

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van
tot wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband
met de invoering van een heffingsreserve en een nieuwe maatstaf voor
handelsplatformen, alsmede uitbreiding van het accountancytoezicht**

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën, gedaan mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van [• ...], [• kenmerk], directie Financiële Markten;

Gelet op de artikelen 8a, eerste lid, en 15, vierde lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [•...], nr. [•...]);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën, uitgebracht mede namens Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van [• ...], [• kenmerk], directie Financiële Markten;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

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

A

In artikel 6, derde lid, wordt "€ 2,5 miljoen" vervangen door "€ 4,5 miljoen".

B

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a. Maximale hoogte reserve en toerekening reserve

1. De maximale hoogte van de reserve, bedoeld in artikel 8a van de wet, bedraagt € 5 miljoen.
2. Een verzoek om toestemming voor inzet van de reserve bevat de reden voor inzet, het bedrag dat ten laste van de reserve komt en de toezichtcategorieën waaraan dit bedrag ten goede komt.

3. De Autoriteit Financiële Markten kan de reserve inzetten na toepassing van de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid.
4. De Nederlandsche Bank kan de reserve inzetten na toepassing van de artikelen 6, tweede en derde lid, en 8, eerste lid.

C

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel A komt te luiden:

A. Toezichtcategorieën en procentuele verdeling

Toezichtcategorie	Percentage (in %)
Aanbieders van krediet	4,5
Accountantsorganisaties	16,5
Adviseurs en bemiddelaars	13,5
Afwikkelondernemingen, betaalinstanties en elektronischgeldinstellingen	0,1
Banken en clearinginstellingen	18,8
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)	16,6
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	1,5
Centrale effectenbewaarinstellingen	0,4
Centrale tegenpartijen	0,3
Effectenuitgevende instellingen: markt	7,2
Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving	4,3
Financiële infrastructuur: marktexploitanten, exploitanten van een MTF, OTF of een georganiseerde handelsfaciliteit, datarapporteringsdienstverleners, beheerders van benchmarks en securitisatiepartijen	3,5
Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen	3,3
Verzekeraars: leven en pensioen	7,0
Verzekeraars: schade niet zijnde zorg	2,2
Verzekeraars: zorg	0,4

2. In onderdeel B, onder 12, wordt in de kolom Maatstaven, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. Marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen die ten eerste zijn genoteerd aan de door deze persoon geëxploiteerde markten, uitgedrukt als percentage van de totale marktkapitalisatie.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van artikel I, onderdelen A en B, dat in werking treedt op het tijdstip waarop artikel II, onderdeel B, van de Wijzigingswet financiële markten 2022 in werking treedt.

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

De Minister van Financiën,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Dit besluit bevat enige wijzigingen in de Besluit bekostiging financieel toezicht 2019. Het betreft de nadere invulling van de nieuw geïntroduceerde mogelijkheid tot het aanhouden van een heffingsreserve, de wijziging van de procentuele verdeling voor de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in verband met veranderingen in het accountancytoezicht, en een nieuwe maatstaf voor de heffingen bij handelsplatformen. In de volgende paragrafen worden de wijzigingen ieder afzonderlijk toegelicht.

§ 2. Nadere regels heffingsreserve

Om de stabiliteit van de heffingen van de toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de AFM te vergroten, heeft de Wijzigingswet financiële markten 2022 een aantal instrumenten in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) geïntroduceerd die fluctuaties in de heffingen als gevolg van incidentele kosten tegen kunnen gaan. Met deze wijziging hebben de toezichthouders onder andere de mogelijkheid gekregen tot het vormen van een reserve voor het opvangen van kosten als gevolg van incidentele situaties. Enkele aspecten van de heffingsreserve worden in dit besluit uitgewerkt. Het besluit regelt de maximale hoogte van de reserve, de wijze waarop deze aan de onder toezicht staande personen kan worden toegerekend, en het moment waarop de toerekening plaatsvindt.

Om grote fluctuaties in de doorberekende toezichtskosten als gevolg van incidentele situaties te dempen, kunnen de toezichthouders de heffingsreserve inzetten. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met nieuwe wettelijke taken waarvoor de toezichthouders voorbereidingskosten moeten maken, terwijl de betreffende instellingen nog niet onder toezicht staan of nog geen profijt hebben van dit toezicht. Ook kunnen onvoorziene kostenfluctuaties ontstaan uit de toetreding of het vertrek van grote of een groot aantal veel instellingen, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de Brexit is gebeurd.

Uit de systematiek van de Wbft 2019 vloeit voort dat de rekening voor het doorlopend toezicht in enig jaar bestaat uit – kort gezegd – het totaal van de begrote kosten voor het desbetreffende jaar en het exploitatiesaldo over het voorafgaande jaar.¹ De introductie van de heffingsreserve heeft gevolgen voor die systematiek. De toezichthouders kunnen bij de totstandkoming van de jaarrekening (respectievelijk verantwoording) kiezen om een bedrag, afkomstig uit de opbrengsten uit boetes en dwangsommen, aan de reserve toe te rekenen (te 'vullen'). Indien de reserve wordt gevuld, vloeien deze opbrengsten niet in het exploitatiesaldo en kan het dus in het daaropvolgende jaar niet rechtstreeks naar de ondertoezichtstaande instellingen terugvloeien. Daarnaast kan de toezichthouder in enig jaar kiezen om bij de totstandkoming van de jaarlijkse regeling de heffingsreserve in te zetten. Dit bedrag

¹ De mogelijkheid van spreiding van het exploitatiesaldo op grond van artikel 12a van de Wbft 2019 blijft in deze alinea buiten beschouwing.

maakt dan geen onderdeel uit van de kosten die de toezichthouder in rekening brengt voor het doorlopend toezicht (artikel 15, tweede lid, onderdeel c, Wbft 2019).

Volgens artikel 8a, derde lid, Wbft 2019 mag de toezichthouder jaarlijks maximaal € 4,5 miljoen van de opbrengsten uit boetes en dwangsommen aan de reserve toerekenen. Daarnaast geldt een maximale hoogte van de reserve, dat in dit besluit wordt vastgesteld op € 5 miljoen. Voor dit maximum is gekozen omdat hiermee aanzienlijke incidentele kosten of voorbereidingskosten kunnen worden opgevangen. Tegelijkertijd voorkomt dit maximum dat de opbrengsten uit boetes en dwangsommen onnodig worden opgepot en niet rechtstreeks naar de sector terugvloeien.

Als een toezichthouder de reserve wil inzetten, dient hij daarvoor een verzoek in bij de Ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij vermeldt hij de hoogte van het ingezette bedrag en geeft hij aan of de reserve wordt ingezet om kosten te dekken van alle of van specifieke toezichtcategorieën. Die keuze wordt ingegeven door de reden waarvoor de reserve wordt ingezet. Indien een incidentele gebeurtenis ervoor zorgt dat de toezichtkosten voor een specifieke categorie disproportioneel stijgen, dan kan de heffingsreserve worden ingezet om de bijkomende lasten voor die categorie op te vangen. Betreft het daarentegen onvoorziene overhead- of voorbereidingskosten die alle toezichtcategorieën naar evenredigheid raken, dan kan de heffingsreserve worden gebruikt om deze kosten voor alle toezichtcategorieën te dekken.

§ 3. Intensivering accountancytoezicht

In dit besluit worden de percentages voor het accountantstoezicht verhoogd in het kader van de overheveling van het niet-OOB-toezicht en de intensivering van het OOB-toezicht. In reactie op het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta) kondigde het kabinet aan dat het toezicht op de accountantsorganisaties die geen controles bij organisaties van openbaar belang verrichten (het niet-OOB-toezicht), feitelijk door de AFM zal worden uitgevoerd.² Bij de vaststelling van het kostenkader 2021–2024 is een ingroeipad voor de overheveling van dit toezicht opgenomen.³ Per 1 januari 2022 voert de AFM dit toezicht feitelijk uit, en in de vorige wijziging van het Bbft 2019 is de procentuele verdeling naar aanleiding daarvan aangepast.⁴ In dit besluit worden de percentages aangepast aan de volgende stap in het ingroeipad (per 2023).

Een andere beleidswijziging naar aanleiding van het rapport van de Cta is de intensivering van het toezicht op accountantsorganisaties die wel controles bij organisaties van openbaar belang uitvoeren (het OOB-toezicht). Op 2 februari 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit dat de intensivering van het OOB-toezicht start per 1 januari 2022 en een ingroeipad kent van drie jaar.⁵ Deze Kamerbrief is na het aftreden van het vorige kabinet controversieel verklaard, waardoor de intensivering

² Dit toezicht werd eerder door de NBA en de SRA uitgevoerd. Zie de brief van de Minister van Financiën van 20 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 33977, nr. 29.

³ Brief van de Minister van Financiën van 18 september 2020, Kamerstukken II 2020/21, 33957, nr. 33.

⁴ Stb. 2021, 614.

⁵ Brief van de Minister van Financiën van 2 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 33977, nr. 36.

vertraging heeft opgelopen. Tijdens de Kamerbehandeling zijn geen fundamentele bezwaren geuit tegen deze verhoging, zodat de intensivering van het OOB-toezicht naar verwachting per 1 januari 2023 kan starten.⁶

Naar aanleiding van de overheveling van het niet-OOB-toezicht en de intensivering van het OOB-toezicht wordt de procentuele verdeling over de toezichtcategorieën voor de AFM herzien. Het te heffen percentage voor accountantsorganisaties wordt met 1,7 procentpunt verhoogd. Als gevolg van deze verhoging dalen de heffingspercentages van enkele andere categorieën. Dit betekent niet dat deze categorieën minder zullen gaan betalen, omdat de begroting van de AFM hoger zal zijn, in lijn met het nieuwe kostenkader.

§ 4. Heffingssystematiek handelsplatformen

De kosten voor het doorlopend toezicht worden op grond van de Wbft 2019 volledig doorberekend aan de sector. De tarieven voor de individuele partijen worden bepaald op basis van verschillende maatstaven. Voor de handelsplatformen (in de categorie Financiële infrastructuur) werd dit aandeel de afgelopen jaren berekend aan de hand van de omzet van de ondertoezichtstaande partijen. Zij betaalden een basistarief vermeerderd met een variabel gedeelte, dat werd berekend aan de hand van een progressief schijvensysteem en hun omzet.

In sommige andere landen wordt niet gewerkt met variabele tarieven op basis van omzet, maar met een serie trapsgewijs oplopende vaste tarieven (trappen). Per trap wordt een boven- en ondergrens gedefinieerd aan de hand van een of meerdere maatstaven; alle partijen binnen die grenzen betalen hetzelfde tarief. Gebleken is dat een dergelijk getrappt systeem ook in Nederland een verbetering in de voorspelbaarheid en stabiliteit van de heffingen kan brengen.

De AFM zal in 2022 de heffingen in rekening brengen aan de handelsplatformen op basis van deze getrapte vaste tarieven. De trappen worden begrensd door omzeldrempels, waarbij drie tarieven worden gehanteerd: de S-, M-, en L-trap. Het tarief dat handelsplatformen betalen blijft daardoor – net als onder het huidige systeem – afhankelijk van hun draagkracht. Doordat het voor handelsplatformen op voorhand duidelijker is welke vaste tarieven zij in de verschillende trappen betalen, worden de heffingen naar verwachting stabiel en beter voorspelbaar. Daarnaast zijn de tarieven niet langer evenredig aan de omzet van partijen, zodat ze – behoudens overschrijding van de omzeldrempels – minder fluctueren. Voor deze wijziging in de heffingssystematiek is geen wijziging van dit besluit nodig: de omzeldrempels en tarieven worden in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2022 vastgelegd.

Er zijn zowel in Nederland geregistreerde handelsplatformen die voornamelijk markten exploiteren in Nederland als platformen die vooral in het buitenland actief zijn. De AFM besteedt een aanzienlijk deel van haar toezichtinspanningen aan het toezicht op de Nederlandse markten. De verwachting is dat een trappensysteem waarbij de grenzen

⁶ Commissiedebat Accountancy van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van 30 maart 2022.

alleen op basis van omzet worden bepaald, niet volledig recht doet aan de toezichtinspanningen op basis van de huidige toezichtpopulatie. Daarom wordt in dit besluit een nieuwe maatstaf voor de handelsplatformen geïntroduceerd, die een indicatie geeft van het belang van het platform voor de Nederlandse markt. Daarmee kan een onderscheid worden gemaakt tussen de ondernemingen met de hoogste draagkracht in het licht van de gevestigde toezichtinspanningen. Dit sluit aan bij het profijtbeginsel, een van de uitgangspunten van het Nederlandse bekostigingssysteem.⁷ Het kabinet is van plan om in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2023 een XL-trap op basis van de nieuwe maatstaf te introduceren, waarmee een onderscheid wordt gemaakt tussen de naar omzet grootste partijen.

§ 5. Uitvoerbaarheid

Dit besluit is in nauwe samenspraak met de AFM en DNB tot stand gekomen. Zij hebben te kennen gegeven de wijzigingen uitvoerbaar te achten.

§ 6. Consultatie

PM

§ 7. Voorhang

De wijzigingen met betrekking tot de maatstaf voor handelsplatformen en de intensivering van het accountantstoezicht zijn in lijn met de Wbft 2019 voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. PM

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Bbft 2019)

A (artikel 6)

In artikel 11 van de Wbft 2019 is geregeld dat de toezichthouders de opbrengsten uit dwangsommen en bestuurlijke boetes boven een bepaald bedrag afdragen aan de Staat. Tot dat bedrag vloeien de opbrengsten op grond van dit besluit terug naar de sector. Het bedrag in artikel 6 is verhoogd naar € 4,5 miljoen, zodat het overeenstemt met de verhoging van het bedrag in de Wijzigingswet financiële markten 2022.

B (artikel 6a)

Het nieuwe artikel 6a is een uitwerking van de heffingsreserve die met de Wijzigingswet financiële markten 2022 in de Wbft 2019 is opgenomen, en is gebaseerd op de artikelen 8a, eerste lid, en 15, vierde lid, van die wet. Het eerste lid van het voorgestelde artikel stelt het maximum van de reserve vast op € 5 miljoen. Omdat de reserve gevuld wordt met de opbrengsten uit boetes en dwangsommen is een maximumbedrag noodzakelijk.

⁷ Zie ook het rapport Maat houden 2014 (Stcrt. 2014, 16734).

Daarmee wordt voorkomen dat deze opbrengsten niet langer naar de sector terugvloeien krachtens artikel 8 van de Wbft 2019. Met het gekozen maximum kunnen aanzienlijke fluctuaties in de kosten als gevolg van incidentele gebeurtenissen worden opgevangen.

Het tweede lid schrijft voor dat de toezichthouder, als deze besluit een verzoek tot inzet van de reserve aan de Ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor te leggen, moet bepalen aan welke toezichtcategorieën het ingezette bedrag ten goede komt. De reserve kan worden gebruikt om kosten te dekken van alle toezichtcategorieën of van specifieke categorieën. De toezichthouder moet dit besluit nemen op basis van de reden waarvoor de reserve wordt ingezet. Een incidentele kostenpost als onvoorziene bedrijfsvoeringskosten zal alle categorieën financieel raken, zodat de reserve kan worden ingezet om alle categorieën te ontlasten. Wanneer de toezichthouder echter kosten maakt die op basis van de bekostigingssystematiek aan een specifieke categorie moeten worden doorberekend, dan kan de reserve worden ingezet om die categorie te ontlasten. Het is niet uitgesloten dat de reserve wordt ingezet om verschillende redenen. In dat geval kan de reserve op meerdere manieren worden ingezet: deels om alle, deels om een of meer specifieke categorieën te ontlasten. De toezichthouder vermeldt in het verzoek eveneens het bedrag dat in dat jaar ten laste van de reserve komt.

Het derde en vierde lid bepalen op welk moment in de berekening de reserve kan worden ingezet. De toezichthouders moeten eerst bepalen hoeveel de toezichtcategorieën in een jaar volgens de normale systematiek verschuldigd zijn, voordat zij de reserve inzetten. Op die manier kan de reserve, indien nodig, gericht worden ingezet. De AFM kan de reserve inzetten na het toerekenen van het exploitatiesaldo uit het voorafgaande jaar – waarin ook de eventuele toerekening aan de reserve in dat jaar is verdisconteerd – en de begrote kosten van het doorlopend toezicht aan de toezichtcategorieën.⁸ DNB kan de reserve inzetten na toerekening van het exploitatieverschil, het verhoudingsgewijs toerekenen van de opbrengsten uit boetes en dwangsommen, en het toerekenen van de kosten van het doorlopend toezicht. Doordat de inzet van de reserve de laatste stap in de totstandkoming van de jaarlijkse bedragen is, wordt duidelijk welke fluctuaties in de kosten met de inzet worden opgevangen.

C (bijlage 1, onderdeel A)

De procentuele verdeling onder de toezichtcategorieën voor de AFM wordt opnieuw vastgesteld naar aanleiding van wijzigingen in het accountancytoezicht (zie verder paragraaf 3 van de algemene toelichting).

D (bijlage 1, onderdeel B)

Door de toetreding van een aantal handelsplatformen die vooral in het buitenland actief zijn, is gebleken dat tarieven op basis van omzet niet altijd resulteren in een accurate vertegenwoordiging van de toezichtinspanningen van de AFM (zie paragraaf 4 van de

⁸ Bij de toerekening van het exploitatiesaldo over het voorafgaande jaar kan sprake zijn van het vullen van de reserve op grond van artikel 15, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2°, Wbft 2019.

algemene toelichting). Daarom wordt een nieuwe maatstaf geïntroduceerd. Partijen worden eerst in de trappen S, M, en L/XL ingedeeld op basis van hun omzet in het afgelopen jaar. Deze verdeling op basis van omzet weerspiegelt de draagkracht van de betrokken ondernemingen. Daarna wordt, voor ondernemingen met een omzet boven de L-grens, een onderscheid gemaakt tussen de trappen L en XL op basis van de nieuwe maatstaf onder c. De maatstaf ziet op de verhouding tussen:

- de marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen die ten eerste zijn genoteerd aan de door deze persoon geëxploiteerde markten; en
- de totale marktkapitalisatie van Nederlandse genoteerde aandelen op de primaire markten binnen deze toezichtcategorie.

Het gaat hierbij alleen om ten eerste noteringen. Secundaire noteringen aan de door deze persoon geëxploiteerde markten spelen onder deze maatstaf geen rol.

In de Regeling bekostiging financieel toezicht 2023 zal een XL-trap worden opgenomen, die begrensd wordt door de omzet op basis van de L-grens en een nader te bepalen invulling van de nieuwe maatstaf. Deze nieuwe maatstaf zal dus worden gebruikt om te differentiëren tussen de ondernemingen met de hoogste draagkracht op basis van de geveerde toezichtinspanningen van de AFM. In de praktijk is het vooralsnog onwaarschijnlijk dat een ander platform dan Euronext Amsterdam in deze categorie komt te vallen.

ARTIKEL II (Inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Voor de uitwerking van de heffingsreserve geldt een afwijking. Het kabinet streeft ernaar om dit onderdeel tegelijk met de wijzigingen van de Wbft 2019 in de Wijzigingswet financiële markten 2022 in werking te laten treden, waarbij eveneens een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 wordt beoogd. In dat geval kunnen de toezichthouders bij de totstandkoming van de verantwoording over 2022, die in het eerste kwartaal van 2023 wordt vastgesteld, voor het eerst de reserve vullen met de opbrengsten uit boetes en dwangsommen.

De Minister van Financiën,