

Europese harmonisatie van het toezicht op prudentieel relevante transacties: de impact van CRD VI op het Nederlandse vvgb-regime

mr. drs. J.J.F. van der Meer¹

Dit artikel bespreekt de impact van CRD VI op het Nederlandse regime voor verklaringen van geen bezwaar (vvgb). In het artikel wordt het huidige vvgb-stelsel vergeleken met de nieuwe vereisten en de implementatie daarvan in de Wft. Daarbij wordt stil gestaan bij mogelijke gold-plating, de verschillen in beoordelingscriteria en de implicaties voor de bankensector.

1. Introductie

Op 30 april 2025 heeft het Ministerie van Financiën het wetsvoorstel tot implementatie van de gewijzigde richtlijn kapitaalvereisten² (*Capital Requirements Directive VI*, "**CRD VI**") ter consultatie gepubliceerd. Het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 beoogt CRD VI om te zetten in Nederlandse wetgeving.

CRD VI en de herziene verordening kapitaalvereisten³ (*Capital Requirements Regulation 3*, "**CRR3**") wijzigen respectievelijk de bestaande richtlijn kapitaalvereisten ("**CRD**") en de verordening kapitaalvereisten ("**CRR**") ter implementatie van de mondiale Basel-standaarden voor banken. Gezamenlijk vormen CRD VI en CRR3 de belangrijkste Europese implementatiemaatregelen van Bazel IV⁴ (ook wel finale Bazel III standaarden genoemd, nu zij als sluitstuk worden gezien van Bazel III). Bazel IV is de meest recente actualisatie van de uitgangspunten van het Bazels Comité voor Banktoezicht⁵ ("**BCBS**") voor het (mondiale) prudentiële toezicht op banken. Deze uit-

gangspunten zijn gericht op het waarborgen van de financiële soliditeit en stabiliteit van het bankwezen.

CRD VI introduceert onder meer bepalingen inzake (i) institutionele vereisten voor de toezichthouder ter voorkoming van belangenverstrengeling⁶, (ii) het toezicht op bijkantoren van banken met zetel in een derde land⁷, en (iii) de verplichting voor banken om ESG⁸-plannen op te stellen⁹.

Daarnaast breidt CRD VI de bevoegdheden van nationale toezichthouders uit ten aanzien van bepaalde activiteiten van banken.¹⁰ Een voorbeeld hiervan is het verwerven van een deelneming van materieel belang in een financiële of niet-financiële onderneming.¹¹ In die gevallen ontstaat een verplichting voor banken om de nationale toezichthouders voorafgaand te informeren zodat zij een prudentiële beoordeling kunnen doen, en, waar nodig, maatregelen kunnen treffen.

Nederland kent reeds een vergelijkbaar stelsel in de vorm van de verklaringen van geen bezwaar ("**vvgb**")

1. Mr. drs. J.J.F. van der Meer is Managing Associate en advocaat bij RegCounsel Financial Services.
2. Richtlijn (EU) 2024/1619 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governance-risico's.
3. Verordening (EU) 2024/1623 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor.
4. BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, december 2017.
5. De BCBS is een onafhankelijke internationale organisatie waaraan vertegenwoordigers van centrale banken en financiële toezichthouders op banken deelnemen.
6. Zie artikel 4 bis CRD waarin wordt verduidelijkt wat lidstaten moeten doen om ervoor te zorgen dat de onafhankelijkheid van de bevoegde autoriteiten gewaarborgd is. CRD VI introduceert daartoe minimumvereisten om belangenconflicten bij het personeel en de leden

van het leidinggevend orgaan van de toezichthouders te voorkomen.

7. Zie Titel VI CRD voor het nieuwe derdeland bijkantorenregime.
8. ESG staat voor ecologische, sociale en governance-risico's. Volgens de Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 betreft dit bijvoorbeeld voor ecologische risico de verschillende transitierisico's en fysieke risico's die zich kunnen voordoen.
9. Op grond van artikel 87 bis jo. 76(2) CRD zullen banken plannen moeten opstellen om de financiële risico's te beheersen die voortvloeien uit ESG-factoren op de korte, middellange en lange termijn. Dit betekent dat banken dit moeten gaan meenemen in interne kapitaal- en liquiditeitsberekeningen, stresstesten, scenario analyses en op veel manieren in de risicobeheersing. Artikel 87 bis CRD zal hoofdzakelijk worden geïmplementeerd in artikel 23a, onderdeel a, van het Besluit prudentiële regels Wft.
10. Titel III, Hoofdstuk 3-5 CRD.
11. Artikel 27 bis CRD.

voor bepaalde handelingen van een bank.¹² Bijvoorbeeld de situatie waarin een bank een deelneming verwerft in een andere onderneming of een fusie aangaat. In die gevallen is voorafgaande goedkeuring van De Nederlandsche Bank ("DNB") vereist in de vorm van een vvgb-aanvraagplicht.

CRD VI brengt hier verandering in door aanvullende en deels afwijkende verplichtingen ten opzichte van het huidige vvgb-regime te introduceren.¹³ Via de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 beoogt de wetgever deze nieuwe verplichtingen uit CRD VI zoveel mogelijk te integreren in het bestaande vvgb-stelsel. Dit artikel bespreekt het huidige Nederlandse vvgb-regime en de door CRD VI geïntroduceerde verplichtingen en onderzoekt de verschillen daartussen en de impact van die verplichtingen op het bestaande vvgb-stelsel.

Paragraaf 2 geeft een overzicht van het huidige vvgb-regime. In Paragraaf 3 wordt ingegaan op het nieuwe vvgb-regime voor banken en in Paragraaf 4 op die voor (gemengde) financiële holdings. Paragraaf 5 beschrijft de wijzigingen in het beoordelingsraamwerk van de toezichthouder. Ten slotte bevat Paragraaf 6 enkele afsluitende opmerkingen en een conclusie.

2. Huidig vvgb-regime

2.1. Handelingen die een vvgb vereisen

Op grond van artikel 3:96 Wft geldt thans dat banken met zetel in Nederland voor bepaalde handelingen een vvgb nodig hebben van DNB of, indien van toepassing, de Europese Centrale Bank ("ECB").¹⁴ Het gaat in dat verband om de volgende handelingen:

1. *Het verwerven van een gekwalificeerde deelneming in bepaalde financiële ondernemingen*¹⁵: Een bank heeft een vvgb nodig voor het verwerven of vergroten van een gekwalificeerde deelneming¹⁶ in een (andere) bank, beleggingsonderneming of verzekeraar met een zetel in een staat die geen lidstaat¹⁷ is of in een financiële instelling waaraan geen verklaring van ondertoezichtstelling is verleend. De vvgb-plicht geldt alleen indien de '1%-drempel' wordt overschreden. Dat wil zeggen, het balanstotaal van die bank, beleggingsonderneming, verzekeraar of financiële instelling waarin de gekwalificeerde deelneming wordt beoogd, ten tijde van de verwerving of vergroting, bedraagt meer dan één procent van het geconsolideerde *balanstotaal*¹⁸ van de bank. Er is overigens geen vvgb nodig indien de gekwalificeerde deelneming betrekking heeft op een vennootschap waarvan de activa op het moment van verwerving voor meer dan 90% uit liquide middelen¹⁹ bestaan.²⁰
2. *Het verwerven van een gekwalificeerde deelneming in een niet-financiële onderneming*²¹: Een bank heeft eveneens een vvgb nodig voor het verwerven of vergroten van een gekwalificeerde deelneming in een *niet-financiële* onderneming. Dit is elke onderneming die niet een bank, beleggingsonderneming, verzekeraar of financiële instelling is. Er is alleen een vvgb nodig als de '1%-drempel' wordt overschreden. Met de 1%-drempel wordt in dit geval bedoeld dat het bedrag dat wordt betaald voor die verwerving, onderscheidenlijk die vergroting, tezamen met de bedragen die voor eerdere verwerving en vergroting van een deelneming in die onderneming zijn betaald, meer bedraagt dan één procent van het geconsolideerde aanwezige *eigen vermogen*²² van de

12. Artikel 3:96 Wft.

13. Alhoewel – zoals hierboven genoemd – CRD VI en CRR3 de belangrijkste Europese implementatiemaatregelen van Bazel IV zijn, vloeien deze verplichtingen niet voort uit Bazel IV.

14. Ingevolge artikel 3:96(1) Wft geldt dat DNB de bevoegde toezichthouder is voor het verlenen van een vvgb aan banken met zetel in Nederland. Alhoewel artikel 3:96 Wft een nationale grondslag heeft, geldt echter vanaf 1 januari 2017 dat de ECB bevoegd is om te besluiten op vvgb-aanvragen voor de vvgb-plichtige handelingen van significante banken. Banken staan namelijk onder toezicht van de ECB, waarbij de ECB haar bevoegdheden ten aanzien van niet-significante banken heeft gedelegeerd aan de nationale toezichthouders op grond van artikel 4(1) jo. 6(4) SSM Verordening. Zie ook DNB, 'Toelichting bij aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb-)artikel 3:96 Wft', p. 4. Zie ook de ECB: 'Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law', 31 maart 2017. De betreffende aanvraag dient overigens, net als voor niet-significante banken, bij DNB te worden ingediend. De ECB zal de aanvraag vervolgens in samenwerking met DNB beoordelen.

15. Artikel 3:96(1)(a) Wft.

16. Een gekwalificeerde deelneming is op grond van artikel 1:1 Wft een rechtstreeks of middellijk belang van ten minste tien procent van het geplaatste kapitaal van een onderneming of het rechtstreeks of middellijk kunnen uit-

oefenen van ten minste tien procent van de stemrechten in een onderneming, of het rechtstreeks of middellijk kunnen uitoefenen van een daarmee vergelijkbare zeggenschap in een onderneming, waarbij bij het bepalen van het aantal stemrechten dat iemand in een onderneming heeft, tot diens stemrechten mede worden gerekend de stemmen waarover hij beschikt of geacht wordt te beschikken op grond van artikel 5:45 Wft.

17. Onder lidstaat worden de landen gerekend die behoren tot de Europese Economische Ruimte.

18. De Wft bevat geen nadere verduidelijking van wat bedoeld wordt met 'balanstotaal' voor artikel 3:96 Wft-doel-einden, waardoor onduidelijk is of banken nog dienen te corrigeren voor posten buiten de balansstelling.

19. Op grond van artikel 139 Besluit prudentiële regels Wft geldt dat tot de liquide middelen van een vennootschap uitsluitend de volgende middelen worden gerekend: (a) aanwezige munten of bankbiljetten, (b) direct opvorderbare tegoeden, (c) kortlopende vorderingen die geen direct opvorderbare tegoeden zijn, en (d) activa die geen kortlopende vorderingen zijn en die op zeer korte termijn en zonder substantiële verliezen kunnen worden omgezet in munten of bankbiljetten of direct opvorderbare tegoeden.

20. Artikel 3:96(3) Wft.

21. Artikel 3:96(1)(b) Wft.

22. Alhoewel er geen definitie van 'eigen vermogen' in de Wft staat, lijkt het aannemelijk dat met eigen vermogen van de bank het regulatoire eigen vermogen als bedoeld in ar-

- bank.
3. *De gehele of gedeeltelijke overname van activa en/of passiva*²³: Een bank heeft een vvgb nodig voor de overname van de activa en/of passiva van een andere onderneming of instelling. Het gaat dan niet om een juridische fusie, maar enkel een activa/passiva-transactie. De transactie kan een overname zijn van het geheel aan activa/passiva, maar ook een gedeeltelijke overname, waarbij een belangrijk deel van de activa en/of passiva overgaat van eigenaar. De overname kan rechtstreeks of middellijk (indirect) geschieden. Er is alleen een vvgb nodig als de '1%-drempel' wordt overschreden. Met de 1%-drempel wordt hier bedoeld dat het totaalbedrag van de over te nemen activa of van de over te nemen passiva méér bedraagt dan één procent van het geconsolideerde *balanstotaal* van de bank.
 4. *Het aangaan van een fusie*²⁴: Een bank heeft een vvgb nodig voor het aangaan van een fusie met een andere onderneming of instelling. Er is alleen een vvgb nodig indien de '1%-drempel' wordt overschreden. Met de 1%-drempel wordt bij deze handeling bedoeld dat het balanstotaal van de onderneming of instelling waarmee de fusie wordt aangegaan meer bedraagt dan één procent van het geconsolideerde *balanstotaal* van de bank. Mocht de fusiepartner een andere bank met zetel in Nederland zijn, dan dient ook de andere bank te toetsen of op grond van de 1%-drempel een vvgb-plicht voor haar bestaat.²⁵ Dit zou ertoe kunnen leiden dat voor beide fuserende banken een vvgb-plicht bestaat.²⁶
 5. *Het starten van een financiële of vennootschappelijke reorganisatie*²⁷: Een bank heeft een vvgb nodig voor een financiële of vennootschappelijke reorganisatie. Met een vennootschappelijke reorganisatie wordt de situatie bedoeld waarin de activiteiten van de bank worden ondergebracht in een nieuwe vennootschappelijke structuur, bijvoorbeeld een moederbank met een dochterwerkmaatschappij.²⁸ Het gaat daarbij dus om een afsplitsing van een (omvangrijk en belangrijk) bedrijfsonderdeel in een nieuwe op te richten dochter.²⁹ Betreft de reorganisatie een afsplitsing buiten de bank, dan kan de afsplitsing – afhankelijk van de omvang en verwevenheden van de afsplitsing –

als een financiële reorganisatie worden aange-merkt.³⁰

6. *Toetreding van een beherend vennoot*³¹: Een bank heeft een vvgb nodig als een beherend vennoot wil toetreden tot de bank. Deze bepaling is alleen van toepassing op banken die een commanditaire vennootschap vormen.³² Een beherend vennoot is naast economisch gerechtigde tot een bepaalde winstdeling in de bank ook belast met het (dagelijks) beheer van de bank.³³ Een vennoot in een commanditaire vennootschap is met zijn gehele vermogen aansprakelijk voor de schulden van de vennootschap.³⁴

Ter achtergrond is het interessant op te merken dat artikel 3:96 Wft grotendeels is gebaseerd op een inhoudelijk gelijkkuidend artikel uit de voormalige Wet toezicht kredietwezen 1992 ("Wtk").³⁵ Op grond daarvan diende een bank een vvgb van DNB of de Minister van Financiën te hebben verkregen alvorens de in dat artikel genoemde handelingen verricht mochten worden. De huidige onderdelen a en b van artikel 3:96 Wft werden destijds in de Wtk ingevoegd door de Wet vereenvoudiging vvgb-stelsel.³⁶ Die wet implementeerde toentertijd de wens van de wetgever om het vvgb-stelsel te vereenvoudigen en efficiënter te maken, door onder andere (i) het ophogen van de minimumgrens waarop gekwalificeerde deelnemingen in banken en in beleggingsondernemingen werden getoetst naar 10 procent of meer³⁷, (ii) de introductie van een systeem van vaste bandbreedtes, en (iii) de koppeling van de vvgb-plicht voor deelnemingen door banken aan het economische risico van de deelneming.³⁸

Met de Wet vereenvoudiging vvgb-stelsel is ook de eerder aangehaalde '1%-drempel' geïntroduceerd, waarbij een drempel is geïntroduceerd voor wat betreft de impact van de handeling op het balanstotaal of eigen vermogen van de "deelnemende" bank. Het doel van de invoering daarvan was het verminderen van het aantal gevallen waarin een vvgb vereist is.³⁹ De gedachte was dat alleen in die gevallen waarvan de toezichtpraktijk van DNB had uitgewezen dat sprake is van significante bedrijfseconomische risico's voor de deelnemende bank, een vvgb-plicht zou moeten gelden.⁴⁰

Tot slot is relevant te vermelden dat vóór 2014 ook een vvgb vereist was als een bank haar eigen vermogen door terugbetaling van kapitaal of uitkering van

tikel 72 CRR bedoeld wordt. Met andere woorden, eigen vermogen bestaat uit de som van het tier 1-kapitaal en tier 2-kapitaal van de bank.

23. Artikel 3:96(1)(c) Wft

24. Artikel 3:96(1)(d) Wft

25. DNB, 'Toelichting bij aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb)-artikel 3:96 Wft', p. 14.

26. Ibid.

27. Artikel 3:96(1)(e) Wft

28. DNB, 'Toelichting bij aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb)-artikel 3:96 Wft', p. 16.

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Artikel 3:96(1)(f) Wft

32. DNB, 'Toelichting bij aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb)-artikel 3:96 Wft', p. 17.

33. Ibid.

34. Ibid.

35. Artikel 23 Wet toezicht kredietwezen 1992.

36. *Stb.* 2004, 441. Kamerstukken 29 348.

37. I.e., het artikel 3:95 Wft vvgb-regime waarbij banken de "targetvennootschap" zijn bij een transactie, niet te verwarren met de '1%-drempel' die relevant is bij het artikel 3:96 Wft vvgb-regime, waarbij banken de "verkrijgende vennootschap" zijn bij een transactie.

38. Kamerstukken 29 708, nr. 10.

39. Ibid.

40. Ibid.

bepaalde vermogensbestanddelen wilde verminderen.⁴¹ Dit vereiste verviel met de implementatie van CRD IV omdat artikel 77 CRR (al) voorschreef dat in dergelijke gevallen voorafgaande toestemming van de toezichthouder vereist is.⁴²

2.2. Beoordelingscriteria

Op dit moment is het zo dat DNB een vvgb verleent voor een handeling als bedoeld in artikel 3:96 Wft, tenzij er sprake is van één of meerdere weigeringsgronden. Artikel 3:101 Wft voorziet in de toetsingscriteria voor de beoordeling van een vvgb-aanvraag en bevat de criteria die DNB meeweegt bij de beoordeling van een vvgb. Hierbij beoordeelt DNB (of de ECB) drie componenten:

- a. of de handeling in strijd zou kunnen komen of zou zijn met hetgeen voor de betrokken bank ingevolge artikel 3:57(1)-(2) Wft is bepaald met betrekking tot de solvabiliteit;
- b. of de handeling anderszins in strijd zou kunnen komen of zou zijn met een gezonde en prudente bedrijfsuitoefening; of
- c. of de handeling zou kunnen leiden of zou leiden tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector.

Ook deze weigeringsgronden vinden hun oorsprong in de Wtk.⁴³ Alhoewel (a) het begrip "gezonde en prudente bedrijfsuitoefening" het in de Wtk aanwezige "gezond bankbeleid" verving en (b) de omschrijving "ongewenste ontwikkeling van het kredietwezen" vervangen werd door "ongewenste ontwikkeling van de financiële sector", blijkt uit de toelichting van de wetgever dat daarmee geen inhoudelijke wijziging werd beoogd.⁴⁴ Met andere woorden, de beoordelingscriteria die thans in de Wft zijn opgenomen zijn naar haar inhoud nog gelijk aan die uit de Wtk. Uit de toelichting van de wetgever volgt wel dat het er bij de toetsing van gekwalificeerde deelnemingen van banken in een andere onderneming onder meer om gaat dat voorkomen wordt dat banken hun middelen teveel beleggen in risicodragend kapitaal en deze middelen daardoor min of meer permanent vastleggen evenals om tegen te gaan dat mogelijke belangenverstrengeling optreedt of dat een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector ontstaat.⁴⁵

2.3. Vvgb op grond van artikel 3:95 Wft

Naast het artikel 3:96 Wft-regime, geldt op grond van artikel 3:95 Wft dat een partij ook een vvgb nodig

heeft indien zij een gekwalificeerde deelneming wil verwerven of vergroten in bepaalde financiële ondernemingen, waaronder banken, beleggingsondernemingen en verzekeraars. Als een partij een gekwalificeerde deelneming wil verwerven of vergroten in een bank, heeft zij in alle gevallen een vvgb nodig van de ECB. Voor alle overige financiële ondernemingen geldt dat goedkeuring vereist is van DNB. Het artikel 3:95 Wft-regime is in principe niet het hoofdonderwerp van dit artikel, maar gelet op de samenhang met het artikel 3:96 Wft-regime wordt hier toch kort bij stil gestaan.

De beoordelingscriteria van een verwerving van een gekwalificeerde deelneming in de zin van artikel 3:95 Wft bestaan uit zes componenten. Op grond van artikel 3:100 Wft beoordeelt DNB⁴⁶:

- a. of de betrouwbaarheid van de aanvrager van de vvgb of van de personen die op grond van de voorgenomen gekwalificeerde deelneming het beleid van de financiële onderneming zullen bepalen of mede bepalen of zullen kunnen bepalen of mede bepalen buiten twijfel staat;
- b. of de aanvrager, gelet op zijn reputatie, niet geschikt is of de personen die op grond van de voorgenomen gekwalificeerde deelneming het dagelijks beleid van de financiële onderneming zullen bepalen terzake geschikt zijn;
- c. of de financiële soliditeit van de aanvrager, rekening houdend met de bedrijfsactiviteiten van de financiële onderneming, is gewaarborgd;
- d. of de financiële onderneming als gevolg van de gekwalificeerde deelneming zal kunnen blijven voldoen aan de prudentiële regels;
- e. of er geen goede redenen zijn om te vermoeden dat in verband met de voorgenomen verwerving of vergroting geld wordt of werd witwassen of terrorisme wordt of werd gefinancierd of dat gepoogd wordt of werd geld wit te wassen of terrorisme te financieren in de zin van de Wet voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme ("Wwft") of dat de voorgenomen verwerving of vergroting het risico daarop niet zou kunnen vergroten; of
- f. of er geen onvolledige of onjuiste informatie is verstrekt door de aanvrager.

Deze toetsingscriteria zijn, als gevolg van de zogenoemde Antonveneta-richtlijn⁴⁷, beperkt tot een limitatief aantal criteria die ontleend waren aan die richtlijn en zijn daarna uitgewerkt in richtsnoeren van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten.⁴⁸ In dit verband is het interessant te vermelden dat

41. Kamerstukken 33 849, nr. 7, p. 5.

42. Ibid.

43. Artikel 23(2) Wtk.

44. Kamerstukken II 2004/05, 29708, nr. 10.

45. Ibid.

46. Artikel 3:100 Wft.

47. Richtlijn 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot wijziging van Richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2002/83/EG, 2004/

39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedure-regels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector.

48. Prof mr. drs. C.M. Grundmann-van de Krol & mr. A.J.A.D. van den Hurk, Ondernemingsrecht 2020/105 Wft uit koers (11): Verklaringen van geen bezwaar (vvgb) voor reorganisaties door verzekeraars: bezwaarlijk? De betreffende richtsnoeren zijn de Gemeenschappelijke richt-

de criteria voor gekwalificeerde deelnemingen in financiële ondernemingen (zoals banken) in Europees verband met de Antonveneta-richtlijn (reeds) zijn geharmoniseerd.⁴⁹ Voor vvgb-plichten met een nationale grondslag, zoals het artikel 3:96 Wft-regime, bleven de beoordelingscriteria in artikel 3:101 Wft echter gehandhaafd.⁵⁰

3. Nieuw vvgb-regime voor banken

3.1. Invoering van artikelen 3:96a en 3:96b Wft

Alhoewel Nederland dus reeds een nationaal vvgb-regime kent voor bepaalde handelingen van banken, creëert CRD VI nu een specifiek Europees geharmoniseerd regime voor materiële handelingen door banken in artikelen 27 bis tot en met 27 terdecies CRD VI. De gedachte achter het geharmoniseerde regime is dat er momenteel sprake is van een ongelijk speelveld, waarbij het voor sommige bevoegde nationale toezichthouders onmogelijk is om in te grijpen in bepaalde transacties die worden uitgevoerd door een onder toezicht staande entiteit en die aanleiding kunnen geven tot ernstige prudentiële en/of witwas-/terrorismefinancieringsproblemen.⁵¹ Om die situatie te verhelpen biedt CRD VI toezichtbevoegdheden die ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten vooraf in kennis worden gesteld over prudentieel relevante transacties, over alle informatie beschikken die nodig is om een prudentiële beoordeling van deze transacties uit te voeren, en zich in laatste instantie kunnen verzetten tegen de voltooiing van transacties die afbreuk doen aan het prudentiële profiel van de onder toezicht staande entiteiten die deze uitvoeren.⁵²

Dit regime wordt in belangrijke mate in de nieuwe artikelen 3:96a tot en met 3:96e Wft geïmplementeerd. Daarnaast wordt het huidige artikel 3:96 Wft aangepast (zie Paragraaf 3.4).

Op grond van artikel 3:96a Wft zal de verplichting voor banken gelden om een vvgb aan te vragen bij (a) een *verwerving* van een deelneming van betekenis, (b) een fusie of (c) een splitsing. Voor (i) een *afstoting* van een deelneming van betekenis en (ii) een overname of overdracht van activa of passiva geldt alleen een kennisgevingsverplichting voor banken (op

grond van artikel 3:96b Wft).

3.2. Vvgb-meldingsplicht voor banken

3.2.1. Verwerving van een deelneming van betekenis

Artikel 3:96a(1)(a) Wft schrijft voor dat het een bank verboden is om een deelneming rechtstreeks of middellijk te verwerven van ten minste 15% van haar in aanmerking komend kapitaal op individuele basis, of, in voorkomend geval, op zowel individuele als geconsolideerde basis.

Het valt op dat – in tegenstelling tot het huidige vvgb-regime, waarbij bij een verwerving gekeken wordt naar het aanwezige balanstotaal⁵³ of eigen vermogen⁵⁴ – wordt gekeken naar het in aanmerking komend kapitaal. Voor dit begrip wordt verwezen naar artikel 4(1)(71) CRR⁵⁵, waarin twee vormen van in aanmerking komend kapitaal zijn opgenomen.⁵⁶ Uit de Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 ("Memorie van Toelichting") blijkt dat voor artikel 3:96a Wft de eerste vorm daarvan moet worden toegepast, namelijk die gebruikt wordt voor de toepassing van Deel 2, Titel III, CRR. Deze aanpak verschilt van het huidige regime waarbij wordt gekeken naar het eigen vermogen (of het volledige balanstotaal), bestaande uit tier 1-kapitaal en tier 2-kapitaal. Onder het nieuwe vvgb-regime moet alleen rekening worden gehouden met (i) tier 1-kapitaal (bestaande uit de som van het tier 1-kernkapitaal en het aanvullend-tier 1-kapitaal) en (ii) tier 2-kapitaal voor zover dat laatste gelijk is aan één derde of minder van het tier 1-kapitaal onder (i). Daarnaast mag de aftrekpost van artikel 36(1)(k)(i) CRR niet worden meegenomen, namelijk het blootstellingsbedrag voor gekwalificeerde deelnemingen buiten de financiële sector.

Uit de Memorie van Toelichting volgt eveneens dat er sprake moet zijn van een *nieuwe* verwerving.⁵⁷ Dat wil zeggen, wanneer er al een deelneming is in een onderneming van onder de 15% (bijvoorbeeld 11%) en als gevolg van een kapitaalverlaging de deelneming plotseling 15% of meer van het in aanmerking komend kapitaal is, zal dit niet als een verwerving van betekenis in de zin van artikel 3:96a(1)(a) Wft kwa-

snoeren inzake de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van gekwalificeerde deelnemingen in de financiële sector.

49. Prof mr. drs. C.M. Grundmann-van de Krol & mr. A.J.A.D. van den Hurk, Ondernemingsrecht 2020/105 Wft uit koers (11): Verklaringen van geen bezwaar (vvgb) voor reorganisaties door verzekeraars: bezwaarlijk?

50. Ibid.

51. Europese Commissie, Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governance-richtsnoeren, en tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU, 27 oktober 2021, pagina 11.

52. Ibid.

53. Artikel 3:96(1)(a) Wft.

54. Artikel 3:96(1)(b) Wft.

55. Artikel 3(1)(47bis) CRD.

56. In aanmerking komend kapitaal wordt ex artikel 4(1)(71) CRR gedefinieerd als (a) voor de toepassing van deel 2, titel III: de som van (i) tier 1-kapitaal als bedoeld in artikel 25 CRR, zonder toepassing van de aftrek in artikel 36(1)(k)(i) CRR en (ii) tier 2-kapitaal als bedoeld in artikel 71 CRR dat gelijk is aan één derde of minder van het tier 1-kapitaal als berekend krachtens punt (i); en (b) voor de toepassing van artikel 97 CRR: de som van (i) tier 1-kapitaal als bedoeld in artikel 25 CRR en (ii) tier 2-kapitaal als bedoeld in artikel 71, dat gelijk is aan één derde of minder van het tier 1-kapitaal.

57. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 45.

lificeren. Datzelfde zal gelden voor een additionele verwerving van minder dan 15% die een totale deelneming in een onderneming verhoogt tot boven de drempel van 15% van het in aanmerking komend kapitaal.⁵⁸ Ook dit zal niet kwalificeren als een verwerving van een deelneming in de zin van artikel 3:96 a(1)(a) Wft. Kortom, het moet volgens de Memorie van Toelichting gaan om een initiële verwerving van een deelneming die 15% of meer van het in aanmerking komend kapitaal bedraagt.⁵⁹

Dit laatste roept overigens de vraag op of dit niet – voor banken die een deelneming boven de 15% van hun in aanmerking komend kapitaal willen verwerven – een deur openzet voor een eenvoudige omzeiling van de vvgb-plicht door meermaals een deelneming in dezelfde onderneming van onder de 15% van het in aanmerking komend kapitaal te verwerven (bijvoorbeeld meermaals een deelneming van 14%). Op basis van de wettekst en de Memorie van Toelichting van het consultatievoorstel lijken die afzonderlijke handelingen namelijk niet onder de vvgb-plicht te vallen. Dit lijkt echter niet te stroken met de gedachte van de wetgever achter het vvgb-regime. Immers, het doel van artikel 3:96a Wft is om *prudentieel relevante* transacties voorafgaand aan de toezichthouder te melden zodat deze een beoordeling kan doen of de bank aan de prudentiële vereisten kan blijven voldoen, en waar nodig maatregelen te nemen. Vanuit een teleologisch oogpunt zou ik dan ook menen dat evident samenhangende transacties die binnen een beperkt tijdsbestek worden verricht in dit verband opgeteld moeten worden om te bepalen of sprake is van een verwerving van een deelneming in de zin van artikel 3:96a(1)(a) Wft.

Ook is niet helemaal duidelijk of – wanneer een bank reeds een vvgb heeft verkregen voor een deelneming in een onderneming waarbij de totale deelneming boven de grens van 15% uitkwam – opnieuw een (separate) vvgb moet aanvragen wanneer een additionele deelneming in diezelfde onderneming wordt verworven waarbij die additionele deelneming op zichzelf ook de grens van 15% van het in aanmerking komend kapitaal overschrijdt.

3.2.1.1 Drempel wordt in principe bepaald op individueel niveau

Voor banken geldt in beginsel dat de drempel voor de omvang van de deelneming van 15% van het in aanmerking komend kapitaal beoordeeld zal worden op *individueel* niveau van de bank.⁶⁰ Dit betekent dat banken in Nederland die een vvgb willen aanvragen dit in de meeste gevallen zullen moeten doen bij DNB of de ECB.⁶¹ Waar de aanvraag moet worden ingediend, hangt af van de vraag of de bank significant is. Indien de bank significant is zal de bank de aanvraag bij de ECB moeten doen; indien de bank niet significant is bij DNB.

De Memorie van Toelichting wijst erop dat er één situatie mogelijk is waarin zowel DNB als de ECB niet de consoliderende toezichthouder is, maar dat een toezichthouder van een andere lidstaat die rol vervult.⁶² Dit is het geval wanneer er sprake is van (a) een deelneming van betekenis die zowel op individueel niveau als op geconsolideerd niveau de drempel van 15% in aanmerking komend kapitaal overschrijdt en (b) er sprake is van een niet-significante Nederlandse bank die een deelneming verwert en waarvan de niet-significante moederbank zich bevindt in een andere lidstaat.⁶³ In die situatie is het immers zo dat toezicht op geconsolideerde basis wordt uitgeoefend door de toezichthouder in die lidstaat en niet de ECB (of DNB). Op grond van artikel 3:96a(3) Wft geldt in dat geval dat de bank de vvgb-aanvraag eveneens naar de consoliderende toezichthouder moet sturen.⁶⁴ De Memorie van Toelichting merkt op dat enkel in die situatie wordt gekeken naar zowel de individuele situatie als de geconsolideerde situatie van een Nederlandse bank. In de andere gevallen wordt enkel gekeken naar de individuele situatie.⁶⁵

Het is – naast een bank als moederonderneming – ook mogelijk dat een (gemengde) financiële holding de moederonderneming is van de bank in Nederland. Hier geldt dat het geconsolideerde toezicht de bank volgt waarvan de (gemengde) financiële holding de moederonderneming is.⁶⁶ Wanneer een (gemengde) financiële holding de moederonderneming is van meerdere banken, dan is de toezichthouder

58. Ibid.

59. Ibid.

60. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 44.

61. Zie voetnoot 14 en artikel 3:96a(2)-(3) Wft. De ECB is bevoegd om te besluiten op vvgb-aanvragen van significante banken. Significante banken staan onder rechtstreeks toezicht van de ECB. De betreffende aanvraag dient overigens, net als voor niet-significante banken, bij DNB te worden ingediend. De ECB zal de aanvraag vervolgens in samenwerking met DNB beoordelen.

62. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 44.

63. Ibid. Alhoewel de Memorie van Toelichting de (vermoedelijk onbedoelde) suggestie wekt dat deze situatie alleen mogelijk is als een Nederlandse niet-significante bank een dochteronderneming is van een niet-significante moederbank die onder toezicht staat van een toezichthouder van een lidstaat die geen lid is van de ban-

kenunie (bijvoorbeeld Polen of Zweden), zou ik menen dat dit óók het geval is als er sprake is van een niet-significante moederbank die onder toezicht staat van een toezichthouder van een lidstaat die wel lid is van de bankenunie (bijvoorbeeld Duitsland). Deze bevinding sluit ook aan bij de tabel die is opgenomen in de Memorie van Toelichting, alsmede artikel 111(1) CRD jo. artikel 4(1) jo. 6(4) SSM Verordening op grond waarvan de ECB de bevoegdheid tot het nemen van dergelijke beslissingen delegeert aan de lokale toezichthouder.

64. In die situatie zal de toezichthouder uit de andere lidstaat – in samenspraak met DNB als nationale toezichthouder van de niet-significante Nederlandse bank – een besluit nemen.

65. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 44.

66. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 44. Zie ook Artikel 111(3) CRD.

van de bank met het hoogste balanstotaal de consoliderende toezichthouder.⁶⁷ De Memorie van Toelichting bevat het volgende handige schema van de verantwoordelijke toezichthouder voor het geconsoli-

deerde toezicht voor een Nederlandse bank met een bank of (gemengde) financiële holding als moederonderneming⁶⁸:

Geconsolideerd toezicht op een NL bank met een bank of (gemengde) financiële holding als moederonderneming					
Wat is de moederonderneming van de bank in Nederland?	Is de moederonderneming in NL gevestigd?	Is de moederonderneming gevestigd in een deelnemende lidstaat?	Is de NL bank significant?	Is de NL bank de grootste bank onder de holding?	Consoliderende toezichthouder van de NL bank
Bank	Ja	Ja	Ja		ECB
Bank	Ja	Ja	Nee		DNB
Bank	Nee	Ja	Ja		ECB
Bank	Nee	Ja	Nee		NCA
Bank	Nee	Nee			NCA
Holding	Ja	Ja	Ja		ECB
Holding	Ja	Ja	Nee		DNB
Holding	Nee	Ja	Ja		ECB
Holding	Nee	Ja	Nee	Ja	DNB
Holding	Nee	Ja	Nee	Nee	NCA
Holding	Nee	Nee	Ja		ECB
Holding	Nee	Nee	Nee	Ja	DNB
Holding	Nee	Nee	Nee	Nee	NCA

3.2.2. Fusie en splitsing

Daarnaast geldt de verplichting om een vvgb aan te vragen bij een fusie of een splitsing als bedoeld in artikel 27 nonies CRD.⁶⁹ In dat artikel zijn verschillende vormen van fusies en splitsingen opgenomen. Aangezien die niet geheel overeenstemmen met de fusie en splitsing uit het Burgerlijk Wetboek en de Vennootschapsrichtlijn⁷⁰, wordt er niet naar nationale wetgeving verwezen voor duiding van die begrippen. Om die reden wordt de terminologie uit CRD gevolgd.⁷¹

Bij een fusie zal het alleen nodig zijn om een vvgb in Nederland aan te vragen wanneer de fuserende bank in Nederland ook de entiteit zal zijn die voortvloeit uit de fusie.⁷² Een bank die opgaat in een in een andere lidstaat gevestigde entiteit hoeft geen vvgb voor een fusie aan te vragen in Nederland.⁷³ Immers, de entiteit in de andere lidstaat, als zij een bank (of (gemengde) financiële holding) is, zal dat moeten doen bij de toezichthouder in haar lidstaat.⁷⁴

3.3. Kennisgevingsplicht voor banken

3.3.1. Afstoting van een deelneming van betekenis

Op grond van artikel 3:96b(1)(a) Wft zal een bank met zetel in Nederland DNB in kennis moeten stellen alvorens zij een deelneming van betekenis rechtstreeks of middellijk afstoot. De kennisgeving is alleen vereist wanneer er sprake is van een afstoting van een deelneming van 15% of meer van het in aanmerking komend kapitaal. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat, indien door een kleinere afstoting het percentage (van een deelneming) onder de 15% van het in aanmerking komend kapitaal komt, dat niet moet worden beschouwd als een afstoting van een deelneming van betekenis.⁷⁵

3.3.2. Overname of overdracht van passiva en activa van materieel belang

Daarnaast moet een bank DNB vooraf in kennis stellen van een overname of overdracht van activa of

67. Ibid.
68. Memorie van Toelichting bij het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026, p. 44.
69. Artikel 3:96a(1)(b)-(c) Wft.
70. Memorie van Toelichting Implementatiewet Kapitaalvereisten 2026, p. 45.

71. Ibid.
72. Ibid.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. Memorie van Toelichting, p. 46.

passiva van *materieel belang*. Een overname of overdracht van passiva wordt voor de bank van *materieel belang* geacht als deze ten minste gelijk is aan 10% van haar totale activa of passiva, tenzij de voorgenomen transactie tussen entiteiten van dezelfde groep wordt uitgevoerd. In dat geval wordt de voorgenomen transactie voor de bank van materieel belang geacht wanneer deze ten minste gelijk is aan 15% van haar totale activa of passiva. Op grond van artikel 27 septies(2) CRD wordt overigens een aantal activa niet meegeteld voor de 10%/15% drempel, zoals overdrachten van niet-renderende activa en overdrachten van te securitiseren activa.⁷⁶

Verder geldt ten aanzien van de kennisgevingsplichten dat DNB niet tegen die handelingen in verzet kan komen, zoals zij dat wel kan bij de vvgb-aanvragen.⁷⁷ Die laatste zijn immers vormgegeven als verbodsbepalingen met een vvgb-aanvraagplicht. DNB kan wel handhavend optreden wanneer niet wordt voldaan aan de kennisgevingsplicht.⁷⁸

3.4. Aanpassing van artikel 3:96 Wft – Gold-plating

Zoals hierboven uiteengezet, bevat artikel 3:96 Wft thans een verplichting voor een vvgb wanneer een bank voornemens is een aantal handelingen te verrichten, zoals een gekwalificeerde deelneming te verwerven, activa en passiva over te dragen, een fusie aan te gaan, een financiële of vennootschappelijke reorganisatie te starten of een beherend vennoot toe te laten tot de bank. Als gevolg van de komst van het geharmoniseerde CRD-regime voor prudentieel relevante transacties, heeft de wetgever besloten om een groot deel van artikel 3:96 Wft te laten vervallen.⁷⁹

Opvallend is dat het aangepaste artikel 3:96 Wft één onderdeel behoudt, namelijk de verplichting tot het aanvragen van een vvgb voor een "financiële of vennootschappelijke reorganisatie". Alhoewel de wetgever voorstelt om dit onderdeel zelfstandig te laten bestaan naast het (geïmplementeerde) CRD-regime, is het onduidelijk *waarom* die keuze wordt voorgesteld. Aangezien een dergelijke vvgb-plicht niet in CRD VI is opgenomen, noch bevat CRD VI een lidstaatoptie om additionele prudentieel relevante transacties aan een vvgb-plicht te onderwerpen, leidt dit tot

"gold-plating" bovenop het Europese CRD-raamwerk. Dit lijkt expliciet bevestigd te worden door de wetgever, daar de Memorie van Toelichting schrijft dat de vvgb-plicht 'naast het CRD-regime' zal bestaan. Deze vorm van "gold-plating" lijkt niet helemaal te stroken met de harmonisatiedoelstelling van de Europese wetgever bij CRD VI, alsmede de doelstellingen om het gelijke speelveld te vergroten⁸⁰, evenredigheid te waarborgen⁸¹ en onnodige administratieve lasten te vermijden⁸². De "gold-plating" strookt ook niet met de doelstelling van de Nederlandse wetgever zelf. Die stelde namelijk dat de richtlijn "overeenkomstig het regeerprogramma zo lastenluw mogelijk wordt geïmplementeerd".⁸³ Deze strijdigheden en gebrek aan toelichting werken niet bevorderlijk voor de bankensector.

Het is daarnaast niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van deze vvgb-plicht en in hoeverre de handelingen niet reeds te scharen zijn onder de handelingen die een vvgb vereisen in het nieuwe regime.⁸⁴ Zoals hierboven toegelicht, wordt door DNB met een vennootschappelijke reorganisatie de situatie bedoeld waarin de activiteiten van de bank worden ondergebracht in een nieuwe vennootschappelijke structuur, bijvoorbeeld een moederbank met een dochterwerkmaatschappij.⁸⁵ Betreft de reorganisatie een afsplitsing buiten de bank, dan kan de afsplitsing – afhankelijk van de omvang en verwevenheden van de afsplitsing – als een financiële reorganisatie worden aangemerkt.⁸⁶ Deze situaties lijken – voor zover zij de materialiteitsdrempels halen – reeds te scharen onder het nieuwe vvgb-regime.

4. Vvgb-regime voor (gemengde) financiële holdings

4.1. Invoering van artikelen 3:96c en 3:96d Wft

In het vernieuwde vvgb-regime voor banken zal het vvgb-regime *eveneens* gelden voor financiële hol-

76. Krachtens artikel 27 septies(2) CRD wordt geen rekening gehouden met (a) overdrachten van niet-renderende activa, (b) overdrachten van activa om te worden opgenomen in een dekkingspool zoals gedefinieerd in artikel 3(3) Richtlijn (EU) 2019/2162, (c) overdrachten van te securitiseren activa en (d) overdrachten van activa of passiva op grond van het afwikkelingsraamwerk wat volgt uit de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen in geïmplementeerd is in Deel 3A Wft.

77. Memorie van Toelichting, p. 46.

78. Memorie van Toelichting, p. 46; artikel 27 octies jo. 66 CRD.

79. Memorie van Toelichting, p. 43.

80. Zie Overweging (9) van CRD VI.

81. Zie Overweging (10) van CRD VI.

82. Zie Overweging (10) van CRD VI.

83. Memorie van Toelichting, p. 18.

84. Zie ook Prof mr. drs. C.M. Grundmann-van de Krol & mr. A.J.A.D. van den Hurk, Ondernemingsrecht 2020/105 Wft uit koers (11): Verklaringen van geen bezwaar (vvgb) voor reorganisaties door verzekeraars: bezwaarlijk? voor nadere historische context en waarin ook vraagtekens worden gesteld bij de toegevoegde waarde van dit onderdeel. In dat verband is het vermeldenswaardig dat de wetgevingswens van DNB om de vvgb-plicht voor financiële en vennootschappelijke reorganisaties ook in te voeren ten aanzien van verzekeraars er tot op heden niet in die vorm is gekomen. Wel is er in artikel 3:267e Wft een specifiekere op de verzekeringssector toegesneden instemmingsvereiste ingevoerd ten aanzien van activa-intensieve herverzekeringen.

85. DNB, 'Toelichting bij aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb)-artikel 3:96 Wft', p. 16.

86. Ibid.

dings⁸⁷ en gemengde financiële holdings⁸⁸. Voor (gemengde) financiële holdings (op grond van artikel 3:96c Wft) geldt dan ook eveneens de verplichting om een vvgb aan te vragen bij (a) een verwerving van een deelneming van betekenis, (b) een fusie of (c) een splitsing. Voor (a) de afstoting van een deelneming van betekenis en (b) een overname of overdracht van activa of passiva geldt alleen een kennisgevingsverplichting op grond van artikel 3:96d Wft.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat – hoewel artikel 27 bis en 27 undecies CRD VI banken en (gemengde) financiële holdings samen noemt – de wetgever er bewust voor heeft gekozen om de artikelen in de Wft voor banken te scheiden van die van de (gemengde) financiële holdings. De reden hiervoor is de overzichtelijkheid ten aanzien van het niveau van (geconsolideerd) toezicht en de daarbij betrokken toezichthouder.⁸⁹

4.2. Vvgb-meldingsplicht voor (gemengde) financiële holdings bij een verwerving van een deelneming van betekenis

Artikel 3:96c(1)(a) Wft schrijft voor dat het een (gemengde) financiële holding verboden is om een deel-

neming rechtstreeks of middellijk te verwerven van ten minste 15% van haar in aanmerking komend kapitaal op geconsolideerde basis. Bij (gemengde) financiële holdings wordt – anders dan bij banken – in alle gevallen gekeken naar de geconsolideerde situatie.⁹⁰ Dit brengt met zich mee dat ook altijd de consoliderende toezichthouder van de (gemengde) financiële holding de vvgb-aanvraag ontvangt en zal beoordelen.⁹¹ Op grond van artikel 3:96c(2) Wft geldt dat een (gemengde) financiële holding een vvgb dient aan te vragen bij DNB, de ECB of de toezichthoudende instantie in een andere lidstaat, afhankelijk van welke toezichthouder de consoliderende toezichthouder is van de (gemengde) financiële holding. Zoals hierboven al vermeld, geldt hier dat het geconsolideerde toezicht de bank volgt waarvan de (gemengde) financiële holding de moederonderneming is. De Memorie van Toelichting verschaft daarbij een overzicht in tabelvorm die mij – met het oog op artikel 111(2) CRD – onjuist voorkomt. In de tabel worden namelijk scenario's voorgesteld die inherent tegenstrijdig zijn, zoals het scenario waarbij er géén dochterbank in Nederland is gezeteld maar er wél een significante Nederlandse dochterbank is. Hieronder is een aangepaste vorm van de tabel opgenomen zoals die mijns inziens had moeten zijn opgenomen:

Toezicht op een (gemengde) financiële holding in Nederland				
Is er een dochterbank gezeteld in Nederland?	Is er (ook) een dochterbank gezeteld in deelnemende lidstaat?	Is de NL dochterbank significant?	Is de NL bank de grootste bank onder de holding?	Consoliderende toezichthouder van de (gemengde) financiële holding
Ja	Nee	Ja		ECB
Ja	Nee	Nee		DNB
Ja	Ja	Ja		ECB
Ja	Ja	Nee	Ja	DNB ⁹²
Ja	Ja	Nee	Nee	NCA
Nee	Ja			NCA/ECB ⁹³

87. Een financiële holding als bedoeld in artikel 4(1)(20) van CRR. Kort gezegd is een financiële instelling een 'financiële holding' wanneer die voldoet aan de volgende twee voorwaarden: (A) De financiële instelling heeft uitsluitend of hoofdzakelijk banken, beleggingsondernemingen in de zin van de CRR of financiële instellingen als dochterondernemingen, van welke dochterondernemingen er ten minste één een bank of een beleggingsonderneming in de zin van de CRR is; (B) De instelling is geen gemengde financiële holding.

88. Een gemengde financiële holding als bedoeld in artikel 2(15) van de Richtlijn financiële conglomeraten (Richtlijn 2002/87/EG, "FICOD"). Een gemengde financiële holding is – kort gezegd – een moederonderneming die geen gereglementeerde entiteit is en die samen met haar dochterondernemingen, waarvan er ten minste één een gereglementeerde entiteit met hoofdkantoor in de EU is, en met andere entiteiten een 'financieel conglomeraat' vormt. Een 'financieel conglomeraat' is gedefinieerd in artikel 2(14) FICOD en betekent – kort gezegd – een groep rechtspersonen waar ten minste één entiteit actief is in de banken- of beleggingsdienstensector en één entiteit actief is in de verzekeringssector. De vraag is overigens of het – met het oog op de systematiek rondom financiële conglomeraten – logisch is dat het vernieuwde vvgb-regime van toepassing is op alle gemengde financiële hol-

dings. Immers, op grond van artikel 3:276a Wft, kan DNB, in overeenstemming met de relevante groepstoezichthouder, besluiten om de gemengde financiële holding te onderwerpen aan ofwel het geconsolideerde bankentoezicht ofwel het geconsolideerde verzekeringsentoezicht, afhankelijk van de sector waarin de groep primair actief is (in de zin van artikel 3(2) FICOD). In lijn met deze systematiek lijkt het logisch om een gemengde financiële holding die primair in de verzekeringssector actief is en om die reden door DNB is vrijgesteld van geconsolideerd bankentoezicht *eveneens* vrij te stellen van het vernieuwde vvgb-regime zoals geïmplementeerd uit CRD VI. Anderzijds zou wellicht ook betoogd kunnen worden dat het nieuwe regime voor prudentieel relevante transacties uit CRD VI geen equivalent kent onder het verzekeringsentoezichtraamwerk (anders dan artikel 3:97 Wft) en om die reden een niet reeds gedekt risico beoogt te mitigeren.

89. Memorie van Toelichting, p. 44.

90. Memorie van Toelichting, p. 47.

91. Ibid.

92. Tenzij de dochterbank gezeteld in een deelnemende lidstaat significant is. In dat geval is de ECB de relevante toezichthouder.

93. Afhankelijk van of de dochterbank gezeteld in een deelnemende lidstaat significant is.

4.3. Vvgb-plicht bij fusie en splitsing en kennisgevingsplicht

Daarnaast geldt – op grond van artikel 3:96c(1)(b)-(c) Wft de verplichting om een vvgb aan te vragen bij een fusie of een splitsing als bedoeld in artikel 27 no-nies CRD. Deze bepalingen zijn een evenbeeld van artikel 3:96a(1)(b)-(c) Wft dat hierboven onder Para-graaf 3.2.2 is behandeld.

Hetzelfde geldt voor artikel 3:96d Wft. Dit artikel voorziet in een kennisgevingsplicht voor (gemengde) financiële holdings op het moment dat zij een deel-neming van betekenis afstoten, dan wel een over-neme of overdracht van activa of passiva uitvoeren die van materieel belang is. Dit artikel is het even-beeld van artikel 3:96b Wft, hetgeen hierboven in meer detail is behandeld in Paragraaf 3.3.

5. Beoordelingscriteria vvgb's onder het nieuwe regime

5.1. Artikel 3:96a en 3:96c Wft

In artikel 3:101a Wft zijn de beoordelingscriteria op-genomen van de aanvragen van vvgb's op grond van artikel 3:96a(1) en 3:96c(1) Wft. Het artikel is gefor-muleerd op de gebruikelijke wijze voor vvgb-aanvra-gen, namelijk dat DNB (of de ECB) de vvgb verleent tenzij er sprake is van een van de weigeringsgron-den. Hierbij zijn de weigeringsgronden verschillend voor (a) enerzijds de verwerving van een gekwalifi-ceerde deelneming⁹⁴ en (b) anderzijds een fusie⁹⁵ of splitsing⁹⁶. De weigeringsgronden zijn rechtstreeks geïmplementeerd uit CRD VI en bevatten geen (addi-tionele) nationale weigeringsgronden.⁹⁷

De beoordelingscriteria van een verwerving van een gekwalificeerde deelneming bestaan uit twee com-ponenten. Bij de eerste wordt beoordeeld of de aan-vrager als gevolg van de deelneming zal kunnen blijven voldoen aan de prudentiële regels.⁹⁸ Bij de tweede wordt beoordeeld of er goede redenen zijn om te vermoeden dat in verband met de voorgenomen deelneming geld wordt of werd witgewassen of terrorisme wordt of werd gefinancierd of dat ge-poogd wordt of werd geld wit te wassen of terrorisme te financieren in de zin van de Wwft of dat de voor-genomen deelneming het risico daarop zou kunnen

vergroten.⁹⁹

Naast een beoordeling van de hierboven genoemde prudentiële gevolgen en witwasrisico's bestaan de beoordelingscriteria van een fusie of splitsing uit vier additionele componenten. Er wordt in die ge-vallen ook gekeken naar de betrouwbaarheid van de aanvrager of van de personen die op grond van de voorgenomen fusie of splitsing het beleid van de fin-anciële onderneming zullen bepalen of mede bepa-len of zullen kunnen bepalen of mede bepalen niet buiten twijfel staat.¹⁰⁰ Verder wordt beoordeeld of de aanvrager, gelet op zijn reputatie, geschikt is of de personen die op grond van de voorgenomen fusie of splitsing het dagelijks beleid van de financiële onderneming zullen bepalen terzake geschikt zijn.¹⁰¹ Bovendien beoordeelt DNB of de financiële solidi-teit van de financiële ondernemingen betrokken bij de fusie of splitsing zijn gewaarborgd¹⁰² en of het uitvoeringsplan van de voorgenomen fusie of split-sing vanuit prudentieel oogpunt realistisch en so-lide is.¹⁰³ DNB kan daarnaast een vvgb weigeren in-dien een aanvrager onjuiste of onvolledige informa-tie verstrekt, ondanks een verzoek om aanvullende informatie te verstrekken.¹⁰⁴

Deze componenten komen grotendeels overeen met de componenten uit het beoordelingsraamwerk voor een vvgb onder artikel 3:95 Wft (zie Paragraaf 2.3). Het voornaamste verschil is dat onder het ver-nieuwde regime voor een fusie of splitsing onder ar-tikel 3:96a en 3:96c Wft eveneens wordt gekeken naar of het uitvoeringsplan (van de voorgenomen fusie of splitsing) vanuit prudentieel oogpunt realistisch en solide is. Het beoordelingsraamwerk voor een vvgb onder artikel 3:95 Wft kent die component niet.¹⁰⁵ Daarentegen wordt met het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 toege-voegd dat DNB een artikel 3:95 Wft-vvgb kan weige-ren indien de aanvrager gezeteld is in een staat die geen lidstaat is, indien die staat is aangemerkt als een staat met een hoog risico dat strategische tekort-komingen vertoont in zijn regelgeving met betrek-king tot witwassen of terrorismefinanciering, of in een land dat onderworpen is aan beperkende maat-regelen van de Europese Unie, en dit afbreuk doet aan de capaciteit van de kandidaat-verwerver om de vereiste praktijken en processen toe te passen om te voldoen aan de voorschriften van de Wwft.¹⁰⁶ Het

94. In de zin van artikel 3:96a(1)(a) en 3:96c(1)(a) Wft.

95. In de zin van artikel 3:96a(1)(b) en 3:96c(1)(b) Wft.

96. In de zin van artikel 3:96a(1)(c) en 3:96c(1)(c) Wft.

97. Memorie van Toelichting, p. 49.

98. Artikel 3:101a(1)(a) Wft.

99. Artikel 3:101a(1)(a) Wft.

100. Artikel 3:101a(2)(a) Wft.

101. Artikel 3:101a(2)(b) Wft.

102. Artikel 3:101a(2)(c) Wft.

103. Artikel 3:101a(2)(e) Wft.

104. Artikel 3:101a(3) Wft.

105. Mede met het oog op de Antonveneta-richtlijn – op grond waarvan limitatieve beoordelingscriteria voor een (arti-kel 3:95 Wft) vvgb werden geïmplementeerd – is het op-merkelijk dat de beoordelingscriteria voor een artikel 3:95a/c Wft-vvgb deels maar niet volledig in lijn zijn met

die voor een artikel 3:95 Wft-vvgb. Dit ook indachtig mo-gelijke situaties waarin zowel een artikel 3:95 Wft-vvgb als een artikel 3:96a/c Wft-vvgb vereist is, waarbij, om-dat er licht zit tussen de twee beoordelingsraamwerken, het theoretisch mogelijk zou kunnen zijn dat een artikel 3:95 Wft-vvgb wel wordt verleend en een artikel 3:96a/c Wft-vvgb niet wordt verleend (of vice versa) op basis van hetzelfde feitenpatroon.

106. Artikel 3:100(1)(f) Wft (nieuw). Deze weigeringsgrond komt naast de weigeringsgrond om een vvgb af te wij-zen indien er goede redenen zijn om te vermoeden dat er sprake zal zijn van witwassen of terrorismefinanciering. Omdat deze bepaling alleen in de CRD voorkomt, is in het onderdeel opgenomen dat het moet gaan om een vvgb ter verwerving van een gekwalificeerde deelneming in een bank (artikel 3:95, eerste lid, onderdeel b, Wft). Hiermee

vernieuwde regime voor een fusie of splitsing onder artikel 3:96a en 3:96 Wft kent dat vereiste niet.

5.2. Artikel 3:96 Wft

Zoals uiteengezet in Paragraaf 2.2 bestaan de beoordelingscriteria voor een vvgb onder artikel 3:96 Wft thans uit drie componenten. Onder het consultatievoorstel voor de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 wordt hieraan een vierde component toegevoegd, namelijk een beoordeling of er vermoedens zijn dat er sprake is van witwassen of terrorismefinanciering in de zin van de Wwft. De gedachte van de wetgever hierachter is om het beoordelingskader in lijn te brengen met het huidige vvgb-regime onder artikel 3:95 Wft en de beoordeling van de nieuwe artikelen 3:96a en 3:96c Wft.¹⁰⁷

Nog afgezien van de merkwaardigheid van de aanwezige gold-plating (zie Paragraaf 3.4), is het ook opvallend dat het beoordelingskader van een vvgb onder artikel 3:96 Wft afwijkt van die van de nieuwe artikelen 3:96a en 3:96c Wft. Zo wordt bijvoorbeeld de component die is opgenomen in artikel 3:101(1)(c) Wft behouden, namelijk dat de voorgenomen handeling leidt of zou kunnen leiden tot een "ongewenste ontwikkeling in de financiële sector". Mede gelet op de zeer beperkte toelichting op de voorgenomen handeling alsmede de interpretatie van de omschrijving "ongewenste ontwikkeling in de financiële sector" lijkt deze component aanzienlijke ruimte te bieden aan DNB om naar eigen inzicht een vvgb af te wijzen.

Daarnaast is het opmerkelijk dat de wetgever het beoordelingskader aanpast *omwille van de consistentie* met de beoordelingscriteria voor artikel 3:95 Wft en de nieuwe artikelen 3:96a en 3:96c Wft, terwijl tegelijkertijd nationale weigeringsgronden behouden blijven. De beoordelingscriteria voor artikel 3:95 Wft en de nieuwe artikelen 3:96a en 3:96c Wft bevatten immers geen nationale weigeringsgronden.

6. Conclusies

De invoering door CRD VI van een regime voor prudentieel relevante transacties markeert een belangrijkste stap richting Europese harmonisatie van de toezichtsbevoegdheden van toezichthouders met betrekking tot materiële transacties van banken. In dit artikel is het huidige vvgb-stelsel vergeleken met die nieuwe vereisten en de implementatie daarvan in de Wft.

De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om de nieuwe vereisten te integreren in het reeds bestaande vvgb-regime. Daarbij valt met name op dat de handhaving van een afzonderlijke vvgb-plicht voor financiële of vennootschappelijke reorganisaties, middels een aangepast artikel 3:96 Wft, afwijkt van CRD VI. CRD VI kent immers noch een verplichting noch een lidstaatoptie voor dit type transactie. Deze "nationale kop" of "gold-plating" roept vragen op over de consistentie van de Nederlandse implementatie met de harmonisatie doelstellingen van CRD VI, alsmede het doel van de Nederlandse wetgever om de administratieve lasten te beperken.

Daarnaast zijn er inhoudelijke verschillen tussen het oude en het nieuwe beoordelingskader. Waar het nieuwe regime in artikel 3:101a Wft primair ziet op de prudentiële risico's en risico's rond witwassen en terrorismefinanciering van materiële transacties (vergelijkbaar met het beoordelingskader voor artikel 3:95 Wft-vvgb's), bevat het bestaande artikel 3:101 Wft een breder geformuleerde component. De handhaving van het vage criterium "ongewenste ontwikkeling in de financiële sector" biedt de toezichthouder in mijn ogen veel beoordelingsruimte en kan leiden tot onzekerheid in de praktijk, vooral nu het toepassingsbereik van artikel 3:96 Wft ook niet geheel duidelijk is.

Voor de bankensector is het dan ook van belang om oog te houden voor de verschillen tussen het Europese en nationale regime, met name waar het gaat om reorganisaties. Verdere verduidelijking vanuit de wetgever en toezichthouder is in dit verband wenselijk om rechtsonzekerheid te voorkomen.

is dit onderdeel alleen relevant voor dergelijke vvgb's en is het geen weigeringsgrond indien een andere vvgb op

grond van artikel 3:95 Wft wordt aangevraagd. Zie Memorie van Toelichting, p. 47-48.

107. Memorie van Toelichting, p. 49.