

614

Besluit van 9 december 2021 tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met uitbreiding van het accountantstoezicht door de AFM en doorberekening van integriteitstoezicht aan betaalinstellingen met een vergunning in een andere lidstaat

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën van 26 oktober 2021, 2021-0000212527, directie Financiële Markten;

Gelet op artikel 15, derde en vierde lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 24 november 2021, nr. W06.21.0321/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van 7 december 2021, 2021-0000247773, directie Financiële Markten;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit bekostiging financieel toezicht 2019** wordt gewijzigd als volgt:

A

Bijlage 1, onderdeel A, van het **Besluit bekostiging financieel toezicht 2019** komt te luiden:

A. Toezichtcategorieën en procentuele verdeling

Toezichtcategorie	Percentage (in %)
Aanbieders van krediet	4,6
Accountantsorganisaties	14,8
Adviseurs en bemiddelaars	13,8
Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen	0,1
Banken en clearinginstellingen	19,2

Toezichtcategorie	Percentage (in %)
Beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's alsmede bewaarders alsmede aanbieders van beleggingsobjecten alsmede beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (exclusief exploitanten van een MTF of een georganiseerde handelsfaciliteit)	16,9
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	1,5
Centrale effectenbewaarinstellingen	0,4
Centrale tegenpartijen	0,3
Effectenuitgevende instellingen: markt	7,3
Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving	4,4
Financiële infrastructuur: marktexploitanten, exploitanten van een MTF, OTF of een georganiseerde handelsfaciliteit, datarapporteringsdienstverleners, beheerders van benchmarks en securitisatiepartijen	3,6
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	3,4
Verzekeraars: leven en pensioen	7,1
Verzekeraars: schade niet zijnde zorg	2,2
Verzekeraars: zorg	0,4

B

Bijlage 2, onderdeel B, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel 1 wordt in de kolom «personen» «van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme» telkens vervangen door «Wwft».

2. In onderdeel 4 wordt in de kolom «personen», onder vernummering van onderdelen b tot en met d tot c tot en met e, na onderdeel a een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. Betaaldienstverleners als bedoeld in artikel 2:3e, eerste lid, Wft, waarop op grond van artikel 1a, derde lid, onderdeel b, Wwft de verplichting rust tot naleving van die wet.

C

In onderdeel 4 wordt in de kolom «maatstaven» in onderdeel a na «Vergunning» ingevoegd «danwel aantal bijkantoren of betaaldienstagenten».

D

Aan het slot van Bijlage 2 wordt in de verklaring van gebruikte afkortingen aan de lijst toegevoegd «Wwft: Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme».

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 december 2021

Willem-Alexander

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Uitgegeven de *zeventiende* december 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Dit besluit brengt twee wijzigingen aan in de doorberekening van het financieel toezicht aan de financiële sector. De eerste wijziging houdt verband met het kostenkader dat voor de periode 2021–2024 voor de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) is vastgesteld. In dat kostenkader is een uitbreiding van de kosten voor het accountantstoezicht opgenomen. De kostenverdeling in het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 (Bbft 2019) moet hier voor het jaar 2022 op worden aangepast. De tweede wijziging ziet op het onder de doorberekening van de toezichtkosten brengen van betaalinstanties met een vergunning in een andere lidstaat die in Nederland actief zijn. Deze instanties vallen in beperkte mate onder het prudentieel toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB), maar wel volledig onder het integriteitstoezicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In de afgelopen jaren is het integriteitstoezicht op betaalinstanties geïntensiveerd en zijn de kosten van dit toezicht toegenomen. Dit maakt dat het passend is nu ook toezichtkosten aan deze partijen door te berekenen. Beide wijzigingen treden op 1 januari 2022 in werking en zijn daarmee van toepassing op de doorberekening vanaf het kalenderjaar 2022.

§ 2. Wijziging accountancytoezicht

In reactie op het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta) kondigde het kabinet aan dat het toezicht op de accountantsorganisaties die geen controles bij Organisaties van Openbaar Belang (OOB) verrichten feitelijk door de AFM zal worden uitgevoerd.¹ Met deze overheveling van het toezicht van de brancheorganisaties naar de AFM wordt ingezet op een meer eenvormig en sterker toezicht op de kwaliteit van controles door accountantsorganisaties. Het jaar 2021 is een overgangsjaar, waarin de AFM voorbereidingen treft voor het uitvoeren van de nieuwe toezichttaken. De AFM neemt aan de hand van een ingroeipad het toezicht op het niet-OOB segment voor wat betreft naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties, waaronder de kwaliteitsbeheersing en de kwaliteit van wettelijke controles, over van brancheverenigingen de NBA en de SRA.

Bij de vaststelling van het kostenkader 2021–2024 is rekening gehouden met deze overheveling van het toezicht en het daarbij behorende ingroeipad, waarin de AFM het toezicht op de niet-OOB accountantsorganisaties uitvoert per 1 januari 2022.² Met deze overheveling zijn extra kosten voor het toezicht van de AFM gemoeid, die overeenkomstig de bekostigingssystematiek aan de daarbij betrokken onder toezicht staande instanties moeten worden toegerekend. Dit leidt tot een herverdeling van de kosten van de AFM onder de verschillende toezichtcategorieën. Het aandeel voor de accountantsorganisaties stijgt daarom per 2022 van 12,6% naar 14,8%. Bij de overige categorieën wordt het aandeel verhoudingsgewijs aangepast, zodat zij in absolute zin dezelfde kosten blijven dragen als voorafgaand aan de aanvullende kosten voor het accountancytoezicht.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 33 977, nr. 29.

² Kamerstukken II 2020/21, 33 957, nr. 33.

Bij de herverdeling in dit besluit wordt opgemerkt dat de aanvullende kosten na 2022 oplopen en hiermee in dit besluit nog geen rekening is gehouden. Dit houdt mede verband met de besluitvorming die nog moet plaatsvinden over intensivering van het OOB-toezicht.

§ 3. Doorberekening aan betaalinstantellingen met een Europees paspoort

Met dit wijzigingsbesluit wordt het voor DNB mogelijk om de kosten die zij maakt voor het toezien op de naleving van de Wwft door buitenlandse betaalinstantellingen die in Nederland opereren op basis van een «Europees paspoort» aan deze instantellingen door te berekenen. Op dit moment worden geen kosten in rekening gebracht aan Europees paspoorthouders die in Nederland actief zijn. De reden hiervoor is dat deze partijen in beginsel onder toezicht staan van de toezichtautoriteit in de lidstaat waar zij hun vergunning hebben verkregen. Voor de naleving van de anti-witwasregelgeving ligt dit anders. Voor die regels geldt geen paspoortstelsel en voert de toezichthouder in de lidstaat waar een partij actief is toezicht uit. Betaalinstantellingen met een Europees paspoort die in Nederland actief zijn vallen direct onder de Wwft en het toezicht op de naleving hiervan geschiedt door DNB. In de afgelopen jaren is het toezicht op de naleving van de Wwft door betaalinstantellingen toegenomen en ook de kosten daarvoor. DNB maakt inmiddels substantiële kosten ten behoeve van haar integriteitstoezicht op betaalinstantellingen. Deze kosten worden nu enkel toegerekend aan de betaalinstantellingen met een vergunning van DNB. De bekostigingssystematiek is erop gericht om de kosten van het toezicht zo direct mogelijk door te berekenen aan de personen die hier profijt van hebben. Paspoorthouders staan weliswaar niet onder direct toezicht van DNB op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) nu het doorlopend toezicht op deze ondernemingen primair in de lidstaat van herkomst plaatsvindt, maar zij kunnen dus wel onder direct toezicht van DNB vallen wanneer het gaat om de naleving van de Wwft. Ingevolge artikel 1a, eerste en derde lid, onderdeel b, Wwft is die wet van toepassing op betaalinstantellingen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse betaalinstantellingen enerzijds en betaalinstantellingen die op basis van een Europees paspoort via een bijkantoor of agent actief zijn in Nederland anderzijds. Daarmee zijn paspoorthouders aan te merken als «onder toezicht staande personen» in de zin van artikel 13, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 1 en artikel 2, eerste lid, Wet bekostiging financieel toezicht 2019, en kunnen de kosten voor het integriteitstoezicht aan hen worden doorberekend. Nu het inmiddels gaat om substantiële kosten voor het integriteitstoezicht, is het passend om hier ook Europees paspoorthouders in bij te laten dragen. Dit voorkomt ook ongewenste kruissubsidiëring tussen partijen die actief zijn in Nederland.

Binnen de toezichtcategorie dient voor de betaalinstantellingen met een Europees paspoort een maatstaf te worden vastgesteld. De maatstaf is van belang voor de doorberekening van de toezichtkosten binnen de personen die behoren tot de betrokken toezichtcategorie. Deze moet representatief zijn voor de activiteiten van de personen in de betrokken toezichtcategorie zodat de kosten op een evenredige wijze en naar draagkracht onder de verschillende personen verdeeld kunnen worden. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de huidige maatstaven voor Nederlandse betaalinstantellingen; type vergunning en betaaldienst, de minimumomvang van het toetsingsvermogen en bruto provisie-inkomsten. Met deze criteria kan bij de vaststelling van de heffingen in voldoende mate gedifferentieerd worden tussen zowel Nederlandse en buitenlandse betaalinstantellingen als tussen de verschillende instantellingen binnen de categorie buitenlandse instantellingen. In beginsel wordt gedacht

aan een heffing op basis van het aantal bijkantoren of agenten via welke de paspoorthouder de betaaldiensten aanbiedt. Dit valt onder de maatstaf «vergunning». Om dit te verduidelijken is die maatstaf gespecificeerd.

§ 4. Financiële gevolgen en regeldrukgevolgen

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het besluit leidt zoals hierboven toegelicht tot een verhoging van de bijdrage in de toezichtkosten door accountantsorganisaties in lijn met de toename van het toezicht. Verder heeft het besluit financiële gevolgen voor betaalinstellingen die in Nederland activiteiten verrichten op basis van een Europees paspoort.

Het besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De wijzigingen zien enkel op de wijze waarop de AFM en DNB kosten doorberekenen en leggen geen (administratieve) verplichtingen op aan de onder toezicht staande personen.

§ 5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De AFM en DNB voeren de doorberekening van de kosten van het financieel toezicht uit. Beide toezichthouders zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van dit besluit en achten de wijzigingen in dit besluit uitvoerbaar.

§ 6. Consultatie

Een ontwerp van dit besluit is van 8 juni tot 5 juli 2021 geconsulteerd. Daarop zijn drie reacties ingediend, alle openbaar. Het betreft reacties van de Association of Proprietary Traders (APT), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de SRA.

De reactie van de APT en gedeeltelijk de reactie van de NVB houden geen direct verband met de wijzigingen in dit besluit. Zij zien op eerdere wijzigingen in de bekostigingsregelgeving en in bredere zin de systematiek van doorberekening van toezichtkosten. De APT verwijst naar de stijging van het procentueel aandeel in de kosten voor beleggingsondernemingen voor eigen rekening bij de AFM en roept op tot een evaluatie daarvan. Vanaf 2021 is de Brexit definitief geworden en zijn er structurele kosten voor de toezichthouders in verband met uitbreiding van hun activiteiten. Met het oog op de doorberekening van de kosten vanaf 2021 is daarom bezien of de verdeling nog recht deed aan de toezichtinspanningen. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de verdeling met ingang van 2021. In beginsel staat de verdeling van de toezichtkosten voor een periode van vijf jaar vast. De laatste algehele herbeoordeling is ingegaan met ingang van 1 januari 2019. De eerstvolgende algehele herbeoordeling van de verdeling van de toezichtkosten bij de AFM is voorzien met ingang van 2024. Daaraan voorafgaand zal voor alle categorieën bezien worden of de vastgelegde verdeling nog overeenkomt met de daadwerkelijke toezichtinspanningen. In dat kader zal ook naar de categorie beleggingsondernemingen voor eigen rekening worden gekeken.

De NVB constateert dat er de afgelopen jaren verschillende wijzigingen zijn geconsulteerd en vraagt naar een overzicht van de wijzigingen per 2022. De NVB verwijst daarbij specifiek naar de Wijzigingswet Financiële Markten 2022. Alleen de wijzigingen in onderhavig besluit zijn voorzien om per 1 januari 2022 in werking te treden. De wijzigingen op wetsniveau zullen op zijn vroegst in de loop van 2022 of begin 2023 in werking treden en moeten overigens los van elkaar gezien worden. Met het wetsvoorstel worden enkele instrumenten geïntroduceerd om schommelingen in de

heffingen te beperken. De wijzigingen in onderhavig besluit zien op verdeling van de kosten over de sector. In relatie tot het wetsvoorstel vraagt de NVB in hoeverre haar opmerkingen bij de consultatie van dat wetsvoorstel zijn meegenomen. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel, die openbaar is zodra het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Daarnaast stelt de NVB een aantal vragen in relatie tot de kosten van de toezichthouder, het kostenkader en de systematiek van doorberekening. Van belang is om op te merken dat met deze wijziging het kostenkader wordt gevolgd en de stijging van de toezichtkosten voor het accountancytoezicht die daarin voor 2022 zijn opgenomen. Op dit moment is er geen wijziging in het kostenkader voorzien en geldt de hoogte van het kostenkader als maximum voor de uitgaven door de toezichthouder. Daarbij kent de AFM voor de doorberekening van haar kosten een wettelijke systematiek waarbij de kosten procentueel verdeeld worden over de verschillende toezichtcategorieën. Alleen door deze verdeling aan te passen kunnen extra kosten worden toegerekend aan een specifieke categorie. Er is geen mogelijkheid om een post open te houden en pas later in te vullen. Los van boekhoudkundige vraagstukken zou dit ook geen oplossing zijn. Gevolg hiervan is dat dit leidt tot een tekort dat onderdeel wordt van het exploitatiesaldo. De wettelijke bekostigingssystematiek schrijft voor dat het exploitatiesaldo van de AFM in het opvolgende jaar met alle toezichtcategorieën wordt verrekend. De kosten landen daarmee alsnog bij alle toezichtcategorieën. Voor incidentele kosten, zoals voorbereidingskosten, zou een reserve zoals die met de Wet Financiële Markten 2022 geregeld wordt, wel een oplossing kunnen zijn.

De reactie van de SRA ziet op de wijziging van het procentueel aandeel van accountantsorganisaties bij de AFM. De SRA geeft in de reactie een aantal kanttekeningen bij deze wijziging. Allereerst vraagt de SRA een verduidelijking van de kosten die zijn meegenomen in onderhavig besluit. Als achtergrond is hierbij van belang dat er twee wijzigingen voor het toezicht op accountantsorganisaties zijn die extra kosten met zich brengen. Dit zijn 1) overgang van het toezicht op niet-OOB-kantoren naar de AFM en 2) intensivering van het toezicht door de AFM op OOB-kantoren. De eerste wijziging is meegenomen in het lopende kostenkader. De tweede wijziging is bij brief van februari 2021 aangekondigd, waarbij een wijziging van het kostenkader was voorzien. Die laatste wijziging is door de Tweede Kamer echter controversieel verklaard en zal pas met een nieuw kabinet besproken worden. Die laatste wijziging is derhalve niet doorgevoerd in het kostenkader en is niet meegenomen in het onderhavige besluit.

Daarnaast geeft de SRA aan zich zorgen te maken over de stijging van de toezichtkosten op de accountancy sector over de jaren heen en naar de toekomst toe. De SRA vreest dat als gevolg van deze, in haar ogen disproportionele, kostenstijging kleinere accountancykantoren de markt zullen verlaten en MKB-organisaties meer voor de wettelijke controle moeten gaan betalen. De SRA vraagt zich daarbij af of deze kostenstijging wel doelmatig is, dat wil zeggen of de kostenstijging als gevolg van de overdracht van het feitelijk toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties van de SRA naar de AFM bijdraagt aan het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle. De SRA merkt daarbij onder andere op dat de AFM geen ervaring heeft op het niet-OOB-accountantsorganisaties segment en het MKB-segment en is bang dat de overdracht voor een afname van het lerende vermogen (en daarmee kwaliteitswaarborging) binnen de sector zorgt.

Voor zover de SRA vragen stelt over de doelmatigheid van de kostenstijging als gevolg van de overdracht van het feitelijk toezicht op het niet-OOB-accountantsorganisaties segment, wordt het volgende opgemerkt. Met ingang van 1 januari 2019 is de Commissie toekomst accountancysector (Cta) ingesteld. Aan haar is de opdracht gegeven te onderzoeken of aanvullende ingrepen in de sector noodzakelijk zijn en te adviseren welke maatregelen daarvoor het meest geschikt zouden zijn. De Cta heeft hier zorgvuldig onderzoek naar gedaan en noemt het bestaande arrangement waarbij de AFM convenanten heeft gesloten met de NBA en SRA voor het uitvoeren van controles bij niet-OOB-accountantsorganisaties «ondoorzichtig en complex». Ook doet dit arrangement volgens de Cta afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht. De Cta beveelt dan ook aan om de uitvoering van het toezicht feitelijk en juridisch op te dragen aan de AFM. Ook de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) beveelt in haar eindrapport aan dat het toezicht op alle vergunninghouders geconcentreerd wordt bij de AFM. Het kabinet deelt de analyse van de Cta en MCA op dit punt en meent dat het toezicht inderdaad eenvoudiger en transparanter moet. Als zodanig wordt de overdracht van de feitelijke toezichtstaak en de kosten die daar redelijkerwijs uit volgen doelmatig geacht.

Voor zover de SRA aangeeft dat de kostenstijging disproportioneel zou zijn, wordt opgemerkt dat de maximale kosten voor het uitvoeren van dit toezicht in 2021 € 1,5 mln. bedragen en conform een ingroeipad toenemen tot € 5,1 mln. in 2024. Er is intensief contact geweest met de AFM om kritisch te kijken naar de onderbouwing van deze kostenstijging. Gegeven dat de AFM het feitelijk toezicht op circa 270 extra accountantsorganisaties moet gaan uitvoeren en daarvoor ook een nieuwe toezichtsmethodologie moet ontwikkelen, vindt het kabinet de kostenstijging proportioneel. De verwachting is dat de sector deze stijging van de toezichtkosten kan dragen. In de «Regeling bekostiging financieel toezicht 2021» is geregeld dat het tarief dat de accountantsorganisaties aan de AFM moeten betalen afhankelijk is van de omzet uit wettelijke controles. Voor de kleinste accountantsorganisaties, de niet-OOB-accountantsorganisatie met minder dan € 1 mln. omzet uit wettelijke controles, gaat het nu om een tarief van € 2.060 per jaar. Ook met een grote proportionele stijging, blijft de absolute stijging van de toezichtkosten voor een dergelijke organisatie te overzien. Daarbij kan de totale kostenstijging voor de accountantsorganisaties lager worden indien de NBA en SRA, die nu kwaliteitstoetsingen verrichten, na de overheveling van het toezicht geen kosten meer in rekening brengen voor taken die vanaf dat moment door de AFM worden verricht. Desondanks blijft de stijging van de totale toezichtkosten voor de accountancysector een fors bedrag. Met de AFM is dan ook afgesproken om de kosten goed te monitoren. Het voor de AFM beschikbare bedrag van € 5,1 mln. aan het einde van 2024 is daarbij uitdrukkelijk een maximum voor deze taak. De daadwerkelijke kosten kunnen anders zijn, afhankelijk ook van de besluitvorming over de toezichtmethodiek in het nieuwe stelsel van toezicht.

§ 7. Voorhang

Een ontwerp van dit besluit is op 23 september 2021 in het kader van voorhang naar beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. De Kamers hebben geen aanleiding gezien om opmerkingen te plaatsen.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Met dit onderdeel wordt de kostenverdeling tussen de verschillende categorieën opnieuw vastgesteld. Het aandeel van de accountantsorganisaties stijgt van 12,6 naar 14,8. De overige aandelen nemen af of blijven gelijk. Dit laatste geldt voor alle aandelen onder de 2 procent. In absolute zin heeft deze herverdeling alleen effect voor de categorie accountantsorganisaties.

B

Subonderdeel 1 betreft een technische verbetering. Verwijzingen naar wetten worden in de bijlagen afgekort. De verwijzing naar de Wwft is abusievelijk voluit geschreven.

Met de wijziging in subonderdeel 2 is aan de personen die behoren tot de toezichtcategorie toegevoegd betaalinstanties die op basis van een Europees paspoort betaaldiensten aanbieden in Nederland en waarop de Wwft van toepassing is, waardoor zij direct onder het Wwft-toezicht van DNB vallen.

C

Met dit onderdeel wordt de maatstaf «vergunning» voor paspoorthouders gespecificeerd. Deze groep beschikt niet over een vergunning van DNB. Zij verrichten via bijkantoren of door tussenkomst van een betaaldienstagent werkzaamheden in Nederland. Als op die manier diensten in Nederland worden aangeboden, moet dit bij DNB worden gemeld. Het aantal bijkantoren of betaaldienstagenten kan bij de groep paspoorthouders gebruikt worden om de kosten onder deze partijen te verdelen.

D

Dit onderdeel betreft een wijziging van technische aard. De lijst met gebruikte afkortingen wordt aangevuld met de Wwft.

Artikel II

Dit besluit treedt met ingang van 1 januari 2022 in werking zodat de aanpassingen in dit besluit van toepassing zijn op de doorberekening van de toezichtkosten in het kalenderjaar 2022. Dit sluit voor wat betreft de wijziging in het accountancytoezicht ook aan bij het kostenkader voor het jaar 2022.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra