



Advies Raad van State inzake een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met vaststelling van een nieuwe procentuele verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht van de Autoriteit Financiële Markten

Nader Rapport

6 november 2020

2020-0000213010

Aan de Koning

Nader rapport inzake een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met vaststelling van een nieuwe procentuele verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht van de Autoriteit Financiële Markten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 oktober 2020, nr. 2020002177, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 2020, nr. W06.20.0377/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen.

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2020, no.2020002177, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met vaststelling van een nieuwe procentuele verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht van de Autoriteit Financiële Markten, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

In het ontwerpbesluit is één aanpassing aangebracht. De inwerkingtreding in artikel II is ingevuld. Hier is opgenomen dat het besluit op 1 januari 2021 in werking treedt.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W06.20.0377/III

's-Gravenhage, 28 oktober 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2020, no.2020002177, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met vaststelling van een nieuwe procentuele verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht van de Autoriteit Financiële Markten, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van 11 november 2020, nr. 2020002177 tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met vaststelling van een nieuwe procentuele verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht van de Autoriteit Financiële Markten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën, gedaan mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 19 oktober 2020, 2000-0000200518, directie Financiële Markten;

Gelet op artikel 15, derde en vierde lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 28 oktober 2020, nr. W06.20.0377/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën, uitgebracht mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 6 november 2020, 2020-0000213010, directie Financiële Markten;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit bekostiging financieel toezicht 2019** wordt als volgt gewijzigd:

A

Bijlage 1, onderdeel A, komt te luiden:

A. Toezichtcategorieën en procentuele verdeling

Toezichtcategorie	Percentage (in %)
Aanbieders van krediet	4,7
Accountantsorganisaties	12,5
Adviseurs en bemiddelaars	14
Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen	0,1
Banken en clearinginstellingen	19,5
Beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's alsmede bewaarders alsmede aanbieders van beleggingsobjecten alsmede beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (exclusief exploitanten van een MTF of een georganiseerde handelsfaciliteit)	17,1
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	1,5
Centrale effectenbewaarinstellingen	0,4
Centrale tegenpartijen	0,3
Effectenuitgevende instellingen: markt	7,4
Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving	4,5
Financiële infrastructuur: marktexploitanten, exploitanten van een MTF, OTF of een georganiseerde handelsfaciliteit, datarapporteringsdienstverleners, beheerders van benchmarks en securitisatiepartijen	4,8
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	3,5
Verzekeraars: leven en pensioen	7,2
Verzekeraars: schade niet zijnde zorg	2,2
Verzekeraars: zorg	0,4

B

In bijlage 1, onderdeel B, wordt in onderdeel 7 in de kolom 'maatstaven' 'Het aantal transacties' vervangen door 'Minimum omvang toetsingsvermogen'.

C

In bijlage 2, onderdeel B, komt in onderdeel 4 de kolom 'maatstaven' te luiden:



-
- a. Vergunning en type betaaldienst
 - b. Minimum omvang toetsingsvermogen
 - c. Bruto provisie-inkomsten: de totale omzet van de provisies en vergoedingen voor het verrichten van betalingen en andere daarmee houdende opbrengsten uit hoofde van de vergunningplichtige betaaldienstverlening

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Financiën,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2019 is de verdeling van de toezichtkosten van de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) herzien. Gedurende het vaststellen van de nieuwe verdeling werd duidelijk dat de AFM aanvullende middelen nodig had vanwege uitbreiding van haar toezicht door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Dit vertrek leidt ertoe dat een groot deel van de handel in financiële instrumenten zich naar Nederland verplaatst. Het kostenkader voor de AFM werd voor de jaren 2019 en 2020 opgehoogd.¹ Uitgangspunt bij de verdeling van de toezichtkosten onder de verschillende categorieën instellingen is dat deze zoveel mogelijk moet aansluiten bij de toezichtinspanningen met betrekking tot die categorieën. Aangezien de voorziene extra kosten zagen op enkele specifieke toezichtcategorieën was het noodzakelijk om de procentuele verdeling aan te passen zodat de kostenverdeling in overeenstemming is met de toezichtinspanningen. Vooral het percentage van de categorie Financiële infrastructuur is opgehoogd omdat daar de grootste toename in het aantal partijen was en hiervoor investeringen noodzakelijk waren.

De middelen voor 2019 en 2020 betroffen incidentele middelen. Een deel van deze kosten waren investeringen en een deel zag op extra toezichthouders. De investeringen waren eenmalig en zijn vanaf 2021 niet meer aan de orde. Dit betekent dat ten aanzien van dit deel van de kosten de procentuele verdeling bijgesteld moet worden. Daarnaast zijn bij de verdeling van de incidentele middelen voor 2019 en 2020 de kosten volledig toegerekend aan drie categorieën. Een deel van het toezicht en de benodigde structurele middelen ziet echter op marktmisbruik dat voor alle categorieën van belang is. Om deze twee redenen wordt de procentuele verdeling met ingang van 2021 gewijzigd.

Daarnaast wordt met dit besluit de maatstaf voor de categorie betaalinstanties bij DNB gewijzigd. Hier worden twee maatstaven toegevoegd. De combinatie van deze maatstaven stelt DNB in staat om de kosten over de instellingen te verdelen op een wijze die meer rekening houdt met de samenstelling van deze sector.

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Aanpassing procentuele verdeling

In het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 wordt in bijlage 1, onderdeel A, voor de AFM de procentuele verdeling gewijzigd. Zoals hierboven aangegeven zijn hiervoor twee redenen. Ten aanzien van de marktmisbruikkosten is sprake van een herverdeling over alle categorieën. De kosten voor marktmisbruik werden voorheen, vóór brexit, over meerdere toezichtcategorieën verdeeld. Bij de wijziging van de verdeling in verband met de brexit zijn de extra kosten voor marktmisbruik volledig toebedeeld aan de toezichtcategorie financiële infrastructuur. De gedachte hierbij was dat marktmisbruik op platformen plaatsvindt, dus toebedeling logischerwijs aan deze categorie moet plaatsvinden. Iedere onder toezicht staande instelling heeft echter baat bij een schone en eerlijke markt. Daarom worden de structureel benodigde middelen voor de uitbreiding van het marktmisbruiktoezicht in verband met brexit over alle categorieën verdeeld. Daarmee ontstaat weer de situatie zoals dat was vóór brexit, namelijk verdeling van de marktmisbruikkosten over meerdere toezichtcategorieën.

Effectief heeft deze aanpassing met name gevolgen voor de categorie Financiële infrastructuur. Het aandeel wordt daar verlaagd van 8,7 naar 4,8 procent. Dit is nog altijd hoger dan voorzien voor de brexit. Het voorgenomen percentage was destijds 3,4 procent. De herverdeling leidt er toe dat bij de meeste overige categorieën het aandeel licht stijgt. Voor de categorieën met een aandeel van minder dan 2 procent heeft de herverdeling geen effect.

3. Financiële gevolgen en regeldrukgevolgen

Het besluit heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. De kosten van het financieel toezicht worden gedragen door de ondertoezichtstaande instellingen. Voor de financiële gevolgen voor die instellingen wordt verwezen naar de toelichting hierboven over de aanpassing van de procentuele verdeling.

Het besluit heeft ook geen gevolgen voor de regeldruk. Met deze wijziging zijn geen administratieve lasten verbonden en worden geen nieuwe verplichtingen in het leven geroepen.

¹ Zie Kamerstukken II 2018/19, 33 957, nr. 31.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De wijzigingen opgenomen in dit besluit zijn in samenspraak met de beide toezichthouders de AFM en DNB tot stand gekomen. De uitvoering van deze wijzigingen past binnen de bestaande uitvoering van de bekostigingsregelgeving.

5. Consultatie

Inleiding

Een ontwerp van dit besluit is van 10 juni tot en met 7 juli 2020 openbaar geconsulteerd.² In totaal zijn 11 reacties ontvangen, waarvan 5 openbaar.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten die in de reacties naar voren zijn gebracht. In enkele reacties worden algemene punten naar voren gebracht over de hoogte van de toezichtkosten, het feit dat deze worden doorberekend aan de sector alsook waargenomen schommelingen in de heffingen. Deze onderwerpen vormen geen onderdeel van het voorliggende besluit en maken geen specifiek onderdeel uit van dit verslag.

Aanpassing verdeling toezichtkosten AFM

De belangrijkste wijziging van het besluit betreft een aanpassing van de procentuele verdeling van de toezichtkosten. Vanwege lagere kosten voor de categorie financiële infrastructuur vanaf 2021 en een herverdeling van het toezicht op marktmisbruik, wordt het aandeel van de categorie financiële infrastructuur met het besluit verlaagd en wordt die verlaging naar evenredigheid over de andere categorieën verdeeld. De wijziging van het percentage wordt binnen de categorie 'financiële infrastructuur' overwegend positief ontvangen.

Vanuit de brancheverenigingen voor adviseurs en bemiddelaars zijn vragen gesteld over de verhoging van het aandeel van die categorie en de gronden waarop dit plaats vindt. Met name vragen zij hoe het herverdelen van de kosten van het toezicht op marktmisbruik zich verhoudt tot eerdere toedelingen van kosten. Zij geven daarbij aan dat het argument dat 'iedere onder toezicht staande instelling baat heeft bij een schone en eerlijke markt' abstract en lastig meetbaar is. De NVB heeft vergelijkbare vragen over de stijging van het aandeel voor banken en de wijze waarop de herverdeling van de marktmisbruikkosten hierop van invloed is. Zoals de partijen terecht aangeven, staat de verdeling van de kosten in beginsel voor een periode van vijf jaar vast. Een wijziging vindt alleen plaats bij substantiële verschuivingen in de kosten of in de populatie van bepaalde categorieën. Van dit eerste is nu sprake. In verband met de voorbereidingen voor de Brexit en de toetreding tot de Nederlandse markt van een aantal grote partijen uit het Verenigd Koninkrijk, zijn aan de AFM voor de jaren 2019 en 2020 aanvullende middelen toegekend. Bij de vaststelling van de verdeling van de toezichtkosten vanaf 2019 zijn deze kosten toegerekend aan de specifieke categorieën waarop deze aanvullende activiteiten van de AFM zagen. Zoals in de toelichting aangegeven is een deel van deze kosten niet meer aan de orde vanaf 2021 (eenmalige investeringen) en zijn de structurele kosten voor het doorlopend toezicht op de categorie financiële infrastructuur vanaf 2021 lager. Daarnaast worden vanaf 2021 overeenkomstig de gebruikelijke systematiek de structurele kosten voor het toezicht op marktmisbruik over alle categorieën verdeeld. Dit maakt dat er sprake is van een substantiële wijziging van de toezichtkosten voor de categorie financiële infrastructuur en derhalve de verdeling wordt aangepast om de kostenverdeling in lijn te brengen met de toezichtinspanningen.

De verschuivingen in de kostenverdeling hangt samen met twee van de hierboven genoemde veranderingen:

- Een deel van de verhoging van het aandeel voor alle andere categorieën houdt verband met het feit dat de AFM minder kosten maakt voor financiële infrastructuur. Dit betekent dat alle andere categorieën een hoger procentueel aandeel van de begroting dragen. Deze aanpassing in de verdeling heeft echter geen absolute stijging van de kosten voor die categorieën tot gevolg. De stijging van de aandelen van de verschillende categorieën is voor alle categorieën verhoudingsgewijs gelijk. Omdat de banken het grootste aandeel hebben, is de stijging van dat aandeel het grootste. Verhoudingsgewijs is deze stijging echter gelijk aan de stijgingen bij andere categorieën.
- Een deel van de verhoging van het aandeel voor een groot aantal categorieën houdt verband met de herverdeling van de kosten voor het toezicht op marktmisbruik. Dit heeft wel een (beperkte) stijging van de kosten voor de andere categorieën tot gevolg. Zoals aangegeven in de toelichting, werden de reguliere kosten voor het toezicht op marktmisbruik al doorberekend aan meerdere categorieën. Met de aanvullende middelen voor Brexit is voor de kosten die daarbij zaten voor het toezicht op marktmisbruik een uitzondering gemaakt omdat beoogd was deze initiële kosten zoveel

² Zie www.internetconsultatie.nl/bbft.

mogelijk toe te rekenen aan de nieuwe toetreders. Nu vanaf 2021 een reguliere toezichtssituatie is voorzien, worden de structurele aanvullende middelen voor het toezicht op marktmisbruik over de gehele sector verdeeld.

Tot slot heeft de branchevereniging voor beleggingsondernemingen voor eigen rekening vragen over de herverdeling. Ten eerste vragen zij naar de structurele toezichtskosten voor hun categorie en ten tweede vragen zij of hun aandeel niet evenals die van de categorie financiële infrastructuur verlaagd kan worden. De toezichtinspanning van de AFM op het gebied van de Handel voor Eigen Rekening bestond in 2018 uit 1,5 FTE en bestaat nu uit 2,5 FTE. Dit ziet puur op het account toezicht van deze ondernemingen en omvat niet de ondersteunende werkzaamheden. Deze toename komt voornamelijk door de toegenomen regelgeving (MiFID II) en het grotere aantal instellingen in Nederland door de Brexit (11 extra ondernemingen). Deze toename van het aantal ondernemingen betekent ook een toename voor de AFM van ondersteunende werkzaamheden. Dit betreft structurele toezichtskosten. Voor de categorie financiële infrastructuur zijn eenmalige IT investeringskosten gemaakt in 2019 (deels doorlopend in 2020) die vanaf 2021 wegvallen. Dit was voor de categorie beleggingsondernemingen voor eigen rekening niet het geval.

Specifieke opmerkingen mbt de categorie financiële infrastructuur

Een groot aantal van de respondenten betreft partijen uit de categorie financiële infrastructuur en dan specifiek handelsplatformen. Naast hun oordeel over de aanpassing van het aandeel hebben zij enkele andere vragen gesteld. Zo heeft een aantal partijen vragen gesteld bij de toepasselijke maatstaf voor deze categorie. Een wijziging van de maatstaf maakt geen onderdeel uit van onderhavige wijziging van het Bbft 2019. Met ingang van 1 januari 2020 is de maatstaf voor deze categorie gespecificeerd en is ten aanzien van de maatstaf 'omzet' verduidelijkt dat het om omzet gaat die gerelateerd is aan de vergunningplichtige activiteiten. Daarnaast is verduidelijkt dat het niet om omzet gaat uit activiteiten in een ander land die niet onder toezicht van de AFM staan. Het gaat derhalve niet om de geconsolideerde omzet. Enkele partijen stellen vragen of 'omzet' een goede maatstaf is om de kosten evenredig onder de onder toezicht staande partijen te verdelen. Ze geven aan dat dit een te simplistisch beeld geeft van de activiteiten van de instellingen en vragen in hoeverre dit zich verhoudt tot de toezichtinspanningen. Daarbij is aangegeven dat vanuit 'regulatory perspective' wholesale markten veel minder toezichtintensief zijn dan markten met private investeerders. De heffingsmaatstaf wordt gebruikt om binnen een toezichtcategorie omvang, draagkracht en vergelijkbaarheid te weerspiegelen. Uit overleggen, ook met de sector, bleek dat de maatstaf 'omzet' het best passend was. Een ander alternatief is tijdens deze overleggen niet gevonden. De maatstaf staat los van de verhouding met toezichtinspanning. Dit is verwerkt in de procentuele aandelen per toezichtcategorie.

Verder is gevraagd naar een toelichting op de hoogte van de toezichtskosten van de AFM, met name in vergelijking met haar internationale tegenhangers. De vergelijking met andere landen geeft inzicht in de doorberekende toezichtkosten internationaal, maar de vergelijking is niet goed toepasbaar. De verschillende landen wijken zowel in de wijze waarop toezicht wordt gehouden als de doorberekening van toezichtkosten aan de sector van elkaar af. Daarnaast verschillen de populaties van de instellingen die onder toezicht staan, hetgeen ook tot verschillen in schaalvoordelen bij het toezicht leidt. Niettemin wordt bij het toezicht en de kosten daarvan ook gekeken naar het toezicht in andere landen en wordt waar mogelijk gezien of aanpassingen in het toezicht in Nederland nodig zijn. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de kosten van het toezicht op handelsplatformen vanaf 2021 structureel wordt verlaagd.

Tot slot is gewezen op het risico van ongelimiteerde heffingen en wordt gesuggereerd een 'plafond' per marktpartij in te stellen. Een plafond of vast bedrag zou meer zekerheid geven aan instellingen. Tegelijkertijd verhoudt dit zich niet goed tot het bestaande systeem van doorberekening. De toezichthouder moet op grond van haar begroting een deel van de kosten bij een toezichtcategorie ophalen. Het werken met plafonds zou er voor kunnen zorgen dat een bedrag niet wordt opgehaald en de overgebleven kosten vervolgens via het exploitatiesaldo bij alle andere instellingen komen te liggen. Het systeem als geheel moet ervoor zorgen dat de kosten niet disproportioneel worden. Zo wordt bij het vaststellen van de jaarlijkse heffingen gekeken of de toezichtkosten gedragen kunnen worden en kent de opbouw van de kosten in de regel een degressief karakter, hetgeen betekent dat de kosten naar mate een instelling groter is, relatief beperkter zijn. Jaarlijks wordt daarbij tevens gekeken naar een eventueel verschil met de heffingen in het voorafgaande jaar en in hoeverre een verschil uitlegbaar is. Voorspelbare en stabiele kosten zijn een belangrijkdoel bij de huidige systematiek van de doorberekening. Daarom zal in breder verband wel gezien worden welke mogelijkheden er zijn om meer zekerheid aan instellingen te bieden.

Overige opmerkingen

Tot slot is ten aanzien van de stijging voor de categorie accountantsorganisaties gevraagd hoe de



kosten evenredig over de grote en kleinere organisaties worden verdeeld en hoe dit zich verhoudt tot de overgang van het toezicht op niet OOB-controles naar de AFM als gevolg van de conclusies van de Commissie toekomst accountancysector. In dat verband is van belang om op te merken dat deze wijziging los staat van de beleidsmaatregelen ten aanzien van de accountancysector. Zodra de besluitvorming daarover is afgerond, waaronder de overgang van het toezicht op niet OOB-controles, zal bezien worden in welke mate dit van invloed is op de doorberekening van de toezichtkosten.

6. Voorhang

Een ontwerp van dit besluit is in het kader van voorhang aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. Dit heeft niet tot vragen geleid vanuit de Kamers.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Met dit onderdeel wordt de verdeling van de toezichtkosten van de AFM aangepast. Voor een toelichting op deze aanpassing wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

B

Dit betreft een technische wijziging. Het kopje was bij de vorige wijziging niet aangepast. Deze is nu in overeenstemming gebracht met de inhoud van de maatstaf.

C

Met deze wijziging wordt de maatstaf bij de categorie betaalinstanties aangepast. Naast provisie-inkomsten worden type betaaldienst en minimum omvang toetsingsvermogen toegevoegd als maatstaven. Met deze wijziging kan bij de verdeling van de toezichtkosten beter rekening gehouden worden met de samenstelling van deze categorie, die in de afgelopen periode diverser is geworden. Zodoende kan tot een eerlijkere verdeling van de kosten gekomen worden. Bij enkel het gebruik van provisie-inkomsten was het mogelijk om tussen activiteiten van instanties te schuiven met inkomsten waardoor de toezichtkosten anders uit zouden pakken. Dit kan voorkomen worden met deze combinatie van maatstaven. Het aan te houden minimum toetsingsvermogen sluit voor bepaalde activiteiten ook beter aan bij de aard van het toezicht dat DNB verricht.

Met de gekozen maatstaf kan tussen de verschillende betaaldiensten gedifferentieerd worden. Voor de verschillende betaaldiensten gelden afzonderlijke vergunningen. De omvang van de activiteiten van de verschillende betaaldienstverleners kan derhalve verschillen. Bovendien geldt met name voor de nieuwe betaaldiensten als het bijhouden van een huishoudboekje een beperkter verdienvermogen voor de dienstverlener.

De Minister van Financiën,