

Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met aanvullende maatregelen om de integriteitsrisico's bij trustdienstverlening te beheersen

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt een aantal bepalingen in de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) ten einde de integriteit van het financiële stelsel in Nederland te bevorderen. De voorgestelde wijzigingen passen in het kader van het plan van aanpak witwassen¹ en de maatregelen die recent getroffen zijn door het kabinet in het kader van het tegengaan van belastingontwijking en belastingontduiking in Nederland.²

§2. Hoofdpunten wetsvoorstel

§2.1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2019 zijn de regels voor trustdienstverlening aangescherpt met de Wtt 2018. Die aanscherpingen volgden op verschillende onderzoeken van DNB waaruit bleek dat de sector de integriteitsrisico's onvoldoende beheerste. Daarbij is de samenleving in 2015 geconfronteerd met de kwetsbaarheden van de trustsector door de onthulling van de Panama Papers. Uit deze stukken bleek dat verschillende Nederlandse trustkantoren betrokken waren bij het bedienen van malafide structuren. De onthullingen rond de Panama Papers en het onderzoek van de parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies dat daarop volgde, hebben een belangrijke rol gespeeld in de verdere regulering van de trustsector.

Dienstverlening door trustkantoren gaat vaak gepaard met hoge integriteitsrisico's. Er worden diensten verleend aan internationale structuren en de dienstverlening is in veel gevallen fiscaal gedreven. Hierbij worden vaak complexe en ondoorzichtige structuren bediend, hetgeen een hoger risico op betrokkenheid bij financieel economische criminaliteit met zich meebrengt.

Bij de behandeling van de Wtt 2018 is aan het parlement toegezegd de sector nauwgezet te monitoren en steeds na te gaan of de getroffen maatregelen afdoende zijn. In de agenda financiële sector³, waarin de integriteit van de financiële sector één van de centrale domeinen is, is aangegeven dat DNB, de toezichthouder op trustkantoren, gevraagd zal worden om in de jaarlijkse ZBO-verantwoording uitgebreid te informeren over de ontwikkelingen in de trustsector en het toezicht op de naleving van de nieuwe wetgeving. Ook is destijds aangegeven dat indien er geen sprake is van voldoende verbetering, nadere maatregelen onderzocht zullen worden.

1 Kamerstukken II 2018/19, 31477, nr. 41.

2 Kamerstukken II 2017/18, 25087, nr. 188.

3 Kamerstukken II 2018/19, 32013, nr. 200.

De afgelopen jaren is meerdere malen gebleken dat de aanpak van witwassen in Nederland tekort schiet. Om de aanpak te verbeteren en te intensiveren is het plan van aanpak witwassen opgesteld. In het kader van het plan van aanpak witwassen is DNB gevraagd eerder te rapporteren over de trustsector, dan bij de jaarlijkse ZBO-verantwoording.

DNB heeft eind 2019 het "Toezichtbeeld trustkantoren 2019"⁴ uitgebracht, waarin een eerste analyse is gedaan van de naleving van de striktere eisen die per 1 januari 2019 zijn ingevoerd voor de trustsector. De conclusie van het rapport is dat gedurende 2019, DNB heeft vastgesteld dat de sector nog niet klaar is met het incorporeren van de nieuwe aangescherpte eisen. Belangrijke gemene deler bij de uitkomst van onderzoeken is, dat er nog regelmatig tekortkomingen worden aangetroffen in de uitvoering van het verplichte cliëntenonderzoek en de vastlegging ervan. De vereiste 'due diligence' is niet altijd aanwezig waardoor in sommige gevallen integriteitsrisico's niet in beeld zijn of lager worden ingeschat dan ze zijn. Soms wordt of de effectiviteit van mitigerende maatregelen ook te ingeschat.

Gezien de incidenten in het verleden en het toezichtbeeld van DNB dat begin dit jaar met de Tweede Kamer is gedeeld, is besloten om de sector verder te reguleren. De nieuwe maatregelen passen in het kader van het plan van aanpak witwassen en de maatregelen die getroffen zijn op fiscaal gebied. Besloten is om dienstverlening waaraan bijzondere hoge integriteitsrisico's verbonden zijn, te verbieden. Dit betreft het aanbieden van doorstroomvennootschappen en trustdienstverlening met betrokkenheid van derde-hoogrisicolanden of van landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied.

§2.2 Doorstroomvennootschappen

Onder de huidige wet is het ten behoeve van een cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap gekwalificeerd als een trustdienst.⁵ Een doorstroomvennootschap is in het wetsvoorstel gedefinieerd als rechtspersoon of vennootschap zonder economische activiteit die gebruikt wordt ten behoeve van één of meerdere derden die niet tot de groep behoort of behoren waartoe de rechtspersoon of vennootschap behoort, en waarvan het gebruik niet tot doel heeft om te voldoen aan enige wettelijke verplichting. Het gaat hierbij om rechtspersonen of vennootschappen die gebruikt worden om gelden "doorheen te laten stromen" voor fiscale doeleinden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dividenden of royalty's. Het aanbieden van een doorstroomvennootschap dient vooral fiscale doelen en leidt tot intransparantie. Onder het verbod vallen niet de vennootschappen en rechtspersonen die opgezet zijn om aan enige wettelijke verplichting te voldoen, zoals het scheiden van vermogen. Het aanbieden van een kwaliteitsrekening valt bijvoorbeeld niet onder het verbod.

Met de brief *Aanpak belastingontduiking en ontwijing* van februari 2018⁶, zijn verschillende maatregelen aangekondigd om belastingontduiking en ontwijing in Nederland aan te pakken. Eén van de maatregelen die voorgesteld is in dat kader is het belasten van dividend-, rente- en royaltystromen naar zogenoemde low tax jurisdictions om te voorkomen dat Nederland primair wordt gebruikt om de belastinggrondslag van andere landen uit te hollen. Door deze maatregel is het aanbod van doorstroomvennootschappen door

⁴ Zie bijlage 3 bij kamerstukken II 2019/20, 31477, nr. 50.

⁵ Zie onderdeel c van "trustdienst" in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018.

⁶ Artikel 33, eerste lid, sub b, van de Wtt 2018.

trustkantoren al flink afgenomen.

In de strijd tegen belastingontduiking en ontwijking is het echter onwenselijk dat er nog beroeps- of bedrijfsmatig doorstroomvennootschappen worden aangeboden in Nederland. Daarom is er voor gekozen de trustdienst "om ten behoeve van een cliënt gebruik te maken van een doorstroomvennootschap" te schrappen en tegelijkertijd een algeheel verbod op te nemen in de wet voor het beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van doorstroomvennootschappen. Met deze maatregelen wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Omtzigt en Van Weyenberg⁷.

§2.3 Dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoog risicolanden staan

Op basis van de huidige wet⁸ dienen trustkantoren verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten indien de staat waar de cliënt, de doelvennootschap of de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of doelvennootschap woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft, in een door de Europese Commissie aangewezen staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Op grond van artikel 9 van de vierde anti-witwasrichtlijn is de Europese Commissie bevoegd hoog risico derde landen aan te wijzen middels gedelegeerde handelingen. Het gaat hierbij om landen die in hun nationale wetgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme strategische tekortkomingen vertonen, die een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financieel stelsel van de Europese Unie. Dienstverlening aan cliënten, doelvennootschappen of de uiteindelijk belanghebbende van cliënten of doelvennootschappen woonachtig of gevestigd in dergelijke landen brengt een hoog integriteitsrisico met zich mee. De combinatie van trustdienstverlening met derde hoog risicolanden, zorgt voor onverantwoord hoge integriteitsrisico's.

Bij trustdienstverlening zijn vaak complexe structuren betrokken en worden tussen vennootschappen grote sommen geld verplaatst teneinde fiscaal voordeel te behalen. Indien hier landen bij betrokken zijn met strategische tekortkomingen op het gebied van hun anti-witwasbeleid, stapelen de integriteitsrisico's zich op. Daarom wordt met dit wetsvoorstel dienstverlening door trustkantoren verboden indien de cliënt, de doelvennootschap of de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of doelvennootschap woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een derde hoog risicoland.

§2.4 Dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan.

Trustkantoren dienen op basis van de huidige wet verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten indien de zakelijke relatie of trustdienst naar zijn aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt.⁹ Omdat trustdiensten veelal fiscaal gedreven zijn en er sprake kan zijn van verplaatsing van grote vermogensbestanddelen tussen vennootschappen binnen een structuur die het trustkantoor bedient, dienen trustkantoren bijzondere aandacht te hebben voor het risico dat hun diensten worden gebruikt voor belastingontduiking of belastingontwijking. In dat kader is de betrokkenheid van landen die op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan, een belangrijke indicator voor verscherpt onderzoek.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 34566, nr. 11.

⁸ Artikel 33, eerste lid, sub b, van de Wtt 20918.

⁹ Artikel 33, eerste lid, sub a, van de Wtt 2018.

Trustdienstverlening laat zich niet goed combineren met betrokkenheid van landen die non-coöperatief zijn op belastinggebied. Dit omdat deze combinatie vaak leidt tot complexe en intransparante structuren. Gezien de cumulatie van (fiscale) integriteitrisico's wordt met dit wetsvoorstel de dienstverlening verboden waarbij landen betrokken zijn die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied. Het verbod ziet op dienstverlening aan cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en doelvennootschappen uit de eerdergenoemde landenlijst.

§3. Financiële gevolgen en regeldruk

De voorgestelde maatregelen hebben geen gevolgen voor de rijksbegroting.

De regeldruk voor trustkantoren zal afnemen door invoering van de voorgestelde maatregelen, nu diensten die op dit moment nog worden aangeboden en waarvoor verplichtingen gelden, geheel worden verboden.

Op dit moment zullen trustkantoren veelal verscherpt cliënten onderzoek verrichten in geval van het aanbieden van doorstroomvennootschappen of in geval van dienstverlening waarbij partijen betrokken zijn uit derde hoog risicolanden of landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied. Deze verscherpte controle houdt in dat trustkantoren nu nog extra onderzoeksmaatregelen moeten treffen. Door de invoering van de voorgestelde maatregelen zal dit niet meer het geval zijn, nu de betreffende diensten verboden worden. Naast het cliëntenonderzoek gelden voor deze diensten ook de andere verplichtingen op grond van de Wtt 2018 niet meer, zoals het monitoren van transacties.

Wel zullen trustkantoren binnen hun huidige portefeuille moeten bekijken welke cliënten onder het verbod vallen. Naar verwachting zal dit niet veel werk zijn, nu deze gegevens al vastgelegd zijn in de cliëntendossiers en de overzichten hiervan.

Ook bij het aangaan van een nieuwe relatie zal een trustkantoor nu kort onderzoek moeten uitvoeren, om na te gaan of de betreffende cliënt bediend mag worden. Desalniettemin zullen deze onderzoeken minder tijd vergen dan het onderzoek dat op basis van de huidige wet moet worden uitgevoerd.

Kwantitatieve passage

PM

§4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM

§5. Consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

Het begrip doorstroomvennootschap vervalt, omdat er een algeheel verbod

wordt ingevoerd voor het beroeps- en bedrijfsmatig aanbieden van doorstroomvennootschappen. In het verlengde hiervan wordt de trustdienst als bedoeld in onderdeel c, van de begripsomschrijving van trustdienst in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018, geschrapt en worden de onderdelen d tot en met f geletterd c tot en met e.

Onderdeel B *(nieuw artikel 3a)*

Met artikel 3a wordt het beroeps- en bedrijfsmatig aanbieden van doorstroomvennootschappen verboden. Met dit verbod wordt in ieder geval de dienst die op dit moment nog vergunningplichtig is en beschreven is in artikel 1, eerste lid, onderdeel c van de begripsomschrijving van trustdienst verboden. Daarbij is het nu ook voor andere partijen verplicht een dergelijke dienst te verlenen, nu er een algeheel verbod ingevoerd is. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel C *(wijziging artikel 19)*

Het eerste lid van artikel 19 vervalt omdat de trustdienst als bedoeld in onderdeel c, van de begripsomschrijving van trustdienst in artikel 1 van de Wtt 2018, (doorstroomvennootschap) wordt geschrapt.

Onderdeel D *(nieuw artikel 23a)*

Artikel 23a wordt ingevoegd om dienstverlening, waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden staan of op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied, te verbieden. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aangegeven gaat het om gevallen waarbij de cliënt, de doelvennootschap of de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of doelvennootschap woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in één van die landen.

Er is sprake van een dynamische verwijzing naar de genoemde lijsten omdat die lijsten van tijd tot tijd geactualiseerd worden aan de hand van de meest recente inzichten. Dit betekent dat trustkantoren wijzigingen van deze lijsten in de gaten moeten houden. Voor de lijst van derdehoogrisicolanden gold dit al omdat bij betrokkenheid van landen op die lijst op grond van de huidige wet al verscherpt cliëntenonderzoek verricht moet worden.

Onderdeel E *(schrappen artikel 28)*

Artikel 28 komt te vervallen omdat de trustdienst als bedoeld in onderdeel c, van de begripsomschrijving van trustdienst in artikel 1 van de Wtt 2018, wordt geschrapt. De artikelen 29 tot en met 30a worden vernummerd tot 28 tot en met 30, zodat de nummering van de artikelen rond het cliëntenonderzoek doorloopt.

Onderdeel F, G, H en I *(wijziging artikelen 28, 29 en 30 (nieuw))*

In verband het met schrappen van de trustdienst doorstroomvennootschap en het wijzigingen van de lettering van de trustdiensten in artikel 1, worden enkele technische wijzigingen aangebracht in de vernummerde artikelen 28, 29 en 30.

Onderdeel J *(wijziging artikel 33)*

Onderdeel b van artikel 33 komt te vervallen nu deze dienstverlening onder de verbodsbepaling van artikel 23a komt te vallen.

Onderdeel K (*schrappen artikel 36*)

In verband met de invoering van het verbod van artikel 23a lid 1 sub a, komt artikel 36 te vervallen. Dit omdat het treffen van bijzondere maatregelen niet aan de orde zal zijn nu er een algeheel verbod geldt.

Onderdeel L (*wijziging artikel 55*)

Lid 3 wordt toegevoegd, nu dit abusievelijk is komen te vervallen bij de totstandkoming van de Wtt 2018.

De Minister van Financiën,