

80

Besluit van 14 februari 2023 tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met de invoering van een heffingsreserve en een nieuwe maatstaf voor handelsplatformen, alsmede uitbreiding van het accountancy- en pensioentoezicht

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, gedaan mede namens Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 9 november 2022, 2022-0000269301, directie Financiële Markten;

Gelet op de artikelen 8a, eerste lid, en 15, vierde lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 december 2022, nr. W06.22.00146/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën, uitgebracht mede namens Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, van 9 februari 2023, 2022-0000310679, directie Financiële Markten;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

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

A

In artikel 6, derde lid, wordt «€ 2,5 miljoen» vervangen door «€ 4,5 miljoen».

B

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a. Maximale hoogte reserve en inzet reserve

1. De maximale hoogte van de reserve, bedoeld in artikel 8a van de wet, bedraagt € 5 miljoen.

2. Een verzoek om toestemming voor inzet van de reserve bevat de reden voor inzet, het bedrag dat ten laste van de reserve komt en de toezichtcategorieën waaraan dit bedrag ten goede komt.

3. De Autoriteit Financiële Markten kan de reserve inzetten na toepassing van de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid.

4. De Nederlandsche Bank kan de reserve inzetten na toepassing van de artikelen 6, tweede en derde lid, en 8, eerste lid.

C

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel A komt te luiden:

A. Toezichtcategorieën en procentuele verdeling

Toezichtcategorie	Percentage (in %)
Aanbieders van krediet	4,3
Accountantsorganisaties	15,9
Adviseurs en bemiddelaars	13,3
Afwikkelondernemingen, betaalinstanties en elektronischgeldinstellingen	0,1
Banken en clearinginstellingen	18,1
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)	16,2
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	1,4
Centrale effectenbewaarinstellingen	0,4
Centrale tegenpartijen	0,3
Effectenuitgevende instellingen: markt	6,9
Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving	4,1
Financiële infrastructuur: marktexploitanten, exploitanten van een MTF, OTF of een georganiseerde handelsfaciliteit, datarapporteringsdienstverleners, beheerders van benchmarks en securitisatiepartijen	3,4
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	4,9
Verzekeraars: leven en pensioen	8,1
Verzekeraars: schade niet zijnde zorg	2,2
Verzekeraars: zorg	0,4

2. In onderdeel B, onder 12, wordt in de kolom Maatstaven, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. Marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen die ten eerste zijn genoteerd aan de door deze persoon geëxploiteerde markten, uitgedrukt als percentage van de totale marktkapitalisatie.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2023.

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

's-Gravenhage, 14 februari 2023

Willem-Alexander

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

Uitgegeven de *veertiende* maart 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Dit besluit bevat enige wijzigingen in het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019. Het betreft de nadere invulling van de nieuw geïntroduceerde mogelijkheid tot het aanhouden van een heffingsreserve, de wijziging van de procentuele verdeling voor de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in verband met veranderingen in het accountancy- en pensioentoezicht, en een nieuwe maatstaf voor de heffingen bij handelsplatformen. Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen. In de volgende paragrafen worden de wijzigingen ieder afzonderlijk toegelicht.

§ 2. Nadere regels heffingsreserve

Om de stabiliteit van de heffingen van de toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de AFM te vergroten, heeft de Wijzigingswet financiële markten 2022 een aantal instrumenten in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) geïntroduceerd die fluctuaties in de heffingen als gevolg van incidentele kosten tegen kunnen gaan. Met deze wijziging hebben de toezichthouders onder andere de mogelijkheid gekregen tot het vormen van een reserve voor het opvangen van kosten als gevolg van incidentele situaties. Enkele aspecten van de heffingsreserve worden in dit besluit uitgewerkt. Het besluit regelt de maximale hoogte van de reserve, de wijze waarop deze aan de onder toezicht staande personen kan worden toegerekend, en het moment waarop de toerekening plaatsvindt.

Om grote fluctuaties in de doorberekende toezichtkosten als gevolg van incidentele situaties te dempen, kunnen de toezichthouders de heffingsreserve inzetten. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met nieuwe wettelijke taken waarvoor de toezichthouders voorbereidingskosten moeten maken, terwijl de betreffende instellingen nog niet onder toezicht staan of nog geen profijt hebben van dit toezicht. Ook kunnen onvoorziene kostenfluctuaties ontstaan uit de toetreding of het vertrek van grote of een groot aantal veel instellingen, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de Brexit is gebeurd.

Uit de systematiek van de Wbft 2019 vloeit voort dat de rekening voor het doorlopend toezicht in enig jaar bestaat uit – kort gezegd – het totaal van de begrote kosten voor het desbetreffende jaar en het exploitatiesaldo over het voorafgaande jaar.¹ De introductie van de heffingsreserve heeft gevolgen voor die systematiek. De toezichthouders kunnen bij de totstandkoming van de jaarrekening (respectievelijk verantwoording) kiezen om een bedrag, afkomstig uit de opbrengsten uit boetes en dwangsommen, aan de reserve toe te rekenen (te «vullen»). Indien de reserve wordt gevuld, vloeien deze opbrengsten niet in het exploitatiesaldo en kan het dus in het daaropvolgende jaar niet rechtstreeks naar de ondertoezichtstaande instellingen terugvloeien. Daarnaast kan de toezichthouder in enig jaar kiezen om bij de totstandkoming van de jaarlijkse regeling de heffingsreserve in te zetten. Dit bedrag maakt dan geen onderdeel uit van de kosten die de toezichthouder in rekening brengt voor het doorlopend toezicht (artikel 15, tweede lid, onderdeel c, Wbft 2019).

¹ De mogelijkheid van spreiding van het exploitatiesaldo op grond van artikel 12a van de Wbft 2019 blijft in deze alinea buiten beschouwing.

Volgens artikel 8a, derde lid, Wbft 2019 mag de toezichthouder jaarlijks maximaal € 4,5 miljoen van de opbrengsten uit boetes en dwangsommen aan de heffingsreserve toerekenen. Daarnaast geldt een maximale hoogte van de reserve, dat in dit besluit wordt vastgesteld op € 5 miljoen. Voor dit maximum is gekozen omdat hiermee aanzienlijke incidentele kosten of voorbereidingskosten kunnen worden opgevangen. Tegelijkertijd voorkomt dit maximum dat de opbrengsten uit boetes en dwangsommen onnodig worden opgepot en niet rechtstreeks naar de sector terugvloeien.

Als een toezichthouder de heffingsreserve wil inzetten, dient hij daarvoor een verzoek in bij de Ministers van Financiën en Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Daarbij vermeldt hij de hoogte van het ingezette bedrag en geeft hij aan of de reserve wordt ingezet om kosten te dekken van alle of van specifieke toezichtcategorieën. Die keuze wordt ingegeven door de reden waarvoor de reserve wordt ingezet. Indien een incidentele gebeurtenis ervoor zorgt dat de toezichtkosten voor een specifieke categorie disproportioneel stijgen, dan kan de reserve worden ingezet om de bijkomende lasten voor die categorie op te vangen. Betreft het daarentegen onvoorziene overhead- of voorbereidingskosten die alle toezichtcategorieën naar evenredigheid raken, dan kan de reserve worden gebruikt om deze kosten voor alle toezichtcategorieën te dekken.

§ 3. Wijzigingen procentuele verdeling

Naar aanleiding van beleidswijzigingen in het accountancy- en pensioentoezicht wordt de procentuele verdeling van de AFM herzien. Hieronder wordt ingegaan op de wijzigingen.

Accountantstoezicht

In dit besluit worden de percentages voor het accountantstoezicht verhoogd in het kader van de overheveling van het niet-OOB-toezicht en de intensivering van het OOB-toezicht. 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 verrichten (het niet-OOB-toezicht), feitelijk door de AFM zal worden uitgevoerd.² Bij de vaststelling van het kostenkader 2021-2024 is een ingroeipad voor de overheveling van dit toezicht opgenomen.³ Per 1 januari 2022 voert de AFM dit toezicht feitelijk uit, en in de vorige wijziging van het Bbft 2019 is de procentuele verdeling naar aanleiding daarvan aangepast.⁴ In dit besluit worden de percentages aangepast aan de volgende stap in het ingroeipad (per 2023).

Een andere beleidswijziging naar aanleiding van het rapport van de Cta is de intensivering van het toezicht op accountantsorganisaties die wel controles bij organisaties van openbaar belang uitvoeren (het OOB-toezicht). Op 2 februari 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit dat de intensivering van het OOB-toezicht start per 1 januari 2022 en een ingroeipad kent van drie jaar.⁵ Deze Kamerbrief is na het aftreden van het vorige kabinet controversieel verklaard, waardoor de intensivering vertraging heeft opgelopen. Tijdens de Kamerbehandeling zijn geen fundamentele bezwaren geuit tegen deze verhoging, zodat de

² Dit toezicht werd eerder door de NBA en de SRA uitgevoerd. Zie de brief van de Minister van Financiën van 20 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 33 977, nr. 29.

³ Brief van de Minister van Financiën van 18 september 2020, Kamerstukken II 2020/21, 33 957, nr. 33.

⁴ Stb. 2021, 614.

⁵ Brief van de Minister van Financiën van 2 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 33 977, nr. 36.

intensivering van het OOB-toezicht naar verwachting per 1 januari 2023 kan starten.⁶

Naar aanleiding van de overheveling van het niet-OOB-toezicht en de intensivering van het OOB-toezicht stijgt het te heffen bedrag voor de toezichtcategorie Accountantsorganisaties met € 2,3 mln. Deze stijging is verdisconteerd in de nieuwe procentuele verdeling.

Pensioentoezicht

Met de invoering van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) wordt de toezichttaak van de AFM, als gedragstoezichthouder op pensioenuitvoerders en vermogensbeheerders, uitgebreid met als doel de transitie voor de Nederlandse pensioensector en deelnemers goed te laten verlopen. Zo zal de AFM voor pensioenfondsen, verzekeraars en premiepensioeninstellingen o.a. toezicht houden op de communicatieplannen, keuzebegeleiding en risicopreferentieonderzoeken. Ook houdt de AFM onder andere toezicht op de gevolgen van de impact van de pensioentransitie op de integere en beheerste bedrijfsvoering van commerciële fiduciaire partijen en van vermogensbeheerders die verbonden zijn aan pensioenuitvoeringsorganisaties. Daarnaast zal de AFM toezien op alle pensioenadviseurs, die gedurende de transitie werkgevers- en werknemersorganisaties en individuele deelnemers adviseren.

In verband met deze wijzigingen wordt het te heffen bedrag in 2023 met € 4,1 mln verhoogd. Deze verhoging komt ten laste van de volgende toezichtcategorieën:

- Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen (€ 1,9 mln);
- Verzekeraars: leven en pensioen (€ 1,6 mln);
- Adviseurs en bemiddelaars (€ 0,4 mln); en
- 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) (€ 0,2 mln).

Als gevolg van deze verhogingen dalen de heffingspercentages van enkele andere categorieën. Dit betekent niet dat deze categorieën minder zullen gaan betalen, omdat de begroting van de AFM hoger zal zijn, in lijn met de ophogingen van het kostenkader.

§ 4. Heffingssystematiek handelsplatformen

De kosten voor het doorlopend toezicht worden op grond van de Wbft 2019 volledig doorberekend aan de sector. De tarieven voor de individuele partijen worden bepaald op basis van verschillende maatstaven. Voor de handelsplatformen (in de categorie Financiële infrastructuur) werd dit aandeel tot 2021 berekend aan de hand van de omzet van de ondertoezichtstaande partijen. Zij betaalden een basistarief vermeerderd met een variabel gedeelte, dat werd berekend aan de hand van een progressief schijvensysteem en hun omzet.

In sommige andere landen wordt niet gewerkt met variabele tarieven op basis van omzet, maar met een serie trapsgewijs oplopende vaste tarieven (trappen). Per trap wordt een boven- en ondergrens gedefinieerd aan de hand van een of meerdere maatstaven; alle partijen binnen die grenzen betalen hetzelfde tarief. Gebleken is dat een dergelijk getrap

⁶ Commissiedebat Accountancy van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van 30 maart 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 33 977, nr. 40).

systeem ook in Nederland een verbetering in de voorspelbaarheid en stabiliteit van de heffingen kan brengen.

De AFM heeft in 2022 voor het eerst de heffingen bij de handelsplatformen op basis van deze getrapte vaste tarieven in rekening gebracht. De trappen worden begrensd door omzetrempels, waarbij drie tarieven worden gehanteerd: de S-, M-, en L-trap. Het tarief dat handelsplatformen betalen blijft daardoor – net als onder het vorige systeem – afhankelijk van hun draagkracht. Doordat het voor handelsplatformen op voorhand duidelijker is welke vaste tarieven zij in de verschillende trappen betalen, worden de heffingen naar verwachting stabiel en beter voorspelbaar. Daarnaast zijn de tarieven niet langer evenredig aan de omzet van partijen, zodat ze – behoudens overschrijding van de omzetrempels – minder fluctueren. Voor deze wijziging in de heffingsystematiek is geen wijziging van dit besluit nodig: de omzetrempels en tarieven zijn in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2022 vastgelegd.⁷

Er zijn zowel in Nederland geregistreerde handelsplatformen die voornamelijk markten exploiteren in Nederland als platformen die vooral in het buitenland actief zijn. De AFM besteedt een aanzienlijk deel van haar toezichtinspanningen aan het toezicht op de Nederlandse markten. De verwachting is dat een trappensysteem waarbij de grenzen alleen op basis van omzet worden bepaald, niet volledig recht doet aan de toezichtinspanningen op basis van de huidige toezichtpopulatie. Daarom wordt in dit besluit een nieuwe maatstaf voor de handelsplatformen geïntroduceerd, die een indicatie geeft van het belang van het platform voor de Nederlandse markt. Daarmee kan een onderscheid worden gemaakt tussen de ondernemingen met de hoogste draagkracht in het licht van de gevestigde toezichtinspanningen. Dit sluit aan bij het profijtbeginsel en het «veroorzaker betaalt»-beginsel, uitgangspunten van het Nederlandse bekostigingssysteem.⁸ Het kabinet is van plan om in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2023 een XL-trap op basis van de nieuwe maatstaf te introduceren, waarmee een onderscheid wordt gemaakt tussen de naar omzet grootste partijen.

§ 5. Uitvoerbaarheid

Dit besluit is in nauwe samenspraak met de AFM en DNB tot stand gekomen. Zij hebben te kennen gegeven de wijzigingen uitvoerbaar te achten.

Een ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het college heeft besloten om het bekostigingsbesluit niet te selecteren voor formeel advies, omdat het naar verwachting geen gevolgen zal hebben voor de regeldruk.

§ 6. Consultatie

Een ontwerp van dit besluit is van 25 april tot 23 mei 2022 geconsulteerd.⁹ Daarop zijn drie openbare reacties ingediend. Het gaat om reacties van de Association of Proprietary Traders (APT), de SRA en MKB-Nederland. Een reactie van Euronext is op 24 mei 2022 per mail ingediend. Gezien de gevolgen die de nieuwe maatstaf voor handelsplatformen voor Euronext heeft, is gekozen om deze reactie alsnog te publiceren op internetconsultatie.nl en te betrekken in de voorbereiding van dit besluit.

⁷ Stcrt. 2022, 14472.

⁸ Zie ook het rapport Maat houden 2014 (Stcrt. 2014, 16734).

⁹ www.internetconsultatie.nl/bbft2023

In het ter consultatie aangeboden ontwerpbesluit waren de maatregelen met betrekking tot het pensioentoezicht nog niet opgenomen, omdat de budgettaire gevolgen van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) voor de toezichthouders nog niet uitgekristalliseerd waren. Na de consultatieperiode zijn de kostenkaders van de toezichthouders in verband met de Wtp verhoogd.¹⁰ De bijbehorende aanpassing van de procentuele verdeling is na consultatie aan dit besluit toegevoegd. De AFM zal daarom bijzondere aandacht besteden aan de communicatie naar marktpartijen over de gevolgen van dit besluit.

De APT brengt in dat de bijdrage van de beleggingsondernemingen voor eigen rekening in een paar jaar tijd flink is gestegen, mede naar aanleiding van de Brexit. Nu de Brexit een gepasseerd station is, zou de daarmee geassocieerde kostenverhoging moeten vervallen, aldus de APT. Zij roept op tot heroverweging of een evaluatie voorafgaand aan de conceptie van het nieuwe kostenkader. Sinds de Brexit is het aantal beleggingsondernemingen voor eigen rekening onder AFM-toezicht gestegen van 23 naar 43. In verband daarmee zijn ook de toezichtkosten structureel hoger geworden. Daarbij gaat het niet alleen om de kosten van het directe toezicht, maar ook om gerelateerde kostenposten als beleidsontwikkeling, IT en juridische ondersteuning.

De verdeling van toezichtkosten staat in beginsel voor een periode van 5 jaar vast. Het huidige kostenkader geldt voor de jaren 2021 tot en met 2024. Bij de totstandkoming van dit kostenkader is de bijdrage van de beleggingsondernemingen voor eigen rekening in lijn gebracht met de verwachte toezichtkosten voor deze categorie. Daarbij zijn ook de structurele gevolgen van de Brexit meegewogen. In 2024 zal opnieuw worden gekeken of de vastgelegde verdeling overeenkomst met de daadwerkelijke toezichtinspanningen. Er is op dit moment geen reden om hiervan af te wijken voor de beleggingsondernemingen voor eigen rekening. Een eerdere heroverweging of evaluatie van de procentuele verdeling is dus niet aan de orde.

De SRA en MKB-Nederland hebben opmerkingen geplaatst over de doelmatigheid en proportionaliteit van de hogere regeldruk en de impact daarvan op de accountancysector. Voor zover hun opmerkingen verwijzen naar onderwerpen die geen deel uitmaken van dit besluit, zal daarop in de toelichting bij de relevante regelgeving worden ingegaan.

Met betrekking tot de doelmatigheid van de kostenstijging als gevolg van de overdracht van het toezicht op de accountantsorganisaties met een reguliere vergunning voor het verrichten van wettelijke controles (het niet-oob-accountantsorganisaties-segment), wordt opgemerkt dat de Cta heeft onderzocht of aanvullende ingrepen in de sector noodzakelijk zijn en heeft geadviseerd welke maatregelen daarvoor het meest geschikt zouden zijn. De Cta heeft na zorgvuldig onderzoek geconcludeerd dat het bestaande arrangement, waarbij de AFM convenanten had gesloten met de NBA en SRA voor het uitvoeren van controles bij het niet-oob-accountantsorganisaties-segment, «ondoorzichtig en complex» is. 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. Het kabinet deelt deze analyse van de Cta en meent dat het toezicht inderdaad eenvoudiger en transparanter moet.

¹⁰ Brief van de Minister van Financiën van 15 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 32 043, nr. 587.

Voor wat betreft de proportionaliteit van de kostenstijging, wordt opgemerkt dat de maximale kosten voor het uitvoeren van toezicht in 2021 € 1,5 mln bedragen en conform een ingroei-pad toenemen tot € 5,1 mln. in 2024. Gegeven het feit dat de AFM het feitelijk toezicht op circa 260 extra accountantsorganisaties moet gaan uitvoeren en daarvoor ook een nieuwe toezichtsmethodologie moet ontwikkelen, wordt dit als proportioneel gezien. Het tarief dat accountantsorganisaties daarvoor aan de AFM moet betalen is afhankelijk van de omzet uit niet-OOB controles. Ook met deze relatief grote stijging, blijft de absolute stijging van de toezichtkosten voor een dergelijke organisatie te overzien. Desondanks blijft de stijging van de totale toezichtkosten voor de accountancysector een fors bedrag.

De SRA en MKB-Nederland stellen daarnaast beiden vragen over de aanpassing van artikel 48 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in verband met de overheveling van het niet-oob-toezicht aan de AFM. Het gaat dan met name om de vraag of de stijging van de toezichtkosten voor de accountancysector al kan worden doorberekend voordat artikel 48 Wta is aangepast. De AFM was op grond van de Wta al formeel de toezichthouder op alle accountantsorganisaties. Daarom was voor de overheveling van het in de praktijk uitgeoefende toezicht op de niet-oob-accountantsorganisaties van de NBA en SRA naar de AFM geen wijziging van de Wta vereist.

De aankomende wijziging van artikel 48 Wta wordt doorgevoerd omdat het met de nieuwe toezichtssituatie niet verenigbaar is dat de AFM verplicht rekening houdt met de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen die door de NBA en SRA worden verricht. Om die reden zal de verplichting van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en SRA vervangen worden door de mogelijkheid om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht. Het is aan de AFM om een effectieve toezichtmethodiek te ontwikkelen, waarbij datagedreven- en risicogestuurd toezicht een efficiënte vorm kan zijn. Daarom is het logisch om de kosten reeds in het besluit te betrekken.

De reactie van Euronext is gericht op de nieuwe maatstaf voor de handelsplatformen. Allereerst vraagt Euronext aandacht voor de voorspelbaarheid van de kosten. Euronext signaleert dat de verdeling van kosten de afgelopen jaren meermaals is aangepast. Zij vraagt hoe de voorspelbaarheid en consistentie van de kosten in de komende jaren wordt gegarandeerd. Met de Wijzigingswet financiële markten 2022 zijn aan de Wbft 2019 meerdere instrumenten toegevoegd die de stabiliteit van de heffingen zullen verbeteren. Zo krijgen de AFM en DNB de mogelijkheid om de verrekening van een exploitatiesaldo over meerdere jaren te spreiden, en kunnen zij een heffingsreserve vormen waarmee grote fluctuaties in de heffingen kunnen worden gedempt.

Daarnaast is het voornemen om de komende jaren met een systeem van getrapte vaste tarieven voor de handelsplatformen te werken, zoals in paragraaf 4 is toegelicht. Doel en verwachting van dit systeem is dat dit de heffing voor de komende jaren voor handelsplatformen zoals Euronext veel voorspelbaarder maakt. Om de stijging van de toezichtkosten te beheersen, wordt het maximum van de begroting van de AFM en DNB vastgelegd in de vierjaarlijkse kostenkaders. Tegelijkertijd kunnen beleidsontwikkelingen of prioriteitsverschuivingen op nationaal of Europees niveau leiden tot een tussentijdse wijziging van de te heffen bedragen. Hoewel gestreefd wordt naar stabiele en voorspelbare heffingen, kan het kabinet deze dus niet garanderen.

Ten tweede acht Euronext de basis voor de maatstaf onvoldoende duidelijk. Volgens Euronext zondert de maatstaf platformen uit die alleen non-equity-producten verhandelen, net als platformen die wel aandelen verhandelen, maar geen noteringsfunctie hebben. Het reële effect van de maatstaf sluit daarom volgens Euronext niet aan bij de doelstelling van de maatstaf, namelijk een onderscheid te maken tussen activiteiten in Nederland en in het buitenland. Ten derde onderkent de maatstaf volgens Euronext niet het profijt dat andere platformen hebben bij het toezicht op noteringen. Niet alleen het primaire platform, maar ook platformen die dezelfde aandelen verhandelen hebben profijt van dit toezicht, aldus Euronext.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het onderscheid tussen activiteiten in Nederland en in het buitenland in de maatstaf een manier is om de toezichtinspanningen van de AFM te operationaliseren. Waar de AFM voor platformen die secundaire verhandeling aanbieden weinig bijzondere additionele werkzaamheden verricht, is dat anders voor het toezicht op platformen met een noteringsfunctie in Nederland. Van dit toezicht hebben andere platformen slechts gedeeltelijk en indirect profijt. Niettemin heeft een breder gedeelte van de financiële sector, niet alleen andere handelsplatformen, inderdaad in zekere mate profijt van deze werkzaamheden van de AFM. Daarom worden deze kosten reeds deels door deze partijen gedragen. Dat profijt ontstaat voornamelijk bij het prospectustoezicht. Aan de andere kant vergen andere vormen van toezicht, zoals monitoring, marktmisbruikonderzoeken en het melden van posities, voor andere platformen veel minder toezichtinspanningen. Om die reden vallen platformen die alleen non-equity-producten verhandelen of platformen zonder noteringsfunctie niet onder de nieuwe maatstaf. Dit is in overeenstemming met het profijtbeginsel en het «veroorzaker betaalt»-beginsel.

§ 7. Voorhang

De wijzigingen met betrekking tot de maatstaf voor handelsplatformen en de intensivering van het accountants- en pensioentoezicht zijn in lijn met de Wbft 2019 voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Dit heeft niet geleid tot vragen of aanpassingen.

Artikelsgewijs

Artikel I

A (artikel 6)

In artikel 11 van de Wbft 2019 is geregeld dat de toezichthouders de opbrengsten uit dwangsommen en bestuurlijke boetes boven een bepaald bedrag afdragen aan de Staat. Tot dat bedrag vloeien de opbrengsten op grond van dit besluit terug naar de sector. Het bedrag in artikel 6 is verhoogd naar € 4,5 miljoen, zodat het overeenstemt met de verhoging van het bedrag in de Wijzigingswet financiële markten 2022.

B (artikel 6a)

Het nieuwe artikel 6a is een uitwerking van de heffingsreserve die met de Wijzigingswet financiële markten 2022 in de Wbft 2019 is opgenomen, en is gebaseerd op de artikelen 8a, eerste lid, en 15, vierde lid, van die wet. Het eerste lid van het voorgestelde artikel stelt het maximum van de reserve vast op € 5 miljoen. Omdat de reserve gevuld wordt met de opbrengsten uit boetes en dwangsommen is een maximumbedrag noodzakelijk. Daarmee wordt voorkomen dat deze opbrengsten niet

langer naar de sector terugvloeien krachtens artikel 8 van de Wbft 2019. Met het gekozen maximum kunnen aanzienlijke fluctuaties in de kosten als gevolg van incidentele gebeurtenissen worden opgevangen.

Het tweede lid schrijft voor dat de toezichthouder, als deze besluit een verzoek tot inzet van de reserve aan de Ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor te leggen, moet bepalen aan welke toezichtcategorieën het ingezette bedrag ten goede komt. De reserve kan worden gebruikt om kosten te dekken van alle toezichtcategorieën of van specifieke categorieën. De toezichthouder moet dit besluit nemen op basis van de reden waarvoor de reserve wordt ingezet. Een incidentele kostenpost als onvoorziene bedrijfsvoeringskosten zal alle categorieën financieel raken, zodat de reserve kan worden ingezet om alle categorieën te ontlasten. Wanneer de toezichthouder echter kosten maakt die op basis van de bekostigingssystematiek aan een specifieke categorie moeten worden doorberekend, dan kan de reserve worden ingezet om die categorie te ontlasten. Het is niet uitgesloten dat de reserve wordt ingezet om verschillende redenen. In dat geval kan de reserve op meerdere manieren worden ingezet: deels om alle, deels om een of meer specifieke categorieën te ontlasten. De toezichthouder vermeldt in het verzoek eveneens het bedrag dat in dat jaar ten laste van de reserve komt.

Het derde en vierde lid bepalen op welk moment in de berekening de reserve kan worden ingezet. De toezichthouders moeten eerst bepalen hoeveel de toezichtcategorieën in een jaar volgens de normale systematiek verschuldigd zijn, voordat zij de reserve inzetten. Op die manier kan de reserve, indien nodig, gericht worden ingezet. De AFM kan de reserve inzetten na het toerekenen van het exploitatiesaldo uit het voorafgaande jaar – waarin ook de eventuele toerekening aan de reserve in dat jaar is verdisconteerd – en de begrote kosten van het doorlopend toezicht aan de toezichtcategorieën.¹¹ DNB kan de reserve inzetten na toerekening van het exploitatieverschil, het verhoudingsgewijs toerekenen van de opbrengsten uit boetes en dwangsommen, en het toerekenen van de kosten van het doorlopend toezicht. Doordat de inzet van de reserve de laatste stap in de totstandkoming van de jaarlijkse bedragen is, wordt duidelijk welke fluctuaties in de kosten met de inzet worden opgevangen.

C (bijlage 1, onderdeel A)

De procentuele verdeling onder de toezichtcategorieën voor de AFM wordt opnieuw vastgesteld naar aanleiding van wijzigingen in het accountancy- en pensioentoezicht (zie verder paragraaf 3 van de algemene toelichting).

D (bijlage 1, onderdeel B)

Door de toetreding van een aantal handelsplatformen die vooral in het buitenland actief zijn, is gebleken dat tarieven op basis van omzet niet altijd resulteren in een accurate vertegenwoordiging van de toezichtinspanningen van de AFM (zie paragraaf 4 van de algemene toelichting). Daarom wordt een nieuwe maatstaf geïntroduceerd. Partijen worden eerst in de trappen S, M, en L/XL ingedeeld op basis van hun omzet in het afgelopen jaar. Deze verdeling op basis van omzet weerspiegelt de draagkracht van de betrokken ondernemingen. Daarna wordt, voor ondernemingen met een omzet boven de L-grens, een onderscheid gemaakt tussen de trappen L en XL op basis van de nieuwe maatstaf

¹¹ Bij de toerekening van het exploitatiesaldo over het voorafgaande jaar kan sprake zijn van het vullen van de reserve op grond van artikel 15, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2°, Wbft 2019.

onder c. De maatstaf ziet op de verhouding tussen:

- de marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen die ten eerste zijn genoteerd aan de door deze persoon geëxploiteerde markten; en

- de totale marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen op de primaire markten binnen deze toezichtcategorie.

Het gaat hierbij alleen om ten eerste noteringen. Secundaire noteringen aan de door deze persoon geëxploiteerde markten spelen onder deze maatstaf geen rol.

In de Regeling bekostiging financieel toezicht 2023 zal een XL-trap worden opgenomen, die begrensd wordt door de omzet op basis van de L-grens en een nader te bepalen invulling van de nieuwe maatstaf. Deze nieuwe maatstaf zal dus worden gebruikt om te differentiëren tussen de ondernemingen met de hoogste draagkracht op basis van de gevergdte toezichtinspanningen van de AFM. De maatstaf operationaliseert deze toezichtinspanningen op basis van praktijkervaringen. Een groot gedeelte van de toezichtinspanningen van de AFM wordt verricht ten aanzien van Nederlandse aandelenplatformen met een noteringsfunctie. Om die reden worden platformen die geen noteringsfunctie hebben, of die geen aandelen verhandelen, uitgezonderd van deze maatstaf. In de praktijk is het voornamelijk onwaarschijnlijk dat een ander platform dan Euronext Amsterdam in deze categorie komt te vallen.

Artikel II (Inwerkingtreding)

Om aan te sluiten bij het boekjaar van de toezichthouders, dat op 1 januari begint, treedt dit besluit in werking op de dag nadat het in het Staatsblad verschijnt en werkt het terug tot 1 januari 2023. Daarnaast valt deze datum samen met de inwerkingtreding van artikel II van de Wijzigingswet financiële markten 2022, waarmee de heffingsreserve in de Wbft 2019 is opgenomen. Zo kunnen de toezichthouders bij de totstandkoming van de verantwoording over 2022, die in het eerste kwartaal van 2023 wordt vastgesteld, voor het eerst de reserve vullen met de opbrengsten uit boetes en dwangsommen. Daarna zou de reserve bij de totstandkoming van de Regeling bekostiging financieel toezicht 2023 voor het eerst kunnen worden ingezet om disproportionele fluctuaties in de heffingen te dempen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag