

Consultatieverslag Wet bekostiging financieel toezicht 2019

1. Inleiding

Op 5 juli 2017 is een voorstel voor de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 ter consultatie aangeboden. Dit voorstel beoogt de verdeling van de kosten van het financieel toezicht over de sector te herzien. Een dergelijke herziening vindt elke vijf jaar plaats. Daarnaast heeft het voorstel tot doel de inrichting van de wet aan te passen zodat noodzakelijke tussentijdse wijzigingen van de verdeling van de kosten sneller doorgevoerd kunnen worden en de toerekening van de kosten zo beter aansluit bij de toezichtinspanningen.

Gedurende zes weken is de mogelijkheid geboden om te reageren op het wetsvoorstel. Reacties zijn ontvangen van Adfiz, Association of Proprietary Traders (APT), Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS), Euronext, Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Nederlandse Vereniging voor GeldTransactieKantoren (NVTGK), Organisatie van Financiële Dienstverleners (OvFD), Pensioen Federatie (PF), SRA, Verbond van Verzekeraars (VvV), Verenigde Betaalinstellingen Nederland (VBIN), Vereniging van Effectenbezitters (VEB), Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO), Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (Vfn), Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs (VV&A) en VNO-NCW. Hieronder worden de belangrijkste onderwerpen uitgewerkt.

2. Overheidsbijdrage

In alle reacties wordt gepleit voor herinvoering van een overheidsbijdrage voor de bekostiging van het financieel toezicht. Dit wetsvoorstel strekt tot herziening van de kostenverdeling over de onder toezicht staande personen en niet tot een heroverweging van de doorberekening aan hen. De doorberekening is gebaseerd op het beleid van het rapport Maat Houden 2014 en recent is door het kabinet aangegeven dat bij het financieel toezicht sprake is van een situatie waarbij volledige doorberekening in de rede ligt. Op het terrein van de financiële markten is bij handelingen die de toezichthouders specifiek voor een persoon verricht sprake van individueel profijt en bij het doorlopend toezicht is sprake van systeemprofijs. Van systeemprofijs is sprake omdat het in de financiële sector gaat om een duidelijk afgebakende groep van ondernemingen die beschikt over een vergunning of anderszins wettelijk is afgebakend. Deze ondernemingen hebben profijt van het toezicht, omdat het toezicht noodzakelijk is voor de ordening van de financiële markten, handhavingsactiviteiten noodzakelijk zijn voor het vertrouwen in de producten en dienstverlening van financiële ondernemingen en omdat in de financiële sector sprake is van onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid. Het risicovolle gedrag van de ene financiële instelling kan, naast haar eigen continuïteit, immers ook de continuïteit van andere financiële instellingen in gevaar brengen al dan niet doordat men hierdoor het vertrouwen in de gehele sector verliest. Goed toezicht moet afnemers vertrouwen geven in het goed functioneren van de financiële instellingen en de kwaliteit van de producten en diensten die zij leveren. Dit kan er ook weer toe leiden dat vaker gebruik wordt gemaakt van financiële producten en diensten. Al deze aspecten maken dat de ondernemingen werkzaam op de financiële markten in substantiële mate profijt hebben van het toezicht en de kosten hiervan aan die ondernemingen doorberekend kan worden.

De opmerkingen van de respondenten op dit punt hebben ertoe geleid dat in de memorie van toelichting de doorberekening van de toezichtkosten nader is onderbouwd.

3. Inzet inkomsten uit boetes en dwangsommen voor het toezicht

In alle reacties wordt ervoor gepleit om meer of alle inkomsten uit boetes en verbeurde dwangsommen toe te laten komen aan de toezichthouders zodat de om te slagen toezichtskosten per saldo minder worden. Op grond van de huidige wet worden inkomsten uit boetes en verbeurde dwangsommen boven € 2,5 miljoen door de toezichthouders afgedragen aan de Staat. Het houden van toezicht bestaat deels uit het verzamelen van informatie, daarover oordelen en afhankelijk van dat oordeel kan een sanctie worden opgelegd. Bij het opleggen van sancties worden kosten gemaakt die verband houden met enkele instellingen en die niet ten goede komen aan de sector als geheel. Daarom worden die kosten gefinancierd met de opbrengsten uit boetes en

dwangsommen. Deze handhavingskosten zijn in 2015 op € 2,5 miljoen vastgesteld en liggen nog op hetzelfde niveau. Er bestaat derhalve geen aanleiding om een wijziging aan te brengen in de inzet van inkomsten uit boetes en verbeurde dwangsommen.

4. Nieuwe wettelijke inrichting

In het algemeen wordt de nieuwe wettelijke inrichting als positief beoordeeld. Enkele partijen vrezen dat er minder controle op de kosten van de toezichthouders is als de verdeling van de kosten bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Zij vragen naar waarborgen en de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Voor de duidelijkheid wordt benadrukt dat in de algemene maatregel van bestuur alleen de verdeling van de kosten over de verschillende categorieën instellingen wordt geregeld. De systematiek waarop de totale kosten van de toezichthouders is gebaseerd blijft volledig bij wet geregeld en onder parlementaire controle. Zo regelt het voorstel de totstandkoming van kostenkaders voor de toezichthouders, het feit dat de begrotingen van de toezichthouders hierbinnen moeten vallen en de goedkeuring van de Ministers van de begrotingen en verantwoordingen van de toezichthouders. De Tweede Kamer wordt daarbij geïnformeerd over de kostenkaders en de Ministers zijn verplicht beide kamers te informeren als afgeweken wordt van het kostenkader. De ontwikkeling van de totale kosten van de toezichthouders staat daarmee onder volledige parlementaire controle. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vervolgens geregeld hoe de kosten uit een goedgekeurde begroting over de verschillende categorieën instellingen worden verdeeld. De totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur is met de gebruikelijke waarborgen omkleed zoals behandeling door de ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast worden bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur en wijzigingen daarvan brancheverenigingen betrokken. Verder is het vaste praktijk dat (wijzigingen van) algemene maatregelen van bestuur via www.internetconsultatie.nl worden geconsulteerd, waarmee een ieder de mogelijkheid heeft inbreng te leveren op een ontwerp.

5. Transparantie

In enkele reacties wordt gepleit voor nadere regels over transparantie door toezichthouders. Het toezicht van de AFM en DNB valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Omdat de AFM en DNB zelfstandige bestuursorganen zijn en onafhankelijk moeten zijn in hun toezicht, sturen de ministers op afstand. Dit betekent dat zij vooral sturen op de begroting en verantwoording van de toezichthouders. Daarnaast bevat het wetsvoorstel, net als de huidige wet, de verplichting voor de toezichthouders om tweemaal per jaar overleg te voeren met een vertegenwoordiging van instellingen die onder het toezicht vallen. Voor deze overleggen kunnen ook consumentenorganisaties worden uitgenodigd. Deze overleggen moeten brancheorganisaties de mogelijkheid geven nadere informatie over het toezicht en de kosten te vragen. In enkele reacties is kritiek geuit op het functioneren van deze zogenaamde 'panelbijeenkomsten'. De inrichting en het functioneren van de panelbijeenkomsten is primair een verantwoordelijkheid van de toezichthouders in samenspraak met de deelnemers. De opmerkingen over de panelbijeenkomsten zijn dan ook onder de aandacht gebracht van de toezichthouders. Naar het oordeel van het kabinet zouden de voorgestelde verbeteringen kunnen worden besproken met de toezichthouders en is nadere regulering van deze overleggen niet de oplossing. Ook zou naar het oordeel van het kabinet het karakter van de panels niet wezenlijk moeten veranderen. De panels hebben tot doel informatie te verkrijgen en uitleg te vragen. Het geven van bindende adviezen of andere dwingende bevoegdheden, zoals in sommige reacties is voorgesteld, verhouden zich niet tot de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

In de reacties is tevens gepleit voor meer transparantie van de kosten van de Europese toezichthouders die door de AFM en DNB aan de sector worden doorberekend. Het kabinet treedt op dit punt in overleg met de AFM en DNB om de mogelijkheden te bezien om deze kosten in de begroting en verantwoording meer inzichtelijk te maken.

6. Illegale aanbieders en Europees paspoorthouders

In enkele reacties is gepleit om ook toezichtkosten in rekening te brengen bij illegale aanbieders op de markten en aan Europees paspoorthouders. Hieraan is geen gevolg gegeven. De ondernemingen die dienstverlening op de financiële markten kunnen verrichten zijn op grond van de wet afgebakend (bijvoorbeeld door verlening van een vergunning). Het is in het belang van die ondernemingen dat er geen illegale partijen actief zijn. Illegale partijen worden aangepakt via bestuursrechtelijke sancties. Het is daarnaast praktisch ondoenlijk om tot een bekostigingssysteem te komen zonder afgebakende groep. Voor zover handhavend wordt opgetreden tegen illegale partijen worden de kosten hiervan gecompenseerd met de inkomsten uit boetes en verbeurde dwangsommen.

Aan Europees paspoorthouders worden geen kosten voor het toezicht in rekening gebracht. Dit staand beleid wordt gecontinueerd en houdt verband met een kosten-batenanalyse. Het toezicht op deze ondernemingen vindt vooral in het land van oorsprong plaats en de omvang van het toezicht in Nederland en de daarmee gepaard gaande kosten is zeer beperkt. Daarbij is mede in overweging genomen dat incassotrajecten in andere landen niet alleen duur maar ook weinig effectief zijn. Het is uit kostenoverwegingen niet doelmatig om hiervoor een heffings- en incassotraject op te zetten. Daarnaast wordt sinds de komst van de Europese bankenunie het toezicht op bijkantoren van significante banken uit lidstaten door de ECB uitgeoefend (die daarvoor ook een rekening stuurt aan de desbetreffende partijen). Het prudentieel toezicht dat DNB zal blijven houden op bijkantoren van banken die niet onder ECB toezicht vallen brengt geen hoge inspanningen met zich mee.

Wel kunnen aan Europees paspoorthouders kosten in rekening worden gebracht voor eenmalige handelingen. Het voorstel biedt een grondslag om deze handelingen bij ministeriële regeling vast te stellen en hieraan een vergoeding te verbinden.

7. Overige opmerkingen

In enkele reacties zijn opmerkingen gemaakt over de verdeling van de kosten voor verschillende categorieën en het beleid omtrent de verdeling van de kosten. Deze opmerkingen worden betrokken bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin de verdeling wordt opgenomen.

Tot slot zijn nog enkele opmerkingen geplaatst over de ontwikkeling van de kosten van de toezichthouders en het kostenkader 2017-2020. Het kostenkader 2017-2020 is in 2016 vastgesteld en gezonden aan en besproken met de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel regelt de procedure van totstandkoming van kostenkaders. Het bespreken van een concreet kader gaat dit voorstel te buiten, zeker gezien het feit dat dit kader al is vastgesteld en onderwerp van overleg met het parlement is geweest.