

Vergaderjaar 2011–2012

33 057**Regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht)****Nr. 5****VERSLAG**

Vastgesteld 15 december 2011

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

– Inleiding	1
– Algemeen	2
– Verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen marktpartijen en overheid	2
– Fluctuerende heffingen	3
– Vereenvoudigen en stroomlijnen van wet- en regelgeving	4
– Voorgesteld bekostigingssysteem	4
– De overheidsbijdrage	4
– De bijdragen van onder toezicht staande ondernemingen	4
– Lasten voor onder toezicht staande ondernemingen	5
– Overleg met de sector	5
– Europese aspecten	5
– Artikelsgewijze toelichting	6
– Artikel 12	6
– Artikel 13	6

¹ Samenstelling:

Leden: Aptroot, Ch.B. (VVD), voorzitter, Omtzigt, P.H. (CDA), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Neppéus, H. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Bommel, J.J.G. van (PVV), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Huizing, M.E. (VVD) en Schouten, C.J. (CU).

Plv. leden: Broeke, J.H. ten (VVD), Koppejan, A.J. (CDA), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Hijum, Y.J. van (CDA), Leegte, R.W. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Veen, E. van der (PvdA), Vacature (SP), Grashoff, H.J. (GL), Schaart, A.H.M. (VVD), Vermeij, R.A. (PvdA), Smeets, P.E. (PvdA), Beertema, H.J. (PVV), Gent, W. van (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Koşer Kaya, F. (D66), Pechtold, A. (D66), Ziengs, E. (VVD) en Slob, A. (CU).

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering nadere toelichting op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het verstandig dat de bekostiging van het financieel toezicht wordt aangepast. Het is goed als de hoogte van de overheidsbijdrage aansluiting kan vinden bij het niveau van de bijdrage van voor de crisis. Het lijkt ook een goede zaak dat er gekozen wordt om de financiering van de toezichthouders te regelen in een apart wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Algemeen

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat er bij de financiering van overheidsuitgaven zoveel mogelijk moet worden uitgegaan van het profijtbeginsel. Voorts vragen deze leden of de regering het eens is met de stelling dat de overheid bij de financiering van een voorziening eerst moet bezien of voor die voorziening een prijs kan worden gevraagd, daarna of de kosten van die voorziening vergoed kunnen worden via een bestemmingsbelasting en pas in laatste instantie of die voorziening uit de algemene middelen bekostigd dient te worden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het profijtbeginsel niet goed heeft gefunctioneerd. Kan de regering dit toelichten? Kan de regering een overzicht geven van de toezichtkosten die de afgelopen jaren aan DNB en AFM zijn doorberekend?

De leden van de PVV-fractie vragen of de bedragen die worden berekend aan marktpartijen volgens de regering onder het begrip belastingen vallen. Graag een toelichting. Als deze heffingen/kosten geen belastingen zijn, hoe classificeert de regering deze dan?

Verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen marktpartijen en overheid

In de nieuwe bekostingssytematiek wordt, anders dan tot nu toe het geval was, uitgegaan van een forfaitaire overheidsbijdrage aan de kosten van toezichthouders. De keerzijde van deze wijziging in het bekostigings-systeem is een stijging van de kosten voor de financiële sector, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Niet alleen bij de inwerking-treding van deze wet maar ook daarna aangezien eventuele toekomstige toenames van de kosten van de AFM en DNB in beginsel voor rekening komen voor de financiële sector. De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat vanuit Nederland en Europa een behoorlijke hoeveelheid wetgeving op de financiële sector van toepassing wordt verklaard. Deze stapeling van regelgeving betekent een forse toename van de kosten voor de financiële sector. Deze leden gaan er vanuit dat al deze kosten zullen worden doorberekend aan de klanten. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de ordening van de (financiële) markten niet als een typische overheidstaak ziet en de kosten voor het financiële toezicht, groot € 200 mln., op die grond dan niet uit de algemene middelen moeten worden voldaan. In dit kader vragen deze leden of de regering kan onderbouwen waarom in het kader van de zogenaamde ondernemerspleinen een bedrag van € 200 mln. aan retributies, welk bedrag door ondernemers betaald werden voor dienst-verlening van de Kamers van Koophandel, dan op eens wel uit de algemene middelen worden voldaan. Bij dienstverlening gaat de financiering uit de algemene middelen en een overheidstaak wordt (deels) door middel van eigen bijdragen gefinancierd. De leden van de fractie van

de PVV vragen of er ten aanzien van de bekostiging van overheidsvoorzieningen nog wel sprake is van een consistent beleid. In het rapport »Maat houden« wordt uitgegaan van het profijtbeginsel. Op grond van de bevindingen van het rapport mogen de (toezicht-)kosten indien er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt aan derden worden door berekend. De leden van de fractie van de PVV vragen of dit rapport ook bij minister van EL&I bekend is.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre deze lastenstijgingen voor het bedrijfsleven niet samenvallen met andere maatregelen? In hoeverre is daar rekening mee gehouden?

Fluctuerende heffingen

De fluctuaties bij de jaarlijkse op te leggen heffingen zijn eveneens te beperken door de kosten per toezichtcategorie uit te drukken in een percentage van het totaal van de door de sector te dragen kosten. De procentuele verdeling van de kosten van de AFM en DNB over de toezichtcategorieën worden iedere vijf jaar bezien en zo nodig herzien. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor een tijdsbestek van vijf jaar. Hoe ziet de procentuele verdeling van de kosten per toezichtcategorie eruit? Op basis van welke criteria wordt bepaald of percentages leiden tot onrechtvaardige verhoudingen? De leden van de VVD-fractie vragen of een tussentijdse herziening van de percentages wordt geregeld bij ministeriële regeling of in een algemene maatregel van bestuur.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het slechts één keer in de vijf jaar vaststellen van de heffingen niet leidt tot het risico dat bij de toezichthouders overschotten dan wel tekorten ontstaan. Hoe zullen eventuele tekorten aangevuld worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen om een voorbeeld van een doorwerking van een nieuwe taakstelling.

De leden van de PVV-fractie constateren dat een deel van de kosten voor rekening van de overheid komt en een deel voor rekening van de sector. Daarbij is ervoor gekozen om het deel van de overheid vast te leggen en jaarlijks te laten muteren met prijsbijstellingen en taakstellingen in de rijksbegroting. Klopt het dat de fluctuaties in de feitelijke toezichtkosten nu dan voor rekening van de sector komen? Waarom is er niet voor gekozen om de sector te laten werken met jaarlijks aan te passen tarieven en het restant ten laste van de algemene middelen te laten komen, zo vragen deze leden. Zou dat niet een consistentere benadering zijn in het licht van deze overheidstaak? Zeker nu de memorie van toelichting zelf stelt dat fluctuerende heffingen bij de toezichthouders op onbegrip stuiten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de overheidsbijdrage jaarlijks kan muteren vanwege de binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen. Hoeveel kan dit schelen op jaarbasis? Wat zijn hiervan precies de consequenties? Er wordt nu gekozen voor een afzonderlijke wet voor de bekostiging van het financieel toezicht. In dit verband wordt een bedrag vastgesteld van € 40 mln. per jaar, voor het toezicht op pensioenfondsen, banken en verzekeraars. Hoe verhoudt zich dit met de bijdrage die sinds 2004 vanuit de overheid hieraan uit is gegeven op jaar basis? Graag een overzicht van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen de regering cijfermatig te laten zien hoe de hoogte van de forfaitaire overheidsbijdrage veranderd gaat worden door loon- en prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen. Wat voor invloed hebben de nog in te vullen taakstellingen in deze kabinetsperiode

voor de hoogte van de overheidsbijdrage? Kan er een overzicht van de laatste tien jaren worden gegeven van de overheidsbijdrage enerzijds en de bijdrage financiële sector anderzijds? Hoe ziet de regering cijfermatig de verhouding in bijdrages in de toekomst? Wanneer de kosten van de AFM of DNB toenemen, kan deze toename dan voldoende worden verklaard in de begroting?

Vereenvoudigen en stroomlijnen van wet- en regelgeving

Voorgesteld wordt om alle bepalingen over het financieel beheer bij de toezichthouders onder te brengen in één wet. De leden van de VVD-fractie steunen de ontwikkelingen om de bepalingen over het financieel beheer samen te voegen tot één wet. Deze leden zijn van mening dat onderhavig wetsvoorstel een aanzienlijke lastenvermindering betekent voor de sector. Zo ontvangen ondernemen straks geen afzonderlijke rekening meer per afzonderlijke toezichtwet. De regering geeft aan dat met deze wet benadrukt wordt dat er sprake is van uniformiteit in het toezicht op het financieel beheer bij de toezichthouders door de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ondanks de inhoudelijke verschillen in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt nader uitgewerkt en vastgelegd in een protocol tussen beide ministers. Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de uitwerking van het protocol, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de financiële instellingen voortaan nog maar één rekening zullen ontvangen voor de toezichtskosten, in plaats van twee.

Voorgesteld bekostigingssysteem

In het nieuwe bekostigingsmodel wordt voorgesteld om de toezichtcategorieën zoveel mogelijk samen te voegen. De regering geeft echter op pagina 7 van de memorie van toelichting aan dat de mogelijkheden om categorieën samen te voegen redelijk beperkt is gebleven. De leden van de VVD-fractie vragen waarom door de regering wordt voorgesteld om de toezichtcategorieën zoveel mogelijk samen te voegen terwijl verderop uit de memorie van toelichting blijkt dat de mogelijkheden om categorieën samen te voegen redelijk beperkt is gebleven. Welke voordelen levert een eventuele samenvoeging van de categorieën dan nog op volgens de regering?

De leden van de SP-fractie vragen wat de argumenten waren voor de bestaande verdeling in kosten toegerekend aan AFM en DNB. Wat waren redenen naast eenvoud om beide kosten af te ronden op 50? Waarom gaan de toezichthouders relevante ontwikkelingen in de kosten minder gedetailleerd bijhouden? Dit staat toch juist tegenover meer transparantie in de kosten?

De overheidsbijdrage

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van de bijdragen van de overheid van de afgelopen jaren.

De bijdragen van onder toezicht staande ondernemingen

Bij de toerekening van de kosten aan de onder toezicht staande instellingen wordt rekening gehouden met een onzekere component. Dit is het exploitatiesaldo. De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot dit exploitatiesaldo is. Hoe sterk fluctueert dit?

Lasten voor onder toezicht staande ondernemingen

Uit tabel 3 op pagina 8 blijkt dat de te verwachten effecten bij de toezicht-categorieën van DNB, in het bijzonder trustkantoren, als gevolg van de samenvoeging en/of aanpassing van de heffingsmaatstaf bijna nihil zijn. Op pagina 6 lezen de leden van de VVD-fractie echter dat het absolute effect voor de betaalinstanties en trustkantoren die onder toezicht staan van DNB hoog zal zijn als gevolg van de lagere overheidsbijdrage. Waarom bestaat er een verschil van interpretatie over de effecten? Welke uitleg is leidend volgens de regering? De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een nadere toelichting.

Uit tabel 3 blijkt dat de te verwachten effecten voor een aantal categorieën substantieel kunnen zijn, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Waarom is precies voor deze verdeling van de lasten gekozen? In hoeverre is daarbij gekeken naar het ontvangen toezicht door deze categorieën.

De leden van de PvdA-fractie vragen om cijfervoorbeelden waarin inzichtelijk wordt hoe de bijdrage van een individuele onderneming stijgt, voor verschillende categorieën ondernemingen.

De leden van de fractie van de PVV missen de wettelijke bepaling waarin is vastgelegd dat de kosten tussen de toezichtcategorieën eens in de jaar worden herzien, terwijl daar wel sprake van zou zijn blijkens de memorie van toelichting.

De lasten van de onder toezicht staande instellingen nemen toe met € 12 mln. over 2012. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de sector heeft gereageerd op deze toename.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre financiële ondernemingen hierbij dan ook meer te zeggen krijgen over het toezicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de opbrengsten uit boetes worden gebruikt om het toezicht te financieren.

De leden van de CDA-fractie lezen dat boetes die door de toezichthouders worden geïnd terugvloeien naar de sector. Op welke wijze wordt dit geld teruggegeven, zo vragen deze leden. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de instelling die een boete betaald heeft, dit geld niet weer (deels) terugontvangt.

Overleg met de sector

Het grootste zorgpunt voor de sector is het beheersbaar blijven van de toezichtkosten en de vraag of de toezichthouder niet meer doen dan strikt genomen is toegestaan. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de toezichthoudende organen en de minister van Financiën hierop gaan toezien.

Hoe denkt de regering over een eventuele versterking van de panelbevoegdheden, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In hoeverre zou dit kunnen helpen om de kosten laag te houden?

Europese aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de bekostigingssystematiek in Europees verband eruit ziet. Welke lidstaten hanteren hetzelfde model als Nederland? Heeft het voorgestelde model voldoende aansluiting met Europese regelgeving?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze nieuw gekozen systematiek zich verhoudt tot de Europese context.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 12

Artikel 12 van de wet regelt de juridische grondslag voor de tarieven bij de toerekening voor de eenmalige toezichthandelingen. De nadere uitwerking vindt plaats in bijlage I. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering aan kan geven welk bedrag van het totaal toezichtkosten er toegerekend is aan de eenmalige toezichtkosten. Een verdere verduidelijking van de totstandkoming van de hoogte van de tarieven zou mogelijke verschillen tussen die tarieven kunnen verklaren.

Artikel 13

Artikel 13 van de wet regelt de juridische grondslag voor de jaarlijkse tarieven bij de toerekening voor de toezichthandelingen. De nadere uitwerking vindt plaats in bijlage II. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven welk bedrag van het totaal aan toezichtkosten er toegerekend is aan deze jaarlijkse toezichtkosten. Een verdere verduidelijking van de totstandkoming van de hoogte van de tarieven zou mogelijke verschillen tussen die tarieven kunnen verklaren.

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de SP-fractie, wat de bandbreedtes zijn waardoor rekening wordt gehouden met draagkracht tussen de instellingen in een toezichtscategorie. Wat zijn daarbij de verschillen in toezichtskosten tussen kleine dan wel grote partijen? Kan er een overzicht worden gegeven van de maatstaven en tarieven die momenteel gelden en welke maatstaven en tarieven gaan gelden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Aptroot

De griffier van de commissie,
Berck