

Memorie van Toelichting

Algemeen deel

Inleiding

Het toezicht op de financiële markten wordt uitgevoerd door de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank N.V. (DNB). Dit wetsvoorstel voorziet in de financiering van de kosten van de AFM en DNB en vervangt het bekostigingssysteem dat sinds 2004 van kracht is en dat is vastgelegd in de afzonderlijke financiële toezichtwetten, waaronder de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Pensioenwet. De voorbereiding om te komen tot een wijziging van de toezichtwetgeving is bij brief van 18 maart 2010 aangekondigd.¹ Op 15 maart 2011 is de Tweede Kamer via het 'Actieplan financiële sector' geïnformeerd over onder meer het voornemen om de hoogte van de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht aan te laten sluiten bij het niveau van de bijdrage voor het uitbreken van de financiële crisis.

Omdat het onderhavige wetsvoorstel ook betrekking heeft op de financiering van de kosten van de AFM en DNB uit hoofde van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en een aantal andere wetten op het terrein van pensioenen, wordt het wetsvoorstel mede namens de hiervoor verantwoordelijke minister, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ingediend.

In de nieuwe bekostigingssystematiek wordt, anders dan tot nu toe het geval was, uitgegaan van een forfaitaire overheidsbijdrage aan de kosten van de toezichthouders. Ook de wijze waarop de kosten van de toezichthouders aan de financiële sector worden doorberekend, verandert. De meest in het oog springende verandering betreft de toerekening van toezichtkosten aan de verschillende toezichtcategorieën op basis van procentuele aandelen, die in beginsel voor een periode van vijf jaar worden vastgesteld.

Er zijn drie redenen om het bestaande bekostigingssysteem te wijzigen en op te nemen in één wet:

- het creëren van duidelijkheid over de verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen enerzijds overheid en anderzijds marktpartijen en instellingen die deel uitmaken van de financiële sector;
- het beperken van de fluctuaties in de jaarlijks op te leggen heffingen;
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het financieel beheer bij de toezichthouders.

Verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen marktpartijen en overheid

Als gevolg van ontwikkelingen op de financiële markten was de Staat genooddaakt om met behulp van vele miljarden euro's een economische ontwrichting, en daarmee tevens maatschappelijke onrust, te voorkomen. Door het gebleken marktfalen worden hogere eisen aan het toezicht gesteld. Eisen die op hun beurt doorwerken in de kosten van de toezichthouders. De vraag in hoeverre de samenleving, via de overheid, collectief belast zou moeten worden voor de kosten die gericht zijn op het voorkomen van marktfalen wordt daarmee weer actueel. Normaliter kan daarbij worden teruggevallen op het toetsingskader dat op basis van het MDW-rapport 'Maat Houden' is ontwikkeld.² Een rapport dat uitgaat van het zogenaamde profijtbeginsel: toezichtkosten mogen aan derden worden doorberekend indien sprake is van een individueel toerekenbaar profijt. Het profijt van het toezicht op de financiële markten is evenwel niet te kwantificeren, laat staan dat dit kan gebeuren voor iedere onder toezicht staande instelling. Daarnaast leidt de onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid van partijen die actief zijn op financiële markten ertoe dat het profijt veelal niet beperkt blijft tot één of enkele partijen. Het vraagstuk van de verdeling van de toezichtkosten tussen markt en overheid dat hier speelt, dient zodoende op een meer pragmatische manier benaderd te worden die recht doet aan de specifieke omstandigheden bij het financiële toezicht.

De herziening van de bekostiging van het financieel toezicht wordt uitgevoerd in een periode waarin de Staat, mede als gevolg van de omvangrijke steunoperaties, genooddaakt is zijn financiën op orde te brengen. Een operatie die tevens gericht is op het zoveel mogelijk voorkomen van

¹ Kamerstuk 28 122, nr. 32 terwijl Kamerstuk 28 122, nr. 33 aanvullende informatie bevat.

² Kamerstukken 24 036, nrs. 2 en 64 alsmede Stcrt. 2000, nr. 90.

budgettaire onzekerheden. Deze onzekerheden worden thans in de hand gewerkt door het onzekere verloop van de toezichtkosten. Dit pleit er voor om de hoogte van de door de Staat te verstrekken bijdrage voor het toezicht op de financiële markten niet langer te koppelen aan de feitelijk door beide toezichthouders gemaakte kosten. In plaats daarvan wordt voorgesteld de overheidsbijdrage in de vorm van een forfait vast te leggen in de wet. De hoogte van dit forfait is lager dan het niveau van de overheidsbijdragen over de afgelopen jaren, en sluit aan bij het niveau van de overheidsbijdrage voor het uitbreken van de financiële crisis. Nadien zal de bijdrage jaarlijks muteren vanwege binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen. Daarmee komt de overheidsbijdrage voor het toezicht op de financiële markten overeen met het voor dat doel in de rijksbegroting op te nemen bedrag. Hiermee wordt bereikt dat het parlement via de begrotingswet betrokken blijft bij de jaarlijks vast te stellen hoogte van de aan de AFM en DNB te verstrekken bijdragen.

De keerzijde van deze wijziging in het bekostigingssysteem is een stijging van de kosten voor de financiële sector. Niet alleen bij de inwerkingtreding van deze wet maar ook daarna aangezien eventuele toekomstige toenames van de kosten van de AFM of DNB in beginsel voor rekening komen voor de financiële sector. Dit schept een extra verantwoordelijkheid voor de betrokken ministers om de omvang van de toezichtkosten te bewaken. De toelichting bij artikel 2 gaat hier nader op in.

Fluctuerende heffingen

De praktijk heeft de afgelopen jaren uitgewezen dat sterk fluctuerende heffingen van de toezichthouders op onbegrip stuiten, zowel over de omvang als over de oorzaken ervan. Fluctuerende heffingen kunnen verschillende oorzaken hebben. De belangrijkste zijn:

- a. op risico-analyses gebaseerde keuzes van de toezichthouders die leiden tot accentverschuivingen binnen het toezicht;
- b. elementen binnen het toezicht die nog niet uitontwikkeld zijn;
- c. onder- of overschrijding van begrote opbrengsten als gevolg van de dynamiek in populaties;
- d. autonome effecten zoals loon- en prijsbijstellingen;
- e. een verfijnd stelsel van toezichtcategorieën in combinatie met een verfijnde toerekening van de kosten aan die categorieën (dit vanwege het uitgangspunt om geen kruissubsidiëring tussen de categorieën toe te passen).

De oorzaken onder (a) en (b) komen voort uit de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht. De oorzaken (c) en (d) liggen buiten de invloedssfeer van de toezichthouder. Oorzaak (e) is een gevolg van het uitgangspunt om kruissubsidiëring zoveel mogelijk te voorkomen. Gebleken is, dat hoe kleiner een afzonderlijke toezichtcategorie is, des te groter het effect van een gewijzigde toezichtinspanning op de op te leggen heffingen is. Dergelijke effecten zijn te beperken door bestaande toezichtcategorieën samen te voegen en door de toerekeningswijze van de kosten van de toezichthouders aan deze categorieën te vergroven. Om de fluctuaties van de heffingen verder te verminderen, wordt in dit verband tevens voorgesteld om de toerekening van de kosten aan de te onderscheiden toezichtcategorieën te doen plaatsvinden aan de hand van een per categorie vast te stellen procentueel aandeel in de financiering van deze kosten. Deze procentuele aandelen liggen in beginsel voor een periode van vijf jaar vast. Bijgevolg werken accentverschuivingen binnen het toezicht, die ook tijdelijk van aard kunnen zijn, niet meteen door in de hoogte van de jaarlijks aan individuele marktpartijen op te leggen heffingen. Ook dit zorgt voor stabiliteit in de heffingen. Als laatste wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de verrekening van het exploitatiesaldo van de toezichthouders in beperkte mate uit te stellen. Daartoe zal worden overgegaan indien daarmee een verdere stabiliserende werking op de heffingen is te verkrijgen.

Vereenvoudigen en streamlijnen van wet- en regelgeving

De bekostiging van het financieel toezicht door de AFM en DNB is tot nu toe geregeld in de afzonderlijke financiële toezichtwetten. Het gevolg is dat de AFM en DNB op dit moment op grond van verschillende wetten worden bekostigd en uit hoofde van verschillende toezichtwetten heffingen opleggen. Deze strikte scheiding in de bekostiging naar toezichtwetten verhoudt zich minder goed met de bedrijfseconomische inrichting van de toezichthouders en de inrichting van het

toezicht. Dit leidt er in de praktijk bijvoorbeeld toe dat onder toezicht staande ondernemingen die activiteiten ontplooiën die onder verschillende toezichtwetten vallen, op grond van elke afzonderlijke toezichtwet een afzonderlijke rekening ontvangen van dezelfde toezichthouder.

Omwille van transparantie en eenvoud van de bekostiging wordt voorgesteld om alle bepalingen over het financieel beheer bij de toezichthouders onder te brengen in één wet. Bijgevolg komen de daartoe in de afzonderlijke toezichtwetten opgenomen bepalingen alsmede de daaronder hangende besluiten en regelingen, te vervallen. Tevens wordt met deze wet benadrukt dat er sprake is van uniformiteit in het toezicht op het financieel beheer bij de toezichthouders door de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ondanks de inhoudelijke verschillen in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt nader uitgewerkt en vastgelegd in een protocol tussen beide ministers.

Voorgesteld bekostigingssysteem

Algemeen

Terugkerende discussies over de verdeling van de kosten van de AFM en DNB zijn te voorkomen door een heldere vastlegging van het bekostigingssysteem in wet- en regelgeving. Daarbij gaat het niet alleen om de mate waarin enerzijds de overheid en anderzijds marktpartijen bijdragen in de kosten van de AFM en DNB maar ook in de wijze waarop het totaal van de door marktpartijen te dragen kosten wordt omgeslagen over die partijen.

De overheidsbijdrage

Ter voorkoming van onduidelijkheden over de verdeling van de kosten van de AFM en DNB zal de hoogte van de overheidsbijdrage in de wet worden vastgelegd. Het in de wet vastgelegde bedrag van in totaal € 38,8 mln. is berekend vanuit het voor het toezicht beschikbare rijksbudget. Opgemerkt zij dat onder het huidige systeem de overheidsbijdrage aan DNB ook een vergoeding bevat voor de bij DNB ondergebrachte FEC-eenheid.³ Daarbij gaat het om een bedrag van ca. € 1,2 mln. Voor toezicht en het FEC is derhalve € 40 mln. beschikbaar. Voorgesteld wordt dit laatste bedrag gelijkelijk te verdelen tussen beide toezichthouders. Dit wijkt af van de bestaande verdeling waarin 53,8% van de totale bijdrage naar de AFM gaat en het restant, zijnde 46,2%, naar DNB.⁴ Aangezien (i) de bestaande koppeling tussen de bijdrage en de te financieren activiteiten vervalst en (ii) de AFM minder kosten maakt dan DNB, zijn de twee percentages naar beneden respectievelijk naar boven afgerond op 50. De bijdrage aan DNB wordt gesplitst in een bijdrage voor het toezicht ter grootte van € 18,8 mln. en een bijdrage voor het FEC ad € 1,2 mln. Aangezien het wetsvoorstel enkel het financiële toezicht betreft, blijft de bijdrage voor het FEC verder buiten beschouwing.

Om de koppeling met het rijksbudget te behouden, zal het bedrag van de te verstrekken overheidsbijdrage muteren vanwege de binnen de rijksbegroting toegepaste loon- en prijsmutaties en vanwege aan de rijksoverheid opgelegde taakstellingen. Het betekent dat de bijdrage niet meer gekoppeld is aan de feitelijke ontwikkeling van de aan het financiële toezicht toe te rekenen kosten maar aan de feitelijk beschikbare ruimte bij het desbetreffende onderdeel van begrotingshoofdstuk IXB. Dit is nodig met het oog op het beheersbaar houden van de overheidsfinanciën.

De bijdragen van onder toezicht staande ondernemingen

Voor hun financiering kunnen de toezichthouders een beroep doen op twee bronnen, te weten de Staat en de onder toezicht staande ondernemingen. Het deel van de kosten dat niet wordt gefinancierd vanuit de overheidsbijdrage komt voor financiering door marktpartijen in aanmerking. Zolang de ontwikkeling van het totaal van de kosten van de AFM en DNB gelijke pas houdt met de door de Staat te verstrekken loon- en prijscompensatie en de Staat niet geconfronteerd wordt met (nieuwe) taakstellingen, zal de onderlinge verhouding in de financiering van het toezicht door de Staat en marktpartijen geen noemenswaardige wijziging ondergaan.

Vanaf 2004 houden beide toezichthouders gericht bij welke kosten voor welke categorie worden gemaakt. Deze kosten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de tijd die de toezichthouder aan

³ De FEC-eenheid maakt deel uit van het *Financieel Expertise Centrum* hetgeen is vastgelegd in het *Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum* (Stcrt. 2009, nr. 71).

⁴ De percentages zijn gebaseerd op de overheidsbijdragen zoals opgenomen in de toezichtbegrotingen voor 2011.

een categorie besteedt. De relatie met de feitelijke (en aanvankelijk ook begrote) tijdsbesteding werkt jaarlijks fluctuerende heffingen in de hand. Vooral bij de kleinere categorieën kan een gewijzigde toezichtinspanning tot aanzienlijk hogere of lagere heffingen leiden. Hierin is te voorzien door categorieën zoveel mogelijk samen te voegen. Vanzelfsprekend is het dempend effect het grootst wanneer alle onder toezicht staande instellingen zijn ondergebracht in één categorie doch daarmee zou voorbij worden gegaan aan het feit dat de toezichthandelingen niet in alle gevallen vergelijkbaar met elkaar zijn. Die vergelijkbaarheid heeft geleid tot een indeling naar categorieën zoals vastgelegd in bijlage II.

De fluctuaties bij de jaarlijks op te leggen heffingen zijn eveneens te beperken door de kosten per toezichtcategorie uit te drukken in een percentage van het totaal van de door de sector te dragen kosten. Deze percentages zijn vastgesteld aan de hand van het karakter en de intensiteit van het toezicht op de te onderscheiden categorieën. Aangezien het karakter en de intensiteit van het toezicht op termijn kan veranderen, wordt de procentuele verdeling van de kosten van de AFM en DNB over de toezichtcategorieën iedere vijf jaar bezien en zo nodig ook herzien. De toezichthouders houden de in dat verband relevante ontwikkelingen bij, zij het minder gedetailleerd dan de afgelopen jaren het geval is geweest. Een tussentijdse herziening van de percentages is mogelijk wanneer een wijziging van de wetgeving op het terrein van het toezicht daartoe aanleiding geeft. Mogelijk doen zich nog andere situaties voor die redelijkerwijs zouden moeten leiden tot een herziening van de percentages waarmee de kosten van de AFM en DNB aan de toezichtcategorieën worden toegerekend. Bijvoorbeeld bij een mutatie binnen een categorie als gevolg waarvan het toezicht op die categorie sterk wijzigt. In dat geval is het gerechtvaardigd om opnieuw naar de percentages te kijken. Mocht blijken dat het onverkort toepassen van de percentages tot onrechtvaardige verhoudingen leidt dan kan via wetwijziging tot een tussentijdse aanpassing worden overgegaan.

In principe moet de procentuele toerekening van de kosten van de AFM en DNB aan de toezichtcategorieën een dempende werking hebben op de bedragen waarmee de heffingen jaarlijks fluctueren. Er is evenwel rekening te houden met een andere onzekere, voor de heffingen van belang zijnde, component. Het betreft de opbrengsten van boetes en dwangsommen. De bestaande situatie waarin deze opbrengsten worden teruggegeven aan de sector blijft gehandhaafd. Om daarin te voorzien zal de toezichthouder de in dat verband onherroepelijk verkregen gelden, opnemen in de exploitatierekening. Dit heeft een positief effect op het, uiteindelijk met de sector te verrekenen, exploitatiesaldo.

De verdeling van het exploitatieresultaat geschiedt overeenkomstig de systematiek die wordt gehanteerd voor de toerekening van de kosten van de AFM en DNB aan toezichtcategorieën. Om te voorkomen dat er een al te sterke invloed van uitgaat op de jaarlijks aan de sector op te leggen heffingen, zijn de ministers bevoegd te beslissen om het exploitatiesaldo niet of slechts ten dele te betrekken bij de doorberekening van kosten aan marktpartijen. Het deel van het saldo dat op dat moment niet wordt doorberekend, wordt bij de vaststelling van het exploitatiesaldo over het daaropvolgende jaar betrokken. Om een cumulatief-effect te voorkomen is tevens bepaald dat een uitgestelde verrekening met marktpartijen niet mogelijk is voor het deel van het exploitatiesaldo, positief of negatief, dat het bedrag van € 5 mln. overstijgt.

Lasten voor onder toezicht staande ondernemingen

De communicerende werking tussen de overheidsbijdrage en de bijdrage van de sector zorgt er voor dat de bijdrage van de sector zal toenemen met het bedrag waarmee de overheidsbijdrage wordt verlaagd. Dit is hieronder geïllustreerd aan de hand van een vergelijkend overzicht tussen de op de toezichtbegrotingen voor 2011 gebaseerde overheidsbijdrage en de overheidsbijdrage zoals deze voor 2011 zou zijn geweest indien het gewijzigde bekostigingssysteem bij de aanvang van dat jaar in werking was getreden:

Tabel 1: Bijdragen overheid en sector voor verrekening van de boete-opbrengsten (in mln. euro's)

Overheidsbijdrage 2011						Bijdrage sector 2011						
Thans*			Voorgesteld			Thans			Voorgesteld			Mutatie
AF M	DN B	Totaa l	AF M	DNB	Totaa l	AFM	DNB	Totaa l	AFM	DNB	Totaa l	Totaal
27,6	23, 2	50,8	20, 0	18, 8	38,8	51,6**	98,5	150,1	59,2* *	102,9	162, 1	12,0

* Excl. de bijdrage voor het toezicht op de BES-eilanden (zie de toelichting bij artikel 1) en excl. de bijdrage voor het FEC.

** Incl. € 2,4 mln. afschrijving voorbereidingskosten.

De verlaging van de overheidsbijdrage met € 12 mln. doet de lasten voor de sector met gemiddeld 6% toenemen.⁵ Op een enkele uitzondering na⁶ wordt het effect van de lagere overheidsbijdrage naar rato van de mate waarin de Staat thans bijdraagt in de kosten van het toezicht op een categorie verdeeld over deze categorieën. Hoe groter het procentuele aandeel van de overheidsbijdrage is, des te groter het absolute effect zal zijn voor de in die categorie opgenomen marktpartijen. Bij de AFM zijn het vooral 'beleggingsinstellingen', 'beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening' en 'effectenuitgevende instellingen: markt' die als gevolg van de lagere overheidsbijdrage een behoorlijk hogere heffing kunnen verwachten terwijl dit ook het geval zal zijn bij 'betaalinstellingen' en 'trustkantoren' die onder toezicht staan van DNB.

Anderzijds is rekening te houden met het voorstel om de door de toezichthouders onherroepelijk verkregen opbrengsten uit opgelegde boetes en dwangsommen terug te geven aan de sector. Weliswaar gebeurt dit thans ook al, doch de verwachting is dat deze opbrengsten als gevolg van de per 1 augustus 2009 inwerking getreden Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving hoger zullen uitvallen dan de afgelopen jaren gebruikelijk was. Met de kanttekening dat iedere raming hieromtrent onzeker is, worden de jaarlijkse opbrengsten geschat op gemiddeld € 5 mln.

Bij de berekening van het procentuele aandeel van een toezichtcategorie in de financiering van de kosten van de AFM, zoals vastgelegd in bijlage II, zijn de kosten van het toezicht op marktmanipulatie aan alle toezichtcategorieën van de AFM toegerekend behalve die van 'Aanbieders van krediet', 'Accountantsorganisaties' en 'Adviseurs en bemiddelaars'. De kosten van toezicht op voorwetenschap zijn toegerekend aan de categorie 'Effectenuitgevende instellingen: markt'. Bedoelde kosten zijn in de huidige situatie vanuit de overheidsbijdrage gefinancierd.

De effecten voor de sector van het niet mee laten bewegen van de overheidsbijdrage met de werkelijke ontwikkeling van de kosten van de AFM en DNB zijn afhankelijk van meerdere vooralsnog onbekende factoren. Naast eventuele (nieuwe) taakstellingen en mogelijke verschillen tussen de binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en de werkelijke loon- en prijs mutaties bij de toezichthouders, gaat het om veranderingen in:

- o het takenpakket van beide toezichthouders;
- o de toezichtintensiteit;
- o het Europees toezicht.

Naast vorenstaande effecten voor de sector als geheel, is tevens rekening te houden met de effecten waar individuele ondernemingen mee te maken kunnen krijgen als gevolg van de herindeling naar toezichtcategorieën en de nieuw vastgestelde heffingsmaatstaven. Aangezien de voor een toezichtcategorie te hanteren maatstaf redelijk representatief dient te zijn voor de in die categorie opgenomen instellingen, zijn de mogelijkheden om categorieën samen te voegen beperkt gebleven. Hieronder een algemene beschrijving van de effecten die bij onder toezicht staande instellingen zijn te verwachten als gevolg van de samenvoeging van toezichtcategorieën en/of aanpassing van de heffingsmaatstaf.

⁵ Bij een totaalbedrag aan toezichtkosten van € 200,9 mln. (overeenkomend met de som van de in tabel 1 weergegeven totaalbedragen van de overheidsbijdrage en de bijdrage van de sector).

⁶ De bedoelde uitzondering betreft de categorie 'Casino's, creditcard- en leasemaatschappijen'. Deze instellingen kregen tot nu toe geen (casino's) of een relatief kleine (creditcard- en leasemaatschappijen) heffing opgelegd aangezien het toezicht zich primair richt op het voorkomen van overtredingen door niet onder toezicht staande instellingen en personen (zoals bezoekers van casino's). Voorgesteld wordt deze categorie geen heffing op te leggen.

Tabel 2: Te verwachten effecten bij de toezichtcategorieën van de AFM als gevolg van een samenvoeging van categorieën en/of een nieuwe heffingsmaatstaf

Toezichtcategorie	Te verwachten effecten (samenvoeging/heffingsmaatstaf)
Aanbieders van krediet	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.
Accountantsorganisaties	De organisaties met en zonder OOB ⁷ vergunning en de auditorganisaties derde landen worden bij elkaar gevoegd. Hierbij wordt de heffingsmaatstaf (omzet OOB/niet OOB) niet aangepast. Er kunnen mogelijk herverdeeeffecten optreden als gevolg van de samenvoeging, maar deze blijven naar verwachting beperkt.
Adviseurs en bemiddelaars	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.
Banken, elektronischgeldinstellingen en clearinginstellingen	De aanbieders van bancaire diensten en elektronisch geld worden samengevoegd met clearinginstellingen en banken die vermogensbeheer uitvoeren. Dit levert een beperkt herverdeeeffect op, voornamelijk voor de aanbieders van bancaire diensten die geen vermogensbeheer uitvoeren. De heffingsmaatstaf (toetsingsvermogen) blijft ongewijzigd.
Beleggingsinstellingen en aanbieders van beleggingsobjecten	De beleggingsinstellingen worden samengevoegd met de aanbieders van beleggingsobjecten. De heffingsmaatstaf (balanstotaal) blijft ongewijzigd. Er kan als gevolg van de samenvoeging een, naar verwachting beperkt, herverdeeeffect optreden.
Beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening	De banken die vermogensbeheer uitvoeren, worden overgeheveld naar 'Banken, elektronischgeldinstellingen en clearinginstellingen'. De herverdeeeffecten zijn naar verwachting beperkt. De heffingsmaatstaf (vergunningtypen in combinatie met effectenrekeningen) voor deze categorie blijft ongewijzigd.
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.
Effectenuitgevende instellingen: markt	De effectenuitgevende instellingen die in het kader van de Wft (met uitzondering van 'deponering') onder toezicht staan, worden samengevoegd. Mede omdat de heffingsmaatstaf (marktkapitalisatie) nauwelijks wijzigt, zijn de verwachte herverdeeeffecten beperkt.
Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving	Het betreft een samenvoeging van Wtfv ⁸ en het onderdeel van de Wft dat betrekking heeft op uitgevende instellingen waarvan effecten zijn toegelaten tot een gereguleerde markt. Mede omdat de heffingsmaatstaf (marktkapitalisatie/eigen vermogen) nauwelijks wijzigt, zijn de verwachte herverdeeeffecten beperkt.
Financiële infrastructuur: marktexploitanten en exploitanten van een MTF	De herverdeeeffecten van de gewijzigde heffingsmaatstaf (is 'uren' en wordt 'transacties') blijven naar verwachting beperkt.
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	Het betreft een samenvoeging van het toezicht op pensioenfondsen en op premie pensioeninstellingen. Aangezien de heffingsmaatstaf (deelnemers en vermogen) geen wijziging ondergaat, blijven de herverdeeeffecten beperkt.
Verzekeraars: leven- en pensioen	De levens- en pensioenverzekeraars worden samengevoegd tot één toezichtcategorie. De heffingsmaatstaf sluit aan bij de maatstaf die tot en met 2010 is gehanteerd voor zowel levensverzekeraars als pensioenverzekeraars. De differentiatie naar inkomen uit leven en pensioen die in 2011 is aangebracht wordt daarmee teruggedraaid. De noodzaak voor het handhaven van een differentiatie bij het bestaan van één toezichtcategorie is niet meer actueel. De ongedifferentieerde maatstaf levert herverdeeeffecten op ten opzichte van de situatie in 2011. Ten opzichte van de situatie vóór 2011 is er beperkt sprake van

⁷ OOB = Organisatie van Openbaar Belang

⁸ Wtfv = Wet toezicht financiële verslaggeving

	herverdeeeffecten.
--	--------------------

Tabel 3: Te verwachten effecten bij de toezichtcategoriegrenzen van DNB als gevolg van een samenvoeging van categorieën en/of een nieuwe heffingsmaatstaf

Toezichtcategorie	Te verwachten effecten (samenvoeging/heffingsmaatstaf)
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> o Algemeen uitgangspunt is om waar mogelijk de heffingsmaatstaf zoveel mogelijk te koppelen aan de voor de betreffende categorie relevante prudentiële norm. Deze norm weerspiegelt de mate waarin de toezichthouder aandacht besteedt aan een instelling. o Het is de bedoeling om leasemaatschappijen samen met casino's en creditcardmaatschappijen onder te brengen in een nieuwe categorie. Voorgesteld wordt deze nieuwe categorie buiten de bekostiging te laten aangezien het toezicht (Wwft⁹) zich primair richt op het voorkomen van overtredingen door niet onder toezicht staande instellingen en personen. o Voorgesteld wordt de bestaande categorie beleggingsondernemingen te splitsen in beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (d.w.z. met een 'publieksfunctie') en beleggingsondernemingen die voor eigen rekening handelen. Dit aangezien het toezicht op alsmede de prudentiële eisen voor beide type ondernemingen sterk met elkaar verschillen.
Banken, elektronischgeldinstellingen en clearinginstellingen	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.
Beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening:	De beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening worden ondergebracht in een aparte toezichtcategorie. De huidige heffingsmaatstaf wordt gehandhaafd. Er worden geen grote herverdeeeffecten verwacht.
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	De beleggingsondernemingen voor eigen rekening worden ondergebracht in een aparte toezichtcategorie. De huidige heffingsmaatstaf wordt gehandhaafd. Er worden geen grote herverdeeeffecten verwacht.
Betaalinstellingen	Voor deze categorie wordt voorgesteld om de provisie-inkomsten als heffingsmaatstaf te gebruiken. Aangezien deze inkomsten thans nog niet worden gerapporteerd aan de toezichthouder zal sprake zijn van een beperkte toename van de administratieve lasten. Ongeveer 30 instellingen zullen hiermee te maken gaan krijgen. De voorgestelde wijziging van de heffingsmaatstaf leidt naar verwachting niet tot grote herverdeeeffecten.
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	Voorgesteld wordt om de heffingsmaatstaf te wijzigen van 'premiebatens en directe beleggingsopbrengsten' in 'som van de technische voorziening pensioenverplichting en vereist eigen vermogen met een bonus/malus voor aanwezig eigen vermogen' of, voor instellingen zonder vereist eigen vermogen, in 'technische voorziening pensioenverplichting'. Door de bonus/malus regeling zullen instellingen met een hoger dan vereist aanwezig vermogen worden beloond. Met de voorgestelde wijziging van de heffingsmaatstaf wordt beter aangesloten bij de voor het toezicht relevante prudentiële norm. De binnen deze categorie te verwachten effecten zijn zeer divers omdat wordt overgestapt van een maatstaf die gerelateerd is aan de inkomsten van een fonds naar een maatstaf die gerelateerd is aan de omvang en het risicoprofiel van het fonds.
Trustkantoren	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.
Verzekeraars niet zijnde	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.

⁹ Wwft = Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

zorgverzekeraars	
Zorgverzekeraars	De bestaande situatie ondergaat geen verandering.

Vergeleken met het huidige bekostigingssysteem leidt het wetsvoorstel voor de categorie 'betaalinstellingen' tot een beperkte toename van de administratieve lasten. Alleen voor deze categorie zal het wetsvoorstel tot een additionele informatie-uitvraag van de toezichthouder leiden omdat DNB voor deze categorie de provisie-inkomsten als heffingsmaatstaf gaat gebruiken. Deze inkomsten worden thans nog niet gerapporteerd aan de toezichthouder. Ongeveer 30 instellingen zullen hiermee te maken krijgen. Aangenomen mag worden dat deze betaalinstellingen voor de jaarlijks aan de toezichthouder te verstrekken provisie-inkomsten kunnen terugvallen op de informatie die standaard wordt opgeslagen in boekhoudsystemen. Uitgaande van een extra tijdsbesteding van jaarlijks één uur bedraagt het totale tijdsbeslag 30 uur hetgeen zich bij een uurtarief van € 100 vertaalt in een extra administratieve last van € 3.000.

Het onderhavige wetsvoorstel is ter toetsing aangeboden aan het adviescollege ACTAL. Het college heeft besloten om het voorstel niet te selecteren voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten.

Overleg met de sector

Bij de beantwoording van Kamervragen over het toezicht op de financiële markten¹⁰ is o.m. aangegeven dat naar aanleiding van uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven opnieuw gekeken wordt naar de bekostiging van dit toezicht. Tijdens het onderzoek, waar zowel de toezichthouders als brancheorganisaties bij betrokken zijn geweest, is vastgesteld dat sommige effecten van de in 2003 gepresenteerde uitgangspunten voor de bekostiging van het financieel toezicht niet waren voorzien. Een van die effecten betreft de heffingen die soms sterk kunnen fluctueren. Deze fluctuaties worden in de hand gewerkt door het verfijnde stelsel van toezichtcategorieën. Een stelsel dat er tevens voor heeft gezorgd dat de toezichthouders het systeem van heffingen als bijzonder complex ervaren. Daarnaast waren sommige marktpartijen van mening dat de Staat meer diende bij te dragen aan de financiering van het toezicht.

Vastgesteld moest worden dat een systeem waarin alle betrokkenen zich konden vinden, niet haalbaar was. Niet in de laatste plaats omdat de financiële belangen niet parallel aan elkaar zijn. Niemand is evenwel gebaat bij een situatie waarin een van het toezicht afgeleid onderwerp als de bekostiging, de aandacht blijft vragen. Helemaal niet wanneer die aandacht leidt tot bovengemiddeld veel bezwaarschriften en gerechtelijke procedures. De Kamer is daarop bericht dat er keuzes moeten worden gemaakt die nadien verder zijn toegelicht.¹¹ Vanwege de rijksbegrotingsproblematiek is uiteindelijk ook voor een lagere bijdrage gekozen.¹² De sector is hierover tijdens een op 17 juni 2011 gehouden bijeenkomst geïnformeerd. Aangezien de hoogte van de overheidsbijdrage als een gegeven moest worden beschouwd, droeg de bijeenkomst een informatief karakter. Om een 'zero-sum game' te voorkomen, is er eveneens niet gediscussieerd over de procentuele aandelen van de toezichtcategorieën in de financiering van de kosten van de toezichthouder.

Grootste zorgpunt voor de sector is het beheersbaar blijven van de toezichtkosten en de vraag of de toezichthouder niet meer doet dan strikt genomen is toegestaan. Zowel de intern toezichthoudende organen van de toezichthouders als beide ministers zien hierop toe. Daarbij zullen zij ook aandacht besteden aan de in dat verband relevante adviezen die de brancheorganisaties tijdens de bijeenkomsten van de adviserende panels hebben uitgebracht. De sector liet eveneens blijken zich zorgen te maken over mogelijk ongewenste effecten van de gekozen heffingsmaatstaven. Daarop is besloten om de brancheorganisaties vooruitlopend op het openbaar maken van het wetsvoorstel te informeren over deze maatstaven.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Via de nog in te dienen *Wijzigingswet financiële markten 2013* worden de toezichthouders AFM en DNB onder de werking van de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* gebracht. Vooruitlopend

¹⁰ Kamerstuk 28 122, nr. 29.

¹¹ Kamerstukken 28 122, nrs. 32 en 33.

¹² Zie tevens onderdeel 6 van het op 15 maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurde *Actieplan financiële sector* (Kamerstuk 31 980, nr. 38).

daarop zijn de daarin opgenomen bepalingen, voor zover zij van belang zijn voor het financieel beheer bij de toezichthouders, zoveel mogelijk overgenomen in deze wet.

Transponeringstabel

De in deze wet (Wbt) opgenomen bepalingen zijn merendeels afkomstig uit de *Wet op het financieel toezicht* (Wft). Deels zijn die bepalingen ook opgenomen in de *Pensioenwet* en de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* (Kaderwet ZBO's). De samenhang tussen de bepalingen in beide genoemde wetten en die van deze wet blijkt uit onderstaande transponeringstabel.

Tabel 4: Transponeringstabel Wft, Pensioenwet en Kaderwet ZBO's → Wbft

Onderwerp	Art. Wft	Pensioenwet	Kaderwet ZBO's	Art. Wbft	Opmerkingen
Begroting	1:30 1:45	154 m.u.v. lid 4 155 162	26 27 28 29	2	Artikel 28 van de Kaderwet ZBO's is niet integraal overgenomen aangezien de overheidsbijdrage wordt vastgesteld op grond van deze wet. Een voorstel bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a van de Kaderwet ZBO's kan hierdoor achterwege blijven
	1:31	154, lid 4	30	3	
	1:32	158		4	
Rekening en verantwoording	1:33 1:34 1:45	157 162	34 35	5 6	
	1:35 1:40, lid 4	159 160, lid 3		7	De bepaling in het tweede lid van artikel 1:35 van de Wft dat doorberekening van een exploitatiesaldo aan onder toezicht staande ondernemingen pas mogelijk is indien de jaarrekening/verantwoording daartoe een voorstel bevat, komt te vervallen. Zie de toelichting bij artikel 13.
Jaarverslag	1:36 1:38, lid 3	156 153, lid 3	18 19	8	
		158		8, lid 4	
Overleg	1:39	161		9	
Bekostiging	1:40	160		10 11 12 13	Dit onderdeel is geheel herzien. Zie het 'Algemeen deel' en 'Artikelsgewijs'.
Gerechtelijke procedure	1:110, lid 1	220		28	

Artikelsgewijs

De navolgende toelichting is deels gebaseerd op de artikelsgewijze toelichting bij de Wft.¹³ Tevens zij opgemerkt dat de in deze wet opgenomen bepalingen geen betrekking hebben op de met het Europese stelsel van centrale banken verbandhoudende taken van de Nederlandsche Bank.

Definities

Artikel 1

Hier zijn de gehanteerde begrippen nader gedefinieerd. De definities spreken veelal voor zich. De AFM en DNB zijn betrokken bij het toezicht ingevolge een groot aantal wetten en bindende besluiten. Deze wetten en besluiten zijn vastgelegd in onderdeel c, waaronder ook de wetten die betrekking hebben op het toezicht op de BES-eilanden. Zoals hierna is toegelicht, is het de bedoeling om de bekostiging van het toezicht op de BES-eilanden, met uitzondering van de Pensioenwet BES, buiten de reikwijdte van deze wet te houden. Dat de desbetreffende wetten desondanks deel uitmaken van de opgave in onderdeel c is gebeurd om te benadrukken dat de toezichthouder voor het toezicht op de BES-eilanden geen aparte begroting en jaarrekening dan wel verantwoording hoeft op te stellen. Bij onderdeel g is van belang dat de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor het toezicht van de AFM en DNB, behalve waar het de taken betreft op het gebied van de Pensioenwet, de Pensioenwet BES, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en enige andere wetten. Voor laatstbedoelde taken is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk. Beide ministers zullen de hem regarderende onderdelen van een toezichtbegroting dan wel van de jaarrekening (AFM) of verantwoording (DNB) zelfstandig beoordelen. Zij zullen dat in onderling overleg met elkaar doen. Daartoe wordt een protocol opgesteld met daarin een beschrijving van de procedures voor de situaties waarin van beide ministers op grond van deze wet iets wordt verwacht.

Onderdeel h is van belang voor de jaarlijkse doorberekening van kosten aan marktpartijen. Algemeen uitgangspunt is dat het deel van de kosten dat niet wordt gefinancierd vanuit de overheidsbijdrage en vanuit de opbrengsten die via de eenmalige toezichthandelingen zijn verkregen, voor financiering door marktpartijen in aanmerking komt (zie tevens de toelichting bij artikel 11). Hierop is één uitzondering van toepassing, te weten de kosten van de toezichthouder die voortkomen uit het toezicht op grond van de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES. Aangezien bij dat toezicht rekening is te houden met de specifieke omstandigheden op de BES-eilanden, gelden daarvoor afwijkende regels. In lijn daarmee wordt voorgesteld de bekostiging van het toezicht op de BES-eilanden uit hoofde van laatstgenoemde twee wetten buiten de reikwijdte van deze wet te houden.

Het begrip 'personen' dient ruim opgevat te worden (onderdeel i). Het gaat daarbij niet alleen om natuurlijke personen, rechtspersonen en (personen)vennootschappen, naar Nederlands en buitenlands recht, maar ook om samenwerkingverbanden die in juridische zin in bepaalde opzichten worden gelijkgesteld met rechtspersonen, met name omdat zij over een afgescheiden vermogen beschikken zoals dit in Nederland veelal het geval is bij maatschappen.

Begroting

Artikel 2

Het artikel verplicht de toezichthouder jaarlijks een begroting voor het volgende jaar op te stellen. De begroting moet ter instemming worden voorgelegd aan beide ministers. De toezichthouder doet van de begroting waarmee is ingestemd onverwijld mededeling in de Staatscourant en maakt haar op elektronische wijze openbaar.

Binnen de als toezichthouder aangewezen rechtspersoon is het intern toezichthoudende orgaan, de Raad van toezicht (RvT) bij de AFM of de Raad van commissarissen (RvC) bij DNB, ingevolge de statuten met de goedkeuring van de op te stellen begroting belast. Dit betekent dat de RvT onderscheidenlijk de RvC primair verantwoordelijk is voor het toetsen van de begrotingsinformatie en de toelichting daarop. Vanwege de complementaire positie van de RvT dan wel de RvC en de rol van beide ministers zullen laatstgenoemden zich bij hun beslissing omtrent de instemming in de regel kunnen baseren op de bevindingen van het intern toezichthoudende orgaan.

De omstandigheid dat met de begroting moet worden ingestemd, impliceert niet dat beide ministers de begroting tot op het laatste detail beoordelen. Dit zou in strijd zijn met het uitgangspunt dat de

¹³ Ook andere financiële toezichtwetten bevatten vergelijkbare toelichtingen doch omwille van de overzichtelijkheid wordt daar verder niet aan gerefereerd.

toezichthouder zelf de vrijheid en verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen naar eigen inzicht in te richten. De instemming van beide ministers strekt ertoe dat zij er politiek de verantwoordelijkheid voor nemen dat het toezicht zal verlopen langs de in de begroting aangegeven lijnen en tegen de daarin begrote kosten.

Nieuw in dit artikel is de bepaling dat de toezichthouder in de begroting een onderscheid aanbrengt tussen (i) de kosten van de eenmalige toezichthandelingen, (ii) de kosten die verband houden met het toezicht op grond van de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES alsmede (iii) de overige kosten (tweede lid). Deze driedeling is van belang voor het in rekening brengen van kosten aan ondernemingen (zie tevens de toelichting bij artikel 13).

De toezichthouder zendt de begroting ter instemming aan beide ministers (vijfde lid). Met het woord 'instemming' wordt tot uitdrukking gebracht dat de handeling van beide ministers niet valt binnen de omschrijving van artikel 10:25 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De vaststelling van de begroting betreft geen besluit in de zin van de Awb, omdat de rechtshandeling tot vaststelling van de begroting uitsluitend interne werking heeft. Daar komt bij dat het goedkeurende orgaan (RvT dan wel RvC) niet met openbaar gezag bekleed is en dus niet als een bestuursorgaan kan worden aangemerkt.

Omdat afdeling 10.2.1 van de Awb niet van toepassing is, is in het zesde lid bepaald dat instemming met de begroting kan worden geweigerd vanwege strijd met het recht of het algemeen belang. Als een minister constateert dat er reden is instemming te onthouden ten aanzien van de begroting, stelt hij de toezichthouder eerst in de gelegenheid een aangepaste begroting in te dienen. Hij zal daarbij aangeven waarom hij overweegt zijn instemming aan de begroting te onthouden, opdat de toezichthouder daarmee rekening kan houden bij de aanpassing van de begroting. Pas als de begroting, nadat een mogelijkheid tot aanpassing is geboden, nog steeds de geconstateerde onvolkomenheden vertoont, kunnen de ministers tot onthouden van de instemming overgaan.

Bij de besluitvorming over de instemming met de begroting van de toezichthouder zullen beide ministers rekening houden met hun verantwoordelijkheid om de omvang van de toezichtkosten te bewaken. Zoals in het 'Algemeen deel' is aangegeven, is die verantwoordelijkheid toegenomen. Beheersing van de toezichtkosten dient een algemeen belang maar dat geldt ook voor het door de AFM en DNB uit te oefenen toezicht. Het aan het toezicht toe te kennen belang blijkt uit de jaarlijks door de toezichthouder op te stellen begroting. Algemeen uitgangspunt bij de beoordeling van een toezichtbegroting is dat de kosten van het toezicht niet behoeven toe te nemen tenzij daar een duidelijke rechtvaardiging voor is, zoals een uitbreiding van het takenpakket. Hierover zullen met de toezichthouder vooraf afspraken worden gemaakt. Tegelijkertijd wordt gekeken naar de mogelijkheid om (een deel van) de extra werkzaamheden op te vangen binnen de beschikbare capaciteit. Daarbij zullen de uit internationale regelgeving voortvloeiende principes, die voorschrijven dat staten ervoor zorg dragen dat nationale toezichthouders ten behoeve van hun taken over adequate middelen dienen te beschikken, niet veronachtzaamd worden.

Ter structurering van het hiervoor geschetste proces wordt een kostenkader ontwikkeld dat opgenomen zal worden in het op 10 februari 2011 naar de Tweede Kamer toegestuurde toezichtarrangement.¹⁴ Een ter instemming toegestuurde toezichtbegroting wordt getoetst aan dit kader. Bij een negatief uitvallende toets zullen beide ministers onder verwijzing naar het in het zesde lid bedoelde criterium 'strijd met het algemeen belang' hun instemming met de toezichtbegroting onthouden tenzij de toezichthouder overtuigend aantoont dat een bijstelling van het kader in de rede ligt.

Indien na afloop van een jaar blijkt dat het kostenkader voor dat jaar is overschreden, dan kunnen de ministers besluiten de toezichthouder te verplichten maatregelen te treffen om deze overschrijding te compenseren. Een automatische verplichting daartoe is niet wenselijk omdat er onvoorziene externe omstandigheden kunnen zijn die een overschrijding van kader rechtvaardigen.

Het achtste lid bevat een regeling voor het geval waarin de ministers nog niet hebben ingestemd met de begroting ten tijde van het ingaan van het begrotingsjaar. In dat geval kan de toezichthouder tijdelijk en in beperkte mate verplichtingen aangaan en uitgaven doen die wat omvang betreft zijn afgeleid van de begroting van het voorgaande jaar.

¹⁴ Kamerstuk 32 648, nr. 1.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat aanmerkelijke verschillen die lopende het boekjaar ontstaan, bij de ministers moeten worden gemeld. De beoordeling van hetgeen onder 'aanmerkelijke verschillen' wordt verstaan, zal primair de eigen verantwoordelijkheid van de toezichthouder zijn. Door de melding van aanmerkelijke verschillen verkrijgen de ministers informatie die bijvoorbeeld bruikbaar kan zijn bij de eerstvolgende besluitvorming omtrent instemming met de begroting, de jaarrekening of de verantwoording.

Artikel 4

Op basis van dit artikel kunnen de ministers regels stellen voor de inrichting van de begroting.

Rekening en verantwoording

Artikel 5 en 6

Deze artikelen zijn overgenomen uit artikel 1:33 en 1:34 van de Wft en artikel 35, derde lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

Beide artikelen verplichten de toezichthouder jaarlijks voor 15 maart een jaarrekening (AFM) dan wel een verantwoording (DNB) op te stellen. Deze documenten gaan vergezeld van een door een accountant afgegeven getrouwheidsverklaring terwijl deze verklaring weer is vergezeld van:

- o een verslag van de bevindingen van de accountant omtrent de rechtmatige inning en besteding van de middelen van de toezichthouder;
- o een verslag van de bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van de toezichthouder uit hoofde van deze wet voldoen aan eisen van doelmatigheid.

In dit verband is van belang dat de AFM belast is met het toezicht op accountantsorganisaties. Om belangenverstremgeling tegen te gaan, wordt de jaarrekening van de AFM gecontroleerd door een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten.¹⁵ Deze persoon is niet werkzaam bij of verbonden aan een accountantsorganisatie, zodat wordt voorkomen dat de jaarrekening wordt gecontroleerd door een onder toezicht staande externe accountant.

Bij DNB wordt niet gerept over een 'jaarrekening' maar over een 'verantwoording'. Achtergrond hiervan is de omstandigheid dat DNB als integrerend onderdeel van het ESCB ook andere taken en werkzaamheden uitoefent dan de bij en krachtens de toezichtwetten opgedragen taken en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden. Over al deze taken brengt DNB jaarlijks verslag uit. Om verwarring met de daarin opgenomen jaarrekening te voorkomen, is er voor gekozen om het begrip 'jaarrekening' in deze wet niet te koppelen aan DNB. De in dit artikel geregelde procedure tot het opstellen van en het instemmen met de verantwoording doorkruist de procedure tot goedkeuring van de jaarrekening door de RvC van DNB dan ook niet.

De ministers zullen bij de instemming met de jaarrekening van de AFM dan wel met de verantwoording van DNB volstaan met een toetsing die gebaseerd is op de voorafgaande toetsing door het intern toezichthoudende orgaan, te weten de RvT van de AFM respectievelijk de RvC van DNB.

Artikel 7

Dit artikel gaat nader in op het in de jaarrekening van de AFM dan wel in de verantwoording van DNB opgenomen exploitatiesaldo. Dit saldo wordt op grond van artikel 13, tweede lid, merendeels verrekend met de in bijlage II vastgelegde personen. Het deel van het saldo dat voortkomt uit het toezicht op grond van de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES is uitgezonderd van de bekostiging uit hoofde van dit wetsvoorstel en blijft buiten die verrekening. Vandaar dat de toezichthouder op grond van het tweede lid verplicht is om in de jaarrekening dan wel verantwoording aan te geven hoe groot laatstbedoeld deel is.

Het exploitatiesaldo komt overeen met het verschil tussen de door de toezichthouder gerealiseerde baten en lasten. Over het algemeen zal duidelijk zijn welke posten hieronder vallen. Hoewel niet

¹⁵ Zie de samenloopbepaling in artikel 29.

strikt noodzakelijk, is er voor gekozen om in het derde lid vast te leggen dat geïncasseerde boetes en dwangsommen tot de baten worden gerekend. Dit om duidelijk te maken dat deze post wordt verrekend met marktpartijen.

Jaarverslag

Artikel 8

Dit artikel betreft het jaarverslag van de toezichthouder. De eerste twee leden van dit artikel zijn in lijn gebracht met artikel 18 en 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het derde lid bevat de plicht voor de toezichthouder om het jaarverslag op elektronische wijze ter inzage te houden. Het vierde lid bevat de bevoegdheid voor de ministers om nadere regels te stellen over de wijze waarop de toezichthouder verslag doet over zijn activiteiten in het afgelopen kalenderjaar. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan specifieke activiteiten of instrumenten waarover de toezichthouder dient te rapporteren.

Bij DNB maakt het jaarverslag aangaande het toezicht integraal deel uit van de verantwoording die ter instemming aan beide ministers wordt voorgelegd. De ter instemming aan de ministers voorgelegde jaarrekening van de AFM maakt integraal deel uit van het jaarverslag van de AFM.

Overleg

Artikel 9

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de toezichthouder een overleg organiseert met onder toezicht staande ondernemingen over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten van de AFM en DNB. In het zogenaamde adviserend panel kan van gedachten worden gewisseld over de visie van de toezichthouder op het toezicht, de met de wettelijke taak na te streven doelen, de instrumenten die worden ingezet en de middelen die daarvoor nodig zijn. In dit verband zijn ook de prestaties van de toezichthouder van belang. Tevens kunnen de kosten die ten gevolge van het toezicht door ondernemingen worden gemaakt, onderwerp van overleg zijn.

Het overleg heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats wordt voor onder toezicht staande ondernemingen de mogelijkheid gecreëerd om met de toezichthouder in discussie te treden over het gevoerde dan wel te voeren beleid. In de tweede plaats kan het overleg de toezichthouder nuttige inzichten verschaffen inzake de financiële gevolgen, waaronder administratieve lasten en overige nalevingskosten, die het toezicht voor ondernemingen met zich brengt. Meer in het algemeen is een dergelijk contact met de externe omgeving ook een belangrijke bron van 'feedback' op het eigen functioneren.

De toezichthouder voert het overleg met een representatieve vertegenwoordiging van onder zijn toezicht staande personen zoals branche- en beroepsorganisaties. Namens de ministers kunnen ambtenaren bij het overleg aanwezig zijn. De ministers krijgen daardoor informatie die van belang is voor de uitoefening van hun bevoegdheden, zoals de bevoegdheid tot instemming met de begroting.

Representativiteit is voor het goed functioneren van het overleg van groot belang, ongeacht of dit met brancheorganisaties of met de ondernemingen zelf plaatsvindt. Vooral met betrekking tot deelterreinen van de financiële sector die snel veranderen of veel nieuwkomers kennen, is het zaak dat de toezichthouder in het oog houdt dat zijn overlegpartners voldoende representatief zijn. Van de toezichthouder wordt derhalve een redelijke inspanning verwacht om te bezien welke brancheorganisaties of onder toezicht staande ondernemingen een plaats zouden moeten innemen in het panel. Daarbij is het passend dat de toezichthouder een bijeenkomst van het panel zodanig tijdig en breed bekendmaakt dat onder toezicht staande ondernemingen in staat worden gesteld om zich te laten vertegenwoordigen.

Om praktische redenen mag de toezichthouder verlangen dat deelnemers zich van tevoren aanmelden. Voldoet een brancheorganisatie of een onder toezicht staande onderneming hier niet of te laat aan, dan hoeft de toezichthouder de organisatie niet tot het overleg toe te laten.

De toezichthouder kan er verder voor kiezen daarvoor in aanmerking komende cliëntenorganisaties, bijvoorbeeld de Consumentenbond en de Vereniging van Effectenbezitters, tot het overleg toe te laten. Cliënten kunnen immers ook belang hebben bij beleidsdiscussies en de

kwaliteit van het toezicht. Met name bij de AFM, die als toezichthouder mede dient te letten op de zorgvuldige behandeling van cliënten, zal toelating van cliëntenorganisaties in de rede liggen.

Gelet op de aard van de onderwerpen die in het panel worden besproken alsmede het doel van het panel ligt het voor de hand dat het overleg tweemaal per jaar plaatsvindt. De praktische werkwijze en inrichting van het panel wordt aan de toezichthouder gelaten.

Het overleg is voor de toezichthouder niet vrijblijvend. Zo regelt het tweede lid dat de toezichthouder de resultaten van het overleg in de vorm van een verslag openbaar maakt. De bevindingen van de individuele deelnemers, zoals naar voren gebracht in het overleg, zijn daar uiteraard ook onderdeel van. De verplichting voor de toezichthouder om het verslag openbaar te maken, laat uiteraard onverlet de wettelijke bepalingen ten aanzien van geheimhouding van vertrouwelijke informatie. Van de plicht tot openbaarmaking gaat gewoonlijk een disciplinerende werking uit. De toezichthouder zal namelijk bevindingen die openbaar zijn niet zomaar terzijde kunnen schuiven.

Bekostiging

Artikel 10

Voor de financiering van zijn kosten is de toezichthouder geheel aangewezen op de Staat en marktpartijen. Dit artikel regelt de bijdrage van de Staat.

De Staat draagt voor het jaar waarin deze wet in werking treedt voor in totaal € 38,8 mln. bij in de financiering van de toezichthouder. Zoals in het 'Algemeen deel' is aangegeven, sluit dit bedrag samen met de voor het FEC bestemde bijdrage van € 1,2 mln., aan bij het niveau van de overheidsbijdrage voor het uitbreken van de financiële crisis. Het 'Algemeen deel' bevat tevens een toelichting bij de verdeling van de bijdrage tussen de AFM en DNB.

Na het eerste jaar zal de bijdrage jaarlijks muteren vanwege de binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en (nieuw) opgelegde taakstellingen.

Artikel 11

De toezichthouder brengt zijn kosten, voor zover zij niet gedekt worden door de bijdrage die de Staat op grond van artikel 10 verstrekt en voor zover zij niet voortkomen uit de betrokkenheid van de toezichthouder bij het toezicht ingevolge de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES, in rekening bij de in het eerste lid van dit artikel bedoelde personen. Daarbij gaat het om alle kosten die aan het toezicht zijn toe te rekenen en zoals deze zijn opgenomen in de door de toezichthouder op te stellen begroting en, voor zover dit het exploitatiesaldo betreft, jaarrekening dan wel verantwoording (met welke documenten beide ministers moeten hebben ingestemd). Het gaat daarbij ook om de kosten van externe ondersteuning en de kosten die de AFM en DNB zelf krijgen doorberekend. Zo maken de AFM en DNB kosten die te maken hebben met toezicht dat voortvloeit uit rechtshandelingen van de Europese Unie. Hieronder vallen mede de kosten die de toezichthouder krijgt doorberekend vanwege de financiering van de nieuwe Europese financiële toezichthouders.¹⁶ Ook is in dit verband te denken aan de kosten die verband houden met toezichttaken en -activiteiten die de AFM en DNB uitoefenen op grond van Europese regels en besluiten.

Met dit alles wordt afgeweken van artikel 1:40, eerste lid, van de Wft waarin is vastgelegd dat de toezichthouder (enkel) de kosten van de werkzaamheden die hij verricht in verband met de uitvoering van zijn taak, in rekening brengt bij onder toezicht staande ondernemingen. Het begrip 'toezicht' is zodanig gedefinieerd in artikel 1 ('de betrokkenheid van de toezichthouder bij ...') dat het op grond hiervan mogelijk wordt alle kosten van de toezichthouder, uitgezonderd de kosten die

¹⁶ Deze toezichthouders zijn opgericht door de volgende verordeningen:

- a. verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's;
- b. verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie;
- c. verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie;
- d. verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie.

in verband zijn te brengen met de twee hiervoor genoemde BES-toezichtwetten, te betrekken bij de doorberekening van kosten aan onder toezicht staande instellingen.

Artikel 12

Dit artikel heeft betrekking op de kosten die de toezichthouder in rekening brengt voor de verrichting van eenmalige toezichthandelingen. De daarvoor geldende tarieven liggen voor een termijn van vijf jaar vast. Dit om grote jaarlijkse verschillen, zoals in huidige systematiek mogelijk is, te voorkomen. Het in rekening brengen van een tarief gebeurt direct na ontvangst van de aanvraag of melding die tot de toezichthandeling leidt. Het moment waarop de aanvraag of melding bij de toezichthouder binnenkomt, is bepalend voor het door de toezichthouder in rekening te brengen tarief. Financiële ondernemingen met zetel in een andere lidstaat hoeven enkel te notificeren. Het feitelijke toezicht wordt uitgeoefend in het moederland. Binnen de EU is het niet gebruikelijk om Europees paspoorthouders te belasten voor het toezicht in het gastland.

Het derde lid bevat een op artikel 1:40, vijfde lid, van de Wft gebaseerde bepaling. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om een uitzondering te maken op het imperatief in rekening brengen van kosten. De hardheidsclausule beoogt ruimte te creëren om in een uitzonderlijk geval de kosten voor een eenmalige toezichthandeling niet individueel aan de verzoekende financiële onderneming door te berekenen. De niet doorberekende kosten worden later via het exploitatiesaldo verrekend. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt om waar nodig en gewenst de kostendoorberekening reëel en rechtvaardig te laten zijn. Een goed functionerend stelsel van financiële markten met voldoende concurrentie en voldoende stabiliteit is daarmee gediend.

Het gebruik van een hardheidsclausule is in algemene zin aan bezwaren onderhevig. Voor het effect dat met de voorgestelde bepaling beoogd wordt, kan echter alleen worden teruggevallen op een hardheidsclausule. De situaties en de ondernemingen waarvoor een uitzondering gemaakt zal moeten worden, zijn namelijk onvoorzienbaar. Zo kan het gaan om een startende onderneming die belemmerd wordt in de toetreding tot de markt. Deze onvoorzienbaarheid maakt een ontheffingsregeling of een vrijstellingsregeling ongeschikt.

Gelet op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de systematiek van het kostenverhaal, ligt het in de rede dat de toezichthouder de hardheidsclausule met terughoudendheid toepast.

Artikel 13

Dit artikel regelt de jaarlijks aan marktpartijen op te leggen heffingen:

- a. Allereerst bepaalt de toezichthouder het totaalbedrag dat voor doorberekening aan de sector in aanmerking komt. Hij doet dit overeenkomstig de berekeningswijze die is opgenomen in het tweede lid. De basis van deze berekening wordt gevormd door het totaal van de door de toezichthouder voor dat jaar begrote kosten en waarmee de ministers hebben ingestemd. Hierop worden de begrote kosten van eenmalige toezichthandelingen alsmede de kosten van het toezicht op grond van de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in mindering gebracht. Het aldus verkregen saldo is, conform de definitiebepaling in artikel 1, in het tweede lid aangeduid met 'overige kosten' (tweede lid, onderdeel a).
De hoogte van de aan een toezichtcategorie toe te rekenen kosten wordt medebepaald door het exploitatiesaldo waarmee de toezichthouder het laatst verstreken boekjaar heeft afgesloten (tweede lid, onderdeel b). Daarbij dient een correctie toegepast te worden voor het deel van het saldo dat is voortgekomen uit het aangeduide toezicht op de BES-eilanden (tweede lid, onderdeel c). Ten slotte is rekening te houden met het feit dat de Staat een tegemoetkoming verstrekt in de kosten van de toezichthouders. Dat bedrag wordt in mindering gebracht op de uitkomst van de som van voorgaande componenten (tweede lid, onderdeel d).
- b. Door opbrengsten uit onder meer boetes en dwangsommen kan het exploitatiesaldo van jaar op jaar relatief sterk fluctueren. Om te voorkomen dat heffingen al te zeer fluctueren, kunnen de ministers besluiten om verrekening van een exploitatiesaldo met de sector al dan niet geheel aan te houden. Deze bevoegdheid is enkel gecreëerd om fluctuaties in de jaarlijks op te leggen heffingen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. De toezichthouder brengt hierover advies uit. Het deel van het saldo dat niet meteen wordt verrekend, wordt bij de vaststelling van het exploitatiesaldo over het daaropvolgende jaar betrokken. Daarbij maakt het

niet uit of er sprake is van een positief of van een negatief exploitatiesaldo. Het deel van een exploitatiesaldo dat het bedrag van € 5.000.000 te boven gaat, komt niet voor een uitgestelde verrekening in aanmerking. Hierdoor kunnen onverrekenende saldi niet onbeperkt oplopen (derde lid).

Met het oog op de vast te stellen tarieven voor het doorlopend toezicht zal een besluit over de verrekening van een exploitatiesaldo in de regel binnen een maand nadat de ministers met de jaarrekening van de AFM en met de verantwoording van DNB hebben ingestemd, worden genomen.

- c. De kosten worden in eerste instantie toegerekend aan de toezichtcategorieën (vierde lid). Deze categorieën zijn opgenomen in bijlage II. In deze bijlage is tevens vastgelegd hoeveel procent een categorie bijdraagt in de financiering van het totaal aan de sector door te berekenen bedrag aan kosten. Bij elkaar opgeteld komen deze percentages op honderd uit. De percentages zijn vastgesteld aan de hand van een indicatie van het tijdsbeslag per toezichtcategorie en worden iedere vijf jaar opnieuw bezien. Tussentijdse aanpassingen, leidend tot een wetswijziging, zijn denkbaar bij een wijziging van de toezichtwetgeving, mits die wijziging daartoe aanleiding geeft, en bij een wijziging van de samenstelling van een toezichtcategorie indien de gewijzigde samenstelling leidt tot een substantiële verandering van het toezicht op die categorie. Onder alle omstandigheden blijven de bij elkaar opgetelde percentages op honderd uitkomen. Met het oog op de doorwerking ervan naar de in enig jaar in rekening te brengen kosten van de AFM en DNB bij onder toezicht staande ondernemingen, zal een aanpassing van de percentages steeds per de aanvang van een jaar worden doorgevoerd. Bijgevolg is het denkbaar dat wijziging van de percentages met enige vertraging plaatsvindt.
- d. De aan een toezichtcategorie toegerekende kosten moeten worden omgeslagen over de ondernemingen die deel uitmaken van die categorie. Wie in welke categorie zit, is vastgelegd in bijlage II (eerste lid). Het gaat daarbij om eenieder aan wie de AFM of DNB een vergunning of verklaring van ondertoezichtstelling heeft afgegeven dan wel om degene die op grond van een wettelijke verplichting is geregistreerd bij de toezichthouder, met uitzondering van Europees paspoorthouders met zetel in een andere lidstaat.
- e. In bijlage II zijn tevens de te hanteren maatstaven vastgelegd (vijfde lid). Deze maatstaven zijn te zien als referentie-eenheden voor de omvang van een onder toezichtstaande persoon, zoals het aantal cliënten of het balanstotaal. Daarbij maakt de toezichthouder in de regel gebruik van de gegevens die betrekking hebben op het voorafgaande jaar dan wel, indien deze gegevens niet beschikbaar zijn, het daaraan voorafgaande jaar. Onder toezichtstaande personen dienen deze gegevens binnen een door de toezichthouder te stellen redelijke termijn te verstrekken. Indien nodig kan de toezichthouder een schatting doen van deze gegevens.
- f. Het omslaan van kosten over individuele marktpartijen, uitmondend in het opleggen van heffingen, gebeurt aan de hand van bandbreedtes, waarmee de maatstaven nader worden ingedeeld, en tarieven die uiterlijk per 1 juni van ieder jaar worden vastgesteld (zesde lid). Via de bandbreedtes wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met verschillen in draagkracht tussen de instellingen in een toezichtcategorie. Er wordt naar gestreefd om de tarieven vrij snel, en wel binnen een maand nadat de ministers met de jaarrekening van de AFM en met de verantwoording van DNB hebben ingestemd, vast te stellen. Bij de vaststelling van de maatstaven en de tarieven baseren de ministers zich op van de toezichthouders te verkrijgen voorstellen. Zij houden daarbij zo goed mogelijk rekening gehouden met de volgende criteria:
- administratief haalbaar (eenvoudig toepasbaar en controleerbaar);
 - relatief representatief voor de draagkracht.
- Volledigheidshalve is vastgelegd dat de tarieven worden berekend vanuit het aan de desbetreffende categorie toegerekende bedrag.
- g. De hoogte van een op te leggen heffing is mede afhankelijk van de tijdsduur dat de betreffende persoon in het jaar waarop de heffing betrekking heeft, deel uitmaakt van een toezichtcategorie (zevende lid). Met uitzondering van de effectenuitgevende instellingen is deze tijdsduur gelijk aan de tijdsduur dat men over een door de toezichthouder afgegeven vergunning of verklaring van ondertoezichtstelling beschikt dan wel dat men geregistreerd is bij de toezichthouder (achtste lid). Effectenuitgevende instellingen beschikken niet over een vergunning en zijn niet altijd geregistreerd bij de toezichthouder. Vandaar dat is vastgelegd wanneer een effectenuitgevende instelling deel uitmaakt van een van de twee daarvoor in aanmerking komende toezichtcategorieën. De periode waarin een instelling behoort tot de

toezichtcategorie 'Effectenuitgevende instellingen: markt' is gelijk aan de periode waarin haar effecten zijn toegelaten tot de handel op onder meer een gereguleerde markt (negende lid). Voor instellingen die deel uitmaken van de toezichtcategorie 'Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving' is deze periode vastgesteld op een heel kalenderjaar (tiende lid). Dit laatste is gebeurd aangezien er sprake is van een min of meer uniforme toezichtinspanning per deelnemer. De instellingen die behoren tot de toezichtcategorie 'Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving' krijgen dan ook de gehele jaarlijkse heffing opgelegd. In het elfde lid is vastgelegd wie in enig kalenderjaar tot die categorie behoort.

- h. De nadere uitwerking van de op grond van dit artikel in rekening te brengen bedragen vindt, zoals dit thans ook gebeurt, plaats bij lagere regelgeving. Zo is het de bedoeling om de periode waarop een maatstaf, bedoeld in bijlage II, betrekking heeft bij algemene maatregel van bestuur te bepalen. De van die maatstaven jaarlijks af te leiden bandbreedtes en tarieven, op grond waarvan de kosten worden doorberekend aan individuele ondernemingen, zullen, zo is de gedachte, bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Wijziging van wetten

Artikelen 14 t/m 27

Vanwege de keuze om de bepalingen omtrent het financieel beheer van het toezicht in deze wet te verzamelen, komen met deze artikelen de vergelijkbare bepalingen in de financiële toezichtwetten zoals genoemd in artikel 1 te vervallen. Tevens worden in andere wetten opgenomen verwijzingen naar deze toezichtwetten aangepast.

Beroep

Artikel 28

Het eerste lid is merendeels overgenomen uit artikel 1:45 van de Wft en bevat de bepaling dat tegen besluiten van de ministers aangaande begroting, de jaarrekening en de verantwoording van de toezichthouder alsmede tegen besluiten aangaande een uitgestelde verrekening van exploitatiesaldi, geen beroep kan worden ingesteld. Uitsluiting van het beroepsrecht is geschied op grond van de volgende overwegingen:

- a. Een eventuele beroepsgang past niet in de begroting- en verantwoordingscyclus. Zo moet een begroting worden ingediend voor 1 december in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. In de loop van de maand december beslissen de ministers vervolgens over instemming. Zou er tegen de beslissing van de ministers beroep openstaan, dan zou het tot ver in begrotingsjaar kunnen duren alvorens er duidelijkheid bestaat, onder meer bij de sector, over de rechtmatigheid van het besluit inzake instemming, met alle gevolgen van dien.
- b. Het past niet bij de interbestuurlijke verhouding tussen de ministers en de toezichthouder om een conflict over de instemming met de begroting, de jaarrekening of de verantwoording voor te leggen aan een rechter. Volgens vaste praktijk vindt er nauwgezet informeel overleg plaats over een ontwerp van de begroting, de jaarrekening of de verantwoording, alvorens het document wordt vastgesteld en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan beide ministers. Eventuele verschillen van inzicht kunnen in die voorbereidingsfase al aan de orde komen en tot een voor beide bestuursorganen bevredigende oplossing leiden. Mocht dit laatste niet het geval zijn, dan zijn het de ministers die bij hun besluitvorming omtrent instemming de knoop doorhakken. Overigens toetsen de ministers de vastgestelde begroting of jaarrekening en verantwoording uitsluitend met het oogmerk om na te gaan of er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang.
- c. De instemming van beide ministers met de begroting of de jaarrekening en verantwoording zal van groot belang zijn voor de doorberekening van de kosten van de AFM en DNB, die bij beschikking van de toezichthouder aan de individuele ondernemingen in rekening worden gebracht. Dit laatste geldt ook voor besluiten om (een deel van) het exploitatiesaldo van de toezichthouder niet meteen te verrekenen met onder toezichtstaande ondernemingen. Het is van belang om de behandeling van bedenkingen tegen de hoogte van de door te berekenen kosten zoveel mogelijk te concentreren in één beroepsgang: die van de beschikking. Een afzonderlijke beroepsgang tegen bijvoorbeeld de instemmingbeslissing zou er vooral toe leiden dat bedenkingen van onder toezicht staande ondernemingen in twee in plaats van in één beroepsgang aan de orde kunnen worden gesteld. Vanuit het oogpunt van efficiënte bestuursrechtelijke procedures zou dat niet wenselijk zijn.

In overeenstemming met het eerder door de wetgever gekozen uitgangspunt (vgl. Kamerstukken II 1997/98, 25 821, nr. 3, pagina's 2 en 11), is in het tweede lid – in afwijking van de relatieve competentieregeling in de Awb – de rechtbank te Rotterdam aangewezen als exclusief bevoegde rechtbank voor de beoordeling van beroep, ingesteld tegen besluiten op grond van het wetsvoorstel. In hoger beroep is het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd.

Samenloop-, overgangs- en slotbepalingen

Artikel 29

Dit artikel bevat drie samenloopbepalingen. De eerste bepaling betreft artikel 18 waarin is vastgelegd dat artikel 7 van de Wet inzake de geldtransactiekantoren vervalft. Een vergelijkbare bepaling is ook opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten. Via artikel 29 wordt hierin voorzien.

De tweede bepaling is gebaseerd op het voorstel om alle beroepsbepalingen onder te brengen in een bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht.

De derde bepaling is opgenomen vanwege de in artikel 5, derde lid, opgenomen verwijzing naar artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten. Met het oog op het ingediende voorstel tot intrekking van die wet, is in artikel 29 een samenloopbepaling opgenomen.

Artikel 30

In dit artikel wordt een aantal zaken geregeld die voornamelijk te maken hebben met de afwikkeling van het huidige bekostigingssysteem. Het gaat daarbij in eerste instantie om het exploitatiesaldo dat de toezichthouder ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet nog niet heeft verrekend met de overheid en onder toezicht staande ondernemingen. Er is voor gekozen om die verrekening conform het voormalige bekostigingssysteem af te wikkelen (eerste lid). De Minister van Financiën kan echter beslissen hiervan af te wijken (tweede lid). Hij zal dat alleen doen voor de categorieën waarvan in het verleden was vastgesteld dat doorberekening van exploitatiesaldi problematisch is. Die saldi zijn toen ten laste van de rijksbegroting gefinancierd. Het betreft het toezicht op emissies en het toezicht op aanbieders van beleggingsobjecten.

De in het derde en vierde lid van dit artikel opgenomen bepalingen stellen de toezichthouder in staat om de doorberekening van toezichtkosten onder het voormalige bekostigingssysteem ordelijk af te wikkelen. Zo geldt voor een eenmalige toezichthandeling, waarvoor de aanvraag of melding (vlak) vóór de inwerkingtreding van deze wet bij de toezichthouder is binnengekomen, het tarief zoals vastgesteld voor het jaar waarin de aanvraag of melding is gedaan.

In het verleden zijn bepaalde kosten niet meteen in de heffingen opgenomen. Dit heeft vooral gespeeld bij de voorbereidingskosten van nieuwe taken. Die kosten zullen ten tijde van de inwerkingtreding van deze wet geheel zijn afgeschreven en doorberekend. Daarnaast is een enkele keer met de branche afgesproken om kosten gespreid over meerdere jaren door te berekenen. Dat is gebeurd met het oog op het feit dat de vergunningverlening voor deze branche zich uitstrekte over meer dan een jaar. Bijgevolg nam ook de onder toezicht staande populatie geleidelijk aan toe. Aangezien het kunnen opleggen van een heffing mede afhankelijk is van het hebben van een vergunning, is besloten de kosten pas in rekening te brengen na afloop van de vergunningsfase. De tot dan toe gemaakte kosten worden gespreid via de heffingen t/m 2013 verrekend. Thans staan nog twee bedragen open. In beide gevallen betreft het de accountantsorganisaties. Deze organisaties krijgen deze bedragen via een opslag op de tarieven voor 2012 en 2013 alsnog doorberekend (vijfde lid).

Ten slotte gaat het zesde lid in op de denkbeeldige situatie waarin als gevolg van een gerechtelijke uitspraak een op het verleden betrekking hebbende heffing, d.w.z. betrekking hebbend op een periode waarop het voormalige bekostigingssysteem van toepassing was, onherroepelijk neerwaarts moet worden bijgesteld. In een voorkomend geval zal de toezichthouder het te restitueren bedrag verrekenen met de Staat.

De Minister van Financiën,

J.C. de Jager