

# Conceptwetsvoorstel wijziging boetestelsel financiële wetgeving gewogen

P.C. Verloop en A.R. Hartmann<sup>39</sup>

## 1 Inleiding

De Minister van Financiën, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Buitenlandse Zaken hebben via de website van het ministerie van Financiën een conceptwetsvoorstel tot Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht, en enige andere wetten opgenomen regels ter zake van het opleggen van bestuurlijke boetes (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving) doen publiceren.<sup>40</sup> In de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt verwezen naar de Boetenota<sup>41</sup> waarin een integrale wijziging van het boetestelsel in de financiële wetgeving werd aangekondigd. Die wijziging van het boetestelsel is in de ogen van de ministers noodzakelijk omdat de bestuurlijke boetes proportioneel moeten zijn aan de overtreding om een afschrikwekkende werking te hebben. Een tweetal voorbeelden kan deze vermeende noodzaak onderstrepen.

Op 19 december 2005 deed ABN AMRO een persbericht uitgaan waarin werd aangekondigd dat De Nederlandsche Bank, de US Federal Reserve Board, de US Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), de Office of Financial Crime Network (FinCEN), de State of Illinois Department of Financial and Professional Regulation en de Professional Regulation en de New York State Banking Department bekend hadden gemaakt dat zij ABN AMRO een sanctie in de vorm van een aanwijzing en een boete hadden opgelegd. Het ging om een boete van USD 75 mln. Daarnaast was ABN AMRO overeengekomen een vrijwillige gift te doen van USD 5 miljoen ten behoeve van de Illinois Bank Examiners' Education Foundation. ABN

---

39 Paul Verloop en Arthur Hartmann zijn beide verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, respectievelijk als wetenschappelijk docent en directeur van het ECPS en als universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht.

40 Het gaat hier dus om een wetsvoorstel dat nog niet als Kamerstuk is gepubliceerd. De drie ministers hebben de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving gepubliceerd vooruit lopend op de consultaties die ten aanzien van dit wetsvoorstel nog dienen plaats te vinden. Zodra deze consultaties, waaronder het advies van de Raad van State, door de ministers zijn verkregen, zal het wetsvoorstel, al dan niet in gewijzigde vorm, kunnen worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

41 Kamerstukken II, 2004-2005, 30 125, nr. 2.

AMRO werd beboet vanwege tekortkomingen in het US dollar clearing center van de bank in New York en overtredingen van de regels van de OFAC in het kantoor van de bank in Dubai.<sup>42</sup> Het ging hierbij om betalingen in dollars aan klanten uit Libië en Iran. Betalingen vanuit en naar deze landen (met name Iran en Libië) mogen alleen in de VS worden verwerkt als voldaan is aan bepaalde verplichtingen zoals geformuleerd door de OFAC.

In datzelfde jaar verloor ABN AMRO de bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) aangespannen zaak tegen de door de Autoriteit Financiële Markten opgelegde bestuurlijke boete wegens overtreding van artikel 35 van het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 juncto artikel 32 van de Nadere Regeling toezicht effectenverkeer 1999 (NR 1999). ABN AMRO kreeg wegens het creëren van een misleidende voorstelling van zaken met betrekking tot de handel in aandelen World Online een boete opgelegd van € 9.075.<sup>43</sup>

Weliswaar zijn beide zaken niet goed vergelijkbaar, het verschil in opgelegde boete springt onmiddellijk in het oog. In deze bijdrage zal het conceptwetsvoorstel Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving kritisch tegen het licht worden gehouden. In paragraaf 2 volgt een beschrijving van de veranderingen die met het conceptwetsvoorstel worden beoogd, waarna kort het conceptwetsvoorstel van commentaar zal worden voorzien in paragraaf 3. Daarna zal in paragraaf 4 de verhouding tussen het wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht voor het voetlicht worden gebracht. Paragraaf 5 gaat kort in op de toerekening van overtredingen aan rechtspersonen en de mogelijkheden om de maximale boeteoplegging te verminderen. In de zesde paragraaf zal een aantal mogelijke praktische implicaties van het wetsvoorstel worden geschetst waarna wordt afgesloten met een korte conclusie.

## 2 Wetsvoorstel

De aanleiding voor het conceptwetsvoorstel Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving is gelegen in de Nota Boetestelsel in financiële wetgeving (hierna: Boetenota).<sup>44</sup> In de Boetenota werd onder meer uiteengezet dat bestuurlijke boetes proportioneel moeten zijn aan de overtreding willen zij een afschrikwekkende werking hebben. Daartoe is een vergelijkend onderzoek uitgevoerd waaruit is gebleken dat de in Nederland mogelijk op te leggen boetes 'aan de lage kant zijn in vergelijking met de onderzochte landen'.<sup>45</sup> Het absolute wettelijke maximum bedraagt ca. € 900.000, maar in de praktijk kan een boete van maximaal € 450.000 worden opgelegd. Daar-

---

42 <http://www.abnamro.com/pressroom/releases/2005/2005-12-19-nl-r.jsp>.

43 College van Beroep voor het bedrijfsleven, 28 juli 2005, LJN: AU1360.

44 Kamerstukken II, 2004-2005, 30 125, nr. 2.

45 Conceptmemorie van Toelichting p.1. Er wordt gerefereerd aan Kamerstukken II, 2004-2005, 30 125, nr. 2, p. 5 en 6.

mee doet de maximaal op te leggen boete volgens de betrokken ministers de grote instellingen te weinig pijn. Verhoging van het maximumbedrag is aldus gewenst ten einde een grotere afschrikwekkende werking te creëren en de boetes voor grote ondernemingen meer voelbaar te maken.

In het conceptwetsvoorstel worden derhalve fors hogere maximumboetes op overtredingen gesteld. Het gaat daarbij onder andere om overtredingen van de Sanctiewet 1977, de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Wet op het financieel toezicht, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet toezicht trustkantoren. Zo wordt het bedrag van de bestuurlijke boete inzake overtredingen van de Sanctiewet 1977 per overtreding maximaal € 2.000.000.<sup>46</sup> Daarnaast wordt een bijkomende mogelijkheid geschapen voor die gevallen waarin het door de overtreding behaalde voordeel meer dan € 2.000.000 bedraagt. In die gevallen kan een maximale boete worden opgelegd van ten hoogste tweemaal het bedrag van het behaalde voordeel met een maximum van € 10.000.000. Dat is een bedrag dat aanzienlijk hoger ligt dan de thans mogelijke maximale geldboetes.

Naast de effectiviteit van de hoogte van de op te leggen boete wordt in de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel aangegeven dat het huidige boetestelsel eveneens te weinig mogelijkheden biedt om rekening te houden met alle relevante omstandigheden van het geval.<sup>47</sup> Het huidige stelsel van beboeting kent vijf categorieën. Hierdoor wordt per overtreding de beoordelingsruimte tot vaststelling van de precieze hoogte van de boete door de wetgever ingeperkt. Een klacht is daarbij dat weinig discretionaire ruimte overblijft voor toezichthouders om rekening te kunnen houden met de omstandigheden van het geval. Met andere woorden; het ontbreekt aan flexibiliteit binnen de boetesystematiek, waardoor boeteverhogende en -verlagende factoren te weinig doorwerking vinden bij de vaststelling van de boete. Zo kan thans onvoldoende rekening worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid, eventuele recidive, de ernst en duur van de overtreding en het door de overtreding wederrechtelijk verkregen voordeel.

In het Besluit bestuurlijke boete financiële sector dat aan het conceptwetsvoorstel uitwerking geeft, wordt nader invulling gegeven aan de nieuwe systematiek van de wetgeving. De verhoging van de flexibiliteit van het systeem wordt bewerkstelligd door een ruimere discretionaire ruimte te creëren bij het vaststellen van het bedrag van de bestuurlijke boete. Gekozen is om het aantal boetecategorieën te beperken tot drie. Hierdoor wordt de ruimte voor toezichthouders tot het vaststellen van de precieze hoogte van de op te leggen boete per overtreding impliciet verruimd.

De eerste boetecategorie behelst de huidige eerste en tweede boetetarieven. Het gaat daarbij om de minst ernstige overtredingen zoals het niet (tijdig) aanleveren van rapportageverplichtingen, het niet (tijdig) aanleveren van gegevens en informatie aan

---

46 In paragraaf 4 zal een aantal voorbeelden van de voorgestelde maximale boetes worden uitgewerkt.

47 MvT Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving, p.1.

de toezichthouders, het niet (tijdig) voldoen aan de medewerkingsplicht, het niet (tijdig) voldoen aan aanwijzingen, voorschriften of beperkingen door de toezichthouder gesteld. De Minister geeft aan dat de pakkans voor dit soort overtredingen relatief hoog en het mogelijk te behalen voordeel vrij gering is. Om die reden vallen genoemde overtredingen in de categorie lichtste overtredingen. Daarnaast kennen deze overtredingen het karakter van verzuim-overtredingen, waarvoor, weer volgens de Minister, geldt dat naleving eenvoudig kan worden afgedwongen met het opleggen van dwangsommen. De maximumboete voor deze overtredingen, die in de nieuw te vormen categorie 1 zullen vallen, bedraagt € 10.000.

Voor de tweede categorie van overtredingen welke de huidige derde en vierde boetetarieven betreffen, gaat een maximumboete van € 1.000.000 of tweemaal het bedrag van het wederrechtelijk verkregen voordeel met een maximum van € 10.000.000 gelden. Het gaat dan om overtredingen die niet in categorie 1 vallen, maar die ook niet tot de zwaarste soort overtredingen behoren.<sup>48</sup>

De derde categorie die in het wetsvoorstel wordt onderscheiden, is gebaseerd op het huidige vijfde boetetarief. Deze bevat de ernstige overtredingen, zoals het opereren zonder vergunning, het aanleveren van misleidende informatie aan de toezichthouder of het verrichten van zeer onwenselijke activiteiten in de markt, zoals misleiding van consumenten, het overtreden van reclameregels of koersmanipulatie. Voor deze categorie van overtredingen gaat een flexibele boetesystematiek gelden met een maximale boete van € 2.000.000 of tweemaal het bedrag van het wederrechtelijk verkregen voordeel met een maximum van € 10.000.000 indien het met de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000.

Naast deze verruimde boetecategorieën wordt in artikel 12 en 13 van het Besluit aan toezichthouders nadrukkelijk de mogelijkheid verleend om boeteverhogende en -verlagende factoren van invloed te laten zijn bij de vaststelling van een boete. Het aan de verschillende boetecategorieën verbonden basisbedrag kan aan de hand van de betreffende omstandigheden op grond van deze artikelen worden verhoogd of verlaagd. Tevens wordt op grond van artikel 14 van het aan het wetsvoorstel verbonden Besluit de draagkracht als afwegingsfactor beter gepositioneerd binnen het boetesysteem. Verloopt de afweging omtrent de draagkracht van de overtreder momenteel nog via vaste draagkrachtfactoren, in het Besluit wordt dit losgelaten en wordt geopteerd voor vaststelling door de toezichthouder aan de hand van een matiging van het boetebedrag. Deze verplichting bestaat daarbij naast de algemene matigingsbevoegdheid van artikel 5.4.1.7 lid 3 Awb Vierde tranche.

---

48 Zie voor voorbeelden ook paragraaf 6.

### 3 Commentaar

Het huidige stelsel van vaste boetecategorieën is in de literatuur van kritisch commentaar voorzien.<sup>49</sup> Het conceptwetsvoorstel stelt op dat punt dan ook wijzigingen voor, waarbij flexibiliteit wordt bereikt door invoering van drie boetecategorieën. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een flexibel systeem voor zware overtredingen en een vaste boetesystematiek voor lichte overtredingen. Daarnaast wordt uitgegaan van 'boeterichtsnoeren' die via de bijbehorende AmvB worden vastgesteld. Over de mate van flexibiliteit van de eerste boetecategorie – beter gezegd het ontbreken daarvan – zou kunnen worden opgemerkt dat dit het systeem minder flexibel maakt dan gewenst. Hoewel wij van mening zijn dat de rechter ook wettelijk vastgestelde boetetarieven 'vol' moet kunnen toetsen is het laatste woord daarover bepaald nog niet gezegd.<sup>50</sup> Een systeem van door de toezichthouder vastgestelde beleidsregels (zoals bijvoorbeeld door de Nederlandse Mededingingsautoriteit vastgestelde boeterichtsnoeren) verdient dan ook de voorkeur. De rechter is daar in beginsel niet aan gebonden en de toezichthouder kan daarvan gemakkelijker gemotiveerd afwijken als dat nodig is, bijvoorbeeld naar aanleiding van jurisprudentie. Dit geeft zowel een vaste bodem onder de beboeting van eenvoudige overtredingen als een flexibel kader voor de handhaving ter afweging van relevante factoren, hetgeen naar ons idee precies de insteek is van deze voorgestelde wijzigingen.

### 4 Individuele aansprakelijkheid en de Vierde Tranche

In de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving wordt over de individuele aansprakelijkheid gesteld: 'In de Boetenota werd voorts aandacht besteed aan de bestuurlijke beboeting van individuele personen. In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij (het voorstel voor) de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht waarin deze materie voldoende geregeld wordt. In dit wetsvoorstel is het daarom niet nodig om op dit punt iets te regelen.' De vraag is of dit standpunt op zich wel 'voldoende' is.

Het opleggen van bestuurlijke boetes zal, naast de genoemde veranderingen zoals opgenomen in het conceptwetsvoorstel en bijbehorende besluit, naar verwachting binnen afzienbare tijd in grote lijnen worden genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht. In het inmiddels reeds enkele jaren in behandeling zijnde wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht Vierde tranche (verder: Awb4) wordt in het voorgestelde hoofdstuk 5 Awb4 nader invulling gegeven aan de normering van de handhaving.

49 Zie onder andere: A.R. Hartmann, Strafrechtelijke handhaving van de financiële wetgeving: houden of weggeven?, NJB 2004, p. 1068-1073, i.h.b. p. 1071 en F. de Vries, Het bestuurlijke sanctie-instrumentarium in de financiële wetgeving, Tijdschrift voor Onderneming en Strafrecht 2004, p. 150-158.

50 Zie o.a. het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, TK 29 702 nr. 3 p. 142 e.v. en A.R. Hartmann en L.J.J. Rogier, Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, NJB 2004, p. 1882.

Meer bepaald geeft de voorgestelde Titel 5.4 invulling aan de normering van het opleggen van bestuurlijke boetes. Van belang op dit punt, gezien de verwijzing in het conceptwetsvoorstel, is met name de kring van personen die bij het begaan van een overtreding kunnen worden beboet: aan wie kan de boete worden opgelegd?

In het wetsontwerp Awb4 is daartoe in artikel 5.0.1 Awb4 opgenomen dat onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Volgens de Memorie van Toelichting op de Awb4 betekent dit dat de boete kan worden opgelegd aan de overtreder, zijnde degene tot wie de norm zich richt en die de overtreding – al dan niet ‘functioneel’ – pleegt of medepleegt. Hieruit blijkt dat voor de kring van aansprakelijkheid – de aan te spreken rechtssubjecten – nauw wordt aangesloten bij die in het strafrecht.

Belangrijk voor de aansprakelijkheid van bedrijven is artikel 5.0.1 lid 3 Awb4. In eerste instantie stond daarin vermeld dat artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing werd verklaard. Deze bepaling is inmiddels vervangen door de bepaling: ‘Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen’.<sup>51</sup> Dit heeft echter geen verandering te weeg gebracht ten aanzien van de kring van aan te spreken rechtssubjecten op basis van deze bepaling. Op grond van de Memorie van Toelichting bij de Awb4 wordt op dit punt gesteld: ‘Of een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan een rechtspersoon, wordt wederom in de eerste plaats bepaald door de inhoud van het overtreden voorschrift. Sommige voorschriften richten zich zowel tot natuurlijke personen als tot rechtspersonen, andere uitsluitend tot rechtspersonen, terwijl weer andere – bijvoorbeeld sommige voorschriften in de sociale zekerheid – naar hun aard slechts door natuurlijke personen kunnen worden overtreden’.

Op grond van artikel 51 Wetboek van Strafrecht (WvSr) kunnen naast de rechtspersoon ook de opdrachtgevers of feitelijk leidinggevers binnen de rechtspersoon worden aangesproken voor strafbare feiten begaan door de rechtspersoon. Ook deze constructie wordt van toepassing verklaard bij het opleggen van bestuurlijke boetes. De Memorie van Toelichting van de Awb4 stelt hierover: ‘Indien een overtreding is gepleegd door een rechtspersoon, kan de bestuurlijke sanctie daarnaast of in plaats daarvan ook worden opgelegd aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven. Zulks wordt, naar analogie van artikel 51 WvSr, in de bestuursrechtelijke jurisprudentie reeds aanvaard (...)’.

Op grond van deze invulling kunnen binnen bedrijven indien beboetbare overtredingen zijn geconstateerd ook individuele personen voor deze feiten worden beboet. Wat hierbij precies de afwegingen zijn, staat echter niet vast. Duidelijk is wel dat voor eventuele aansprakelijkheid gekeken dient te worden naar de voorwaarden waaronder in het kader van het strafrecht in dezen tot bestraffing kan worden overgegaan (de staande jurisprudentie bekend als de Slavenburg II-criteria). Het zegt echter weinig of niets omtrent de afwegingen om daadwerkelijk tot beboeting over te gaan.

---

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 29 702, nr. 13.

Het verdient naar ons inzicht op dit punt aanbeveling om toezichthouders kenbaar te laten maken welke de afwegingen zijn die op dit punt een rol spelen. In het conceptwetsvoorstel Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving en het daarbij behorende besluit wordt daar echter geen aandacht aan geschonken.

## 5 Compliance als strafmitigerende omstandigheid

Zoals hierboven in paragraaf 4 aangegeven, is de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen van overeenkomstige toepassing verklaard daar waar het gaat om de bestuurlijk boete. Zulks houdt in dat tevens de jurisprudentie van de Hoge Raad waar het de toerekening van aansprakelijkheid aan de rechtspersoon betreft van belang is voor de wijze waarop dit wetsvoorstel in de praktijk zijn uitwerking zal gaan hebben.

In zijn arrest van 21 oktober 2003<sup>52</sup> geeft de Hoge Raad aan dat een rechtspersoon kan worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit indien de desbetreffende gedraging hem redelijkerwijs kan worden toegerekend. Of de gedraging de rechtspersoon kan worden toegerekend, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging. 'Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is nochtans of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon zal sprake kunnen zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:

- het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon;
- de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon;
- de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf;
- de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard. Onder bedoeld aanvaarden is mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.'<sup>53</sup>

Nu de Hoge Raad de redelijke toerekening als systeem om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon te constitueren heeft aanvaard en die aansprakelijkheid op grond van Awb4 ook voor de bestuurlijke boete heeft te gelden, opent

---

52 HR 21 oktober 2003, NJ 2006, 328 (m.nt. Pme).

53 HR 21 oktober 2003, NJ 2006, 328 (m.nt. Pme), r.o. 3.4.

zulks mogelijkheden om de aansprakelijkheid te verminderen. Op grond van het concept Besluit bestuurlijke boetes financiële sector wordt het immers expliciet mogelijk voor de toezichthouder om bij de oplegging van een boete van de tweede of derde categorie het basisbedrag (van € 1.000.000 of € 2.000.000) te verlagen met 50% indien de mate van verwijtbaarheid die verlaging rechtvaardigt.

Het is dus zaak om de mate van verwijtbaarheid te minimaliseren, teneinde, indien de overtreding desondanks toch plaatsvindt, een zo laag mogelijk boetebedrag opgelegd te krijgen. Eén van de wijzen waarop die verwijtbaarheid verminderd kan worden, is gelegen in het opzetten en handhaven van de compliancefunctie of door het vastleggen en handhaven van een bedrijfscode.<sup>54</sup> Daarmee kan immers jegens de toezichthouder worden aangetoond, of in ieder geval aannemelijk worden gemaakt, dat de onderneming zich heeft ingespannen om de overtredingen te voorkomen, waarmee de mate van verwijtbaarheid aanleiding kan zijn voor verlaging van de boete.

## 6 Praktische voorbeelden

In deze paragraaf zal een aantal voorbeelden worden geschetst van de thans mogelijke maximale boeteoplegging bij overtredingen van financiële wetgeving en de maximaal mogelijke boeteoplegging indien het hier besproken wetsvoorstel (ongewijzigd) wordt aangenomen.

Artikel 169 Pensioenwet verplicht de werkgever de zakelijke gegevens en bescheiden die betrekking hebben op pensioenregelingen in Nederland beschikbaar te hebben en tenminste zeven jaar na het boekjaar waarop ze betrekking hebben beschikbaar te houden. Overtreding van deze bepaling kan thans op grond van art. 176 lid 1 jo. art. 179 lid 1 Pensioenwet worden bestraft met een maximale boete van € 900.000 per overtreding.

In dit conceptwetsvoorstel wordt beoogd de boete voor deze overtreding te stellen op een maximum van € 2.000.000 per overtreding of, indien het door de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000, ten hoogste tweemaal het bedrag van de overtreding met een maximum van € 10.000.000.

Overtreding van de Sanctiewet 1977 kan leiden tot een maximale boeteoplegging van € 200.000 (art. 10e Sanctiewet 1977). In het conceptwetsvoorstel wordt de maximale boete gesteld op € 2.000.000 per overtreding of, indien het door de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000, ten hoogste tweemaal het bedrag van de overtreding met een maximum van € 10.000.000.

Overtreding van art. 1:12 lid 4 Wet op het financieel toezicht (bij een aanbod van

---

54 Zie bv. R.J. Hoff, *De integere onderneming, de bedrijfscode en het recht*, diss. 2006, Kerckebosch, Zeist.



rechten van deelneming wordt vermeld dat het aanbod uitsluitend is onderscheidelijk zal zijn gericht tot gekwalificeerde beleggers) kan worden bestraft met een maximale boete per overtreding van € 900.000. In het conceptwetsvoorstel zal dit een categorie 2 overtreding worden met een basisboetebedrag van € 500.000 en een maximum van € 1.000.000 of, indien het door de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000, ten hoogste tweemaal het bedrag van de overtreding met een maximum van € 10.000.000.

Overtreding van art. 4:15 lid 1 Wet financieel toezicht<sup>55</sup> kan worden bestraft met een maximale boete per overtreding van € 900.000. In het conceptwetsvoorstel zal dit een categorie 2 overtreding worden met een basisboetebedrag van € 500.000 en een maximum van € 1.000.000 of, indien het door de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000, ten hoogste tweemaal het bedrag van de overtreding met een maximum van € 10.000.000.

Overtreding van 5:59 lid 1 Wet op het financieel toezicht (de informatieplicht) kan worden bestraft met een maximale boete per overtreding van € 900.000. In het conceptwetsvoorstel zal dit een categorie 3 overtreding worden met een basisboetebedrag van € 1.000.000 en een maximum van € 2.000.000 of, indien het door de overtreding behaalde voordeel meer bedraagt dan € 2.000.000, ten hoogste tweemaal het bedrag van de overtreding met een maximum van € 10.000.000.

Uit bovenstaande voorbeelden moge duidelijk worden dat de maximale boetes voor een groot aantal overtredingen in sterke mate zullen worden verhoogd als het concept wetsvoorstel wordt aangenomen.

## 7 Tot slot

In deze bijdrage is het concept wetsvoorstel Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving aan de orde gekomen. De verantwoordelijke ministers constateren in de Memorie van Toelichting bij dit voorstel dat de maximale boetes die thans mogelijk zijn voor een groot aantal overtredingen van financieel-economische wetgeving te weinig afschrikwekkend zijn. Om die reden wordt voorgesteld om een drietal boetecategorieën in te voeren waarbij de maximaal op te leggen bestuurlijke boetes in aanzienlijke mate worden verhoogd en in sommige gevallen medeaafhankelijk worden gemaakt van de duur en de ernst van de overtreding en eventuele recidive en de draagkracht van de overtreder, maar de toezichthouder dient bij de boeteoplegging

---

<sup>55</sup> Art. 4:15 lid 1 Wft luidt: 'Een financiële dienstverlener die niet het bedrijf van financiële instelling, kredietinstelling of verzekeraar uitoefent, richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van zijn bedrijf waarborgt.'

tevens rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid van de overtreder. In die bepaling liggen, naast de vragen die het wetsvoorstel oproept (bijvoorbeeld ten aanzien van beleidsregels voor boeteoplegging en de mate waarin boetes zullen worden opgelegd aan feitelijk leidinggevers kansen voor ondernemingen die zich bewust zijn van de noodzaak van een goed functionerende compliancefunctie. Nu de mate van verwijtbaarheid als strafverlagende omstandigheid kan gaan gelden, is het terugdringen van die verwijtbaarheid, naast het voorkomen van overtredingen, te meer een na te streven doel.