

# **Regels met betrekking tot het toezicht op trustkantoren (Wet toezicht trustkantoren 2018)**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **ALGEMEEN**

#### *§1. Inleiding*

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot verdergaande regulering van trustkantoren. Dit geldt zowel voor de normen waaraan trustkantoren moeten voldoen, als voor het instrumentarium dat DNB kan inzetten voor handhaving en toezicht. Deze herziening is in belangrijke mate ingegeven door het voortschrijdend inzicht vanuit de toezichtpraktijk, maar ook door gewijzigde internationale en Europese kaders zoals de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) en richtlijn 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (PbEU 2015, L 141) (de vierde anti-witwasrichtlijn). De aard en omvang van de wijzigingen ten opzichte van de huidige Wet toezicht trustkantoren (Wtt) zijn zodanig dat gekozen is voor intrekking van die wet en introductie van een nieuwe wet.

#### *§2. Achtergrond*

Op 1 maart 2004 is de Wtt in werking getreden. In 2010 is de wet geëvalueerd waarbij de conclusie luidde: "De evaluatie geeft geen aanleiding om het toezicht anders in te richten dan thans het geval is." En "Heeft de Wet toezicht trustkantoren haar doel, het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door middel van regulering van de trustsector bereikt? Die vraag kan positief worden beantwoord."

Aanpassing van de regulering van trustkantoren naar aanleiding van de evaluatie was beperkt. De reikwijdte van de wet werd uitgebreid tot diensten gerelateerd aan zogenoemde doorstroomvennootschappen: het ten behoeve van een cliënt gebruikmaken van een vennootschap die tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor. Verder werd de verbodsbepaling uitgebreid tot werkzaamheden gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat dat niet beschikt over een vergunning. In de daarop volgende jaren bleek echter dat zowel de naleving van de wet als het normenkader in de wet tekortschiet.

Onderzoeken in 2012 naar doelvennootschappen met operationele activiteiten en doelvennootschappen die consultancydiensten verlenen leiden tot handhavend optreden door De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouder. De marktwaarde van een bepaalde consultancydienst is moeilijk te bepalen, zodat moeilijk is vast te stellen of een bepaalde vergoeding een reële tegenprestatie voor een consultancydienst is. Daardoor zijn bijzondere integriteitrisico's verbonden aan doelvennootschappen die consultancydiensten verlenen. Ruim de helft van de onderzochte trustkantoren blijkt die risico's onvoldoende te mitigeren of anderszins tekort te schieten in de bedrijfsvoering.

Bij onderzoek in 2013 constateert DNB grote integriteitrisico's bij

doorstroomvennootschappen, met name waar deze worden gebruikt voor handelsactiviteiten en waar bij herkomst en bestemming van middelen dezelfde UBO figureert. Bij gebreke van adequate maatregelen brengt dergelijke dienstverlening grote risico's met zich op het witwassen van geld door cliënten. Later dat jaar laat DNB weten bij drie van twaalf onderzochte trustkantoren ingegrepen te hebben wegens falende voortdurende controle op de transacties (herkomst en bestemming van middelen). Verder concludeert DNB dat het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door trustkantoren niet reëel is; DNB komt daarom in actie door middel van voorlichting en handhaving.

In 2013 en 2014 doet DNB thema-onderzoeken naar dienstverlening aan commanditaire vennootschappen en de functiescheiding bij de kleinere trustkantoren. In totaal worden twintig trustkantoren onderzocht waarna de toezichthouder in zestien gevallen vervolgmaatregelen aankondigt. De maatregelen variëren van het geven van een aanwijzing tot het intrekken van de vergunning.

De hiervoor gesignaleerde risico's zijn mede aanleiding voor een herziening van de Regeling integrale bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren (Rib Wtt) per 1 januari 2015 (Rib Wtt 2014). Zo wordt in de Rib Wtt 2014 de auditfunctie geïntroduceerd: een verplichte periodieke controle op de compliancefunctie.

Verder wordt het voorschrift dat een trustkantoor kennis heeft van het doel van zijn dienstverlening en onderzoekt of aan die dienstverlening integriteitsrisico's zijn verbonden, algemeen gesteld. Eerder was die norm slechts expliciet opgenomen bij het verplichte onderzoek naar de herkomst en bestemming van middelen van de doelvennootschap.

In maart 2015 geeft DNB aan dat de beheersing van risico's bij buitenlandse branches van doelvennootschappen door trustkantoren ondermaats is. Vijf van de zes onderzochte trustkantoren scoren onvoldoende. Tegelijk concludeert DNB dat ook de naleving van de Sanctiewet 1977 door trustkantoren beter kan en moet: cruciaal voor de beheersing van integriteitsrisico's.

De bevindingen uit het toezicht op trustkantoren door DNB zijn in de jaren volgende op de evaluatie van de Wet toezicht trustkantoren steeds ernstiger geworden. In juli 2015 constateert DNB in haar jaarlijkse wetgevingsbrief "dat het huidige wet- en regelgevend kader onvoldoende aanknopingspunten biedt om de stap naar professionalisering van de sector te zetten". De toezichthouder stelt dan ook voor om in nader overleg te treden over de noodzakelijke aanscherpingen van het toezichtkader. Het onderhavige wetsvoorstel is het resultaat van dit overleg.

### *§3. Poortwachterfunctie*

Evenals in de Wtt wordt trustkantoren in dit wetsvoorstel opgedragen te fungeren als poortwachters van het Nederlandse financieel stelsel, en zelfs het Nederlandse rechtstelsel. Deze poortwachterfunctie houdt primair in dat trustkantoren zich moeten inspannen om te voorkomen dat criminelen misbruik maken van het Nederlandse financieel stelsel voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Waar trustkantoren diensten verlenen aan of door middel van Nederlandse rechtspersonen of vennootschappen geldt deze poortwachterfunctie ook voor de toegang tot het Nederlandse rechtstelsel: voorkomen moet worden dat rechtspersonen of vennootschappen worden

misbruikt.

Het doel van dit wetsvoorstel is het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door middel van de regulering van de trustsector, met name door bij te dragen aan het tegengaan van witwassen van gelden. Dit is van groot belang ter bescherming van de goede reputatie van de nationale financiële sector. Trustkantoren wordt daartoe een zogenoemde poortwachterfunctie toegekend. Zij moeten hun bedrijfsvoering zo inrichten dat de gesignaleerde integriteitsrisico's worden beheerst. Bij trustkantoren speelt de relationele integriteit ook een belangrijke rol; niet alleen het trustkantoor en haar medewerkers zelf moeten zich zodanig gedragen dat aantasting van de reputatie van het trustkantoor en van de financiële markten wordt voorkomen, ook de cliënten van het trustkantoor mogen geen risico vormen. Daar moet het trustkantoor op toezien. In dat verband wordt een trustkantoor gezien als poortwachter van een integere financiële sector.

De poortwachterfunctie gaat echter verder dan voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Het trustkantoor moet vaststellen dat geen sprake is van strijdigheid met een wettelijk voorschrift in Nederland of in het buitenland maar ook dat het trustkantoor zich door deze dienstverlening niet schuldig maakt aan maatschappelijk onbetamelijk gedrag. Zo moet het trustkantoor voorkomen dat zij betrokken raakt bij bijvoorbeeld corruptie of (fiscale) fraude. Verder moet het trustkantoor bijvoorbeeld maatregelen nemen tegen verstrengeling van privébelangen van haar bestuurders.

Een adequate uitvoering van de poortwachterfunctie vergt een bijzondere inspanning van trustkantoren. Om potentieel misbruik te onderkennen, dienen zij zich tot in detail op de hoogte te stellen van hun cliënten, eventueel te bedienen doelvennootschappen, en de ratio van hun dienstverlening: waarom wil men toegang tot het Nederlandse financieel stelsel of rechtsstelsel? Daartoe moet het trustkantoor in zijn rol als poortwachter onderzoek doen naar de cliënt en diens beweegredenen om in Nederland trustdiensten te willen afnemen. Daarbij is van groot belang dat een trustkantoor de herkomst en bestemming van middelen vaststelt, bijvoorbeeld in geval van inzet van een doelvennootschap of doorstroomvennootschap. Als die middelen niet uit legitieme bron afkomstig zijn, dan is er voor die middelen geen plaats in Nederland.

De complexiteit van de dienstverlening en het hoge risico dat inherent is aan die dienstverlening maken dat trustkantoren slechts op adequate wijze poortwachter kunnen zijn als zij voldoende professioneel zijn en elk aspect van hun bedrijfsvoering hebben gericht op het beheersen en mitigeren van risico's. Van de trustsector wordt, kortom, een hoog niveau van professionaliteit, gekoppeld aan een kritische grondhouding, verlangd. Een poortwachter is zich bewust van risico's, ontvankelijk voor signalen en acteert hierop, bijvoorbeeld door onderzoek naar de achtergrond van het signaal en de gerelateerde integriteitsrisico's.

Belangrijke elementen van dit wetsvoorstel zijn dan ook de integere bedrijfsvoering en de beheerste bedrijfsuitoefening. Deze normen moeten bewerkstelligen dat het trustkantoor voldoende is toegerust om de poortwachterfunctie adequaat uit te oefenen.

#### *§4. Risico's bij trustdienstverlening*

Een trustkantoor verricht beroeps- of bedrijfsmatig één of meerdere trustdiensten. In artikel 1 van het wetsvoorstel worden de begrippen trustkantoor en trustdiensten gedefinieerd. Trustdiensten worden naar hun aard beschouwd als diensten met een zeer hoog inherent risico. In de Wwft wordt onderscheid gemaakt tussen dienstverlening met lager en hoger risico, waarbij diepgaander onderzoek is verplicht in geval van hoger risico.

Voor trustdiensten geldt echter, dat zij in alle gevallen in de hoogste risicocategorie vallen. Dat hoger risico valt toe te schrijven aan de aard van de trustsector zelf. Traditioneel gaat het immers om fiscaal gedreven structuren die mede in verband met hun complexiteit vatbaar zijn voor misbruik. Daarbij geldt dat deze structuren vaak lopen via diverse off-shore jurisdicties. Verder zijn de laatste jaren ook de zogenoemde "asset-protection" structuren in opmars die naar hun aard zo min mogelijk transparant zijn. In de praktijk heeft de toezichthouder bovendien geconstateerd dat de meeste trustkantoren de cliënt en de UBO niet in persoon ontmoeten, hetgeen zondermeer een hoger risico met zich meebrengt. Dat rechtvaardigt een separaat wettelijk kader.

Doel van het cliëntenonderzoek is uiteindelijk het onderkennen en mitigeren van risico's, zoals in hoofdstuk 4 voor elke trustdienst voorgeschreven. Of een risico onacceptabel is, zal zodoende afhangen van de mate waarin een trustkantoor bereid is en ook in staat is dat risico te mitigeren. Voorstelbaar is, dat in een vergelijkbare situatie een ter zake minder toegerust trustkantoor moet concluderen dat het risico onacceptabel is, terwijl een trustkantoor dat zich toelegt op het ondervangen van dergelijke risico's in staat zal zijn voldoende maatregelen te nemen.

Zo blijft de regulering van trustkantoren ook met dit wetsvoorstel gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van trustkantoren om onderzoek te doen en risico's te onderkennen en te ondervangen. In de praktijk van het toezicht is echter in een aantal gevallen gebleken dat trustkantoren aan die verantwoordelijkheid onvoldoende invulling geven. Zij verlenen trustdiensten in omstandigheden die een onacceptabel risico met zich brengen. Zoals hierna toegelicht wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat dienstverlening in dergelijke omstandigheden verboden kan worden. Daarmee geeft de wetgever in zoverre invulling aan de bedoelde verantwoordelijkheid van trustkantoren om geen trustdiensten te verlenen in geval van onacceptabele risico's.

#### *§5. Cliëntenonderzoek bij dienstverlening*

Trustkantoren dienen zodoende onderzoek te verrichten naar hun cliënten, evenals bijvoorbeeld banken en verzekeraars, advocaten en notarissen, en makelaars en casino's. Dergelijke ondernemingen zijn 'poortwachters' van het financieel stelsel: wie financiële transacties wil verrichten of anderszins waarde wil verplaatsen is aangewezen op hun diensten.

Het doel is steeds hetzelfde: voorkomen dat dienstverlening wordt misbruikt voor witwassen van geld of financieren van terrorisme en transacties herkennen die in dat opzicht ongebruikelijk zijn.

Voor trustkantoren gelden echter andere en meer uitgebreide verplichtingen dan voor de andere categorieën ondernemingen. Met het oog op de bijzondere risico's van hun dienstverlening moeten trustkantoren meer gegevens

verzamenen en controleren. Zo moeten zij bij hun onderzoek ook andere bij de dienstverlening betrokken partijen betrekken, zoals de doelvennootschap en de partijen betrokken bij de verkoop van rechtspersonen.

Voor alle andere 'poortwachters' zijn deze regels vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme. Het zwaardere regime voor trustkantoren is in deze wet opgenomen. In artikel 3, dertiende lid, van de Wwft wordt voor het cliëntenonderzoek door trustkantoren verwezen naar de Wtt. Voor andere dienstverlening dan trustdiensten vallen trustkantoren wel onder de Wwft.

*a. Verhouding Wtt / lagere regelgeving*

De hiervoor beschreven opzet is ongewijzigd ten opzichte van de Wtt. Nieuw is dat de voorschriften inzake het onderzoek zijn opgenomen in de wet, in plaats van in een ministeriële regeling (de Rib 2014). Dit niveau van regeling sluit aan bij de systematiek van de Wwft en is gerechtvaardigd door het belang van deze regels.

Anders dan in de Rib Wtt 2014 zijn de voorschriften uitgeschreven per trustdienst. Dit verbetert de leesbaarheid en de duidelijkheid.

*b. Inspanningsverplichting*

Een ander verschil met de huidige regeling betreft de risicogebaseerde benadering. In de Rib Wtt 2014 is ter zake aangesloten bij de systematiek van de Wwft. Naar het voorbeeld van artikel 3, zesde lid, van de Wwft is in artikel 14 van de Rib Wtt 2014 geregeld dat een trustkantoor het cliëntenonderzoek risicogebaseerd kan uitvoeren. Dit houdt in dat de intensiteit waarmee de voorgeschreven maatregelen worden toegepast, moet worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie of transactie oplevert. Die opzet laat de keuze aan trustkantoren zelf om telkens te bepalen welke intensiteit is aangewezen. In dit wetsvoorstel is een andere benadering gekozen.

Met het oog op de bijzondere risico's die zijn verbonden aan trustdiensten is uitgangspunt in dit wetsvoorstel dat elk aspect van het cliëntenonderzoek tot een wettelijk bepaald resultaat moet leiden: de voorgeschreven informatie moet met zekerheid worden vastgesteld. Een inspanningsverplichting is geregeld voor de onderdelen van het onderzoek die naar hun aard niet kunnen leiden tot vaststelling met zekerheid. Zoals toegelicht bij artikel 21 dient deze inspanning gericht te zijn op een inzicht dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid overeenkomt met de waarheid in absolute zin. Als dit doel niet bereikt wordt, is niet voldaan aan alle verplichtingen van het cliëntenonderzoek, zodat op grond van de artikelen 29, 33, 37 en 41 het trustkantoor geen trustdienst mag verlenen of de dienstverlening moet staken.

*c. Aspecten van het cliëntenonderzoek*

Het cliëntenonderzoek omvat de volgende aspecten:

- Doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie

Het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie stelt een instelling in staat om eventuele risico's die de dienstverlening aan de cliënt oplevert, in te schatten. Dit aspect van het cliëntenonderzoek is gericht op de – objectief vast te stellen – strekking van de zakelijke relatie.

Zodoende geldt voor dit onderdeel de verplichting de voorgeschreven informatie zondermeer vast te stellen. Zo moet een trustkantoor bij een cliënt die niet in Nederland woonachtig of gevestigd is, weten waarom deze in Nederland trustdiensten wil afnemen. Als dat voor fiscale redenen is, beoordeelt het trustkantoor de aanvaardbaarheid daarvan. Bij doel en aard van de relatie brengt het trustkantoor ook in kaart welk voor soort transacties (zoals aantal, frequentie en omvang) de cliënt zal (laten) verrichten.

- Identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt

Het begrip 'cliënt' in artikel 1 is ruim gedefinieerd, naar voorbeeld van de Wwft. Het betreft de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren. In paragraaf 4.2 is dat bijvoorbeeld degene die met het trustkantoor een overeenkomst aangaat ter zake het verlenen van diensten aan een doelvennootschap.

Bij het identificeren verstrekt de cliënt gegevens over zijn identiteit. Bij het verifiëren van de identiteit gaat het om het vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit. Aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron controleert het trustkantoor de juistheid van de door de cliënt opgegeven identiteit. Hier is ter zake geregeld dat voor de verificatie van dezelfde documenten gebruik mag worden gemaakt als voorgeschreven in de Wwft. De identificatie van de cliënt dient zondermeer te geschieden. De verificatie van deze identiteit is ook onvoorwaardelijk. De wijze waarop de verificatie kan geschieden kan uiteenlopen. Van een vrouwelijke cliënt (of uiteindelijk belanghebbende) is het noodzakelijk om bekend te zijn met de meisjesnaam en hier ook mede gebruik van te maken bij de controle of de cliënt of uiteindelijk belanghebbende een politiek prominent persoon is of op een sanctielijst voorkomt. Een trustkantoor moet met absolute zekerheid een identiteit verifiëren.

Voor buitenlandse rechtspersonen geschiedt de verificatie ook aan de hand van documenten of gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron, die in het internationale verkeer gebruikelijk zijn. Hiertoe kunnen vergelijkbare documenten worden opgevraagd als voor de verificatie van Nederlandse rechtspersonen waarbij deze wel bij wet erkend zijn als identificatiemiddel in de staat van herkomst van de cliënt.

Indien het documenten betreft die niet afkomstig zijn van overheidsinstanties of rechterlijke instanties, dan zal het trustkantoor zich afvragen of de documenten voldoende betrouwbaar zijn. Dergelijke documenten zullen op zichzelf veelal onvoldoende zijn om de identiteit op een adequate wijze te verifiëren. Documenten waarvan niet vaststaat dat daaraan een adequate identificatie en verificatie vooraf is gegaan, zoals studentenpassen en werknemerspassen, volstaan over het algemeen niet om de identiteit te verifiëren.

- Identificatie van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt

Het trustkantoor identificeert van elke cliënt de uiteindelijk belanghebbende (ultimate beneficial owner, UBO). De UBO is altijd een natuurlijk persoon. Deze norm is niet alleen relevant wanneer de cliënt een rechtspersoon is: als de cliënt een natuurlijke persoon is over wie een andere natuurlijke persoon feitelijke zeggenschap heeft, dan kwalificeert deze andere persoon als UBO. Het cliëntenonderzoek naar de UBO is een wettelijke eis, omdat criminelen

vaak gebruik maken van constructies waarin (buitenlandse) rechtspersonen een rol spelen als een middel om de criminele herkomst van gelden te verbergen. Om aan deze eis te voldoen, zal een trustkantoor eerst de cliënt opgave laten doen van wie de UBO is. Daarnaast dient het trustkantoor de identiteit van de UBO te verifiëren, op basis van onafhankelijke en betrouwbare documenten. Vervolgens verifieert het trustkantoor de status van UBO van de opgegeven persoon. Ten slotte onderzoekt het trustkantoor of er nog andere natuurlijke personen zijn die kwalificeren als UBO.

Dit laatste element kan niet absolute zekerheid worden vastgesteld. Het is immers mogelijk dat feitelijke zeggenschap kan worden uitgeoefend op een wijze die niet kenbaar is voor het trustkantoor. Vandaar dat ter zake een inspanningsverplichting is voorgeschreven: het trustkantoor moet ex ante en gedurende de zakelijke relatie met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vaststellen door wie er feitelijke zeggenschap wordt uitgeoefend.

- Eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt en de doelvennootschap

Het trustkantoor heeft inzicht in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt (indien de cliënt een rechtspersoon is) en, indien van toepassing, van de doelvennootschap. Daartoe neemt het trustkantoor ook maatregelen om de juridische status van zulke cliënten te verifiëren, waar mogelijk middels het verkrijgen van bewijs van rechtspersoonlijkheid. Uitgangspunt is dat het trustkantoor deze structuur kent en ook begrijpt. Dit betekent dat bij ingewikkelde structuren van vele ondernemingen het trustkantoor meer inspanningen verricht om de (internationale) aandelen- en beheersstructuur van de onderneming te begrijpen dan voor een Nederlandse BV met een directeur-groootaandeelhouder. Het trustkantoor onderzoekt hierbij ook waarom de cliënt gebruik maakt van complexe structuren. Dat kan door er naar te vragen bij de cliënt, maar moet tenminste ook blijken uit een juridische of fiscale opinie of advies.

Nieuw ten opzichte van de Rib Wtt 2014 is dat in het cliëntenonderzoek onderscheid wordt gemaakt tussen de formele en de feitelijke zeggenschapsstructuur. Dit onderscheid wordt in de Wtt al wel gemaakt in het vergunningstelsel: op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, moet de aanvrager van een vergunning inzicht verschaffen in zowel de formele als de feitelijke zeggenschapsstructuur van de groep waartoe het trustkantoor behoort.

De formele zeggenschapsstructuur ziet op de zeggenschap op statutaire voorzieningen, waaronder de verdeling van stemrechten over aandeelhouders. Bij feitelijke zeggenschap is te denken aan invloed op grond van contractuele bepalingen, bijvoorbeeld voorwaarden in verband met een lening. Voor het onderzoek naar de feitelijke zeggenschapsstructuur geldt een inspanningsverplichting, nu denkbaar is dat in voorkomend geval dergelijke zeggenschap niet met zekerheid is vast te stellen.

- Vertegenwoordiger van de cliënt

Trustkantoren stellen ten aanzien van de natuurlijke persoon die beweert als vertegenwoordiger van een cliënt op te treden, vast of deze persoon ter zake vertegenwoordigingsbevoegd is. Hier is te denken aan het geval waar een natuurlijke persoon stelt op te treden als bestuurder van een rechtspersoon.

Wanneer een natuurlijke persoon stelt dat hij indirect een rechtspersoon vertegenwoordigt (waarbij geldt dat de rechtspersoon de cliënt is), wordt ook de keten van vertegenwoordigingsbevoegdheid vastgesteld. Als deze bevoegdheid is vastgesteld, dan is de cliënt het onderwerp van het cliëntenonderzoek. De natuurlijke persoon die optreedt als vertegenwoordiger wordt dan geïdentificeerd en zijn identiteit geverifieerd.

- Anti-stroman bepaling

Het trustkantoor onderzoekt ook of een cliënt voor zichzelf optreedt of voor een ander. Doel is te beoordelen of iemand als stroman handelt op eigen naam, maar ten behoeve van (criminele) derden. Als duidelijk is dat een cliënt ten behoeve van een andere persoon handelt, dan kwalificeert deze andere persoon als cliënt (de "natuurlijke of rechtspersoon [...] die een transactie laat uitvoeren") en gelden de verplichtingen van het cliëntenonderzoek ook ten aanzien van deze persoon. Voor dit onderdeel van het onderzoek geldt de inspanningsverplichting van artikel 21. Zodoende kan het trustkantoor indicatoren opstellen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of iemand voor zichzelf optreedt of voor een ander. Daarbij is te denken aan gevallen dat de desbetreffende persoon bepaalde vragen niet kan beantwoorden, bijvoorbeeld over de herkomst van middelen of wanneer er onduidelijke, vage redenen voor een transactie worden gegeven. Als de cliënt aannemelijk een stroman is, is per definitie sprake van een onacceptabel risico: er is getracht het trustkantoor een verkeerde voorstelling van zaken te geven. Trustkantoren dienen in dat geval dienstverlening te weigeren en een melding conform artikel 16 Wwft te doen.

#### *§6. Samenloop*

Dit wetsvoorstel is afhankelijk van of leunt ten dele op andere wetsvoorstellen. Dit is vooral van belang voor de hoofdstukken 6 en 7 van dit wetsvoorstel. Het gaat hier om de mogelijkheden om informatie te delen met andere toezichthouders en publieke lichamen alsmede om de handhavingbevoegdheden en de publicatie van formele maatregelen en openbare waarschuwing in het bijzonder. Ten aanzien van laatstgenoemde bepalingen wordt in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten bij het wetsvoorstel implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik, dat strekt tot implementatie van Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik (Market Abuse Regulation, afgekort MAR) en Richtlijn nr. 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de vierde anti-witwasrichtlijn.

#### *§7. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wet toezicht trustkantoren*

##### *a. Techniek*

Een deel van de wijzigingen is voornamelijk technisch van aard, waarbij aansluiting is gezocht bij de Wft. Waar tevens een inhoudelijke wijziging is beoogd, is dit toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. De Wft is niet op alle punten gevolgd. In dit wetsvoorstel wordt soms afgeweken van de Wft systematiek in verband met bijzonderheden in de regulering van trustkantoren.

##### *b. Integere en beheerste bedrijfsuitoefening*



Zoals eerder vermeld is een van de belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel om een verdergaande professionalisering van trustkantoren te bewerkstelligen. Vanuit dat perspectief is het wenselijk dat trustkantoren een meer intrinsieke benadering van integriteit adopteren. Naast integriteit op het niveau van de cliënt is integriteit op het niveau van het trustkantoor zelf van groot belang. Bij de poortwachterfunctie hoort een poortwachter die niet alleen welwillend is, maar ook uitvoerend capabel is om de taak die aan hem is opgedragen te volbrengen. Daarom wordt in dit wetsvoorstel op hoofdlijnen aangesloten bij de normen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering die voor andere instellingen op grond van de Wft gelden. Die normen regelen waar de bedrijfsvoering van een trustkantoor aan moet voldoen. Concreet gaat het om regels, maatregelen en procedures die het trustkantoor moet hanteren om de bedrijfsprocessen en de bedrijfsrisico's beheersbaar maken en die de integriteit van het trustkantoor moeten waarborgen. Daarbij is de gedachte dat een organisatie die zelf intrinsiek integer is ook niet geneigd zal zijn om cliënten te accepteren die dat niet zijn.

De bedoelde regels, maatregelen en procedures zullen deels overlappen met het procedurehandboek zoals thans voorgeschreven in artikel 6 van de Rib Wtt 2014.

*c. Twee dagelijks beleidsbepalers*

Het vier-ogen principe of tweehoofdige dagelijkse leiding wordt verplicht gesteld. De regel strekt tot waarborging van de continuïteit en kwaliteit van uitoefening van het bedrijf en de dienstverlening. In de toezichtpraktijk heeft DNB geconstateerd dat er een verhoogd risico is op het niet naleven van wet- en regelgeving bij trustkantoren met een eenhoofdige dagelijkse leiding. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook in een tweede dagelijks beleidsbepaler, zoals thans reeds verplicht voor onder meer banken en verzekeraars in artikel 3:15 Wft. Deze dagelijks beleidsbepalers moeten hun taken verrichten vanuit Nederland.

*d. Grondslag: Verbod op diensten*

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is gelijk aan dat van de huidige Wtt: het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel door middel van regulering van de trustsector. Dit wordt onder andere bereikt door het uit de anonimiteit halen van degene die gebruik maakt van een structuur van rechtspersonen. DNB heeft geconstateerd dat dergelijke structuren vaak juist gericht zijn op het bewaren van de anonimiteit van de uiteindelijk belanghebbende. Andere structuren zijn van dien aard dat het trustkantoor op te grote afstand staat om haar taken te kunnen vervullen. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dienstverlening aan of ten behoeve van specifieke structuren te kunnen verbieden. Daarbij kan gedacht worden aan structuren met nominees shareholders; deze zijn bij uitstek gericht op de anonimiteit van de uiteindelijk belanghebbende. Ook het gebruik van commanditaire vennootschappen kan (fiscale) ondoorzichtigheid veroorzaken. Daarnaast kan worden gedacht aan structuren waarvan in de praktijk is gebleken dat de risico's onbeheersbaar zijn voor het trustkantoor. Een voorbeeld daarvan vormen doelvennootschappen met operationele bijkantoren in het buitenland. Voorkomen moet worden dat Nederlandse rechtspersonen of rechtsvormen worden misbruikt.

#### *e. Toezichtinstrumentarium*

Op grond van Europese regelgeving (meer specifiek de vierde anti-witwasrichtlijn) is het noodzakelijk de instrumenten die ter beschikking van de toezichthouder staan aan te vullen met onder andere de publicatie van formele maatregelen. Dit laatste is al geregeld in de Wft. Los van de Europese verplichting om dit op te nemen is de generaal preventieve werking die uitgaat van toezicht te versterken wenselijk.

Ten behoeve van het handhavingsinstrumentarium en de totstandkoming van de publicatiebevoegdheden is voorts aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik. Met dit wetsvoorstel zal het handhavingsinstrumentarium in de Wft zoveel mogelijk in lijn worden gebracht met het instrumentarium dat op Europees niveau wordt voorgeschreven.

#### *f. Uitwisseling van informatie*

De Wtt kent al een algemene regeling voor het verstrekken van informatie door de toezichthouder aan binnen- en buitenlandse overheidsinstanties. In dit wetsvoorstel is de formulering van die regeling aangepast om de reikwijdte te verduidelijken.

Verder is een specifieke regeling voorzien voor het verstrekken van informatie aan de bevoegde autoriteit die is belast met de uitvoering van een regeling op grond van de Sanctiewet 1977. Gebruikelijk zal dit de Minister van Financiën zijn als bevoegde autoriteit voor het verlenen van toestemming voor het vrijgeven van bevroren tegoeden. Waar een trustkantoor zulke toestemming vraagt, kan afstemming tussen Minister en toezichthouder aangewezen zijn.

Voor het verstrekken van gegevens op deze basis gelden niet de beperkingen die zijn gesteld in de hiervoor bedoelde algemene regeling.

#### *§8. Verhouding –van het onderhavige wetsvoorstel tot de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme*

De positie van trustkantoren onder de Wwft blijft gehandhaafd: die wet is van toepassing op trustkantoren, met uitzondering van de bepalingen inzake het cliëntenonderzoek (artikelen 3 tot en met 10 van de Wwft). Ondermeer de meldingsplicht inzake ongebruikelijke transacties blijft zodoende wel van toepassing op trustkantoren. Trustkantoren melden de laatste jaren meer ongebruikelijke transacties dan voorheen, maar de meldingen komen slechts van een kleine groep trustkantoren en hangen bovendien vaak samen met een door DNB opgelegde of gevraagde herstelactie van de integrale bedrijfsvoering.

Gelet op het hoge inherente risico van de dienstverlening, het grote aantal transacties alsmede de grote totale waarde van die transacties, gaat DNB ervan uit dat substantieel meer meldingen te verwachten zouden zijn. Oorzaken van het achterwege blijven van meldingen liggen mogelijk in de onbekendheid van trustkantoren met de Wwft. Daarom wordt hier op deze plek nogmaals expliciet aandacht besteed aan de meldingsplicht. Mogelijk is een andere reden gelegen in terughoudendheid van trustkantoren transacties te melden die zijn uitgevoerd door vennootschappen waarvan zij zelf bestuurder zijn. Ook moeite met het herkennen van de ongebruikelijkheid van een transactie of onbekendheid met de brede uitleg van het transactiebegrip in de Wwft kunnen debet zijn aan het achterwege blijven van meldingen. Ten slotte

is uiteraard te denken aan nalatigheid of onwelwillendheid. Deze oorzaken worden geadresseerd met de hiervoor genoemde eisen aan de beheerste en integere bedrijfsvoering.

Onder de huidige Wtt is in de Rib Wtt 2014 geregeld dat trustkantoren moeten beschikken over procedures omtrent de naleving van ondermeer de Wwft, inclusief de hier besproken meldingsplicht. In de systematiek van dit wetsvoorstel is voorzien dat een norm van gelijke strekking zal worden gesteld op grond van artikel 13 inzake de integere bedrijfsvoering. Evenals onder de huidige Wtt zullen gebreken in de naleving van de Wwft trustkantoren zodoende ook kunnen worden aangerekend op grond van de voorgestelde wet. Het niet naleven van de Wwft kan zelfs voldoende aanleiding zijn om de vergunning van het trustkantoor in te trekken.

#### *§9. Verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot de Sanctiewet 1977*

De Sanctiewet 1977 vormt een belangrijk aspect van het relevante wettelijke kader voor trustkantoren. Naleving van deze wet vormt om die reden dan ook een onderdeel van de normen voor de beheerste en integere bedrijfsvoering.

Het niet naleven van de Sanctiewet 1977 kan zelfs voldoende aanleiding zijn om de vergunning van een trustkantoor in te trekken. Het voldoen aan de normen van de onderhavige wet maakt het betrekkelijk eenvoudig om te voldoen aan de Sanctiewet 1977. Door naleving van het onderhavige wetsvoorstel is immers al grotendeels voldaan aan het vereiste van de Sanctiewet 1977 inzake het systeem van administratieve organisatie en interne controle. Verder strekken het cliëntenonderzoek en het onderzoek gebaseerd op het type trustdienst ertoe dat een trustkantoor een goed beeld heeft van al haar relaties in de zin van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977.

#### *§10. Opbouw van het wetsvoorstel*

Na het eerste hoofdstuk dat voorziet in de definitiebepalingen ten behoeve van de overige delen van het wetsvoorstel, volgt hoofdstuk 2 dat voorziet in het vergunningstelsel voor trustkantoren.

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de integere en beheerste bedrijfsvoering van het trustkantoor. Naast beleid en bedrijfsvoering worden daartoe regels gesteld met betrekking tot ondermeer de geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers, de zeggenschapsstructuur, het uitbesteden van werkzaamheden en de melding van incidenten. De opzet van de artikelen in dit hoofdstuk sluit aan bij de voorschriften ter zake in de Wft, maar is aangepast aan de bijzonderheden van de regulering van trustkantoren waar nodig.

Het vierde hoofdstuk omvat de bepalingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek bij dienstverlening. Ten aanzien van de opzet van dit hoofdstuk kan het navolgende worden opgemerkt.

In de eerste paragraaf van hoofdstuk 4 met betrekking tot het onderzoek bij dienstverlening is geregeld dat een trustkantoor onderzoek verricht ter mitigatie van integriteitsrisico's en in welke gevallen dit onderzoek verplicht is. Verder zijn voorschriften opgenomen die in elk geval van toepassing zijn.

Welk onderzoek precies nodig is om misbruik van dienstverlening te voorkomen, hangt mede af van de aard van de dienstverlening en de

verhouding tussen het trustkantoor en de bij die dienstverlening betrokken partijen. Die verhouding verschilt per trustdienst, naar gelang bij de dienstverlening bijvoorbeeld een doelvennootschap, een trust of een doorstroomvennootschap is betrokken. Om die reden zijn de voorschriften inzake het onderzoek per trustdienst uitgeschreven, zoals hiervoor vermeld. Daarbij is steeds dezelfde structuur gevolgd.

De desbetreffende paragrafen openen telkens met de vermelding op welke trustdienst de daar gegeven voorschriften betrekking hebben. Vervolgens regelt het tweede artikel op welke entiteiten het onderzoek moet zijn gericht. In het eerste lid van dat artikel zijn verder de uitgangspunten van het onderzoek gegeven. Dit zijn de uitkomsten op een hoger abstractie niveau die ten grondslag liggen aan de meer specifieke onderzoeksvragen in de volgende leden. Trustkantoren moeten van relevante entiteiten een risicoprofiel (en van doelvennootschappen ook een transactieprofiel) opstellen en een voortdurende controle op transacties uitoefenen. Verder moeten zij het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen. De volgende leden regelen welk specifiek onderzoek nodig is ten behoeve van een gedegen mitigatie van integriteitsrisico's. Daarbij gaat het steeds om onderzoek naar de cliënt en onderzoek naar het betrokken vehikel: de doelvennootschap, de doorstroomvennootschap, de trust of de certificaatvennootschap. Een uitzondering geldt voor het onderzoek dat is voorgeschreven bij (bemiddeling bij) verkoop van rechtspersonen: daar is het specifieke onderzoek gericht op de cliënt, de koper en de verkoper.

De laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk zien op aanpassing van het cliëntenonderzoek in bijzondere gevallen en het gebruik van de resultaten van het cliëntenonderzoek voor risico-analyse en dossiervorming. Deze voorschriften zijn hierna artikelsgewijs nader toegelicht.

Hoofdstuk 5 omvat de bepalingen voor het bewaren van gegevens door trustkantoren, zowel voor zover het gaat om de gegevens van de eigen organisatie als om het dienstverleningsdossier. In hoofdstuk 6 wordt het toezicht op de naleving van deze wet geregeld, waaronder ook de handhavingbevoegdheden van de toezichthouder. Hoofdstuk 7 omvat bepalingen met betrekking tot de geheimhoudingsplicht van de toezichthouder, alsmede met betrekking tot haar publicatiemogelijkheden. Tot slot omvat hoofdstuk 8 nog enkele overige bepalingen – waaronder met betrekking tot opleiding en gegevensuitwisseling tussen trustkantoren – waarna in hoofdstuk 9 de slotbepalingen van het wetsvoorstel staan opgenomen.

#### *§11. Consultatie*

P.M.

#### *§12. Gevolgen voor het bedrijfsleven*

De gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de administratieve lasten van trustkantoren zijn naar verwachting beperkt. Administratieve lasten zijn kosten die instellingen maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het onderhavige wetsvoorstel brengt ten opzichte van bestaande wet- en regelgeving geen nieuwe wijzigingen met zich mee in de informatieverplichtingen voor trustkantoren.

Het onderhavige wetsvoorstel zal naar verwachting wel effect hebben op de nalevingskosten. Het gaat hierbij om kosten voor inspanningen die trustkantoren moeten leveren om aan de inhoudelijke verplichtingen voldoen die de wetgeving stelt.

De nalevingskosten zullen in de eerste plaats worden gevormd door de verplichting voor trustkantoren om gevolg te geven aan het vereiste van artikel 10 om ten minste twee natuurlijke personen aan te stellen die het dagelijks beleid van het trustkantoor zullen bepalen.

Voorts zullen trustkantoren inspanningen moeten verrichten om te voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 van het onderhavige wetsvoorstel, teneinde haar processen en dienstverleningsdossiers in te richten op de bepalingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek en het bewaren van gegevens. Deze bepalingen wijken echter slechts beperkt af van de reeds bestaande wet- en regelgeving, zodat dit naar verwachting een beperkte inspanning van de trustkantoren zal vergen.

Het vereiste van een integere en beheerste bedrijfsvoering in artikel 13 van het onderhavige wetsvoorstel zal deels overlappen met de reeds geldende normen op grond van de Rib 2014. Dit vereiste zal bij algemene maatregel van bestuur verder worden ingevuld, zodat een inschatting van de daadwerkelijke lasten en kosten bij het opstellen van deze lagere regelgeving zal worden meegenomen.

[P.M. berekeningen]

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

Artikel 1 voorziet in de relevante definities voor het onderhavige wetsvoorstel.

Een bijkantoor is een onderdeel van een trustkantoor, waarbij het gaat om een onderdeel zonder zelfstandige rechtspersoonlijkheid dat is gevestigd in dezelfde dan wel in een andere staat dan die waarin het trustkantoor is gevestigd.

Een doelvennootschap kan een entiteit zijn met of zonder rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid zijn, een stichting, een commanditaire vennootschap of een naar buitenlands recht opgerichte rechtspersoon of vennootschap.

Van een gekwalificeerde deelneming is voorts sprake van een gekwalificeerde deelneming vanaf tien procent. Vergelijkbare financiële belangen of zeggenschap worden ook begrepen onder gekwalificeerde deelneming. Een vergelijkbaar financieel belang kan ontstaan wanneer de aandelen niet gelijkelijk gerechtigd zijn tot de winst (bijvoorbeeld door preferente aandelen). Vergelijkbare zeggenschap kan ontstaan door onevenredige of bijzondere stemrechten (bijvoorbeeld door prioriteitsaandelen).

Met het begrip groep wordt gesproken over een economische eenheid waarin verschillende personen en vennootschappen met elkaar zijn verbonden. Daarmee wordt aangesloten bij de definitie in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De definitie van groep is echter breder dan de BW-definitie,

omdat ook natuurlijke personen tot de groep kunnen behoren. Een aanwijzing dat een natuurlijke persoon tot een bepaalde groep behoort, is dat deze zijn werkzaamheden (nagenoeg) uitsluitend voor die groep verricht of een gekwalificeerde deelneming houdt in een rechtspersoon of vennootschap die tot die groep behoort. Om te bepalen of twee vennootschappen tot dezelfde groep horen kan worden bezien of sprake is van een toepentiteit die ten minste een meerderheidsbelang in beide vennootschappen heeft.

Zodoende is sprake van een groep in de zin van dit wetsvoorstel, indien er een economische eenheid bestaat waarin rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen door een centrale leiding organisatorisch zijn verbonden. Deze elementen zijn hieronder nader toegelicht.

Het criterium economische eenheid is afkomstig uit het jaarrekeningenrecht waarin uitgangspunt is dat over een eenheid verslag wordt uitgebracht, indien deze eenheid een zodanige economische samenhang heeft, dat verslaglegging daarvoor zinvol is. Een voorwaarde voor het bestaan van een economische eenheid is centrale leiding.

Hoewel niet doorslaggevend, is daarbij bijvoorbeeld van belang of de vennootschap wordt geconsolideerd in de jaarrekening van de moedermaatschappij en of sprake is van een fiscale eenheid.

Er is sprake van organisatorische verbondenheid indien integratie in de groeps- of concernorganisatie heeft plaatsgevonden. Het ziet toe op juridisch-organisatorische banden tussen rechtspersonen en vennootschappen. Veelal zal sprake zijn van organisatorische verbondenheid door directe of indirecte meerderheidsdeelnemingen in het kapitaal van andere groepsmaatschappijen. Een meerderheid van de aandelen is geen vereiste. Ook minderheidsdeelnemingen kunnen tot een groep behoren indien de deelneming met bijzondere rechten is versterkt. De organisatorische verbondenheid kan zelfs zonder aandelendeelneming bestaan, bijvoorbeeld op grond van contractuele afspraken tot samenwerking of statutaire voorzieningen, zolang de moeder maar dominante invloed kan uitoefenen. Het enkel houden van aandelen in een entiteit is niet voldoende om tot een organisatorische verbondenheid te komen.

Onder centrale leiding wordt verstaan: het uitoefenen van beslissende zeggenschap over het voortbestaan en de algemene beleidslijnen van de onderneming. Zeggenschap kan worden omschreven als de macht om het financiële en operationele beleid van een entiteit of bedrijfsactiviteit te sturen teneinde voordelen te verkrijgen uit haar activiteiten. Centrale leiding ziet op een feitelijke machtsverhouding die ten aanzien van wezenlijke bedrijfsactiviteiten wordt uitgeoefend. Indien er geen hiërarchische organisatiestructuur is op grond waarvan een gemeenschappelijke strategie wordt gevoerd, is slechts sprake van gemeenschappelijk gebruik van financiële middelen; in dat geval is er geen groepsband als bedoeld in artikel 2:24b, BW.

Bij de invulling van het begrip incident is aangesloten bij de definitie van deze term in besluiten op grond van de Wft. Een incident kan ontstaan door een gebeurtenis of een gedraging. Onder gedraging wordt zowel een handelen als een nalaten verstaan. Het kan gaan om een gedraging van elke natuurlijke of rechtspersoon, waaronder het trustkantoor, een bestuurder, een personeelslid, een doelvennootschap of een derde.

Het begrip integriteitsrisico is gedefinieerd als:

(1.) het gevaar van ontoereikende naleving van hetgeen bij wettelijk voorschrift is bepaald. Het gaat hier in principe om wetsovertredingen die gerelateerd zijn aan de activiteiten van het trustkantoor. Het integriteitsrisico ziet dus niet alleen op de Nederlandse rechtsorde maar kan in voorkomende gevallen ook op buitenlandse regelgeving zien. Dit sluit aan bij het doel van de regulering van de trustsector: het voorkomen dat dienstverlening door die sector wordt misbruikt voor overtreding van wettelijke voorschriften in binnen- of buitenland. Zodoende kan de onderzoeksplicht ter zake in artikel 46 mede op mogelijke overtredingen in het buitenland zien.

Daarnaast moeten (2.) de activiteiten van trustkantoren niet leiden tot maatschappelijk onbetamelijke effecten die het vertrouwen in het specifieke trustkantoor of zelfs de gehele Nederlandse financiële sector ernstig kunnen schaden. Bijvoorbeeld door het verplaatsen van vermogen anticiperend op een bevroeringsmaatregel of het in Nederland oprichten en besturen van entiteiten die enkel worden gebruikt voor het ondoorzichtig maken van geldstromen. Ook het handelen in strijd met de belangen van een of meer individuen kan "het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten" schaden.

Een politiek prominent persoon wordt ook wel politically exposed person of PEP genoemd. Deze definitie wordt gegeven in artikel 3 van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het PEP begrip wordt gebruikt omdat er een verhoogd risico is op corruptie en belangenverstrengeling. De PEP heeft immers een hoge publieke functie (bekleed) en heeft vanuit die hoedanigheid mogelijk te maken (gehad) met eerder aangehaalde risico's. Het is aan het trustkantoor om ingeval een cliënt of een UBO een PEP blijkt te zijn aanvullende maatregelen te treffen teneinde te voorkomen dat het trustkantoor dienstig is bij het wegsluizen of witwassen van wegens corruptie verkregen gelden. Hetzelfde geldt ingeval van een familielid van een PEP of een persoon bekend als naast geassocieerde van een PEP. Ook voor het invullen van deze categorieën is aansluiting gezocht bij de vierde anti-witwasrichtlijn.

Voorts wordt het begrip dienst als bedoeld in de definitie van trustkantoor gedefinieerd. Het is mogelijk dat trustkantoren slechts één van de diensten aanbieden. In de praktijk zullen het er meestal meer dan een zijn.

De eerstgenoemde dienst is het zijn van bestuurder van een doelvennootschap. Het komt regelmatig voor dat de uiteindelijk belanghebbende van een internationale structuur zijn in Nederland gevestigde doelvennootschap door een trustkantoor laat (mede) besturen.

De tweede genoemde dienst betreft het ter beschikking stellen van een adres, maar alleen als dat gecombineerd wordt met een aanvullende dienst. Indien uitsluitend het adres ter beschikking wordt gesteld kwalificeert de ter beschikking stellende partij als een domicilieverlener en valt daarmee onder de Wwft. De bijkomende of aanvullende werkzaamheden worden geleverd aan de doelvennootschap waaraan ook domicilie wordt verleend of aan een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die deel uitmaakt van de groep waartoe de doelvennootschap behoort. Een bijkomende werkzaamheid is het geven van advies of het verlenen van bijstand op privaatrechtelijk gebied, inclusief het verschaffen van secretariële en ondersteunende dienstverlening ten behoeve van het bestuur. Te denken valt hierbij aan het deponeren van jaarstukken bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken, het doorsturen van correspondentie, of het organiseren en houden van een algemene vergadering

van aandeelhouders. Voorts kan als bijkomende werkzaamheid worden genoemd het werven van een persoon voor de functie van bestuurder van een doelvennootschap.

De derde dienst betreft het verkopen of bemiddelen bij de verkoop van naar Nederlands of buitenlands recht opgerichte rechtspersonen. Het gaat hierbij om bestaande rechtspersonen. Dit zijn bijvoorbeeld vennootschappen die geen bedrijfsactiviteiten (meer) verrichten en waarin zich in de regel geen of zeer weinig activa (meer) bevinden.

De vierde dienst betreft het optreden als trustee. Op basis van de trustakte kan het trustkantoor als beheerder (trustee) optreden van bijvoorbeeld een pakket aandelen. De begunstigde van het vermogen beheerst door de trustakte kan ook de insteller van de trust (settlor) zijn. Voor de buitenwereld kan deze situatie de indruk wekken dat de beheerder van de aandelen ook de uiteindelijk belanghebbende is, waardoor de echte uiteindelijk belanghebbende anoniem kan blijven. Artikel 36 schrijft daarom voor dat het trustkantoor ook in deze situatie moet weten wie de uiteindelijk belanghebbende is.

De vijfde dienst behelst het ten behoeve van een cliënt gebruikmaken van een vennootschap die tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor. De betrokken vennootschap wordt in artikel 1 geduid als doorstroomvennootschap. Die benaming is afgeleid van de praktijk dat zulke vennootschappen veelal worden gebruikt om gelden doorheen te laten stromen, bijvoorbeeld dividenden of royalties. Daarvoor is de eigendom van de betrokken vennootschap niet van belang nu uiteindelijk geen resultaat in die vennootschap achterblijft. Voor deze praktijk wordt dan ook vaak gebruik gemaakt van vennootschappen die eigendom zijn van of behoren tot dezelfde groep als het trustkantoor. Zodoende is deze dienstverlening vergelijkbaar met dienstverlening aan een doelvennootschap (zie de eerste en tweede dienst), zij het dat de betrokken vennootschap behoort tot de groep van het trustkantoor.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen zowel diensten als bijkomende werkzaamheden worden aangewezen, waardoor enige flexibiliteit wordt ingebouwd om adequaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van dienstverlening (bijvoorbeeld diensten via internet). Het zal hierbij gaan om diensten of bijkomende werkzaamheden die een variant zijn op de bovengenoemde diensten of bijkomende werkzaamheden en die risicovol zijn uit een oogpunt van integriteit.

Een trustkantoor wordt gedefinieerd als degene die, al dan niet tezamen met andere personen of vennootschappen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer van de hiervoor genoemde diensten verleent in opdracht van personen of vennootschappen buiten de eigen vennootschapsrechtelijke structuur.

De term "al dan niet tezamen" is met name van belang in de context van onderdeel b van de definitie van trustdienst, dat uitgaat van een combinatie van diensten. Als die onderscheiden diensten worden verricht door verschillende personen of vennootschappen in onderlinge samenhang, dan kwalificeert elk van die personen of vennootschappen afzonderlijk als trustkantoor.

Een persoon of vennootschap wordt niet als trustkantoor aangemerkt indien de genoemde trustdiensten uitsluitend binnen de eigen groep worden verleend. Een zogenaamd "in-house" trustkantoor valt niet onder de reikwijdte van dit



wetsvoorstel. Een dergelijk type trustkantoor verricht de diensten uitsluitend binnen de eigen groep en in geen geval daarbuiten. Een voorbeeld hiervan is een grote multinational met meerdere groepsonderdelen in Nederland die een van die groepsonderdelen gebruikt om de overige groepsonderdelen te besturen en de administratie te verzorgen. Voor het aanmerken van een activiteit als kwalificerende dienst is bepalend of de activiteit beroeps- of bedrijfsmatig wordt verricht. Hiermee wordt beoogd aan te geven dat het niet gaat om het eenmalig of zeer kortstondig leveren van een incidentele trustdienst. Er is in ieder geval sprake van een kwalificerende dienst indien de dienst actief wordt aangeboden. Een aanwijzing dat de diensten beroeps- of bedrijfsmatig worden aangeboden, is het feit dat de diensten voor verschillende cliënten (niet behorend tot dezelfde groep) worden verricht.

Als uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of doelvennootschap wordt aangemerkt de natuurlijke persoon die ten minste een bepaald belang heeft in die cliënt of doelvennootschap of ten minste formeel of feitelijk een bepaalde mate van zeggenschap heeft over die cliënt of doelvennootschap. In de definitie van uiteindelijk belanghebbende worden de criteria vermeld op grond waarvan in ieder geval kan worden bepaald of een natuurlijk persoon de uiteindelijk belanghebbende van een cliënt is. De definitie van UBO is hiermee grotendeels gelijklopend aan de definitie van uiteindelijk belanghebbende in de vierde anti-witwasrichtlijn. Ook voor de definitie van hoger leidinggevend personeel is aangesloten bij de vierde anti-witwasrichtlijn.

Bij de definitie van de termen cliënt, zakelijke relatie, identificeren en verifiëren van de identiteit is aangesloten bij de Wwft.

## **Artikel 2**

Dit artikel bepaalt dat een vergunning niet overdraagbaar is. Een trustkantoor kan haar vergunning niet verkopen en een derde kan de vergunning niet verwerven door incorporatie van het trustkantoor. Ingeval een trustkantoor bij een fusie met een andere entiteit zou kwalificeren als de verdwijnende entiteit dan zou de vergunning niet van rechtswege overgaan naar de verkrijgende entiteit. In een dergelijk geval zou de verkrijgende entiteit een nieuwe vergunning moeten aanvragen. Zie in dit verband ook artikel 6 waar is geregeld dat een vergunning vervalt indien de rechtspersoon aan welke de vergunning is verleend ophoudt te bestaan.

Als een trustkantoor wordt overgenomen in de zin dat de aandelen in een vergunninghoudende vennootschap een andere eigenaar krijgen, dan blijft de vergunning in beginsel in stand. Wel zal voor een dergelijke overname toestemming nodig zijn van de toezichthouder, reeds doordat een andere persoon een gekwalificeerde deelneming zou verwerven (zie artikel 7, tweede lid).

Indien een vergunninghoudende entiteit als een lege huls wordt verkocht (geen klanten, wel een vergunning) dan is denkbaar dat de aard van het trustkantoor in zodanige mate zou veranderen dat de in artikel 5 genoemde procedure gevolgd moet worden.

## **Artikel 3**

Het verbod in het eerste lid van artikel 3 om zonder vergunning als trustkantoor werkzaam te zijn, betreft diensten die "vanuit een vestiging in

Nederland" beroeps- of bedrijfsmatig worden aangeboden of verleend. Voor de uitleg van het begrip vestiging wordt aangesloten bij de betekenis van deze term in de artikelen 49 e.v. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Er is sprake van een vestiging wanneer er daadwerkelijk economische activiteit wordt verricht in Nederland door middel van een vaste basis.

Zodoende maakt de reikwijdte van deze verbodsbepaling dat een ieder die in of vanuit Nederland werkzaam is als trustkantoor (trustdiensten verleent) er onder valt.

Daarnaast geldt er krachtens het tweede lid een verbod op het verlenen van trustdiensten naar Nederland vanuit het buitenland. Daarvan is sprake indien een in het buitenland gevestigd trustkantoor zich begeeft op de Nederlandse markt door middel van een vertegenwoordiger of agent of zich op enige wijze kenbaar maakt aan het Nederlandse publiek. Indien een buitenlands trustkantoor actief wil worden op de Nederlandse markt is het nodig om een vestiging te openen in Nederland en daarvoor een vergunning aan te vragen.

Waar Nederlandse trustkantoren zich traditioneel primair richten op buitenlandse cliënten zijn er ook trustkantoren die zich vanuit het buitenland hoofdzakelijk richten op cliënten in Nederland. Blijkens hun presentatie richten dergelijke kantoren zich op vermogende particulieren en ondernemingen die belasting willen ontwijken of anoniem rechtspersonen willen gebruiken. Dergelijke dienstverrichting naar Nederland valt onder het tweede lid en is dus verboden.

Onder werkzaam zijn als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt in elk geval verstaan het aanbieden van trustdiensten: het in de uitoefening van beroep of bedrijf rechtstreeks of middellijk doen van een voldoende bepaald voorstel tot het als wederpartij aangaan van een overeenkomst met een cliënt voor diensten waarvoor een vergunning in de zin van deze wet is vereist.

In het derde lid, onderdeel a, is een verbod opgenomen werkzaamheden te verrichten ten behoeve van een trustkantoor dat illegaal trustdiensten verleent. Het zijn van agent in Nederland ten behoeve van een (buitenlands of binnenlands) illegaal opererend trustkantoor is derhalve niet toegestaan. Wel is toegestaan werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een vergunninghoudend trustkantoor of een trustkantoor in een aangewezen staat. Ingevolge het derde lid, onderdeel b, geldt tevens een verbod op het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat. Dit verbod geldt ongeacht of dat trustkantoor trustdiensten naar Nederland verricht.

Het vierde lid bepaalt welke personen en vennootschappen, die vallen binnen de definitie van trustkantoor, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Dit zijn bijvoorbeeld interim-managers die door ondernemingen als tijdelijk bestuurder worden ingeschakeld om een bepaald probleem in de bedrijfsvoering op te lossen dan wel om bepaalde maatregelen door te voeren. Voert de interim-manager ook een van de andere trustdiensten uit, dan geldt de uitzondering niet. De tijdelijke aard van de opdrachten ziet niet zozeer op de korte duur als wel op de bepaaldheid ervan. De interim-manager wordt niet voor een onbepaalde tijd ingeschakeld, maar voor een bepaalde tijdsduur dan wel totdat bepaalde doelstellingen zijn behaald. De andere uitzonderingsgronden hebben betrekking op een zelfstandig bestuursorgaan of

een ander krachtens publiekrecht opgericht lichaam alsmede op de toezichthouder.

In het vijfde lid is geregeld dat het verbod op dienstverrichting naar Nederland niet geldt voor trustkantoren met zetel in een aangewezen staat.

Ten opzichte van de huidige Wtt zijn er twee aanpassingen. Werkzaamheden gericht op trustdienstverlening zijn niet slechts verboden ten behoeve van buitenlandse trustkantoren: dit verbod geldt ook voor zulke werkzaamheden ten behoeve van een illegaal trustkantoor in Nederland. Verder is dienstverrichting vanuit het buitenland niet langer slechts beperkt tot vergunninghoudende trustkantoren, maar zonder meer verboden. Dit komt neer op een beperking van het vrij verkeer van diensten. Die inperking is echter noodzakelijk en evenredig en om die reden gerechtvaardigd, omdat de Nederlandse integriteitgeoriënteerde trustwetgeving uniek is, mede doordat deze regels niet binnen de EU zijn geharmoniseerd en in de Wtt aanvullende regels zijn gesteld ten opzichte van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het wetsvoorstel bevat een strenger kader voor cliëntacceptatie, omdat bij trustdienstverlening aanvullende risico's bestaan.

Het ligt in de rede om die risico's ook af te dekken voor trustkantoren die vanuit een andere staat in Nederland diensten verrichten. De risico's gerelateerd aan dienstverlening door trustkantoren van buiten de EU, waar de vierde anti-witwasrichtlijn niet geldt, zijn uit de aard der zaak nog groter. Om de integriteit van Nederlandse financieel stelsel te beschermen en witwassen te voorkomen wordt voorgesteld dienstverrichting vanuit het buitenland naar Nederland (zonder een vestiging / bijkantoor in Nederland) te verbieden. Buitenlandse partijen die trustdiensten willen verlenen in Nederland zullen hiertoe een vestiging in Nederland moeten openen en een vergunning moeten aanvragen. Vanwege het feit dat het toezicht op trustkantoren geen grondslag kent in Europese regelgeving en andere landen geen toezichthouder op trustkantoren kennen met een vergelijkbare taak, dient er een aanknopingspunt voor het toezicht in Nederland te zijn. Op deze wijze is het toezicht op trustkantoren beheersbaar te houden zodat de inherent hoge risico's verbonden aan trustdienstverlening effectief kunnen worden gemitigeerd. Verder is ervan uit te gaan dat met een vestiging in Nederland een trustkantoor in de praktijk in staat zal zijn een adequate naleving van wet- en regelgeving te realiseren.

De vergunningplicht en de eis van een vestiging in Nederland geldt niet voor een trustkantoor met zetel in een door de Minister van Financiën aangewezen staat. Dit waarborgt dat het vrij verkeer van dienstverlening door trustkantoren onbelemmerd blijft zolang het trustkantoor een zetel heeft in een staat waar het toezicht op trustkantoren van gelijkwaardig niveau is.

#### **Artikel 4**

Het eerste en tweede lid voorzien respectievelijk in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te voorzien in een (generieke) vrijstelling vrijstellingsmogelijkheid en een (individuele) ontheffingsmogelijkheid. Ten aanzien van de vrijstelling kunnen nadere regels worden gesteld en aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld. De aan te wijzen categorieën voor een vrijstelling zullen in ieder geval ondubbelzinnig definieerbaar moeten zijn, op een wijze die een relatief eenvoudige controle toelaat of een persoon inderdaad tot de betrokken

categorie behoort. De mogelijkheden voor vrijstellingen en ontheffingen zijn in ieder geval zeer beperkt. Bij een te ruimhartig vrijstellings- of ontheffingsbeleid zou de doelstelling van de wet, de bevordering van de integriteit van het financiële stelsel, in gevaar komen.

## **Artikel 5**

Artikel 5 bevat de voorwaarden waaraan een aanvrager dient te voldoen om een vergunning te verkrijgen. De vergunningvoorwaarden worden in dit artikel niet inhoudelijk opgesomd, maar weergegeven in de vorm van een verwijzing naar de relevante artikelen in hoofdstuk 3 inzake de integere en beheerste bedrijfsvoering.

Concreet zal een aanvrager derhalve moeten voldoen aan de voorschriften van:

- artikel 9 inzake de geschiktheid en betrouwbaarheid van de daar bedoelde personen;
- artikel 10 inzake het aantal personen dat het dagelijks beleid voert en de plaats van waaruit zij hun werkzaamheden verrichten;
- artikel 11 inzake de zeggenschapsstructuur;
- artikel 12 inzake de rechtspersoonlijkheid en de bevoegdheid tot het werkzaam zijn als trustkantoor; en
- artikel 13 inzake de integere en beheerste bedrijfsvoering.

Voor de inhoud van deze vergunningeisen wordt verwezen naar de toelichting bij de betreffende artikelen waarin de verschillende vergunningeisen zijn opgenomen.

Ten opzichte van de Wtt is verduidelijkt dat de aanvrager moet aantonen dat wordt voldaan aan de vereisten. Thans is in artikel 4 van de Wtt bepaald dat de toezichthouder de vergunning verleent tenzij hij van oordeel is dat niet is voldaan aan de vereisten. Uiteraard rust ook dan de bewijslast op de aanvrager.

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen onder opgave van welke gegevens de aanvraag van de vergunning dient te geschieden.

Op basis van het derde lid kunnen bepaalde voorschriften worden verbonden en beperkingen worden gesteld aan de vergunning, indien dit een bijdrage levert aan het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland.

De beschikkingstermijn is dertien weken. Verder zijn de artikelen 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, dat wil zeggen dat indien de toezichthouder om aanvullende informatie vraagt, de termijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of tot de dag waarop de gestelde termijn om de aanvraag aan te vullen ongebruikt is verstreken. Opschorting kan meermaals plaatsvinden.

## **Artikel 6**

In dit artikel zijn de gronden neergelegd voor het intrekken van een

vergunning. In de eerste plaats kan de toezichthouder de vergunning intrekken op aanvraag van de houder van de vergunning.

De onderdelen b en c regelen dat de toezichthouder een vergunning in kan trekken omdat hij informatie heeft ontvangen die het verkrijgen van een vergunning in de weg zou hebben gestaan indien deze op het moment van vergunningverlening bekend was geweest. Onderdeel b ziet op de situatie dat naderhand blijkt dat onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt. Onderdeel c ziet op het verzwijgen van relevante informatie.

In beide gevallen kan het bijvoorbeeld gaan om informatie die tijdens de uitoefening van het toezicht bekend wordt, betreffende degenen die feitelijk het beleid bepalen of de diensten die worden aangeboden.

Onderdeel d heeft betrekking op de situatie dat de vergunninghouder niet (langer) voldoet aan de bij of krachtens de bij deze wet gestelde regels of de voorschriften verbonden aan de vergunning. In het toezicht op de naleving van deze wet zal de toezichthouder over het algemeen de bevoegdheden in hoofdstuk 6 aanwenden indien hij een tekortkoming constateert. In bijzondere gevallen kan het zijn dat de tekortkoming of overtreding dermate ernstig is dat het trustkantoor geen toekomst meer heeft binnen een integere en volwassen sector. Een andere optie is dat een trustkantoor niet kan of wil voldoen aan de gestelde eisen. Hierbij kan worden gedacht aan een situatie waarin een trustkantoor meermalen twee of meer keren een formele maatregel krijgt opgelegd voor ernstige overtredingen. Als het trustkantoor naar oordeel van de toezichthouder niet in staat zal zijn om de bedrijfsvoering op orde te krijgen dan kan een intrekking van de vergunning de aangewezen route zijn om de belangen die deze wet beoogt te beschermen te waarborgen.

Op grond van onderdeel e kan de toezichthouder de vergunning intrekken indien de vergunninghouder weigerachtig blijft om de bedragen verschuldigd op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht te betalen. Overigens vormt weigerachtigheid financiële verplichtingen op grond van de onderhavige wet na te komen, zoals het betalen van een boete, een intrekkinggrond op basis van onderdeel d.

De onderdelen f, g en h voorzien in de situatie dat van een vergunning geen gebruik (meer) wordt gemaakt: de vergunninghouder maakt geen aanvang met de vergunde activiteiten of hij beëindigt die activiteiten definitief. Hier is van belang dat daarnaast ook het onderbreken van die activiteiten met ten minste zes maanden voldoende grond oplevert voor intrekking van de vergunning.

De onderdelen i en j zien op overdracht van onderneming en faillissement van de vergunninghouder. De tekst van deze onderdelen is ontleend aan artikel 1:104, eerste lid, onderdelen g en j, van de Wft.

In bijzondere omstandigheden vervalt de vergunning ingevolge het tweede lid: daarvoor is geen daartoe strekkend besluit van de toezichthouder nodig. Dit is het geval indien de vergunninghouder ophoudt te bestaan, bijvoorbeeld door ontbinding van de rechtspersoon. Het verval van rechtswege in deze omstandigheden is nieuw ten opzichte van de Wtt; daar geldt als consequentie dat de toezichthouder de vergunning kan intrekken. Deze wijziging is ingegeven door het feit dat in de praktijk de toezichthouder de vergunning vervallen verklaart indien de vergunninghouder ophoudt te bestaan.

Het derde lid geeft de toezichthouder de bevoegdheid om te bepalen dat het trustkantoor de praktijk afwikkelt indien de vergunning wordt ingetrokken. De toezichthouder kan dit bepalen in de beschikking waarmee de vergunning wordt ingetrokken. Verder is hier geregeld dat bij afwikkeling het trustkantoor of de curator wordt aangemerkt als vergunninghouder.

### **Artikel 7**

Een wijziging in de gegevens inzake de identiteit of de antecedenten van bestuurders, commissarissen, (mede)beleidsbepalers, houders van een gekwalificeerde deelneming of een wijziging in de zeggenschapsstructuur, dient vooraf aan de toezichthouder te worden gemeld. Een melding vooraf is uiteraard bij onverwachte gebeurtenissen niet mogelijk, zoals het overlijden van een van bovengenoemde personen. In dit soort gevallen dient zo snel mogelijk te worden gemeld.

De mate van geschiktheid en betrouwbaarheid van deze invloedrijke personen en de opbouw van de zeggenschapsstructuur vormen belangrijke omstandigheden voor het al dan niet behouden van een vergunning. Een wijziging van bestuursleden, commissarissen, (mede)beleidsbepalers, houders van een gekwalificeerde deelneming of een wijziging in de zeggenschapsstructuur kan daarom niet worden doorgevoerd indien de toezichthouder het voornemen daartoe afwijst.

Andere relevante toevoegingen aan en wijzigingen in de krachtens artikel 5, tweede lid, aangeleverde informatie dient het trustkantoor zo spoedig mogelijk aan de toezichthouder te melden. De toezichthouder houdt bij het bepalen of hij al dan niet toestemming geeft voor een wijziging rekening met de belangen die deze wet beoogt te beschermen.

De diepgang van de toetsing door de toezichthouder bij een structuurwijziging zal afhangen van de omstandigheden van het geval. In veel gevallen zal de toezichthouder bij deze toetsing alle elementen willen betrekken die ook van belang zijn voor het verlenen of intrekken van een vergunning. De toezichthouder kan derhalve onder meer nadere informatie opvragen omtrent de integere en beheerste bedrijfsvoering.

Dit artikel correspondeert met artikel 5 van de Wtt. Ten opzichte van de huidige regeling is voorzien dat de toezichthouder beslist binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag. Die termijn was tot 1 januari 2015 opgenomen in de Wtt, maar bij herziening van artikel 5 van die wet per abuis geschrapt.

### **Artikel 8**

Omwille van de transparantie houdt de toezichthouder een openbaar register waarin alle vergunninghoudende trustkantoren en trustkantoren met een ontheffing worden ingeschreven.

### **Artikel 9**

Aan bepaalde personen rondom een trustkantoor worden eisen gesteld inzake geschiktheid en betrouwbaarheid.

(Mede)beleidsbepalers, commissarissen en houders van een gekwalificeerde

deelneming moeten betrouwbaar zijn. De eis van geschiktheid geldt echter slechts voor (mede)beleidsbepalers en de leden van het toezichthoudend orgaan in verband met hun invloed op de bedrijfsvoering.

Onder het begrip geschikt kunnen elementen vallen als kennis, ervaring, vaardigheden en professioneel gedrag. Bij de beoordeling of een beoogde (mede)beleidsbepaler of commissaris geschikt is, is de samenstelling van het bestuurs- of toezichthoudend orgaan eveneens van belang.

Een persoon wordt geacht betrouwbaar te zijn als diens betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Strafrechtelijke, financiële en toezichtantecedenten kunnen de betrouwbaarheid raken; deze dienen te worden gemeld en kunnen aanleiding zijn tot nader onderzoek.

Als een (mede)beleidsbepaler een rechtspersoon is, dan dienen de (mede)beleidsbepalers van die rechtspersoon aan de toepasselijke eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid te voldoen.

Hier is van belang dat het voorschrift van betrouwbaarheid mede is gericht op personen die een gekwalificeerde deelneming "al dan niet middellijk" houden. Zodoende geldt dat als de deelneming wordt gehouden door een natuurlijke persoon, die persoon wordt getoetst. Wordt de deelneming gehouden door een rechtspersoon, dan worden de bestuurders van die rechtspersoon getoetst.

Uit het derde lid blijkt dat de betrouwbaarheid van een bepaalde persoon in principe slechts eenmaal wordt getoetst. Uitgangspunt is: eens betrouwbaar, blijft betrouwbaar. Een uitzondering op deze regel geldt in geval zich feiten of omstandigheden voordoen of hebben voorgedaan die de betrouwbaarheid raken. Elk nieuw antecedent dient te worden gemeld en kan leiden tot een onderzoek van de betrouwbaarheid.

#### **Artikel 10**

Evenals onder het regime van de Wft dienen trustkantoren vanaf het moment van vergunningverlening blijvend te voldoen aan het vereiste van een tweehoofdige dagelijkse leiding, werkzaam vanuit Nederland. Dit betekent dat bij belet of ontstentenis van één of meer dagelijks beleidsbepalers, het trustkantoor onverwijld voor vervanging dient te zorgen. Ontheffing op grond van het derde lid zal slechts bij uitzondering worden verleend, bijvoorbeeld tijdelijk bij overlijden van een bestuurder, werkzaam vanuit Nederland, waarvoor een vervanger moet worden gezocht.

#### **Artikel 11**

In geval het trustkantoor behoort tot een groep waarvan de zeggenschapstructuur niet duidelijk is en het toezicht hierdoor wordt belemmerd, kan dat aanleiding zijn om een vergunning te weigeren (artikel 5, eerste lid, onderdeel d) of in te trekken (artikel 6, eerste lid, onderdeel d).

In het vergunningstelsel zal dan ook worden voorzien dat bij de aanvraag een overzicht wordt bijgevoegd van de zeggenschapstructuur van de groep waartoe het trustkantoor behoort en dat wijzigingen in die structuur vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de toezichthouder (artikel 7, eerste lid).

## **Artikel 12**

In dit artikel wordt geregeld dat een trustkantoor een rechtsvorm heeft die aansluit bij de praktijk van een trustkantoor en de eisen die dit wetsvoorstel daaraan stelt. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de Wtt die de introductie van dit artikel met zich brengt, is dat natuurlijke personen niet langer in aanmerking komen voor een vergunning. Uiteraard is voor bestaande gevallen overgangsrecht voorzien in hoofdstuk 9.

Dit vereiste draagt bij aan de verdere professionalisering van de trustsector en ligt in het verlengde van de in artikel 10 geformuleerde eis van twee dagelijks beleidsbepalers die hun werkzaamheden verrichten vanuit Nederland. Uit toezicht is gebleken dat trustkantoren die de rechtsvorm hadden van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, naamloze vennootschap of Europese vennootschap over het algemeen beter in staat waren om de eisen van de Wtt ten aanzien van de integere bedrijfsvoering, de administratieve organisatie en de interne controle te implementeren. Voor effectief toezicht is wenselijk dat een trustkantoor een transparante structuur heeft. Verder is de continuïteit van een trustkantoor gebaat bij de vennootschapsrechtelijke waarborgen die gelden voor de genoemde rechtsvormen.

Voor buitenlandse vergunninghouders die in Nederland actief zijn door middel van een bijkantoor is bovendien geregeld dat zij in de staat van hun zetel als trustkantoor werkzaam mogen zijn. Als om welke reden dan ook het hoofdkantoor die bevoegdheid verliest, dan kan ook het bijkantoor in Nederland niet gehandhaafd worden.

## **Artikel 13**

Een trustkantoor dient zorg te dragen voor een beheerste en integere bedrijfsuitoefening. Een trustkantoor dient een adequaat, op dat doel gericht beleid te voeren en de inrichting van haar bedrijfsvoering daarop af te stemmen. De normen ter zake regelen waar de bedrijfsvoering van een trustkantoor aan moet voldoen. Dat betekent dat een trustkantoor regels, maatregelen en procedures moet opstellen die de bedrijfsprocessen en de bedrijfsrisico's beheersbaar maken en die de integriteit van het trustkantoor moeten waarborgen. Deze normen zijn deels uitgewerkt in hoofdstukken 4 en 5, maar behelzen meer dan dat en zijn hierin dan ook niet uitputtend uitgewerkt.

De integere bedrijfsvoering heeft betrekking op het voorkomen van de in artikel 13, derde lid, onderdeel a, opgesomde handelingen en relaties die het vertrouwen in de onderneming of de markt als geheel kunnen schaden. Zo dient bijvoorbeeld te worden tegengegaan dat bij of krachtens de Sanctiewet 1977 met betrekking tot het financieel verkeer gestelde regels en regels gericht op het tegengaan van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme worden overtreden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld.

Zoals in het algemene deel van de toelichting vermeld, wordt hier aangesloten bij de normen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering die voor andere ondernemingen op grond van de Wft gelden.

De regels, maatregelen en procedures die een trustkantoor in dit verband moet



instellen, zullen deels overlappen met hetgeen nu reeds in het procedurehandboek moet worden opgenomen zoals thans voorgeschreven in artikel 6 van de Rib Wtt 2014. Daaronder begrepen regels gericht op de naleving van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 met betrekking tot het financieel verkeer gestelde regels en het tegengaan van het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Evenals onder de Wtt zullen gebreken in de naleving van die regels trustkantoren zodoende ook kunnen worden aangerekend op grond van de voorgestelde wet. Dergelijke gebreken kunnen zelfs voldoende aanleiding zijn om de vergunning van het trustkantoor in te trekken.

Ondermeer voorschriften inzake de compliance- en de auditfunctie, thans opgenomen in artikel 7 van de Rib Wtt 2014, zullen in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Verder zullen bijvoorbeeld regels worden gesteld met betrekking tot de onderwerpen die thans in de artikelen 8, 9 en 10 van de Rib Wtt 2014 zijn geregeld: de beoordeling van de betrouwbaarheid van (externe) personeelsleden in een integriteitsgevoelige functie en het verstrekken van inlichtingen over (voormalige) personeelsleden aan andere trustkantoren.

Een beheerste bedrijfsvoering vergt dat de administratieve organisatie en de interne controleprocedures nauwkeurig zijn beschreven en vastgelegd, en dat de beschreven regels en procedures steeds worden nageleefd. De beschrijving dient uiteraard te worden bijgehouden en te allen tijde actueel te zijn.

De regels die zullen worden gesteld inzake een beheerste bedrijfsvoering zullen bijvoorbeeld zien op zaken benoemd in artikel 17 e.v. van het Besluit prudentiële regels Wft, zoals de organisatiestructuur, de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de vastlegging van rechten en verplichtingen, de organisatie van rapportagelijnen en de inrichting van informatievoorziening en communicatie.

#### **Artikel 14**

Onder uitbesteding wordt verstaan het op structurele basis laten uitvoeren van werkzaamheden, daaronder begrepen processen of delen van processen, door onafhankelijke derden. Dit wordt thans geregeld in artikel 9, vierde lid, van de Rib Wtt 2014. Ingevolge artikel 14 dient een trustkantoor dat werkzaamheden uitbesteedt erop toe te zien dat de op de desbetreffende activiteiten van toepassing zijnde wettelijke regels ook in dat geval worden nageleefd, maar nu door de betrokken derden (eerste lid).

Aan het uitbesteden van werkzaamheden kunnen voor het trustkantoor risico's zijn verbonden die ingevolge wettelijke bepalingen adequaat moeten worden beheerst. Voorkomen moet worden dat de betrokken werkzaamheden worden onttrokken aan het zicht van de toezichthouder en zo het toezicht zouden bemoeilijken. Het trustkantoor blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's die verbonden zijn aan de uitbestede werkzaamheden.

Bij de selectie van degene aan wie bepaalde werkzaamheden worden uitbesteed, dient dan ook de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen.

Op grond van het tweede en derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de uitbesteding van werkzaamheden. Tevens kan worden bepaald dat bepaalde soorten werkzaamheden niet mogen worden uitbesteed.

### **Artikel 15**

Het is de verantwoordelijkheid van trustkantoren om zelf risico's gerelateerd aan hun dienstverlening te onderkennen en te ondervangen. Daartoe strekken de verplichtingen van artikel 13 (integere bedrijfsvoering) en artikel 46 (onderzoek naar integriteitsrisico's verbonden aan dienstverlening). Zoals toegelicht bij het laatstgenoemde artikel dient een trustkantoor dienstverlening te weigeren als onderkende risico's onvoldoende kunnen worden ondervangen.

Ten opzichte van de Wtt is deze opzet gehandhaafd. In de praktijk van het toezicht is echter gebleken dat trustkantoren onvoldoende invulling gaven aan deze verplichtingen. Concreet werden trustdiensten verleend in omstandigheden waaronder integriteitsrisico's onvoldoende beheerst konden worden.

Om die reden is in dit artikel een grondslag opgenomen voor het verbieden van bepaalde trustdiensten in aan te wijzen omstandigheden. Hierbij is te denken aan dienstverlening aan een doelvennootschap waarvan de uiteindelijk belanghebbende niet goed is vast te stellen door de uitgifte van aandelen aan toonder, door die vennootschap zelf of elders in de structuur waarvan die vennootschap deel uitmaakt. Daarnaast is denkbaar dat verboden zal worden diensten te verlenen aan bepaalde soorten entiteiten of entiteiten waarin bepaalde integriteitsgevoelige activiteiten plaatsvinden.

### **Artikel 16**

In artikel 16 is voor trustkantoren de plicht opgenomen om desgevraagd aan de toezichthouder te rapporteren over de bedrijfsvoering. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan statistische informatie over de gevallen waarin het trustkantoor heeft geweigerd rechtshandelingen te verrichten conform de voorschriften inzake het cliëntenonderzoek in hoofdstuk 4. Deze bepaling is geënt op artikel 10, tweede lid, van de Wtt.

### **Artikel 17**

Het voorschrift van artikel 17, eerste lid, correspondeert met het huidige artikel 22, eerste lid, onderdeel e, van de Rib Wtt 2014: bij inzet van een doorstroomvennootschap dient een trustkantoor adequate maatregelen te treffen om te waarborgen dat die vennootschap aan haar verplichtingen kan voldoen. Dit is bijvoorbeeld van belang waar de doorstroomvennootschap op eigen titel gelden ontvangt en gehouden is deze – grotendeels – over te maken naar een andere partij. Om te waarborgen dat de doorstroomvennootschap aan die verplichtingen kan voldoen, zal het trustkantoor bijvoorbeeld moeten waken voor mogelijke aansprakelijkheden van de vennootschap. Het tweede lid komt overeen met artikel 5 van de Rib Wtt 2014: een trustkantoor zorgt voor een deugdelijke administratie en volledige (fysieke) scheiding tussen vermogensbestanddelen die aan verschillende cliënten of doelvennootschappen toebehoren. Ook worden eigen vermogensbestanddelen van een trustkantoor niet vermengd met vermogen van cliënten of doelvennootschappen. Dit voorschrift beoogt geen voorschriften te stellen met

betrekking tot de tekeningsbevoegdheid ten aanzien van bankrekeningen van doelvennootschappen. Ook wordt de mogelijkheid gelden in 'escrow' te geven aan het trustkantoor over het algemeen niet door dit voorschrift geraakt, mits bij dergelijke faciliteiten voor afdoende scheiding met vermogensbestanddelen van het trustkantoor wordt zorg gedragen.

### **Artikel 18**

De regeling voor de melding van incidenten in artikel 18 is ontleend aan artikel 11 van de Rib Wtt 2014. In geval van incidenten informeert een trustkantoor onverwijld de toezichthouder. Zij neemt maatregelen om risico's te beheersen en herhaling te voorkomen, en draagt zorg voor administratieve vastlegging van de incidenten en de bedoelde maatregelen. Ingevolge artikel 47 dient deze vastlegging voor de toezichthouder beschikbaar te worden gehouden.

Een incident is een gedraging of gebeurtenis die een ernstige bedreiging vormt voor de integere bedrijfsvoering van het trustkantoor. In de praktijk is gebleken dat trustkantoren een te beperkte uitleg hanteren. Incidenten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een cliënt of doelvennootschap (bijvoorbeeld een UBO die wordt verdacht van een strafbaar feit of in de pers van maatschappelijk onbetamelijk gedrag wordt beschuldigd), maar bijvoorbeeld ook op gedragingen van medewerkers en bestuurders van het trustkantoor zelf of een derde. Hierbij moet het trustkantoor goed de afweging maken of de gedraging of gebeurtenis potentieel impact kan hebben op de integere bedrijfsvoering van het trustkantoor. Een parkeerboete bijvoorbeeld zal deze impact in beginsel niet veroorzaken, maar een bestuurder die wordt verdacht van een strafbaar feit kan de integere bedrijfsvoering wel aantasten.

Het verdient aanbeveling voor een trustkantoor om een ruime interpretatie van het begrip "incident" te hanteren.

Een trustkantoor dient incidenten onverwijld te melden aan de toezichthouder. Onverwijld wil zeggen zo snel mogelijk oftewel zodra een incident bekend is geworden bij het trustkantoor. Een trustkantoor dient derhalve niet eerst een eigen onderzoek of de resultaten van een strafrechtelijk onderzoek af te wachten. Ook eventuele mitigerende maatregelen die het trustkantoor neemt naar aanleiding van een incident doen niet af aan de meldplicht.

### **Artikel 19**

De voorschriften van dit hoofdstuk zijn gericht tot trustkantoren met zetel in Nederland. In artikel 19 is geregeld in hoeverre die voorschriften van overeenkomstige toepassing zijn op trustkantoren met zetel in het buitenland die in Nederland een bijkantoor hebben en op de in Nederland gelegen bijkantoren zelf.

Uitgangspunt is dat voor in Nederland gelegen bijkantoren (zonder rechtspersoonlijkheid) dezelfde regels gelden als voor in Nederland gevestigde trustkantoren. Dit komt erop neer dat alle regels in dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing zijn op bijkantoren. Een uitzondering is gemaakt voor artikel 12: de voorschriften in dit artikel zijn specifiek bedoeld voor een trustkantoor met zetel in Nederland en voor het hoofdkantoor van een trustkantoor met een bijkantoor in Nederland.

Nu voor bijkantoren in Nederland reeds alle regels van overeenkomstige

toepassing zijn verklaard, is voor het hoofdkantoor volstaan met de voorschriften inzake de inrichting van de bedrijfsvoering gericht op een beheerste en integere bedrijfsvoering (artikel 13, tweede lid) en de uitbesteding van werkzaamheden (artikel 14, eerste lid), langs de lijnen van de regeling ter zake in de artikelen 3:11 en 3:23, tweede lid, van de Wft voor banken. Dit laat onverlet dat personen werkzaam bij het hoofdkantoor als (mede) beleidsbepaler van het bijkantoor kunnen worden getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Zodoende maakt dit artikel duidelijk op welk niveau (bijkantoor of zetel) voldaan moet worden aan de normen van hoofdstuk 3. Handhavende maatregelen zullen zich uiteraard altijd richten tot de vergunninghouder (het hoofdkantoor met zetel in buitenland), ook voor de verplichtingen waaraan moet worden voldaan op het niveau van het bijkantoor. Op de vergunninghouder rust immers de verplichting zorg te dragen voor nakoming van alle verplichtingen op grond van deze wet. Ook bij het aanvragen van een vergunning is het aan de aanvrager om aan te tonen dat op het niveau zoals aangegeven in artikel 19 wordt voldaan aan de vergunningvereisten.

### **Artikel 20**

In dit artikel is geregeld in welke gevallen een trustkantoor het cliëntenonderzoek verricht: bij het aangaan van een zakelijke relatie en bij het verrichten van een trustdienst. Deze bepaling komt overeen met artikel 13, vierde lid, van de Rib Wtt 2014.

### **Artikel 21**

Zoals hiervoor toegelicht is uitgangspunt in dit wetsvoorstel dat elk aspect van het cliëntenonderzoek tot een wettelijk bepaald resultaat moet leiden: de voorgeschreven informatie moet met zekerheid worden vastgesteld. Voor de onderdelen van het onderzoek die naar hun aard niet kunnen leiden tot vaststelling met zekerheid geldt een inspanningsverplichting.

Artikel 21 beschrijft de inhoud van die inspanningsverplichting: deze dient gericht te zijn op een inzicht dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid overeenkomt met de waarheid in absolute zin.

Het gaat telkens om de volgende aspecten van het cliëntenonderzoek:

- controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die het trustkantoor heeft van de relevante entiteiten en hun profiel;
- bepalen of de cliënt voor zichzelf of voor een derde optreedt;
- achterhalen van alle uiteindelijk belanghebbenden;
- inzicht verwerven in feitelijke zeggenschapsstructuur van een rechtspersoon;

Het vaststellen van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie is niet in deze opsomming opgenomen. Dit aspect van het onderzoek is dan ook gericht op de (objectief vast te stellen) strekking van de zakelijke relatie.

### **Artikel 22**

Voor de toelichting bij de onderscheiden aspecten van het onderzoek naar de uiteindelijk belanghebbende wordt verwezen naar de algemene toelichting bij de inleiding van dit hoofdstuk.

### **Artikel 23**

Artikel 23, eerste lid, schrijft voor dat een trustkantoor bij de uitvoering van het cliëntenonderzoek rekening houdt met de omstandigheden bedoeld in artikel 8 van de Wwft. Dit volgt uit artikel 18 van de vierde anti-witwasrichtlijn en de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF). De bedoelde omstandigheden zijn: een hoger risico in verband met de aard van de zakelijke relatie of de transactie of de staat van herkomst van de cliënt, de cliënt is niet fysiek aanwezig voor de verificatie van zijn identiteit of een politiek prominent persoon is betrokken bij de dienstverlening als cliënt of UBO.

Het tweede lid correspondeert met artikel 15 van de Rib Wtt 2014. Het heeft betrekking op cliënten en transacties die een dermate groot risico met zich brengen dat bijzondere maatregelen nodig zijn. Het gaat om cliënten in en transacties gerelateerd aan staten die volharden in hun weigering de internationaal vastgestelde FATF-aanbevelingen te implementeren.

### **Artikel 24**

Voor de aanwijzing welke gegevens kunnen worden gebruikt voor het cliëntenonderzoek verwijst het voorgestelde artikel 24 naar de desbetreffende voorschriften in de Wwft. Deze bepaling is overgenomen van artikel 18 van de Rib Wtt 2014.

### **Artikel 25**

In de paragrafen 4.2 tot en met 4.6, met specifieke voorschriften voor het cliëntenonderzoek per trustdienst, is telkens bepaald tot welke resultaten het onderzoek moet hebben geleid voor het trustkantoor met de dienstverlening mag aanvangen. Het cliëntenonderzoek moet echter worden voortgezet tijdens de dienstverlening, om bij de mitigatie van integriteitsrisico's steeds rekening te kunnen houden met wijzigingen in omstandigheden. Om die reden is in het voorgestelde artikel 25 in algemene zin voorgeschreven dat een trustkantoor een zakelijke relatie beëindigt indien zij blijvend niet kan voldoen aan de voorschriften inzake het cliëntenonderzoek of indien er gedurende de zakelijke relatie feiten aan het licht komen die zouden hebben geleid tot het niet accepteren van de cliënt bij aanvang van de dienstverlening.

### **Artikel 26**

Dit artikel bepaalt wanneer deze paragraaf van toepassing is: bij (het aangaan van een zakelijke relatie gericht op) dienstverlening aan een doelvennootschap.

### **Artikel 27**

#### *Eerste lid*

De onderzoeksverplichtingen zien in geval van dienstverlening aan een doelvennootschap op de cliënt en op de doelvennootschap. Hier is van belang te onderkennen dat cliënt en doelvennootschap verschillend kunnen zijn: de vennootschap waaraan diensten worden verleend is niet per se "degene met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die [deze] dienst laat verrichten". Om die reden is onderzoek voorgeschreven naar zowel de cliënt als de doelvennootschap.

Het risicoprofiel van de doelvennootschap moet helpen bij het monitoren van die vennootschap. Die controle heeft onder andere tot doel de detectie van afwijkende transactiepatronen en situaties die een verhoogd risico met zich brengen. Daarbij besteedt een trustkantoor bijzondere aandacht aan transactiepatronen en transacties die naar hun aard een hoger integriteitsrisico met zich brengen, met name inzake witwassen of financieren van terrorisme.

De meldingsplicht inzake ongebruikelijke transacties is geregeld in het deel van de Wwft dat van toepassing is op trustkantoren. Hier zij slechts opgemerkt dat transacties van een doelvennootschap gebruikelijk ten behoeve van de cliënt zullen geschieden zodat deze ingevolge de definitie van transactie in de Wwft ook onder de reikwijdte van die meldingsplicht vallen. Het risicoprofiel moet verplicht worden opgesteld, maar wordt gevuld met informatie (risicodeterminanten) die het risicoprofiel kunnen laten fluctueren. Hierbij kan worden gedacht aan landenrisico, marktrisico, aard van de activiteiten, etc.

De verplichting een transactieprofiel van de doelvennootschap vast te stellen is nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving. Evenwel wordt een dergelijk profiel in de praktijk reeds algemeen gehanteerd. Zo is gebleken dat een transactieprofiel in belangrijke mate kan bijdragen aan het herkennen van integriteitsrisico's en ongebruikelijke transacties. Om die reden is gekozen voor codificatie van deze praktijk.

Voor aanvang van dienstverlening moeten de meeste stappen van het cliëntenonderzoek doorlopen worden. Op basis van de uitkomsten zal het trustkantoor in staat moeten zijn om reeds in dit stadium een (voorlopig) transactieprofiel op te stellen waarin per doelvennootschap de te verwachte in- en uitgaande geldstromen worden benoemd. Dit transactieprofiel kan vervolgens worden gebruikt om bij het verplichte monitoren van transacties na te gaan of deze voor de specifieke doelvennootschap gebruikelijk zijn.

Gedurende de daarop volgende dienstverlening en transactiemonitoring (door trustkantoren ook wel aangeduid als de beheerfase) wordt de kennis van de cliënt voortdurend aangepast en geactualiseerd. Kennis die wordt opgedaan bijvoorbeeld tijdens reguliere klantcontacten, het bijwonen van directievergaderingen van de doelvennootschap en het bezoeken van de cliënt op locatie kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het integriteitsrisicoprofiel en het transactieprofiel en daarmee ook op de uitvoering van de transactiemonitoring.

De te verwachte geldstromen en rechten en verplichtingen - en daarmee het op te stellen transactieprofiel - zijn sterk afhankelijk van de activiteiten van de doelvennootschap. Sommige activiteiten brengen specifieke risico's met zich; het trustkantoor dient deze te kennen en hier alert op te zijn. Het transactieprofiel zorgt tevens voor een goede borging van kennis over de cliënt binnen het trustkantoor hetgeen niet alleen van belang is voor de diverse behandelaars (accountmanager(s), compliance officer, bestuurder(s) enz.) maar ook bij overdracht binnen het trustkantoor naar een andere accountmanager of naar een ander team.

Ten behoeve van het selecteren van relevante (voorgenomen) transacties die nader dienen te worden onderzocht met behulp van het transactieprofiel dient het transactieprofiel:

- actueel te zijn: alle relevante wijzigingen dienen te zijn verwerkt en het

- transactieprofiel dient te zijn voorzien van een datum;
- volledig te zijn: alle relevante activiteiten per doelvennootschap en de daaruit voortvloeiende of bijkomende geldstromen dienen in het profiel te zijn opgenomen;
- specifiek te zijn: de relevante posten / geldstromen dienen goed te zijn beschreven en de bedragen - en eventueel gebruikte grensbedragen - dienen bruikbaar te zijn voor de beoordeling van integriteitrisico's;
- overzichtelijk te zijn: met behulp van schema's kunnen bepaalde geldstromen op eenvoudige wijze goed worden weergegeven.

Transacties kunnen door het trustkantoor vóór uitvoering worden beoordeeld (real time monitoring) dan wel achteraf wanneer de transactie reeds is uitgevoerd (post-event monitoring). Welke vorm van monitoring gewenst is zal afhangen van de uitkomst van de risicoanalyse van de cliënt en de (overige) mitigerende maatregelen. Het onderscheid tussen real time - en post event monitoring is overigens niet altijd strikt toe te passen. Zo kan het voorkomen dat bij een actieve operationele doelvennootschap (doorgaans een cliënt met een hoog risico profiel) de ontvangsten van de operationele activiteiten pas achteraf worden beoordeeld terwijl de monitoring van de rechten en verplichtingen wel real time plaatsvindt.

Bij post event monitoring vindt monitoring zodoende pas plaats door het trustkantoor wanneer de overeenkomst al is getekend of de transactie al heeft plaatsgevonden. Een trustkantoor kan deze vorm van monitoring dan ook slechts toepassen, indien het vastgestelde risicoprofiel dit toelaat. In voorkomend geval zal een trustkantoor die keuze gedegen moeten kunnen onderbouwen. Daarbij is van belang welke mitigerende maatregelen zijn getroffen, bijvoorbeeld afspraken over tijdige informatievertrekking middels rapportages en directe inzage in de bankrekeningen. Post event monitoring omvat -onder meer- het achteraf reviewen van de bankafschriften. Het trustkantoor dient:

- reguliere checks uit te voeren dat alle bankafschriften van alle banken tijdig zijn ontvangen en
- een gedetailleerde beoordeling uit te voeren van de transacties die zich op de bankafschriften voordoen.

Bij de beoordeling van de transacties -real time dan wel post event- gaat het trustkantoor na of:

- de transactie geen onoorbare (niet integere) bedoelingen of gevolgen beoogt of bewerkstelligt;
- er toereikende onderliggende documentatie is die de transactie onderbouwt, zoals facturen, koopovereenkomsten, etc. Deze documenten moeten relevant zijn voor de transactie en voor het trustkantoor begrijpelijk;
- een transactie past binnen de business activiteiten van de cliënt of de doelvennootschap. De goederen en/of diensten verbonden aan de transacties alsmede de wederpartij bij de transactie moeten worden onderzocht;
- de bedragen passen binnen het transactieprofiel van de cliënt of de doelvennootschap;
- de frequentie van de verzoeken om transacties te faciliteren passen bij de dagelijkse gang van zaken van de cliënt of de doelvennootschap;
- er geen transacties plaatsvinden die op grond van sanctiemaatregelen niet zijn toegestaan ('restrictive measures in force').

### *Verhouding tussen tweede, derde en vierde lid*

Onderzoek naar de cliënt (tweede lid) vloeit voort uit de vierde anti-witwasrichtlijn en de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Die voorschriften zijn dus in elk geval van toepassing, ongeacht of cliënt en doelvennootschap samenvallen.

Onderzoek naar de doelvennootschap (derde lid) vloeit voort uit de noodzaak de voorgeschreven informatie te verzamelen ten behoeve van een gedegen mitigatie van integriteitsrisico's. Ook die voorschriften zijn dus in elk geval van toepassing, ongeacht of cliënt en doelvennootschap samenvallen.

Het tweede en derde lid zijn zo geformuleerd dat er geen overlap bestaat van onderzoekverplichtingen.

Als de cliënt tegelijk de doelvennootschap is, dan zijn de voorschriften van het eerste lid (algemeen), het tweede lid (de cliënt) en het derde lid (de doelvennootschap) van toepassing. In dat geval is het onderzoek op basis van het derde lid gericht op de cliënt in zijn hoedanigheid van doelvennootschap.

Als de cliënt niet tevens de doelvennootschap is, dan is ook het vierde lid van toepassing. De praktijk leert dat die situatie niet gebruikelijk is. In dit lid zijn dan ook voorschriften opgenomen die normaliter – als cliënt en doelvennootschap samenvallen – zouden vallen onder de eerdere leden.

### *Tweede lid*

Het tweede lid ziet op het onderzoek naar de cliënt. De aspecten van dit onderzoek zijn beschreven in het algemeen deel van de toelichting bij dit hoofdstuk.

### *Derde lid, onderdelen a, b en c*

Zowel van de doelvennootschap als van de UBO van de doelvennootschap moet het trustkantoor de herkomst van het vermogen vaststellen. De resultaten van dit onderzoek kunnen overlappen, als het vermogen van de doelvennootschap is ingebracht door haar UBO. In beide gevallen is het onderzoek gericht op het gehele vermogen: alle bestanddelen van het vermogen van de doelvennootschap, ongeacht of deze zijn ingebracht (direct of indirect) door haar UBO, en alle bestanddelen van het vermogen van de UBO, ongeacht of deze zijn gerelateerd aan de doelvennootschap. Zodoende vallen onder vermogen niet louter de (rechtstreeks) bij de dienstverlening betrokken gelden.

Van de doelvennootschap moet de herkomst van het vermogen op grond van onderdeel a zondermeer worden vastgesteld. Ten aanzien van de UBO is in onderdeel b bepaald dat diens vermogenspositie moet worden vastgesteld. Dit laatste houdt in dat het trustkantoor moet komen tot een onderbouwde indicatie van de totale omvang en de opbouw van het vermogen van de UBO.

De eerste stap is zodoende het in kaart brengen van het vermogen, vervolgens moet het ontstaan ervan worden onderzocht. Bij het onderzoek naar de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap moet naast de herkomst van het eigen vermogen ook worden gekeken naar het vreemd vermogen. Wie zijn de externe vermogensverschaffers en welke voorwaarden zijn gesteld?



Denk aan voorwaarden, rentepercentages en gestelde zekerheden. Mogelijk zijn de voorwaarden waaronder een lening is verstrekt dusdanig dat er sprake is van feitelijke zeggenschap van de crediteur, waardoor deze is aan te merken als UBO. Het onderzoek betreft het gehele vermogen van de UBO en de wijze waarop hij zijn vermogen heeft vergaard. Relevante informatie kan worden opgevraagd bij de UBO zelf, of bij een tussenpersoon, of via openbare bronnen.

Ook kan het noodzakelijk zijn om extern onderzoek te laten uitvoeren. Verkregen informatie moet zoveel mogelijk worden beoordeeld door het trustkantoor. Het trustkantoor weet hoeveel het totale vermogen bedraagt en hoe het is vergaard. Dit is ook van belang in het kader van de beoordeling of een transactie al dan niet gebruikelijk is. Als niet duidelijk is op welke wijze een substantieel vermogen tot stand is gekomen dan zal het trustkantoor geen zakelijke relatie mogen aangaan of voortzetten en geen trustdiensten (meer) mogen verlenen. Dit volgt uit de artikelen 28 en 29: volgens artikel 28 geldt voor dit onderdeel van het onderzoek geen inspanningsverplichting zodat de voorgeschreven informatie met absolute zekerheid moet worden vastgesteld, en in artikel 29 is geregeld dat afronding van ondermeer dit onderdeel van het onderzoek voorwaarde is voor het aangaan van een zakelijke relatie of verlenen van trustdiensten.

Vervolgens dient het trustkantoor op grond van onderdeel c te bepalen dat het vermogen van de doelvennootschap en de UBO van de doelvennootschap uit legitieme bron afkomstig is. Voor dit aspect geldt de inspanningsverplichting van artikel 21: legitimiteit van de herkomst van vermogen is soms niet met zekerheid is vast te stellen. Evenwel moet die legitimiteit met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden vastgesteld.

Concreet dient een inspanning te worden verricht om de wijze waarop het vermogen is verworven na te gaan. In de regel zullen hierbij gerichte vragen worden gesteld. De verkregen informatie zal vervolgens worden vastgelegd en waar redelijkerwijs mogelijk op aantoonbare wijze worden gecontroleerd aan de hand van openbare informatie (zoals internet).

Het trustkantoor moet kunnen beoordelen of met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid het vermogen niet afkomstig is van criminele/corrupte praktijken of anderszins een risico vormt voor een integere en beheerste bedrijfsvoering. Zo is de herkomst van vermogen ook van belang voor de beheersing van het risico van financiering van terrorisme. Verder is dit inzicht van belang voor de naleving van de Sanctiewet 1977 en de sanctieregimes waar de regelingen op grond van die wet naar verwijzen. Concreet is bijvoorbeeld noodzakelijk te achterhalen of het geld afkomstig is van een land waartegen internationale sancties zijn getroffen, of dat ten aanzien van een UBO bevroeringsverplichtingen gelden.

Indien onduidelijk is wat de herkomst van het vermogen is, kan de dienstverlening van het trustkantoor aan een cliënt een groot integriteitsrisico vormen en is het risico op misbruik van de dienstverlening door het trustkantoor hoog. Immers, indien criminelen of corrupte personen geld willen witwassen, zullen ze er alles aan doen om de herkomst van het geld te verhullen. Ditzelfde geldt voor personen betrokken bij de financiering van terrorisme.

### *Derde lid, onderdelen d, e en f*

In het verlengde van het onderzoek naar de UBO van de doelvennootschap zoals hierboven beschreven, ligt het onderzoek ingevolge onderdeel d naar de relevante delen van de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort. Hier wordt in ieder geval verwacht dat een trustkantoor elke stap vanaf de doelvennootschap tot aan de UBO of topentiteit kent en ook over gegevens beschikt waaruit dat blijkt. De identiteit van alle partijen die formele zeggenschap hebben in de doelvennootschap moet bekend zijn bij het trustkantoor; ten aanzien van partijen met feitelijke zeggenschap geldt de inspanningsverplichting van artikel 21. Verder zal het trustkantoor moeten weten welke entiteiten onder de doelvennootschap vallen, zowel entiteiten waarin de doelvennootschap een deelneming heeft als entiteiten waarover de doelvennootschap (anderszins) zeggenschap heeft.

Relevante delen van de structuur vormen in elk geval de personen of entiteiten die transacties aangaan met de doelvennootschap, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen of krijgen van middelen of diensten. Deze middelen kunnen gelden zijn of op geld waardeerbare goederen.

Afhankelijk van de structuur kan het ook noodzakelijk zijn om vanaf de doelvennootschap niet alleen 'naar beneden en naar boven' te kijken, maar ook zijwaarts. Als het trustkantoor een doelvennootschap bedient die zich in een groep bevindt waarvan onderdelen zich bezighouden met risicovolle activiteiten, dan is het noodzakelijk om dit in beeld te hebben. Hierbij kan worden gedacht aan een multinational die de wereldwijd actief is op het gebied van civiele techniek, maar ook een tak heeft die zich bezig houdt met de productie van goederen voor militaire doeleinden.

Op grond van onderdeel f is het trustkantoor verplicht om naast de relevante onderdelen van de structuur, ook de strekking vast te stellen waarmee die structuur is opgezet. Indien de strekking van een structuur niet helder is, kan een trustkantoor onvoldoende goed beoordelen welke integriteitrisico's met de structuur gepaard gaan. Het ontbreken van een (kenbaar) economisch doel van een structuur is vaak een aanwijzing voor onwenselijke activiteiten of misbruik. Belastingontduiking of witwassen kan in voorkomende gevallen een motief zijn, maar denkbaar is ook het omzeilen van handelsrestricties of sancties. Daarnaast is te denken aan het afschermen van vermogen uit privacy of zelfs veiligheidsoverwegingen. Anonimiteit van personen en geldstromen is een indicatie dat de dienstverlening door het trustkantoor tot integriteitrisico's leidt.

Uiteindelijk moet het helder zijn hoe een structuur in elkaar zit en waarom die zo is opgezet. Dat betekent dat een trustkantoor moet doorvragen als een cliënt niet wil meewerken: dit kan een indicatie zijn voor misbruik van dienstverlening. Om te kunnen vaststellen of het voorgewende doel van een structuur het feitelijke doel is, zal een trustkantoor voldoende kennis moeten hebben van de sectoren waarin de doelvennootschap en andere onderdelen van de structuur actief zijn. Waar een structuur mede om fiscale redenen zou zijn opgezet, dient een trustkantoor ook dit te kunnen controleren. Uiteraard houdt een trustkantoor een scherp oog voor belastingontduiking. In de onderdelen d en e is onderscheid gemaakt tussen de formele zeggenschapsstructuur en de feitelijke zeggenschapsstructuur van de doelvennootschap. Dit onderscheid is toegelicht bij de inleiding van dit hoofdstuk.

#### *Derde lid, onderdeel g*

Dit onderdeel ziet op de in- en uitgaande geld- en goederenstromen op het niveau van de doelvennootschap en op rechten en plichten die de doelvennootschap verkrijgt of op zich neemt. Hierbij is van belang dat het trustkantoor ervoor zorg draagt dat de onderliggende stukken in beginsel altijd aanwezig zijn bij het trustkantoor en toegankelijk zijn voor de toezichthouder.

Het trustkantoor moet van iedere inkomende en iedere uitgaande transactie de grondslag kennen.

#### *Vierde lid*

Zoals hiervoor toegelicht is het vierde lid van toepassing in het bijzondere geval dat de cliënt niet tevens de doelvennootschap is. In dit lid zijn dan ook voorschriften opgenomen die normaliter – als cliënt en doelvennootschap samenvallen – zouden vallen onder de eerdere leden:

- onderdeel a ziet op het risicoprofiel van de cliënt - gebruikelijk is dit tevens het risicoprofiel van de doelvennootschap, bedoeld in het eerste lid;
- onderdeel b schrijft voor inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt - gebruikelijk is dit reeds voorzien in het gelijkkluidende voorschrift ten aanzien van de doelvennootschap in het derde lid, onderdeel c;
- onderdeel c ziet op de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap – deze zal gebruikelijk samenvallen met de desbetreffende figuur in relatie tot de cliënt zoals bedoeld in het tweede lid, onderdeel a.

### **Artikel 28**

Dit artikel bepaalt voor welke onderdelen van het in artikel 27 beschreven onderzoek de inspanningsverplichting van artikel 21 geldt. Zoals in het laatstgenoemde artikel voorgeschreven geldt ten aanzien van die onderdelen dat de voorgeschreven informatie met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moet worden vastgesteld. Voor de overige onderdelen geldt dat de voorgeschreven informatie zondermeer, met zekerheid, moet worden vastgesteld. Als dit niet mogelijk blijkt, is het op grond van artikel 29 verboden om de dienstverlening te starten of te continueren.

Het onderzoek voorgeschreven in artikel 27, eerste lid, ziet kort gezegd op de zakelijke relatie, het risicoprofiel en het transactieprofiel van de doelvennootschap en het monitoren van de zakelijke relatie en de uitgevoerde transacties. Ingevolge artikel 28 moet het risicoprofiel en het transactieprofiel met zekerheid worden vastgesteld. Als deze profielen eenmaal zijn vastgesteld, dan geldt ten voor de monitoring van de zakelijke relatie een inspanningsverplichting.

Voor het onderzoek of de cliënt voor zichzelf optreedt of voor een derde, conform artikel 27, tweede lid onderdeel e, geldt eveneens een inspanningsverplichting. Dit is een omstandigheid die naar haar aard vaak niet met volkomen zekerheid kunnen worden vastgesteld, zoals hiervoor bij artikel 21 toegelicht.

Deze overwegingen gelden ook ten aanzien van artikel 27, derde en vierde lid.

De inspanningsverplichting geldt ook voor het inzicht verwerven in de feitelijke zeggenschapsstructuur van de doelvennootschap zoals voorgeschreven in artikel 27, derde lid, onderdeel e. Ditzelfde geldt voor het inzicht verwerven in de feitelijke zeggenschapsstructuur van de cliënt op grond van artikel 27, vierde lid, onderdeel b, onder 2°.

Zoals hiervoor toegelicht geldt de inspanningsverplichting ten slotte ook voor het bepalen dat het vermogen van doelvennootschap en UBO uit legitieme bron afkomstig is.

### **Artikel 29**

Dit artikel bevat de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan alvorens een trustkantoor trustdiensten aan een doelvennootschap mag verrichten.

### **Artikel 30**

De artikelen 30 tot en met 32 gaan over dienstverlening aan een cliënt door middel van een vennootschap die behoort tot dezelfde groep als het trustkantoor (onderdeel e van de definitie van trustdienst). Conform spraakgebruik wordt in dit wetsvoorstel voor een dergelijke vennootschap de term "doorstroomvennootschap" gehanteerd, ook al hoeft de dienstverlening niet beperkt te zijn tot het 'laten doorstromen' van gelden, royalties of dividenden.

### **Artikel 31**

Voor een toelichting bij het eerste en tweede lid van artikel 31 wordt verwezen naar het praktisch gelijklopende eerste en tweede lid van artikel 27.

In het derde lid worden specifieke regels gesteld met betrekking tot de dienstverlening bedoeld in onderdeel e van de definitie van trustdienst : het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt.

Indien middelen ter beschikking van de vennootschap worden gesteld dient het trustkantoor kennis te hebben van de herkomst en bestemming van die middelen. Die verplichting is vergelijkbaar met artikel 27 waar een soortgelijke bepaling inzake middelen van de doelvennootschap is opgenomen. Het gaat om de in- en uitgaande geldstromen op het niveau van de vennootschap en op rechten en plichten die de vennootschap verkrijgt of op zich neemt. Hierbij is van belang dat het trustkantoor ervoor zorg draagt dat de onderliggende stukken aanwezig zijn bij het trustkantoor. Als uitgangspunt kan worden gehanteerd dat een accountant op basis van de aanwezige stukken in staat dient te zijn de geldstromen of rechten en plichten zoals in de administratie (de jaarrekening) van de vennootschap zijn vermeld te controleren.

Indien sprake is van een lening moet het trustkantoor weten wie het risico ter zake draagt en welke zekerheden eventueel zijn gesteld. Ten slotte dient een trustkantoor adequate maatregelen te treffen om te waarborgen dat de vennootschap aan haar verplichtingen kan voldoen. Dit is bijvoorbeeld van belang waar de vennootschap op eigen titel gelden ontvangt en gehouden is

deze – grotendeels – over te maken naar een andere partij. Om te waarborgen dat de vennootschap aan die verplichtingen kan voldoen, zal het trustkantoor bijvoorbeeld moeten waken voor mogelijke aansprakelijkheden van de vennootschap.

Aanvullend onderzoek in geval van terbeschikkingstelling van middelen is aangewezen, omdat dergelijke constructies gebruikt kunnen worden om de werkelijke herkomst van middelen te verbergen. Om die reden is voorzien dat een trustkantoor de verhouding tussen alle betrokkenen, inclusief degene die zekerheid stelt voor een lening of anderszins risico draagt, in kaart brengt. In het eerste lid, is reeds voorzien dat het trustkantoor onderzoekt of aan zijn dienstverlening integriteitsrisico's zijn verbonden. Ingeval van terbeschikkingstelling van middelen houdt dit mede in dat het trustkantoor onderzoekt of die de middelen voor legitieme doeleinden gebruikt zullen worden.

Tot op zekere hoogte correspondeert het eerste lid met artikel 15 van het Besluit prudentiële regels waarin voor banken regels zijn gesteld met betrekking tot zogenoemde back-to-back leningen; daarbij stelt de kredietnemer een zekerheid uit eigen liquide middelen. Dergelijke leningen vertegenwoordigen een verhoogd risico omdat vaak wordt getracht te doen voorkomen dat degene die de zekerheid stelt, niet de kredietnemer is.

### **Artikel 32**

De elementen van het cliëntenonderzoek waarvoor een inspanningsverplichting geldt, zijn: de controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, het onderzoek naar de feitelijke zeggenschapsstructuur van de cliënt, het onderzoek of de cliënt voor zichzelf of een derde optreedt, en het onderzoek naar de zekerheden die eventueel zijn gesteld in verband met middelen die aan de doorstroomvennootschap ter beschikking zijn gesteld.

Voor alle elementen is dit toegelicht bij artikel 21, met uitzondering van de bedoelde zekerheden. Daarvoor geldt dezelfde overweging: denkbaar is dat in voorkomend geval de precieze eigenschappen van die zekerheden niet met zekerheid zijn vast te stellen.

### **Artikel 33**

Dit artikel bevat de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan alvorens een trustkantoor trustdiensten met een doorstroomvennootschap mag verrichten.

### **Artikel 34**

De artikelen 34 tot en met 37 bevatten bepalingen over de trustdiensten ter zake verkoop of bemiddeling bij de verkoop van rechtspersonen. Verkoop en bemiddeling bij verkoop van rechtspersonen behoeft de nodige aandacht. Immers, een rechtspersoon kan binnen zeer korte tijd worden opgericht waardoor deze trustdiensten vaak niet nodig zijn. Er dient daarom bij dergelijke diensten zorgvuldig onderzoek door het trustkantoor te worden gedaan om eventuele integriteitsrisico's te mitigeren.

## **Artikel 35**

Voor een toelichting bij het eerste en tweede lid van artikel 35 wordt verwezen naar het praktisch gelijklopende eerste en tweede lid van artikel 27.

In het derde en vierde lid worden specifieke regels gesteld met betrekking tot het onderzoek naar de koper en de verkoper van de betrokken rechtspersoon. Van zowel koper als verkoper kent het trustkantoor de identiteit en verifieert het trustkantoor deze. Daarnaast is het trustkantoor bekend met de UBO van beide partijen. Ook deze identiteit dient te worden geverifieerd. In het geval van de koper onderzoekt het trustkantoor ook de herkomst van zijn vermogen.

Bij de verkoop van rechtspersonen gaat het specifiek om de verkoop als afzonderlijke dienst. Daarbuiten valt het verkopen van rechtspersonen in het kader van bestaande dienstverlening aan een cliënt, waarbij het trustkantoor in hoofdlijnen al is verplicht tot de nodige kennis van de koper.

Onder bemiddelen wordt verstaan: als tussenpersoon werkzaam zijn bij het tot stand brengen van een of meer overeenkomsten tussen de opdrachtgever en derden. Zodoende moet sprake zijn van meer dan slechts het met elkaar in contact brengen van partijen; de bemiddelaar verricht werkzaamheden om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Een enkele doorverwijzing zal dan ook in beginsel niet gelden als bemiddeling.

Wel zal het trustkantoor ten behoeve van een integere bedrijfsvoering schriftelijk moeten vastleggen naar welke partijen verwezen wordt. Voor het bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen is aangesloten bij de regels inzake de verkoop door het trustkantoor zelf van rechtspersonen. Concreet is voorzien dat bij bemiddeling het trustkantoor tevens onderzoek moet doen naar de verkoper en diens uiteindelijk belanghebbende.

## **Artikel 36**

De elementen van het cliëntenonderzoek waarvoor een inspanningsverplichting geldt, zijn de controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, het onderzoek naar de feitelijke zeggenschapsstructuur van de cliënt, het onderzoek of de cliënt voor zichzelf of een derde optreedt, en het onderzoek of het vermogen van de uiteindelijk belanghebbende van de koper uit legitieme bron afkomstig is.

Voor alle elementen is dit toegelicht bij artikel 21, met uitzondering van het onderzoek naar het vermogen van de uiteindelijk belanghebbende van de koper. Evenals ten aanzien van het vermogen van de doelvennootschap en de UBO van de doelvennootschap in artikel 27, geldt hier dat het vaststellen van de legitimiteit van de herkomst van vermogen soms niet met zekerheid is vast te stellen.

## **Artikel 37**

Dit artikel bevat de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan alvorens een trustkantoor trustdiensten mag verrichten gericht op verkoop of bemiddeling bij verkoop van een rechtspersoon.

Bij de verkoop van een rechtspersoon geldt dat het trustkantoor tevoren het gehele cliëntenonderzoek uitvoert. Dit houdt in dat het trustkantoor als

verkoper onderzoek uitvoert naar de koper.

Bij de bemiddeling bij verkoop van een rechtspersoon geldt een nuance. In dat geval dient het trustkantoor voor het aangaan van een zakelijke relatie en de aanvang van de trustdienstverlening, het cliëntenonderzoek uit te voeren voor zover mogelijk:

- indien de cliënt beoogd koper is, en het trustkantoor in het kader van haar dienstverlening dus zal trachten een verkoper te vinden, dan is het cliëntenonderzoek in dit stadium gericht op de aspecten gerelateerd aan de cliënt en de koper;
- is de cliënt beoogd verkoper, dan is het cliëntenonderzoek in dit stadium gericht op de aspecten gerelateerd aan de cliënt en de verkoper.

Naderhand, als het trustkantoor in haar rol als bemiddelaar een wederpartij heeft gevonden, dienen de resterende aspecten van het cliëntenonderzoek voltooid te worden alvorens het trustkantoor een overeenkomst tussen die partijen tot stand mag brengen:

- heeft het trustkantoor een koper gevonden, dan verricht zij alsnog de aspecten van het cliëntenonderzoek gerelateerd aan de koper;
- heeft het trustkantoor een verkoper gevonden, dan verricht zij alsnog de aspecten van het cliëntenonderzoek gerelateerd aan de verkoper.

In alle gevallen geldt dat het trustkantoor ook dient te voldoen aan de verplichting van artikel 45, eerste lid: zij dient de gegevens die voor het (gedeeltelijke) cliëntenonderzoek zijn gebruikt, vast te leggen.

### **Artikel 38**

In de artikelen 38 tot en met 41 wordt geregeld wat het trustkantoor moet doen bij optreden als een trustee van een trust. In dat geval is niet alleen kennis van de insteller van de trust vereist, maar ook van de protector, eventuele overige trustees en de uiteindelijk belanghebbende van de trust (de begunstigde van tenminste vijftwintig procent van het vermogen). Niet in alle gevallen zal de uiteindelijk belanghebbende kunnen worden geïdentificeerd. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de begunstigde nog niet is geboren.

### **Artikel 39**

Voor een toelichting bij het eerste en tweede lid van artikel 39 wordt verwezen naar het praktisch gelijklopende eerste en tweede lid van artikel 27.

In het derde lid is specifiek onderzoek met betrekking tot de trust voorgeschreven. Het trustkantoor moet bekend zijn met de identiteit van de insteller(s), protector, uiteindelijk belanghebbende (beneficiaries) en andere trustees. De opgegeven identiteiten dienen door het trustkantoor geverifieerd te worden.

Verder moet het trustkantoor de herkomst van het vermogen van de insteller vaststellen, alsmede de herkomst van het vermogen van de trust en de herkomst en bestemming van middelen van de trust. De laatstgenoemde voorschriften zijn vergelijkbaar met het verplichte onderzoek naar de herkomst en bestemming van middelen van de doelvennootschap (artikel 27, derde lid).

## **Artikel 40**

De elementen van het cliëntenonderzoek waarvoor een inspanningsverplichting geldt, zijn de controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, het onderzoek naar de feitelijke zeggenschapsstructuur van de cliënt, het onderzoek of de cliënt voor zichzelf of een derde optreedt, en het onderzoek of het vermogen van de insteller uit legitieme bron afkomstig is.

Voor alle elementen is dit toegelicht bij artikel 21, met uitzondering van het onderzoek naar het vermogen van de insteller. Evenals ten aanzien van het vermogen van de doelvennootschap en de UBO van de doelvennootschap in artikel 27, geldt hier dat het vaststellen van de legitimiteit van de herkomst van vermogen soms niet met zekerheid is vast te stellen.

## **Artikel 41**

Dit artikel bevat de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan alvorens een trustkantoor mag optreden als trustee.

## **Artikel 42**

Als de cliënt handelt als trustee dan geldt een alternatief onderzoek ten opzichte van de artikelen 27, tweede lid, 31, tweede lid, 35, tweede lid, en 39, tweede lid. Dit onderzoek is toegespitst op de specifieke omstandigheid dat als cliënt optreedt voor een trust. In Nederland bestaat deze rechtsvorm niet, maar Nederland erkent de rechtsvorm wel. Het afwijkende karakter van deze rechtsvorm rechtvaardigt maatwerk in het cliëntenonderzoek.

De specifieke regels in dit artikel zijn overgenomen van artikel 13, zesde lid, van de Rib Wtt 2014. In de Wwft zijn regels van gelijke strekking opgenomen in artikel 3, derde lid.

Een trust bezit geen rechtspersoonlijkheid en is om die reden niet degene met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren.

Zodoende kwalificeert de trust niet als cliënt. Over het algemeen zal de trustee worden gezien als de cliënt, deze is immers bevoegd om namens de trust in rechte op te treden en deze te binden. De verplichtingen ingevolge dit wetsvoorstel zien dan ook op dienstverlening ten behoeve van een trust. In voorkomend geval moeten de gebruikelijke stappen van het cliëntenonderzoek worden doorlopen, maar moeten ook de instellers, de trustees, de protector en de begunstigde(n) bekend zijn bij het trustkantoor. De cliënt moet opgave doen van hun identiteit en het trustkantoor moet deze opgegeven identiteit verifiëren.

De hier geregelde situatie is te onderscheiden van het geval waarin het trustkantoor zelf optreedt als trustee. Voor dergelijke dienstverlening zijn regels gesteld in paragraaf 4.5.

Evenals in het geval het trustkantoor zelf optreedt als trustee, zoals toegelicht bij artikel 40, geldt een inspanningsverplichting voor de volgende aspecten van het cliëntenonderzoek: de controle op de zakelijke relatie en het onderzoek of het vermogen van de insteller uit legitieme bron afkomstig is.



### Artikel 43

Overeenkomstig de gangbare terminologie in de literatuur wordt onder personenvennootschap verstaan een maatschap, een vennootschap onder firma en een commanditaire vennootschap. Onder de definitie worden tevens vergelijkbare rechtsvormen naar buitenlands recht begrepen. Daarmee is bedoeld op soortgelijke gemeenschappen van personen, zonder rechtspersoonlijkheid, die door een overeenkomst tot stand zijn gebracht.

Evenals bij de trust is het cliëntenonderzoek ten aanzien van personenvennootschappen afgestemd op de omstandigheid dat de te onderzoeken entiteit geen rechtspersoonlijkheid heeft; de personenvennootschap is te beschrijven als een gemeenschap van personen die door een overeenkomst tot stand is gebracht. Tegelijk is zoveel mogelijk aangesloten bij de algemene verplichtingen van het cliëntenonderzoek zoals gesteld in de voorgaande paragrafen.

De doelstelling is dezelfde als bij het cliëntenonderzoek in geval van rechtspersonen: de zeggenschapsstructuur doorgronden, monitoren van de zakelijke relatie en uitgevoerde transacties, en achterhalen welke natuurlijke personen in belangrijke mate invloed kunnen uitoefenen of belangen hebben.

Enkele aspecten van het cliëntenonderzoek bij personenvennootschappen worden hier nader toegelicht. In de onderhavige bepaling is zoveel mogelijk aangesloten bij de elementen van het begrip uiteindelijk belanghebbende. Zo is in plaats van 'stemrechten in de algemene vergadering' uitgegaan van 'stemrechten bij besluitvorming ter zake van wijziging van de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de personenvennootschap of de uitvoering van die overeenkomst anders dan door daden van beheer'. Waar het onderhavige aspect van het cliëntenonderzoek op ziet, is de mate van invloed op meer ingrijpende besluiten van de personenvennootschap, inzake bijzondere transacties (buiten het domein van de normale bedrijfsvoering) of tot aanpassing van de overeenkomst die aan de personenvennootschap ten grondslag ligt (bijvoorbeeld inzake de verdeling van de winst). De natuurlijke persoon die – direct of indirect – de personenvennootschap wezenlijk naar zijn hand kan zetten geldt als equivalent van uiteindelijk belanghebbende.

Onder daden van beheer vallen alle handelingen voor de normale verwezenlijking van het concrete doel van de maatschap, inclusief handelingen die naar gebruik en billijkheid uit het doel voortvloeien en hiermee samenhangen. Dit beheer is binnen de personenvennootschap vaak opgedragen aan een of meer vennoten. Ten behoeve van het doorgronden van de zeggenschapsstructuur vallen personen die bevoegd zijn inzake beheer eveneens onder het cliëntenonderzoek: ingevolge onderdeel a dient het trustkantoor hen te identificeren, maar er is geen verplichting hun identiteit te verifiëren. Verificatie van de identiteit is beperkt tot de natuurlijke personen die kwalificeren als equivalent van uiteindelijk belanghebbenden. Er is voor gekozen het onderzoek te concentreren op deze personen. Verificatie van de identiteit van alle vennoten zou in sommige gevallen praktisch onmogelijk zijn, bijvoorbeeld bij een zogenoemde open commanditaire vennootschap.

Zoals toegelicht bij artikel 21 geldt voor de controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties een inspanningsverplichting.

#### **Artikel 44**

In artikel 44 is geregeld dat een trustkantoor aanvullende maatregelen neemt in geval van bijzondere risico's. Dit artikel is geënt op artikel 14 van de Rib Wtt 2014.

Als bijzondere risico's gelden in elk geval de ter zake aangewezen omstandigheden in de Wwft waaronder de betrokkenheid van een politiek prominent persoon bij de dienstverlening.

Als het trustkantoor voor het onderzoek ter zake gebruik maakt van openbare bronnen, dan is het van belang dat zij in staat is om de informatie uit deze bronnen te analyseren en te beoordelen.

De aanvullende maatregelen zijn geregeld in het vierde lid. Kort gezegd moet het bestuur betrokken zijn bij de beslissing diensten te (blijven) verlenen. Verder moet van de relevante personen betrokken bij de dienstverlening de bron van het vermogen worden vastgesteld. Ten slotte moet het trustkantoor doorlopend controle uitoefenen op de zakelijke relatie.

Een wijziging ten opzichte van artikel 14 van de Rib Wtt 2014 is dat het onderzoek naar bijzondere risico's naast de cliënt, de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt, de zakelijke relatie en verleende trustdiensten, ook moet zijn gericht op de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap, de insteller van een trust, de uiteindelijk belanghebbende van een trust of de uiteindelijk belanghebbende van de personenvennootschap.

#### **Artikel 45**

De bij het cliëntenonderzoek gebruikte of verworven gegevens moeten worden vastgelegd en actueel gehouden worden. Dit laatste houdt in dat een trustkantoor periodiek de verzamelde gegevens controleert en bijwerkt. Dit artikel is overgenomen van artikel 16 van de Rib Wtt 2014.

#### **Artikel 46**

In artikel 46 wordt geregeld dat een trustkantoor kennis heeft van het doel van haar dienstverlening aan de cliënt of de doelvennootschap en onderzoekt of aan die dienstverlening integriteitrisico's zijn verbonden. Deze bepaling is ontleend aan artikel 23 van de Rib Wtt 2014. Deze verplichting bestaat naast de verplichting tot het uitvoeren van een analyse van de risico's ten aanzien van de integere bedrijfsvoering.

De norm geldt ten aanzien van alle diensten die een trustkantoor verleent, omdat al deze diensten integriteitrisico's met zich kunnen brengen. Deze onderzoeksplicht is te zien in het licht van de hiervoor besproken verplichtingen om bepaalde gegevens te achterhalen. Bij het onderzoek naar integriteitrisico's moeten die gegevens in elk geval betrokken worden. Elk van die gegevens, bezien in onderlinge samenhang en in de context van de dienstverlening, moet aanleiding zijn voor de vraag welke integriteitrisico's verbonden kunnen zijn aan die dienstverlening. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat met dienstverlening is bedoeld op het verlenen van diensten in de zin van artikel 1, onderdeel d, Wtt.

In het tweede lid is geregeld dat een trustkantoor zich ervan vergewist dat

integriteitrisico's verbonden aan zijn dienstverlening adequaat zijn ondervangen. Risico's kunnen worden ondervangen door het trustkantoor zelf of door derden waaronder de cliënt of de doelvennootschap. Het is in elk geval aan het trustkantoor om vast te stellen dat de risico's daadwerkelijk zijn ondervangen. Ingevolge het derde lid moet het trustkantoor beschikken over gegevens waaruit blijkt dat er een risicoanalyse is gemaakt.

Ingevolge de definitie van integriteitrisico moet een trustkantoor op grond van artikel 46 onder andere onderzoeken of zijn dienstverlening kan worden misbruikt ten behoeve van overtreding van een wettelijk voorschrift. Hierbij kan gedacht worden aan misbruik van een vennootschapsstructuur voor witwassen (het verhullen van de herkomst van middelen of vermogen) of het ontduiken van fiscale of andere verplichtingen in Nederland of een andere jurisdictie.

De praktijk leert dat Nederlandse vennootschappen kunnen worden misbruikt voor belastingontduiking. Zo heeft de Belastingdienst signalen ontvangen dat buitenlandse partijen via Nederlandse besloten commanditaire vennootschappen gelden aanhielden op bankrekeningen in een derde land, waardoor dit vermogen (en de daarmee behaalde rendementen) alsmede het belang in de vennootschap aan het zicht van relevante belastingautoriteiten werd onttrokken. In andere gevallen werd een Nederlandse commanditaire vennootschap gebruikt voor het doorsluizen van ondernemingswinsten, bijvoorbeeld door middel van herfacturering, naar een vennootschap in een derde land waar geen of nauwelijks belasting was verschuldigd. Ook in deze gevallen kan sprake zijn van versluiering doordat met behulp van zuiver kunstmatige transacties geschoven wordt met winsten en daardoor mogelijk ten onrechte geen belasting wordt afgedragen in het land waar de winst werd gerealiseerd. Trustkantoren dienen zich ervoor te hoeden door hun dienstverlening betrokken te raken bij het faciliteren van dergelijke overtredingen van Nederlandse of buitenlandse wetgeving. De verplichte risicoanalyse vergt dat trustkantoren zich daartoe wapenen met voldoende kennis van zaken en zich proactief opstellen.

Een trustkantoor dient de intensiteit van het onderzoek af te stemmen op de mate waarin integriteitsrisico's voorzienbaar zijn. Ook bij die afweging dient een trustkantoor in elk geval de ingevolge deze regeling te achterhalen gegevens te betrekken, waaronder kennis van de cliënt en het doel van de (gewenste) dienstverlening. Concreet is hierbij te denken aan het gegeven dat de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende kwalificeert als politiek prominent persoon.

Het trustkantoor dient zich rekenschap te geven van de context van de (gewenste) dienstverlening, waaronder relevante kenmerken van betrokken jurisdicties en de aard van de economische activiteiten van betrokken (doel)vennootschappen. Ook de structuur waarvan de cliënt of de doelvennootschap deel uitmaakt moet worden betrokken in het onderzoek.

De onderzoeksplicht geldt niet slechts bij het aangaan van een zakelijke relatie of de aanvang van dienstverlening: het is een doorlopende verplichting. Bij elke wijziging in de dienstverlening of andere relevante omstandigheden, op gezette tijden afhankelijk van het integriteitrisicoprofiel, dient het trustkantoor na te gaan wat dit betekent voor de resultaten van de risicoanalyse.

Als integriteitsrisico's reëel blijken, dient een trustkantoor op grond van het

tweede lid zich ervan te vergewissen dat die risico's adequaat ondervangen zijn. Het is daarbij van belang dat het trustkantoor in het dienstverleningsdossier vastlegt hoe het zich vergewist heeft van het feit dat deze risico's adequaat ondervangen zijn, zoals geregeld in artikel 49, eerste lid, onderdeel b. Zo zou een risico van belastingontduiking mogelijk zijn te ondervangen door van de cliënt kopie te vragen van belastingaangiften die gerelateerd/verbonden zijn aan de dienstverlening. Op deze manier kan het trustkantoor zich ervan vergewissen dat zij niet misbruikt wordt voor belastingontduiking. Met de term adequaat wordt onderkend dat uitputtend onderzoek en waterdicht bewijs niet altijd gerealiseerd kan worden. Evenwel zij benadrukt dat in geval van reële integriteitsrisico's een trustkantoor dienstverlening dient te weigeren of beëindigen indien hij zich niet afdoende ervan kan vergewissen dat die risico's ondervangen zijn.

#### **Artikel 47**

Artikel 47 noemt een aantal gegevens met betrekking tot de organisatie van het trustkantoor dat het trustkantoor op een overzichtelijke wijze beschikbaar dient te houden voor DNB. Uitgangspunt is dat DNB deze gegevens per ommegaande zou moeten kunnen ontvangen. Het zijn steeds zeer elementaire gegevens en daarom worden zij verondersteld altijd en volledig actueel en beschikbaar te zijn, digitaal of analoog.

#### **Artikel 48**

De dienstverleningsdossiers ingevolge artikel 48 dienen permanent op het trustkantoor in Nederland aanwezig te zijn. Bij meerdere vestigingen van het trustkantoor in Nederland zullen deze dossiers in de regel op het hoofdkantoor aanwezig zijn, maar kunnen deze dossiers ook in de vestiging worden bewaard van waaruit de betreffende cliënt hoofdzakelijk wordt bediend.

In het kader van het toezicht kan de toezichthouder vereisen dat deze dossiers beschikbaar worden gemaakt op de hoofdlocatie.

De dienstverleningsdossiers dienen op een toegankelijke, eenduidige en ordentelijke wijze te zijn ingericht. Bovendien dienen zij te allen tijde compleet en actueel te zijn. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat iedere relevante persoon die werkzaamheden verricht ten behoeve van het trustkantoor (zoals een compliance officer of een auditor) en de toezichthouder te allen tijde in staat moet zijn om het dossier binnen beperkte tijd te doorgronden. Het is goed gebruik om de gebruikte formulieren bij aanvang dienstverlening in het dossier op te nemen zodat gecontroleerd kan worden dat het trustkantoor reeds bij aanvang dienstverlening aan de vereisten heeft voldaan. Bij calamiteiten of eventualiteiten kan op deze wijze een accountmanager een collega vervangen en kan het trustkantoor blijven voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Een overkoepelende samenvatting van de belangrijkste elementen kan hierbij behulpzaam zijn. Een transparant dossier is een minimum vereiste voor een beheerste bedrijfsvoering. Zonder een dergelijk dossier kan een trustkantoor geen adequate transactiemonitoring uitvoeren. Het niet compleet of actueel hebben van het dossier valt nadrukkelijk binnen de risicosfeer van het trustkantoor.

#### **Artikel 49**

Het verwerken van persoonsgegevens die een trustkantoor uit hoofde van het

onderhavige wetsvoorstel zal verkrijgen, dient te geschieden overeenkomstig het in de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalde. In het voorgestelde artikel 49 is nadere geëxpliciteerd dat het een trustkantoor verboden is om de persoonsgegevens voor andere doeleinden te gebruiken, dan waarvoor de persoonsgegevens uit hoofde van de wet zijn verkregen. Daarbij kan gedacht worden aan het gebruiken van persoonsgegevens die uit hoofde van het cliëntenonderzoek zijn verkregen voor commerciële doeleinden.

Een trustkantoor dient, alvorens een zakelijke relatie wordt aangegaan of een trustdienst wordt verleend, informatie te verstrekken aan de cliënt over de ingevolge deze wet geldende verplichtingen bij de verwerking van persoonsgegevens. Dit geldt in aanvulling op de informatie die een trustkantoor ingevolge het bepaalde in artikel 33 en 34 van de Wbp aan een cliënt dient te verstrekken.

Tot slot dient een trustkantoor de persoonsgegevens te vernietigen na het verstrijken van de bewaartermijn als bedoeld in het voorgestelde artikel 48, tweede lid.

### **Artikel 50**

Dit artikel voorziet in de aanwijzing van natuurlijke personen als toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. De aanwijzing geschiedt door de toezichthouder. De natuurlijke personen beschikken nadrukkelijk niet over de bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 Awb. De hierin genoemde bevoegdheden worden niet verondersteld nodig te zijn binnen de context van het integriteittoezicht op trustkantoren. Alle overige bevoegdheden staan deze personen wel ter beschikking. Ten opzichte van het huidige regime in artikel 9, derde lid, van de Wtt is dit een uitbreiding met de bevoegdheid van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs op grond van artikel 5:16a Awb, op gelijke voet met de toedeling van bevoegdheden in artikel 1:73 Wft. Deze bevoegdheid is ook nodig in het onderhavige toezicht.

### **Artikel 51**

Dit artikel is opgenomen om ervoor te zorgen dat de toezichthouder als bestuursorgaan steeds inlichtingen van een ieder kan vragen, indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van de wet of daarop gebaseerde lagere regelgeving.

Deze inlichtingenbevoegdheid geldt in aanvulling op de inlichtingenbevoegdheid van artikel 5:16 Awb, waarover uitsluitend de op grond van artikel 50 aangewezen medewerkers van de toezichthouder beschikken. Omdat het vorderen van inlichtingen door de toezichthouder als zelfstandig bestuursorgaan ook zonder betrokkenheid van een op grond van artikel 50 aangewezen medewerker mogelijk dient te zijn, is de onderhavige bevoegdheid in dit wetsvoorstel opgenomen. Deze opzet is ook opgenomen in artikel 9 van de Wtt.

De bevoegdheid van de toezichthouder tot het vorderen van inlichtingen is vanzelfsprekend niet onbepaald. Artikel 5:13 Awb (dat in beginsel slechts van toepassing is op natuurlijke personen) is in het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor de toezichthouder van zijn bevoegdheid op grond van het eerste lid slechts gebruik mag maken voor zover dit redelijkerwijs gerelateerd kan worden aan de uitvoering van haar

wettelijke taken. Artikel 5:20 regelt de verplichting tot medewerking. De weigering van een trustkantoor of van een derde om de gevraagde inlichtingen te verstrekken is in strijd met artikel 5:20 Awb en kan de grondslag vormen voor een formele maatregel.

### **Artikel 52**

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de toezichthouder tot het inwinnen van inlichtingen bij eenieder ter uitvoering van verdragen en bindende besluiten

### **Artikel 53 [Aanwijzing]**

De toezichthouder kan aan een ieder een aanwijzing geven die handelt in strijd met wat bij of krachtens dit wetsvoorstel is bepaald. Dat geeft de toezichthouder de mogelijkheid om een partij zonder vergunning een bepaalde gedragslijn voor te schrijven die gevolgd zal moeten worden om zodoende de overtreding op een ordentelijke manier te beëindigen. Een aanwijzing kan ook worden gegeven aan een vergunninghoudende partij die, bijvoorbeeld, de integere en beheerste bedrijfsvoering niet op orde heeft. In alle gevallen strekt de aanwijzing tot beëindigen van een situatie waarin de normen bij of krachtens dit wetsvoorstel worden overtreden. Het is een formele maatregel met een reperatoir karakter.

### **Artikel 54**

Net als de aanwijzing zoals beschreven in de toelichting op artikel 53 strekt de last onder dwangsom tot herstel van een situatie waarin de normen bij of krachtens dit wetsvoorstel overtreden worden. Wanneer niet binnen de daartoe gestelde termijn, de zogenoemde begunstigingstermijn, aan de last wordt voldaan, moet de overtreder een geldsom betalen; er worden een of meer dwangsommen verbeurd per tijdseenheid dat niet aan de last wordt voldaan, totdat een vooraf bepaald maximum is bereikt. Het verbeuren van dwangsommen gebeurt van rechtswege.

De voorschriften van hoofdstukken 4 en 5 inzake het cliëntenonderzoek en het bewaren van gegevens gelden ingevolge artikel 13, eerste en tweede lid, als uitwerking van de integere en beheerste bedrijfsvoering. Overtreding van die voorschriften kwalificeert dan ook als overtreding van artikel 13, zodat in verband daarmee een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

### **Artikel 55**

In dit artikel worden de artikelen uit dit wetsvoorstel genoemd waarbij de toezichthouder ingeval van overtreding een bestuurlijke boete kan opleggen. De bestuurlijke boete heeft een punitief karakter en strekt niet zozeer tot beëindiging van de overtreding maar tot bestraffing van een gedraging uit het verleden en vanuit die optiek heeft de bestuurlijke boete tevens een algemeen preventieve werking.

Voor de voorschriften in hoofdstukken 4 en 5 geldt hier hetgeen in de toelichting bij artikel 54 is opgemerkt.

### **Artikel 56**

Artikel 56 van het wetsvoorstel bepaalt dat de hoogte van het maximumbedrag en het basisbedrag van de boete die de toezichthouders voor de overtreding

van een bepaald voorschrift kunnen opleggen, wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Dit gebeurt door de normen uit dit wetsvoorstel waarvoor, ingeval van overtreding, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door de toezichthouder in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector in te delen in de boetecategorieën 1, 2 en 3. In de regel worden de artikelen waarvan overtreding een beperkte inbreuk maakt op de belangen die dit wetsvoorstel beoogd te beschermen ingedeeld in categorie 1. Op de meer ernstige overtreding kan een sanctie staan uit categorie 2, respectievelijk categorie 3. Artikel 56 van het wetsvoorstel geeft de kaders in de vorm van een categorie-indeling en de basisbedragen en maximumbedragen per categorie. Het bepaalt voorts dat de maximumbedragen bij herhaalde overtreding binnen vijf jaar verdubbeld worden.

Ten opzichte van de Wet toezicht trustkantoren wordt het maximumbedrag voor de derde boetecategorie verhoogd van vier miljoen naar vijf miljoen euro. Het basisbedrag voor de derde categorie wordt in lijn daarmee verhoogd van twee miljoen naar tweeënhalf miljoen euro, zodat het evenals in de tweede categorie de helft van het maximumbedrag bedraagt. Bij het verhogen van het maximum- en basisbedrag voor de derde categorie is aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel implementatie MAR.

Ook ten aanzien van het derde lid is aansluiting gezocht bij voornoemd wetsvoorstel. In dit lid wordt de mogelijkheid gecreëerd om als dat vereist is op grond van richtlijnen of verordeningen andere maximumbedragen of basisbedragen voor de tweede of derde categorie vast te stellen. De bovengrens voor de verhoging van het maximumbedrag is in de wet gesteld op twintig miljoen euro. Voor dit bedrag is - in aansluiting op het wetsvoorstel implementatie MAR - gekozen omdat het het hoogste bedrag is dat voorkomt in Europese richtlijnen en verordeningen die eerder in de Wft zijn geïmplementeerd. De grondslag van het derde lid zal naar verwachting slechts beperkt worden gebruikt.

### **Artikel 57**

Het voorgestelde artikel 57 introduceert voor bepaalde gevallen een omzetgerelateerd boetemaximum. Hiermee wordt het mogelijk om een passende boete op te leggen bij ernstige overtredingen door zeer draagkrachtige ondernemingen.

Op grond van het voorgestelde artikel geldt bij overtreding van voorschriften die gerangschikt zijn in de derde categorie in bepaalde gevallen in plaats van het maximum van vijf miljoen euro een maximum voor de bestuurlijke boete van 10% van de netto-omzet van de overtreder. Dit maximum geldt als 10% van de netto-omzet van de overtreder meer is dan tweemaal het maximumbedrag dat voor de overtreding geldt. Los van de gevallen waarvoor een maximum is bepaald op grond van artikel 56, derde lid, zal het gaan om tien miljoen euro, te weten tweemaal het maximumbedrag van vijf miljoen euro. Het omzetgerelateerde maximum is daarmee van toepassing op ondernemingen met een netto-omzet van meer dan honderd miljoen euro. Indien echter op grond van artikel 56, derde lid, een ander maximumbedrag voor de overtreding geldt, zal de omzetgerelateerde boete pas in beeld komen als 10% van de netto-omzet van de overtreder hoger is dan tweemaal dat maximum.

Het besluit bestuurlijke boetes financiële sector zal op deze wijzigingen worden

aangepast.

Het begrip netto-omzet duidt op de opbrengsten uit leveringen van goederen en diensten uit het bedrijf van de onderneming die overtreder is. In elk geval vallen daaronder rente-opbrengsten, ontvangen dividenden (tenzij sprake is van deelnemingen met invloed van betekenis) en royalties. Met dit begrip wordt, in navolging van het wetsvoorstel implementatie MAR, aangesloten bij het omzet-begrip dat in de mededingingswetgeving (artikel 12o, eerste lid) en strafrecht (artikel 23, zevende lid) wordt gebruikt voor het berekenen van omzetgerelateerde boetes.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 57 biedt de mogelijkheid om, indien dit vereist is ter uitvoering van richtlijnen of verordeningen het percentage voor de omzetgerelateerde boete die kan worden opgelegd bij overtreding van voorschriften in de derde categorie te verhogen van 10% naar 15%. Daarnaast kan, indien dit vereist is ter uitvoering van richtlijnen of verordeningen, een omzetgerelateerde boete van maximaal 5% van de omzet mogelijk gemaakt worden bij overtreding van een voorschrift uit de tweede categorie.

Het derde lid bevat een regeling voor het berekenen van het maximumbedrag van de boete voor een onderneming die deel uitmaakt van een groep. Daarvoor wordt de totale (geconsolideerde) netto-omzet van de uiteindelijke moeder gebruikt.

Overigens zal de toezichthouder bij het vaststellen van de hoogte van de boete in een concreet geval rekening moeten houden met:

- de ernst en de duur van de inbreuk;
- de mate van verantwoordelijkheid van de persoon die verantwoordelijk is voor de inbreuk;
- de financiële draagkracht van de persoon die verantwoordelijk is voor de inbreuk, gezien bijvoorbeeld de totale omzet van de onderneming of het jaarinkomen van een natuurlijke persoon;
- de omvang van de door de persoon die verantwoordelijk is voor de inbreuk behaalde winsten of vermeden verliezen, voor zover deze kunnen worden bepaald;
- de mate waarin de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon of rechtspersoon met de bevoegde autoriteit heeft meegewerkt;
- eerdere inbreuken van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon of rechtspersoon.

Dit volgt ook uit artikel 60, vierde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn.

### **Artikel 58**

Het voorgestelde artikel 58 betreft de mogelijkheid om een boete op te leggen die afhangt van het voordeel dat met de overtreding is behaald. Deze mogelijkheid bestaat bij alle overtredingen en ongeacht het maximumbedrag dat voor de betreffende overtreding geldt.

Voordeel in de zin van dit artikel betreft zowel winst die als gevolg van de overtreding is behaald, als verlies dat is beperkt. Ook besparingen als gevolg van de overtreding leveren voordeel op in de zin van dit artikel. Voor de uitleg kan worden aangesloten bij de uitleg van het begrip voordeel in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht.



De mogelijkheid tot het opleggen van een boete die gerelateerd is aan het behaalde voordeel, is niet nieuw. In de Wet toezicht trustkantoren bestaat reeds de mogelijkheid om een boete op te leggen van twee keer het bedrag van het voordeel dat de overtreder door de overtreding heeft verkregen indien dit voordeel groter is dan twee miljoen euro. In dit wetsvoorstel wordt, conform de vierde anti-witwasrichtlijn geen minimum aan het behaalde voordeel gesteld. In aansluiting op het wetsvoorstel implementatie MAR wordt voorts voorgesteld dat voortaan een boete kan worden opgelegd van maximaal driemaal het behaalde voordeel.

#### **Artikel 59**

Instellen van beroep of bezwaar tegen een besluit van de toezichthouder om een bestuurlijke boete op te leggen schorst de betalingsverplichting gedurende de behandeling van dit beroep of bezwaar. Er wordt echter wel wettelijke rente berekend over het te betalen bedrag.

#### **Artikel 60**

Het voorgestelde artikel 60 bevat de mogelijkheid voor de toezichthouder een trustkantoor onder curatele te plaatsen. De bepaling is overgenomen van artikel 25 van de Wtt en materieel gelijk aan artikel 1:76 van de Wft. De kosten van het aanstellen van een curator worden ingevolge het zevende lid verhaald op degene ten behoeve van wie de curator is aangesteld.

#### **Artikel 61**

Het voorgestelde artikel 61 voorziet in de mogelijkheid om natuurlijke personen de bevoegdheid te ontzeggen om bepaalde functies uit te oefenen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 59 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

Gezien het ingrijpende karakter van de sanctie dient de toezichthouder de ontzegging alleen op te kunnen leggen bij ernstige overtredingen. Dit is in artikel 61, eerste lid, tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de toezichthouder alleen de bevoegdheid kan ontzeggen om bij een financiële onderneming of marktexploitant bepaalde functies uit te oefenen in het geval dat sprake is van een overtreding van een voorschrift dat beboetbaar is met een bestuurlijke boete van de derde categorie.

Conform het gestelde in de richtlijn is de mogelijkheid van het opleggen van een tijdelijk verbod niet beperkt tot de actuele functie van de betrokkene, maar kan de schorsing zich uitstrekken tot andere, eventueel soortgelijke, functies bij andere instellingen als bedoeld in de Wwft. Hiermee wordt voorkomen dat het verbod wordt omzeild en de betrokkene een andere functie kan bekleden binnen dezelfde onderneming, of een ander trustkantoor. Het ontzeggen van de bevoegdheid om bij een financiële onderneming of marktexploitant bepaalde functies uit te oefenen kan betrekking hebben op elke functie bij een financiële onderneming of marktexploitant. De ontzegging kan dus zowel betrekking hebben op beleidsbepalende functies (bestuursfuncties of andere beleidsbepalende functies) als andere functies. De toezichthouders kunnen de ontzegging opleggen aan natuurlijke personen aan wie ter zake van de overtreding ook andere bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd. Het gaat dan niet alleen om natuurlijke personen die zelf overtreder zijn, maar ook om personen die opdracht hebben gegeven om de overtreding te begaan of die

daar feitelijk leiding aan hebben gegeven. Dit is in lijn met artikel 5:1, derde lid, tweede volzin, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat (door verwijzing naar artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht) bepaalt dat bij overtredingen door een rechtspersoon ook aan deze groep natuurlijke personen een sanctie kan worden opgelegd.

De ontzegging op grond van artikel 61 is in beginsel een tijdelijke ontzegging, die de toezichthouder kan opleggen voor maximaal een jaar en eenmaal kan verlengen (tweede lid). In het derde lid is hierop een uitzondering opgenomen. Daarin is bepaald dat een ontzegging om beleidsbepalende functies uit te oefenen ook voor onbepaalde tijd kan worden opgelegd. Dat kan echter alleen als de persoon om wie het gaat in de afgelopen vijf jaar al eerder een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor dezelfde overtreding. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan een eerder opgelegde tijdelijke ontzegging om een functie uit te oefenen, dat hoeft echter niet. Ook indien ter zake van een zelfde overtreding aan de natuurlijke persoon (al dan niet door toepassing van artikel 5:1, derde lid, Awb) een andere bestuurlijke sanctie is opgelegd, kan bij een nieuwe overtreding binnen vijf jaar een ontzegging voor onbepaalde tijd worden opgelegd.

De maatregel van het tijdelijk verbod dient te worden onderscheiden van de beoordeling door de toezichthouder (DNB) van de eisen aan geschiktheid en betrouwbaarheid en de mogelijkheid van de toezichthouder om daaromtrent een aanwijzing te geven aan een individueel trustkantoor.

In aansluiting op de Wft, is er niet voor gekozen om, in afwijking van de hoofdregel in de Awb, te voorzien in een eventuele schorsende werking van een ingediend bezwaar of ingesteld beroep. Dit zou zich slecht verenigen met de aard van de maatregelen, die in geval van een ernstige overtreding onmiddellijk van kracht kunnen worden om effectief te kunnen zijn. Dit laat overigens onverlet de mogelijkheid van betrokken aandeelhouders of werkzame personen om zich bij oplegging van een maatregel door middel van een kort geding te wenden tot de voorzieningenrechter met het verzoek om opschorting van de opgelegde maatregel te gelasten. Tezamen met de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar en van eventueel beroep vormt dit een adequate rechtsbescherming.

Vanwege de ingrijpende aard van deze bevoegdheid is in artikel 62 in de mogelijkheid voorzien om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de uitoefening van deze bevoegdheid, als de toepassingspraktijk van deze nieuwe bevoegdheid daartoe aanleiding zou geven.

## **Artikel 62**

Met het voorgestelde artikel 62 wordt een algemene grondslag geïntroduceerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitoefening van de bevoegdheden die in hoofdstuk 6 zijn opgenomen. Vanwege de ingrijpende aard van de in dit hoofdstuk opgenomen bestuurlijke sancties is de mogelijkheid gecreëerd om nadere regels te kunnen stellen over de toepassing ervan. De Wet toezicht trustkantoren kende al een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en bij ministeriële regeling over de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom. Uit het oogpunt van efficiënte regelgeving is er in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor

één algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de uitoefening van de bevoegdheden opgenomen in hoofdstuk 6.

### **Artikel 63**

Dit artikel regelt dat een persoon die betrokken is of is geweest bij de besluitvorming krachtens deze wet of kennis heeft genomen van inlichtingen die zijn verkregen op grond van deze wet, de Algemene wet bestuursrecht of op enigerlei andere wijze deze inlichtingen niet anders mag gebruiken of verspreiden dan in de vervulling van de wettelijke taak. Deze bepaling is ontleend aan artikel 12 van de Wtt. Toegevoegd is de verwijzing naar titel 5.2 van de Awb, nu artikel 5:16 van die wet inzake de bevoegdheid inlichtingen te vorderen rechtstreeks van toepassing is op de natuurlijke personen die met toezicht zijn belast.

### **Artikel 64**

Dit artikel regelt onder welke voorwaarden de toezichthouder, in afwijking van de geheimhoudingsverplichting van artikel 63, gegevens kan verstrekken aan Nederlandse en buitenlandse overheidsinstanties, alsmede aan Nederlandse en buitenlandse toezichthouders op de financiële markten. Hierbij kan worden gedacht aan andere toezichthouders binnen de Europese Unie of daarbuiten, maar ook aan de ECB.

Deze bepaling is ontleend aan 13 van de Wtt. Daarbij is de formulering aangepast om te verduidelijken dat de toezichthouder gegevens kan verstrekken aan alle Nederlandse en buitenlandse overheidsinstanties en daarnaast aan alle Nederlandse en buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die zijn belast met het toezicht op financiële markten.

Zo kan de toezichthouder gegevens verstrekken aan de partners binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), een samenwerkingsverband tussen diverse partijen actief op het gebied van (de preventie van) witwassen en het financieren van terrorisme. Daarbij wordt voldaan aan de voorwaarde van het eerste lid, onderdeel d, dat het beoogde gebruik van de gegevens of inlichtingen past in het kader van het toezicht op de financiële markten of personen die op die markten werkzaam zijn.

Het tweede lid stelt veilig dat gegevens die zijn verkregen van een buitenlandse toezichthouder niet verder worden verspreid krachtens het tweede lid tenzij de desbetreffende toezichthouder daarmee instemt. Het derde lid beschrijft de omgekeerde situatie waarin de buitenlandse toezichthouder de ontvangen gegevens wil aanwenden voor een andere doeleinde dan waarvoor de gegevens in eerste aanleg zijn verstrekt. Dit kan onder bepaalde voorwaarden. Het vierde lid regelt de situatie dat een persoon in het kader van een strafproces een getuigenis onder ede dient af te leggen.

### **Artikel 65**

Dit artikel maakt mogelijk dat de toezichthouder gegevens kan delen met de bevoegde autoriteit die is belast met de uitvoering van ingevolge een sanctiebesluit of sanctieregeling in de zin van artikel 1, onderdelen a en b, van de Sanctiewet 1977 vastgestelde regels.

Dergelijke regelingen dienen gebruikelijk ter implementatie van Europese sanctieverordeningen als instrumenten van buitenlands beleid. De relevante bevoegde autoriteit zal gebruikelijk de Minister van Financiën zijn, bijvoorbeeld voor het verlenen van toestemming voor het vrijgeven van bevroren tegoeden.

Recente voorbeelden zijn de Europese sanctieregimes inzake Oekraïne, Rusland, Jemen en Syrië. Dergelijke sanctieregimes zijn geregeld in verordeningen die naar hun aard directe werking hebben in de lidstaten van de Europese Unie, met verplichtingen voor alle natuurlijke personen en rechtspersonen in de EU. Die verplichtingen krijgen concrete betekenis voor trustkantoren waar hun dienstverlening raakt aan personen of entiteiten die zijn vermeld op relevante bijlagen bij de Europese sanctieverordeningen. Zo kan een trustkantoor als bestuurder van een doelvennootschap gehouden zijn bepaalde tegoeden of middelen te bevriezen indien de uiteindelijk belanghebbende van die vennootschap is 'gelist'. Gebruikelijk is de Minister van Financiën bevoegd om in bepaalde omstandigheden toestemming te verlenen voor het vrijgeven van bevroren tegoeden. In voorkomende gevallen kan overleg tussen Minister en toezichthouder dienstig zijn voor een verantwoord gebruik van die bevoegdheid.

### **Artikel 66**

In artikel 66 is geregeld dat de toezichthouders gegevens die betrekking hebben op de betrouwbaarheid van personen kan verstrekken aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM), indien deze gegevens van belang zijn voor het toezicht dat de AFM uitoefent.

### **Artikel 67**

De toezichthouder kan een waarschuwing of verklaring publiceren bij overtreding van normen in dit wetsvoorstel. Indien de toezichthouder een waarschuwing of verklaring publiceert, staat deze waarschuwing los van handhavend optreden door de toezichthouder. Indien de toezichthouder het nodig acht het publiek te waarschuwen, zal het in de regel gaan om een feit dat voldoende ernstig is om het niet ongemoeid te laten door af te zien van handhaving. Het is dan ook niet de bedoeling dat de waarschuwingsmogelijkheid in de plaats gaat treden van het handhavend optreden van de toezichthouder. Een publicatie mag de onschuldpresumptie nimmer ter zijde stellen. De publicatie heeft als doel om het publiek, de markt en andere betrokken derden te waarschuwen tegen deze partij. Zo is het voorstelbaar dat de toezichthouder waarschuwt om geen diensten aan te zoeken van een illegaal trustkantoor of dat de toezichthouder waarschuwt jegens een vergunninghoudend trustkantoor dat niet langer kan of wil voldoen aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen. Het tweede tot en met het derde lid bevat de procedurele voorschriften, de voorgestelde artikelen 70 en 71 bevatten de rechten die de belanghebbende kan aanspreken zodra de toezichthouder een voornemen tot openbare waarschuwing kenbaar maakt.

### **Artikel 68**

In de voorgestelde artikelen 68, 69 en 70 wordt geregeld dat toezichthouders, behoudens de in artikel 69 genoemde uitzonderingen, verplicht zijn om besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar te maken. Er wordt een belangrijk doel gediend met de openbaarmaking van een overtreding. Dat is de generaal preventieve werking die hiervan uitgaat. Een

bestuurlijke boete opgelegd aan een enkel trustkantoor kan op deze wijze bij meerdere trustkantoren tot een effect leiden.

De verplichting tot openbaarmaking heeft betrekking op besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties. Om aan te sluiten bij de bestuurlijke sancties die in de verschillende richtlijnen en verordeningen worden genoemd, waaronder in de vierde anti-witwasrichtlijn, wordt het begrip bestuurlijke sanctie voor de toepassing van de artikelen 68, 69 en 70 uitgebreid ten opzichte van de betekenis die het heeft op grond van artikel 5:2, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Daarmee worden alle maatregelen van de toezichthouders naar aanleiding van overtredingen onder het publicatieregime gebracht.

De meeste bestuurlijke sancties zijn geregeld in hoofdstuk 6 van het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat daarbij om het opleggen van een boete of een last onder dwangsom, het geven van een aanwijzing en het opleggen van een verbod om bepaalde functies uit te oefenen. Daarnaast wordt ook het beperken of intrekken van een vergunning op grond van artikel 6 tot een bestuurlijke sanctie gerekend.

Artikel 68 heeft als uitgangspunt dat alle besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar worden gemaakt zodra zij onherroepelijk zijn. Voor dit uitgangspunt is gekozen omdat openbaarmaking van een besluit tot handhaving voor de betrokkenen ingrijpend kan zijn, zodat het de voorkeur heeft om met openbaarmaking te wachten totdat de betrokkenen de gelegenheid heeft gehad de inhoud te onderwerpen aan een rechterlijke toetsing.

Hierop zijn twee uitzonderingen. Allereerst is snellere openbaarmaking mogelijk bij boetes voor ernstige overtredingen. Op grond van het voorgestelde derde lid worden alle besluiten tot het opleggen van een boete van de derde categorie zo spoedig mogelijk openbaargemaakt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nog andere voorschriften worden aangewezen, waarbij in geval van het opleggen van een boete het boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar wordt gemaakt. Om in aanmerking te komen voor versnelde openbaarmaking, moet het voorschrift wel zijn gerangschikt in boetecategorie 2. Boetes voor lichtere overtredingen, die zijn gerangschikt in boetecategorie 1 komen hiervoor niet in aanmerking.

Daarnaast worden besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom openbaar gemaakt als de dwangsom is verbeurd.

Voorts wordt in het geval van openbaarmaking van onherroepelijke beslissingen wordt de uitkomst van eventueel bezwaar of beroep samen met het onherroepelijke besluit openbaar gemaakt en bij versnelde openbaarmaking van boetes of lasten onder dwangsom wordt openbaargemaakt dat bezwaar of beroep is ingesteld op het moment dat dit gebeurt. Ook wordt de beslissing van de toezichthouder op bezwaar bekend gemaakt en de uitkomst van het beroep of hoger beroep.

Op grond van 69 is de toezichthouder verplicht om het besluit tot handhaving en de uitkomst van eventueel bezwaar, beroep of hoger beroep openbaar te maken. De toezichthouder is daarbij in beginsel vrij om te kiezen via welk medium hij het besluit publiceert. Indien gewenst kan de toezichthouder in aanvulling op de openbaarmaking van het besluit zelf ook andere uitlatingen

doen over de inhoud van het besluit. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een persbericht, een nieuwsbericht op de website of een bericht op sociale media. Wel zal de toezichthouder daarbij altijd een zo evenwichtig mogelijke weergave van de inhoud moeten geven. In dit kader wordt er op gewezen dat uit artikel 8:80 Awb en de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven volgt dat wanneer de bestuursrechter het primaire besluit van de toezichthouder herroept, de toezichthouder gehouden is tot publicatie van deze uitspraak overeenkomstig de wijze waarop zij het boetebesluit heeft gepubliceerd. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de herroeping van het boetebesluit op eenzelfde wijze openbaar wordt gemaakt als het primaire boetebesluit.

### **Artikel 69**

In het voorgestelde artikel 69 zijn de uitzonderingen op de verplichting tot zo spoedig mogelijke openbaarmaking geregeld. Het artikel verplicht de toezichthouder tot een belangenafweging. De uitkomst van die belangenafweging kan zijn dat het besluit geanonimiseerd (niet herleidbaar tot afzonderlijke personen) openbaar wordt gemaakt of dat de openbaarmaking moet worden uitgesteld. De toezichthouders zullen moeten afwegen, hoe het belang dat is gediend met openbaarmaking van deze besluiten zich verhoudt tot de in artikel 69, eerste lid, genoemde belangen. De onderdelen a en b van het voorgestelde eerste lid hebben betrekking op het belang van de overtreder, die door de openbaarmaking niet onevenredig in zijn belang mag worden getroffen. Daarvan kan sprake zijn indien de overtreder snel gevolg heeft gegeven aan een aanwijzing of last onder dwangsom en het belang dat met de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder is gediend niet in het gedrang komt. Ook wanneer openbaarmaking een onmiddellijke en directe bedreiging oplevert voor het voortbestaan van de onderneming kan sprake zijn van een onevenredige aantasting van de belangen van de overtreder. De voorgestelde onderdelen c en d van het eerste lid hebben betrekking op het algemene belang bij een ongestoord onderzoek (onderdeel c) of bij financiële stabiliteit (onderdeel d).

In bepaalde gevallen dient de toezichthouder af te zien van openbaarmaking. Het gaat hier om situaties, waarin het geanonimiseerd of uitgesteld openbaar maken van het besluit niet voldoet. In het voorgestelde tweede lid van artikel 69 is voor die gevallen een regeling opgenomen. De toezichthouder gaat niet over tot openbaarmaking, indien ook geanonimiseerd of uitgesteld openbaar maken *i)* onevenredig zou zijn gezien de geringe ernst van de overtreding; of *ii)* de stabiliteit van het financieel stelsel in gevaar zou brengen. De eerste uitzondering geldt niet indien het gaat om een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het kan zich bijvoorbeeld voordoen bij lichte overtredingen, waarvoor geen boete is opgelegd maar een andere bestuurlijke sanctie in opgelegd.

De uitzonderingen op de ongeanonimiseerde openbaarmaking van het besluit die zijn opgenomen in artikel 69, eerste en tweede lid, gelden voor alle openbaarmakingen op grond van artikel 68, derhalve ook voor de openbaarmaking van het bezwaar, de beslissing op bezwaar, het beroep of de uitkomst van beroep of hoger beroep dat is ingesteld tegen een besluit dat al openbaar is gemaakt. Aangezien in die gevallen echter ten aanzien van het aanvankelijke besluit kennelijk geen sprake was van een uitzondering (het is immers openbaar gemaakt), zal dit in het algemeen ook voor deze vervolgbesluiten niet het geval zijn. Alleen indien er sprake is van ingrijpende

wijzigingen in de omstandigheden is denkbaar dat vervolgbesluiten, anders dan het aanvankelijke besluit, niet openbaar worden gemaakt.

### **Artikel 70**

Het voorgestelde artikel 70 voorziet in regels met betrekking tot het in acht nemen van een wachttermijn van vijf dagen bij het openbaar maken van besluiten die nog niet onherroepelijk zijn of bij het publiceren van een waarschuwing of verklaring als bedoeld in artikel 67. Daarmee wordt de betrokken persoon de gelegenheid geboden om een voorlopige voorziening te verzoeken als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Indien een voorlopige voorziening wordt aangevraagd, wordt de bevoegdheid van de toezichthouder om tot openbaarmaking over te gaan opgeschort. In het voorgestelde artikel 70 is bepaald dat de opschortende werking van de voorlopige voorziening geldt voor elke voorlopige voorziening die tot doel heeft om openbaarmaking op grond van artikel 67 of 68 te voorkomen, derhalve ook voor voorlopige voorzieningen met betrekking tot de openbaarmaking van onherroepelijke besluiten en met betrekking tot openbaarmaking van ingesteld bezwaar, beroep of hoger beroep en de uitkomst daarvan.

### **Artikel 71**

Dit artikel voorziet erin dat de procedure omtrent de voorlopige voorziening achter gesloten deuren plaatsvindt. Dit waarborgt dat de namen van de betrokkenen en de gegevens van het trustkantoor en de grondslag voor de bestuurlijke boete of last onder dwangsom niet alsnog aan derden kenbaar worden gemaakt of kenbaar kunnen geraken.

### **Artikel 72**

Voor een effectieve implementatie van dit wetsvoorstel en de onderhavige regeling is uiteraard noodzakelijk dat alle personen die voor een trustkantoor werkzaamheden verrichten, voldoende zijn opgeleid. In artikel 72 is geëxpliciteerd dat trustkantoren hiervoor dienen zorg te dragen. Die verplichting geldt ongeacht of de werkzaamheden worden verricht op grond van een arbeidsovereenkomst. De opleiding dient mede te zien op de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme, de Sanctiewet 1977 en de regelingen op grond van die wetten.

Uit de definitie van integrale integriteitrisico in artikel 1, eerste lid, vloeit voort dat in de opleiding voor zover nodig tevens aandacht moet worden besteed aan relevante aspecten van bijvoorbeeld het civiel recht en het (internationaal) belastingrecht. Als eerste onderdeel van de definitie van integrale integriteitrisico geldt immers het gevaar van ontoereikende naleving hetgeen bij wettelijk voorschrift is voorgeschreven. Met het oog op de snelle maatschappelijke en juridische ontwikkelingen dienen opleidingen periodiek genoten te worden.

Als tweede onderdeel van integrale integriteitrisico wordt onderscheiden het risico van betrokkenheid van het trustkantoor of haar medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad. Het ligt voor de hand dat ook dit element terugkomt in de opleidingen. Hierbij kan worden gedacht aan een module over ethiek die door een expert in dat gebied wordt verzorgd.

### **Artikel 73**

Een trustkantoor kan om veel redenen besluiten de zakelijke relatie te beëindigen. Een aanleiding kan worden gevormd door aan de cliënt verbonden integriteitrisico's. Zo verplicht dit wetsvoorstel evenals de Wtt tot beëindiging van de zakelijke relatie indien het trustkantoor het cliëntenonderzoek niet langer kan uitvoeren of de integriteitrisico's gerelateerd aan de dienstverlening niet langer voldoende kan ondervangen.

Een trustkantoor dient dan ook te onderzoeken of een cliënt die zich aandient reeds wordt of is bediend door een ander trustkantoor. In veel gevallen zal dit direct duidelijk zijn, doordat de cliënt dit meldt of in geval van introductie door het andere trustkantoor. Een trustkantoor zal in dit verband in elk geval openbare (handels)registers moeten raadplegen. Als het trustkantoor niet spontaan door de cliënt of diens eerdere trustkantoor wordt geïnformeerd, is er reden tot alertheid. In alle gevallen is het trustkantoor gehouden te informeren naar eventuele integriteitrisico's. Indien het bevroegde trustkantoor onder deze wet valt, is het gehouden de gevraagde informatie te verschaffen.

### **Artikel 74**

De rapportage verplichting is overgenomen uit artikel 18 van de Wtt en komt overeen met die in andere financiële toezichtwetten.

### **Artikel 75**

Trustkantoren die in het bezit zijn van een vergunning op grond van de bestaande Wet toezicht trustkantoren behouden hun vergunning bij inwerkingtreding van de onderhavige wet. De vergunning wordt op grond van artikel 75 van rechtswege omgezet in een vergunning op grond van de onderhavige wet. Daarmee wordt voorkomen dat vergunninghoudende trustkantoren opnieuw een vergunning moeten aanvragen en de daarvoor geldende procedure moeten doorlopen.

Dit doet er niet aan af dat alle trustkantoren te allen tijde dienen te voldoen aan alle (overige) bepalingen van de onderhavige wet. Voor zover deze bepalingen ook nu al gelden, wat veelal het geval is, levert dat geen problemen op. Voor zover evenwel sprake is van nieuwe of zwaardere eisen, zullen trustkantoren een redelijke termijn krijgen om aan die nieuwe of zwaardere eisen te voldoen. Verwezen zij in dit verband naar de toelichting bij artikel 79, op grond waarvan in een gefaseerde inwerkingtreding van de nieuwe of zwaardere eisen zal worden voorzien.

### **Artikel 76**

In het eerste lid is geregeld dat een persoon van wie DNB of de AFM op grond van een van de bestaande toezichtwetten de betrouwbaarheid heeft vastgesteld, in het kader van de onderhavige wet niet opnieuw hoeft te worden getoetst. Het eerste lid laat onverlet dat wijzigingen in de relevante feiten of omstandigheden aanleiding kunnen geven tot een hernieuwde toetsing (ingevolge artikel 9 van de onderhavige wet).

Het tweede lid bevat een soortgelijke bepaling ten aanzien van de geschiktheid waarover de personen die het beleid van een trustkantoor bepalen of mede



bepalen moeten beschikken op grond van artikel 9, eerste lid. Een persoon waarvan de geschiktheid op grond van een bestaande toezichtwet is vastgesteld, wordt – behoudens gewijzigde feiten of omstandigheden – ook voor de toepassing van de onderhavige wet geschikt geacht.

### **Artikel 77**

Artikel 77 voorziet in overgangsrecht ten behoeve van de bestuurlijke handhaving. De nieuwe bepalingen uit deze wet met betrekking tot handhaving, meer specifiek de nieuwe artikelen 56 tot en met 58, 61 en 67, zullen alleen van toepassing zijn op 'nieuwe' overtredingen die plaatsvinden na de inwerkingtreding van deze bepalingen.

Ten tweede geldt dat het nieuwe publicatieregime alleen van toepassing is op overtredingen die hebben plaatsgevonden na de inwerkingtreding van de onderhavige wet. Voor besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie die zijn genomen voor inwerkingtreding van de wet, blijft voor het besluit op bezwaar en eventueel beroep en hoger beroep het regime gelden zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

### **Artikel 78**

De materie van de in dit artikel genoemde Wet toezicht trustkantoren zal worden geregeld met het onderhavige wetsvoorstel, zodat de Wet toezicht trustkantoren kan worden ingetrokken.

### **Artikel 79**

De onderhavige wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat tijdstip kan verschillend zijn voor de verschillende artikelen. Het voornemen bestaat om op basis van dit artikel voor de inwerkingtreding van de navolgende bepalingen een overgangstermijn van, naar huidig inzicht, zes maanden vast te stellen.

Trustkantoren die op het tijdstip van inwerkingtreding al over een vergunning beschikten, behouden deze vergunning op grond van artikel 75. Niettemin brengt dit wetsvoorstel nieuwe verplichtingen voor hen mee. Een overgangstermijn van redelijke duur stelt deze marktpartijen in de gelegenheid zich daarop voor te bereiden.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de wet ten aanzien van diverse onderwerpen voorziet in nadere uitwerking door middel van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Ook die regels kunnen voor trustkantoren nieuwe verplichtingen meebrengen die om overgangsmaatregelen vragen. Dergelijke overgangsmaatregelen zullen alsdan in de desbetreffende algemene maatregel van bestuur of, in het geval van door Onze Minister te stellen regels, in de desbetreffende regeling worden opgenomen.

De Minister van Financiën,