

Herziening Wet op het financieel toezicht

mr. C. Gerrits¹

Na tien jaar Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft), wordt overwogen om de structuur en de opzet van de cross-sectorale wet te herzien. Al vanaf het wetsvoorstel voor een functioneel model voor het financiële toezichtrecht, had de Raad van State de nodige kritiek geuit. Het was ook de Raad van State die uiteindelijk negen jaar later de doorslag gaf om een consultatie te starten voor de (mogelijke) terugkeer naar een sectoraal model. De zogenaamde verkenningsfase waarin de herziening van de Wft zich momenteel bevindt, is van start gegaan met gesprekken met stakeholders en andere belanghebbenden. In november 2016 heeft het Ministerie van Financiën het consultatiedocument 'Herziening Wft: een verkenning' aan de markt voorgelegd waarin vijf mogelijke opties worden besproken. De aanleiding voor deze verkenning alsmede de consultatiereacties en het mogelijke verdere verloop van de herziening, worden in dit artikel besproken.

1. Aanleiding voor een verkenning

1.1. Invoering Wft in 2007

De financiële markten kenden voorafgaand aan de invoering van de Wft in 2007 sectorale wetgeving. Een belangrijk kenmerk van deze sectorale wetgeving was dat per categorie financiële onderneming separate toezichtwetgeving gold. Enkele voorbeelden hiervan waren de Wet toezicht kredietwezen voor de bankensector, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf voor de verzekeringssector, de Wet toezicht effectenverkeer voor de effectenbranche en de Wet toezicht beleggingsinstellingen voor het beheer van, en het aanbieden van deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen.

In 2002 werd besloten tot herziening van het toezicht op de financiële marktsector in Nederland, waarvan de invoering van de Wft het slotstuk vormde.² Uitgangspunt van de herziening was om het hiervoor bedoelde sectorale model te vervullen voor een zogenaamd functioneel model. Deze herziening kende twee fasen. De eerste fase betrof de hervorming van het toezicht op basis van het destijds geldende wettelijk kader. Deze fase werd afgesloten in september 2002 en kwam er in essentie op neer dat het volledige gedragtoezicht op banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen en het toezicht op de algemene informatieverstrekking aan consumenten uitgevoerd zou worden door de AFM. Het prudentiële toezicht op alle financiële ondernemingen werd voortaan uitgevoerd door DNB. De tweede fase van de hervorming was erop gericht om de sectorale wetgeving te vervangen door de Wft.

Deze wetgevingsoperatie werd destijds als noodzakelijk beschouwd om de voordelen van het functionele model – een betere doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie van het toezicht op de financiële marktsector – volledig te kunnen benutten.³ Ook zou met de Wft de structuur van de wetgeving worden verhelderd hetgeen zou bijdragen aan de inzichtelijkheid van de wetgeving en de beperking van de administratieve lasten.

Aanleiding voor de vervanging van de sectorale wetgeving door de Wft was onder andere de opkomst van financiële conglomeraten en de verplechting van financiële producten. Voor financiële ondernemingen die sectoroverschrijdende activiteiten verrichten zou de sectoraal ingerichte wetgeving onnodig beperkend kunnen werken. Daarnaast werd gewezen op het feit dat omzetting van cross-sectorale beleidsvoornemens en sectorale wetgeving lastig zou zijn. Als voorbeeld werd gewezen op de introductie van de financiële bijsluiters in 2001.⁴ Om de wettelijke grondslag te waarborgen dienden diverse sectorale wetten gewijzigd te worden waardoor onbedoeld ook verschillen zouden kunnen ontstaan in de desbetreffende uitvoeringsregelgeving. Dit werd destijds aldus omschreven:

*'De sectorale architectuur van de financiële wetgeving kan bij sectoroverschrijdende onderwerpen leiden tot onnodig complexe wetswijzigingen.'*⁵

De Raad van State adviseerde destijds echter om het voorstel om de Wft in te voeren opnieuw in beraad te nemen vanwege de complexiteit van de voorgestelde structuur:

1. Charlotte Gerrits is werkzaam als advocaat bij Hart advocaten te Amsterdam.
2. *Kamerstukken II 2001/02*, 28 122, nr. 2.

3. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 507, nr. 3, p. 8.
4. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 507, nr. 3, p. 8.
5. *Kamerstukken II 2004/05*, 29 708, nr. 3, p. 3.

‘Naar zijn oordeel geeft deze keuze aanleiding tot bezinning op de wijze waarop met het voorliggende voorstel vorm is gegeven aan de door de regering beoogde hervorming van de financiële toezichtwetgeving. Het – zeer omvangrijke – voorstel als geheel is complex, waardoor het moeilijk toegankelijk is en kwetsbaar, gezien het risico op fouten. Dit klemt te meer omdat moet worden verwacht dat de financiële toezichtwetgeving in de toekomst regelmatig onderwerp zal (moeten) zijn van herziening, mede door de noodzakelijke implementatie van nieuwe Europese regels.’⁶

1.2. Doelstellingen Wft

De wetgever had drie belangrijke doelstellingen bij de invoering van de Wft.

De eerste doelstelling betrof het vergroten van de inzichtelijkheid. *‘De voorgenomen Wft beoogt een helder inzicht te geven in de samenhang en de verschillen tussen de normen die betrekking hebben op de financiële marktsector.’⁷*

Het verschaffen van inzicht zou onder meer bereikt worden door de Wft te splitsen in een algemeen deel en in bijzondere delen. Daarnaast zou de vergroting van de inzichtelijkheid nagestreefd worden door *‘het gebruik van een eenduidig en consistent begrippenkader, en door een heldere indeling in niveaus van regels, in samenhang met een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en de toezichthouders.’⁸*

De tweede doelstelling was gericht op het vergroten van de doelgerichtheid van het toezicht. Een duidelijk onderscheid tussen de toezichtstaken van DNB en de AFM zou bijdragen *‘aan de ontwikkeling van de profielen van de gedragstoezichthouder en van de prudentieel toezichthouder.’⁹*

De derde doelstelling betrof ‘marktgerichtheid’. De Wft diende bij te dragen aan de concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector in nationaal en internationaal perspectief.¹⁰ Zo kan de Wft bijdragen aan een *level playing field* en een vermindering van de administratieve lasten en andere toezichtskosten alsmede door een flexibel, transparant en slagvaardig toezicht. Ook zou de Wft bijdragen aan de rechtszekerheid.

1.3. Kritiek

De Wft kon reeds voor haar invoering rekenen op kritiek. De Raad van State had in 2005 geadviseerd om niet over te gaan tot invoering van de Wft en om de sectorale wetgeving deels in stand te houden.¹¹

De belangrijkste door de Raad van State aangedragen argumenten hadden betrekking op de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de wetgeving. Volgens de Raad van State zou het clusteren van onderwerpen die met elkaar samenhangen de oorzaak zijn dat de Wft een complex geheel wordt van definitie-, reikwijdte- en uitzonderingsbepalingen.¹²

De Raad van State wees er verder op dat het ‘aanzienlijke inspanningen’ vergt om de samenhang van het wetsvoorstel te bevatten.¹³ Daarnaast zou dit zeer complexe geheel veel aandacht vereisen om een juiste implementatie van nieuwe Europese regelgeving te bewerkstelligen.¹⁴ Naarmate meer nieuwe Europese regelgeving wordt geïmplementeerd in de Wft, neemt de complexiteit van de Wft alleen maar toe.

Zo overwoog de Raad van State:

‘De Raad adviseert daarom de wijze waarop met het voorliggende wetsvoorstel vorm is gegeven aan de hervorming van de financiële toezichtwetgeving, en daarmee de structuur van het wetsvoorstel als geheel, in het licht van het voorgaande nader te overwegen.’¹⁵

Ook na de invoering van de Wft is de nodige kritiek geuit. Deze kritiek is in de loop der tijd gegroeid.¹⁶ Zo hebben Raas en Joosen in hun preadvies uit 2013 aan de hand van vijf gesignaleerde tekortkomingen, kritische kanttekeningen geplaatst bij de Wft.¹⁷ De vijf door Raas en Joosen geconstateerde tekortkomingen worden hieronder kort besproken. De eerste tekortkoming betreft de slechte inzichtelijkheid van de wet.¹⁸ De Wft is in de eerste vijf jaar bijna verdubbeld in het aantal bepalingen. Bovendien bevinden relevante bepalingen zich ook buiten de Wft. Zo staan er bepalingen in het Burgerlijk Wetboek waar de AFM toezicht op houdt. Niet alleen is de Wft door de grote omvang lastig te begrijpen door de normadressante, ook de gespecialiseerde jurist kan de wet amper doorgronden. Raas en Joosen betrekken bij deze eerste tekortkoming

12. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 20, p. 4.

13. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 20, p. 4.

14. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 20, p. 4.

15. Kamerstukken II 2005/06, 708, nr. 20, p. 6.

16. Kritiek is onder andere geuit door: R. Pijpers, ‘Wet op financieel toezicht: too big too fail?’, *FR* 2010, nr. 3, p. 47, R. Pijpers, ‘Herziening Wft: klein bier?’, *FR* 2017, nr. 3, p. 65, A.J.A.D. van den Hurk, ‘Een toekomstbestendige en inzichtelijke Wft’, *FR* 2015, nr. 10, p. 365-366, M.S. Veenhuizen, ‘Vijf jaar Wet op het financieel toezicht: too big to fail?’, *FR* 2014, nr. 1/2, p. 36-38. Voor een verslag van het symposium ‘10 jaar Wft: looking back en forward’ van 2 december 2016, zie: R.E.W. Mikulski, ‘Symposium: ‘10 jaar Wft: looking back and moving forward’’, *FR* 2017, nr. 1/2, p. 5-11.

17. B.P.M. Joosen en R.P. Raas, Vijf jaar wet op het financieel toezicht, Preadvies voor de Vereniging voor Financieel Recht 2013, *Serie vanwege het Van der Heijden Instituut* deel 118, Deventer, Kluwer, 2013 (hierna: Preadvies 2013).

18. Preadvies 2013, p. 10-11.

6. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 20, p. 3.

7. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 3, p. 3.

8. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 3, p. 3.

9. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 3, p. 4.

10. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 3, p. 4.

11. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 20, p. 3 en p. 6.

ook de verspreiding van de reikwijdte- en uitzonderingsbepalingen, de toepassing van de definities en de functionele opbouw van de wet.

De tweede tekortkoming betreft de verhouding van de Wft met het privaatrecht.¹⁹ Volgens Raas en Joosen gaan het privaatrecht en publiekrecht telkens meer in elkaar op.²⁰ Dit maakt de toepassing van het toezichtrecht ingewikkelder.

De derde tekortkoming ziet op implementatie van Europese regelgeving in de Wft. Hierbij merken Raas en Joosen op dat de sectorale regelgeving vanuit de EU lastig te implementeren is in het Nederlandse cross-sectorale model.²¹

De vierde tekortkoming behelst de keuze voor het functionele model.²² De keuze voor een functioneel model is niet (meer) logisch vanwege twee aspecten: de implementatie van Europese regelgeving en de veranderde markt. Ten tijde van de invoering van de Wft was er een opkomst van financiële conglomeraten. Vijf jaar na invoering worden de financiële ondernemingen eerder kleiner dan groter doordat hun activiteiten weer (moeten) worden opgesplitst.

Tot slot als vijfde tekortkoming merken Raas en Joosen op dat de huidige opzet van de Wft veel onderhoud vereist. Hoe groter en complexer de wet, hoe groter het risico op onvolkomenheden waardoor de betrouwbaarheid en bruikbaarheid vermindert.²³

2. Consultatie herziening Wft

De Minister van Financiën heeft in 2016 naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State van 29 april 2015 voor het wetsvoorstel ter implementatie van de BRRD-richtlijn, besloten tot een verkenning met als doel te onderzoeken hoe bewerkstelligd kan worden dat de Wft in de toekomst aan adequaat wetgevingskader vormt waarin nationale en Europese regels zich goed laten inpassen.²⁴ De centrale vraagstelling van de verkenning dient te zijn of, en zo ja hoe, kan worden bereikt dat de Wft toegankelijker en toekomstbestendiger wordt. Het Ministerie van Financiën heeft alvorens een consultatiedocument op te stellen, met een aantal gebruikers van de Wft gesproken ter inventarisatie. De gesprekspartners waren onder andere de vertegenwoordigers van verschillende onderdelen van de financiële sector, de rechtspraak, de toezichhouders, de wetenschap en consumentenorganisaties.²⁵

2.1. Consultatiedocument

In november 2016 heeft de Minister van Financiën het consultatiedocument 'Herziening Wft: een verkenning' gepubliceerd. Het 37 pagina's tellende consultatiedocument is goed leesbaar en geeft op een evenwichtige wijze weer wat de aanleiding is geweest tot invoering van de Wft, wat de beoogde doelstellingen waren en wat uit de eerste reacties met de gesprekspartners naar voren is gekomen.

Het consultatiedocument besteedt onder andere aandacht aan een aantal belangrijke ontwikkelingen sinds de invoering van de Wft.

Zo kan worden vastgesteld dat de Wft in tien jaar tijd minstens 75 maal is gewijzigd.²⁶ In het jaar 2012 zijn er maar liefst 16 wijzigingen doorgevoerd, waardoor het zelfs voor deskundigen lastig werd om de geldende regelgeving te overzien. Hieronder volgt een overzicht van de wijzigingen sinds de totstandkoming:

Jaar	Implementatie	Nationaal beleid	Overig	Totaal
2006	1	1	1	3
2007	2	0	2	4
2008	2	2	2	6
2009	1	2	1	4
2010	0	1	1	2
2011	5	3	2	10
2012	3	8	5	16
2013	3	2	3	8
2014	1	2	4	7
2015	4	3	1	8
2016	5	0	2	6

Ongeveer een derde van deze wijzigingen werd ingegeven door implementatie van Europese regelgeving en eveneens een derde van de gevallen ter uitvoering van nationale beleidsmaatregelen.²⁷ Dat de Wft veelvuldig is gewijzigd wordt mede veroorzaakt door de kredietcrisis die na de invoering van de Wft is uitgebroken en als gevolg waarvan de financiële sector anders gereguleerd diende te worden.²⁸

19. Preadvis 2013, p. 11.

20. Preadvis 2013, p. 15.

21. Preadvis 2013, p. 15.

22. Preadvis 2013, p. 18.

23. Preadvis 2013, p. 18-19.

24. Kamerstukken II 2014/15, 34 208, nr. 4, p. 8.

25. Kamerstukken II 2014/15, 34 208, nr. 13, p. 3.

26. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 9.

27. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 9.

28. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning',

Het consultatiedocument sluit discussie uit omtrent het zogenaamde 'Twin peaks' model.²⁹

2.2. Evaluatie doelstellingen

Het consultatiedocument evalueert op basis van de verkregen reacties van de gesprekspartners de doelstellingen van de Wft: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid.

Het consultatiedocument rept geen woord over het niet voldoen aan de doelstelling 'doelgerichtheid'. In het consultatiedocument wordt wel geconstateerd dat de cross-sectorale indeling dienstig is aan het functionele toezichtmodel.³⁰ De huidige indeling lijkt daarmee te voldoen aan de doelgerichtheid.

De behaalde resultaten voor de overige twee doelstellingen zijn minder positief.

De cross-sectorale en functionele indeling van de Wft komt de toepasselijkheid van de wet niet ten goede.³¹ Het is voor marktpartijen buitengewoon lastig om erachter te komen welke regels op hen van toepassing zijn doordat de regels per sector door heel de wet verspreid staan. Daarnaast zal degene die de Wft erop naslaat, ervaren dat op verschillende niveaus van regelgeving bepalingen te vinden zijn die betrekking hebben op een en hetzelfde onderwerp. De gebruiker dient veelal niet alleen de Wft erop na te slaan, maar ook Europese regelgeving, lagere regelgeving en soms het Burgerlijk Wetboek. De gebruiker die een volledig begrip wil van het financieel toezichtrecht zal ook de uitingen en nadere regelgeving van de nationale alsook de Europese toezichthouder dienen te raadplegen. De inzichtelijkheid van de Wft is daarmee na bijna tien jaar niet verbeterd.

De inzichtelijkheid wordt verder verminderd door de wijze van gebruik en plaatsing van definitie- en reikwijdtebepalingen. Hoewel in art. 1:1 Wft de meeste definitiebepalingen staan, dienen sommige definitiebepalingen elders te worden geraadpleegd. Het kan ook voorkomen dat de gebruiker eerst andere definities dient te raadplegen wil de betekenis van een definitie achterhaald worden. De Wft heeft ook definitiebepalingen waarin reikwijdtes en uitzonderingen zijn omschreven. Hierin rust het gevaar dat de gebruiker inhoudelijk regels over het hoofd ziet doordat de reikwijdtebepaling op een verwarrende plek staat.³²

De aanwezigheid van 'getrapte' verwijzingen waarin wordt verwezen naar een andere verwijzing

draagt vervolgens ook niet bij aan de doelstelling inzichtelijkheid.³³

Verder is relevant dat de invloed van Europa sinds de totstandkoming van de Wft enorm is toegenomen. De cross-sectorale opzet van de Wft wringt met de sectorale indeling van de Europese regelgeving doordat de implementatie wordt bemoeilijkt. De Wft kan door haar cross-sectorale indeling Europese regelgeving niet zomaar overnemen. De cross-sectorale indeling zal pogen verschillende begrippen te clusteren als zijnde een overkoepelend begrip. Deze wijze van implementatie brengt rechtsonzekerheid met zich doordat er mogelijk inhoudelijke afwijkingen ontstaan. Voor een juiste implementatie dienen momenteel aanpassingen dan wel splitsingen van delen van de Wft te worden gedaan, waardoor de wet onduidelijker en onoverzichtelijker wordt.³⁴

De Wft is een zeer complexe wet geworden en kan veelal slechts door een gespecialiseerde jurist goed worden doorgrond. De Nederlandse marktpartijen zijn veel kosten kwijt aan juridisch advies om de op hen toepasselijke regelgeving te achterhalen. Dit aspect draagt alles behalve bij aan de zogenaamde 'marktgerichtheid' van de Wft waarmee een *level playing field* met andere Europese landen wordt gewaarborgd doordat de administratieve lasten en de toezichtkosten verminderen, en de rechtszekerheid toeneemt. De cross-sectorale opzet is te complex geworden om aan deze doelstelling bij te dragen.

2.3. De opties

Om in het kader van de verkenningen een goed beeld te krijgen van of en zo ja, hoe de verschillende gesprekspartners van het Ministerie van Financiën de Wft zouden willen herzien, zijn aan de verschillende gesprekspartners vijf opties voorgelegd.³⁵

2.3.1. Optie 1: geen herziening

Deze zogenaamde 'nul-optie' is voor de partijen die geen nut en noodzaak zien in een herziening dan wel de kosten niet vinden opwegen tegen de voordelen, een keuze.³⁶ Het gevolg van deze optie is dat de problemen blijven bestaan.

november 2016, p. 9.

29. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 4.

30. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 8.

31. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 11.

32. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 13.

33. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 14.

34. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 15.

35. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 5.

36. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 28.

2.3.2. Optie 2: wetstechnische en redactionele verbeteringen

Deze optie betreft de keuze om de structuur van de Wft niet aan te tasten maar slechts wetstechnische en redactionele verbeteringen te verrichten.³⁷ De verbeteringen zullen zich dan richten op het verwijderen van onduidelijkheden, onjuistheden en inconsistenties. De verbeteringen zullen zich ook uitstrekken tot de toelichting op de wet. Net zoals bij de eerste optie zullen de kosten bij deze optie laag zijn doordat de opzet en de structuur ongewijzigd blijven.

2.3.3. Optie 3: verbeteringen binnen huidig model

De opzet en structuur worden bij deze optie wel aangepast maar slechts vanuit het oorspronkelijke uitgangspunt, namelijk de cross-sectorale opzet.³⁸ De regels die momenteel op twee plekken te vinden zijn, denk aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders alsmede de integere en beheerste bedrijfsvoering, zouden bij toepassing van deze optie bij elkaar worden gevoegd tot één deel. Deze regels gelden voor alle financiële ondernemingen en zouden bij een strikte toepassing van het cross-sectorale model bij elkaar geplaatst worden. De nadelen van deze optie zijn dat de problemen ten aanzien van de implementatie van het Europese recht niet worden weggelaten en de regels voor een bepaalde soort financiële onderneming vooralsnog verspreid over de Wft staan. Deze optie heeft wat betreft ingrijpendheid, kosten en nodige capaciteit van de wetgever, dezelfde impact als de twee hierna te bespreken opties.

2.3.4. Optie 4: invoering van een sectoraal model

Het idee van deze optie is het behouden van één wet met een sectorale indeling. Dit betekent dat de gehele opzet en structuur van de huidige Wft zal veranderen.³⁹ De indeling van de sectorale delen zal daarbij aansluiten bij de verschillende Europese richtlijnen. Vanzelfsprekend zal de implementatie van Europese regelgeving worden vergemakkelijkt, zo ook het vinden van de toepasselijke regelgeving per financiële onderneming. Het nadelige gevolg van deze optie is dat de verschillen en overeenkomsten tussen de normen die gelden voor alle financiële ondernemingen minder zichtbaar worden.

2.3.5. Optie 5: afzonderlijke sectorale wetten

Deze optie pleit voor afzonderlijke wetten met een aparte integrale wet waarin de consistentie en samenhang van de financiële sectoren vooralsnog naar voren komen.⁴⁰ Een integrale wet zou vervolgens ook een flexibel kader bieden ingeval er door de komst van nieuwe financiële dienstverlening geen eigen sectorale wet kan worden gevormd.

2.3.6. Overige mogelijkheden

Naast deze vijf opties biedt het consultatiedocument ook de ruimte om eigen initiatief te tonen wat betreft de invulling van een herziening.⁴¹ Combinaties van verschillende opties zijn dan ook mogelijk om te bepleiten. Verder mag de respondent aangeven of de voorkeur uitgaat naar een gefaseerde invoering of een 'big bang'. Uit de reacties van verschillende partners is tevens naar voren gekomen dat er, naast de keuze uit de opties, behoefte zou bestaan aan flankerende maatregelen zoals een zogenaamd spoorboekje. Het spoorboekje zou de gebruiker van de Wft een overzicht geven van de relevante vindplaatsen per sector. De behoefte aan een dergelijk spoorboekje wordt met name veroorzaakt door de omvang en complexiteit van de huidige Wft.

3. Consultatiereacties

Naar aanleiding van het consultatiedocument zijn er 40 reacties ingezonden. Het Ministerie van Financiën heeft vervolgens in de twee maanden na de deadline van de consultatieronde, twee stakeholdersbijeenkomsten georganiseerd: één voor brancheorganisaties en één voor de advocatuur en wetenschap. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de consultatiereacties besproken en is ingegaan op het verdere verloop van de (eventuele) herziening. Hierna worden de consultatiereacties van de belangrijkste stakeholders besproken.

3.1. Toezichthouders: AFM en DNB

Ook AFM en DNB hebben een reactie gegeven. AFM komt tot de conclusie dat het verstandig is 'om vooralsnog van een herziening van de Wft af te zien. Een dergelijke herziening zal namelijk aanzienlijke kosten met zich mee brengen (denk aan de gedurende meerdere jaren benodigde wetgevingscapaciteit), terwijl het de vraag is of het probleem van de inzichtelijkheid van de financiële toezichtwetgeving hiermee afdoende kan worden opgelost.'⁴²

37. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 29.

38. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 29-30.

39. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 30.

40. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 30.

41. Consultatiedocument 'Herziening Wft: verkenning', november 2016, p. 30-32.

42. Zie het memo van de AFM aan het Ministerie van Financiën d.d. 28 februari 2017, p. 1.

Ook geeft AFM aan dat het risico bestaat dat een ingrijpende herziening van de Wft andere noodzakelijke wetgevingstrajecten gericht op een inhoudelijke aanpassing en verbetering van de Wft, een implementatie van Europese richtlijnen zou kunnen verdringen. AFM voegt daaraan toe dat de Wft de afgelopen jaren inhoudelijk is verbeterd op het gebied van onder meer consumentenbescherming. Een herziening van de Wft zou het risico met zich kunnen brengen dat die verbeteringen opnieuw ter discussie worden gesteld, ook al is beleidsneutraliteit daarbij het uitgangspunt geweest.

DNB geeft in haar reactie aan dat een herziening van de Wft en de daarop gebaseerde lagere regelgeving op zijn plaats lijkt. DNB wijst daarbij met name op het gegeven dat de Europese regelgeving sectoraal is ingedeeld en dat de implementatie in Nederland van deze regelgeving in een niet-sectorale Wft leidt tot complicaties en overmatige inspanningen. In haar reactie geeft DNB verder aan dat de randvoorwaarde voor een dergelijke herziening wel is dat voldoende capaciteiten en middelen beschikbaar moeten zijn om het project binnen een redelijke termijn af te ronden.

Verder vraagt DNB in haar reactie aandacht voor twee belangrijke aspecten. Het eerste aspect betreft het feit dat in toenemende mate sprake is van branchevervaging. Zo is bijvoorbeeld het onderscheid tussen betalingsinstellingen en bankinstellingen in de afgelopen jaren steeds kleiner geworden. Hetzelfde geldt voor het verschil tussen verzekeraars en pensioeninstellingen. Naar het oordeel van DNB zal deze branchevervaging in de toekomst mogelijk moeten nopen tot een wijziging van de wijze waarop het toezicht wordt gehouden. Het tweede aspect waarvoor DNB aandacht vraagt is dat niet alle problemen rondom de toegankelijkheid van de regelgeving te verhelpen zijn door aanpassingen van de Wft. DNB is om die reden voorstander van flankerende maatregelen, bijvoorbeeld door het creëren van een spoorboekje, een handleiding of een door het Ministerie van Financiën bijgehouden website.

3.2. Nederlandse Vereniging van Banken

De Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) merkte in haar reactie onder andere op dat de drie oorspronkelijke doelstellingen van de Wft (inzichtelijkheid, toegankelijkheid en marktgerichtheid) ook in een herziene versie van de Wft als uitgangspunt kunnen worden genomen. Deze doelstellingen dienen wél beter te worden uitgewerkt. De NVB pleit in haar reactie voor een herziening van de Wft waarbij de indeling en inhoud in lijn worden gebracht met de Europese regelgeving en doelstellingen. Voor de praktijk zal dit een sectorale opzet van de Wft betekenen, nu een dergelijke opzet het beste aansluit bij de wijze waarop de meeste Europese regelgeving is georganiseerd.

Daarnaast oppert de NVB op een duidelijke taakafbakening tussen AFM en DNB, evenals een duidelijke taakafbakening met de verschillende Europese toezichthouders. Een helder onderscheid draagt

volgens de NVB bij aan een efficiënter en effectiever toezicht.

De NVB voegt daaraan toe dat een herziening van de Wft aanzienlijke tijd in beslag zal nemen en doet daarom het verzoek om vooruitlopend op de noodzakelijke wijzigingen een zogenaamde stand-still-periode in te gelasten. Deze stand-still-periode zou betekenen dat er voorlopig nog uitsluitend verplichte implementatie van Europese wetgeving plaatsvindt zodat zo snel mogelijk kan worden begonnen met de herziening van de Wft.

3.3. Verbond van Verzekeraars

Het Verbond van Verzekeraars geeft in haar reactie aan dat een meer sectorale indeling in de Wft een logische stap is om aan te sluiten op EU-ontwikkelingen en om te voorkomen dat de Wft onnodig nog omvangrijker en complexer wordt met alle kosten van dien. De uitkomst van de herziening is idealiter een algemene cross-sectorale op principe gebaseerde wet voor onder meer sector-overschrijdende algemene onderwerpen zoals definitiebepalingen, reikwijdtebepalingen, toezicht op de naleving en handhaving, beloningen, eed/belofte, geheimhouding, publicatiebevoegdheid en de samenwerking tussen toezichthouders met daarnaast sectorale wetten: een combinatie van optie 3 (verbeteringen binnen het huidig functionele model) en optie 5 (invoering afzonderlijke sectorale wetten). Deze wetten zouden naar het oordeel van het Verbond dynamische wijzigingen moeten bevatten naar Europese wetgeving: een soort 'spoorboekje' dat een goed overzicht geeft.

3.4. Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs

De Vereniging van Vermogensbeheerders en Adviseurs (hierna: VV&A) is voorstander van optie 4: de invoering van een sectoraal model. Als belangrijkste argument noemt VV&A de wenselijkheid dat de opzet en structuur van Europese en nationale wetgeving zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. VV&A wijst erop dat belangrijke Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben en geen implementatie in de Wft behoeven. Europese richtlijnen die wel in de Wft geïmplementeerd worden, worden steeds vaker niet in nationale wetgeving omgezet maar feitelijk 'één-op-één' in de Wft opgenomen. Ook worden Europese richtlijnen niet of niet uitsluitend in de Wft geïmplementeerd maar in andere nationale wetgeving, bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek. Al deze ontwikkelingen maken de Wft minder 'alomvattend' dan in 2007. In het licht van deze (Europese) ontwikkelingen is het niet langer voor Nederland opportuun om vast te houden aan een cross-sectoraal model daar waar de importantie van het Europese sectorale model alleen maar toeneemt.

Ook wijst VV&A op de importantie van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van nationale wetgeving. Deze dient verbeterd te worden, onder andere middels invoering van een zogenaamd spoorboek-

je. Tot slot wijst VV&A erop dat bij een herziening van de Wft mede rekening dient te worden gehouden met de diversiteit van de op de financiële markten opererende instellingen. Veel van deze instellingen zijn MKB-ondernemingen die niet beschikken over grote juridische afdelingen die zich met Wft-vraagstukken bezighouden. Mkb-ondernemingen die opereren op de financiële markten hebben derhalve een bovenmatig belang aan inzichtelijke en toegankelijke regelgeving.

3.5. Dutch Fund and Asset Management Association

De Dutch Fund and Asset Management Association (hierna: DUFAS) is eveneens voorstander van optie 4, met één boek per type vergunninghouder. Optie 4 heeft de voorkeur van DUFAS omdat dit naar het oordeel van DUFAS de beste manier is om de leesbaarheid, inzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de Wft voor de gebruikers van de wet te vergroten. DUFAS is er overigens wel voorstander van om onderwerpen zoals bevoegdheden van toezichthouders, handhaving, geheimhouding, samenwerking tussen toezichthouders, cross-sectoraal te blijven regelen (in één boek). De overige delen van de Wft kunnen per type vergunning (er bestaan volgens DUFAS 19 verschillende financiële typen ondernemingen) te reguleren waarbij elk boek een horizontale structuur van hoofdstukken kent met dezelfde onderwerpen. Dit maakt het eenvoudig om de verschillende regels met elkaar te vergelijken en om te beoordelen in hoeverre deze regels aan elkaar gelijk zijn.

3.6. Algemeen beeld

Uit vrijwel alle reacties is af te leiden dat de in het consultatiedocument geschetste problemen en aandachtspunten, door een ieder worden herkend en onderkend. Een overgrote meerderheid van alle respondenten is voorstander van de invoering van sectorale wetgeving conform optie 4. De meest opvallende uitzondering is echter de AFM die een uitgesproken voorstander is van handhaving van de huidige Wft.

Verder heerst er onder de respondenten een algehele consensus over de beleidsneutraliteit bij een eventuele herziening. Hoewel deze herziening voornamelijk gericht is op een technische wetswijziging, zal de inrichting langs Europese lijnen soms een inhoudelijke (beperkte) aanpassing vereisen. Een ander punt dat uit de reacties naar voren kwam is het inzichtelijk maken van het gebruik van lidstaatopties dan wel nationale aanvullingen op Europese regels.

4. Vervolg

Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat mede op basis van de reacties op het consultatiedocument, een zogenaamde contourennota zal worden opgesteld. In deze contourennota zullen

de uitgangspunten en eindconclusie worden weergegeven ter voorbereiding van de besluitvorming voor een eventuele herziening.⁴³ De voortgang van het herzieningsproject zal waarschijnlijk enige vertraging oplopen doordat het nieuwe kabinet de contourennota dient vast te stellen en de formatie van dit kabinet op zich laat wachten.

Vervolgens zal het ontwerp van de contourennota ter consultatie worden voorgelegd.⁴⁴ Feitelijk betreft dit dus een tweede consultatieronde (na de eerste consultatieronde op basis van het consultatiedocument). De uitkomst van deze tweede consultatieronde is van belang met het oog op de besluitvorming door de Minister van Financiën. Mocht de Minister van Financiën besluiten tot herziening van de Wft (en mochten de Tweede en Eerste Kamer daarmee instemmen) dan komt de eerste fase van een (mogelijke) herziening van de Wft tot zijn eind. De tweede fase, betreft de wetgevingsfase waarin een nieuwe Wft vorm en inhoud zal dienen te verkrijgen.

43. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 208, nr. 13, p. 3.

44. *Kamerstukken II 2015/16*, 34 208, nr. 13, p. 3.