

Vergaderjaar 2008–2009

28 122

Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2008

Bij brief van 30 september 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 28 122, nr. 27) heb ik u geïnformeerd over de uitspraken die het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft gewezen over de doorberekening van toezichtkosten onder de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995). In deze uitspraken heeft het CBb onder meer geoordeeld dat de kosten van de toezichthouders op de financiële markten die rechtstreeks verband houden met de voorbereiding van wet- en regelgeving, zowel in nationaal als in internationaal verband, niet voor doorberekening aan 4 effecteninstellingen (thans: beleggingondernemingen met een publieksfunctie, hierna ook de appellanten) in aanmerking kwamen aangezien deze onvoldoende verband hielden met de aan de toezichthouders ingevolge de Wte 1995 overgedragen taken en bevoegdheden.

Naar aanleiding van voormelde brief hebben de fracties van het CDA, PvdA, SP en VVD mij enkele vragen en opmerkingen doen toekomen. Hieronder treft u mijn reactie aan.

Financiële gevolgen van de CBb-uitspraken

In overleg met de beide toezichthouders, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB), is een inventarisatie uitgevoerd van de activiteiten die rechtstreeks verband houden met de voorbereiding van wet- en regelgeving. Het resultaat van die inventarisatie is als bijlage bij mijn eerdere brief meegestuurd. Op dat moment kon slechts een globale indicatie worden gegeven van de daarop betrekking hebbende kosten. Daarnaast was nog te bezien in hoeverre de toezichthouders nog andere activiteiten verrichten die onvoldoende verband houden met de ingevolge de (huidige) toezichtwetten opgedragen taken en bevoegdheden. Inmiddels is het inventariserend onderzoek afgerond en bestaat er meer zicht op de te verwachten financiële gevolgen. Ik verwijs hiervoor naar bijlage 1 van deze brief. Per actiepoint, zie mijn brief van eind september, is aangegeven met welk bedrag de toezichtkosten voor de

sector naar verwachting zullen afnemen. Daaruit is onder meer het volgende op te maken:

- a. de »andere» activiteiten die onvoldoende verband houden met de ingevolge de toezichtwetten opgedragen taken en bevoegdheden beperken zich tot de navolgende activiteiten van de AFM:
 - de website *www.geldwaardering.nl*;
 - overige activiteiten op het terrein van consumentenvoorlichting die niet direct herleidbaar zijn tot een wettelijke taak;
 - de subsidiëring van de leerstoel financieel toezicht aan de Universiteit van Tilburg.
- b. de neerwaartse bijstelling van de tarieven voor 2008 leiden voor de gehele sector tot € 14,4 mln. lagere toezichtkosten waarvan € 7,0 mln. betrekking heeft op 2007;
- c. marktpartijen waarvan het heffingsbesluit uit 2005 tot en met 2007 nog niet onherroepelijk vaststaat (en voor het jaar 2007 niet reeds zijn gecompenseerd via lagere tarieven over 2008) kunnen een restitutie verwachten ter grootte van € 2,2 mln.
- d. beleggingsondernemingen met een publieksfunctie kunnen voor de jaren 2008 t/m 2010 een financiële tegemoetkoming verwachten van in beginsel in totaal € 2,2 mln. (hier staat overigens tegenover dat de toezichtkosten voor de over het algemeen kleinere beleggingsondernemingen op termijn op een hoger niveau zullen uitkomen; dit wordt verderop in deze brief toegelicht).

Voor de dekking van de door hen te maken kosten zijn de toezichthouders aangewezen op twee financieringsbronnen, te weten de onder toezicht staande instellingen (de sector) en de Staat. Kosten die als gevolg van de CBb-uitspraken niet aan de sector kunnen worden doorberekend, komen in beginsel voor rekening van de Staat en leiden tot een navenant hogere overheidsbijdrage. De optie om de financiële gevolgen van de CBb-uitspraken op te vangen via een bezuiniging op de overige door de Staat te bekostigen handhavingsactiviteiten is niet door mij overwogen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of bedrijven die bezwaar en beroep hebben aangetekend over (een deel van) de periode 2005 t/m 2007 een concurrentievoordeel genieten ten opzichte van de bedrijven die dat niet hebben gedaan. Ik erken dat marktpartijen die bezwaar en beroep hebben aangetekend, en waarvan het heffingsbesluit nog niet onherroepelijk vaststaat, hiervan profiteren. De omvang van dit voordeel is echter dusdanig beperkt dat van verstoring van de marktverhoudingen geen sprake is. Daarbij geldt dat alle marktpartijen vanaf 2008 de vruchten plukken van de procedures die enkele instellingen geëntameerd hebben.

Vaststelling tarieven

De uitspraken van het CBb dateren van 18 juni 2008. Daags daarna zijn de tarieven ingevolge de Wet op de accountantsorganisaties (Wta) en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) vastgesteld. De vaststelling van de tarieven ingevolge de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) en de Wet toezicht financiële verslaggeving bevond zich in een vergevorderd stadium maar de vaststelling kon worden aangehouden¹. Aanvankelijk was het de bedoeling de vaststelling van die tarieven aan te houden tot eind oktober 2008. Op deze manier zou het mogelijk zijn de tarieven, die de toezichthouders mij – na consultatie van de brancheorganisaties – aanvankelijk hadden geadviseerd, te corrigeren voor de in 2007 en 2008 gemaakte dan wel te verwachten kosten van werkzaamheden die betrekking hebben op de voorbereiding van wet- en regelgeving. Nadien zou gekeken worden naar mogelijk andere activiteiten waarvan de kosten evenmin kunnen worden doorberekend aan de sector. Uiteindelijk is besloten om de kosten van laatstbedoelde activi-

¹ De tarieven ingevolge de Pensioenwet, waar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor verantwoordelijk is, waren medio dit jaar eveneens nog niet vastgesteld.

teiten niet achteraf met de sector te verrekenen maar meteen mee te nemen bij de berekening van de tarieven voor het doorlopend toezicht 2008. Hierdoor zijn de tarieven een paar dagen later dan gepland vastgesteld. Tegelijkertijd zijn ook de medio dit jaar vastgestelde Wta-tarieven aangepast. De Wtt-tarieven behoeften geen aanpassing. Thans wordt gewerkt aan de reparatieregelingen voor de jaren 2005 t/m 2007.

Gevolgen voor beleggingsondernemingen

Het CBb heeft geoordeeld dat de in 2005 gehanteerde heffingsmaatstaf voor de vier appellanten tot een onverklaarbaar sterke toename van de toezichtkosten heeft geleid. Hierdoor moest alsnog een nieuwe heffingsmaatstaf worden gevonden voor de categorie waar de appellanten deel van uitmaken. Het gaat daarbij om «beleggingsondernemingen met een publieksfunctie». Binnen deze categorie behoren de appellanten tot de grotere ondernemingen. Aangezien het totaal van de aan bedoelde categorie in rekening te brengen kosten ceteris paribus niet verandert, zal een deel van de overige binnen die categorie opererende ondernemingen een hogere rekening gaan ontvangen. Over het algemeen zal het daarbij gaan om de kleinere beleggingsondernemingen. De betreffende brancheorganisaties zijn hierover geïnformeerd en over de nieuwe heffingsmaatstaven geconsulteerd door beide toezichthouders.

De nieuwe heffingsmaatstaf, die inmiddels openbaar is¹, leidt tot aanmerkelijk hogere kosten voor een bepaalde categorie van (kleinere) beleggingsondernemingen. Teneinde deze plotselinge en onvoorzienbare betekenisvolle stijging door de latere vaststelling van de tarieven te onderwerpen, zal de Staat gedurende een overgangsperiode van 3 jaar de kostenstijging deels voor zijn rekening nemen. Voor dit jaar zal er sprake zijn van een volledige compensatie terwijl het kortingspercentage voor de jaren 2009 en 2010 in beginsel 50% respectievelijk 25% zal zijn. Desondanks zullen de kosten voor deze subcategorie van beleggingsondernemingen in de jaren 2009, 2010 en 2011 met respectievelijk € 0,6 mln., € 0,9 mln. en € 1,2 mln. toenemen. De kosten voor de grotere beleggingsondernemingen met een publieksfunctie zijn daarentegen structureel met € 1,2 mln. omlaaggegaan. Overigens zullen alle beleggingsondernemingen profiteren van het niet langer doorberekend krijgen van bepaalde kosten van het toezicht doch het effect daarvan is beperkt.

De vraag of kleinere beleggingsondernemingen nu al relatief te veel betalen, is vanuit de bestaande financieringssystematiek ontkennend te beantwoorden. Tevens mag niet worden veronachtzaamd dat dit aspect geen rol heeft gespeeld bij het oordeel van het CBb. Een oordeel dat heeft geleid tot een andere toerekening van toezichtkosten binnen de categorie van beleggingsondernemingen met een publieksfunctie. Vooralnog zie ik geen reden om hierin verandering aan te brengen.

Bekostigingssystematiek

De uitspraken van het CBb hebben aangetoond dat de bekostigingssystematiek op onderdelen tekortschoot. Deze tekortkomingen zijn inmiddels weggenomen. Ik zie evenwel aanleiding om de gehele bekostigingssystematiek onder de loep te nemen door te bezien of aan de uitgangspunten hiervan nog recht wordt gedaan en of het geheel geen onevenredige belemmeringen oplevert voor effectief bestuur door de toezichthouders waaronder de vraag of het financieringsproces voldoende efficiënt is ingericht. Hierbij zal tevens het (wettelijk) kader waarbinnen de activiteiten van de toezichthouders worden uitgevoerd in ogenschouw worden genomen terwijl er ook gekeken zal worden naar de mogelijkheden van een hardheidsclausule. Een dergelijke herbezinning vergt grote

¹ De oorspronkelijk voor dit jaar beoogde maatstaven en de inmiddels aangepaste maatstaven zijn weergegeven in bijlage 2 van deze brief.

zorgvuldigheid en grondigheid en zal worden uitgevoerd in samenwerking met de toezichthouders. Ook zullen de vertegenwoordigers van de sector hierbij worden betrokken. Vanwege de in acht te nemen zorgvuldigheid en grondigheid zijn de definitieve conclusies pas in 2010 te verwachten.

Overige onderwerpen

Naast de vragen over de – gevolgen van – de CBB-uitspraken hebben leden van de SP-fractie nog een aantal andere vragen gesteld op het terrein van het financiële toezicht. Allereerst de vraag of de regering bereid is meer consistentie te laten aanbrengen in de kerncijfers en de prestatie-indicatoren die de AFM in haar jaarverslagen presenteert. Vanzelfsprekend ben ik bereid dit verzoek over te brengen aan de toezichthouder maar hierbij moet bedacht worden dat de doorgevoerde veranderingen in het jaarverslag van de AFM over 2007 mede het gevolg waren van de inwerkingtreding van de Wft.

Bij de beantwoording van een eerder gestelde Kamervraag heb ik aangegeven dat uit de begroting van de AFM voor dit jaar is op te maken dat het aantal fte's naar verwachting met iets meer dan 5% toeneemt, maar dat de toename van de begrote toezichtkosten beperkt blijft tot 1%. Een ontwikkeling waarvan de leden van de SP-fractie zich afvragen hoe dit kan. Een verklaring hiervoor is gelegen in het gegeven dat de AFM bij het opstellen van de begroting is uitgegaan van een verminderd beroep op inhuurkrachten terwijl het aantal vaste krachten, tot uitdrukking komend in het aantal fte's, zou toenemen. De loonstijging als gevolg van een hoger aantal fte's is zodoende in de begroting opgevangen door een kostendaling elders. Overigens wordt thans voorzien dat de toename van het aantal fte's beduidend minder zal zijn dan aanvankelijk was verondersteld.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd te vernemen hoeveel de Staat bijdraagt aan preventieve handhaving. Van deze activiteiten vergoedt de Staat thans de kosten die voortkomen uit het toezicht op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme¹ en de Sanctiewet 1977. Voor dat doel heeft de Staat over 2007 bijna € 1,0 mln. uitgekeerd waarvan € 250 000 aan de AFM en € 720 000 aan DNB².

Ten slotte zijn de leden van de SP-fractie benieuwd te vernemen of de regering inmiddels een antwoord heeft op de vraag of er niet een wijziging moet komen in de bestaande situatie waarin het bedrag dat wordt opgehaald door boetes wordt teruggegeven aan de onder toezicht staande instellingen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de in het coalitieakkoord opgenomen taakstelling «Boetebeleid: naar High Trust (o.a. NMA, Opta)». Om mede invulling te kunnen geven aan die taakstelling, is eerder dit jaar besloten de boeteopbrengsten van het toezicht op de financiële markten op termijn te verdelen over de sector en de Staat in een verhouding die gelijk is aan de verhouding waarin de sector en de Staat bijdragen aan het toezicht.

De minister van Financien,
W. J. Bos

¹ Deze wet is in de plaats gekomen van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties. De toezichtkosten ingevolge die wetten kwamen ook voor rekening van de Staat.

² De cijfers hebben betrekking op het toezicht dat is uitgeoefend uit hoofde van de Wet identificatie bij dienstverlening, de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Sanctiewet 1977.

| Actiepunt | 2005 t/m 2007 (diverse inst.) | 2007 (gehele sector) | 2008 e.v. (gehele sector) | 2008 (bel. ondern.) | 2009 (bel. ondern.) | 2010 (bel. ondern.) |
|--|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| (i) voorbereiding van wet- en regelgeving 2008 | - | - | € 5 730 000 | - | - | - |
| (ii) voorbereiding van wet- en regelgeving 2007 | - | € 7 000 000 | - | - | - | - |
| (iii) voorbereiding van wet- en regelgeving voor partijen waarvan het heffingsbesluit nog niet onherroepelijk vaststaat en voor zover niet ondervangen door (ii)* | € 1 200 000 | - | - | - | - | - |
| (iv) andere activiteiten die niet mogen worden doorberekend aan de sector** | € 1 000 000 | - | € 1 140 000 | - | - | - |
| (v) tijdelijke tegemoetkoming beleggings-ondernemingen | - | - | - | € 1 230 000 | € 615 000 | € 308 000 |
| de geactiveerde kosten van voorbereiding van wet- en regelgeving van vóór 2007 voor zover deze via afschrijvingen in de heffing 2008 terecht zouden zijn gekomen gecorrigeerd in combinatie met het effect van het aan toezichtcategorieën toerekenen van de rente 2008 over geactiveerde voorbereidingskosten | - | - | € 530 000 | - | - | - |
| Totaal | € 2 200 000 | € 7 000 000 | € 7 400 000 | € 1 230 000 | € 615 000 | € 308 000 |

* Het voor de diverse instellingen weergegeven bedrag is gebaseerd op een voorlopige berekening. Hierin zijn ook begrepen de gevolgen van de aanpassing van de heffingsmaatstaf voor beleggingsondernemingen waarvan het heffingsbesluit nog niet onherroepelijk vaststaat, voor zover de aanpassing leidt tot een vermindering van het te heffen bedrag.

** Het betreft de navolgende activiteiten van de AFM:

- de website www.geldwaardering.nl;
- overige activiteiten op het terrein van consumentenvoorlichting die niet direct herleidbaar zijn tot een wettelijke taak;
- de subsidiëring van de leerstoel financieel toezicht aan de Universiteit van Tilburg.

Het voor de diverse instellingen weergegeven bedrag is gebaseerd op een voorlopige berekening.

DNB: Aanvankelijk geadviseerde heffingsmaatstaf 2008

| Groep | Basisbedrag | Maatstaf | Bandbreedte | Tarief* |
|---|-------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------|
| Beleggingsonderne- mingen met zetel in Nederland die beleggingsdiensten verlenen. | € 1 500 | –aantal effecten- rekeningen | Aantal effectenrekeningen < 150 | € 15,50 |
| | | | Aantal effectenrekeningen 150 – 500 | € 14 |
| | | | Aantal effectenrekeningen 500 – 5 000 | € 12,50 |
| | | | Aantal effectenrekeningen > 5 000 | € 11 |

* Tarief per effectenrekening.

DNB: Nieuwe heffingsmaatstaf 2008

| Groep | Basisbedrag | Maatstaf | Bandbreedte | Tarief |
|---|-------------|--|---|---------|
| Beleggingsonderne- mingen met zetel in Nederland die beleggingsdiensten verlenen. | € 2 000 | Combinatie van: – aantal en diversiteit vergunningen – aantal effecten- rekeningen | Vergunning «ontvangen en doorgeven orders» | € 0 |
| | | | Vergunning «uitvoeren orders voor rekening cliënten» | € 2 500 |
| | | | Vergunning «vermogensbeheer» | € 2 500 |
| | | | Vergunning «beleggingsadvies» | € 0 |
| | | | Vergunning «begeleiden of overnemen van emissies met plaatsingsgarantie» | € 4 000 |
| | | | Vergunning «begeleiden van emissies zonder plaatsingsgarantie» | € 2 000 |
| | | | Aantal effectenrekeningen = 250 | € 0* |
| | | | Aantal effectenrekeningen 250 = 10 000 | € 11* |
| Aantal effectenrekeningen > 10 000 | € 0* | | | |

* Tarief per effectenrekening.

AFM: Aanvankelijk geadviseerde heffingsmaatstaf 2008

| Groep | Basisbedrag | Maatstaf | Bandbreedte | Tarief* |
|---|-------------|----------------------------------|--|---------|
| Beleggingsonderne- mingen met zetel in Nederland die beleggingsdiensten verlenen. | € 5 000 | – aantal effecten- rekeningen | Aantal effectenrekeningen = 10 000 | € 5,10 |
| | | | Aantal effectenrekeningen > 10 000 = 20 000 | € 3,85 |
| | | | Aantal effectenrekeningen > 20 000 = 400 000 | € 0,90 |
| | | | Aantal effectenrekeningen > 400 000 | € 0,25 |

* Tarief per effectenrekening.

AFM: Nieuwe heffingsmaatstaf 2008

| Groep | Basisbedrag | Maatstaf | Bandbreedte | Tarief |
|---|-------------|--|---|---------|
| Beleggingsonderne- mingen met zetel in Nederland die beleggingsdiensten verlenen. | – | Combinatie van: – aantal en diversiteit vergunningen – aantal effecten- rekeningen | Vergunning «ontvangen en doorgeven orders» | € 746 |
| | | | Vergunning «uitvoeren orders voor rekening cliënten» | € 2 240 |
| | | | Vergunning «vermogensbeheer» | € 2 986 |
| | | | Vergunning «beleggingsadvies» | € 2 240 |
| | | | Vergunning «begeleiden of overnemen van emissies met plaatsingsgarantie» | € 746 |
| | | | Vergunning «begeleiden van emissies zonder plaatsingsgarantie» | € 746 |
| | | | Aantal effectenrekeningen = 10 000 | € 1,55* |
| | | | Aantal effectenrekeningen 10 000 = 20 000 | € 1,48* |
| | | | Aantal effectenrekeningen 20 000 = 100 000 | € 1,28* |
| | | | Aantal effectenrekeningen 100 000 = 400 000 | € 0,70* |
| Aantal effectenrekeningen > 400 000 | € 0,19* | | | |

* Tarief per effectenrekening.