

Vergaderjaar 2017–2018

34 870

Regels met betrekking tot de begroting en verantwoording van de kosten van het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank en de financiering van de toezichtkosten (Wet bekostiging financieel toezicht 2019)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 november 2017 en het nader rapport d.d. 22 januari 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2017, no. 2017001793, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de begroting en verantwoording van de kosten van het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank en de financiering van de toezichtkosten (Wet bekostiging financieel toezicht 2019), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de vervanging van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). De wet wordt in het geheel opnieuw vastgesteld om deze ook overigens beter te structureren en inzichtelijker te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar maakt een opmerking over het kostenkader.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 2017, nr. 2017001793, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 november 2017, nr. W06.17.0350/III, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een inhoudelijke opmerking en enkele redactionele opmerkingen. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan. Daarnaast wordt ingegaan op twee aanvullingen die in het wetsvoorstel zijn gedaan.

1. Het kostenkader

Het uitgangspunt van volledige doorberekening van de toezichtkosten van De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Autoriteit Financiële Markten wordt in het wetsvoorstel niet aangepast. Wel wordt voorgesteld om, anders dan in de huidige Wbft, de uitwerking van de heffingen te delegeren naar lagere regelgeving. Daarnaast wordt voorgesteld de maximale hoogte van de begroting van de toezichthouders in het vierjaarlijks vast te stellen kostenkader voor te schrijven, in plaats van het thans gehanteerde systeem waarbij de voorlaatste begroting de basis is voor de begroting voor het volgend jaar.

Het wetsvoorstel regelt over het kostenkader dat het totale bedrag aan toezichtkosten in enig jaar niet hoger mag zijn dan een maximum dat vierjaarlijks in het Kostenkader wordt voorgeschreven.² Doel van het kostenkader is het beheersen van de ontwikkeling van de toezichtkosten.

De Afdeling onderschrijft het belang van beheersing van de toezichtkosten. Zij merkt evenwel op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe de totale hoogte van het kader wordt vastgesteld. Weliswaar wordt rekening gehouden met loon- en prijsmutaties en met de naar kosten herleide mutaties in de taken van de toezichthouder, maar niet duidelijk is hoe de kosten van het toezicht in het verleden werden en thans worden bepaald. Mede gelet op het feit dat alle kosten van het toezicht moeten worden opgebracht door de onder toezicht gestelde instellingen, is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de toezichthoudende instellingen de kosten van het toezicht bepalen, en hoe deze kosten begrensd worden. Meer inzicht daarin kan bijdragen aan een effectieve beheersing van de toezichtkosten. Het wetsvoorstel, noch de toelichting daarop, bieden dit inzicht. Ook de toelichting op het kostenkader dat in 2016 is vastgesteld voor de jaren 2017–2020, biedt dit inzicht niet.³

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

1. Kostenkader

De Afdeling vraagt ten aanzien van het kostenkader aandacht voor de wijze waarop de kosten van het toezicht worden bepaald. Daarbij geeft zij aan dat meer inzicht kan bijdragen aan een effectieve beheersing van de toezichtkosten. Ik kan me hierin vinden. Het is van belang dat telkens als een toezichthouder taken opgedragen krijgt, hij inzicht geeft in de lasten die dit meebrengt. Dit draagt ook bij aan een zorgvuldige afweging door de wetgever bij het vaststellen van nieuwe regels en taken. De kosten die de toezichthouder moet maken voor de uitvoering van de wettelijke taken krijgt zijn beslag in de begroting. Bij het vaststellen van het huidige kostenkader is derhalve de begroting van 2016 als uitgangspunt genomen. Vervolgens is in samenspraak met de toezichthouder bezien of besparingen en efficiencywinsten mogelijk waren. Voor de toekomst blijft van belang dat de toezichthouder telkens bij nieuwe taken inzicht geeft in de kosten hiervan. In de memorie van toelichting is een aanvulling gedaan omtrent de totstandkoming van het kostenkader en de beheersing van de toezichtkosten.

² Artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 en Kamerstukken 2015/16, 33 957, nr. 24.

2. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele opmerkingen

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden. De tweede opmerking heeft tot een aanvulling in de toelichting geleid en de derde opmerking is onverkort overgenomen. De eerste opmerking kan niet worden overgenomen omdat de taken breder zijn dan het financieel toezicht. Zo vallen ook de pensioenwetgeving, de wetgeving omtrent witwassen en financiering van terrorisme en het toezicht op accountantsorganisaties onder het bereik van de wet. In het algemeen worden deze taken niet als financieel toezicht beschouwd en deze toevoeging zou derhalve tot onduidelijkheid kunnen leiden.

3. Aanvullingen

In het wetsvoorstel zijn twee aanvullingen opgenomen ten opzichte van de versie die aan de Afdeling is voorgelegd. Ten eerste is een omissie in het overgangsrecht hersteld. Op grond van het wetsvoorstel moet de begroting van de toezichthouder binnen het kostenkader blijven. In het lopende kostenkader (2017–2020) zijn voor De Nederlandsche Bank echter nog niet alle taken opgenomen. Zo vallen de uitvoering van de resolutietaak en het depositogarantiestelsel niet onder het kader.⁴ Deze taken moeten daarom uitgezonderd worden bij de toetsing aan het kostenkader tot en met 2020. In het nieuwe kostenkader worden deze taken wel opgenomen en kan vanaf 2021 de volledige begroting van De Nederlandsche Bank aan het kostenkader worden getoetst.

Ten tweede is een reparatie van de huidige wet (Wet bekostiging financieel toezicht) nodig gebleken. Vanaf 2017 brengt De Nederlandsche Bank de kosten van de uitvoering van het depositogarantiestelsel (DGS) in rekening. Op grond van de wet moet voor de categorie «banken en kredietunies» de maatstaf «omvang toetsingsvermogen» worden toegepast. Het voornemen bestond om dit aan te passen voor de uitvoering van DGS in «gemiddelde omvang van de gegarandeerde deposito's» omdat dit beter aansluit bij de toezichtinspanningen op dit onderwerp. Omdat hiervoor een wetwijziging nodig was en deze twee jaar zou duren, was besloten om deze maatstaf pas in het nieuwe wettelijke stelsel toe te voegen. Bij het versturen van de heffingen in het najaar van 2017 is echter gebleken dat de maatstaf «omvang toetsingsvermogen» bij bepaalde banken, die een hoog toetsingsvermogen hebben en weinig depositohouders, tot dusdanige onwenselijke effecten leidt dat het van belang is dat de nieuwe maatstaf al vanaf 2018 van kracht wordt. In artikel 17 is daarom een bepaling opgenomen waarmee aan de huidige wet voor de categorie banken en kredietunies een nieuwe maatstaf wordt toegevoegd. Deze wijziging treedt direct na publicatie in werking en werkt terug tot en met 1 januari 2018. Daarmee is al vanaf 2018 voorzien in een passende maatstaf voor de kosten van de uitvoering van DGS.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 957, nr. 24.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.17.0350/III

- In artikel 2, eerste lid na «Deze wet is van toepassing op de bij of krachtens enige wet» invoegen: betreffende het financieel toezicht.
- In artikel 4, eerste lid, verduidelijken hoe een meerjarig kader zich verhoudt tot enig jaar, en de te verwachten loon-, prijs- of takenmutaties.
- In artikel 4, eerste lid, onderdeel b «de taken» vervangen door: het takenpakket.