

Directie Financiële Markten

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
30 september 2008

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk
FM/2008/2277 U

Onderwerp
Bekostiging toezicht financiële markten

Geachte voorzitter

Tijdens het vragenuur op 24 juni 2008 heb ik u bericht de gevolgen van twee uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) te bestuderen. Deze brief geeft een schets van mijn bevindingen.

Zoals u bekend is, heeft op 18 juni 2008 het CBb twee uitspraken¹ ten aanzien van vier effecteninstellingen (thans: beleggingsondernemingen, hierna: appellanten) gedaan over de doorberekening van toezichtkosten in 2005 onder de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (de Wte 1995). Het CBb heeft geoordeeld dat artikel 42 Wte 1995 geen grondslag biedt voor doorberekening aan de appellanten van de kosten van de Autoriteit Financiële Markten (de AFM) en van de Nederlandsche Bank (DNB) die rechtstreeks verband houden met het tot stand brengen van wet- en regelgeving. Het CBb heeft geoordeeld dat deze kosten onvoldoende zijn gerelateerd aan de taken en bevoegdheden die ingevolge de Wte 1995 aan de toezichthouders DNB en de AFM zijn overgedragen. Verder heeft het CBb geoordeeld dat een nieuwe heffingsmaatstaf voor appellanten in 2005 heeft geleid tot een zeer aanzienlijke stijging van de toezichtkosten zonder dat het CBb van een afdoende verklaring hiervoor is gebleken.

In deze brief geef ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (gelet op diens betrokkenheid bij de toezichthouderkosten ten aanzien van pensioentoezicht), eerst een overzicht van de voorgenomen acties en een algemene schets. Daarna zal ik ingaan op de aspecten uit de CBb-uitspraken, onder te verdelen in het oordeel ten aanzien van (i) de kosten ter voorbereiding van wet- en regelgeving, (ii) de kosten voor andere activiteiten van de toezichthouders en (iii) de heffingsmaatstaf voor beleggingsondernemingen. Tot slot zal ik ingaan op het verdere proces. Samenvattend geven de CBb-uitspraken mij aanleiding tot de volgende acties:

¹ Uitspraken van het CBb van 18 juni 2008 met kenmerk AWB 07/183 en AWB 07/184.

- (i) gelet op de uitspraken van het CBb komen de kosten van de AFM en DNB gemaakt in 2008 ter voorbereiding van wet- en regelgeving via een verhoging van de overheidsbijdrage in 2008 voor rekening van de Staat (en zullen deze niet aan de marktpartijen worden doorbelast);
- (ii) gelet op mijn mededeling aan het parlement² zullen de kosten van de toezichthouders ter voorbereiding van wet- en regelgeving gemaakt in 2007, voor zover deze nog niet door de Staat zijn voldaan, alsnog via een verhoging van de overheidsbijdrage in 2008 door de Staat worden voldaan;
- (iii) de kosten van de toezichthouders ter voorbereiding van wet- en regelgeving over 2005, 2006 en 2007, voor zover niet ondervangen door het onder (ii) gestelde, zullen alleen worden gerestitueerd aan marktpartijen waarvan het heffingsbesluit nog niet onherroepelijk vaststaat. Dit geldt derhalve voor alle heffingsbesluiten waartegen nog lopende procedures openstaan. Dit is in lijn met de leer van de formele rechtskracht ingevolge waarvan een besluit van een bestuursorgaan waartegen niet tijdig of tevergeefs bezwaar of beroep is ingesteld, vaststaat.
- (iv) onderzocht zal worden of er mogelijk nog andere meer dan marginale kosten van activiteiten van de toezichthouders zijn die evenmin voor doorberekening aan marktpartijen in aanmerking komen (en dus voor rekening van de Staat komen). Als dit het geval is, zullen deze kosten met ingang van 2008 door de Staat worden vergoed;
- (v) de uitspraken van het CBb lijken te nopen tot een nieuwe heffingsmaatstaf voor beleggingsondernemingen waarvan het gevolg zou kunnen zijn dat de heffingen voor kleine beleggingsondernemingen toenemen. Indien een nieuwe heffingsmaatstaf zou leiden tot een plotselinge en onvoorziene betekenisvolle stijging van de toezichtkosten voor onder toezicht staande beleggingsondernemingen, zal bezien worden of de Staat een deel van deze kosten op kan vangen gedurende een beperkte overgangstermijn.

Algemeen

De uitgangspunten van de bekostigingssystematiek voor het toezicht op de financiële markten zijn als volgt. De kosten van het toezicht op de financiële markten worden, volgens het profijtbeginsel, grotendeels gedragen door marktpartijen. De Staat draagt over het algemeen de financiering van handhavingsactiviteiten van de toezichthouders die een algemeen belang dienen, namelijk alle kosten van repressieve handhaving en een deel van de kosten van de preventieve handhaving. Hiertoe keert de Staat jaarlijks een overheidsbijdrage uit aan de toezichthouders. Elk jaar worden de tarieven voor marktpartijen voor het eenmalige toezicht en het doorlopende toezicht op voorstel van de toezichthouders bij ministeriële regeling vastgesteld.

De uitspraken van het CBb vormen voor mij aanleiding om de vaststelling van de tarieven voor het doorlopend toezicht over 2008 aan te houden tot oktober 2008. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het verzoek van enkele representatieve (branche)organisaties om voormelde uitspraken bij de tariefvaststelling doorlopend toezicht over 2008 te betrekken. Ik heb de marktpartijen hierover geïnformeerd (mededeling Stcrt. 2008, 132).

Kosten voorbereiding van wet- en regelgeving

Het CBb heeft geoordeeld dat de kosten van de toezichthouders die rechtstreeks verband houden met de voorbereiding van wet- en regelgeving (in nationaal en internationaal verband) niet voor doorberekening (aan de appellanten) in aanmerking komen aangezien deze onvoldoende verband houden met de aan

² Kamerstukken II 2006/07, 28 122, nr. 22.

de toezichthouders ingevolge de Wte 1995 overgedragen taken en bevoegdheden. Dit heeft geleid tot een inventarisatie door het ministerie van Financiën, de AFM en DNB van de toezichthouderkosten onder de huidige toezichtwetten bij voorbereiding van wet- en regelgeving die voor rekening van de staat dienen te komen enerzijds en de kosten gemaakt door de AFM en DNB ter voorbereiding op wet- en regelgeving anderzijds. Een overzicht van de activiteiten die als voorbereiding van wet- en regelgeving worden aangemerkt is als bijlage bij deze brief opgenomen.

In 2007 heb ik het parlement reeds bericht dat de kosten van de ondersteuning door de toezichthouders bij het wetgevingsproces, die verder gaat dan hun adviserende rol, voor rekening van het ministerie van Financiën zouden moeten komen³. Hierop heeft de Staat over 2007 de kosten van detachering van medewerkers van de toezichthouders bij het ministerie van Financiën voldaan. Uit de uitspraken van het CBb en de genoemde inventarisatie kan echter worden afgeleid dat onder de kosten ter voorbereiding van wet- en regelgeving meer kosten vallen dan alleen de detachering van medewerkers van de toezichthouders bij het ministerie van Financiën. Gelet op het vorenstaande zie ik aanleiding deze kosten vanaf 2007 via een verhoging van de overheidsbijdrage in 2008 voor rekening van de Staat te laten komen.

Uit de inventarisatie is gebleken dat over 2007 en 2008 weinig toezichthoudercapaciteit is besteed aan de voorbereiding van wet- en regelgeving die ressorteren onder het ministerie van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid: het aandeel in het totaal van de toezichtkosten zal per sector worden verdeeld c.q. toegerekend, maar bedraagt gemiddeld voor de AFM over 2007 en 2008 circa 2% respectievelijk 1% per jaar; voor DNB ligt dit voor beide jaren op gemiddeld circa 5% per jaar. De accountants van de toezichthouders zullen naar de gehanteerde berekeningssystematiek kijken met inachtneming van het gegeven dat de administratieve systemen destijds niet op deze berekening ingericht waren.

Het vorenstaande leidt voor wat betreft de kosten gemaakt in 2007 en 2008 tot een verlaging van de in oktober 2008 vast te stellen tarieven over 2008, voorzover deze niet reeds door de Staat zijn voldaan. Deze verlaging zal worden opgevangen door de overheidsbijdrage over 2008 dienovereenkomstig te verhogen. Later in deze brief kom ik terug op de kosten van de toezichthouders voor andere activiteiten dan de voorbereiding van wet- en regelgeving die mogelijk evenmin voor doorberekening aan marktpartijen in aanmerking komen. Voor wat betreft de jaren 2005, 2006 en 2007, voor zover niet ondervangen door het hiervoor gestelde over de tariefvaststelling 2008, geldt dat ingevolge het beginsel van formele rechtskracht uitsluitend de partijen waarvan het heffingsbesluit nog niet onherroepelijk vaststaat aanspraak kunnen maken op een restitutie van de kosten van de toezichthouders ter voorbereiding van wet- en regelgeving.

Kosten andere activiteiten dan voorbereiding van wet- en regelgeving

Uit de uitspraken van het CBb kan in meer algemene zin worden afgeleid dat alleen die activiteiten van de toezichthouder voor doorberekening aan marktpartijen in aanmerking komen die voortvloeien uit een ingevolge de wet aan de toezichthouder opgedragen taak.

Theoretisch is daarmee mogelijk dat er nog andere activiteiten zijn dan de activiteiten ter voorbereiding van wet- en regelgeving die evenmin voor doorberekening aan marktpartijen in aanmerking komen. Het ministerie van Financiën, de AFM en DNB onderzoeken momenteel of er nog dergelijke andere activiteiten zijn. Hierbij zal - op verzoek van representatieve

³ Kamerstukken II 2006/07, 28 122, nr. 22.

(branche)organisaties - onder meer worden gekeken naar een aantal door hen naar voren gebrachte activiteiten. Over de uitkomsten hiervan zal ik u naar verwachting uiterlijk aan het einde van dit jaar berichten.

Indien het onderzoek leidt tot een aanpassing van de doorberekening aan de marktpartijen, zal dit vanaf 2008 voor rekening van de Staat komen via een verhoging van de overheidsbijdrage.

Heffingsmaatstaf

Het CBb heeft eveneens geoordeeld dat de heffingsmaatstaf voor de vier appellanten, zijnde grote beleggingsondernemingen, in 2005 heeft geleid tot een zeer aanzienlijke stijging van de toezichtkosten zonder dat het CBb van een afdoende verklaring hiervoor is gebleken. De uitspraken van het CBb lijken te nopen tot het vaststellen van een nieuwe heffingsmaatstaf waarvan het gevolg zou kunnen zijn dat de heffingen voor kleine beleggingsondernemingen toenemen. De toezichthouders zullen op korte termijn een eventuele nieuwe heffingsmaatstaf ter consultatie voorleggen aan de representatieve (branche)organisaties van deze beleggingsondernemingen.

Vooruitlopend op deze consultatie merk ik het volgende op. Indien een nieuwe heffingsmaatstaf voor de onder toezicht staande beleggingsondernemingen zou leiden tot een plotselinge en onvoorziene betekenisvolle stijging van toezichtkosten, zal bezien worden of de Staat een deel van deze kosten op kan vangen gedurende een beperkte overgangstermijn.

Verder proces

Ik sluit niet uit dat de gehele bekostigingssystematiek voor de langere termijn in ogenschouw moet worden genomen door te bezien of aan de uitgangspunten hiervan nog recht wordt gedaan en of het geheel geen onevenredige belemmeringen oplevert voor effectief bestuur door de toezichthouders waaronder de vraag of het financieringsproces voldoende efficiënt is ingericht. Indien dit leidt tot een herbezinning zal ik u hiervan uiteraard op de hoogte stellen.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

Wouter Bos