

Wetgevingsbrieven 2025 van de AFM en DNB

Ondernemingsrecht 2026/15

Deze bijdrage bevat een bespreking van de jaarlijkse wetgevingswensen van de AFM en DNB en de reactie daarop van de Minister van Financiën. De minister heeft onder meer beoordeeld of de wetgevingswensen bijdragen aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De minister vindt het ook van belang dat Nederlandse wet- en regelgeving zoveel mogelijk overeenkomt met Europese wet- en regelgeving en nationale koppen worden vermeden. Uit de wetgevingsbrieven van 2025 blijkt dat de AFM en DNB hieraan hun steentje willen bijdragen.

1. Inleiding

Op 5 juni 2025 zijn de jaarlijkse wetgevingsbrieven van de AFM en DNB gepubliceerd.² In de wetgevingsbrieven rapporteren de toezichthouders aan de betreffende ministers over door hen geconstateerde knelpunten in financiële toezichtwet- en regelgeving en doen zij voorstellen tot het oplossen daarvan.³ De Minister van Financiën heeft, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gereageerd op de wetgevingswensen.⁴

Dit keer heeft de minister beoordeeld of de wetgevingswensen bijdragen aan de 'simplificatie van de regelgeving voor burgers en bedrijven'⁵ en of geen nationale koppen worden voorgesteld.⁶ Dit sluit aan bij het regeerprogramma van het (nu demissionaire) kabinet⁷ en de visie op de financiële sector van de Minister van Financiën.⁸

De wetgevingsbrief van de AFM bevat vier nieuwe wetgevingswensen. De wensen hebben betrekking op de informatieverstrekking door pensioenuitvoerders aan Stichting Pensioenregister op grond van art. 51 lid 3 Pensioenwet

(par. 3.3.1), het vereiste van een verklaring van geen bezwaar voor gekwalificeerde deelnemingen in marktexploitanten op grond van art. 5:32d Wft (par. 3.3.2), de dubbele meldingsplicht voor bestuurders en commissarissen op grond van art. 19 MAR en art. 5:48 Wft (par. 3.3.3) en de beroepsreglementering voor accountantsorganisaties die betrekking heeft op wettelijke controles en wordt vastgesteld door de NBA op grond van art. 3 onderdeel a jo. art. 19 lid 1 en 3 Wab (par. 3.3.4).

De wetgevingsbrief van DNB bevat twee nieuwe wetgevingswensen. Deze wensen hebben betrekking op de regulering van betaalinstellingen op de BES-eilanden (par. 4.1) en de problematiek rondom fiscale deposito's in verband met het depositogarantiestelsel (par. 4.2).

In deze bijdrage bespreek ik op hoofdlijnen de wetgevingswensen van de toezichthouders en de reactie van de minister daarop.⁹ Voorafgaand daaraan schets ik de bredere context van de wetgevingsbrieven. Dit is van belang om de wetgevingswensen en de reactie van de minister beter te kunnen plaatsen. Ik sluit af met enkele beschouwingen.

2. Context

2.1 Wetgevingsbrieven

De wetgevingsbrieven zijn geïntroduceerd in 2010 naar aanleiding van het rapport van de commissie-Scheltema over het faillissement van DSB Bank.¹⁰ Sindsdien rapporteren de AFM en DNB over knelpunten die zij constateren in financiële toezichtwet- en regelgeving.¹¹ De minister zendt de wetgevingsbrieven, vergezeld van zijn reactie, aan de Tweede Kamer. Het doel van de wetgevingsbrieven is de transparantie van de beleidsvorming en het wetgevingsproces te vergroten en het risico te verkleinen dat hiaten in financiële toezichtwet- en regelgeving onopgemerkt blijven.¹²

De wetgevingsbrieven zijn ook een belangrijk middel waarmee de AFM en DNB hun rol als reflectieve toezichthouders kunnen vervullen. Reflectief toezicht houdt in dat een toezichthouder zich niet alleen richt op de naleving en handhaving *tout court*, maar een ruimer toezichtperspec-

1 Mr. I. (Ingrid) van der Klooster is senior professional support lawyer bij Stibbe te Amsterdam, wetenschappelijk docent en onderzoeker bij Erasmus School of Law en als fellow verbonden aan het International Center for Financial law & Governance (ICFG).

2 AFM, brief van 24 april 2025, bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 32545, nr. 223. DNB, brief van 23 april 2025, bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 32545, nr. 223, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/05/wetgevingsbrieven-afm-en-dnb-2025>.

3 De wetgevingsbrief van de AFM is gericht aan de Minister van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor pensioenen.

4 *Kamerstukken II 2024/25*, 32545, nr. 223.

5 Ook op Europees niveau wordt gestreefd naar het vereenvoudigen van wet- en regelgeving. Zie onder meer Europese Commissie, 'A Competitive Compass for the EU', COM(2025) 30 final en 'Commission work programme 2025. Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union', COM(2025) 45 final.

6 *Kamerstukken II 2024/25*, 32545, nr. 223, p. 1.

7 *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 96.

8 *Kamerstukken II 2024/25*, 32013, nr. 302.

9 *Kamerstukken II 2024/25*, 32545, nr. 223.

10 *Kamerstukken II 2009/10*, 32432, nr. 1, p. 5. Het rapport van de commissie-Scheltema had voornamelijk betrekking op het functioneren van DSB en het toezicht van de toezichthouders daarop. De commissie plaatste ook enkele kritische opmerkingen bij de wetgeving op het terrein van de financiële markten.

11 Overigens kondigde de toenmalige president van DNB tijdens het openbare verhoor van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie-De Wit) al aan dat DNB jaarlijks een wetgevingsbrief zou opstellen waarmee wetgevingswensen op transparante wijze gecommuniceerd konden worden (*Kamerstukken II 2009/10*, 31980, nr. 5, p. 359).

12 *Kamerstukken II 2009/10*, 32432, nr. 1, p. 5.

tief hanteert, gelet op de publieke belangen die met het toezicht zijn gemoeid.¹³ De toezichthouders beperken zich in de wetgevingsbrieven dan ook niet tot het signaleren van knelpunten, maar stellen ook verbetering en aanscherping van wetgeving voor die kunnen bijdragen aan een sterke en betrouwbare financiële sector.

De afgelopen jaren waren verschillende wetgevingswensen van de toezichthouders gericht op ingrijpende wijzigingen in financiële toezichtwetgeving. Ook stelden de toezichthouders soms aanpassingen voor die gericht waren op strengere wetgeving dan waartoe Nederland gehouden is op grond van Europese financiële toezichtwet- en regelgeving. Het nut, de noodzaak en/of de wenselijkheid van deze wetgevingswensen waren (voor mij) niet altijd duidelijk.¹⁴

In mijn bijdrage over de wetgevingsbrieven van 2024 merkte ik op dat voor het introduceren van nieuwe wettelijke verplichtingen, het uitbreiden van bevoegdheden van de toezichthouders en/of (fundamentele) wetswijzigingen terughoudendheid moet worden betracht, tenzij de noodzaak daarvan vaststaat.¹⁵ Voor de beoordeling van de wetgevingswensen is het blikveld van de toezichthouders van belang, maar niet voldoende. De minister zal op 'een hoger niveau' moeten overwegen of een wetgevingswens een effectieve, efficiënte en evenredige reactie is op de door de toezichthouders geconstateerde knelpunten in financiële toezichtwet- en regelgeving. In die overweging moeten alle belangen – en dus niet alleen van de toezichthouders – worden meegenomen, zoals het belang van een adequate rechtsbescherming voor betrokkenen. Daarnaast zal de minister niet voorbij mogen gaan aan de redenen die de wetgever destijds heeft gehad bij de betreffende wetgeving. Gelet op het streven van de Europese wetgever naar geharmoniseerde wet- en regelgeving ligt het voor de hand om op nationaal niveau aan te sluiten bij Europese wet- en regelgeving.

2.2 Vereenvoudiging van wet- en regelgeving en het vermijden van nationale koppen

Dit keer heeft de minister beoordeeld of de wetgevingswensen bijdragen aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving¹⁶ en of geen nationale koppen worden voorgesteld.¹⁷ Dit sluit aan bij het regeerprogramma van het (nu

demissionaire) kabinet¹⁸ en de visie op de financiële sector van de Minister van Financiën.¹⁹ Het kabinet wil nationale koppen op Europese regels vermijden om de regeldruk voor ondernemingen te verminderen.

Overigens kan het begrip 'nationale kop' op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Strikt genomen is sprake van een nationale kop "wanneer nationale wet- en regelgeving aanvullende eisen bevat bovenop de verplichtingen van een richtlijn of verordening".²⁰ In de praktijk wordt het begrip ook gebruikt voor de situatie waarin (i) een lidstaat gebruikt maakt van een lidstaattoptie;²¹ (ii) een lidstaat een Europees normatief kader van toepassing verklaart op dienstverlening die op Europees niveau niet is gereguleerd; of (iii) nationale regelgeving geheel losstaat van Europese kaders, maar afwijkt van regelgeving in andere lidstaten.²²

Onlangs heeft de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer een overzicht gestuurd van aanvullende vereisten in nationale wet- en regelgeving voor de financiële sector.²³ Dit zijn aanvullende vereisten die door de sector als belastend worden ervaren, zonder dat per se sprake is van een nationale kop. De minister zal bezien waar zich mogelijkheden voordoen tot aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving, waarbij hij nadrukkelijk oog wil houden voor de oorspronkelijke doelstelling van deze regels. Eventuele aanpassingen kunnen door een volgend kabinet in gang worden gezet, aldus de minister.²⁴

Daarnaast wil de minister met de AFM en DNB het bredere gesprek blijven voeren over de ontwikkelingen in de financiële sector en over het nut, de noodzaak en de wenselijkheid van aanpassing van wet- en regelgeving.²⁵

3. Wetgevingsbrief 2025 van de AFM²⁶

3.1 Ommezwaai?

De AFM benadrukt in de wetgevingsbrief dat de wetgevingswensen van belang zijn om haar toezicht slagvaardig, effectief en toekomstbestendig te houden. De wetgevingswensen hebben betrekking op door de AFM geconstateerde knelpunten die volgens haar met gerichte

13 Reflectief toezicht sluit aan bij de aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport 'Toezien op publieke belangen' uit 2013. In het rapport pleit de WRR voor een verruimd perspectief op toezicht. Zie (kritisch) over de juridische context van het WRR-rapport: A. Ottow & M. de Cock Buning, 'Juridische ruggengraat toezicht mag niet ontbreken', *TvT* 2013, nr. 4, p. 33-38.

14 I. van der Klooster, 'Wetgevingsbrieven 2024 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2025/17 en 'Wetgevingsbrieven 2023 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2024/2.

15 Vgl. aanwijzing 2 Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop.

16 Ook op Europees niveau wordt gestreefd naar het vereenvoudigen van wet- en regelgeving.

17 *Kamerstukken II* 2024/25, 32545, nr. 223, p. 1.

18 *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96.

19 *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 302.

20 Aldus de minister in een Kamerbrief waarin hij een toelichting geeft op de inventarisatie van aanvullende vereisten voor de financiële sector in nationale wet- en regelgeving. Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 309. Vgl. aanwijzing 9.4 en 9.5 Aanwijzingen voor de regelgeving.

21 Een lidstaattoptie betreft een discretionaire ruimte die Europese regelgeving expliciet aan lidstaten biedt, bijvoorbeeld om rekening te houden met bepaalde nationale omstandigheden. Vanwege deze expliciete beoordelingsvrijheid voor de lidstaten wordt het gebruik daarvan strikt genomen niet aangemerkt als een nationale kop.

22 *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 309, p. 1.

23 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 309.

24 *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 309, p. 2.

25 *Kamerstukken II* 2024/25, 32545, nr. 223, p. 3.

26 AFM, brief van 24 april 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32545, nr. 223.

aanpassingen van wetgeving kunnen worden opgelost. De wetgevingsbrief bevat ook voorstellen voor aanscherping of verbetering van wetgeving die volgens de AFM kunnen bijdragen aan een sterke en betrouwbare financiële sector.

Daarnaast merkt de AFM op dat het belangrijk is om bij de implementatie van Europese wetgeving op nationaal niveau zoveel mogelijk aan te sluiten bij de originele teksten. Ten behoeve van een gelijk Europees speelveld en beperking van de regeldruk onderschrijft de AFM het standpunt van de regering om nationale koppen te vermijden. Verder wil de AFM samen met de wetgever onderzoeken of wetgeving die niet of slechts in beperkte mate door Europese regelgeving wordt beïnvloed kan worden vereenvoudigd, verbeterd of aangescherpt, met inachtneming van de oorspronkelijke doelstellingen van die regels.

Gelet op eerdere wetgevingswensen van de AFM lijkt dit een ommezwaai van de toezichthouder. In de wetgevingsbrieven zijn soms wensen opgenomen die juist niet bijdragen aan het gewenste *level playing field* in de EU of voorbijgaan aan de redenen die de wetgever destijds had bij de betreffende wetgeving.²⁷

In dit verband noem ik de wetgevingsbrief van 2024 waarin de AFM onder meer vroeg om het uitzonderingskader voor de meldingsplicht voor bruto shortposities²⁸ aan te passen en in lijn te brengen met het uitzonderingskader voor de meldingsplicht voor bruto longposities.²⁹ Dit moet ervoor zorgen dat marketmakers vanaf een drempelwaarde van 10% niet alleen hun bruto longpositie³⁰ maar ook hun bruto shortpositie melden. De meldingsplicht voor bruto shortposities vloeit niet voort uit Europese regelgeving.³¹ Dit betekent dat Nederland met de meldingsplicht voor bruto shortposities afwijkt van de meldingsplichten die gelden in andere Europese lidstaten. Door het aanpassen van het uitzonderingskader voor marketmakers zal

Nederland hiervan nog verder afwijken.³² Dit draagt niet bij aan een gelijk speelveld in de EU. De toenmalige Minister van Financiën was positief over de wetgevingswens. Hoewel de aanpassing van het uitzonderingskader voor de meldingsplicht voor bruto shortposities zou worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Wijzigingswet financiële markten, bevat het consultatievoorstel voor de Wijzigingswet financiële markten 2026 geen voorstel hiervoor.³³

Verder vroeg de AFM in de wetgevingsbrief van 2024 om (pensioen)adviseurs te verplichten, voorafgaand aan het adviseren over tweede- en derdepijlerpensioenproducten, klanten te vragen naar hun duurzaamheidsvoorkeuren. Deze verplichting geldt op grond van Europese wet- en regelgeving onder meer voor verzekeringstussenpersonen die adviseren over verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten³⁴ en voor beleggingsondernemingen die beleggingsadvies of vermogensbeheer aanbieden,³⁵ maar niet voor (pensioen)adviseurs. Ook over deze wetgevingswens was de toenmalige Minister van Financiën positief. De minister gaf destijds aan de wetgevingswens zou worden opgenomen in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft. Het consultatievoorstel voor het Wijzigingsbesluit financiële markten 2026 bevat geen voorstel hiervoor.³⁶

In de wetgevingsbrieven van 2023 en 2024 verzocht de AFM om het toezicht op de inrichting van de jaarverslaggeving te wijzigen van een civielrechtelijke naar een bestuursrechtelijke basis.³⁷ De wetgevingswens heeft in de literatuur geleid tot kritische beschouwingen.³⁸ Bij de totstandkoming van de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtftv) is namelijk nadrukkelijk gekozen voor een civielrechtelijke structuur van de Wtftv en de exclusieve bevoegdheid van de Ondernemingskamer in het jaarreke-

27 Zie bijvoorbeeld de wetgevingsbrieven van de AFM, brief van 4 mei 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32545, nr. 189 en AFM, brief van 26 april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32545, nr. 204. Zie hierover I. van der Klooster, 'Wetgevingsbrieven 2023 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2024/2 en I. van der Klooster, 'Wetgevingsbrieven 2024 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2025/17.

28 Art. 5:46a Wft.

29 Art. 5:46 lid 2 onderdeel b Wft.

30 Een marketmaker is uitgezonderd van de meldingsplicht voor bruto longposities indien (a) hij de beschikking krijgt of verliest over aandelen en de daaraan verbonden stemmen, waardoor (b) hij weet of behoort te weten dat de drempelwaarde van 3% of 5% wordt bereikt, overschreden of onderschreden, mits (1) hij geen invloed uitoefent in het bestuur van de desbetreffende uitgevende instelling; en (2) hij in zijn lidstaat van herkomst een vergunning heeft voor het uitoefenen van zijn bedrijf (art. 5:46 lid 2 onderdeel b Wft). De uitzondering vloeit voort uit art. 9 lid 5 Transparantierichtlijn. De drempelwaarden voor de meldingsplicht voor bruto longposities zijn opgenomen in art. 5:38 lid 4 en art. 5:39 lid 3 Wft.

31 De meldingsplicht voor bruto shortposities geldt sinds 1 juli 2013 (Wet corporate governance, *Stb.* 2012, 588).

32 Strikt genomen leidt deze wetgevingswens niet tot een nationale kop, maar wel tot een aanvullend vereiste voor de financiële sector dat niet bijdraagt aan een *level playing field* in de EU.

33 'Consultatievoorstel voor de Wijzigingswet financiële markten 2026', 19 december 2024, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingswetfinancielemarkten2026/b1>.

34 Art. 9 lid 2 onderdeel a Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/2359, zoals gewijzigd door Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/1257 (*PbEU* 2021, L 277).

35 Art. 54 lid 2 onderdeel a Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/565, zoals gewijzigd door Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/1253 (*PbEU* 2021, L 277).

36 'Consultatievoorstel voor het Wijzigingsbesluit financiële markten 2026', 23 januari 2025, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluitfm2026/b1>.

37 AFM, brief van 4 mei 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 32545, nr. 189.

38 J.H.M. Willems, 'Ondernemingskamer of College van Beroep voor het bedrijfsleven: wie is de rechter van het jaarrekeningenrecht?', *TvOB* 2024/11, p. 64-69, P.M. van der Zanden, 'Totalitaire tendensen bij de toezichthouder AFM?', *TvJ* 2024, afl. 1, p. 5-16, I. van der Klooster, 'Wetgevingsbrieven 2023 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2024/2 en I. van der Klooster, 'Wetgevingsbrieven 2024 van de AFM en DNB', *Ondernemingsrecht* 2025/17.

ningenrecht.³⁹ Belangrijke redenen voor de wetgever waren, kort gezegd, het civielrechtelijke karakter van het jaarrekeningenrecht, de gewenste terughoudende toezichtrol van de AFM, de deskundigheid van de Ondernemingskamer en het belang van adequate rechtsbescherming. Willems schreef in een bijdrage in het *Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur* dat deze redenen nog steeds onverkort gelden en reeds daarom aan de inwilliging van de wens van de AFM in de weg staan.⁴⁰ Desalniettemin kwalificeerde de AFM deze wetgevingswens als 'cruciaal' in de wetgevingsbrief van 2024.⁴¹ De toenmalige en de huidige Minister van Financiën hebben opgemerkt dat een fundamentele (stelsel)wijziging van het toezicht op de inrichting van de jaarverslaggeving een zorgvuldig proces vergt, waarbij het belang van effectieve handhaving wordt meegewogen.⁴² De minister werkt in overleg met het Ministerie van Justitie aan een verdere verkenning van de wetgevingswens van de AFM.⁴³

3.2 Overige wetgevingswensen uit eerdere wetgevingsbrieven

In de wetgevingsbrief van 2025 merkt de AFM op dat de afgelopen tijd door verschillende ministeries is gewerkt aan wensen uit eerdere wetgevingsbrieven. De AFM noemt specifiek de voorgenomen wijzigingen rondom de uitbestedingsregels voor financiële dienstverleners en het schrappen van de driejaarlijkse betrouwbaarheidstoets op de BES-eilanden. Deze wetgevingswensen zijn verwerkt in het consultatievoorstel voor het Wijzigingsbesluit financiële markten 2026.⁴⁴ Overigens heeft het Adviescollege toetsing regeldruk geadviseerd om het wijzigingsbesluit niet in te dienen omdat het nut en de noodzaak van de voorgestelde uitbestedingsregels niet goed zijn onder-

bouwd en de regeldrukgevolgen van deze regels voor financiële dienstverleners niet goed in beeld zijn gebracht.⁴⁵

De AFM vraagt aandacht voor nog openstaande wetgevingswensen die in eerdere wetgevingsbrieven zijn opgenomen⁴⁶ en meer in het bijzonder voor een wetgevingswens uit 2018 die betrekking heeft op flitskredieten.⁴⁷ De reden hiervoor is een recente uitspraak waarin het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft geoordeeld dat de Regeling aanpak flitskrediet onverbindend is wegens strijd met art. V Aanpassingswet Richtlijn inzake elektronische handel.⁴⁸ De Regeling aanpak flitskrediet kwam tot stand (mede) naar aanleiding van de eerdergenoemde wetgevingswens van de AFM en heeft als doel om het aanbieden van flitskredieten in Nederland te beperken.⁴⁹ Voor een bespreking van deze uitspraak verwijs ik naar de annotatie van Lieveverse.⁵⁰

3.3 Nieuwe wetgevingswensen

3.3.1 Informatieverstrekking aan Stichting Pensioenregister

Het pensioenregister (www.mijnpensioenoverzicht.nl) stelt aanspraak- en pensioengerechtigden in de gelegenheid gegevens over hun pensioenaanspraken en pensioenrechten te raadplegen.⁵¹ Het register geeft inzicht in de hoogte van het te bereiken pensioen en de gevolgen van bepaalde pensioenkeuzes en belangrijke gebeurtenissen op het pensioen van de aanspraak- of pensioengerechtigde.⁵² Stichting Pensioenregister beheert het register en

39 *Kamerstukken II* 2005/06, 30336, nr. 3, p. 7-8. Zie ook F.P.C. Strijbos, *Aantastbaarheid van rechtshandelingen na schending van het Unierechtelijke financiële recht* (Onderneming en Recht nr. 160), Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 3.

40 J.H.M. Willems, 'Ondernemingskamer of College van Beroep voor het bedrijfsleven: wie is de rechter van het jaarrekeningenrecht?', *TvOB* 2024/11, p. 68. Zie in deze bijdrage ook de overige argumenten die aan het honoreren van de wetgevingswens in de weg staan.

41 AFM, brief van 26 april 2024, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32545, nr. 204.

42 *Kamerstukken II* 2022/23, 32545, nr. 204, *Kamerstukken II* 2023/24, 32545, nr. 204 en Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering: nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2025/26, 36678, nr. 8, p. 28, 32 en 33).

43 Wet implementatie duurzaamheidsrapportering: nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2025/26, 36678, nr. 8, p. 33).

44 'Consultatievoorstel voor het Wijzigingsbesluit financiële markten 2026', 23 januari 2025, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluitfm2026/b1>.

45 Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) oordeelt: "Nut en noodzaak van het voorstel zijn niet goed onderbouwd. Daarbij is niet duidelijk welke alternatieven zijn overwogen en op grond van welke inhoudelijke gronden deze niet zijn gekozen. Verder zijn een deel van de verplichtingen niet werkbaar voor kleinere financiële dienstverleners. De[e] regeldrukgevolgen zijn niet goed in beeld gebracht. Het voorgaande betekent dat de wetgever niet goed kan bepalen of en in hoeverre de regeldrukgevolgen proportioneel zijn." Het college verzoekt om een eventueel gewijzigd voorstel (mogelijk zonder de uitbestedingsregels) aan het ATR voor te leggen, zodat het college kan bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is. Zie voor de consultatiereactie(s): <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluitfm2026/reacties/datum>.

46 Deze wetgevingswensen zijn niet specifiek benoemd in de wetgevingsbrief 2025.

47 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 32545, nr. 81. Een flitskrediet is een lening met een korte looptijd en een relatief lage leensom die wordt aangeboden aan consumenten.

48 CbB 28 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:26, *JOR* 2025/59, m.nt. C.W.M. Lieveverse.

49 Regeling aanpak flitskrediet (*Stcrt.* 2019, 54568). De regeling trad in werking op 1 januari 2020.

50 *JOR* 2025/59, m.nt. C.W.M. Lieveverse.

51 Art. 51 lid 1 onderdeel a Pensioenwet, art. 62 lid 1 onderdeel a Wet verplichte beroepspensioenregeling.

52 Art. 51 lid 1 onderdeel b Pensioenwet, art. 62 lid 1 onderdeel b Wet verplichte beroepspensioenregeling en art. 1a Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling.

draagt zorg voor de tijdige verwerking van de gegevens en het goed functioneren van het register.⁵³

Het pensioenregister heeft geen eigen data, maar maakt rechtstreeks gebruik van de data van de pensioenuitvoerders en de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB). De gegevens worden verstrekt via het pensioenregister op het moment dat de aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde de relevante gegevens opvraagt via mijnpensioenoverzicht.nl.⁵⁴ Zowel de pensioenuitvoerders als de SVB zijn verplicht deze gegevens op verzoek van de aanspraak- of pensioengerechtigden tijdig te verstrekken door middel van het pensioenregister.⁵⁵ Daarnaast kunnen deze gegevens op verzoek van de pensioendeelnemer via het pensioenregister worden verstrekt aan een door de deelnemer aan te wijzen pensioenuitvoerder, voor zover de aangewezen pensioenuitvoerder daarmee heeft ingestemd.⁵⁶ De pensioenuitvoerder kan deze informatie meenemen in zijn keuzebegeleiding.⁵⁷ De AFM kan een aanwijzing, last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen indien bovengenoemde verplichtingen niet worden nageleefd.⁵⁸

De AFM heeft geconstateerd dat de informatie die voor pensioendeelnemers beschikbaar is op mijnpensioenoverzicht.nl niet altijd correct of actueel is. Hierdoor bestaat een gerede kans dat een pensioendeelnemer zijn pensioenkeuze baseert op onjuiste of verouderde informatie, terwijl pensioenkeuzes ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de bestaanszekerheid van pensioendeelnemers. De AFM vindt het daarom van groot belang dat pensioenuitvoerders tijdig correcte informatie aan Stichting Pensioenregister verstrekken. De AFM wil het wettelijk kader aanpassen, zodat zij handhavend kan optreden als pensioenuitvoerders de pensioeninformatie niet correct of niet tijdig aanleveren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ziet voorlopig geen aanleiding om de wettelijke verplichting voor pensioenuitvoerders aan te scherpen. Uit gesprekken met Stichting Pensioenregister blijkt dat de stichting al in overleg is met de sector om het correct en tijdig aanleveren van data te verbeteren. Bovendien staan pensioenuitvoerders momenteel onder grote druk door de pensioen transitie. Veel pensioenuitvoerders zijn juist nu bezig hun administratie en datakwaliteit op te schonen. De minister

acht het daarom verstandiger eventuele wetswijzigingen pas na de transitie door te voeren. Eventuele uitbreiding van de handhavingsbevoegdheid van de AFM wil de minister in goed overleg met de relevante stakeholders overwegen.

3.3.2 Verklaring van geen bezwaar voor gekwalificeerde deelnemingen in marktexploitanten: introductie van een bandbreedte

De AFM wil het 'verklaring van geen bezwaar'-systeem voor marktexploitanten aanpassen, zodat partijen die beschikken over een verklaring van geen bezwaar (hierna: vvgb) niet langer voor iedere vergroting van hun gekwalificeerde deelneming een nieuwe vvgb hoeven aan te vragen, maar slechts wanneer een vooraf vastgestelde drempelwaarde wordt bereikt of overschreden. De aanpassing van het vvgb-systeem moet leiden tot een vermindering van de nalevingslasten voor alle betrokkenen.

Art. 5:32d lid 1 Wft bepaalt dat het verboden is, anders dan na een verkregen vvgb, een gekwalificeerde deelneming te houden, te verwerven of te vergroten dan wel enige zeggenschap verbonden aan een gekwalificeerde deelneming uit te oefenen in een marktexploitant.^{59, 60} Het gaat hierbij om een gekwalificeerde deelneming van 10% of meer zoals bedoeld in art. 1:1 Wft.

Het doel hiervan is te voorkomen dat (i) een ondoorzichtige zeggenschapsstructuur ontstaat die een belemmering vormt voor het toezicht; (ii) de invloed op de desbetreffende marktexploitant of op de door hem beheerde of geëxploiteerde gereguleerde markt in strijd is met de belangen van de Wft;⁶¹ of (iii) de gezonde en prudente bedrijfsvoering van de marktexploitant wordt bedreigd.⁶²

De Minister van Financiën is bevoegd om een vvgb voor het houden, verwerven of vergroten van een gekwalifi-

53 Art. 51 lid 6 Pensioenwet, art. 62 lid 6 Wet verplichte beroepspensioenregeling en art. 1a Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling. Stichting Pensioenregister is een samenwerkingsverband van de pensioenuitvoerders en de SVB.

54 De gegevens worden opgevraagd via de Application Programming Interface (API) van het pensioenregister.

55 Art. 51 lid 3 en lid 4 Pensioenwet.

56 Art. 51 lid 2 onderdeel b Pensioenwet (Stb. 2023, 216).

57 Art. 48a Pensioenwet. Keuzebegeleiding houdt in dat de pensioendeelnemer door de pensioenuitvoerder adequaat wordt begeleid bij het maken van een keuze binnen de pensioenovereenkomst. Zie ook art. 9f Besluit uitvoering PW en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Stb. 2024, 182).

58 Art. 171, 175 en 176 Pensioenwet. Zie ook art. 51 lid 10 Pensioenwet.

59 Een marktexploitant is een persoon die een gereguleerde markt beheert of exploiteert (art. 1:1 Wft) en waaraan een vergunning is verleend op grond van art. 5:26 lid 1 Wft.

60 De aanleiding om het vvgb-systeem toe te passen op gereguleerde markten was destijds onder meer de beursintroductie van Euronext N.V. waardoor de aandelen van Euronext vrij verhandelbaar werden (*Kamerstukken II* 2000/01, 27599, nr. 3, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 29708, nr. 19, p. 585 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33632, nr. 3, p. 86-87).

61 Overigens beoogt art. 5:32d Wft ook het belang van de positie van de belegger die handelt op de gereguleerde markt te beschermen. Een gekwalificeerde deelneming mag niet leiden tot een dusdanige invloed op de desbetreffende marktexploitant of op de door hem beheerde of geëxploiteerde gereguleerde markt die in strijd is met de belangen van de Wft. Onder die belangen vallen onder meer het adequaat functioneren van de gereguleerde markt én de positie van de belegger die handelt op de gereguleerde markt. De wetgever heeft dit belang benadrukt in de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet financiële markten 2014 (*Kamerstukken II* 2012/13, 33632, nr. 3, p. 87).

62 Art. 5:32 lid 2 Wft. Zie ook art. 46 lid 3 MiFID II.

ceerde deelneming in een marktexploitant te verlenen.⁶³ De AFM is gemandateerd om namens de minister deze bevoegdheid uit te oefenen, voor zover geen sprake is van een fundamentele wijziging van de aandeelhoudersstructuur van de marktexploitant.⁶⁴ Als wel sprake is van een dergelijke fundamentele wijziging verleent de minister, na advies van de AFM, deze vvgb.⁶⁵

De vvgb-plicht is niet alleen gekoppeld aan het houden of verwerven van een gekwalificeerde deelneming, maar ook aan het vergroten van een belang in een marktexploitant. Anders dan in het vvgb-systeem voor multilaterale handelsfaciliteiten ('MTF's') en georganiseerde handelsfaciliteiten ('OTF's') en andere financiële ondernemingen,⁶⁶ is het vergroten van een gekwalificeerde deelneming in het vvgb-systeem voor marktexploitanten niet gekoppeld aan het bereiken of overschrijden van vooraf vastgestelde drempelwaarden. Dat betekent dat voor iedere vergroting van een gekwalificeerde deelneming in een marktexploitant een nieuwe vvgb moet worden aangevraagd en niet slechts bij het bereiken of overschrijden van een drempelwaarde.

De AFM stelt in haar wetgevingswens voor om het aanvragen van een vvgb voor het vergroten van een gekwalificeerde deelneming in een marktexploitant te koppelen aan vooraf vastgestelde wettelijke drempelwaarden. De AFM denkt hierbij aan de drempelwaarden die op grond van art. 11 lid 1 MiFID II gelden voor partijen die kwalificeren als beleggingsonderneming⁶⁷ (i.e. 20%, 30% en 50%) en waarbij de eerste drempel van 10% ongewijzigd blijft. Dit betekent niet dat een aandeelhouder die beschikt over een vvgb voor bijvoorbeeld een belang van 10% vrij is om het belang uit te breiden tot een belang van (net) onder de 20%. Dat kan alleen als de initiële vvgb hiervoor de moge-

lijkheid biedt.⁶⁸ De AFM wil daarom een bandbreedte-vvgb introduceren. Dit zou betekenen dat de vvgb niet alleen voor een bepaald percentage, maar ook (desgevraagd) voor een bepaalde bandbreedte kan worden verleend. Binnen de toegekende bandbreedte kan het deelnemingspercentage schommelen zonder dat daarvoor een nieuwe of gewijzigde vvgb nodig is.

De minister reageert positief op de wetgevingswens. Uit de beslisnota blijkt dat de wens niet op korte termijn gerealiseerd zal worden omdat de oplossing van de AFM nog niet voldoende is uitgewerkt.⁶⁹

3.3.3 Opheffen dubbele meldingsplicht voor bestuurders en commissarissen van uitgevende instellingen

Bestuurders en commissarissen van uitgevende instellingen moeten zowel voldoen aan de meldingsplicht op grond van art. 19 Verordening Marktmissbruik (hierna: MAR)⁷⁰ als de meldingsplicht op grond van art. 5:48 Wft.⁷¹ Dit kan leiden tot een dubbele meldingsplicht. De AFM wil de dubbele meldingsplicht opheffen door het schrappen van de nationale meldingsplicht. Dit moet leiden tot een vermindering van de administratieve nalevingslasten voor meldingsplichtigen.

Art. 5:48 Wft verplicht bestuurders en commissarissen van uitgevende instellingen om alle aandelen en stemmen waarover zij beschikken in die uitgevende instelling en daarmee gelieerde vennootschappen te melden aan de AFM. Daarnaast moeten bestuurders en commissarissen elke wijziging in aandelen en stemmen (ongeacht de omvang daarvan) in de eigen uitgevende instelling en in een gelieerde uitgevende instelling waarover zij beschikken, melden aan de AFM.⁷²

Art. 19 MAR bevat, kort gezegd, een verplichting voor (onder meer) bestuurders en commissarissen⁷³ van uitgevende instellingen om voor hun eigen rekening verrichte

63 Art. 5:32d lid 2 Wft. De beoordelingscriteria genoemd in art. 5:32d lid 2 Wft zijn nader uitgewerkt in de Beleidslijn verklaring van geen bezwaar geregementeerde markten (Stcrt. 2008, 27, p. 8). Deze beleidslijn wordt op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023446/2008-02-07> aangeduid als 'Beleidslijn verklaring van geen bezwaar gekwalificeerde deelneming in een marktexploitant ex artikel 5:32d Wft'.

64 Art. 2 en 3 Mandaatbesluit verklaringen van geen bezwaar geregementeerde markten (Stcrt. 2008, 27, p. 10). De AFM dient zich bij de uitoefening van haar bevoegdheden op grond van het Mandaatbesluit te houden aan de Beleidslijn verklaring van geen bezwaar geregementeerde markten (Stcrt. 2008, 27, p. 8).

65 Situaties waarin een deelneming tot een dergelijke fundamentele wijziging kan leiden, zijn: (i) een (mogelijke) overname; (ii) een fusie/vergaande samenwerking met een andere rechtspersoon; en (iii) de totstandkoming van één of enkele relatief grote invloedrijke aandeelhouder(s). De AFM dient in dergelijke situaties, maar ook in situaties waarin gerede twijfel bestaat of sprake is van een fundamentele wijziging in de aandeelhoudersstructuur, zo spoedig mogelijk in contact met het Ministerie van Financiën te treden (Stcrt. 2008, 27, p. 10).

66 Art. 3:95 jo. art. 3:102 lid 1 Wft.

67 Zoals een *multilateral trading facility* ('MTF') en een *organised trading facility* ('OTF').

68 Vgl. art. 3:102 lid 1 Wft. Zie ook de toelichting van DNB bij het aanvraagformulier voor een vvgb-aanvraag op grond van art. 3:95 Wft (p. 7): "Bij uw vvgb-aanvraag dient u een bandbreedte aan te geven. Binnen deze bandbreedte kan het gehouden deelnemingspercentage schommelen zonder dat daarvoor steeds een nieuwe of gewijzigde vvgb nodig is."

69 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32545, nr. 223.

70 Verordening (EU) nr. 596/2014, *PbEU* 2014, L 173 (Market Abuse Regulation).

71 Zie voor de definitie van het begrip 'uitgevende instelling': art. 3 onderdeel 21 jo. art. 19 lid 4 MAR respectievelijk art. 5:48 lid 1 Wft.

72 Op grond van art. 5:48 Wft zijn er een aantal meldingsmomenten voor bestuurders en commissarissen: (i) het moment dat een bestuurder of commissaris wordt aangewezen of benoemd (art. 5:48 lid 3 Wft); (ii) het moment dat een naamloze vennootschap een uitgevende instelling wordt (art. 5:48 lid 4 Wft); (iii) het moment dat een andere uitgevende instelling een gelieerde instelling wordt (art. 5:48 lid 5 Wft); en (iv) elke wijziging die plaatsvindt in de aandelen of stemmen waarover een bestuurder of commissaris beschikt in de eigen uitgevende instelling en de gelieerde uitgevende instelling (art. 5:48 lid 6-7 Wft).

73 Deze verplichting geldt ook voor andere personen die bij de uitgevende instelling werkzaam zijn en in hun functie leidinggevende verantwoordelijkheden hebben en voor personen die nauw met hen verbonden zijn (art. 19 lid 1 onderdeel a MAR).

transacties met betrekking tot aandelen⁷⁴ van de 'eigen' uitgevende instelling te melden aan de AFM en de uitgevende instelling. In tegenstelling tot de meldingsplicht in art. 5:48 Wft, geldt voor de meldingsplicht op grond van art. 19 MAR een meldingsdrempel van € 20.000 per kalenderjaar.⁷⁵ Overigens heeft de AFM de bevoegdheid om de meldingsdrempel van art. 19 MAR te verlagen naar € 10.000 of te verhogen naar € 50.000.⁷⁶

De samenloop tussen de meldingsverplichtingen in art. 19 MAR en art. 5:48 Wft kan leiden tot een dubbele meldingsplicht voor bestuurders en commissarissen. De AFM kondigde destijds in haar brochure 'Handel met voorwetenschap' aan dat een zogenoemd 'geïntegreerd register' zou worden ontwikkeld, waarin beide meldingen via één inlogpoging verricht zouden kunnen worden.⁷⁷ Vooruitlopend op deze ontwikkeling heeft de AFM voorzien in een tijdelijke oplossing. Op grond hiervan voldoet een melding op grond van art. 5:48 Wft tevens aan de meldingsplicht op grond van art. 19 MAR. Dit geldt uiteraard alleen voor situaties waarin sprake is van een overlap tussen beide artikelen.⁷⁸

In de wetgevingsbrief stelt de AFM voor om de meldingsplicht in art. 5:48 Wft te schrappen om de administratieve nalevingslasten voor bestuurders en commissarissen te verminderen. De AFM wil deze nationale kop op de Europese meldingsverplichting ook opheffen met het oog op de voorbereidingen voor de centralisering van data op Europees niveau.⁷⁹ De AFM stelt voor om het voorstel via een publieke consultatie te toetsen, omdat het schrappen van de nationale meldingsplicht leidt tot minder transparantie voor beleggers.

De Minister van Financiën reageert positief op de wetgevingswens omdat dit onder meer leidt tot een afname van de rapportagelasten en vereenvoudiging van wetgeving. De wijziging zal door de minister worden meegenomen op een passend moment.

⁷⁴ Deze verplichting geldt ook voor transacties voor eigen rekening in schuldinstrumenten van die uitgevende instelling, of afgeleide of andere financiële instrumenten die ermee zijn verbonden (art. 19 lid 1 onderdeel a MAR). Zie ook de nadere uitwerking in art. 10 lid 2 Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/522 (PbEU 2016, L 88).

⁷⁵ Art. 19 lid 8 MAR. Het drempelbedrag is verhoogd van € 5000 naar € 20.000 per 4 december 2024. (Verordening (EU) 2024/2809, PbEU 2024, L 2809).

⁷⁶ Als de AFM besluit om de meldingsdrempel te verlagen naar € 10.000 of te verhogen naar € 50.000 moet zij ESMA voorafgaand aan de datum waarop de verhoging of de verlaging ingaat in kennis stellen van haar besluit en van de redenen daarvoor, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op marktomstandigheden (art. 19 lid 9 MAR).

⁷⁷ AFM, 'Handel met voorwetenschap', juli 2016 (update: april 2019), p. 23. Zie ook AFM, 'Leidraad voor Uitgevende instellingen, bestuurders en commissarissen', september 2016 (update: maart 2021), p. 20-21.

⁷⁸ AFM, 'Handel met voorwetenschap', juli 2016 (update: april 2019), p. 23. Zie ook AFM, 'Leidraad voor Uitgevende instellingen, bestuurders en commissarissen', september 2016 (update: maart 2021), p. 21.

⁷⁹ European Single Access Point (Verordening (EU) 2023/2859, PbEU 2023, L 2859).

Hoewel de AFM en de minister dit niet benoemen, neem ik aan dat slechts de meldingsplicht wordt geschrapt die betrekking heeft op het melden van elke wijziging in aandelen in de eigen uitgevende instelling (art. 5:48 lid 6 Wft). Deze meldingsplicht heeft immers overlap met de meldingsplicht in art. 19 MAR. Ik ga ervan uit dat de meldingsplicht met betrekking tot de overige meldingsmomenten voor bestuurders en commissarissen in art. 5:48 Wft niet wordt geschrapt.⁸⁰

Verder merk ik op dat de meldingsplicht in art. 19 MAR en de uitwerking daarvan in twee gedelegeerde verordeningen⁸¹ complexer en gedetailleerder lijkt dan de meldingsplicht van art. 5:48 MAR. Hoewel bestuurders en commissarissen door het schrappen van de meldingsplicht in art. 5:48 lid 6 Wft niet langer *elke* wijziging in aandelen in de eigen uitgevende instelling hoeven te melden, maar slechts vanaf een meldingsdrempel van € 20.000, zou dit wellicht toch tot meer nalevingslasten kunnen leiden dan de tijdelijke en praktische oplossing die de AFM tot nu toe heeft geboden.

3.3.4 Herinstructie ministeriële goedkeuring van beroepsreglementering voor accountantsorganisaties met betrekking tot wettelijke controles

De AFM wil in de Wet op het accountantsberoep (hierna: Wab) een herinvoering van het vereiste van ministeriële goedkeuring voor de beroepsreglementering van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna: NBA) die betrekking heeft op wettelijke controles. Het goedkeuringsvereiste werd in 2019 geschrapt omwille van lastenverlichting.⁸²

Voor accountants geldt een stelsel van beroepsregelgeving met als basis de Wab en de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: Wta). De Wab reguleert het accountantsberoep en de taken en bevoegdheden van de NBA.⁸³ Een van de taken van de NBA is het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door accountants onder meer door het vaststellen van beroepsreglementering.⁸⁴ De NBA is bevoegd verordeningen en nadere voorschriften vast te stellen die zij nodig acht voor deze taak.⁸⁵ De NBA heeft onder meer de Verordening accountantsorganisaties

⁸⁰ Zie voor de meldingsmomenten: art. 5:48 lid 3-7 Wft. Zie ook voetnoot 72.

⁸¹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/522 (PbEU 2016, L 88) en Uitvoeringsverordening (EU) 2016/523 (PbEU 2016, L 88).

⁸² Stb. 2019, 265 (Wijzigingswet financiële markten 2019).

⁸³ De NBA is een openbaar lichaam als bedoeld in art. 134 Grondwet (art. 2 lid 1 Wab).

⁸⁴ Art. 3 onderdeel a jo. art. 19 Wab.

⁸⁵ De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen is toegekend aan de ledenvergadering van de NBA (art. 19 lid 1 Wab). De ledenvergadering kan bij verordening de bevoegdheid tot het stellen van nadere voorschriften delegeren aan het bestuur van de NBA (art. 19 lid 3 Wab).

2025⁸⁶ en nadere voorschriften voor het verrichten van wettelijke controles⁸⁷ vastgesteld.⁸⁸

De Wab voorziet in bestuurlijk toezicht op de NBA door de Minister van Financiën.⁸⁹ De minister heeft een aantal bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om bij koninklijk besluit verordeningen en nadere voorschriften achteraf te vernietigen.⁹⁰ Tot 22 oktober 2019 gold ook een ministeriële goedkeuringsplicht voor verordeningen en nadere voorschriften die betrekking hebben op wettelijke controles.⁹¹ Goedkeuring kon uitsluitend worden onthouden wanneer een verordening of nader voorschrift in strijd was met het recht of het algemeen belang.⁹²

Om te controleren of de (dikwijls technische) beroepsnormen niet in strijd waren met het recht of het algemeen belang diende jaarlijks een groot aantal documenten te worden getoetst.⁹³ Uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wab blijkt bovendien dat goedkeuring in het verleden nooit werd onthouden.⁹⁴ Omwille van lastenvermindering heeft de wetgever dan ook de goedkeuringsbevoegdheid van de minister geschrapt, terwijl de mogelijkheid om verordeningen of nadere voorschriften achteraf te vernietigen behouden bleef.⁹⁵ Verder moet de beroepsorganisatie alle ontwerpen van verordeningen en nadere voorschriften die betrekking hebben op de wettelijke controle ten minste twee maanden voorafgaand aan de datum waarop deze worden vastgesteld op elektronische wijze ter inzage leggen, waarna een ieder gedurende vier weken na de publicatie bij het bestuur van de NBA een zienswijze kan indienen ten aanzien van deze ontwerpen.⁹⁶ Daarnaast moet de Minister van Financiën worden geïnformeerd over de verordeningen en andere voorschriften die zijn vastgesteld.⁹⁷ Op deze manier is een zorgvuldige procedure wettelijk verankerd.

De AFM, belast met het toezicht op accountantsorganisaties op grond van de Wta, wil het ministeriële goedkeuringsvereiste herinvoeren voor beroepsreglementering die

betrekking heeft op wettelijke controles.⁹⁸ Het ontbreken van het goedkeuringsvereiste kan volgens de AFM leiden tot te vrijblijvende beroepsreglementering. De AFM licht in de wetgevingsbrief toe dat de vereisten voor accountantsorganisaties het maatschappelijk belang moeten dienen, terwijl de NBA ook de gemeenschappelijke belangen van accountants behartigt. De AFM denkt dat hierdoor belangenverstrengeling kan ontstaan. Het herinvoeren van de ministeriële goedkeuring zou het maatschappelijke belang beter waarborgen.

De minister wil nog geen beslissing nemen over deze wetgevingswens, omdat hij de uitkomsten van een evaluatie van het stelsel van beroepsreglementering voor accountants wil afwachten.⁹⁹ De taken en bevoegdheden van de NBA zijn onderdeel daarvan.

4. Wetgevingsbrief 2025 van DNB¹⁰⁰

De wetgevingsbrief 2025 van DNB bevat twee nieuwe wetgevingswensen. De wensen hebben betrekking op de regulering van betaalinstellingen op de BES-eilanden (par. 4.1) en de problematiek rondom fiscale deposito's in verband met het depositogarantiestelsel (par. 4.2). Daarnaast vraagt DNB aan de minister om nogmaals aandacht te schenken aan wetgevingswensen uit eerdere wetgevingsbrieven die nog niet zijn gerealiseerd in wet- en regelgeving. Deze wetgevingswensen worden niet specifiek genoemd. Op Europees niveau streeft DNB naar effectieve, simpele en doeltreffende geharmoniseerde regels, waarbij zij het belang van een gelijk Europees speelveld benadrukt.

4.1 Regulering betaalinstellingen op de BES-eilanden

Betaalinstellingen die actief zijn op de BES-eilanden¹⁰¹ zijn niet gereguleerd op grond van de Wet financiële markten BES (hierna: Wfm BES) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (hierna: Wwft BES).¹⁰² Volgens DNB gaat dit gepaard met zowel prudentiële als integriteitsrisico's.¹⁰³ DNB wil daarom een wettelijk

86 *Stcrt.* 2024, 41349.

87 Wettelijke controles zoals bedoeld in art. 1 lid 1 onderdeel p Wta: "een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de bijlage bij deze wet genoemde wettelijke bepalingen". Het is verboden een wettelijke controle te verrichten zonder daartoe van de AFM een vergunning te hebben verkregen (art. 5 lid 1 Wta).

88 Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NV COS).

89 Art. 32-35 Wab.

90 Art. 35 Wab. Vernietiging is mogelijk indien sprake is van strijdigheid met het recht of het algemeen belang (art. 134 lid 3 Grondwet).

91 Art. 34 lid 1 (oud) Wab.

92 Art. 34 lid 2 (oud) Wab. Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35117, nr. 3, p. 12.

93 *Kamerstukken II* 2018/19, 35117, nr. 3, p. 12.

94 *Kamerstukken II* 2018/19, 35117, nr. 3, p. 12.

95 *Kamerstukken II* 2018/19, 35117, nr. 3, p. 12.

96 Art. 22 lid 2-3 Wab.

97 Art. 34 Wab.

98 Alleen accountantsorganisaties met een vergunning van de AFM zijn bevoegd om wettelijke controles uit te voeren (art. 5 lid 1 Wta).

99 De evaluatie zal waarschijnlijk plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2026. Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 36484, nr. 14, p. 17.

100 DNB, brief van 23 april 2025, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32545, nr. 223.

101 De BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) hebben de status van openbaar lichaam binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

102 Overigens zijn geldtransactiekantoren wel gereguleerd op grond van de Wfm BES en de Wwft BES (art. 2:1 lid 1 onderdeel a onder 1 Wfm BES resp. art. 1.1 onderdeel d jo. Bijlage A onderdeel i Wwft BES).

103 Op grond van de Wft BES is DNB, deels in samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op geregleerde financiële ondernemingen (art. 1:5 Wfm BES en art. 4a lid 2 Bankwet). De AFM is verantwoordelijk voor het gedragstoezicht op geregleerde financiële ondernemingen op de BES-eilanden (art. 1:6 Wfm BES). DNB en de AFM zijn ook aangewezen als bevoegde toezichtautoriteiten in de zin van art. 1 onderdeel p onder 1 Wwft BES (art. 1 Besluit aanwijzing toezichtautoriteiten en bekendmaking mandaatverlening Wwft BES).

ke vergunningplicht voor betaalinstellingen op de BES-eilanden. Ten aanzien van het beoogde wettelijk kader acht DNB het prudent dat hierbij rekening zal worden gehouden met de verschillen tussen de Europees-Nederlandse markt en de markt op de BES-eilanden.

De Minister van Financiën reageert positief op de wetgevingswens van DNB en merkt daarbij op dat met name de integriteitsrisico's die kunnen voortkomen uit ongereguleerde betaalinstellingen zich op korte termijn kunnen materialiseren omdat betaaldienstverleners zich beginnen aan te dienen op de BES-eilanden.¹⁰⁴ De minister is voornemens te onderzoeken hoe een vergunningplicht voor betaaldienstverleners op de BES-eilanden en ondertoezichtstelling van deze partijen kunnen worden vormgegeven. De minister denkt aan een oplossing op AMvB-niveau, maar de juridische en principiële haalbaarheid daarvan staat nog niet vast. Ook wil de minister nader beoordelen welke vereisten passend zijn om de geconstateerde dan wel dreigende risico's te mitigeren. Als blijkt dat wijziging van een wet in formele zin de aangewezen route is, zal de minister bezien hoe en op welke termijn de wijziging in een wetstraject kan worden opgenomen.

Het lijkt erop dat de minister voornemens is om de reikwijdte van de Wwft BES uit te breiden naar diensten verricht door betaaldienstverleners in of vanuit de BES-eilanden.¹⁰⁵ Dit is mogelijk bij AMvB op grond van art. 1.1 lid 3 Wwft BES. Voor het invoeren van een vergunningplicht voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener in of vanuit de BES-eilanden is een wijziging noodzakelijk van art. 2:1 lid 1 (en 2) Wfm BES.

4.2 Oplossen problematiek fiscale deposito's

Voor lijfrenterekeningen en stamrechtspaarrekeningen geldt een bijzondere fiscale behandeling op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964. Het faillissement van een bank waar dergelijke rekeningen worden aangehouden kan ongewenste fiscale gevolgen hebben voor de houders van deze deposito's door het activeren van het Nederlandse depositogarantie-

stelsel (hierna: DGS).¹⁰⁶ Het DGS dwingt tot uitkering van het opgebouwde kapitaal en kan het fiscale voordeel van dergelijke rekeningen tenietdoen.

De minister merkt op dat hij bekend is met de problematiek, onder meer omdat hij van DNB een juridische analyse hierover heeft ontvangen. De analyse bevestigt volgens de minister de complexiteit van de casus en onderstreept dat een gezamenlijke oplossing moet worden gevonden. De minister onderzoekt met DNB en andere betrokken partijen, zoals de Belastingdienst, of wettelijke maatregelen nodig zijn, en zo ja, welke. Hierbij kijkt de minister onder meer naar mogelijke aanknopingspunten in de fiscale wetgeving en faillissementswetgeving.

DNB heeft de problematiek rondom fiscale deposito's eerder beschreven in een publicatie over gewijzigde regelgeving met betrekking tot het DGS.¹⁰⁷ Hierin wordt toegelicht dat op grond van belastingwetgeving depositohouders pas belasting betalen over lijfrenterekeningen en stamrechtspaarrekeningen wanneer deze tot uitkering komen. Zolang de uitkeringsfase nog niet is aangevangen, heeft een depositohouder geen toegang tot het opgebouwde kapitaal. Een bankfaillissement kan deze fiscale constructie doorkruisen. Als een depositohouder vanuit het DGS een uitkering zou ontvangen op een fiscale spaarrekening, bestaat het risico dat dit een acute belastingplicht tot meer dan 70% veroorzaakt (reguliere inkomstenbelasting plus 20% boeterente). De wetgeving voor dergelijke fiscale spaarproducten heeft geen rekening gehouden met de mogelijkheid van bankfalen.

In de Beleidsregel Reikwijdte en Uitvoering Depositogarantiestelsel is om deze reden een bijzondere behandeling opgenomen voor lijfrenterekeningen en stamrechtspaarrekeningen die in aanmerking komen voor een vergoeding uit hoofde van het DGS.¹⁰⁸ De bijzondere behandeling houdt in dat DNB de DGS-vergoeding niet automatisch beschikbaar stelt voor uitkering. Eerst zal DNB de betreffende depositohouder wijzen op de mogelijke fiscale consequenties van het direct ontvangen van de vergoeding. Waar dat mogelijk is, zal DNB een constructie voor depositohouders ondersteunen om de DGS-vergoeding die samenhangt met de fiscale deposito's uit te laten keren op

¹⁰⁴ Ik heb twee partijen kunnen achterhalen die actief lijken te zijn als betaaldienstverlener op (een deel van) de BES-eilanden. Overigens zoekt de Minister van Financiën, samen met DNB, al geruime tijd naar oplossingen om de beschikbaarheid van bancaire diensten op Sint Eustatius en Saba over de gehele breedte te verbeteren, omdat op de financiële markten van deze eilanden sprake is van marktfalen (zie onder meer *Kamerstukken II* 2018/19, 32013, nr. 214 en bijlage: 'Samenvatting PwC-rapport – Onderzoek bancaire dienstverlening BES-eilanden' en *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 305 en bijlage: Onderzoeksrapport E.W. Groenevelt, 'Verkenning van mogelijkheden tot het verbeteren van de bancaire dienstverlening op de BES-eilanden', april 2024). Dit heeft onder meer geleid tot een verlichting van het zetelvereiste in art. 3:1 lid 1 Wfm BES voor de uitoefening van het bedrijf van kredietinstelling op Sint Eustatius en Saba door een wijziging van de Regeling financiële markten BES (*Stcrt.* 2025, 20977).
¹⁰⁵ De definitie van het begrip 'dienst' bepaalt de reikwijdte van de Wwft BES (art. 1.1 onderdeel d Wwft BES). De opsomming van deze diensten is opgenomen in bijlage A van de Wwft BES. Deze bijlage kan gewijzigd worden bij AMvB (art. 1.1 lid 3 Wwft BES).

¹⁰⁶ Het doel van het DGS is om depositohouders te compenseren in het geval een bank niet in staat is te voldoen aan haar verplichtingen die voortvloeien uit vorderingen uit deposito's (art. 3:259 lid 2 Wft).

¹⁰⁷ DNB, 'Regelgeving Depositogarantiestelsel voor banken', september 2024, p. 73, <https://www.dnb.nl/media/ijmd0j03/regelgeving-dgs-voor-banken-september-2024.pdf>.

¹⁰⁸ Art. 3.7 Beleidsregel Reikwijdte en Uitvoering Depositogarantiestelsel (Regeling van De Nederlandsche Bank N.V. van 27 september 2021 houdende wijziging van de Beleidsregel Reikwijdte en Uitvoering Depositogarantiestelsel in verband met de uitvoering van het depositogarantiestelsel, *Stcrt.* 2021, 42789).

een andere rekening waarmee de toepasselijke fiscale behandeling kan worden voortgezet.¹⁰⁹

5. Uitleiding

In de jaarlijkse wetgevingsbrieven wijzen de AFM en DNB op knelpunten die zij constateren in financiële toezichtwet- en regelgeving en stellen zij verbeteringen en aanscherping van wetgeving voor die kunnen bijdragen aan een sterke en betrouwbare financiële sector. De minister beoordeelt of de wetgevingswensen van de toezichthouders een effectieve, efficiënte en evenredige reactie zijn op de door de toezichthouders geconstateerde knelpunten of andere aandachtspunten.

Dit keer heeft de minister ook beoordeeld of de wetgevingswensen bijdragen aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving en of geen nationale koppen worden voorgesteld. Dit is van belang om de regeldruk en nalevingslasten voor (financiële) ondernemingen te verminderen.¹¹⁰

De toezichthouders willen hieraan hun steentje bijdragen. De AFM merkt op dat het belangrijk is om bij de implementatie van Europese regelgeving zoveel mogelijk aan te sluiten bij de originele teksten. Daarnaast wil de AFM samen met de wetgever onderzoeken of wetgeving die niet of slechts in beperkte mate door Europese wetgeving wordt beïnvloed kan worden vereenvoudigd, verbeterd of aangescherpt met inachtneming van de oorspronkelijke doelstellingen van die regels. DNB streeft op Europees niveau naar effectieve, simpele en doeltreffende geharmoniseerde regels en benadrukt het belang van een gelijk Europees speelveld.

Het vereenvoudigen van wetgeving en het vermijden van nationale koppen is op zichzelf nuttig voor de financiële sector. Tegelijkertijd wordt de regeldruk niet alleen veroorzaakt door formele wetgeving, maar ook door *soft law* van de AFM, DNB, de ECB en de Europese toezichthoudende autoriteiten.¹¹¹ *Soft law* bestaat uit een veelheid van beleidsuitingen van toezichthouders waar financiële ondernemingen en andere adressanten rekening mee moeten houden. De Europese toezichthoudende autoriteiten zijn bijvoorbeeld bevoegd om richtsnoeren en aanbevelingen

vast te stellen.¹¹² Hoewel deze richtsnoeren en aanbevelingen strikt genomen juridisch niet bindend zijn, gaat er in de praktijk wel dwingende werking van uit.¹¹³ Daarnaast stellen de AFM en DNB beleidsregels vast¹¹⁴ en publiceren zij ook (veel) andere beleidsuitingen zoals leidraden, *Q&As*, *good practices* en *factsheets*.¹¹⁵ Hoewel *soft law* niet meer weg te denken is in het toezichtlandschap, is het van belang dat de wetgever en de toezichthouders bij het verminderen van de regeldruk ook aandacht hebben voor de betekenis en impact van *soft law* in de financiële toezichtwetgeving.¹¹⁶

Enfin, vereenvoudigen is niet eenvoudig.¹¹⁷ Desalniettemin is het streven van de minister en de toezichthouders naar het vereenvoudigen van financiële toezichtwet- en regelgeving en het vermijden van nationale koppen een eerste stap in het verminderen van de regeldruk voor de financiële sector.¹¹⁸

¹⁰⁹ Hoewel de Richtlijn 2014/49/EU inzake depositogarantiestelsels voorschrijft dat deze deposito's binnen een termijn van 7 werkdagen beschikbaar moeten worden gesteld aan de deposithouder, moet het uitgangspunt zijn dat ongewenste fiscale consequenties voorkomen worden, aldus de toelichting bij de Beleidsregel (Stcrt. 2021, 42789, p. 4).

¹¹⁰ Zie onder meer *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 309, p. 1.

¹¹¹ Onlangs vroeg de NVB ook aandacht voor de administratieve lastendruk voor banken. De NVB merkt onder meer op dat de lastendruk niet alleen wordt veroorzaakt door aanpassing van nationale regelgeving, maar tevens en vooral door (1) de wijze waarop Europese toezichthoudende autoriteiten hun mandaat invullen; en (2) de keuzes van nationale toezichthouders om zich al dan niet compliant te verklaren met *soft law* en deze *soft law* al dan niet mee te nemen in hun toezichtbeleid (NVB, Consultatiereactie Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, 28 mei 2025, p. 4).

¹¹² Art. 16 lid 1 Verordening (EU) 1093/2010 (EBA-oprichtingsverordening), art. 16 lid 1 Verordening (EU) 1094/2010 (EIOPA-oprichtingsverordening) en art. 16 lid 1 Verordening (EU) 1095/2010 (ESMA-oprichtingsverordening) (hierna: ESA-oprichtingsverordeningen).

¹¹³ Dit vloeit onder meer voort uit de inspanningsverplichting om aan deze richtsnoeren en aanbevelingen te voldoen (art. 16 lid 3, eerste alinea, ESA-oprichtingsverordeningen). Daarnaast geldt voor nationale toezichthouders een 'comply and explain'-procedure. Dit houdt in dat zij aan de Europese toezichthouder moeten bevestigen of zij (voornemens zijn te) voldoen aan de richtsnoeren of aanbevelingen. Als een nationale toezichthouder niet aan de richtsnoeren of aanbevelingen voldoet of voornemens is daaraan te voldoen, stelt zij de Europese toezichthouder in kennis met opgave van de redenen (art. 16 lid 3, tweede alinea, ESA-oprichtingsverordeningen).

¹¹⁴ Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3 lid 4 Awb).

¹¹⁵ Overigens hebben de toezichthouders aandacht voor de (onduidelijke) status van specifieke leidraden. Dat blijkt onder meer uit de toelichting bij de (consultatieversie van de) 'DNB Q&A's en Good Practices Wwft'. DNB heeft beoogd een praktischere en compactere beleidsuiting op te stellen die instellingen moet helpen in hun dagelijkse werkzaamheden. Met de nieuwe opzet wil DNB bewust een toon hanteren die minder voorschrijvend is; zie <https://www.dnb.nl/media/0rlojtpe/vraag-en-antwoord-over-de-consultatie.pdf>.

¹¹⁶ Zie ook V.P.G. de Serière & B.C.G. Jennen, 'De betekenis van 'soft law' in de financiële toezichtwetgeving', *Ondernemingsrecht* 2017/143, T. Barkhuysen, L. Westendorp & S. Ramsanjhal, 'De rechtspositie van financiële instellingen ten aanzien van richtsnoeren en aanbevelingen van European Supervisory Authorities: Europese pseudowetgeving?', *Ondernemingsrecht* 2017/144 en D. Busch, 'Financieel recht in crisis?', *NJB* 2018/943, afl. 19, p. 1355-1363.

¹¹⁷ Vgl. 'EU will lose 'race to the bottom' on regulation, says competition chief', *Financial Times* 26 december 2025. Ik kan mij voorstellen dat verschillend wordt gedacht over de vraag of een 'race to the bottom on regulation' als (on)wenselijk moet worden beschouwd.

¹¹⁸ Voor het verminderen van de regeldruk en de administratieve lasten is ook de kwaliteit van (EU-)wet- en regelgeving en de kwaliteit en inrichting van het toezicht van belang.