Consultatietekst d.d. 13 december 2005

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit besluit geeft nadere uitwerking van de regels voor de doorberekening van een deel van de toezichtkosten die door De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) worden gemaakt bij de uitvoering van hun taak op grond van de Wet op het financieel toezicht. In dit besluit wordt aangesloten bij de thans geldende regelingen voor de bekostiging van het financiële toezicht; de Regeling bekostiging financieel toezicht[1], de regelingen toezichtkosten Wet toezichtkredietwezen 1992 van DNB en de AFM[2], en de Regeling bekostiging Wet op de financiële dienstverlening. Deze regelingen zijn gebaseerd op het per 1 januari 2004 in werking getreden stelsel voor de financiering van het toezicht op de financiële markten[3], en zijn totstandgekomen in overleg met de toezichthouders en marktpartijen. Met dit besluit wordt geen wijziging beoogd ten opzichte van de huidige kostenregelingen. Dit geldt met uitzondering van een enkel klein punt, zoals de eenmalige heffing voor verzekeraars. Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting nader belicht.

De belangrijkste elementen in de bestaande systematiek voor kostendoorberekening zijn de volgende. Marktpartijen betalen op basis van het zogeheten profijtbeginsel volledig de kosten van afzonderlijke toezichthandelingen, zoals de behandeling van vergunningaanvragen, alsmede de kosten van het zogenoemde reguliere toezicht. Het gaat bij het reguliere toezicht om het doorlopende toezicht op de naleving van de wet, zoals bijvoorbeeld audits en het doorlopende toezicht op liquiditeit, solvabiliteit en marktgedrag. Zoals in de toelichting bij artikel 1:23 van de wet is uiteengezet, komt aan het begrip ‘kosten’ een ruime betekenis toe, ook bijvoorbeeld de kosten van overhead en voorbereidingskosten maken hiervan onderdeel uit. De rijksoverheid bekostigt een deel van de handhavingskosten.[4] Dit sluit aan bij het MDW-rapport “Maat Houden”.[5] De bijdrage van het Rijk aan de kosten van de toezichthouder wordt vastgesteld aan de hand van een percentage van de totale kosten van de toezichthouder. Dit percentage wordt geëvalueerd in 2006.
De reguliere toezichtkosten worden over de onder toezicht staande financiële ondernemingen omgeslagen. Dit omslaan geschiedt in de eerste plaats door de kosten toe te rekenen aan gelijksoortige categorieën van financiële ondernemingen. Uitgangspunt bij de toerekening is dat geen kruissubsidiëring plaatsvindt tussen verschillende categorieën. De toegerekende kosten worden vervolgens doorberekend aan individuele financiële ondernemingen. De doorberekening geschiedt aan de hand van jaarlijks vast te stellen tarieven, in een aantal gevallen met behulp van heffingsmaatstaven. Het oogmerk is om zo goed mogelijk aan te sluiten op de werkelijke toezichtinspanningen, de daarmee gepaard gaande kosten en op het profijt van het toezicht. De

---

[1] Stcrt. 24 december 2003, nr. 249.
[2] Stcrt. 24 december 2003, nr. 249.
[3] Dit stelsel is gebaseerd op het op 1 juli 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden rapport met aanbevelingen voor een herziening van de financiering van het toezicht op de financiële markten; Brief van de Minister van Financiën van 1 juli 2003 inzake hervorming van het toezicht op de financiële marktsector, kamerstukken II 2002/3, 28 122, nr. 16.
[4] Kamerstukken II 2003/04, 29708, nr. 3 pagina 37-38.
[5] Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nrs. 22 en 64.

afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor de beheersing van de toezichtkosten. De Wft verankert de daarbij gemaakte afspraken om die beheersing te waarborgen. Zo voorziet de wet in de inrichting van een adviserend panel van marktpartijen inzake de kosten van het toezicht. Verder moeten de toezichthouders aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de realisatie tussentijds en tijdig worden gemeld aan de minister, opdat zonodig adequate maatregelen kunnen worden genomen. Ook is vereist dat de minister moet instemmen met de jaarrekening of verantwoording van de toezichthouder.

Het onderhavige besluit bevat grondslag voor enige informatieverplichtingen voor onder toezicht staande instellingen. Deze informatieverplichtingen houden verband met de opgave van maatstafgegevens die kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van tarieven. De desbetreffende gegevens zullen in de meeste gevallen al zijn verstrekt in het kader van reguliere toezichtrapportages of door de toezichthouder zijn af te leiden uit de jaarrekening van de financiële ondernemingen. In een aantal gevallen zal mogelijk opgave moeten worden gedaan van gegevens die niet uit andere hoofde zijn verstrekt. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld het aantal effectencliënten. Deze gegevens zullen eenvoudig uit de administratie van de financiële onderneming zijn af te leiden. Dit besluit behelst geen verandering ten opzichte van de thans bestaande situatie, en zal niet tot extra administratieve lasten leiden.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel geeft een opsomming van de toezichthandelingen waarvoor door de toezichthouder kosten kunnen worden doorberekend. Voor de vergoeding van de kosten van de werkzaamheden kan per afzonderlijke toezichthandeling een eenmalig bedrag in rekening worden gebracht bij een financiële onderneming ten behoeve waarvan de toezichthandeling wordt verricht. Per soort afzonderlijke toezichthandeling wordt de hoogte van dit bedrag jaarlijks door de minister, op voorstel van de toezichthouder, vastgesteld. Het zijn dus vaste bedragen. De vaststelling is geregeld in artikel 11. Bij de vaststelling is kostendekking het uitgangspunt. Het eerste lid heeft betrekking op zogeheten toelatingskosten. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten voor de behandeling van aanvragen om vergunningen of ontheffingen. Voor verzekeraars behelst deze bepaling een wijziging ten opzichte van de bestaande situatie; onder de Regeling bekostiging financieel toezicht worden geen kosten voor eenmalige toezichthandelingen doorberekend aan verzekeraars. Het is echter wel wenselijk om ook voor de verzekeraars dit onderscheid te maken. Het is transparanter en zorgt voor consistentie tussen de verschillende categorieën. Onder de huidige Regeling bekostiging Wet financiële dienstverlening bestaat de mogelijkheid verlaagde tarieven vast te stellen voor financiële dienstverleners die zijn aangesloten bij een organisatorisch verband van marktpartijen dat zich ten doel stelt een zelfstandige bijdrage te leveren aan de uitgangspunten van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) en lagere regelgeving en waarmee de AFM met het oog hierop een convenant heeft gesloten. De gedachte hierachter is dat de toezichtinspanningen door de AFM voor deze categorie diensverleners minder

zullen zijn en dat de daarmee de door te berekenen toezichtkosten navenant lager kunnen zijn.[6] Deze mogelijkheid is onder de Wet op het financieel toezicht (Wft) gehandhaafd. Op grond van het tweede lid kan het bedrag worden verhoogd voor toetsingen op deskundigheid of betrouwbaarheid. Het derde lid betreft deskundigheids- of betrouwbaarheidstoetsen in geval van een nieuwe benoeming.

Artikel 3

In een aantal gevallen wordt een bedrag in rekening gebracht voor de inschrijving in het register op grond van artikel 1:93 van de Wft. Het gaat om gevallen waarin de registratie niet samenvalt met een andere toezichthandeling waarvoor een eenmalige heffing in rekening wordt gebracht door de toezichthouder, zoals bijvoorbeeld de verlening van een vergunning of ontheffing. In dat geval wordt volstaan met één heffing waarvan de registratiekosten deel uit maken.
Voorts brengt de Autoriteit Financiële Markten eenmalige bedragen in rekening terzake van een aantal handelingen in het kader van openbare biedingen op effecten.

Artikel 4

Dit artikel biedt de toezichthouder de mogelijkheid om de kosten van een door hem aangewezen curator in rekening te brengen bij de betrokken financiële onderneming.

Artikel 5

Het kan voorkomen dat de toezichthouder voor een bepaalde periode intensiever toezicht houdt op een voormalige overtreder van een wettelijk voorschrift dan hij zou hebben gedaan als de desbetreffende onder toezicht staande financiële onderneming geen overtreding zou hebben begaan. Op dergelijke situaties ziet dit artikel. De kosten van dit extra toezicht op de naleving kunnen in rekening worden gebracht aan de desbetreffende overtreder. Er moet dan wel aan de volgende drie voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet het gaan om een overtreding naar aanleiding waarvan in het voorafgaande jaar een aanwijzing is gegeven of een last onder dwangsom is opgelegd. De toezichthouder moet dus opgetreden zijn tegen een wetsovertreding. In de tweede plaats moeten de extra kosten individueel toerekenbaar zijn aan de voormalige overtreder. Deze moeten dus te onderscheiden zijn van de overige kosten die samenhangen met toezicht op de naleving. In de derde plaats dienen de toezichtinspanningen en de daaraan verbonden kosten van het toezicht uit te stijgen boven de toezichtinspanningen en de kosten van het toezicht die onder normale omstandigheden ten aanzien van die onder toezicht staande financiële onderneming zouden zijn gemaakt.

Artikel 6

In dit artikel is het beginsel van kostendekking vastgelegd voor door de toezichthouder te verrichten werkzaamheden die in principe geen betrekking hebben op de in de artikelen 2 tot en met 5 genoemde afzonderlijke toezichthandelingen. Het betreft de zogenoemde reguliere toezichtkosten. Er

[6] Afhankelijk van de definitieve kostenregeling Wfd zal een artikel worden toegevoegd.

wordt daarbij een relatie gelegd tussen de aan een onder toezicht staande financiële onderneming in rekening te brengen bedragen en de ten aanzien van haar te verrichten werkzaamheden. Als de toezichthouder geen gebruik maakt van zijn bevoegdheden tot doorberekening op grond van de artikelen 2 tot en met 5, kan hij de in die artikelen bedoelde kosten langs de weg van dit artikel in rekening brengen. Het verdient echter de voorkeur de bedoelde kosten zoveel mogelijk individueel toe te rekenen.

Artikel 7

In dit artikel is een aantal regels gesteld dat betrekking heeft op de kosten die op basis van artikel 6 kunnen worden doorberekend. Het ruime kostenbegrip betreft de integrale kosten die verband houden met het verrichten van toezichtwerkzaamheden. Het uitgangspunt is dat de kosten worden geraamd op basis van de verwachte ontwikkeling van de kosten en toezichtinspanningen in het jaar waarin de bedragen in rekening worden gebracht. Dit vindt zijn grondslag in de begroting van de toezichthouder. In het tweede lid is de systematiek van kostentoerekening neergelegd. Deze systematiek houdt in dat de kosten worden toegerekend aan onderscheiden categorieën van (gelijksoortige) financiële ondernemingen. De categorie-indeling is bepaald aan de hand van hoofdkenmerken van de onder toezicht staande financiële ondernemingen. Een nadere verdeling binnen categorieën kan twee redenen hebben. De ene reden kan zijn dat voor een aantal onder toezicht staande financiële ondernemingen relatief veel of juist weinig toezichtinspanningen wordt verricht. De andere mogelijke reden is dat het wenselijk kan zijn met diverse heffingsmaatstaven te werken. De verrekening van eventuele exploitatiesaldi en opbrengsten van bestuurlijke boetes zoals ook toegelicht bij artikel 1:23 van de wet, geschiedt per categorie. Voor de goede orde wordt er op gewezen dat in terminologie een beperkte wijziging is aangebracht ten opzichte van de huidige kostenregelingen. Er wordt geen onderscheid meer gemaakt in ‘categorieën’ en ‘subcategorieën’. Voor beide wordt het begrip ‘categorie’ gebruikt. Inhoudelijk is hiermee niets gewijzigd.

Artikel 8 en 9

In deze artikelen zijn de categorieën van onder toezicht staande financiële ondernemingen bepaald waaraan de kosten, bedoeld in artikel 6, worden toegerekend.
Bij de kostentoerekening worden aangesloten instellingen als bedoeld in artikel 1a:102 van de wet niet apart in aanmerking genomen, maar worden zij begrepen onder de instellingen waarbij zij zijn aangesloten. Bij de categorie-indeling wordt een onderscheid gemaakt naar de uitvoering van werkzaamheden door DNB en door de AFM. Voor iedere toezichthouder wordt afzonderlijk bekeken op welke wijze kostentoerekening voor het door hem uitgeoefende toezicht het zuiverst kan plaatsvinden. Per onder toezicht staande financiële onderneming zal per jaar in beginsel één factuur worden toegestuurd, waarop de voor deze onderneming toepasselijke heffingen worden vermeld. Onder de huidige Regeling bekostiging Wfd bestaat de mogelijkheid verlaagde tarieven vast te stellen voor financiële dienstverleners die zijn aangesloten bij een organisatorisch verband van marktpartijen dat zich ten doel stelt een zelfstandige bijdrage te leveren aan de uitgangspunten van de Wfd en lagere regelgeving en waarmee de AFM met het oog hierop een convenant heeft gesloten. Deze

mogelijkheid wordt onder de Wft gehandhaafd. Hiertoe kan onderscheid worden aangebracht door middel van categorieën.

Artikel 10

Bij ministeriële regeling worden jaarlijks de in rekening te brengen bedragen vastgesteld. De vaststelling van deze tarieven voor de eenmalige toezichthandelingen als bedoeld in artikel 2 en 3 geschiedt jaarlijks voor 15 januari. Uiteraard zullen deze bedragen gebaseerd zijn op de in dat jaar te verwachten gemiddelde kosten van de desbetreffende afzonderlijke toezichthandeling.

Artikel 11

De toezichthouder stelt zelf de hoogte vast van de bedragen, bedoeld in de artikelen 4 en 5. Dit betreffen de kosten van de op grond van de Wft benoemde curator en de doorbelasting van de kosten van intensiever toezicht. Deze kunnen per concreet geval verschillen. De toezichthouder moet het bedrag specificeren. Het bedrag moet uiteraard gebaseerd zijn op de werkelijk gemaakte kosten.

Artikel 12

De in rekening te brengen tarieven voor het reguliere toezicht worden jaarlijks voor 15 juli vastgesteld. Zo'n tarief kan gerelateerd zijn aan een maatstaf en een percentage of een bedrag per eenheid betreffen. Een maatstaf kan dienen om tot een redelijke verdeling van de toezichtkosten binnen een categorie te komen. Bij het vaststellen van maatstaven wordt aangesloten bij de in het Rapport herziening financiering toezicht[7] geformuleerde uitgangspunten. Als maatstaf kan bijvoorbeeld bruto premie-inkomen, gezamenlijk balanstotaal of aantal effectencliënten worden gehanteerd. Voor zover geen maatstaven zijn vastgesteld, bestaat het tarief uit een vast bedrag per financiële onderneming. De reden hiervoor kan zijn dat kostendoorberekening op basis van een maatstaf niet kostenefficiënt is. Voor de in het derde lid bedoelde categorieën bestaat het jaarlijks in rekening te brengen bedrag uit een vast gedeelte, het minimumbedrag, en een aanvullend variabel gedeelte dat afhankelijk is van de maatstaf. Het minimumbedrag sluit aan bij de kosten van de gemiddelde minimale toezichtinspanningen die door de toezichthouder met betrekking tot onder toezicht staande financiële ondernemingen binnen een bepaalde categorie worden geleverd. Op basis van de kosten die volgens de in artikel 7 voorgeschreven methode per categorie worden toegerekend, minus het totaal van de minimumbedragen binnen de desbetreffende categorie, wordt aan de hand van de toepasselijke heffingsmaatstaven vervolgens het variabele gedeelte berekend. De maatstaf wordt daarbij in beginsel gerelateerd aan maatstafgegevens van het voorafgaande jaar.
Per categorie kunnen door de minister, op voorstel van de toezichthouder, bandbreedtes met bijbehorende tarieven worden vastgesteld. Het gaat om tariefschijven gedifferentieerd naar de grootte van financiële ondernemingen. Zo kan met betrekking tot een categorie toepassing van een degressieve tariefstructuur worden mogelijk gemaakt. Het bepalen van bandbreedtes kan alleen aan de orde zijn als een adequate onderbouwing kan worden gegeven vanuit de verwachte toezichtinspanningen van de toezichthouder en als het kostenefficiënt is.

[7] Zie noot 1.

Artikel 13

Als een onder toezicht staande financiële onderneming pas gedurende het begrotingsjaar deel gaat uitmaken van een categorie wordt aan haar voor dat jaar alleen het jaarlijkse bedrag in rekening gebracht naar evenredigheid van het aantal maanden dat de financiële onderneming deel uitmaakt van de desbetreffende categorie. Daarbij geldt een gedeelte van een maand als volledige maand. Doorgaans zal het moment van verstrekking van een vergunning of ontheffing daarvoor bepalend zijn. Het omgekeerde geldt wanneer een onder toezicht staande financiële onderneming gedurende het jaar niet langer deel uitmaakt van een categorie. Zij ontvangt naar evenredigheid van het aantal maanden het betaalde jaarlijkse bedrag terug. Hierbij zal het moment van intrekking van de vergunning of ontheffing bepalend zijn.

Het derde lid bepaalt dat in beginsel voor financiële ondernemingen die onder meer dan één categorie vallen, voor iedere categorie een bedrag als bedoeld in artikel 6 in rekening wordt gebracht. Uitzondering op dit uitgangspunt betreft de doorberekening van de kosten voor een aantal categorieën van financiële dienstverleners. Gebleken is dat de werkzaamheden die de Autoriteit Financiële Markten in dit kader verricht nauwelijks toenemen, indien een financiële dienstverlener uit hoofde van meerdere van de hier genoemde categorieën onder dit toezicht valt. Bij samenloop zal dus slechts eenmaal worden geheven, en wel het hoogste bedrag.

Artikel 14

De gegevens van de onder toezicht staande financiële ondernemingen waarbij met een maatstaf wordt gewerkt, zijn bepalend voor de hoogte van het bedrag dat aan elke financiële onderneming uiteindelijk individueel in rekening wordt gebracht. Vaak beschikt de toezichthouder reeds over de benodigde gegevens, bijvoorbeeld op grond van reguliere informatie- of bekendmakingverplichtingen. Indien de toezichthouder de gegevens niet binnen de gestelde redelijke termijn ontvangt of wanneer sprake is van een kennelijk onjuiste opgave, is hij op grond van dit artikel bevoegd van de gegevens een schatting te doen.

Artikel 16

Dit artikel regelt de doorberekening van kosten ingeval van een juridische fusie van twee onder toezicht staande financiële ondernemingen (vgl. artikel 309 e.v. van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). De kosten van de werkzaamheden die nog voor het moment van fusie ten behoeve van de verdwijnende onder toezicht staande financiële onderneming zijn gemaakt, kunnen, voor zover deze niet reeds zijn doorberekend, in rekening worden gebracht bij de verkrijgende financiële onderneming.

De Minister van Financiën,

BIJLAGE

Transponeringstabel AMVB 1

Besluit bekostiging Wft	**Regeling bekostiging financieel toezicht**[8]	**Regeling toezichtkosten DNB Wet toezicht kredietwezen 1992**[9]	**Regeling toezichtkosten AFM Wet toezicht kredietwezen 1992**[10]
2	7	6	6
3	8		
4	9		
5	10		7
6	11, lid 1	7, lid 1	8, lid 1
7	11, leden 2 t/m 5	7, leden 2 t/m 5	8, leden 2 t/m 5
8	15, 16, 18	8	
9	12, 13		9
10	20	10	12, lid 1
11	21		12, leden 2 en 3
12	14, leden 2 en 3; 17, leden 2 en 3; 19, leden 2 en 3; 22, leden 1 en 2	9, leden 2 en 3; 11, leden 1 en 2	11, leden 2 en 3; 13, leden 1 en 2
13, lid 1	22, lid 3	11, lid 3	13, lid 3
13, lid 2	26	15	17
13, lid 3	11, lid 7		8, lid 6
14	24	13	15
15	25	14	16
16	27	16	18

[8] Regeling van de Minister van Financiën van 19 december 2003, FM 2003-1852, Stcrt. 24 december 2003, nr. 249.
[9] Stcrt. 24 december 2003, nr. 249.
[10] Stcrt. 24 december 2003, nr. 249.