

Vergaderjaar 1997–1998

25 821

Opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	Blz.
Hoofdstuk I. Algemene toelichting	2
1. Inleiding	2
2. Doelstelling	3
3. De nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten	4
4. De regels en de handhavingsinstrumenten	5
5. De hoogte van de dwangsom en van de bestuurlijke boete	8
6. Aspecten betreffende de rechten van de mens	9
7. Financiële gevolgen	12
Hoofdstuk II. Artikelsgewijze toelichting	13

Bijlagen¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

HOOFDSTUK I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in acht wetten, te weten de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb), de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995), de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn), de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993), de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk), de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996) en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 (Wfbb 1994). De eerste vijf genoemde wetten hebben betrekking op toezicht op financiële instellingen. Gemeenschappelijke noemer van alle acht betrokken wetten is dat zij onder de verantwoordelijkheid vallen van de Minister van Financiën en dat zij taken bevatten die voor een groot deel worden uitgevoerd door De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) of de Verzekeringkamer (VK). In deze memorie van toelichting wordt de term «financiële wetgeving» gehanteerd als verzamelterm voor de acht betrokken wetten, en wordt de term «toezichthouders» gehanteerd om DNB, de STE en de VK gezamenlijk aan te duiden.

De invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving geeft daarnaast ook aanleiding om de bestaande rechtsgang in de financiële wetgeving in eerste en enige instantie bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) te herzien. De aanleiding is gelegen in het feit dat hoe dan ook met betrekking tot besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete – in verband met internationale verdragen op het terrein van de rechten van de mens – een rechtsgang in twee instanties nodig is. In het wetsvoorstel wordt voor de zaken in eerste aanleg de rechtbank te Rotterdam aangewezen als centrale rechtbank voor de financiële wetgeving. De zaken in hoger beroep worden opgedragen aan het CBB. Hierbij gaat het niet alleen om zaken met betrekking tot besluiten tot het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete, maar om alle zaken met betrekking tot de besluiten in algemene zin van de Minister van Financiën en de toezichthouders op grond van de financiële wetgeving. Eén en ander is toegelicht in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel is opgesteld in nauw overleg met het Ministerie van Justitie. Het Ministerie van Justitie speelt een coördinerende rol bij de introductie van de bestuurlijke boete in de daarvoor in aanmerking komende wetten van de verschillende departementen. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de toezichthouders, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars en de Amsterdamse Effecten- en Optiebeurs (AEX). Hun adviezen zijn als bijlage bij het wetsvoorstel gevoegd. Daarnaast is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Economische Controledienst (ECD), het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Tenslotte zijn enkele opmerkingen ontvangen van het CBB. De gemaakte opmerkingen hebben op enkele punten geleid tot aanvulling of verduidelijking van het voorstel. De NVvR heeft volstaan met een verwijzing naar haar in 1995 uitgebrachte algemene advies over het kabinetsbeleid inzake bestuurlijke boeten (advies «Met straffe(nde) hand» d.d. 15 juni 1995). Dat beleid is neergelegd in het kabinetsstandpunt van 1 juli 1994¹, door het huidige kabinet overgenomen bij brief van 17 oktober 1994, en door de Tweede Kamer op hoofdlijnen onderschreven tijdens een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Justitie met de Minister van Justitie op 29 maart 1995². Het onderhavige wetsvoorstel past in dat beleid.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48.

² Kamerstukken II 1994/95, 23 462/23 710, nrs. 3 en 4.

2. Doelstelling

De doeltreffendheid van de financiële wetgeving vereist niet alleen dat sprake is van goede materiële regels, maar ook dat een overtreding van die regels direct en effectief kan worden aangepakt. Het beleid van ondergetekende is dan ook gericht op versterking van de effectiviteit van de handhaving, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk, van de regels opgenomen in de financiële wetgeving. In dit verband kan ook worden gewezen op de notitie inzake voornemens, resultaten en samenhang betreffende de activiteiten van de STE, het Controlebureau, de ECD en het OM, die ondergetekende op 16 februari 1996 heeft aangeboden aan de Voorzitter van de vaste Commissie voor financiën uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt door de invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete een accentverschuiving te bewerkstelligen van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving van de financiële wetgeving. In het kader van het eerdergenoemde kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten, heeft het kabinet de mogelijke invoering van de bestuurlijke boete in een groot aantal wetten (waarvoor overigens verschillende departementen verantwoordelijk zijn) aan de orde gesteld. In lijn met dit kabinetsstandpunt dient een adequate rechtshandhaving als een integraal onderdeel van de uitvoering van de wetgeving te worden gezien. In principe berust de verantwoordelijkheid voor de handhaving van een wet primair bij het betrokken bestuursorgaan dat met de uitvoering van de wet is belast. Omdat de toezichthouders zijn belast met de uitvoering van bepalingen in de financiële wetgeving, zijn zij zelf primair verantwoordelijk voor de handhaving van de desbetreffende regels.

Op grond van de verschillende toezichtswetten kunnen de toezichtshouders ten opzichte van ondertoezichtgestelden bepaalde maatregelen treffen en kunnen zij bijvoorbeeld door middel van rapportages, meldingen en periodieke en bijzondere onderzoeken nagaan of de regels worden nageleefd. Bij overtredingen staat een aantal instrumenten ter beschikking. Zo kunnen zij vergunninghouders aan beperkingen en voorschriften onderwerpen of, in het uiterste geval, de vergunning intrekken. Het intrekken van een vergunning is echter niet altijd evenredig met de ernst van de betrokken overtreding. Bovendien is deze sanctie niet steeds gewenst, ook omdat veelal anderen dan de overtreder de dupe worden. Daarbij komt dat veel van de bepalingen uit de financiële wetgeving zich richten tot anderen dan ondertoezichtgestelden.

Aangezien het tot nu toe niet mogelijk is een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen, ligt veelal een zwaar accent bij het strafrecht en de strafrechtelijke instanties. Indien een toezichthouder vermoedt dat een regel uit de financiële toezichtswetgeving is overtreden, kan hij vaak alleen aangifte doen bij de ECD. Overtreding van de meeste van de bepalingen in de financiële wetgeving is strafbaar gesteld als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (WED). De ECD kan vervolgens een opsporingsonderzoek starten en dat onderzoek kan leiden tot een strafrechtelijke vervolging door het OM. De strafrechtelijke procedure is echter in het kader van de handhaving relatief zwaar, tijdrovend en kostbaar. Dit is overigens ook in het kader van het eerdergenoemde kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten reeds gesignaleerd.

Het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete kan een doeltreffend additioneel middel zijn bij de handhaving van de regels uit de financiële wetgeving. De effectieve handhaving van deze regels kan

verder worden versterkt door bovendien de mogelijkheid te scheppen dat de opgelegde dwangsommen en boeten kunnen worden gepubliceerd. Een flexibele en gedoseerde inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden wordt hierdoor mogelijk gemaakt. Verder kunnen de veelal zware, kostbare en tijdrovende strafrechtelijke procedures worden voorkomen. Hierdoor wordt overbelasting van het strafrechtelijk apparaat tegengegaan. Het strafrecht kan daarbij overigens voor bepaalde overtredingen wel een belangrijke aanvullende en ondersteunende functie blijven vervullen als ultimum remedium. In dit verband is het van belang dat te zijner tijd goede afspraken worden gemaakt met de strafrechtelijke autoriteiten over de afstemming van het (vervolgings)beleid.

De doelstelling van het wetsvoorstel is derhalve, samenvattend, om door de invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving de handhaving van de in deze wetgeving opgenomen regels te verbeteren. Daarbij komt dat hierdoor het strafrechtelijk apparaat enigszins kan worden ontlast. Een en ander is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten.

3. De nieuwe bestuurlijke handhavingsinstrumenten

Een belangrijke doelstelling van het kabinetsbeleid is dat een bestuursorgaan zelf verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de regelgeving die het uitvoert. Derhalve dient de bevoegdheid om in individuele gevallen een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen te worden toegekend aan het bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van de regels in de financiële wetgeving. Ten aanzien van enkele bepalingen in de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtn en de Wtv 1993 is de Minister van Financiën belast met de uitvoering. Het wetsvoorstel bepaalt derhalve dat bij overtreding van de desbetreffende bepalingen de Minister van Financiën een dwangsom of een bestuurlijke boete op kan leggen. In veruit de meeste gevallen zijn echter de toezichthouders belast met de uitvoering van de regels in de financiële wetgeving. Het wetsvoorstel kent dan ook ten aanzien van de meeste bepalingen de bevoegdheid om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen toe aan de toezichthouders als zelfstandige bestuursorganen. In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen in enkele wetten rechtstreeks toegekend aan de toezichthouder. In andere wetten wordt die bevoegdheid toegekend aan de Minister van Financiën, die deze bevoegdheid vervolgens aan de toezichthouder kan delegeren. Dit verschil vloeit voort uit de op dit punt uiteenlopende wetssystematiek in de verschillende betrokken wetten. Overigens voorziet het wetsvoorstel er in dat de Minister van Financiën bevoegd is regels te stellen over de uitoefening van de bevoegdheid van de toezichthouder om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de bevoegdheid om nadere regels te stellen een bevoegdheid van de Minister van Financiën betreft, die niet aan de toezichthouders kan worden gedelegeerd. Voor zover deze nadere regels betrekking hebben op het beleid ten aanzien van het opleggen van bestuurlijke boeten, worden zij gesteld in overeenstemming met de Minister van Justitie. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het handhavingsbeleid. Een soortgelijke voorziening is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet in verband met het omvormen van de Dienst omroepbijdragen tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan.

Het feit dat dezelfde instantie wordt belast met zowel het uitvoeren van de wet als het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, is een consequentie van de doelstelling van het kabinet om bestuursorganen zelf verantwoor-

delijk te stellen voor de handhaving van de wetgeving die zij uitvoeren. Om te voorkomen dat men rechter wordt in eigen zaak, is het overigens wel noodzakelijk dat de interne organisatie bij het bestuursorgaan zo wordt inricht dat een functionaris die een overtreding constateert niet tevens beoordeelt of een dwangsom of een bestuurlijke boete moet worden opgelegd (functiescheiding). Derhalve is in het onderhavige voorstel voorgeschreven dat de werkzaamheden in verband met het opleggen van een dwangsom of van een boete worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding en het daaraan voorafgaande onderzoek.

Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat de dwangsom en de bestuurlijke boete twee onderscheiden bestuurlijke handhavingsmiddelen zijn. Bij de dwangsom geeft het bestuursorgaan aan de overtreder van een bepaalde norm een last. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast, hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. De bestuurlijke boete heeft het karakter van een straf. Naar aard en doelstelling verschilt de bestuurlijke boete niet van de strafrechtelijke boete.

4. De regels en de handhavinginstrumenten

De financiële wetgeving behoort bestuursrechtelijk tot de zogenaamde «instrumentele beleidswetgeving». Voor dit soort wetgeving is bestuursrechtelijke handhaving in het algemeen zeer geschikt. In de financiële wetgeving komen in feite geen regels voor waarvoor de bestuursrechtelijke sanctie in geen enkel concreet geval een effectieve sanctie kan zijn.

Het scheppen van de mogelijkheid een dwangsom en een bestuurlijke boete op te leggen hoeft niet te betekenen dat automatisch de strafrechtelijke weg wordt afgesneden. Het eerdergenoemde kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten verwijst naar de door de Toetsingscommissie¹ ontwikkelde modellen A en B. In model A wordt de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van een bepaalde norm gemaakt door de wetgever. In model B wordt deze keuze in beginsel overgelaten aan het bestuursorgaan. In dit laatstgenoemde model blijft de mogelijkheid bestaan om strafrechtelijke sancties op te leggen, zij het dat cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie niet mogelijk mag zijn.

Voorgesteld wordt om alleen voor bepalingen van zuiver administratieve aard (waarvoor de mogelijkheid van een strafrechtelijke sanctie in de praktijk alleen op papier bestaat) de strafrechtelijke sanctiemogelijkheid te schrappen. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid om het strafrecht waar mogelijk terug te dringen. Ten aanzien van andere bepalingen is voor een effectieve handhaving flexibiliteit noodzakelijk, zodat model B voor die bepalingen de voorkeur verdient. De toegevoegde waarde van het openlaten van de strafrechtelijke weg voor deze bepalingen is met name gelegen in het feit dat de ECD als bijzondere opsporingsinstantie beschikt over dwangmiddelen. Indien in een voorkomend geval gebruik van die dwangmiddelen nodig is, staat voor de Minister van Financiën en de toezichthouders de optie open om zoals steeds het geval is geweest aangifte te doen bij de ECD. Tevens blijft hierdoor, voor zover het strafbaar handelen van natuurlijke personen betreft, de gevangenisstraf als sanctie mogelijk. Strafrechtelijke handhaving, waarbij oplegging van gevangenisstraf mogelijk is, kan in geval van een zware overtreding van een bepaalde

¹ Advies aan de Minister van Justitie van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten («Handhaving door bestuurlijke boeten») van 12 januari 1994.

regel in de financiële wetgeving, te denken valt aan bepaalde gevallen van gebruik van voorwetenschap, in de rede liggen.

Omdat niemand voor een tweede keer mag worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds bij onherroepelijke uitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken (het zogenaamde «ne bis in idem»-beginsel), moet cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie niet mogelijk zijn. Het wetsvoorstel bevat dan ook een strikte anti-cumulatieregeling. Aan de ene kant vervalt de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, indien ter zake van dezelfde overtreding strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen. Ook vervalt deze bevoegdheid indien het OM op grond van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht een schikking met de verdachte heeft getroffen. Het enkele feit dat een verdachte overeenkomstig artikel 74a van het Wetboek van Strafrecht heeft aangeboden de maximale strafrechtelijke geldboete te betalen, betekent echter niet dat daarmee de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt. Voor het moment van het vervallen van die bevoegdheid is bepalend of de schikking reeds is getroffen of niet. Aan de andere kant vervalt het recht tot strafvervolgning indien de Minister van Financiën of een toezichthouder ter zake van die overtreding reeds een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Het recht tot strafvervolgning vervalt daarmee niet op het moment van het onherroepelijk in werking treden van de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar reeds op het moment van het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze regeling is in feite een uitwerking van het zogenaamde «una via systeem». Dit systeem houdt in dat een eenmaal gemaakte keuze voor hetzij de bestuursrechtelijke weg hetzij de strafrechtelijke weg bindend is. Overigens zullen vanzelfsprekend tussen de toezichthouders en het OM in goed overleg afspraken worden gemaakt over de te maken keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat deze anti-cumulatieregeling afwijkt van de anti-cumulatieregeling van artikel 5 WED, waarin is bepaald dat, tenzij bij de wet anders is bepaald, ter zake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel kunnen worden getroffen dan de straffen en maatregelen op grond van de WED. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het immers mogelijk gemaakt dat, naast de straffen en maatregelen op grond van de WED, bestuurlijke boeten (met de strekking van straf) worden opgelegd.

De keuze van het meest effectieve handhavingsinstrument (bestuurlijke boete, dwangsom, strafrechtelijke sanctie of een toegestane combinatie) is afhankelijk van de aard van de bepaling die is overtreden, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze is begaan. In het wetsvoorstel is voor inhoudelijk overeenkomstige bepalingen (zowel binnen een wet als tussen de betrokken wetten) een consistente rubricering opgenomen. Per categorie van bepalingen is vastgesteld welk handhavingsinstrumentarium voor de Minister van Financiën en de toezichthouders het beste past, gelet op de aard van de overtreding en de zwaarte van het delict.

Een last onder dwangsom strekt ertoe een overtreding ongedaan te maken of voortzetting van een overtreding te voorkomen. Dit instrument is bij uitstek geschikt voor «doorlopende delicten», die op het moment van constatering nog plaatsvinden, en voor delicten waarvan de gevolgen door de ondertoezichtgestelde ongedaan kunnen worden gemaakt. Onder «doorlopende delicten» wordt in de context van het onderhavige wetsvoorstel verstaan delicten die gedurende een bepaalde tijd – en derhalve niet op één moment of verschillende afzonderlijke momenten – worden gepleegd. Indien een toezichthouder bijvoorbeeld gebruik maakt van zijn bevoegdheid een aanwijzing te geven aan een ondertoezicht-

gestelde ten einde te bereiken dat binnen een door die toezichthouder te stellen termijn aan bepaalde regels wordt voldaan, kan hij tevens bepalen dat bij het niet-naleven van die aanwijzing de overtreder per tijdseenheid automatisch een bepaalde dwangsom verbeurt. Het niet-naleven van zo'n aanwijzing vindt gedurende een bepaalde tijd plaats, zodat sprake is van een doorlopend delict. Omdat de oplegging van een bestuurlijke boete een preventief element mist, is dit instrument voor zo'n doorlopend delict minder geschikt, aangezien de toezichthouder bij doorlopende schending van het voorgeschreven beleid, steeds opnieuw een boete in een reeks beschikkingen zou moeten opleggen. Andere voorbeelden van «doorlopende delicten» zijn het gedurende een bepaalde tijd niet-verlenen van medewerking bij een controle door de toezichthouder, het gedurende een bepaalde tijd niet-voldoen aan een verzoek om gegevens te overleggen en het gedurende een bepaalde tijd overtreden van het verbod om zonder vergunning werkzaam te zijn.

De bestuurlijke boete is daarentegen, in verband met het zuiver repressieve karakter van dit instrument, meer geschikt voor overtredingen met een niet-doorlopend karakter en voor delicten die in het verleden hebben plaatsgehad. Hierbij kan worden gedacht aan de in de financiële wetgeving veelvuldig voorkomende verplichtingen om bepaalde feiten op een wettelijk vastgesteld moment te melden. Een ander sprekend voorbeeld is gebruik van voorwetenschap. De Minister van Financiën en de toezichthouders moeten tegen dergelijke overtredingen kunnen optreden door achteraf een boete op te leggen. Een dwangsom is voor deze overtredingen minder geschikt, omdat de overtreding wordt geconstateerd nadat deze heeft plaatsgevonden en herstel niet meer mogelijk is. Een voorbeeld is artikel 16, twaalfde lid, Wte 1995, op grond waarvan degene wiens gekwalificeerde deelneming in een effecteninstelling zodanig wijzigt dat de omvang van zijn deelneming onder de 5, 10, 20, 33 of 50 procent daalt, of ophoudt een dochteronderneming te zijn, verplicht is om dit feit «onverwijld» aan de STE te melden. Overtreding van deze verplichting zal in de praktijk slechts achteraf kunnen worden geconstateerd. De overtreding vindt op het moment van het opleggen van de bestuurlijke sanctie niet meer plaats en de overtreder kan ook niet worden verplicht alsnog de wijziging onverwijld te melden. Dat moment ligt immers in het verleden. Voor de goede orde wordt hier nog opgemerkt dat ter zake van de overtreding van deze bepaling geen aanwijzingsbevoegdheid voor de STE bestaat.

Voor sommige bepalingen geldt dat een combinatie van een bestuurlijke boete en een dwangsom het meest effectieve handhavingsmiddel kan zijn. Te denken valt aan de situatie waarbij een financiële instelling stelselmatig haar periodieke rapportageplicht overtreedt. In principe is dan sprake van een aantal momentovertredingen waarvoor evenzoveel bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd. In zo'n geval kan het effectief zijn als de Minister van Financiën of de toezichthouder niet alleen een bestuurlijke boete oplegt, maar tevens een dwangsom oplegt om herhaling van de overtreding te voorkomen.

Voorts is in het wetsvoorstel voor bepaalde overtredingen van bepalingen die niet strafbaar zijn gesteld in de WED de bevoegdheid voor de toezichthouders opgenomen om een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. De toevoeging van beide bestuurlijke handhavingsinstrumenten zal de effectiviteit van de handhaving van deze bepalingen verhogen.

In dit verband wordt opgemerkt dat het antwoord op de vraag aan wie een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd afhankelijk is van het antwoord op de vraag tot wie een bepaalde regel zich richt. In de financiële wetgeving richten de meeste regels zich tot financiële instellingen. In dat geval wordt de dwangsom of de bestuurlijke boete opgelegd aan de instelling als zodanig. Indien in een voorkomend geval

de Minister van Financiën of een toezichthouder meent dat een natuurlijke persoon, bijvoorbeeld een directielid, schuldig is aan een strafbaar feit, kan hij er uiteraard tevens voor kiezen de strafrechtelijke autoriteiten in te schakelen. In de financiële wetgeving staan voorts bepalingen die tot een ieder zijn gericht (bijvoorbeeld bepalingen die verbieden om zonder een vergunning bepaalde activiteiten te verrichten en verplichtingen op grond van de Wmz 1996). Ten aanzien van die bepalingen kunnen dwangsommen en bestuurlijke boeten worden opgelegd aan zowel rechtspersonen als natuurlijke personen die de tot hen gerichte regels overtreden. Opgemerkt wordt nog dat in artikel 3 Wtb is bepaald dat de bepalingen van die wet ten aanzien van een beleggingsinstelling die een beleggingsfonds is, zijn gericht tot de beheerder. Dit artikel laat echter onverlet dat de dwangsom of de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de instelling als zodanig, in casu aan het beleggingsfonds.

5. De hoogte van de dwangsom en van de bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel verwijst ten aanzien van de hoogte van de op te leggen dwangsom naar de Derde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹. Ingevolge artikel 5:32, vierde lid, Awb dient het vastgestelde bedrag in een redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Uiteraard zullen de Minister van Financiën en de toezichthouders de hoogte van de dwangsom moeten kunnen motiveren.

Uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete voor een bepaald delict is dat de betrokken regel door het opleggen van een boete effectief moet kunnen worden gehandhaafd. De hoogte van de boete dient in ieder geval het voordeel dat in de regel met een overtreding kan worden behaald te overtreffen. Hiernaast dient ten aanzien van de verschillende financiële instellingen mede rekening te worden gehouden met hun draagkracht. Immers, een boete die de ene instelling aan de rand van het faillissement kan brengen is voor de andere instelling te laag om effectief te zijn.

De hoogte van de bestuurlijke boete voor de diverse delicten wordt ingevolge het wetsvoorstel vastgesteld in een achtstal – mede op basis van de adviezen van de toezichthouders opgestelde – bijlagen. In die bijlagen is voor de bepalingen die zich uitsluitend richten tot financiële instellingen een categorie-indeling van toepassing afhankelijk van de draagkracht. In die bijlagen is verder iedere overtreding in een tariefgroep ingedeeld. De zwaarte van de overtreding is een belangrijk element bij de tariefgroep-indeling. Een ander element is het bovengenoemde uitgangspunt dat de hoogte van de boete in ieder geval het voordeel dat in de regel met de overtreding kan worden behaald dient te overtreffen. Er is van afgezien om het element recidive in de vaststelling van de hoogte van de boete te betrekken. De eventuele behoefte aan het introduceren van het element recidive zal nader worden gezien in het kader van de evaluatie die, zoals is toegelicht in de paragraaf over de financiële gevolgen en de evaluatie, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet is voorzien.

Het feit dat sprake is van een vast tarief betekent dat de Minister van Financiën en de toezichthouders geen beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de hoogte van de op te leggen boete. Het voordeel van dit systeem is gelegen in de eenvoud, en in het feit dat de rechtszekerheid is gewaarborgd. In het wetsvoorstel is wel een matigingsbevoegdheid voor de Minister van Financiën en de toezichthouders opgenomen, zodat zij in individuele gevallen, gelet op de omstandigheden, de boete kunnen stellen op een lager bedrag dan in de bijlage is vermeld. De matigingsbevoegdheid is nadrukkelijk alleen bedoeld om bij uitzondering in een buitengewoon, individueel geval te kunnen worden gebruikt. Indien iemand bezwaar aantekent tegen de hoogte van de boete, zal hij moeten

¹ Derde Tranche Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1996, 333).

aantonen waarom zijn geval uitzonderlijk is. Indien daarentegen in een voorkomend geval de Minister van Financiën of de betrokken toezichthouder juist meent dat het voordeel dat met een bepaalde overtreding is behaald uitzonderlijk groot is, dan is in het algemeen een strafrechtelijke vervolging aangewezen.

De tarievenbijlagen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Het moet immers mogelijk zijn om, gezien de ervaringen met de toepassing van de bestuurlijke boete in de praktijk en met het oog op een optimalisering van de effectiviteit van de handhaving van de financiële wetgeving, het tarief dat voor een bepaalde overtreding geldt betrekkelijk snel te wijzigen, zonder dat hiervoor steeds een wetswijziging noodzakelijk is.

Het wetsvoorstel bevat ten aanzien van de hoogte van de bestuurlijke boete een wettelijk maximum van 2 miljoen gulden per overtreding. Omdat in het kader van de financiële wetgeving sprake kan zijn van overtredingen waarmee een groot financieel voordeel kan zijn gemoeid, is een dergelijk wettelijk maximum noodzakelijk.

6. Aspecten betreffende de rechten van de mens

De bestuurlijke boete heeft – anders dan de dwangsom – het karakter van een straf. Derhalve gelden voor het opleggen van een bestuurlijke boete de rechtswaarborgen ingevolge artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo) alsmede artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Overigens wordt hier opgemerkt dat bij het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten de Awb van toepassing is. De regel van artikel 1:6 Awb, dat de Awb niet van toepassing is op de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, heeft immers geen betrekking op rechtshandhaving via de bestuursrechtelijke weg.

Ten aanzien van het uitoefenen van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is in de eerste plaats de regel van artikel 14, derde lid, van het BuPo-verdrag van toepassing dat een verdachte niet mag worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Dit zwijgrecht wordt ook via de jurisprudentie met betrekking tot artikel 6, eerste lid, EVRM gewaarborgd (EHRM 25.2 1993, NJ 1993, 485, Funke). Indien de Minister van Financiën of de toezichthouders gebruik maken van hun bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, geldt derhalve het zwijgrecht. In geval van een concrete verdenking tegen een bepaalde persoon zijn zij dan tevens verplicht om, analoog aan artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, deze persoon te wijzen op zijn recht tot zwijgen, voordat zij hem mondeling om informatie vragen (cautieplicht).

Benadrukt wordt dat het zwijgrecht niet bestaat ten aanzien van het uitoefenen van reguliere toezichtsbevoegdheden van de toezichthouders. De toezichthouders kunnen derhalve onverminderd gebruik blijven maken van hun recht om in het kader van hun controletaak informatie op te vragen of een onderzoek in te stellen bij ondertoezichtgestelden. De desbetreffende ondertoezichtgestelde zal zich jegens de toezichthouder in dergelijke gevallen nimmer kunnen beroepen op een recht tot zwijgen. Het onderhavige wetsvoorstel belemmert dan ook op geen enkele wijze de uitoefening van de bestaande bevoegdheden van de toezichthouders. In het wetsvoorstel worden twee additionele bevoegdheden toegevoegd aan het bestaande handavingsinstrumentarium van de toezichthouders, te weten de bevoegdheid om een dwangsom en om een bestuurlijke boete op te leggen. Slechts als de Minister van Financiën of toezichthouder gebruik maken van het boete-instrument, is het zwijgrecht op een

gegeven moment van toepassing. Dit is echter inherent aan het strafkarakter van dit specifieke handhavinginstrument.

In dit verband wordt opgemerkt dat naar de mening van het kabinet uit artikel 6 EVRM voortvloeit dat bij het gebruik maken van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen het zwijgrecht moet worden gerespecteerd vanaf het moment dat van een «criminal charge» in de zin van die bepaling sprake is. Volgens de fiscaalrechtelijke jurisprudentie van de Hoge Raad is van een «criminal charge» eerst sprake op het moment waarop jegens een persoon een handeling is verricht waaraan deze persoon in redelijkheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd (vgl. HR 17-2-1987, NJ 1987, 951 en HR 23-6-1993, BNB 1993, 271). Het zwijgrecht geldt volgens dit criterium dus niet in de controlefase, waarin nog geen sprake is van een «criminal charge». De formulering van het zwijgrecht in het onderhavige wetsvoorstel sluit nauw aan bij de zojuist vermelde jurisprudentie van de Hoge Raad (en overigens ook bij de formulering van het zwijgrecht in andere wetsvoorstellen tot invoering van de bestuurlijke boete). Overeenkomstig de door de Hoge Raad aangelegde maatstaf, is degene jegens wie een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking heeft kunnen verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd, niet verplicht terzake een verklaring af te leggen. De vraag op welk moment de betrokkene zich kan beroepen op zijn zwijgrecht, zal steeds aan de hand van de feiten en de omstandigheden van het concrete geval moeten worden beantwoord. Het is niet goed mogelijk in abstracto te zeggen wanneer er wel of niet sprake is van een «handeling» in de bovenbedoelde zin. In veel gevallen zal echter sprake zijn van een brief, een mondelinge mededeling of een andere vorm van een naar buiten toe gebleken intentie van de Minister van Financiën of van de toezichthouders, waaraan de betrokkene objectief gezien in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd.

De Hoge Raad interpreteert het zwijgrecht bovendien zeer restrictief. Zelfs indien reeds sprake is van een concrete verdenking, gaat het zwijgrecht niet zo ver dat iedere vorm van medewerking aan het verzamelen van belastend materiaal door de betrokkene kan worden geweigerd. De Hoge Raad heeft in een reeks van uitspraken op het gebied van het strafrecht geoordeeld dat «in het Nederlandse recht niet een onvoorwaardelijk recht of beginsel is verankerd, volgens hetwelk een verdachte op generlei wijze kan worden verplicht tot het verlenen van medewerking aan het verkrijgen van voor hem belastend materiaal» (vgl. HR 15-2-1977, NJ 1977, 557 en HR 5-1-1982, NJ 1982, 308). Belangrijk is vast te stellen dat de reguliere toezichtsbevoegdheden in het licht van de in de jurisprudentie weergegeven inhoud van het zwijgrecht volledig gehandhaafd blijven ook nadat een cautie is gegeven. Men kan zich derhalve nimmer beroepen op het zwijgrecht, indien men wordt verzocht toezichtsinformatie te verstrekken. Voorts kan het opleggen van een boete in beginsel mede worden gebaseerd op reguliere toezichtsinformatie. Het arrest Saunders/Verenigd Koninkrijk van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 17-12-1996, nr. 43/1994/490/572) brengt hierin in principe geen verandering. Nog afgezien van het feit dat het oordeel van het Hof in die zaak, naar het Hof ook zelf aangeeft (r.o. 69), sterk leunt op de specifieke omstandigheden van het geval, benadrukt het Hof in dat arrest juist dat het zwijgrecht geen betrekking heeft op «material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect», zoals bijvoorbeeld documenten (r.o. 69).» Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat in het kader van de Wmz 1996 en de Wfbb 1994 sprake is van beperktere onderzoeksbevoegdheden dan in de toezichtswetten, waardoor de besproken problematiek met betrekking tot de verhouding tussen enerzijds reguliere onderzoeksbevoegdheden en anderzijds handavings-

bevoegdheden, waarvoor het zwijgrecht geldt, in deze wetten in beperktere mate speelt.

Artikel 14, vijfde lid, van het BuPo-verdrag vereist dat er bij veroordeling wegens een strafbaar feit hoger beroep openstaat. De bestaande rechtsgang in de financiële wetgeving bij het CBB voldoet niet aan dit vereiste. Er is sprake van rechtspraak in één instantie (tegen uitspraken van het CBB staat immers geen hoger beroep open).

Overwogen is om één en ander op te lossen door in het wetsvoorstel uitsluitend ten aanzien van boetebesluiten de normale rechtsgang van de Awb open te stellen (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), en daarnaast voor alle overige besluiten de CBB-rechtsgang te handhaven. Aan deze oplossing kleefde echter het bezwaar dat dan in één wet twee verschillende beroepsinstanties worden aangewezen, te weten de rechtbank voor het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete en het CBB voor alle andere besluiten. Als verschillende rechters oordelen over geschillen op basis van dezelfde wet, kan dit al snel leiden tot uiteenlopende jurisprudentie, omdat dezelfde rechtsvragen zowel in een geschil over een boete als bijvoorbeeld in een geschil over de intrekking van een vergunning aan de orde kunnen komen. Bovendien is het scheppen van een extra rechtsgang in de financiële wetgeving in strijd met het kabinetsbeleid, dat er juist op is gericht om de rechterlijke organisatie te vereenvoudigen door middel van een herziening daarvan. Ook is overwogen om voor alle besluiten op grond van de financiële wetgeving (d.w.z. niet alleen voor de boetebesluiten) de algemene Awb-rechtsgang open te stellen. Deze optie is echter niet gewenst, omdat op deze manier geen sprake zou zijn van één centrale beroepsinstantie, maar van 19 verschillende rechtbanken. Cruciaal is dat de expertise op het specifieke beleidsterrein van de financiële wetgeving op één plaats in de rechterlijke macht is gewaarborgd. Derhalve wordt voorgesteld om – in afwijking van de Awb – de zaken in eerste aanleg te concentreren bij één rechtbank, en om daarnaast de mogelijkheid te scheppen om in hoger beroep te gaan bij het CBB. In het wetsvoorstel wordt voor de zaken in eerste aanleg de rechtbank te Rotterdam aangewezen. Het streven van het kabinet is dat deze rechtbank in ruimere zin expertise zal opbouwen op het terrein van de financieel-economische wetgeving. In dit verband wordt er op gewezen dat in het voorstel voor de nieuwe Mededingingswet (Mw) de rechtbank te Rotterdam ook als centrale rechter wordt aangewezen. In de Warenwet wordt deze variant thans overwogen. In het kader van de Mw is tevens gekozen voor de oplossing om het CBB te belasten met de zaken in hoger beroep. Zie hiervoor de nota van wijziging bij de Mw. De administratieve kamer van de rechtbank te Rotterdam beschikt over voldoende capaciteit om als centrale administratieve rechter voor de financiële wetgeving te fungeren.

Het aanwijzen van de rechtbank te Rotterdam als centrale rechter voor de financiële wetgeving heeft uiteraard gevolgen voor het gehele terrein van de financiële wetgeving. Gevolg is immers dat niet alleen tegen besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties, maar in het algemeen tegen de besluiten van de Minister van Financiën en van de toezichthouders op grond van de financiële wetgeving, steeds in eerste instantie beroep openstaat op de rechtbank te Rotterdam in plaats van op het CBB.

Tenslotte bepaalt artikel 14, zevende lid, van het BuPo-verdrag dat niemand voor een tweede keer mag worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds bij onherroepelijke uitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken (het zogenaamde «ne bis in idem»-beginsel). Zoals in deze memorie van toelichting al eerder is opgemerkt, bevat het wetsvoorstel de regel dat de bevoegdheid een boete op te leggen vervalt indien ter zake van dezelfde overtreding een

strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, of het recht tot strafvervolging is vervallen ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Omgekeerd vervalt het recht tot strafvervolging indien de Minister van Financiën of een toezichthouder ter zake van die overtreding reeds een boete heeft opgelegd.

7. Financiële gevolgen en evaluatie

Uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dat de opbrengst van een dwangsom of een bestuurlijke boete dient toe te vallen aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. In de meeste gevallen is dat de toezichthouder. Indien de Minister van Financiën een dwangsom of een bestuurlijke boete heeft opgelegd, komt de opbrengst toe aan de staat. De nieuwe inkomstenbron kan primair worden gebruikt om de extra kosten die gepaard gaan met het gebruikmaken van de nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten te financieren.

Voor zover sprake is van doorberekening van de kosten van het toezicht aan de ondertoezichtgestelden, kan een eventueel positief saldo in mindering worden gebracht op de aan de ondertoezichtgestelden opgelegde aanslagen voor de kosten van het toezicht. Het voordeel van deze aanpak is dat degenen die zich aan de regels houden, profiteren door een lastenvermindering, die gefinancierd wordt door degenen die de toezichtsregels overtreden. Als de baten uiteindelijk ten goede komen aan de ondernemingen en instellingen die onder toezicht staan, wordt voorkomen dat er een financieel eigenbelang bij het opleggen van dwangsommen of bestuurlijke boeten voor de toezichthouder ontstaat. Op deze manier wordt het uitgangspunt van kostendekkendheid van het toezicht iets anders ingevuld dan thans het geval is.

De kosten van het toezicht ingevolge de Wet toezicht kredietwezen 1992 worden niet doorberekend. Wat betreft deze wet, en daarnaast ook de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, kunnen de opbrengsten van de bestuurlijke sancties eveneens primair worden gebruikt om de kosten die gepaard gaan met het gebruikmaken van de nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten te financieren. Indien in het kader van deze twee wetten de opbrengsten de kosten die gepaard gaan met het gebruikmaken van de nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten overschrijden, zal ondergetekende in de regels die hij kan vaststellen ter zake van het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten bepalen, dat het saldo rechtstreeks toevalt aan de staat.

De onderhavige wijzigingen in de financiële wetgeving zullen op basis van de opgedane ervaringen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd. Aangezien het thans niet mogelijk is aan te geven hoe groot de opbrengsten verbonden aan het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten zullen zijn, zal in het kader van die evaluatie bijzondere aandacht aan dit aspect worden besteed. Mocht blijken dat de opbrengsten de kosten die gepaard gaan met het gebruikmaken van de nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten structureel overschrijden, dan zal ten aanzien van die wetten waarvan de kosten worden doorberekend aan de ondertoezichtgestelden worden bezien of een bepaald percentage van de opbrengsten aan de staat dient toe te komen.

Indien in het kader van de evaluatie onverhoopt mocht blijken dat de opbrengsten van de bestuurlijke sancties niet alleen de kosten die gepaard gaan met de toekenning van de nieuwe bestuurlijke handhavinginstrumenten, maar zelfs de totale kosten van het toezicht voor een bepaalde toezichtswet, waarvan de kosten worden doorberekend aan de ondertoezichtgestelden, structureel overschrijden, zal ondergetekende in de eerdergenoemde nadere regels bepalen dat het bedrag van de overschrijding toevalt aan de staat.

Het wetsvoorstel zal naar verwachting leiden tot een relatief geringe toename van de werklast voor de rechterlijke macht als geheel. Het voorstel beoogt immers niet alleen een vervanging van strafrechtelijke door bestuursrechtelijke handhaving, maar, mede daardoor, ook een intensivering van de handhaving. Vooralsnog wordt echter niet verwacht dat de jaarlijks op te leggen aantallen dwangsommen en bestuurlijke boeten zeer groot zullen zijn. In dit verband wordt gewezen op de preventieve werking die uitgaat van de mogelijkheid voor de toezichthouder om een bestuurlijke sanctie op te leggen. Daarnaast is het aantal strafzaken voor overtredingen van de regels van de financiële wetgeving tot op heden in relatieve zin ook beperkt gebleken. Hierbij wordt nog aangetekend dat in het bestuursrecht aan het beroep op de rechter een bezwaarschriftprocedure vooraf gaat. Uit de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht is gebleken dat de zeefwerking van deze bezwaarschriftprocedure (dat wil zeggen het percentage zaken waarin tegen de beslissing op bezwaar geen beroep meer wordt ingesteld) weliswaar per beleidsterrein verschilt, maar in veel gevallen beduidend meer dan 50% bedraagt. Naar verwachting zal de rechtbank te Rotterdam jaarlijks derhalve slechts een beperkt aantal sanctiezaken te behandelen krijgen. Voor het CBB zal die stijging nog geringer zijn, aangezien ook van het beroep in eerste aanleg een zekere zeefwerking uitgaat ten opzichte van het hoger beroep. Bovendien zal door de invoering van rechtspraak in twee instanties de werklast in niet-sanctiezaken deels verschuiven van het CBB naar de rechtbank te Rotterdam. Per saldo is de verwachting dat de geringe stijging van het aantal zaken zonder bijzondere voorzieningen zal kunnen worden opgevangen. Het spreekt echter vanzelf dat, in overleg met de Minister van Justitie, de ontwikkeling van het aantal zaken in het kader van de bovengenoemde evaluatie zal worden meegenomen met het oog op de vraag of alsnog aanvullende maatregelen nodig zijn.

HOOFDSTUK II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A

Zoals in het algemene deel reeds is vermeld, kan de bevoegdheid om in individuele gevallen op grond van artikel 33b, eerste lid, Wtb een dwangsom op te leggen en de bevoegdheid om op grond van artikel 33c, eerste lid, Wtb een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van bepalingen in de Wtb die door DNB worden uitgevoerd worden gedelegeerd aan DNB. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om de opgelegde dwangsommen en boeten te publiceren (zie hiervoor de toelichting bij artikel 33m). De bevoegdheid van de Minister van Financiën om op grond van artikel 33b, derde lid, artikel 33c, derde lid, en artikel 33m, tweede lid, regels te stellen ter zake van de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten respectievelijk de uitoefening van de publicatiebevoegdheid, komt evenwel niet in aanmerking voor delegatie. In artikel 29 wordt derhalve die bevoegdheid om nadere regels te stellen toegevoegd aan de opsomming van de bevoegdheden van de Minister van Financiën die niet kunnen worden gedelegeerd.

Artikel 33b

In het eerste lid wordt voorgesteld de Minister van Financiën de bevoegdheid te verlenen een last onder dwangsom op te leggen ten aanzien van de genoemde artikelen. Het is de bedoeling dat de bevoegdheid om in individuele gevallen een last onder dwangsom op te leggen op het moment van de inwerkingtreding van deze wet wordt gedelegeerd aan de DNB. De delegatie van de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen zal evenwel beperkt zijn tot overtreding van die bepalingen die op basis van het genoemde delegatiebesluit door DNB worden uitgevoerd. In artikel 29, eerste lid, Wtb zijn bepalingen opgesomd die niet aan DNB kunnen worden gedelegeerd. De bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten bij overtreding van die bepalingen zal uiteraard bij de Minister van Financiën blijven berusten. In het tweede lid worden de artikelen 5:32, tweede tot en met vijfde lid, 5:33, 5:34 en 5:35 van de Awb van toepassing verklaard. Dit is nodig, omdat artikel 5:32, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Aangezien noch de Minister van Financiën noch de toezichthouders beschikken over de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen, is afdeling 5.4 van de Awb niet automatisch van toepassing in het kader van de financiële wetgeving. Consequentie van het van toepassing verklaren van de algemene regeling van de Awb is dat de daarin opgenomen procedurele waarborgen ook gelden bij het opleggen van dwangsommen door de Minister van Financiën en de toezichthouders. Ook artikel 5:33, eerste lid, waarin is bepaald dat verbeurde dwangsommen toekomen aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de dwangsom heeft vastgesteld, wordt hiermee van toepassing verklaard. Tevens wordt artikel 5:33, tweede lid, van toepassing verklaard, dat in een regeling voorziet met betrekking tot invordering en verzet.

Indien de bevoegdheid op grond van het eerste lid om in individuele gevallen een dwangsom op te leggen wordt gedelegeerd, dient de Minister van Financiën een mogelijkheid tot bijsturing te behouden. Op grond van het derde lid kan de Minister van Financiën derhalve in het algemeen regels stellen ter zake van de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen bedoeld in het eerste lid. Die regels kunnen ook betrekking hebben op de opbrengsten van de dwangsommen. Eerder is reeds toegelicht dat deze bepaling niet voor delegatie in aanmerking komt.

Artikel 33c

In het eerste lid wordt voorgesteld de Minister van Financiën de bevoegdheid te verlenen een bestuurlijke boete op te leggen ten aanzien van de genoemde artikelen. Het is de bedoeling dat de bevoegdheid om in individuele gevallen een bestuurlijke boete op te leggen op het moment van de inwerkingtreding van deze wet wordt overgedragen aan DNB. De delegatie van deze bevoegdheid zal evenwel, evenals de delegatie van de bevoegdheid om in individuele gevallen een dwangsom op te leggen (zie de toelichting bij artikel 33b), beperkt zijn tot overtreding van die bepalingen die op basis van het delegatiebesluit Wtb door DNB worden uitgevoerd.

In het tweede lid wordt bepaald dat de bestuurlijke boete toevalt aan de staat. Indien echter de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt gedelegeerd aan DNB, komen de opbrengsten van de door DNB opgelegde bestuurlijke boeten toe aan DNB. Het uitgangspunt dat de opbrengsten van bestuurlijke boeten zullen toevallen aan het bestuurs-

orgaan dat de boete heeft opgelegd, is in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds toegelicht.

Indien de bevoegdheid op grond van het eerste lid om in individuele gevallen een bestuurlijke boete op te leggen wordt gedelegeerd, dient de Minister van Financiën een mogelijkheid tot bijsturing te behouden. Op grond van het derde lid kan de Minister van Financiën derhalve in het algemeen regels stellen ter zake van de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten bedoeld in het eerste lid. Die regels kunnen ook betrekking hebben op de opbrengsten van de bestuurlijke boeten. Eerder is reeds toegelicht dat deze bepaling niet voor delegatie in aanmerking komt.

Artikel 33e

In het algemene deel is het zwijgrecht en de cautieplicht reeds uitgebreid toegelicht. In aanvulling daarop wordt erop gewezen dat het zwijgrecht ook geldt voor (vertegenwoordigers van) rechtspersonen. De cautie dient verder alleen afgegeven te worden bij het stellen van mondelinge vragen en geldt derhalve niet bij schriftelijke vragen. De cautieplicht is immers ontleend aan artikel 29, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, waarin is bepaald dat voorafgaand aan een verhoor aan de verdachte moet worden meegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Artikel 33f

Indien de Minister van Financiën of een toezichthouder voornemens is een boete op te leggen, geeft hij de betrokkene hiervan kennis onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust. Voor de goede orde wordt in dit verband opgemerkt dat de Minister van Financiën en de toezichthouders, indien zij nog niet het voornemen hebben een bestuurlijke boete op te leggen maar al wel een concrete verdenking tegen een bepaalde persoon koesteren, gebonden zijn aan de regel van artikel 33e, tweede volzin, waarin is bepaald dat de Minister van Financiën en de toezichthouders de betrokkene moeten wijzen op zijn zwijgrecht, alvorens hem mondeling om informatie wordt gevraagd.

Verder wordt in dit artikel een regeling getroffen voor het horen van de overtreder. Enerzijds is het redelijk dat de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord, alvorens hem een boete wordt opgelegd. Anderzijds leidt het horen tot langere procedures, en dit is met name voor kleinere overtredingen niet gewenst. Derhalve is in het wetsvoorstel bepaald dat een overtreder in de gelegenheid gesteld dient te worden om te worden gehoord, tenzij het een overtreding betreft die in de bijlage als bedoeld in artikel 33d is aangewezen. In deze bijlage zijn de artikelen opgesomd waarvoor ten aanzien van alle normgeadresseerden, ongeacht de indeling in een bepaalde draagkrachtcategorie, een boete van ten hoogste 10 000 gulden kan worden opgelegd. Voor een toelichting van de categorie-indeling wordt overigens verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting. Deze regeling laat uiteraard onverlet dat degene aan wie de boete is opgelegd tegen elke boete, hoe laag ook, na oplegging bezwaar en beroep kan aantekenen.

Artikel 33h

Gezien het ingrijpende karakter van veel ingevolge dit wetsvoorstel op te leggen boeten is aan het beroep schorsende werking verleend. Daarmee wordt aangesloten bij de nieuwe Mededingingswet, en de bij de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit in de Postwet en de Wet op de telecommunicatievoorzieningen ingevoegde boetebepalingen. Dit wetsvoorstel voorziet echter ook in boeten waarvan niet kan worden gezegd dat zij zeer ingrijpend zijn. Het gaat hier om de ingevolge artikel

33f, tweede lid, aangewezen boeten van ten hoogste 10 000 gulden, hetgeen in de context van dit wetsvoorstel als een relatief gering bedrag moet worden aangemerkt. Deze boeten zijn niet zo ingrijpend dat volledige schorsende werking nodig is, en betreffen de eenvoudigste overtredingen. Juist bij deze overtredingen is het lik-op-stuk-effect belangrijk voor de speciaal- en generaalpreventieve werking van de boeten. Voor deze lichte boeten is derhalve gekozen voor het stelsel van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten: schorsende werking voor het bezwaar, maar niet voor het beroep.

Artikel 33i

De boete dient binnen zes weken na de inwerkingtreding van de beschikking te worden betaald. Op grond van artikel 33h, eerste lid, treedt de beschikking in werking:

- a. indien geen bezwaar wordt gemaakt: zes weken na de bekendmaking (vgl. art. 6:7 en 6:8 Awb);
- b. indien wel bezwaar is gemaakt: zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar waarbij de boete geheel of gedeeltelijk is gehandhaafd, tenzij beroep is ingesteld;
- c. indien beroep wordt ingesteld: zodra een rechterlijke uitspraak waarbij het beroep wordt verworpen is bekendgemaakt, tenzij de overtreder hoger beroep instelt;
- d. indien de overtreder hoger beroep instelt: zodra een rechterlijke uitspraak waarbij het hoger beroep wordt verworpen is bekendgemaakt;
- e. indien het bestuursorgaan hoger beroep instelt: zodra een uitspraak waarbij het hoger beroep gegrond wordt verklaard is bekendgemaakt.

Bij lichte boeten treedt de beschikking ingevolge het tweede lid in werking zodra de bezwaartermijn ongebruikt is verstreken, dan wel de beslissing op bezwaar waarbij de boete is gehandhaafd, is bekendgemaakt. Ingevolge artikel 33g, tweede lid, onder g, dient in de beschikking te worden vermeld dat de boete binnen 6 weken na de inwerkingtreding moet worden betaald.

Om te voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld louter om uitstel van betaling en daarmee een rentevoordeel te verkrijgen, is tevens bepaald dat de boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente, te rekenen vanaf de dag waarop sedert de bekendmaking van de beschikking zes weken zijn verstreken. De termijn van zes weken is gelijk aan de bezwaartermijn; zolang de overtreder nog kan overwegen of hij al dan niet een rechtsmiddel zal aanwenden, is dus geen wettelijke rente verschuldigd. Deze regeling geldt niet voor de boeten waarbij slechts het bezwaar schorsende werking heeft.

Indien de boete niet binnen zes weken is betaald, wordt een aanmaning verstuurd om binnen twee weken de boete, verhoogd met de kosten van de aanmaning, alsnog te betalen. De aanmaning bevat de aanzegging dat, indien niet binnen de in de aanmaning gestelde termijn van twee weken alsnog wordt betaald, de boete verhoogd met de kosten van de aanmaning en van de invordering bij dwangbevel wordt ingevorderd. Gedurende zes weken na de dag van betekening van het dwangbevel staat verzet tegen het dwangbevel open door dagvaarding van de rechtspersoon die de boete heeft opgelegd. Als de Minister van Financiën de boete heeft opgelegd, zal de staat als publiekrechtelijke rechtspersoon dienen te worden gedagvaard. Indien de Minister van Financiën met toepassing van artikel 29, eerste lid, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete heeft overgedragen aan een rechtspersoon, dient die rechtspersoon te worden gedagvaard.

Artikel 33k

In het tweede lid is bepaald dat de vervalt termijn genoemd in het eerste lid wordt gestuit door de bekendmaking van de beschikking waarbij een boete wordt opgelegd. De bedoeling van deze stuiting is, dat een opgelegde boete waartegen beroep is ingesteld en die in een gerechtelijke procedure op formele gronden wordt vernietigd, alsdan opnieuw kan worden opgelegd, al is de termijn om een boete te kunnen opleggen inmiddels verstreken.

Artikel 33m

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid dat een opgelegde dwangsom of bestuurlijke boete, onverminderd de geheimhoudingsbepalingen van artikel 19, vijfde lid, en artikel 24, door de Minister van Financiën kan worden gepubliceerd. De Minister van Financiën kan van deze mogelijkheid gebruikmaken, als hij van oordeel is dat dit, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, in het belang is van een adequate werking van de financiële markten en de positie van de beleggers op die markten. Hij kan dan (i) het feit ter zake waarvan de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete is opgelegd, (ii) het overtreden voorschrift en (iii) de naam, het adres en de woonplaats van degene aan wie de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete is opgelegd, ter openbare kennis brengen. Overigens wordt er in dit verband op gewezen dat het feit ter zake waarvan de bestuurlijke boete wordt opgelegd en het overtreden voorschrift op grond van artikel 33g ook in de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd moeten worden vermeld. Bij overtreding van die bepalingen die zich richten tot financiële instellingen zal de naam, het adres en de statutaire zetel van de instelling als zodanig dienen te worden gepubliceerd. Bij overtreding van die bepalingen die zich tot een ieder richten kan in voorkomende gevallen ook de naam, het adres en de woonplaats van anderen dan financiële instellingen worden gepubliceerd. Dwangsommen en bestuurlijke boeten worden immers opgelegd aan degene tot wie de overtreden norm zich richt. De Minister van Financiën bepaalt zelf, behoudens de regels die op grond van het tweede lid kunnen worden gesteld, de wijze waarop de genoemde gegevens ter openbare kennis worden gebracht.

Het is de bedoeling dat de bevoegdheid bedoeld in artikel 33m, eerste lid, op het moment van de inwerkingtreding van deze wet wordt gedelegeerd aan DNB. Indien echter de bevoegdheid op grond van het eerste lid wordt gedelegeerd, dient de Minister van Financiën een mogelijkheid tot bijsturing te behouden. Op grond van het tweede lid kan de Minister van Financiën derhalve in het algemeen regels stellen ter zake van de uitoefening van deze bevoegdheid. Deze bepaling komt zoals eerder reeds is toegelicht niet voor delegatie in aanmerking.

ARTIKEL II TOT EN MET VIII

Deze artikelen voegen artikelen met betrekking tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten toe aan respectievelijk de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtn, de Wtv 1993, de Wwk, de Wmz 1996 en de Wfbb 1994. Zij stemmen, voor zover onderstaand niet anders is toegelicht, overeen met de reeds toegelichte artikelen met betrekking tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten in het kader van de Wtb.

In de Wte 1995 en de Wmz 1996 wordt, evenals in de Wtb, de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten, alsmede de bevoegdheid tot publicatie, wettelijk verleend aan de Minister van Financiën. Het is de bedoeling dat deze bevoegdheden op het

moment van de inwerkingtreding van deze wet worden gedelegeerd aan de STE. De delegatie van de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten zal evenwel beperkt zijn tot overtreding van die bepalingen die op basis van de genoemde delegatiebesluiten door de STE worden uitgevoerd. In artikel 40 Wte 1995 en in artikel 11, eerste lid, Wmz 1996 zijn bepalingen opgesomd, die niet aan de STE kunnen worden gedelegeerd. De bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten bij overtreding van die bepalingen zal uiteraard bij de Minister van Financiën blijven berusten. In de Wtk 1992, de Wtn en de Wtv 1993 wordt de bevoegdheid dwangsommen en bestuurlijke boeten op te leggen, alsmede de bevoegdheid tot publicatie, in verband met de voor die wetten geldende wetsystematiek, wettelijk aan de Minister van Financiën en daarnaast rechtstreeks aan de toezichthouder verleend. De bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten en de publicatiebevoegdheid bij overtreding van bepalingen die door de Minister van Financiën worden uitgevoerd (bijvoorbeeld overtredingen van door de Minister van Financiën te verlenen verklaringen van geen bezwaar of vrijstellingen) wordt toegekend aan de Minister van Financiën. Wat betreft de bepalingen die door de toezichthouders worden uitgevoerd, berust de bevoegdheid dwangsommen en bestuurlijke boeten op te leggen en de publicatiebevoegdheid wettelijk bij hen. In de Wwk en de Wfbb 1994 wordt, in verband met de voor die wetten geldende wetsystematiek, de bevoegdheid om dwangsommen en bestuurlijke boeten op te leggen en de publicatiebevoegdheid wettelijk uitsluitend toegekend aan DNB. Aangezien in de Wtk 1992, de Wtn, de Wtv 1993, de Wwk en de Wfbb 1994 geen sprake is van delegatie van bevoegdheden aan de toezichthouders, hoeft voor deze wetten geen artikel te worden opgenomen waarin de bevoegdheid van de Minister van Financiën om regels te stellen met betrekking tot het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten en met betrekking tot het gebruikmaken van de publicatiebevoegdheid wordt toegevoegd aan de bepalingen die niet kunnen worden gedelegeerd.

ARTIKEL IX

In dit artikel worden de artikelen uit de financiële wetgeving van zuiver administratieve aard (waarvoor de mogelijkheid van een strafrechtelijke sanctie in de praktijk alleen op papier bestaat) in de WED geschrapt. Dit stemt overeen met het kabinetsbeleid om het strafrecht waar mogelijk terug te dringen. Zoals echter reeds in het algemene deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, is, waar nodig, de strafrechtelijke weg als ultimum remedium gehandhaafd.

ARTIKEL X TOT EN MET XIII

In verband met de samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met enkele andere wetsvoorstellen is het noodzakelijk overgangsbepalingen in dit wetsvoorstel op te nemen.

Het betreft in de eerste plaats de samenloop met twee andere wetsvoorstellen tot wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995: (i) het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 met het oog op de ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer¹; en (ii) het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 ter uitvoering van de richtlijn inzake de beleggerscompensatiestelsels². Artikel X geeft een overgangsbepaling voor het geval dat het wetsvoorstel met het oog op de ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer tot wet wordt verheven. Op het moment dat die wet in werking treedt, of, indien

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 670.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 623.

het onderhavige wetsvoorstel op een later moment tot wet wordt verheven en in werking treedt, op dat latere tijdstip, wordt de Wte 1995 gewijzigd overeenkomstig artikel X. Het overgangartikel verschilt op één punt van artikel II. Op grond van het genoemde wetsvoorstel komt de bevoegdheid te vervallen om aan de houder van een effectenbeurs of een ledenorganisatie een aanwijzing te geven met betrekking tot een door de houder van die beurs of die organisatie jegens een bepaalde toegelaten effecteninstelling te volgen gedragslijn (artikel 11, vierde lid, Wte 1995). Derhalve kan in de opsommingen van de bepalingen waarvoor een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd de vermelding van artikel 11, vijfde lid, Wte 1995, waarin de verplichting is opgenomen om zo'n aanwijzing binnen een te stellen termijn op te volgen, worden geschrapt. Verder dient de hernaummering van artikel 16, zesde tot en met dertiende lid, Wte 1995 tot artikel 16, vijfde tot en met twaalfde lid Wte 1995 ook tot een overeenkomstige aanpassing te leiden in de opsomming van de artikelen waarvoor een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Artikel XI geeft een overgangsbepaling voor het geval dat het wetsvoorstel inzake de beleggerscompensatiestelsels tot wet wordt verheven. Op het moment dat die wet in werking treedt, of, indien het onderhavige wetsvoorstel op een later moment tot wet wordt verheven en in werking treedt, op dat latere tijdstip, wordt de Wte 1995 gewijzigd overeenkomstig artikel XI. Dit overgangartikel verschilt eveneens op één punt van artikel II. In de opsommingen van de bepalingen waarvoor een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd is toegevoegd het niet-nakomen van de verplichting om zich aan te sluiten bij een bij koninklijk besluit algemeen verbindend verklaarde dan wel ingevoerde beleggerscompensatieregeling (artikel 28a, tweede respectievelijk vierde lid, Wte 1995), en is artikel 19, derde lid, Wte 1995 in plaats van artikel 19, tweede lid, Wte 1995 vermeld. Dit laatste is nodig in verband met de in het wetsvoorstel inzake de beleggerscompensatiestelsels opgenomen hernaummering. Artikel XII tenslotte geeft een overgangsbepaling voor het geval dat zowel het wetsvoorstel met het oog op de ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer als het wetsvoorstel inzake de beleggerscompensatiestelsels tot wet wordt verheven. Op het moment dat de laatste van beide wetten in werking treedt, of, indien het onderhavige wetsvoorstel op een nog later moment tot wet wordt verheven en in werking treedt, op dat latere tijdstip, wordt de Wte 1995 gewijzigd overeenkomstig artikel XII. In de opsommingen van de bepalingen waarvoor een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd is de verplichting geschrapt om een aanwijzing op grond van artikel 11, vijfde lid, Wte 1995, op te volgen, is de hernaummering van artikel 16 Wte 1995 opgenomen, zijn de beleggerscompensatieverplichtingen toegevoegd, en is artikel 19, derde lid, Wte 1995 in plaats van artikel 19, tweede lid, Wte 1995 vermeld. In de tweede plaats bestaat samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 teneinde de effectiviteit van deze wet op enkele punten te verbeteren¹. Artikel XIII geeft een overgangsbepaling voor het geval dat dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Op het moment dat die wet in werking treedt, of, indien het onderhavige wetsvoorstel op een later moment tot wet wordt verheven en in werking treedt, op dat latere tijdstip, wordt de Wtk 1992 gewijzigd overeenkomstig artikel XIII. Artikel XIII verschilt op één punt van artikel III. In de opsommingen van de bepalingen waarvoor een dwangsom of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd zijn de nieuwe verplichtingen genoemd in de wijzigingswet toegevoegd.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 406.

ARTIKEL XIV

In het algemene deel van deze memorie van toelichting is reeds toegelicht dat voor alle besluiten die berusten op de financiële wetgeving in eerste instantie de rechtbank te Rotterdam bevoegd zal zijn en dat hoger beroep tegen de uitspraken van deze rechtbank openstaat op het CBB. Hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel van het huidige systeem van bestuursrechtspraak dat tegen uitspraken van de rechtbank hoger beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met het oog hierop worden in artikel XV de Wtb, de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtn, de Wtv 1993, de Wwk, de Wmz 1996 en de Wfbb 1994 toegevoegd aan de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie. Indien de uitspraak van een rechtbank een besluit betreft dat berust op een wet genoemd in die bijlage, staat hoger beroep open op het CBB. In dit verband wordt mede verwezen naar de nota van toelichting bij de nieuwe Mw.

ARTIKEL XV

Nu het onderhavige wetsvoorstel wijziging brengt in de rechtsgang tegen besluiten op grond van de betrokken financiële wetgeving, dient geregeld te worden welke rechtsgang openstaat indien zo'n besluit voor de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt, doch op het tijdstip van inwerkingtreding de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van beroep nog niet is verstreken. Gekozen is voor het stelsel, dat de oude rechtsgang (dus beroep in één instantie bij het CBB) blijft gelden in alle gevallen waarin het primaire besluit voor de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt. Dat geldt dus ook indien het primaire besluit voor, en de beslissing op het bezwaar na inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt, en ook, indien de bezwaar- of beroepstermijn voor de inwerkingtreding van deze wet is aangevangen maar het bezwaar- of beroepschrift eerst na die inwerkingtreding wordt ingediend.

ARTIKEL XVI

Bepaalde bij of krachtens de financiële wetgeving verboden gedragingen zullen na de inwerkingtreding van deze wet niet langer strafbare feiten zijn, maar slechts kunnen leiden tot het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete (verwezen zij naar de toelichting bij artikel IX). Een dwangsom of een bestuurlijke boete kan echter slechts worden opgelegd voorzover de verboden gedraging heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van deze wet. Vanzelfsprekend moet echter ook na de inwerkingtreding van deze wet kunnen worden opgetreden tegen strafbare gedragingen die voor de inwerkingtreding hebben plaatsgevonden, maar eerst later aan het licht zijn gekomen en nog niet zijn verjaard. Daarom is een overgangsvoorziening getroffen, die de strafbaarheid van dergelijke gedragingen handhaaft. Dit impliceert uiteraard dat ook het voor die feiten geldende strafprocesrecht zijn gelding behoudt.

De Minister van Financiën,
G. Zalm