

ECLI:NL:CBB:2024:286

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	23-04-2024
Datum publicatie	23-04-2024
Zaaknummer	22/807
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2022:2681, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Financieel toezicht. Grondslag heffing kosten doorlopend toezicht. Hoger beroep. DNB heeft de heffing toezichtkosten over het jaar 2020 voor appellante vastgesteld op 48.500,-. Op grond van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 (Bbft 2019) wordt het bedrag van de heffing voor trustkantoren als appellante bepaald aan de hand van de maatstaf omzet. DNB heeft hieronder verstaan de totale (groeps)omzet in 2019 van appellante.</p> <p>Het College is van oordeel dat de heffing is vastgesteld in overeenstemming met het Bbft 2019. Zowel de door appellante in haar opgave gespecificeerde post honorarium, als de post doorbelaste kosten vallen als aanvullende werkzaamheden onder de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten valt. Deze aanvullende werkzaamheden zijn trustdiensten in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018, omdat appellante deze werkzaamheden levert in combinatie met domicilieverlening.</p> <p>Exceptief toetsend oordeelt het College dat het Bbft 2019 op dit punt niet in strijd is met artikel 15 van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019. De regelgever heeft er met het Bbft 2019 voor gekozen dat voor trustkantoren de hoogte van het jaarlijks in rekening te brengen bedrag aan de hand van de maatstaf omzet wordt bepaald. Deze maatstaf stemt overeen met de maatstaf die al vóór de nu vigerende regelgeving voor trustkantoren gold. Dat voor andere instellingen is gekozen voor een andere maatstaf betekent niet dat de maatstaf voor trustkantoren in strijd is met artikel 15 van de Wet.</p> <p>Het Bbft 2019 is op dit punt evenmin in strijd met algemene rechtsbeginselen. Het is vaste rechtspraak van het College dat de omstandigheid dat een andere maatstaf, staffeling of verdelingssysteem mogelijk was geweest niet met zich brengt dat de gekozen maatstaf onevenredig of willekeurig is. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is geen sprake, omdat uit de regelgeving duidelijk is dat voor trustkantoren de omzet bepalend is en appellante erop bedacht had moeten zijn dat bij een toenemende omzet ook de heffing toezichtkosten stijgt. Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.</p>
Wetsverwijzingen	Wet toezicht trustkantoren
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

—

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 22/807

uitspraak van de meervoudige kamer van 23 april 2024 op het hoger beroep van:

[naam 1] B.V., te [plaats] , [naam 1]

(gemachtigde: mr. M. van Eersel),

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 maart 2022, kenmerk ROT 21/2067, in het geding tussen

[naam 1]

en

De Nederlandsche Bank N.V., (DNB)

(gemachtigden: mr. L.J. Leijten en mr. J.T.C. Leliveld).

Procesverloop in hoger beroep

[naam 1] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (rechtbank) van 29 maart 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:2681).

DNB heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

De zitting was op 25 januari 2024. Aan die zitting hebben de gemachtigden van partijen deelgenomen. Verder waren aanwezig [naam 2] namens [naam 1] en [naam 3] , [naam 4] en [naam 5] namens DNB.

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 [naam 1] is actief als trustkantoor en vormt samen met [naam 6] B.V. ([naam 6]) een groep van trustkantoren met als groepshoofd [naam 1] . [naam 1] beschikt over een vergunning op grond van artikel 3 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018).
- 1.3 DNB brengt als toezichthouder jaarlijks bij een onder toezicht staande instelling als [naam 1] een bedrag voor de kosten van toezicht in rekening.
- 1.4 Bij brief van 24 augustus 2020 heeft DNB [naam 1] een 'Formulier opgave omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten 2019' (opgaveformulier) toegestuurd en haar verzocht dat ingevuld te retourneren. In die brief staat verder het volgende:

Indien uw instelling naast trustdiensten ook diensten verricht waarop de Wtt 2018 niet van toepassing is, dient u de omzet en overige opbrengsten van uw instelling te splitsen in trustdiensten en niet-trustdiensten. Wij verzoeken u in een dergelijk geval de specificatie van deze splitsing mee te zenden. Indien het bedrag op een andere dan hierboven beschreven wijze bepaald is, verzoeken wij u een onderbouwing daarvan mee te sturen.
- 1.5 Bij e-mail van 21 september 2020 hebben [naam 1] en [naam 6] het ingevulde opgaveformulier naar DNB gestuurd. Hierin hebben zij voor 194.942,- aan omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten over het jaar 2019 opgegeven. In de eveneens toegestuurde specificatie netto omzet 2019 staat onder groepstotaal als 'opbrengsten trustdiensten (management vergoedingen en domicilie vergoedingen) 194.942,-, als honorarium 577.979,-, als doorbelaste kosten 27.374,-, als overige omzet 0 en als netto omzet in jaarrekening 2019 800.295,-. In reactie op vragen van DNB heeft [naam 1] bij e-mail van 8 december 2020 toegelicht dat de post honorarium betrekking heeft op uurbestedingen zoals het opstellen van de jaarrekening, juridisch advies. Volgens [naam 1] gaat het daarbij om aanvullende werkzaamheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wtt 2018.
- 1.6 Met het besluit van 18 december 2020 (heffingsbesluit) heeft DNB over het jaar 2020 48.500,- aan kosten voor het doorlopend toezicht bij [naam 1] in rekening gebracht. Aan die berekening heeft DNB de totale (groeps)omzet van [naam 1] uit 2019 van 800.295,-, zoals volgt uit het jaarverslag over 2019, ten grondslag gelegd.
- 1.7 Met het besluit van 5 maart 2021 (bestreden besluit) heeft DNB de bezwaren van [naam 1] tegen het heffingsbesluit ongegrond verklaard. Het beroep van [naam 1] bij de rechtbank was gericht tegen dit besluit.

Uitspraak van de rechtbank

2 De rechtbank heeft het beroep van [naam 1] ongegrond verklaard. De rechtbank heeft, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen.

Ten onrechte volledige (gecombineerde) omzet betrokken

[]

- 4.1. In de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft), het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 (Bbft) en de Rbft wordt uitsluitend gesproken over de maatstaf omzet en niet over omzet uit directieverlening en domicilieverlening. De wetgever heeft DNB als toezichthouder dus niet voorgeschreven de door [naam 1] bepleite beperking tot omzet uit directieverlening en domicilieverlening te hanteren. Hierin is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat DNB het heffingsbesluit niet mocht baseren op de totale (groeps)omzet van [naam 1] over het jaar 2019.
- 4.2. Ook de wetsgeschiedenis bevat geen aanleiding voor het oordeel dat bij de maatstaf omzet enkel acht moet worden geslagen op de omzet uit directieverlening en domicilieverlening. DNB heeft in haar verweerschrift gewezen op de invoering van de Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren per 1 maart 2004 (de Regeling) en op artikel 8, eerste lid, van de Regeling in het bijzonder. In dit artikel werd als maatstaf voor het in rekening te brengen bedrag de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit diensten als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de wet (de Wet toezicht trustkantoren (oud)) gehanteerd. Uit de toelichting op de Regeling van de Minister van Financiën van 26 februari 2004 (Stcrt. 2004, 40) kan worden geconcludeerd dat de omzet en overige opbrengsten die een trustkantoor heeft behaald met werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met het verlenen van trustdiensten voor de toezichtsheffing relevant werden geacht en dat alleen als een trustkantoor bijvoorbeeld onderdeel uitmaakt van een onderneming die ook niet-trustdiensten aanbiedt, de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten moesten worden gescheiden van andere diensten. Bij de invoering van de Wbft per 1 januari 2013 is over de te verwachten effecten voor de categorie trustkantoren opgenomen dat de bestaande situatie geen verandering ondergaat (Kamerstuk 2011-12, 33057, nr. 3, p. 8). De bedoeling van de bepaling is niet gewijzigd.
- 4.3. De wetgever heeft in de wet- en regelgeving, anders dan voor trustkantoren, voor diverse andere onder financieel toezicht staande personen en instellingen wel expliciet een bepaalde omzet-beperking aangebracht en dus wel gekozen voor het (direct) relateren van de voor de heffing relevante omzet aan (bepaalde) vergunde activiteiten of diensten. [] Nu de wetgever bij trustkantoren niet expliciet een bepaalde omzet-beperking heeft aangebracht, zou de door [naam 1] bepleite omzet-beperking in strijd zijn met de door de wetgever bepaalde systematiek.
- 4.4. Gelet op het voorgaande heeft DNB de omzet van [naam 1] en [naam 6] terecht niet beperkt tot (enkel) de omzet vanwege directieverlening en domicilieverlening en heeft DNB terecht de omzet en overige opbrengsten die zijn behaald met werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met het verlenen van trustdiensten betrokken. [] Niet in geschil is dat [naam 1] domicilie-trustdiensten verleent, zodat ook de omzet uit de aanvullende werkzaamheden die [naam 1] verricht (zoals het beoordelen of controleren van de jaarrekening, het voeren van administratie en het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden) moet worden meegenomen bij de berekening van de hoogte van de heffing. [] DNB heeft voorts terecht de overige opbrengsten die zijn behaald met werkzaamheden die voortvloeien uit dan wel verband houden met het verlenen van trustdiensten betrokken. Dit betreft onder meer de omzet die [naam 1] genereert uit werkzaamheden die zij verricht om te voldoen aan de eisen onder de Wtt, waaronder compliance-werkzaamheden, auditwerkzaamheden en cliëntenonderzoek.
- 4.5. Dat [naam 1] alleen voor de verlening van trustdiensten een (groeps)vergunning heeft verkregen en het te bekostigen door DNB uit te oefenen toezicht alleen hierop betrekking kan hebben, maakt niet dat het onredelijk is dat de toezichtsheffing op de totale (groeps)omzet van [naam 1] is gebaseerd. []
- 4.6. De rechtbank kan DNB verder volgen in haar standpunt dat de definitie van een trustdienst niet (wettelijk) vereist dat sprake is van het genereren van een winstmarge ten aanzien van iedere als zodanig te kwalificeren dienst. DNB heeft er in het verweerschrift op gewezen dat als hier sprake van zou zijn, trustkantoren zouden kunnen stunten met bijzonder voordelige of zelfs kosteloze domicilieverlening en directieverlening ter vermijding van een (hoge) toezichtsheffing. Trustdiensten zouden dan door de kostenberekening in hun dienstverlening de toezichtsheffing kunnen sturen, wat

volgens DNB niet de bedoeling kan zijn (geweest) van de wetgever. De rechtbank kan DNB hierin volgen.

Strijd met hogere regeling en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

[]

Strijd met de Wbft

[]

5.2. Gelet op het voorgaande volgt de rechtbank [naam 1] niet in haar betoog dat het Bbft in strijd is met de Wbft voor zover daarin voor trustkantoren een andere maatstaf wordt gehanteerd voor het bepalen van de omzet dan voor andere instellingen. De rechtbank kan [naam 1] overigens niet volgen in haar stelling dat voor haar niet voorspelbaar was dat zij substantieel hogere toezichtheffingen tegemoet kon zien als zij in enig jaar hogere omzetten genereert die niet vallen onder de reikwijdte van het toezicht door DNB. Uit de toepasselijke wet- en regelgeving volgt dat voor trustkantoren (enkel) wordt gekeken naar de omzet. Daarnaast heeft DNB in haar brief van 24 augustus 2020 aan [naam 1] te kennen gegeven dat een omzetbeperking ten aanzien van enkel directieverlening en domicilieverlening niet zou worden toegepast. [naam 1] had dus ruim voorafgaand aan het heffingsbesluit kunnen vaststellen wat de hoogte van de heffing over het jaar 2020 zou worden.

Strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

[]

5.3.1. Dat sprake is van strijd is met de redelijkheid en billijkheid heeft [naam 1] niet verder toegelicht dan met wat zij hiervoor heeft betoogd. Dit betoog slaagt daarom niet.

5.3.2. Uit het voorgaande volgt verder dat de toepasselijke wet- en regelgeving voorziet in een grondslag voor het ten aanzien van trustkantoren vaststellen van de toezichtsheffing op basis van de omzet. In de toepasselijke wet- en regelgeving wordt ten aanzien van trustkantoren een andere heffingssystematiek gehanteerd dan ten aanzien van enkele andere onder toezicht staande personen waarbij de wetgever expliciet heeft bepaald dat enkel de omzet moet worden meegenomen die is gerelateerd aan (bepaalde) vergunde activiteiten of diensten. Er is dan ook geen sprake van strijd met de vereisten van wettelijkheid of legaliteit.

5.3.3. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is ook geen sprake. Zoals hiervoor is overwogen, volgt uit de definities in de Wbft, het Bbft en de Rbft en de wetstoelichting dat voor trustkantoren de omzet bepalend is en trustkantoren erop bedacht moeten zijn dat bij een toenemende omzet ook de toezichtsheffing stijgt. DNB heeft hier bovendien bij brief van 24 augustus 2020 op gewezen.

5.3.4. Voorts is geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel. DNB heeft de wet- en regelgeving ten aanzien van de door [naam 1] af te dragen toezichtsheffing toegepast. []

5.4. Gelet op het voorgaande bestaat er geen aanleiding het Bbft onverbindend te verklaren voor zover daarin voor trustkantoren een andere maatstaf wordt gehanteerd voor het bepalen van de omzet dan voor andere instellingen. De beroepsgrond slaagt niet.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3.1 [naam 1] kan zich niet vinden in de aangevallen uitspraak en voert daartoe - samengevat en zakelijk weergegeven - de volgende drie hogerberoepsgronden aan.

3.2 De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat ook de omzet die [naam 1] genereert door het verlenen van diensten die niet kwalificeren als trustdiensten in de zin van de Wtt 2018, alsmede

inkomsten uit andere activiteiten en bronnen moet worden betrokken bij de vaststelling van het heffingsbedrag. Dit betreft inkomsten uit niet-trustdienstverlening, waaronder omzet uit aanvullende diensten. Ten onrechte legt de rechtbank hieraan ten grondslag dat uit de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) en de toelichting daarop blijkt dat dit ook de bedoeling van de wetgever is geweest. Volgens [naam 1] heeft de wetgever juist beoogd om in elk geval niet een hoger bedrag bij de bepaling van de heffing te betrekken dan de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten. [naam 1] verwijst daarbij naar de toelichting bij de - op 1 januari 2013 vervallen - Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren. Dit sluit ook aan op de heffingsmethodiek voor andere onder toezicht staande instellingen, zoals accountantsorganisaties, die wat dienstverlening betreft sterk op trustkantoren lijken. Voor deze instellingen staat expliciet in de betreffende wet (bijvoorbeeld de Wet toezicht accountantsorganisaties) dat de heffing moet zijn gebaseerd op de omzet die wordt behaald met de activiteiten die onder de reikwijdte van de vergunningplicht vallen. [naam 1] drijft een onderneming die ook niet-trustdiensten aanbiedt. Uit het feit dat zowel omzet uit trustdiensten als omzet uit niet-trustdiensten moeten worden opgegeven maken DNB en de rechtbank ten onrechte op dat beide onder de heffingsgrondslag vallen. Verder volgt de rechtbank ten onrechte de redenering van DNB dat omzet uit niet-trustdiensten bij de bepaling van het heffingsbedrag moet worden betrokken vanwege een risico op heffingsontwijking. Wat betreft inkomsten uit compliance, auditwerkzaamheden en cliëntenonderzoek heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat deze daarbij moeten worden betrokken, omdat deze activiteiten niet zijn aan te merken als het verrichten van trustdiensten. Het gaat om activiteiten die [naam 1] op grond van de Wtt 2018 moet verrichten als vergunninghouder. De kosten die zij daarvoor moet maken belast zij door aan haar cliënten; van omzet is dan ook geen sprake.

3.3 Als de Wbft 2019 niet moet worden geïnterpreteerd zoals door [naam 1] is bepleit, dan heeft de rechtbank het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 (Bbft 2019) ten onrechte niet onverbindend geacht wegens strijd met hogere regelgeving en/of algemene rechtsbeginselen. Meer in het bijzonder acht [naam 1] het Bbft 2019 in strijd met de redelijkheid en billijkheid en met het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank heeft in de uitspraak overwogen dat [naam 1] dit niet voldoende heeft toegelicht. Evident is dat voor de heffing in verband met toezichtkosten wordt aangeknoopt bij een omvangcriterium dat gerelateerd is aan activiteiten waarop toezicht wordt gehouden. Dit gebeurt ook bij andere onder toezicht staande instellingen als accountantsorganisaties. Verder, zo volgt ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wbft 2019 (Kamerstukken II, 2017-2018, 34870, nr. 3, p. 6-9) geldt dat de werkelijke toezichtkosten de basis moeten vormen voor de heffing, dat er een rechtstreekse relatie moet zijn tussen de kosten die DNB bij het toezicht op de trustsector daadwerkelijk maakt en dat deze kosten niet kunnen variëren met de mate waarin trustkantoren ook niet-trustdiensten verlenen aangezien het toezicht daarop geen betrekking kan hebben. Volgens [naam 1] valt niet in te zien waarom het redelijk zou zijn om voor trustkantoren een zo andere - voor haar nadelig uitvallende - heffingsmaatstaf te hanteren dan bij vergelijkbare instellingen zoals accountantsorganisaties. Evenmin valt in te zien waarom organisaties die vergelijkbare (en deels dezelfde) diensten verlenen alleen worden "afgerekend" over hun vergunningplichtige activiteiten en trustkantoren over al hun inkomsten, uit zowel vergunningplichtige- als niet-vergunningplichtige activiteiten. Tot slot gaat de rechtbank ten onrechte voorbij aan de stelling van [naam 1] dat de voorgeschreven zekere mate van voorspelbaarheid over de jaren van de te betalen heffing toezichtkosten in het gedrang komt door het gebruik van "omzet" als criterium. Omzet kan nogal volatiel zijn.

3.4 Tot slot heeft de rechtbank ten onrechte aanvullende diensten als trustdiensten aangemerkt, zodat de omzet daaruit niet bij de bepaling van de heffing mag worden betrokken. De "aanvullende diensten" worden in artikel 1 van de Wtt 2018 gespecificeerd enkel bij wijze van criterium of voorwaarde waaronder domicilieverlening kwalificeert als trustdienst. Ze zijn zelf geen trustdienst, niet als afzonderlijke dienstverlening en ook niet in combinatie met domicilieverlening. Dit is bevestigd door de Minister van Financiën in zijn brief van 26 juni 2018 (Kamerstukken II, 2017-2018, 34910 nr. 13).

4 DNB heeft verweer gevoerd. DNB verzoekt het hoger beroep van [naam 1] ongegrond te verklaren en de aangevallen uitspraak te bevestigen.

Beoordeling door het College

5 In de eerste en derde hogerberoepsgrond stelt [naam 1] aan de orde of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat DNB het heffingsbesluit overeenkomstig de regelgeving heeft vastgesteld. Het College zal deze hogerberoepsgronden, die zich lenen zich voor een gezamenlijke bespreking, eerst beoordelen. Daarna zal het College de tweede hogerberoepsgrond beoordelen. Daarin wordt aan de orde gesteld of bijlage 2, onderdeel B, onder 9, bij het Bbft 2019 in strijd is met de Wbft 2019 en/of met algemene rechtsbeginselen en om die reden onverbindend is, dan wel buiten toepassing moet worden gelaten.

Heeft DNB het heffingsbesluit overeenkomstig de regelgeving vastgesteld?

6.1 [naam 1] is een trustkantoor in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018. Een trustkantoor is degene die - kort gezegd - trustdiensten aanbiedt (artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018). Onder trustdienst wordt ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018 verstaan:

- a. het zijn van bestuurder van een rechtspersoon of vennoot van een vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is;
- b. het in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres [], aan een andere rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap:
 - 1°. het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden;
 - 2°. het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;
 - 3°. het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie;
 - 4°. het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;
 - 5°. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden;
- c. het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen;
- d. het zijn van een trustee in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap;
- e. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten;

In de Memorie van toelichting bij deze bepaling (Kamerstukken II, 2017-2018, 34910, nr. 3, p. 33) staat het volgende:

[] De tweede genoemde trustdienst (b) betreft het ter beschikking stellen van een adres aan een doelvennootschap, gecombineerd met aanvullende werkzaamheden. Indien uitsluitend het adres ter beschikking wordt gesteld kwalificeert de ter beschikking stellende partij als een domicilieverlener en valt daarmee onder de Wwft. In het geval van trustdienst (b) worden er aanvullende werkzaamheden geleverd aan de doelvennootschap waaraan ook domicilie wordt verleend of aan een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die deel uitmaakt van de groep waartoe de doelvennootschap behoort. De aanvullende werkzaamheden staan omschreven onder punt 1° tot en met 6° []. []

6.2.1 In de - op 1 januari 2013 vervallen - Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren gold op grond van artikel 8 als maatstaf de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten

voor het in rekening te brengen jaarlijkse bedrag aan toezichtkosten. In de toelichting op die regeling (Stcrt. 27 februari 2004, nr. 40) is, voor zover hier van belang, het volgende opgenomen:

[] Alleen ingeval een trustkantoor onderdeel uitmaakt van een onderneming die ook niet-trustdiensten aanbiedt, zijn naar verwachting extra administratieve lasten verbonden met de opgave van de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten. De jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten moeten dan immers worden gescheiden van die uit andere diensten. []"

6.2.2 Per 1 januari 2013 verving de Wbft, de voorloper van de Wbft 2019, het bekostigingssysteem dat sinds 2004 van kracht was en dat was vastgelegd in afzonderlijke financiële toezichtwetten. In bijlage II bij die wet waren de te hanteren heffingsmaatstaven vastgelegd, waarbij voor trustkantoren de maatstaf omzet gold. Uit de Memorie van toelichting van de Wbft komt naar voren dat voor trustkantoren wat betreft de heffingsmaatstaf geen verandering is beoogd ten opzichte van de oude situatie (Kamerstukken II, 2011-2012, 33057, nr. 3, p. 8).

6.3.1 Met de Wbft 2019 is de Wbft vervangen. Daarbij is de uitwerking van de kostenvergoeding naar lagere regelgeving gedelegeerd (artikel 15, derde en vierde lid, van de Wbft 2019).

6.3.2 Artikel 15, eerste lid, van de Wbft 2019 bepaalt dat de toezichthouder jaarlijks bij een onder toezicht staande persoon een bedrag voor de kosten van het toezicht in rekening brengt. In de Memorie van toelichting bij de Wbft 2019 (Kamerstukken II, 2017-2018, 34870, nr. 3, p. 8) staat het volgende:

[] Voor de vergoeding van deze kosten [de kosten voor doorlopend toezicht] bestaat een eigen systematiek om tot een per persoon te vergoeden bedrag te komen. De basis wordt gevormd door kosten toe te rekenen aan categorieën personen (beleggingsinstellingen, verzekeraars, banken, pensioenfondsen, e.d.). De kosten per categorie zijn gebaseerd op de regels waarop toezicht moet worden gehouden, op de naleving, de toezichtintensiteit en de omvang en aard van de populatie van de categorie. Vervolgens worden per categorie maatstaven vastgesteld om tot de concrete vergoeding per persoon uit die categorie te komen. De maatstaven weerspiegelen de omvang van de personen die onder toezicht staan, en daarmee de draagkracht van de personen binnen een categorie.[]

6.3.3 In artikel 8 van het Bbft 2019 is bepaald dat DNB de kosten voor het doorlopend toezicht die zij voor een toezichtcategorie maakt, in rekening brengt bij de personen die in onderdeel B van bijlage 2 staan vermeld (eerste lid) en dat de hoogte van het jaarlijks aan een persoon in rekening te brengen bedrag wordt bepaald aan de hand van de maatstaven, zoals vastgesteld in bijlage 2, onderdeel B (tweede lid). In Bijlage 2, onderdeel A, zijn "Trustkantoren" aangewezen als een toezichtcategorie en in Bijlage 2, onderdeel B, onder 9, is voor "Trustkantoren waaraan een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wet toezicht trustkantoren 2018" als maatstaf "Omzet" vastgesteld.

6.3.4 In de Regeling bekostiging financieel toezicht 2020 (Rbft 2020) zijn vervolgens de verschillende bandbreedtes en tarieven vastgesteld. Voor trustkantoren geldt bij personen met een omzet in het bereik van (...) > 0,5 miljoen tot en met 1 miljoen, zoals bij [naam 1] het geval is, een tarief van 48.500.

6.4.1 Zoals uit het voorgaande volgt en zoals de rechtbank ook terecht heeft overwogen, heeft de regelgever met Bijlage 2, onderdeel B, onder 9, van het Bbft 2019 ervoor gekozen om voor de categorie trustkantoren omzet vast te stellen als maatstaf om tot de concrete vergoeding per persoon uit die categorie te komen. Daarbij gaat het, zoals de rechtbank onder verwijzing naar (de toelichting op) de Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren en de geschiedenis van

totstandkoming van de Wbft eveneens terecht heeft overwogen, om de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten.

6.4.2 Niet in geschil is dat het bedrag van 194.942,-, zoals door [naam 1] vermeld in de door haar toegestuurde specificatie netto omzet 2019, valt onder de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten. Anders dan [naam 1] aanvoert is het College met de rechtbank en DNB van oordeel dat ook het bedrag van 605.353,- (zowel honorarium 577.979,-, als doorbelaste kosten 27.374,-) als aanvullende werkzaamheden onder de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten valt. Deze aanvullende werkzaamheden zijn trustdiensten in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018, omdat [naam 1] deze werkzaamheden levert in combinatie met domicilieverlening. Dat, zoals [naam 1] onder verwijzing naar de brief van de minister van Financiën van 26 juni 2018 aanvoert, aanvullende diensten als juridisch advies, het doen van belastingaangifte of het opmaken van de jaarrekening niet zelfstandig als trustdienst kwalificeren, doet daaraan niet af. Het is de combinatie van domicilieverlening met de aanvullende werkzaamheden die maken dat die aanvullende werkzaamheden onder de definitie van trustdienst in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018 vallen. Het toezicht van DNB ziet ook op die aanvullende werkzaamheden. Dat wat [naam 1] hierover verder aanvoert stuit op het voorgaande af. Hoewel [naam 1] op de zitting van het College heeft gesteld dat de omzet in 2019 ook (deels) is behaald met overige werkzaamheden, die volgens haar in elk geval niet als trustdiensten kunnen worden aangemerkt, stelt het College vast dat zij daarvan geen opgave heeft gedaan in de door haar toegestuurde specificatie netto omzet 2019. Daarmee hoefde DNB bij het vaststellen van het heffingsbedrag dan ook geen rekening te houden.

6.4.3 Uit het voorgaande volgt dat DNB terecht is uitgegaan van een jaarlijkse omzet en opbrengsten uit trustdiensten van in totaal 800.295,-. Op grond daarvan heeft DNB [naam 1] met het heffingsbesluit een tarief van 48.500,- in rekening gebracht. DNB heeft het heffingsbesluit dus overeenkomstig de toepasselijke regelgeving vastgesteld.

6.5 Dit betekent dat de eerste en derde hogerberoepsgrond van [naam 1] niet slagen.

Is Bijlage 2, onderdeel B, onder 9, van het Bbft 2019 in strijd met de Wbft 2019 en/of met algemene rechtsbeginselen?

7.1 In de tweede hogerberoepsgrond stelt [naam 1] aan de orde of bijlage 2, onderdeel B, onder 9, bij het Bbft 2019, in strijd is met de Wbft 2019 en/of algemene rechtsbeginselen en om die reden onverbindend is, dan wel buiten toepassing moet worden gelaten. Het Bbft 2019 is een algemeen verbindend voorschrift. Algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn, kunnen door de rechter zonder beperkingen worden getoetst aan geschreven dan wel ongeschreven hoger recht (exceptieve toetsing). Daarbij gaat het in de eerste plaats om toetsing aan hogere regelgeving. Tot het hogere recht waaraan deze algemeen verbindende voorschriften kunnen worden getoetst, behoren daarnaast de al dan niet gedeeltelijk gecodificeerde, algemene rechtsbeginselen. Het College verwijst in dit verband naar zijn uitspraak van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190, onder 6.3 e.v.) en naar de daarin genoemde rechtspraak van het College en andere hoogste bestuursrechters.

7.2 Van strijd met hogere regelgeving en meer in het bijzonder artikel 15, eerste lid, van de Wbft 2019 is geen sprake. Dit artikel bepaalt dat de toezichthouder jaarlijks bij een onder toezicht staande persoon een bedrag voor de kosten van het toezicht in rekening brengt. De regelgever heeft er met het Bbft 2019 voor gekozen dat voor trustkantoren de hoogte van het jaarlijks in rekening te brengen bedrag aan de hand van de maatstaf omzet wordt bepaald. Zoals hiervoor al is overwogen, stemt deze maatstaf overeen met de maatstaf die sinds de Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren voor trustkantoren geldt. Dat voor andere instellingen die onder financieel toezicht staan is gekozen voor een andere maatstaf betekent niet dat de maatstaf voor trustkantoren in strijd is met artikel 15, eerste lid, van de Wbft 2019. Verder biedt wat [naam 1] aanvoert geen aanknopingspunt voor de conclusie dat er geen verband bestaat tussen het toezicht van DNB op trustkantoren en de jaarlijkse

omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten. Wat [naam 1] aanvoert biedt evenmin aanknopingspunten voor de conclusie dat die maatstaf de omvang van de trustkantoren en de draagkracht van [naam 1] binnen die categorie niet weerspiegelt.

7.3 Van strijd met algemene rechtsbeginselen is evenmin sprake. Het is vaste rechtspraak van het College dat de omstandigheid dat een andere maatstaf, staffeling of verdelingssysteem mogelijk was geweest niet met zich brengt dat de gekozen maatstaf onevenredig of willekeurig is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 februari 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ3428, onder 5.5, en de uitspraak van 18 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:475, onder 7.3). Dat, zoals [naam 1] aanvoert, voor andere onder toezicht staande instellingen waarvoor omzet als maatstaf is gekozen, zoals accountantsorganisaties, deze maatstaf is gerelateerd aan (uitsluitend) de vergunningplichtige activiteiten betekent niet dat de voor trustkantoren gekozen maatstaf in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of anders willekeurig is. Zoals hiervoor al overwogen gaat het om de jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten en ziet het toezicht van DNB ook op de aanvullende werkzaamheden in de definitie van trustdienst in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018. Op de zitting van het College is verder duidelijk geworden dat een dergelijke maatstaf in de praktijk op hetzelfde neerkomt als een maatstaf die expliciet gerelateerd is aan vergunningplichtige activiteiten en dat omzet/opbrengsten uit niet-trustdiensten daar niet bij wordt/worden betrokken. Dat onderscheid tussen enerzijds jaarlijkse omzet en overige opbrengsten uit trustdiensten en anderzijds omzet/opbrengsten uit niet-trustdiensten komt al tot uitdrukking in (de toelichting op) de Regeling bekostiging Wet toezicht trustkantoren. Een bevestiging daarvan kan verder worden gevonden in brief van DNB aan [naam 1] van 24 augustus 2020 (hiervoor onder 1.4 weergegeven). Daarin wijst DNB er uitdrukkelijk op dat de omzet en overige opbrengsten moeten worden gesplitst in trustdiensten en niet-trustdiensten, indien er naast trustdiensten ook diensten worden verricht waarop de Wtt 2018 niet van toepassing is. [naam 1] heeft in haar specificatie netto omzet 2019 overigens wel een onderscheid gemaakt tussen opbrengsten trustdiensten enerzijds en honorarium en doorbelaste omzet anderzijds, maar ten aanzien van die laatste posten heeft [naam 1] slechts aangegeven dat het aanvullende werkzaamheden betrof als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wtt 2018 die volgens [naam 1] niet zijn te beschouwen als trustdiensten. Uit de dossierstukken blijkt niet dat [naam 1] in 2019 omzet/opbrengsten had uit niet-trustdiensten.

7.4 Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is geen sprake, al omdat uit de regelgeving duidelijk is dat voor trustkantoren de omzet bepalend is en [naam 1] erop bedacht had moeten zijn dat bij een toenemende omzet ook de heffing toezichtkosten stijgt. Verder heeft [naam 1] niet duidelijk gemaakt dat en waarom de heffing niet voorspelbaar is of dat deze voor haar onevenredig uitpakt.

8 Dit betekent dat ook de tweede hogerberoepsgrond niet slaagt.

Conclusie

9 Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd. DNB hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L.W. Aerts, mr. A. Venekamp en mr. P. Glazener, in aanwezigheid van mr. I.S. Post, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 april 2024.

w.g. J.L.W. Aerts w.g. I.S. Post

Bijlage: Wettelijk kader

Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018)

Artikel 1. Begripsbepalingen

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[]

trustdienst:

a. het zijn van bestuurder van een rechtspersoon of venoot van een vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of venoot is;

b. het in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel c, en 14, eerste lid, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007, aan een andere rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap:

1°. het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden;

2°. het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;

3°. het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie;

4°. het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;

5°. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden;

c. het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen;

d. het zijn van een trustee in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap;

e. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten;

trustkantoor: degene die, al dan niet tezamen met andere natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer trustdiensten verleent;

[]

Artikel 3. Verbod op trustdienstverlening zonder vergunning

1. Het is een ieder met zetel in Nederland verboden zonder een daartoe door de Nederlandsche Bank verleende vergunning beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.

[]

3. Het is een ieder met zetel in een staat die geen lidstaat is verboden beroeps- of bedrijfsmatig naar Nederland trustdiensten te verlenen, dan wel vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.

[]

Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019)

Artikel 15. Doorlopend toezicht

1. De toezichthouder brengt jaarlijks bij een onder toezicht staande persoon een bedrag voor de kosten van het toezicht in rekening.

[]

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de personen die, gelet op de aard en omvang van het toezicht, voor de toepassing van deze wet worden aangemerkt als onder toezicht staand alsmede over de indeling van deze personen in categorieën.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de systematiek op basis waarvan de totale kosten over de categorieën onder toezicht staande personen worden verdeeld en de berekening van de kosten per onder toezicht staande persoon.

[]

Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 (Bbft 2019)

Artikel 8. Vergoeding kosten DNB

1. De Nederlandsche Bank brengt de kosten van het doorlopend toezicht die zij voor een toezichtcategorie maakt, in rekening bij de personen die op grond van bijlage 2, onderdeel B, tot die categorie behoren.

2. De hoogte van het jaarlijks aan een persoon in rekening te brengen bedrag voor het doorlopend toezicht wordt bepaald aan de hand van de maatstaven, zoals vastgesteld in bijlage 2, onderdeel B.

Artikel 9. Vaststelling jaarlijkse tarieven

1. Uiterlijk per 1 juni van ieder jaar worden, op voorstel van de toezichthouder, bij regeling van Onze Ministers, ieder voor diens beleidsverantwoordelijkheid, voor iedere te onderscheiden toezichtcategorie de bandbreedtes en tarieven vastgesteld.

[]

Bijlage 2. De Nederlandsche Bank

(Bijlage als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid, 8 en 12, tweede lid)

A. Toezichtcategorieën

[]

- Trustkantoren;

[]

B. Personen en maatstaven

Onder 9 is bepaald dat voor trustkantoren waaraan een vergunning is verleend als bedoeld in artikel 3 van de Wtt 2018, het bedrag voor het doorlopend toezicht wordt bepaald aan de hand van de maatstaf omzet.

Regeling bekostiging financieel toezicht 2020 (Rbft 2020)

Artikel 3

Voor het kalenderjaar 2020 worden de bandbreedtes en tarieven, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019, voor de personen die onder toezicht van De Nederlandsche Bank vallen, bedoeld in bijlage 2, onderdeel B, van dat besluit als volgt vastgesteld:

[]

Trustkantoren	Omzet	Personen met een omzet in het bereik van: 0 tot en met 0,1 miljoen	7.500
		> 0,1 miljoen tot en met 0,2 miljoen	18.000
		> 0,2 miljoen tot en met 0,5 miljoen	32.500
		> 0,5 miljoen tot en met 1 miljoen	48.500

[]