

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 9¹

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1999

De leden van de CDA-fractie vroegen welke fundamentele bepalingen er bestaan in de Grondwet, het Wetboek van Strafrecht en andere wetten over de bevoegdheid tot het opleggen van dwangsommen en boeten, gelet op het feit dat in het wetsvoorstel privaatrechtelijke organisaties de bevoegdheid daartoe krijgen.

Bepalingen over de bestuurlijke dwangsom komen slechts voor in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 5.4). Deze bepalingen zijn in het onderhavige wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Bepalingen over geldboeten zijn te vinden in de artikelen 23 en volgende van het Wetboek van Strafrecht; deze gelden echter slechts voor strafrechtelijke geldboeten. De Grondwet bepaalt in artikel 113, eerste lid, dat de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht. Dit betekent echter niet, dat op strafbare feiten geen niet-strafrechtelijke sancties zouden kunnen worden gesteld. Slechts het opleggen van vrijheidsstraffen is exclusief aan de rechterlijke macht voorbehouden (art. 113, derde lid, Grw.).

Van fundamenteel belang voor het onderhavige wetsvoorstel zijn vooral de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). Deze beide verdragsbepalingen – die op hoofdlijnen gelijkkluidend zijn – garanderen enkele belangrijke rechten voor «degene tegen wie een strafvervolging wordt ingesteld», waaronder in dit verband ook moet worden verstaan degene aan wie een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Met deze rechten is in het wetsvoorstel op diverse plaatsen rekening gehouden; daarom zijn bijvoorbeeld bepalingen over het zwijgrecht opgenomen. Geen van de genoemde bepalingen staat er aan in de weg dat de bevoegdheid tot het opleggen van geldboeten wordt toegekend aan zelfstandige bestuursorganen zoals de Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 249 en 249a, vergaderjaar 1998–1999.

(STE), ook niet als deze bestuursorganen privaatrechtelijk zijn vormgegeven.

De leden van de CDA-fractie meenden dat er in artikel I enige spanning lijkt te bestaan tussen het nieuwe artikel 33c, tweede lid, en het nieuwe artikel 33d, vierde lid, Wtb. Op basis van het vierde lid kan de Minister van Financiën het bedrag van de boete matigen op grond van bijzondere omstandigheden. Indien de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door de Minister van Financiën is overgedragen aan een rechtspersoon, zal deze rechtspersoon de bijzondere aard van de omstandigheden beter kunnen inschatten. Een soortgelijke vraag stelden de leden van de CDA-fractie over artikel 48f, tweede lid, Wte 1995 op grond waarvan de Minister van Financiën betrokkenen in de gelegenheid stelt om naar keuze mondeling of schriftelijk hun zienswijze naar voren te brengen. Voorts vroegen deze leden waarom geen redactie is gekozen parallel aan de artikelen III (artikel 90, vierde lid) en IV (artikel 93, vierde lid).

Bij overdracht van de bevoegdheid om bestuurlijke boeten op te leggen dienen de daarbij behorende bevoegdheden en verplichtingen uit het wetsvoorstel (zoals de matigingsbevoegdheid) inderdaad eveneens te worden overgedragen. Op grond van het wetsvoorstel gebeurt dit reeds. De toezichtswetten die uitgaan van overdracht van toezichtsbevoegdheden (Wte 1995 en Wtb) voorzien er immers in dat alle taken en bevoegdheden, met uitzondering van bepaalde expliciet in deze wetten opgesomde artikelen, bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden overgedragen aan een rechtspersoon. In het Delegatiebesluit Wtb en het Delegatiebesluit Wte 1995 worden die taken en bevoegdheden overgedragen aan respectievelijk de Nederlandsche Bank en de STE. Ook de door de leden van de CDA-fractie genoemde taken en bevoegdheden worden aldus overgedragen. Overigens is de redactie van de artikelen 90d, vierde lid, Wtk 1992 en 93d, vierde lid, Wtn anders, vanwege het feit dat de Wtk 1992 en de Wtn uitgaan van attributie in plaats van overdracht van bevoegdheden.

De leden van de CDA-fractie begrepen voorts niet de redactie van artikel I nieuw artikel 33f, tweede lid, Wtb (en de overeenkomstige artikelen in de andere toezichtswetten). Zij meenden dat daarin wordt gesuggereerd dat een boete kan worden opgelegd voor andere overtredingen dan aangegeven in de bijlage als bedoeld in artikel 33d, en vroegen zich af of het niet zo is dat het nieuwe artikel 33c uitputtend opsomt in welke gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, waarna via de bijlage bedoeld in artikel 33d de hoogte van de boete wordt vastgesteld. Het is juist dat in artikel 33c een uitputtende opsomming wordt gegeven van de overtredingen van de Wtb waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt vastgesteld in de bijlage, bedoeld in artikel 33d. Het door de leden van de CDA-fractie genoemde artikel 33f, tweede lid, betreft de hoorplicht. Deze bestaat voor alle gevallen, behalve bij schending van bepaalde lichte administratieve overtredingen, die in de bijlage worden aangewezen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de bepaling van artikel 90d, vierde lid, Wtk 1992 en artikel 93d, vierde lid, Wtn inhoudt dat de Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer de rol van rechter moeten gaan vervullen die bij de hoogte van de strafmaat ook de bijzondere omstandigheden moet gaan wegen. In dit kader vroegen de leden van de CDA-fractie ook hoe de functiescheiding is voorzien.

De toezichthouders zullen niet de rol van de rechter moeten gaan vervullen. Tegen ieder besluit tot oplegging van een dwangsom of een bestuurlijke boete staat immers een rechtsgang in twee instanties open. Een andere belangrijke waarborg tegen willekeur is, dat de hoogte van de boete niet wordt overgelaten aan het subjectieve oordeel van de toezichthouder (systeem van vaste tarieven vastgesteld in de bijlagen). De toezichthouder is op grond van het wetsvoorstel slechts bevoegd om het

bedrag van de boete lager te stellen dan in die bijlagen is bepaald, indien het bedrag van de boete in een bepaald geval op grond van bijzondere omstandigheden onevenredig hoog is. In de memorie van toelichting en in de Nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, dat de matigingsbevoegdheid zodanig is geredigeerd, dat hiervan alleen in uitzonderingsgevallen gebruik gemaakt zal kunnen worden. Dit betekent dat een overtreder die bezwaar maakt tegen de hoogte van de opgelegde boete, zal moeten aantonen waarom zijn geval uitzonderlijk is. Wat betreft de functiescheiding kan worden gedacht aan een organisatorische scheiding van de uitvoering van het toezicht en sanctieoplegging («enforcement») in verschillende afdelingen binnen de toezichthouders. In dit kader zullen de toezichthouders ervoor moeten zorgen dat niet dezelfde personen bij de uitoefening van toezichttaken een overtreding constateren en vervolgens zijn belast met het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boeten. Voor de wijze waarop zij dit resultaat bereiken zijn zij in eerste instantie zelf verantwoordelijk. De organisatorische maatregelen die worden getroffen zullen uiteraard wel door de Minister van Financiën worden beoordeeld. Op grond van het wetsvoorstel is deze bevoegd zo nodig nadere regels te stellen. Uiteindelijk zal de rechter in aan hem voorgelegde gevallen van oplegging van bestuurlijke sancties kunnen beoordelen of aan de wettelijk vereiste functiescheiding is voldaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de kleine natura-uitvaartbedrijven wel in staat zijn de gegevens omtrent balanstotaal te verstrekken. Natura-uitvaartverzekeraars die onder de Wtn vallen, dienen te beschikken over toereikende technische voorzieningen en over een solvabiliteitsmarge. Teneinde de Verzekeringskamer in staat te stellen hierop toezicht te houden, moet elke Wtn-verzekeraar zijn jaarverslag indienen en de zogenaamde verslagstaten die een duidelijk beeld geven van de financiële toestand van de verzekeraar. Een van deze staten behelst de balans. Er kan dan ook geen twijfel bestaan over de vraag of kleine onder toezicht staande natura-uitvaartverzekeraars deze gegevens kunnen verschaffen. De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot de bijlage bedoeld in artikel 23c van de Wet inzake de wisselkantoren waarom voor categorie III de laagste factor wordt aangewezen en voor de categorie II de factor lager dan voor categorie I. De leden vroegen welke redenering schuilt achter de gehanteerde toekenning van factoren.

De aangeduide factoren voor de categorieën I en II berusten op een redactionele fout, die is ontstaan bij de omzetting van het wetsvoorstel naar het format van Kamerstukken. De factoren voor de categorieën I en II moeten luiden 0,25 respectievelijk 0,5. Correctie van de factoren zal plaatsvinden in het kader van de algemene maatregel van bestuur die de vaststelling regelt van de tarieven bij schending van de voorschriften die zijn opgenomen in het Besluit toezicht beleggingsinstellingen, het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 en enkele uitvoeringsbesluiten van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. Deze algemene maatregel van bestuur zal op hetzelfde tijdstip als de wet in werking treden.

De leden van de CDA-fractie merkten tenslotte op dat het voorstel zoveel juridische aspecten heeft, dat de vraag rijst waarom het niet is mede-ondertekend door de Minister van Justitie.

In het algemeen is het enkele feit dat een wetsvoorstel belangrijke juridische onderwerpen behandelt, onvoldoende reden voor mede-ondertekening door de Minister van Justitie. Fiscale wetsvoorstellen, bijvoorbeeld, roepen soms uiterst complexe juridische vragen op, maar plegen niet reeds daarom door de Minister van Justitie te worden mede-ondertekend. Niettemin is het ministerie van Justitie op ambtelijk niveau intensief betrokken bij het onderhavige wetsvoorstel, in verband met de coördinerende rol van de Minister van Justitie bij het beleid inzake bestuurlijke boeten. Deze coördinerende rol behoeft echter niet steeds tot

uiting te komen in formele mede-ondertekening. In dit verband zij ook
gewezen op Aanwijzing 201, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de
regelgeving, die luidt «Het aantal medeondertekenaars van een regeling
wordt zoveel mogelijk beperkt.»

De Minister van Financiën,
G. Zalm