



aan Ministerie van Financiën
datum 26 januari 2026
betreft Consultatiereactie Wijziging Wbft 2019

Consultatiereactie

Inleiding

De NVB maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op deze consultatie en is vanzelfsprekend bereid tot nadere toelichting en/of verder overleg.

Volgens de toelichting zijn de beoogde wijzigingen van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (**Wbft 2019**) ingegeven door twee uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) en beogen zij voorts de bekostigingssystematiek te verduidelijken en in lijn te brengen met de uitvoeringspraktijk. De NVB merkt op dat de wijzigingen ook ingegeven lijken te zijn door de wens om in bepaalde gevallen de tarieven voor eenmalige handelingen lager vast te stellen, bijvoorbeeld om toetredingsdrempels voor nieuwe instellingen te beperken. Het CBb heeft in haar uitspraak van 29 juli 2025 (ECLI:NL:CBB:2025:394) geschetst wat de vier uitgangspunten zijn waaraan de heffingen voor de toezichtkosten dienen te voldoen. Deze uitgangspunten zien op (1) wie de kosten vergoedt, (2) de omvang van de kosten, (3) de te onderscheiden kosten en (4) de voorspelbaarheid en stabiliteit van de vergoedingen.

De NVB merkt op dat het draagkrachtbeginsel uitdrukkelijk geen uitgangspunt is voor de bekostigingssystematiek. Dit is ook logisch aangezien het draagkrachtbeginsel haaks staat op het profijtbeginsel.

De voorliggende wijzigingen van de wet staan naar het oordeel van de NVB op gespannen voet met de vier genoemde principes. Hieronder zullen we kort de 4 door het CBb genoemde uitgangspunten toelichten. Vervolgens delen we een aantal observaties, zorgen en voorstellen tot aanpassing over de volgende onderwerpen:

- Toenemende kruissubsidiëring;
- De heffingsreserve;
- Een aantrekkelijk vestigingsklimaat als onderdeel van de Wbft;
- Heffingen zijn niet (meer) evenredig met het doel;
- Overheidsbijdrage voor BES toezicht.

Uitgebreide reactie per punt

Voorafgaand aan de inhoudelijke reactie, de vier uitgangspunten waaraan de heffingen voor de toezichtkosten dienen te voldoen volgens de CBb uitspraak van 29 juli 2025:

1. Het eerste uitgangspunt dat de sector de kosten van de toezichthouder vergoedt, is gebaseerd op de gedachte dat de ondernemingen werkzaam op de financiële markten in

substantiële mate profijt hebben van het toezicht. De wetgever maakt daarbij onderscheid tussen individueel profijt en systeemprofijs.

2. Het tweede uitgangspunt houdt in dat de begrote kosten de basis vormen voor de kosten die in enig jaar in rekening worden gebracht bij de onder toezicht staande personen.
3. Het derde uitgangspunt bij de vergoeding van de kosten van de toezichthouder is een onderscheid tussen kosten voor eenmalige handelingen en doorlopend toezicht. Dit onderscheid is gemaakt om rekening te houden met het uitgangspunt van het rapport Maat houden 2014 dat de bijdragen redelijk moeten zijn en gebaseerd op de werkelijke kosten.
4. Het vierde uitgangspunt houdt in dat de onder toezicht staande personen rekening moeten kunnen houden met de jaarlijks te vergoeden kosten.

De NVB merkt op dat het draagkrachtbeginsel (draagkrachtige partijen betalen meer dan minder draagkrachtige partijen e.e.a. zoals bijvoorbeeld gehanteerd bij de inkomstenbelasting) uitdrukkelijk geen uitgangspunt is voor de bekostigingssystematiek. Dit is niet onlogisch nu het draagkrachtbeginsel haaks staat op het profijtbeginsel.

De NVB heeft de volgende opmerkingen en vragen bij de voorstellen:

A. Toenemende kruissubsidiëring

Het CBb heeft bepaald dat de kosten van eenmalige handelingen niet in het tarief voor kosten van doorlopend toezicht van het betreffende jaar worden doorberekend, maar niets eraan in de weg staat die kosten in het daaropvolgende jaar door te berekenen.

De Minister komt thans tot een wijziging van de wet die tot gevolg heeft dat een eventueel exploitatietekort bij de kosten voor eenmalige handelingen voor een bepaalde categorie instellingen (b.v. betaalinstellingen) niet verschoven wordt naar de kosten voor het doorlopend toezicht van het daaropvolgende jaar voor dezelfde categorie (b.v. betaalinstellingen), maar verrekend wordt in hetzelfde jaar. Het exploitatietekort zal voortaan derhalve worden betaald door instellingen:

- (a) voor wie de eenmalige handelingen niet verricht zijn; en
- (b) die niet (uitsluitend) behoren tot dezelfde categorie instellingen als waar het exploitatietekort ontstaan is.

De voorgestelde wijziging van de wet leidt hiermee tot structurele kruissubsidiëring tussen verschillende soorten instellingen. Kruissubsidiëring is strijdig met de gehanteerde uitgangspunten waaraan de heffingen dienen te voldoen. De instellingen aan wie de kosten zullen worden doorberekend hebben evident geen individueel profijt van het toezicht op de partijen voor wie de handelingen zijn verricht, terwijl het verband tussen de gemaakte kosten en 'systeemprofijs' voor de relevante partijen (te) ver verwijderd is om aan die partijen toegerekend te kunnen worden (principe 1). Verder wordt met de voorgestelde werkwijze afgeweken van het principe dat de eenmalige heffingen in beginsel kostendekkend zijn. Dit principe is in september 2025 nog aanleiding geweest de leges van DNB fors te verhogen via een aanpassing van de Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen (principe 3). Tot slot is in het algemeen vooraf niet meer inzichtelijk hoe hoog of redelijk in rekening gebrachte heffingen zijn, nu exploitatietekorten niet inzichtelijk zijn in de begroting of het jaarverslag van de toezichthouders (principe 4).

Uit de uitspraken van het CBb kan worden afgeleid dat in 2020 een exploitatietekort van €1,7 miljoen is ontstaan bij de eenmalige heffingen voor betaalinstellingen. Voorts is in 2020 een bedrag van € 0,3 miljoen en in 2021 een bedrag van € 0,1 miljoen exploitatietekort ontstaan bij de categorie aanbieders van diensten met betrekking tot virtuele valuta. Onbekend is of er ook

andere exploitatietekorten zijn geweest over de afgelopen jaren. Dit soort tekorten zouden na de voorgestelde wijziging standaard doorberekend worden bij andere sectorpartijen.

De kruissubsidiëring die het gevolg is van de voorgestelde wijzigingen zal vooral de sectorpartijen raken die nu reeds het grootste deel van het budget van de toezichthouders bekostigen. Dit zijn de banken. Ter illustratie (1): de banken betalen niet alleen het banktoezicht van de Europese Centrale Bank (ECB), maar ook ongeveer 50% van het budget van DNB. Ter illustratie (2): Uit de toelichting bij de geconsulteerde [Wijzigingswet](#) en [Wijzigingsbesluit](#) beleggerscompensatiestelsel is de NVB gebleken dat banken momenteel de uitvoering van het Beleggerscompensatiestelsel (**BCS**) bekostigen, terwijl het BCS niet uitsluitend van toepassing is op banken. In de uitvoeringspraktijk is momenteel blijkbaar al sprake van kruissubsidiëring door banken aan andere partijen.

Vraag

- De NVB acht de voorgestelde wijzigingen niet in lijn met de principes waaraan de heffingen dienen te voldoen. Zij verzoekt de Minister op een andere wijze opvolging te geven aan de uitspraken van het CBb, waarbij in ieder geval de zekerheid bestaat dat geen structurele kruissubsidiëring tussen verschillende individuele partijen en verschillende sectoren plaatsvindt.
- De NVB verzoekt de Minister transparant te zijn over de mate van kruissubsidiëring binnen het stelsel en vast te leggen dat deze jaarlijks in het jaarverslag cq de verantwoording van de toezichthouders vermeld dient te worden. Dit is immers de enige wijze om te kunnen vaststellen of de heffingen blijven binnen de grenzen van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (**EP**) (zie hieronder onder D).

B. De heffingsreserve

Per 2023 heeft de wetgever de heffingsreserve in het leven geroepen. De heffingsreserve heeft volgens de toelichting bij de wet tot doel te voorzien in situaties 'dat er incidentele kosten zijn, die eenmalig van aard zijn, of waarin er kosten zijn die tijdelijk niet kunnen worden doorberekend, omdat er bijvoorbeeld aanloopkosten worden gemaakt voor een nieuwe categorie instellingen maar er nog geen instellingen onder toezicht staan' (TK 2021-2022, 35 950, nr 3). De NVB heeft kennis genomen van het feit dat de exploitatietekorten die DNB op grond van de uitspraken van het CBb niet meer in rekening kon brengen bij de relevante instellingen, met terugwerkende kracht ten laste zijn gebracht van de heffingsreserve: [stcrt-2025-40136.pdf](#). Waarom de heffingsreserve niet is gebruikt om te voorzien in de tekorten bij de AFM vanwege het ten onrechte niet of niet volledig in rekening brengen van toezichtkosten bij ongeveer 70 marktpartijen (ECLI:NL:RBROT:2024:11757), is onhelder.

Het is de NVB onduidelijk hoe de voorgestelde wetswijzigingen zich verhouden tot de heffingsreserve, incl. de hiervoor geciteerde toelichting van de Minister bij de introductie van de reserve. Ook is het de NVB onduidelijk hoe de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot het besluit van de Minister om de exploitatietekorten die ontstaan zijn na de uitspraken van het CBb (DNB) en de rechtbank (AFM), al dan niet te bekostigen uit de heffingsreserve. Als de heffingsreserve bedoeld is om te voorzien in incidentele tekorten, lijken de voorgestelde wijzigingen onnodig en ligt een stijging van de heffingsreserve eerder voor de hand dan de thans gekozen handelswijze. Hierbij geldt dat de heffingsreserve momenteel gerelateerd is aan de handhavingskosten van de toezichthouders; dit is een onzuivere maatstaf als zij bedoeld te voorzien in incidentele kosten in het algemeen. De omvang zou derhalve niet (enkel) meer gerelateerd moeten zijn aan deze maatstaf.

Vraag

- De NVB is van mening dat de voorgestelde wijzigingen afbreuk doen aan opzet en doel van de Wbft en met name de heffingsreserve. Als de heffingsreserve bedoeld is voor afdekking van een incidenteel ontstaan exploitatietekort (al dan niet bij de post eenmalige heffingen), suggereert zij de heffingsreserve te verhogen om te voorzien in deze tekorten en deze niet meer te relateren aan de handhavingskosten. Als de heffingsreserve niet bedoeld is voor incidentele exploitatietekorten, verzoekt de NVB de Minister duidelijk te maken (1) waarom de reserve recent gebruikt is om te voorzien in een ontstaan exploitatietekort bij DNB en (2) duidelijk te maken waarvoor de heffingsreserve dan wel exact bedoeld is.

C. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat als onderdeel van de Wbft

De voorliggende wijzigingen zijn volgens de toelichting mede ingegeven door de wens om in bepaalde gevallen de tarieven voor eenmalige handelingen lager vast te stellen, bijvoorbeeld om toetredingsdrempels voor nieuwe instellingen te beperken. De NVB acht het niet correct dat zittende partijen betalen voor nieuwe toetreders en herhalen dat het draagkrachtbeginsel geen onderdeel is van de vier principes die ten grondslag liggen aan de bekostiging van het financieel toezicht. Zij wijst er op dat veel toetreders overigens kapitaalkrachtige partijen zijn (b.v. crypto providers). Indien de Minister markttoetreding-drempels laag wil houden, ligt het voor de hand dat de Minister voor de relevante situaties een overheidsbijdrage (her)introduceert. Bekostiging uit de heffingsreserve (zie B) is in principe onzuiver nu deze reserve feitelijk door concurrenten van nieuwe markttoetreders wordt bekostigd, het feit dat de doelstelling van een aantrekkelijk vestigingsklimaat een structureel, niet incidenteel karakter heeft en dat het vestigingsklimaat een publiek doel is.

Vraag

- De NVB verzoekt de Minister om (her)introductie van een overheidsbijdrage voor exploitatietekorten die niet uit de heffingen voor markttoegang kunnen worden bekostigd.

D. Heffingen zijn niet (meer) evenredig met het doel

Het CBb heeft in één van de uitspraken die aanleiding is voor de geconsulteerde wijzigingen opgemerkt, dat voor heffingen als hier aan de orde kenmerkend is dat deze, in elk geval voor zover zij niet het karakter van een zuivere retributie hebben, aan te merken zijn als een vorm van belasting. Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat belastingheffing is te beschouwen als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 EP. Een geoorloofde inbreuk op de bescherming van het eigendomsrecht vereist – onder meer – een redelijke mate van evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd. Hierbij geldt dat waar het om de beoordeling gaat van wat in het algemeen belang is en de keuze van de middelen om dit belang te dienen, de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toekomt.

Naar het oordeel van de NVB is sinds de inwerkingtreding van de Wbft in 2019 in toenemende mate sprake van heffingen waarvan de vraag opkomt of nog sprake is van een redelijke mate van evenredigheid. De invoering van de heffingsreserve was een eerste erkenning van het feit dat de grenzen in zicht komen van wat redelijkerwijze nog doorbelast kan worden aan de sector. Uit de toelichting bij die invoering blijkt immers dat het doel van de reserve is 'voorzien kosten op te vangen die niet in rekening kunnen worden gebracht bij de onder toezicht staande partijen waarvoor de kosten worden gemaakt of die zouden leiden tot onevenredig hoge heffingen bij die partijen'. Relatering van de hoogte van de heffingsreserve aan de hoogte van de handhavingskosten van de toezichthouders, duidt er verder ook op dat

de Minister van oordeel is, dat (een deel van) de handhavingskosten in ieder geval redelijkerwijze niet door de financiële sector bekostigd zou hoeven worden.

De NVB is van mening dat actualisatie van de systematiek van bekostiging van het toezicht noodzakelijk is om te herijken of de systematiek nog voldoet aan de grenzen die in acht genomen moeten worden bij de heffing van belastingen. Zij wijzen erop dat de financiële sector grote veranderingen heeft ondergaan de laatste jaren, die zo'n herijking van het stelsel noodzakelijk maken waaronder:

- wijzigingen in de toezichtstructuur, waaronder het toezicht van de ECB, voortdurende uitbreiding van de taken en budgetten van EBA, ESMA en EIOPA en de komst van de Europese antiwitwas toezichthouder AMLA per 2027;
- algemene marktontwikkelingen met toetreding van veel nieuwe soorten partijen;
- ontwikkelingen in jurisprudentie zoals de uitspraken van het CBB;
- uitbreiding van de taken van de financiële sector terwijl die taken overwegend een publiek doel dienen en de hiermee gepaard gaande kosten substantieel zijn. Gewezen kan worden op de taken voor het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering, uitvoering van sancties, taken onder de Wet Gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden, renseigneringsactiviteiten, etc. Ter illustratie: de kosten die de banken jaarlijks maken voor het uitvoeren van hun poortwachtersfunctie (€ 1,4 miljard; zie [nextgen-poortwachters-position-paper.pdf](#)) liggen hoger dan de jaarlijkse begroting van het Openbaar Ministerie (€ 902 miljoen begroot voor 2026; zie de Rijksbegroting 2026 voor het Ministerie van J&V).

De NVB heeft kennis genomen van de evaluatie van de Wbft 2019, uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. Uit de evaluatie blijkt dat er goede redenen zijn om te komen tot (her)introduktie van een overheidsbijdrage voor toezichtactiviteiten waar het profijtbeginsel niet of minder van toepassing is, negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat of beperkte draagkracht, het feit dat toezicht in zijn geheel een algemeen belang dient en dat ook in andere toezichtgebieden, zoals mededingingstoezicht, ondernemingen profijt hebben van het toezicht, maar zij desondanks daarvoor niet betalen.

Vraag

- De NVB roept de Minister op te komen tot een integrale, consistente visie op de bekostiging van het toezicht en de vraag of de heffingen nog evenredig zijn met de doelen die gemoeid zijn met het toezicht met expliciete aandacht voor de (her)introduktie van een overheidsbijdrage.

E. Overheidsbijdrage voor BES toezicht valt weg

De NVB merkt op dat hangende de consultatie en tijdens de consultatieperiode de geconsulteerde tekst lijkt te zijn gewijzigd ten opzichte van de tekst die oorspronkelijk op 15 december 2025 werd gepubliceerd. De oorspronkelijke consultatietekst bevatte een wijziging die tot gevolg had, dat de overheidsbijdrage voor het BES toezicht verviel. De NVB acht het noodzakelijk en redelijk dat een overheidsbijdrage in het algemeen wordt (her)ingevoerd voor de toezichtkosten en zijn vanuit die achtergrond geen voorstander van afschaffen van deze overheidsbijdrage.

Vraag

- De NVB gaat er vanuit dat de overheidsbijdrage voor het BES toezicht in stand blijft. Zij ontvangt hiervan graag bevestiging in de toelichting.