

Vergaderjaar 2014–2015

33 957

Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 november 2014

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

Afschaffen overheidsbijdrage

De leden van de VVD-fractie vragen de regering meer inzicht te geven in de afweging die de regering maakt tussen het publiek belang van goed toezicht enerzijds en systeemprofijt anderzijds, en in de gevolgen die de conclusie van die afweging zou moeten hebben voor de doorberekening van de toezichtkosten.

Op verzoek van de leden van de VVD-fractie zal ik de afweging die is gemaakt over de doorberekening van de kosten van het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en door De Nederlandsche Bank (DNB) nader toelichten.

Ik stel daarbij graag voorop dat de kosten voor het toezicht op de financiële markten al grotendeels aan de sector worden doorberekend. De totale kosten van de twee toezichthouders bedroegen in 2013 228 miljoen euro en daaraan heeft de overheid slechts 40 miljoen euro bijgedragen. Dat in het geval van de financiële sector in het algemeen reden bestaat om de kosten van toezicht door te berekenen is dan ook al eerder geaccepteerd door de wetgever. In het kader van de huidige wetswijziging gaat het om de keuze om *alle* kosten van het toezicht door te berekenen. Terecht gaan de leden van de VVD-fractie ervan uit dat bij de afweging die tot die keuze heeft geleid heeft meegewogen dat het toezicht op de financiële sector tevens in het algemeen belang is. De bescherming van aanspraken van consumenten en het bevorderen van zorgvuldig marktgedrag ten opzichte van consumenten zijn belangrijke doelstellingen

van financieel toezicht.¹ Dat het toezicht mede in het algemeen belang is, betekent echter niet automatisch dat het ook uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. De regering oordeelt dat er aanleiding bestaat om alle kosten door te berekenen, omdat er in het geval van het toezicht op de financiële sector zwaarwegende redenen zijn om de daarmee verband houdende kosten door te berekenen. Gezien deze redenen – die ik in het navolgende nog kort noem – bestaat aanleiding om alle kosten door te berekenen.

Allereerst is sprake van systeemprofijt. Dat wil zeggen dat de personen die onder toezicht van DNB en de AFM staan specifiek en substantieel profijt hebben van het toezicht. Concreet betekent dit dat de financiële sector rechtstreeks profiteert van het vertrouwen in die sector dat door het toezicht wordt vergroot. Wanneer het vertrouwen in de financiële sector toeneemt zal immers vaker gebruik worden gemaakt van financiële producten. Een voorbeeld is dat in de financiële crisis duidelijk is geworden dat met het herstellen van stabiliteit in de sector hoge toezichtkosten zijn gemoeid. Deze stabiliteit is echter van groot belang voor het vertrouwen. Het is dan ook de gehele sector die profiteert van de kosten die worden gemaakt voor het herstel van de stabiliteit en – daarmee – van het vertrouwen.

Daarnaast bestaat ook op grond van het beginsel «de veroorzaker betaalt» aanleiding om gemaakte kosten door te berekenen. Dit beginsel houdt in dat degene die risico's voor de maatschappij in het leven roept ook dient op te draaien voor de kosten van het toezicht die worden gemaakt om deze risico's te beheersen. Door deze prijs van de genomen maatschappelijke risico's bij de sector te leggen, wordt gestimuleerd dat zij deze kosten – die uiteindelijk aan de gebruiker doorberekend zullen worden – meewegen bij de totstandkoming van hun producten. Producten met een groter maatschappelijk risico krijgen zo een prijs die beter aansluit bij de werkelijke kosten die daarmee zijn gemoeid. De manier waarop de kosten aan de verschillende marktpartijen worden toegerekend ondersteunt dit proces. Immers dit systeem bewerkstelligt dat de sectoren die het meeste toezicht nodig hebben ook het grootste deel van de kosten dragen.

Daar komt nog bij dat ook aan de andere voorwaarden voor doorberekening zoals opgenomen in het rapport Maat houden 2014² wordt voldaan. Zo zijn er goede mogelijkheden om de kosten door te berekenen. Dit komt voornamelijk doordat de groep personen waarop toezicht wordt gehouden strikt afgebakend is. Alleen door middel van vergunningverlening kan worden toegetreden. Verder is het goed mogelijk om te differentiëren tussen de verschillende categorieën marktpartijen, om zo te bewerkstelligen dat de bijdrage aan de kosten van het toezicht de intensiteit van het toezicht op de individuele partij goed weerspiegelt.

Tot slot zijn eventuele negatieve effecten van doorberekening onderwerpen. Zo zijn verschillende maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te waarborgen en om de kosten van het toezicht te beheersen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of in andere sectoren een vergelijkbare afweging over de bekostiging van toezicht is gemaakt en of de regering het voornemen heeft om overal waar sprake is van systeemprofijt de kosten van toezicht in rekening te brengen.

¹ Zie onder meer S.C.J.J. Kortmann, N.E.D. Faber (red.), *Onderneming en financieel toezicht*, Kluwer: 2007, p. 12 met verwijzingen.

² Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat Houden, bijlage bij Kamerstukken II2013/14, 24 036, nr. 407.

Voor afwegingen die binnen andere sectoren zijn gemaakt verwijs ik naar onderdeel 3 van het rapport Maat houden 2014 «Stand van zaken nationale wetgeving», waarin een aantal voorbeelden wordt gegeven van dergelijke afwegingen. Het kader van Maat houden 2014 biedt aanknopingspunten voor de beoordeling of kosten voor het toezicht kunnen worden doorberekend. Het kader schrijft echter niet dwingend voor dat die kosten moeten worden doorberekend. Van geval tot geval zal moeten worden afgewogen of aanleiding bestaat om de kosten van toezicht door te berekenen. Het uiteindelijke oordeel is daarbij afhankelijk van de specifieke kenmerken van het domein van het toezicht, het soort doelgroep dat daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtvisie alsmede meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt. Een en ander brengt mee dat het enkele feit dat systeemprofijs bestaat niet doorslaggevend is. Dit leidt dan ook niet automatisch tot het doorberekenen van toezichtkosten.

Kostenplafond doorberekening toezichtkosten en beheersbaar houden toezichtkosten

De leden van de fractie van de VVD stellen dat door het schrappen van de overheidsbijdrage aan DNB en de AFM een natuurlijke rem verdwijnt op de hoogte van de tarieven die door de toezichthouders worden doorberekend aan de sector. Ik begrijp deze zorg maar constateer tevens dat het wegvallen van de overheidsbijdrage niets afdoet aan mijn stelselverantwoordelijkheid voor het toezicht. Jaarlijks behoeven de begroting en verantwoording van de toezichthouders mijn goedkeuring. Met het oog op die beoordeling zie ik erop toe dat de toezichthouder zich niet alleen houdt aan de wettelijk opgedragen taak maar ook dat de toezichthouder deze zo efficiënt mogelijk vervult. Toetsing door mij vindt mede plaats aan de hand van een meerjarig kostenkader dat de toezichthouders niet mogen overschrijden. Ik vind het positief dat een amendement van de Tweede Kamerfractie van de VVD is aangenomen waardoor de systematiek van het kostenkader, dat enkel automatisch meebeweegt met de inflatie, nu ook in de wet wordt vastgelegd.³

Dezelfde leden vragen of het kostenplafond afdoende is om enerzijds kostenstijgingen voor de sector af te remmen en anderzijds effectiviteit en efficiëntie bij de toezichthouders te bevorderen. Ik merk op dat het meerjarig kostenkader een belangrijk middel is om de kosten bij de toezichthouder beheersbaar te kunnen houden. Het biedt mij een referentiekader om de begroting en verantwoording van de toezichthouders jaarlijks te kunnen toetsen. Daarnaast dwingt het de toezichthouders om keuzes te maken en efficiënt te werk te gaan aangezien uitbreidingen of intensiveringen van het toezicht als uitgangspunt binnen het kader moeten worden opgevangen. In het amendement van de VVD is naar mijn mening terecht opgenomen dat indien afgeweken wordt van deze systematiek de beide Kamers tijdig geïnformeerd dienen te worden. Zelf acht ik het ook van groot belang dat nieuwe ontwikkelingen bij de toezichthouder goed verklaarbaar zijn en onderbouwd worden. Om die reden heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer toegezegd ieder jaar de voor dat jaar opgestelde kostenkaders toe te sturen, voorzien van een toelichting waarin tevens de reacties van de sector (gegeven in de zogenaamde adviserende panels; zie verderop in de tekst) zijn opgenomen. In voorkomend geval zal de Tweede Kamer ook bij een tussentijdse aanpassing van het kostenkader worden geïnformeerd. Het kostenkader biedt overigens wel ruimte voor nieuwe taken van de toezichthouder, waaronder dus ook een stijging van de personeelslasten

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 957, nr. 11.

als gevolg van nieuwe regelgeving. Dit vind ik reëel maar het is daarbij essentieel dat de toezichthouder in eerste instantie probeert de nieuwe taken binnen de bestaande organisatie op te vangen. Ik heb reeds toegezegd dat in de desbetreffende wetsvoorstellen inzichtelijk wordt gemaakt wat het gevolg van een nieuwe taak is voor de toezichtbegroting, zodat het parlement daar kennis van kan nemen en het debat er over kan aangaan.

Naast afspraken omtrent het meerjarig kostenkader put ik voor mijn beoordeling van de begroting en verantwoording ook uit de uitkomsten van gesprekken die de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën jaarlijks voert met de toezichthouders over diezelfde jaarstukken. De gesprekken van de secretaris-generaal vinden twee keer per jaar plaats met de Raad van Toezicht / Raad van Commissarissen en één keer per jaar met het bestuur / de directie van de AFM respectievelijk DNB. Ze dienen er mede toe om de effectiviteit en efficiëntie bij de toezichthouders te bevorderen. Om de gesprekken te verstevigen zijn afgelopen zomer procedureafspraken gemaakt met de toezichthouders, die onder meer bevestigen dat in de gesprekken niet alleen de met het toezicht gepaarde kosten centraal staan maar in het bijzonder ook de achterliggende doelstellingen, risico's en resultaten van de toezichthouder en de inhoudelijke keuzes die de toezichthouder maakt of heeft gemaakt om binnen het kostenkader te blijven.

Ook de input van de sector komt uitgebreid aan de orde in de gesprekken die de secretaris-generaal jaarlijks voert met de toezichthouders. Ik betrek dit vervolgens bij mijn beoordeling van de jaarstukken. De sector is namelijk via haar brancheorganisaties vertegenwoordigd in zogenaamde adviserende panels die jaarlijks meerdere keren bijeen komen om met beide toezichthouders zowel de begroting als de verantwoording te bespreken. Brancheorganisaties worden in de gelegenheid gesteld met formele adviezen te komen ten aanzien van de plannen, resultaten en kostenontwikkelingen van de toezichthouder. Bijgehouden wordt welke adviezen zijn uitgebracht en hoe daarop door de toezichthouder en/of het ministerie is gereageerd. De leden van de VVD stellen dat door de sector niet al te veel tegendruk mag worden verwacht op als onevenredig ervaren tarieven (aangezien men zich tegenover de toezichthouders immers terughoudend op zal stellen). Echter, indien (een deel van) de sector de indruk heeft dat de tarieven voor de doorberekening van de toezichtkosten onevenredig zijn dan biedt het platform juist de mogelijkheid om dat kenbaar te maken. Uitgangspunt voor doorberekening is namelijk dat de tarieven zo goed mogelijk de toezichtkosten weerspiegelen. Indien er indicatie is dat dit niet voldoende het geval blijkt te zijn kan ik ertoe besluiten dit met de toezichthouder te bespreken om te bezien of de tarieven gerechtvaardigd zijn en zo nodig bijvoorbeeld de maatstaf door middel van een voorstel tot wetwijziging aan te passen.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn er verschillende waarborgen om de toezichtkosten beheersbaar te houden en heb ik recent een aantal toezeggingen gedaan om de systematiek nog verder te versterken. Ik aarzel dan ook niet om, naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA, toe te zeggen om mij, namens de regering, in te zetten voor een beheersing van de stijging van de toezichtkosten voor de financiële sector in de toekomst. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik die intentie ook reeds uitgesproken. In dat verband merk ik op dat ik heb toegezegd dat ik als het huidige meerjarig kostenkader afloopt en er met ingang van 2017 afspraken worden gemaakt over een nieuw kader. een nieuwe efficiency-taakstelling aan de toezichthouders zal opleggen.

Nieuwe toezichttaken ECB

De leden van de VVD-fractie vragen of de kosten van het Europees toezicht, in het bijzonder EBA, EIOPA en ESMA, ook doorberekend worden. Ik kan u melden dat deze kosten niet direct door de organisaties in kwestie aan de sector worden doorberekend. Deze organisaties worden op dit moment nog voor een deel gefinancierd vanuit de EU-begroting en voor een deel vanuit bijdragen van nationale toezichthouders uit EU-lidstaten. De Europese Commissie doet momenteel onderzoek naar alternatieve financiering van de Europese toezichthoudende autoriteiten op de middellange termijn. Overigens dragen Nederlandse financiële instellingen momenteel wel indirect bij aan de financiering van die autoriteiten aangezien de bijdrage die DNB en de AFM daaraan leveren deel uitmaakt van het totaal aan toezichtkosten dat zij doorbelast aan de sector. Dit betekent eveneens dat daarop het meerjarige kostenkader van toepassing is. Wel is in het amendement van de Tweede Kamerfractie van de VVD gekozen om de kosten die (door DNB) worden gemaakt voor de Europese Bankenuie buiten het kostenplafond te houden. De kosten die de ECB zelf maakt vanwege de Bankenuie zullen direct door de ECB worden doorberekend aan de desbetreffende instellingen, over het algemeen systeembanken.

Artikelsgewijs

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat artikel 17 van de voorgestelde wetwijziging ervoor zorgt dat kosten die samenhangen met de voorbereiding van de overdracht van het toezicht op de systeembanken aan de ECB (de zogenaamde Comprehensive Assessment) met terugwerkende kracht worden doorberekend aan de betreffende banken. Zij vragen zich af welke bijzondere omstandigheden zich hier kunnen voordoen die een belastende maatregel met terugwerkende kracht kunnen rechtvaardigen. Voornaamste reden waardoor de maatregel naar mijn mening in dit geval is te rechtvaardigen is dat ik het onredelijk acht indien instellingen mee gaan betalen aan een onderzoek waar zij niets mee te maken hebben gehad. Zonder artikel 17 zou, volgens de geldende systematiek, het forse negatieve exploitatiesaldo dat eind dit jaar vanwege de Comprehensive Assessment bij DNB ontstaat namelijk automatisch worden omgeslagen over de hele financiële sector. Zodoende heb ik maatregelen getroffen op het moment dat meer duidelijk werd over de omvang van de Comprehensive Assessment en de taakverdeling tussen de nationale toezichthouders en de ECB.

Overig

De leden van de D66-fractie vragen wat er gebeurt bij een overschrijding van de begroting door DNB of AFM.

Voor de beantwoording van de vraag is van belang dat onderscheid bestaat tussen het jaarlijkse kostenkader en de begroting van de toezichthouders. In antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie heb ik al toegelicht dat er verschillende waarborgen bestaan om te voorkomen dat DNB of AFM het voor haar geldende kostenkader overschrijdt. Deze waarborgen leiden er tegelijkertijd toe dat goed inzicht bestaat in een eventuele overschrijding van de begrotingen. In de situatie dat een overschrijding van de begroting niet leidt tot aanpassing van het kostenkader zal een overschrijding leiden tot een negatief exploitatiesaldo. Dit is alleen anders indien de aan de toezichthouders toekomende opbrengsten van dwangsommen en bestuurlijke boetes het tekort compenseren. Als sprake is van een negatief exploitatiesaldo zal dit in het volgende jaar worden meegenomen in de berekening van de heffingen

voor het doorlopend toezicht die aan de sector worden doorberekend. Dit alles op grond van het gewijzigde artikel 13 Wbft.

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering heeft overwogen om onderzoeken die voornamelijk in het algemeen belang zijn, ofwel ter informatie voor kabinetsplannen dienen, door de overheid te laten bekostigen.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat in het geval van de financiële sector er naar het oordeel van de regering voldoende aanleiding bestaat om alle kosten die gerelateerd zijn aan de toezichtstaken van DNB en AFM door te berekenen aan de sector. Dat geldt ook voor de genoemde onderzoeken. Deze onderzoeken zullen immers steeds samenhangen met de toezichttaak en veelal leiden tot nieuw beleid of nieuwe wetgeving waarvan de sector profiteert (systeemprijt) en/of waarvan het redelijk is dat die door de sector worden gedragen, omdat de aanleiding daarvoor risicovol gedrag is geweest (de veroorzaker betaalt). In aanvulling daarop geldt nog dat de betrokkenheid van toezichthouders vanwege het directe contact met de sector vaak leidt tot goed toepasbare regelgeving en een efficiëntere – en daardoor minder kostbare – inrichting van het toezicht. Het hoeft geen betoog dat de sector ook daarvan profiteert. Tot slot merk ik nog op dat de keuze om ook deze kosten door te berekenen past bij de keuze om naast eenmalige toezichthandelingen, ook de kosten van het doorlopend toezicht in de financiële sector om te slaan over de marktpartijen. Ik benadruk wel dat de kosten nooit te verwijderen mogen zijn van de handhavingstaken en dat zij altijd in beperkte verhouding moeten staan tot de totale kosten van het toezicht.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem