

Minister van Financiën  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

**Finnius**  
Huys Azië  
Jollemanhof 20 A  
1019 GW Amsterdam

t. (020) 767 01 80

f. (020) 767 01 81

[www.finnius.com](http://www.finnius.com)

**Datum** 28 mei 2025  
**Afzender** **Finnius** | Bart Bierman, Daniëlle van de Vijver en Marise Kok  
**E-mail** bart.bierman@finnius.com, danielle.van.de.vijver@finnius.com, marise.kok@finnius.com

**Onderwerp** Reactie Finnius inzake consultatie Implementatiewet kapitaalvereisten 2026

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht (de **Wft**) en de Bankwet 1998 met betrekking tot kapitaalvereisten voor banken en Richtlijn (EU) 2024/2994 met betrekking tot blootstellingen op centrale tegenpartijen (de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, hierna te noemen: de **Implementatiewet**), inclusief het conceptvoorstel van de Memorie van Toelichting daarbij (**MvT**).

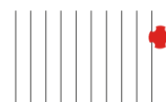
Gelet op het grote belang van de voorgestelde regelgeving voor de bancaire praktijk en de financiële markt, maken wij graag gebruik van de gelegenheid daarop onze reactie te geven om zo een bijdrage te leveren aan het wetgevingsproces. Wij zijn vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting en/of verder overleg.

## 1. INTRODUCTIE

Finnius is een advocatenkantoor dat zich volledig toelegt op het Nederlandse en Europese financieel toezichtrecht. Wij adviseren banken en andere marktpartijen die zich begeven in de financiële sector over de relevante wet- en regelgeving, waaronder de (implementatie in de Wft van) Richtlijn kapitaalvereisten<sup>1</sup> (Capital Requirements Directive, **CRD**) en de Verordening kapitaalvereisten<sup>2</sup> (Capital Requirements Regulation, **CRR**). Ons kantoor heeft daardoor goed zicht op de praktische knelpunten en onduidelijkheden met betrekking tot de implementatie en reikwijdte van de Implementatiewet.

<sup>1</sup> Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

<sup>2</sup> Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.



In deze reactie op de Implementatiewet beperken wij ons tot de voorgenomen wijzigingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1619 (**CRD VI**). In algemene zin onderstrepen wij het belang van een zorgvuldige en tijdige implementatie van CRD VI en verwelkomen wij de (lastenluwe) omzetting van CRD VI in nationaal recht door de voorgestelde Implementatiewet. Wij richten onze inhoudelijke reactie op zeven specifieke onderdelen die wat ons betreft – gelet op hun potentiële impact – niet onweersproken kunnen blijven. Hieronder lichten wij per onderdeel onze reactie op beknopte wijze toe. Voor de volledigheid benadrukken wij dat deze consultatiereactie niet is opgesteld samen met, of in opdracht van, een of meer van onze cliënten.

## **2. INHOUDELIJKE REACTIE PER ONDERDEEL**

### **2.1. Derland bijkantoor – artikel 2:20 Wft**

Ten aanzien van een van de meest ingrijpende bepalingen in de Implementatiewet, artikel 2:20 Wft (dat de artikelen 21 quater en 47-48 septdecies CRD implementeert), moeten er onzes inziens drie zeer belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Op basis van de voorgestelde tekst ontstaat er namelijk een aantal onduidelijkheden die potentieel (onbedoeld) schadelijk zijn voor het Nederlandse financiële stelsel.

#### *(i) Afwezigheid 'van het publiek' in artikel 2:20(1)(a) Wft*

Het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft (ter implementatie van artikel 47(1)(b) CRD) bepaalt dat het een ieder met zetel in een niet-EU lidstaat (een derdeland) verboden is om in Nederland, zonder een in Nederland gevestigd bijkantoor met vergunning van DNB, de in bijlage I, onder 1, CRD genoemde activiteit te verrichten: *het aantrekken van deposito's en andere opvorderbare gelden*.

Die verplichting tot het oprichten van het Nederlandse vergunninghoudende bijkantoor ontstaat reeds als de relevante in het derdeland gevestigde entiteit *grensoverschrijdend* (cross-border) deze opvorderbare gelden van Nederlandse ingezetenen aantrekt.

In de huidige voorgenomen bewoording leidt deze bepaling echter tot (met name voor de financieringspraktijk) zeer onwenselijke onvolkomenheden omdat dit artikel niet bepaalt dat deze verplichting alleen geldt als de opvorderbare gelden van het publiek worden aangetrokken.

Zoals bekend, is het begrip 'opvorderbaar geld' bijzonder ruim; daaronder valt kort gezegd elke vorm van een vordering/lening waarvan op voorhand duidelijk is welk nominaal bedrag moet worden terugbetaald.<sup>3</sup> De toevoeging 'van het publiek' in de relevante verbodsbepalingen in de huidige Wft

---

<sup>3</sup> Dit is zowel het geval onder de Nederlandse, als de EU interpretatie van het begrip 'opvorderbaar geld' (c.q. deposito's en andere opvorderbare gelden). Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 10, p. 169,

(en CRD) zorgt er dan ook voor dat niet elke vorm van het aantrekken van opvorderbaar geld (een lening) leidt tot overtreding van (i) het bankverbod (artikel 2:11 Wft) of (ii) het verbod om opvorderbare gelden aan te trekken (artikel 3:5 Wft). Deze beperking voorkomt met name dat partijen die opvorderbare gelden aantrekken van Nederlandse 'professionele marktpartijen' daarvoor een vergunning nodig zouden hebben. In Nederland zijn dergelijke professionele marktpartijen bijvoorbeeld geregleerde financiële ondernemingen, bepaalde grote ondernemingen, of partijen die in één keer meer dan EUR 100.000 aan opvorderbaar geld ter beschikking stellen.<sup>4</sup>

In zijn huidige vorm, en zonder enige toelichting in dat kader, leidt het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft er bij een strikte lezing toe dat partijen gevestigd in een derdeland bijvoorbeeld geen geld meer kunnen inlenen (i) van niet-bancaire financiële ondernemingen (zoals pensioenfondsen, beleggingsfondsen of beleggingsondernemingen) of (ii) ten belope van bedragen boven EUR 100.000.<sup>5</sup> Met het dergelijke enkele aantrekken van opvorderbare gelden overtreden zij dan al artikel 2:20(1)(a) Wft, als zij daarvoor niet een vergunninghoudend bijkantoor in Nederland oprichten.

Zolang deze onzekerheid over het risico op een vergunningplicht bestaat, kan dat leiden tot de onwenselijke situatie dat ondernemingen uit derdelanden zich niet langer zouden willen laten financieren door Nederlandse banken of andere (non-bancaire) financiële ondernemingen. Dit maakt de Nederlandse niet-bancaire financieringssector internationaal buitengewoon onaantrekkelijk. Het brengt bovendien een ongelijk speelveld tussen Nederlandse/EU en derdelanden leningnemers met zich. Omdat artikel 2:20 niet op hen van toepassing is mogen Nederlandse/EU partijen immers wel opvorderbare gelden van anderen dan het publiek aantrekken.

In de MvT wordt voor de uitleg van artikel 2:20(1)(a) Wft verwezen naar het huidige verbod om opvorderbare gelden aan te trekken, artikel 3:5 Wft:<sup>6</sup>

*"Voor de bancaire dienst 1, het aantrekken van opvorderbare gelden, geldt dit verbod, vastgelegd in artikel 3:5 Wft, altijd ongeacht wie de dienst wil verrichten of waarvandaan."*

---

en 'Opinion of the European Banking Authority on matters relating to the perimeter of credit institutions', EBA/Op/2014/12 van 27 november 2014; 'Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States', EBA Report 27 November 2014 en 'Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorisation', EBA/OP/2020/15 van 18 september 2020.

<sup>4</sup> Op EU-niveau is 'publiek' nog niet gedefinieerd of op geharmoniseerde wijze geïnterpreteerd (zie ook de in voetnoot 3 genoemde EBA documentatie). De minister van Financiën is er bij de invoering van CRR vanuit gegaan dat zolang een nadere invulling op Europees niveau van de begrippen 'publiek' en 'opvorderbare gelden' nog geen beslag heeft gekregen, het in de rede ligt dat de nationale invulling van deze begrippen relevant zal blijven voor de toepassing en uitleg ervan. Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 849, nr. 3, p. 30 en 31.

<sup>5</sup> Het aantrekken van gelden van kredietinstellingen valt op grond van artikel 21 quater(2) CRD en artikel 2:20(2) buiten de bijkantorenplicht.

<sup>6</sup> Zie p. 30 MvT.

Deze verwijzing lijkt ons echter onvolledig, omdat artikel 3:5 Wft – in tegenstelling tot het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft – wél het element ‘van het publiek’ bevat. Daarmee is dat verbod veel minder ruim van toepassing. Door de verwijzing naar artikel 3:5 Wft ontstaat bovendien de onzekerheid of het element ‘van het publiek’ dan wellicht impliciet besloten ligt in het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft. Deze rechtsonzekerheid is onwenselijk.

Wij zijn ons ervan bewust dat dit probleem al door de EU-wetgever in CRD VI lijkt te zijn gecreëerd. Artikel 47 noch dienst 1 van de Bijlage uit CRD bevat immers het element ‘van het publiek’. Dat gezegd hebbende, hebben wij geen aanleiding aan te nemen dat dit verstrekkende gevolg voor de niet-bancaire financiering de bedoeling van de EU-wetgever is geweest.

We raden dan ook ten zeerste aan om het element ‘van het publiek’ in artikel 2:20(1)(a) Wft op te nemen. Minstens zal in de MvT expliciet dienen te worden toegelicht dat de bijkantoor-verplichting van artikel 2:20(1)(a) Wft niet geldt indien de bancaire dienst 1, het aantrekken van opvorderbare gelden, wordt verricht aan anderen dan het publiek. Als dit volgens de wetgever enkel via de EU-regelgeving kan worden geëcarteerd, verzoeken wij de wetgever er zich op EU niveau hard voor te maken dat dit euvel voor de implementatiedatum van de relevante bepalingen is opgelost.

*(ii) Samenloop artikel 2:20(1)(a) Wft en artikel 3:5(2)(d) Wft*

Het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft neemt nog een voor de praktijk zeer relevante beperking niet in acht. Op grond van artikel 3:5(2)(d) Wft is het verbod op het aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek niet van toepassing als deze gelden worden aangetrokken door het aanbieden van effecten in Nederland in overeenstemming met de Prospectusverordening (**PV**). Met andere woorden; als er obligaties in lijn met de PV worden uitgegeven.

Het is echter niet duidelijk of het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft er desondanks toe zal leiden dat als een partij met een zetel in een derdeland in Nederland obligaties in lijn met de PV uitgeeft (en deze dus opvorderbare gelden in Nederland aantrekt) die partij verplicht is om een vergunninghoudend bijkantoor in Nederland op te richten.

Ook hiervoor geldt weer dat een strikte lezing van het voorgestelde artikel 2:20(1)(a) Wft, en enige onduidelijkheid daarover, ervoor zal zorgen dat uitgevende instellingen uit een derdeland geen obligaties meer in Nederland (aan Nederlandse ingezetenen) kunnen aanbieden. De uitzonderingsgronden van 2:20(2) en (3) Wft bieden geen uitkomst voor deze situatie.

Wij raden dan ook aan duidelijk te maken in artikel 2:20 Wft dat het aantrekken van opvorderbare gelden door een ingezetene van een derdeland door middel van een uitgifte van effecten in overeenstemming met de PV, niet leidt tot de verplichting voor de uitgevende instelling om onder artikel 2:20(1)(a) Wft een derdeland bijkantoor op te richten. Dit dient minst genomen in de MvT te

worden toegelicht. Zonder verduidelijking denken wij dat er in de praktijk allerlei speculaties zullen worden gedaan over de correcte uitleg van de bepaling, waardoor verschillende wijzen van toepassing (strikt en minder strikt) zullen ontstaan.

(iii) *'Aangemerkt als bank' in artikel 2:20(1)(b) Wft*

Het voorgestelde artikel 2:20(1)(b) Wft (ter implementatie van artikel 47(1)(a) CRD) bepaalt dat het een ieder met zetel in derdeland verboden is om in Nederland, zonder een in Nederland gevestigd bijkantoor met vergunning van DNB, de in bijlage I, onder 2 (leningactiviteiten) of 6 (verstrekken van garanties), CRD genoemde activiteiten te verrichten, indien die persoon *zou worden aangemerkt als bank indien zij haar zetel in Nederland zou hebben gehad*. Ook deze verplichting tot het oprichten van het Nederlandse vergunninghoudende bijkantoor ontstaat reeds als de relevante in het derdeland gevestigde bank-achtige persoon grensoverschrijdend enkel (cross-border) leningen of garanties aan Nederlandse ingezetenen verstrekt.

Het is op grond van het voorgestelde artikel 2:20(1)(b) Wft onduidelijk of partijen die enkel aan de definitie van 'bank' in artikel 1:1 Wft ('kredietinstelling' in artikel 4(1)(1) CRR) voldoen, al zouden worden *'aangemerkt als bank'*, of dat daarvoor ook naar het in Nederland geldende stelsel van uitzonderingen van het bankverbod wordt gekeken. Immers, personen met een zetel in Nederland die aan de definitie van 'bank' in artikel 1:1 Wft voldoen, zijn desalniettemin uitgesloten van de Wft als zij onder een bepaalde uitzondering in de Wft vallen. Daarbij valt vooral te denken aan de uitzondering van artikel 3:2 Wft ten behoeve van de 'concernfinancieringsmaatschappij'.

Vanwege deze onduidelijkheid zou een concernfinancieringsmaatschappij die gevestigd is in een derdeland, die volledig voldoet aan de uitzondering van artikel 3:2 Wft, toch onder het verbod van artikel 2:20(1)(b) Wft vallen (en een Nederlands derdeland bijkantoor dienen op te richten) als die partij een lening of garantie in Nederland wil aanbieden (bijvoorbeeld aan een Nederlandse groepsmaatschappij). Deze onduidelijkheid zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor de interne financierbaarheid van Nederlandse groepsvennootschappen binnen een internationaal (derdeland) concern.

Gelet op bovenstaande aandachtspunten, raden wij dan ook aan duidelijk te maken in artikel 2:20(1)(b) Wft dat enkel sprake is van het *worden aangemerkt als bank in Nederland* als de partij in kwestie aan de definitie van bank voldoet én niet gebruik kan maken van een uitzondering op grond van de Wft (zoals artikel 3:2 Wft). Dit dient op zijn minst in de MvT te worden toegelicht.

## 2.2. Derdeland bijkantorenregime – bestaande contracten

Met het voorgenumen artikel 2:20 Wft wordt beoogd artikel 21 quater CRD te implementeren. In de implementatie van dit artikel is het overgangsregime voor bestaande contracten in het voorgenumen artikel 2:20 Wft echter ten onrechte niet meegenomen.

Zoals bepaald in CRD VI mag de verplichting voor ondernemingen gevestigd in een derde land om een bijkantoor te openen in Nederland voor het verlenen van de zogenoemde '*kernbankdiensten*' geen afbreuk doen aan bestaande contracten die zijn gesloten voor 11 juli 2026.<sup>7</sup> Hiermee wordt gewaarborgd dat de verworven rechten van wederpartijen op grond van bestaande overeenkomsten behouden kunnen worden.

In de transponeringstabel bij de MvT wordt aangegeven dat artikel 21 quater (5) CRD geen implementatie behoeft, omdat dit een overgangsbepaling betreft 'voor een situatie die zich in Nederland niet voordoet nu wij al een vergunningenregime voor bijkantoren hadden'.<sup>8</sup>

Deze redenering lijkt echter het cruciale verschil tussen de vergunningenregimes in het huidige en het voorgenumen artikel 2:20 Wft over het hoofd te zien.

Het klopt inderdaad dat er nu al een vergunningenregime bestaat voor Nederlandse bijkantoren van banken waarvan de rechtspersoon gevestigd is in een derdeland (het huidige artikel 2:20 Wft). Deze banken zijn echter slechts verplicht om over een dergelijke vergunning van DNB te beschikken indien zij het bedrijf van bank uitoefenen *vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor*. Dit verbod is dan ook niet van toepassing als deze partijen geen bijkantoor in Nederland hebben en hun diensten enkel *grensoverschrijdend* in Nederland aanbieden. Het huidige artikel 2:20 Wft bevat geen verplichting om bij grensoverschrijdende dienstverlening in Nederland een bijkantoor alhier op te richten, zoals onder het voorgestelde artikel 2:20 Wft wel het geval zal zijn.

Dat neemt niet weg dat het derdeland banken of -entiteiten onder het huidige regime niet altijd toegestaan is om bankdiensten te verlenen. Voor deze entiteiten is het immers niet toegestaan om opvorderbare gelden aan te trekken van het publiek<sup>9</sup> en consumentenkrediet te verstrekken<sup>10</sup> zonder daarvoor over de juiste vergunning te beschikken. De reikwijdte van dit huidige regime is echter aanzienlijk beperkter dan de reikwijdte van de kernbankactiviteiten onder CRD VI, nu het deze entiteiten op dit moment bijvoorbeeld wel is toegestaan om op grensoverschrijdende wijze in Nederland zakelijke leningen of garanties te verstrekken en opvorderbare gelden aan te trekken van anderen dan het publiek.

---

<sup>7</sup> Artikel 21 quater (5) CRD.

<sup>8</sup> Zie p. 64 MvT.

<sup>9</sup> Artikel 3:5 (1) Wft.

<sup>10</sup> Artikel 2:60 (1) Wft.

Gelet hierop is de derdeland bijkantoor-verplichting van het voorgenomen artikel 2:20 Wft aanzienlijk ruimer dan het huidige vergunningenregime voor bancaire derdeland bijkantoren. De belangrijkste verschillen tussen het huidige en het voorgestelde regime kunnen het beste geïllustreerd worden aan de hand van de volgende tabel:

| Huidige regime                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Voorgestelde regime                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Het huidige verbod van artikel 2:20 Wft geldt voor eenieder gevestigd in een derde land met een bijkantoor in Nederland om het bedrijf van bank uit te oefenen zonder vergunning. Er bestaat geen specifiek bankverbod voor entiteiten die op een <i>crossborder</i> basis het bedrijf uitoefenen van bank in Nederland.  | Er wordt een verplichting geïntroduceerd voor entiteiten gevestigd in derde landen om een bijkantoor te openen in Nederland en een bijhorende bankvergunning aan te vragen indien zij grensoverschrijdend kernbankdiensten verlenen in Nederland op grond van het voorgenomen artikel 2:20(1) Wft.                                                                                                                                                              |
| Het verbod van artikel 2:20 Wft ziet enkel op <i>banken</i> met een bijkantoor in Nederland en dus op partijen die vanuit een bijkantoor zowel leningen verstrekken als opvorderbare gelden aantrekken van het publiek.                                                                                                   | Zowel niet-bancaire entiteiten als banken gevestigd in derde landen kunnen te maken krijgen met de verplichting om een bijkantoor te openen in Nederland indien er kernbankdiensten verleend worden. Voor niet-banken geldt deze verplichting al zodra zij opvorderbare gelden aantrekken (al dan niet van het publiek (zie paragraaf 3.1 hierboven) zonder dat daarbij eveneens leningen worden verstrekt op grond van het voorgenomen artikel 2:20(1)(a) Wft. |
| Er bestaat geen specifiek verbod voor entiteiten die op een grensoverschrijdende basis het bedrijf uitoefenen van bank in Nederland. Dit is enkel anders indien deze entiteiten krediet aanbieden (wat slechts ziet op consumentkrediet en niet op zakelijke leningen) of opvorderbare gelden aantrekken van het publiek. | Banken gevestigd in derde landen die grensoverschrijdende leningen (inclusief zakelijke leningen) of garanties verstrekken in Nederland moeten in Nederland een bijkantoor oprichten en een bijbehorende bankvergunning aanvragen op basis van het voorgenomen artikel 2:20(1)(b) Wft.                                                                                                                                                                          |

Concreet betekent dit dat op dit moment een groot aantal ondernemingen gevestigd in derde landen grensoverschrijdend bancaire diensten 1, 2 en 6 in Nederland (kunnen) aanbieden zonder daarbij onder het huidige artikel 2:20 Wft, of een andere verbodsbepaling in de Wft, te vallen. Met de komst

van het derdeland bijkantoren-regime CRD VI zal dit uiteraard veranderen, maar voor deze ondernemingen en hun cliënten is het wel van het grootste belang dat zij gebruik kunnen maken van het CRD VI overgangsregime zodat de verworven rechten van cliënten op grond van bestaande – toegestane – overeenkomsten behouden kunnen blijven.

Het is daarom wel degelijk van cruciaal belang voor de bescherming van de Nederlandse rechtsorde dat het overgangsregime van artikel 21 quater(5) CRD in Nederland geïmplementeerd wordt. Op basis daarvan zou voor ondernemingen uit een derde land geen verplichting moeten gelden om een bijkantoor in Nederland te openen, voor zover zij activiteiten in Nederland verrichten onder contracten die vóór 11 juli 2026 zijn aangegaan.

### **2.3. Behoud vvgb voor financiële of vennootschappelijke reorganisatie – artikel 3:96 Wft**

Het oude artikel 3:96 Wft bevatte een verklaring van geen bezwaar (**vvgb**)-plicht voor bepaalde handelingen door banken. CRD VI heeft een specifiek nieuw regime gecreëerd voor materiële handelingen door banken in artikelen 27 bis tot en met 27 terdecies. Dat regime wordt in de nieuwe artikelen 3:96a-3:96e Wft geïmplementeerd.

In het nieuwe artikel 3:96 Wft is echter de oude vvgb-plicht behouden voor banken die tot 'een financiële of vennootschappelijke reorganisatie' willen overgaan. Een dergelijke vvgb- of kennisgevingsplicht voor een materiële handeling die als een 'een financiële of vennootschappelijke reorganisatie' kwalificeert is echter niet in CRD VI opgenomen. CRD VI bevat evenmin een nationale lidstaatoptie of discretie om naast de specifieke in CRD VI genoemde handelingen, nog additionele handelingen op te nemen. Dit leidt tot een Nederlandse nationale kop en onwenselijke onduidelijkheid en overlap met het CRD VI-regime.

#### *(i) Nationale kop*

Het ministerie kiest hier dus kennelijk voor een Nederlandse, nationale kop / gold-plating bovenop het EU CRD VI raamwerk. Zo zegt de MvT ook dat de vvgb-plicht van het nieuwe artikel 3:96 Wft 'naast het CRD-regime' bestaat. Deze keuze van een nationale kop wekt bevreemding. Immers, in het Regeerakkoord en latere uitingen van het ministerie van Financiën is met zoveel woorden aangegeven dat er geen nationale koppen meer op Europese regelgeving gezet zullen worden en dat Europese regelgeving lastenluw geïmplementeerd zouden worden. Zie bijvoorbeeld:

*"We zetten geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid en heroverwegen en schrappen waar nodig en mogelijk bestaande nationale koppen die zorgen voor extra regeldruk op basis van bestaande en aanvullende inventarisaties."*<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie p. 119 Regeerprogramma 13 september 2024.

*"Duidelijke en voorspelbare wet- en regelgeving vormen de sleutel tot een goed vestigingsklimaat. Dat betekent dat wet- en regelgeving in Nederland zoveel mogelijk overeen moet komen met wet- en regelgeving in andere Europese landen. Nieuwe Europese wet- en regelgeving wil ik dan ook zo lastenluw mogelijk implementeren."*<sup>12</sup>

*"Overeenkomstig het regeerprogramma wordt de [CRD VI-]richtlijn zo lastenluw mogelijk geïmplementeerd."*<sup>13</sup>

De voorgestelde nationale vvgb-plicht voor een zeer open norm ('financiële en vennootschappelijke reorganisatie') is een nationale kop die zeker niet lastenluw uitpakt.

De MvT zwijgt over de gemaakte verstrekkende keuze om een Nederlandse nationale vvgb-plicht bovenop het CRD VI-regime op te nemen. Juist bij een dergelijke keuze, die afwijkt van de gekozen beleidslijn van de regering, voor een nationale kop zou extra toelichting en motivatie geboden zijn, waarin de proportionaliteit en subsidiariteit van deze verplichting voor Nederlandse banken worden afgewogen. Dit klemmt onder andere temeer nu Nederlandse banken hiermee, ten opzichte van hun EU concurrenten, een zwaardere en onnodige toestemmingprocedure dienen te doorlopen voor een reorganisatie.

De keuze voor dit nationale vvgb-regime is ook in strijd met de bedoeling van de EU-wetgever met het CRD VI-regime, zoals dat uit Recitals 9 en 10 CRD VI blijkt. Dat vvgb-regime is uitdrukkelijk gericht op een gelijk speelveld in de EU, en dient evenredigheid te waarborgen en onnodige administratieve lasten voor banken te vermijden. Om die reden vallen enkel de in CRD VI genoemde materiële handelingen met de daarvoor geldende drempelwaarden onder die procedure.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Zie p. 6 van de brief van het ministerie van Financiën van 20 januari 2025, Visie op de financiële sector 2025.

<sup>13</sup> Zie p. 18 MvT.

<sup>14</sup> Zie Recitals 9 en 10 CRD VI: "(9) Toezichthouders van kredietinstellingen moeten over alle nodige bevoegdheden beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren; die bevoegdheden moeten ook de verschillende transacties van de onder toezicht staande entiteiten bestrijken. Daartoe, en om het gelijke speelveld te vergroten, moeten toezichthouders beschikken over alle toezichtsbevoegdheden die nodig zijn om de transacties van materieel belang te bestrijken die door de onder toezicht staande entiteiten kunnen worden uitgevoerd. (...) (10) Om evenredigheid te waarborgen en onnodige administratieve lasten te vermijden, moeten de aanvullende bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten alleen gelden voor transacties die als van materieel belang worden beschouwd. Alleen transacties die fusies of splitsingen zijn, moeten automatisch als transacties van materieel belang worden behandeld, aangezien kan worden verwacht dat de nieuw opgerichte entiteit een wezenlijk ander prudentieel profiel heeft dan de entiteiten die aanvankelijk, vóór de fusie of splitsing, bestonden. Ook mogen fusies of splitsingen niet door entiteiten worden gesloten voordat een voorafgaand positief advies van de bevoegde autoriteiten is ontvangen. Verwervingen van deelnemingen moeten, wanneer deze van materieel belang worden geacht, door de betrokken bevoegde autoriteit worden beoordeeld, op basis van een stilzwijgende goedkeuringsprocedure.

(ii) *Onwenselijke onduidelijkheid en overlap*

Hier bovenop creëert het voorgestelde artikel 3:96 Wft grote en bezwaarlijke onduidelijkheden en vragen. Het is niet duidelijk hoe het artikel zich verhoudt tot het CRD VI-regime zoals neergelegd in artikel 3:96a-3:96e Wft. Wij noemen er hier een aantal bezwaren:

- (i) Het is onduidelijk welke concrete handelingen van een bank een 'financiële en vennootschappelijke reorganisatie' precies inhoudt. Dit wordt ook niet in de toelichting bij de MvT toegelicht. Die onduidelijkheid van de bepaling is in het voorgestelde regime nog groter, aangezien het wel volkomen duidelijk en concreet is welke handelingen een toestemming/kennisgeving onder het CRD VI-regime vergen. Dat maakt een open norm waardoor het voor banken onvoorspelbaar wordt of voor een bepaalde reorganisatie/handeling een voorafgaande toestemming van de toezichthouder nodig is. Dat is in strijd met het legaliteitsbeginsel en werkt in de praktijk verlamdend.
- (ii) DNB vulde het huidige open begrip van de 'financiële en vennootschappelijke reorganisatie' altijd in door een vvgb te eisen in het geval van een juridische splitsing van een deel van de bank of een asset transfer van de bank naar een nieuwe entiteit in of buiten de bankengroep. In dat kader verwijzen wij naar de DNB 3:96 vvgb-gids<sup>15</sup> en de DNB-website<sup>16</sup>. Een dergelijke splitsing en activa- en passivatransactie zijn echter al gedekt in het CRD VI-regime. De vraag is dan ook wat er nog aan concrete reorganisatiehandelingen overblijft die niet al gedekt zijn door de materiële handelingen van het CRD VI-regime. Met het oog daarop is het voorgestelde artikel 3:96 Wft niet noodzakelijk.
- (iii) Voor zover het de bedoeling is dat onder het voorgestelde artikel 3:96 Wft handelingen (bijvoorbeeld een deelneming of activa-passiva transactie) vallen die gedekt zijn in het CRD-regime maar onder de materialiteitsdrempelwaarden blijven, is dat in strijd met CRD VI. Immers, zoals hierboven aangegeven, bepalen de overwegingen van CRD VI dat, om evenredigheid te waarborgen en onnodige administratieve lasten te vermijden, moeten de bevoegdheden alleen moeten gelden voor transacties die als van materieel belang (zoals neergelegd in CRD VI) worden beschouwd.<sup>17</sup> Om dan nog een nationale vvgb-plicht te

<sup>15</sup> Zie p. 16 van de DNB gids: <https://www.dnb.nl/media/zhbf5hw/toelichting-bij-formulier-vvgb-aanvraag-artikel-3-96-wft.pdf>. "Met een vennootschappelijke reorganisatie wordt bedoeld op de situatie waarin de activiteiten van de bank worden ondergebracht in een nieuwe vennootschappelijke structuur, bijvoorbeeld een moederbank met een dochterwerkmaatschappij. Het gaat daarbij dus om een afsplitsing van een (omvangrijk en belangrijk) bedrijfsonderdeel in een nieuw op te richten dochter. Betreft de reorganisatie een afsplitsing buiten de bank, dan kan de afsplitsing als een financiële reorganisatie worden aangemerkt. Dit is afhankelijk van de omvang en verwevenheden van de afsplitsing."

<sup>16</sup> Zie de DNB webpage over de 3:96-vvgb: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/thema-s/verklaring-van-geen-bezwaar/vvgb-voor-handelingen-van-banken-art-396-wft/>. "Een bank heeft een vvgb nodig voor een financiële of vennootschappelijke reorganisatie. Met een vennootschappelijk reorganisatie wordt de situatie bedoeld waarin de activiteiten van de bank worden ondergebracht in een nieuwe vennootschappelijke structuur. Bijvoorbeeld een moeder- met dochtermaatschappij."

<sup>17</sup> Zie Recital 10 CRD VI.

creëren voor handelingen die expliciet niet-materieel zijn in de zin van CRD VI kan niet de bedoeling zijn.

- (iv) In lijn met de overlap genoemd in punt (iii), blijft onduidelijk of er bovenop de kennisgeving voor een handeling bedoeld in artikel 3:96b en 3:96d Wft, ook nog een nationale – typisch Nederlandse – vvgb-plicht voor diezelfde handeling kan bestaan op grond van het nieuwe artikel 3:96 Wft? Het eisen van een toestemming in Nederland voor eenzelfde handeling die op grond van de EU-regelgeving bewust enkel een kennisgeving vergt, is in strijd met EU-recht en creëert voor Nederlandse banken een nadelig ongelijk speelveld jegens andere EU-banken. Evenmin is duidelijk of een handeling waarvoor zelfs geen kennisgeving op grond van artikel 3:96b Wft nodig is, toch nog vvgb-plicht op grond van artikel 3:96 Wft kan gelden.
- (v) De toetsingsgronden voor het voorgenomen artikel 3:96 Wft (artikel 3:101 Wft) wijken af van de toetsingsgronden op grond van het CRD VI regime (artikel 3:101a Wft), en gaan veel verder. Zo wordt de toetsingsgrond van artikel 3:101(1)(c) Wft behouden: de handeling zou kunnen leiden of zou leiden tot een *ongewenste ontwikkeling van de financiële sector*. Deze grond is veel te ruim en biedt een te ruime bevoegdheid voor de nationale toezichthouder om een vvgb af te wijzen. Dat is niet in lijn met de bewust beperkt omschreven afwijzingsgronden zoals opgenomen in CRD.<sup>18</sup> Deze afwijzingsgrond onder (c) kan er zelfs toe leiden dat de toezichthouder economische marktbehoeften meeneemt in haar beoordeling. Dat wordt expliciet verboden door CRD VI (zie artikel 27 ter (4) en 27 undecies (4) CRD).

Wij stellen gelet op het bovenstaande voor de nationale kop van het voorgenomen artikel 3:96 Wft te laten vervallen en enkel het geharmoniseerde CRD VI regime voor vvgb's en kennisgeving voor materiële handelingen door banken over te nemen.

Mocht desondanks besloten worden deze nationale kop te handhaven, dan is onze aanbeveling om in het betreffende artikel en de MvT de hierboven genoemde onduidelijkheden en overlap volledig weg te nemen. Daar valt onder: (i) het definiëren wat voor soort handelingen nou precies praktisch onder 'financiële en vennootschappelijke reorganisaties' valt, (ii) het aangeven wat de samenloop is met de handelingen genoemd in artikel 3:96a-3:96e Wft, (iii) het aangeven dat de handelingen die niet onder de drempelwaarden van het CRD VI-regime (artikel 3:96a-3:96e Wft) vallen niet alsnog tot een vvgb op grond van 3:96 Wft kunnen leiden, (vi) dat handelingen waarvoor alleen een kennisgeving vereist is niet alsnog tot een vvgb-plicht op grond van 3:96 Wft kunnen leiden, en (v) het gelijk trekken van de afwijzingsgronden met de CRD afwijzingsgronden.

---

<sup>18</sup> Reeds sinds de Antonveneta-richtlijn (Richtlijn 2007/44/EG).

Mocht artikel 3:96 desondanks behouden blijven, dan dient in elk geval de vvgb voor financiële en vennootschappelijke reorganisaties voor significante Nederlandse banken op grond van het SSM door de ECB, en niet door DNB, te worden afgegeven. Sinds 1 januari 2017 beslist de ECB immers op vvgb-aanvragen van significante banken in Nederland voor de vvgb-plichtige handelingen in het huidige artikel 3:96(1) Wft.<sup>19</sup> Deze bevoegdheid van de ECB dient dan ook in het voorgestelde artikel 3:96 Wft verwerkt te worden, mocht het voorgestelde artikel onverhoopt behouden blijven.

## **2.4. Te ruime verwijzing naar 'financiële holding in Nederland' – artikel 3:96c en 3:96d en 3:272a Wft**

Een aantal voorgenomen artikelen in de Implementatiewet verwijst voor wat betreft de reikwijdte naar 'financiële holding of gemengde financiële holding met zetel in Nederland'. Zie bijvoorbeeld de voorgenomen artikelen 3:96c, 3:96d, artikel 3:272a, 3:273(1) Wft. Deze reikwijdte lijkt ons te ruim, gelet op CRD VI.

Deze artikelen dienen ter implementatie van de nieuwe artikelen 27 bis, 27 quinquies, 27 septies, 27 decies, 91 en 91 bis CRD. In die specifieke CRD VI bepalingen wordt telkens verwezen naar 'financiële holdings en gemengde financiële holdings *die binnen het toepassingsgebied van artikel 21 bis, lid 1, vallen*'.

Onder artikel 21 bis, lid 1, CRD vallen alleen financiële holdings en financiële gemengde holdings als zij als een van de volgende entiteiten kwalificeren: financiële moederholdings in een lidstaat, gemengde financiële moederholdings in een lidstaat, financiële EU-moederholdings en gemengde financiële EU-moederholdings, die een holdinggoedkeuring conform dat artikel hebben aangevraagd.<sup>20</sup> Artikel 21 bis, lid 1 CRD is in de Wft geïmplementeerd door middel van artikel 3:280a Wft.

Als gevolg van de tekst van de huidige voorgestelde artikelen in de Implementatiewet, zouden alle Nederlandse tussenholdings van een bank ook aan deze artikelen moeten voldoen, terwijl – zoals aangegeven – deze artikelen (kort gezegd) op grond van CRD VI enkel zien op de hoogste (Nederlandse) EU holding met een goedkeuring op grond van artikel 3:280a Wft.

Wij raden, gelet op bovenstaande, aan om in de genoemde artikelen op te nemen dat de verplichtingen daarin alleen maar zien op 'financiële holdings en gemengde financiële holdings *die binnen het toepassingsgebied van artikel 2:80a Wft*' (zoals op grond van CRD VI vereist).

---

<sup>19</sup> Zie: de ECB brief van 31 maart 2017, 'Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law': [https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter\\_to\\_SI\\_Entry\\_point\\_information\\_letter.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.en.pdf).

<sup>20</sup> Voor de volledigheid, daaronder vallen ook andere holdings die vragen goedkeuring in overeenstemming met dat artikel hebben aangevraagd indien zij op gesubconsolideerde basis moeten voldoen aan CRD/CRR.

## 2.5. Sleutelfunctiehouder – artikel 3:9a Wft

Het voorgestelde artikel 3:9b Wft bepaalt dat de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis van overeenkomstige toepassing zijn op 'medewerkers met een sleutelfunctie', werkzaam bij een bank. Deze bepaling implementeert artikel 91 bis CRD en vervangt het bestaande toetsingskader voor tweede echelon medewerkers werkzaam bij banken. Voor de definitie van medewerker met een sleutelfunctie wordt in artikel 1:1 Wft verwezen naar een natuurlijk persoon als bedoeld in artikel 3(1), onderdeel 9 bis, CRD.

Wij kunnen ons goed in deze geharmoniseerde wijze van definiëren van het begrip 'medewerkers met een sleutelfunctie' vinden. De interpretatie en reikwijdte van dat begrip dient dan ook volledig op EU basis – uniform en geharmoniseerd – te worden geïnterpreteerd.

De toelichting in de MvT bij artikel 3:9b Wft lijkt alleen niet volledig te passen bij de definitie van 'medewerkers met een sleutelfunctie' in artikel 3(1), onderdeel 9 bis, CRD, en bij een geharmoniseerde uitleg daarvan. Die toelichting geeft namelijk aan dat 'medewerkers met een sleutelfunctie' een *breder* begrip zou zijn dan tweede echelon medewerkers.<sup>21</sup>

*"Dit zijn personen die geen lid zijn van het leidinggevend orgaan van de bank, maar wel invloed van betekenis hebben op de leiding van de bank. Dit begrip is breder dan de huidige definitie van tweede echelon dat gebruikt wordt in de Wft, dat alleen ziet op personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de beleidsbepaler en verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Er is daarom voor gekozen om het tweede echelon begrip, voor wat banken betreft, te vervangen."*

Het begrip 'medewerkers met een sleutelfunctie' is echter in de meeste gevallen juist beperkter begrip dan tweede echelon medewerkers. Immers, het dient daarbij te gaan om medewerkers met een *significante/aanzienlijke invloed op de leiding* van de bank. Zie in dat kader ook de expliciete 'zware' voorbeelden in de definitie: de hoofden van de risicobeheer-, compliance- en interneauditfuncties en de financieel directeur (als zij geen lid zijn van het bestuur). Wij verwijzen daarbij ook naar het bestaande EBA kader en het ECB toezicht op medewerkers met een sleutelfunctie (*key function holders*).<sup>22</sup> Daaruit vloeit in de praktijk al voort dat de kring van

---

<sup>21</sup> Zie p. 36 MvT.

<sup>22</sup> Zie de definitie van 'medewerkers met een sleutelfunctie' in de Joint EBA and ESMA guidelines on the assessment of suitability en de EBA Guidelines on internal governance under CRD: "personen die een aanzienlijke invloed hebben op de leiding over de instelling, maar die geen lid van het leidinggevend orgaan zijn en ook niet de CEO zijn. Daartoe behoren onder meer de hoofden van interne controlefuncties en de CFO, als die geen lid van het leidinggevend orgaan zijn, en andere medewerkers met een sleutelfunctie, wanneer die door relevante instellingen volgens een op risico gebaseerde aanpak zijn geïdentificeerd. Andere medewerkers met een

medewerkers met een sleutelfunctie vaak gelijk aan, en anders beperkter, is dan de kring tweede echelon medewerkers onder de Wft.

Wellicht in hiërarchische zin kan dit strikt genomen ruimer zijn (de relevante personen met een sleutelfunctie hoeven niet meer direct aan het bestuur te rapporteren). Deze zinsnede is in de definitie echter enkel bedoeld om de bestuursleden van deze kring uit te sluiten (en niet om deze kring groot te maken). Dat valt ook op te maken doordat in de definitie 'medewerkers met een sleutelfunctie' van 'hoofden' en 'CFO' wordt gesproken, wat functies zijn die blijkens hun definitie op het hoogste hiërarchische niveau worden uitgeoefend.

Verder, zowel in materiële als in praktische zin is het begrip 'medewerkers met een sleutelfunctie' beperkter. Het materiële criterium 'significante invloed op de leiding van een instelling' leidt namelijk tot een kleinere kring personen dan de kring van personen die verantwoordelijk zijn voor personen waarvan de werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Ook is het in praktische en ondernemingsrechtelijke zin moeilijk voor te stellen dat een persoon die niet direct aan het bestuur rapporteert een significante invloed op de leiding van de onderneming heeft.

Kortom, 'medewerkers met een sleutelfunctie' betreft een EU-begrip, met eigen CRD definitie, dat niet nader ingevuld zou moeten worden door de Nederlandse wetgever. Dat het tweede echelon-begrip, en bijbehorende toetsingsverplichting, voor banken moet worden vervangen door 'medewerkers met een sleutelfunctie' is niet vanwege de reikwijdte van beide begrippen, maar omdat de Nederlandse wetgever nu eenmaal het begrip 'medewerkers met een sleutelfunctie' dient te implementeren zoals dat op EU niveau in CRD VI is gedefinieerd. We raden derhalve aan ook de MvT op dit punt aan te passen, en de verwijzing naar 'breder' begrip te verwijderen.

## **2.6. Toepasselijk overgangsrecht bestaande bijkantoren**

In artikel 48 quater (6) CRD is bepaald dat bevoegde autoriteiten kunnen besluiten dat vergunningen aan bijkantoren uit derde landen die uiterlijk op 10 januari 2027 zijn verleend, geldig blijven, mits de bijkantoren uit derde landen die deze vergunningen hebben ontvangen voldoen aan de minimumvereisten die gelden onder CRD VI. In Nederland wordt gebruik gemaakt van deze lidstaatoptie. In artikel 3 Implementatiewet is namelijk opgenomen dat DNB uiterlijk op 10 januari 2027 beoordeelt of een bijkantoor met een vergunning onder het huidige regime voldoet aan de benodigde vereisten onder CRD VI. Indien dat het geval is verstrekt DNB een vergunning en als dat niet het geval is, wordt de vergunning ingetrokken.

---

sleutelfunctie kunnen zijn: hoofden van belangrijke bedrijfsonderdelen, vestigingen in de Europese Economische Ruimte/Europese Vrijhandelsassociatie, dochterondernemingen in derde landen en andere interne functies."

De gekozen periode zorgt echter voor rechtsonzekerheid bij deze bijkantoren, die vanaf 11 januari 2027 zullen moeten voldoen aan CRD VI (en dus de Implementatiewet). Een dergelijk bijkantoor kan immers van de een op de andere dag zijn vergunning verliezen, waarbij een formele mogelijkheid tot herstel aan de kant van het bijkantoor ontbreekt.

Om rechtszekerheid te borgen zou de Implementatiewet daarom expliciet moeten voorzien in de mogelijkheid tot een eerder beoordelingsmoment, bijvoorbeeld uiterlijk zes maanden vóór de deadline van 11 januari 2027. In deze periode moet een bijkantoor de mogelijkheid worden geboden om herstelmaatregelen te nemen, voordat DNB daadwerkelijk overgaat tot het intrekken van de vergunning.

### **3. AFSLUITING**

Wij hopen dat bovenstaande reactie behulpzaam zal zijn bij de verdere totstandkoming van het definitieve wetsvoorstel.

Wij zijn graag beschikbaar voor overleg en/of het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Finnius



**Bart Bierman**

Advocaat