten uit het Bpr. Op deze wijze wordt voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de bevoegde toezichthouder waar het gaat om de diverse bedrijfsvoeringsvereisten. Doordat beide toezichthouders zich bij de uitoefening van hun taken richten op de beheersing van andere risico's, is van overlap in het toezicht geen sprake.

Tot slot is van belang dat het onderhavige wetsvoorstel in nieuwe bepalingen voorziet met betrekking tot de samenwerking tussen DNB en de AFM. Deze bepalingen voorzien onder meer in verdere informatie-uitwisseling tussen de beide toezichthouders. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een beleggingsonderneming informatie of inlichtingen tweemaal zou moeten verstrekken. Met de leden van de FVD-fractie ben ik van oordeel dat een efficiënte en effectieve inrichting van het toezicht op beleggingsondernemingen van groot belang is, ter voorkoming van onnodige regeldruk en ter beperking van de kosten die aan het toezicht zijn verbonden, maar ook ter bevordering van de kwaliteit van het toezicht. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daar aan bij te dragen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁷ Kamerstukken II, 2020-2021, 35783, nr. 4, blz. 9.

¹⁸ Kamerstukken II, 2020-2021, 35783, nr. 3, blz. 36.