



Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen

Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum 14 augustus 2017

Onze ref. M28140517/1/10712704

Betreft: Consultatie Herziening Wet bekostiging financieel toezicht

Zeer geachte mevrouw, mijnheer,

De Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen ("**VEVO**"), kort gezegd de vereniging van beursgenoteerde ondernemingen in Nederland, heeft kennis genomen van het consultatiedocument met betrekking tot het wetsvoorstel voor de herziening van de Wet bekostiging financieel toezicht, en de daarmee gepaard gaande uitnodiging om de visie van belanghebbenden te vernemen. De VEVO, waarvan de leden zo'n 90% van de waarde van beursgenoteerde ondernemingen genoteerd aan Euronext vertegenwoordigen, geeft graag gevolg aan die uitnodiging. Wij begrijpen dat het doel van het wetsvoorstel is om de opzet van de Wet bekostiging financieel toezicht te herzien om in de toekomst de kostenverdeling voortvarender aan te laten sluiten bij de toezichtpraktijk.

1 OVERHEIDSBIJDRAGE AAN KOSTEN VOOR FINANCIËEL TOEZICHT

In de toelichting is aangegeven dat de overheidsbijdrage aan de bekostiging van het toezicht in 2015 is komen te vervallen en dat daar inhoudelijk geen wijzigingen in worden voorgesteld. Vooropgesteld zij dat wij er begrip voor hebben dat marktpartijen zelf mede moeten bijdragen aan de financiering van het goed functioneren van de markt. Sterker nog, voor goed toezicht zijn ondernemingen ook graag bereid een bijdrage te leveren, omdat alle betrokken partijen gebaat zijn bij een goed werkende en eerlijke markt. Zoals wij reeds eerder hebben betoogd, menen wij echter dat het volledig doorberekenen van die kosten aan de sector het doel wel voorbij schiet en niet zonder meer evenwichtig is. De AFM (en

DNB) zijn toezichthouders die om redenen van algemeen belang zijn ingesteld. Zoals de AFM zelf ook stelt, maakt zij zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten, waarmee zij bijdraagt aan een duurzaam financieel welzijn in Nederland. Dat is derhalve een belang van de Nederlandse samenleving als geheel.

Het lijkt ons daarom passend dat toch in ieder geval een substantieel deel van de kosten van het toezicht uit publieke middelen zou worden gefinancierd. Daarbij is ook een factor van belang dat de situatie in Nederland en de daarmee gepaard gaande kosten niet zou moeten afwijken van het buitenland teneinde de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland niet negatief te beïnvloeden.

Een financiering van een percentage uit publieke middelen zal er mede aan bijdragen dat ook aan de zijde van de overheid de ontwikkeling van de uitgaven door de toezichthouder direct zichtbaar zal zijn en er een belang zal bestaan om die kosten te beperken en de efficiency van het toezicht te bevorderen. Dat laatste is mede nuttig omdat kosten een neiging hebben eerder toe- dan af te nemen. Juist ondernemingen zijn zich van dat risico meer dan bewust. Dat noodzaakt bij ondernemingen, maar hetzelfde geldt ook vast voor de toezichthouder, tot scherpe budgetten. In de door de VEUO als meest gewenst beschouwde situatie bekostigen ondernemingen en de overheid toezichthouders zoals de AFM en kunnen zij vertrouwen op een scherpe begrenzing aan de budgetten en op incentives om toezicht zo effectief, efficiënt en transparant mogelijk te laten verlopen.

De discussie over dit onderwerp wordt reeds meerdere jaren gevoerd. Belangwekkend hierbij is ook het in 2014 door een interdepartementale werkgroep (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken) gepresenteerde [rapport "Maat houden 2014"](#). Dit rapport stelt een kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten. Het algemene uitgangspunt dat daarbij wordt gehanteerd is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Uitzonderingen op dit beginsel kunnen gelegen zijn in het profijtbeginsel en het "veroorzaker betaalt"-beginsel. Beide beginselen zijn echter in deze context niet van toepassing omdat het profijt van het toezicht nu juist gelegen is in het algemeen belang van vertrouwen in financiële markten en het zeker ook niet de sector als zodanig is die de kosten veroorzaakt, maar slechts bepaalde participanten en toetreders.

Meest recentelijk kwam dit onderwerp ook weer aan bod toen de Raad van State een [advies](#) publiceerde over de doorberekening van kosten door het Ministerie van Economische Zaken aan het bedrijfsleven. Kamerleden hadden kritische vragen gesteld over de grondslag voor de doorberekening van toezichtkosten door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), mede gelet op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. In haar advies onderschrijft de Raad van State nogmaals het uitgangspunt van Maat houden 2014 dat de kosten van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden voldaan, omdat wetgeving wordt opgesteld vanuit een algemeen belang en de handhaving ervan dus ook een algemeen belang dient. Toezicht is niet in de eerste plaats van belang voor het individu of voor de groep, maar voor de maatschappij als geheel. Toezicht wordt ook uitgeoefend als er niet om wordt gevraagd.

In reactie daarop heeft het kabinet in een [brief](#) aan de Tweede Kamer gesteld dat in het merendeel van de gevallen bij een beslissing op basis van de in Maat Houden 2014 neergelegde uitgangspunten in ieder geval een deel van de kosten van toezicht op de naleving worden betaald uit de algemene middelen. Zij het dat op een bepaald terrein, in een concreet geval, volledige doorberekening van de toezichts- en handavingskosten in de rede kan liggen. Ter illustratie wordt daarbij gerefereerd aan de onderhavige Wet bekostiging financieel toezicht. Volgens het Kabinet worden sinds 1 januari 2015 de bedoelde toezichtkosten van DNB en de AFM volledig doorberekend aan de sector met als rechtvaardiging dat de kosten van het toezicht uit de algemene middelen moeten worden betaald omdat sprake zou zijn van groeps- of systeemprofijt.

Ons inziens ontbreekt daarvan echter een overtuigende onderbouwing van die stelling. In de [Memorie van Toelichting](#) werd destijds gesteld dat "*De voorgenomen afschaffing van de overheidsbijdrage aan de toezichtkosten op de financiële markten is ingegeven door het feit dat een afgesloten groep in hoge mate profijt heeft van het toezicht.*" Dat de sector daar in verhouding tot het algemeen belang in hoge mate profijt van heeft, wordt verder niet onderbouwd en is wellicht ook niet aanstonds evident. Het lijkt ook geen rechtvaardiging te bieden dat de kosten van toezicht gelet op het algemeen belang van goed functionerende financiële markten volledig worden afgewenteld op de sector. Voor ondernemingen kan dat goed worden geïllustreerd aan de hand van het in het Nederlandse vennootschapsrecht bepalende 'stakeholdermodel'. De gedachte daarbij is dat het bestuur van een vennootschap, evenals de raad van commissarissen, mede het belang van alle bij de vennootschap betrokkenen in oenschouw neemt. In het verlengde daarvan bepaalt de Corporate Governance Code

voor beursondernemingen dat de vennootschap daarbij dient te streven naar het creëren van waarde op de lange termijn voor alle stakeholders. Met dit richtsnoer wordt gewaarborgd dat voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de stakeholders. Stakeholders zijn de groepen en individuen die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of er door worden beïnvloed, zoals werknemers, aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers en andere belanghebbenden.¹ Al deze stakeholders hebben profijt van een goed functionerende markt. Zoals hiervoor ook al tot uitdrukking kwam, is toezicht niet in de eerste plaats van belang voor het individu of voor de groep, maar voor de maatschappij als geheel.

2 EUR 2,5 MLN BOETES EN DWANGSOMMEN

In het verlengde van het voorgaande, plaatsen wij ook kanttekeningen bij de in artikel 11 Wbft opgenomen bepaling die er in voorziet dat eventuele inkomsten uit boetes en dwangsommen slechts tot een bedrag van EUR 2,5 miljoen worden gebruikt voor de bekostiging van de toezichthouders en al het meerdere dat via boetes en dwangsommen wordt verkregen, wordt afgedragen aan de Staat. Gezien het voorgaande achten wij dat niet goed begrijpelijk als de kosten wel geheel voor rekening van de sector zouden worden gebracht. Als er enerzijds voor wordt gekozen om de overheid niet te laten bijdragen aan de financiering van het toezicht, ligt het niet voor de hand dat eventuele opbrengsten uit dwangsommen e.d. wél aan de Staat toekomen.

3 GEWIJZIGDE VORMGEVING VAN DE WETTELIJKE REGELING EN DE WAARBORGEN VOOR MARKTPARTIJEN

De voorgestelde opzet van de Wbft is zo opgezet dat slechts de begrotings- en verantwoordingscyclus en de uitgangspunten voor de doorberekening van de kosten in de wet worden geregeld. Daarnaast is voorzien dat de uitwerking van de vergoeding van de kosten bij lagere regelgeving wordt vastgesteld i.e. bij ministeriële regeling (als het gaat om kosten voor eenmalige handelingen) en algemene maatregel van bestuur (als het gaat om kosten voor doorlopend toezicht). Wij hebben begrip voor het argument dat de huidige wetssystematiek te inflexibel is gebleken. Een belangrijke zorg met betrekking tot deze systematiek is evenwel dat wanneer de uitwerking van de vergoeding van de kosten volledig bij lagere regelgeving is vastgesteld, de positie van marktpartijen niet voldoende gewaarborgd is. Dat klemmt te meer als de kosten volledig of voor een zeer groot

¹ Zie onder meer ook de Nederlandse Corporate Governance Code die dat begrip nader omschrijft.

deel door de marktpartijen zélf moeten worden gedragen. Wij dringen er derhalve nadrukkelijk op aan dat deze regelingen in ieder geval nadere waarborgen zullen bevatten teneinde marktpartijen in staat te stellen bij de vaststelling daarvan betrokken te zijn. Over de aard en vorm daarvan denken wij graag mee en houden wij ons graag beschikbaar voor overleg.

Wij danken u voor uw aandacht hiervoor en zijn graag beschikbaar om eventuele vragen of opmerkingen naar aanleiding daarvan nader met u te bespreken.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Harm-Jan de Kluiver'.

Harm-Jan de Kluiver
Algemeen Secretaris VEEO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Myrtle Grondhuis'.

Myrtle Grondhuis
Adjunct Secretaris VEEO