

Position Paper DNB ten behoeve van de verhoren door de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies

Belangrijke kernactiviteit van trustkantoren is het besturen van Nederlandse vennootschappen. Deze dienstverlening is in de regel fiscaal gedreven. DNB ziet er op toe dat trustkantoren de integriteitsrisico's, waaronder fiscale risico's, verbonden aan hun dienstverlening, kennen en beheersen. Gelet op de tekortkomingen die DNB daarin ziet en de incidenten die plaatsvinden, is verandering van de sector noodzakelijk. De sector heeft alleen bestaansrecht indien zij zich tot een sector met louter professionele partijen weet te transformeren. Dankzij versterkt toezicht zijn stappen in de goede richting gezet. Om de voortgang te kunnen vasthouden, is nodig dat de sector zelf meer in beweging komt en het onderliggend wettelijk kader wordt versterkt.

Ruim 13 jaar nadat de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) is ingevoerd, heeft de sector als geheel, de goeden niet te na gesproken, nog altijd moeite om te voldoen aan vereisten die de wet stelt aan de bedrijfsvoering. Het inherent hoge integriteitsrisico¹ wordt onvoldoende beheerst, doordat de wet onvoldoende wordt nageleefd, of alleen naar de letter van de wet mechanisch wordt toegepast. Cliëntenonderzoek en transactiemonitoring zijn niet diepgaand genoeg en de analyse en beheersing van integriteitsrisico's² zijn onvoldoende. Hierdoor wordt de poortwachterfunctie van trustkantoren die ingevolge de Wtt wordt verlangd niet adequaat uitgevoerd en zijn er onvoldoende waarborgen om materialisatie van het integriteitsrisico te voorkomen. Dat maakt dat de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel in het geding is.

Deel 1: Toezicht op trustkantoren

De trustdienstverlening

Kernactiviteit van trustkantoren is het besturen van een of meer Nederlandse vennootschappen, die doorgaans onderdeel uitmaken van complexe internationale structuren. Cliënten worden over het algemeen aangebracht via belastingadvieskantoren, advocaten of andere tussenpersonen, wat met zich brengt dat trustkantoren zelf veelal geen rechtstreeks contact met de uiteindelijk belanghebbende(n) hebben. In veel van de structuren wordt bovendien gebruik gemaakt van entiteiten uit jurisdicties die een vergaande geheimhouding van informatie kennen.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D12185&did=2016D12185> (Position paper DNB t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek trustsector d.d. 23 maart 2016)

² in de Rib staan twee varianten van integriteitsrisico benoemd:

1°. *het risico van ontoereikende naleving van hetgeen bij wettelijk voorschrift is bepaald*

2°. *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.*

Bij fiscale risico's kan worden gedacht aan: een structuur die strekt of gebruikt kan worden voor het ontduiken van belastingverplichtingen (strijd met een wettelijk voorschrift) bijvoorbeeld door vermogen buiten zicht van overheidsinstanties te plaatsen of een structuur die weliswaar niet in strijd is met een wettelijk voorschrift, maar duidelijk indruist tegen het doel (en strekking) van de wetten en verdragen die middels de structuur worden benut.

De Nederlandsche Bank N.V.

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Datum

01 juni 2017

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2017/182550

Behandeld door

Bijlagen

De dienstverlening van trustkantoren is in de regel fiscaal gedreven. De cliënten willen gebruik maken van een Nederlandse vennootschap om in aanmerking te komen voor het gebruik van de Nederlandse fiscale voorzieningen en de diverse bilaterale fiscale verdragen. Andere motieven om de diensten van een trustkantoor aan te zoeken kunnen gelegen zijn in bedrijfseconomische, handelstechnische of privacy- en veiligheidsoverwegingen. Een trustkantoor levert vervolgens aan deze cliënten trustdiensten, bijvoorbeeld door één of meer bestuurders voor de vennootschap te leveren, de administratie te verzorgen en de vennootschap gebruik te laten maken van het adres van het trustkantoor.

Datum

01 juni 2017

Ons kenmerk

2017/182550

Ontwikkelingen in toezicht

DNB heeft in de eerste jaren van haar toezicht op trustkantoren (zie kadertekst achteraan dit paper voor wettelijk kader) vooral ingezet op voorlichting, educatie en legalisatie. DNB hanteert sedert enkele jaren risico-gebaseerd groepstoezicht voor de huidige 227 trustkantoren met een vergunning. Dat wil zeggen dat DNB de sector zorgvuldig analyseert aan de hand van data (periodieke uitvraag³) en ontvangen signalen. Op basis van deze risicoanalyse bepaalt DNB vervolgens haar onderzoeken en andere interventies. De onderzoeken vinden meestal plaats binnen het kader van een thema (CV-structuren, SIRA⁴, operationele branches in het buitenland, auditfunctie, transactiemonitoring, agressieve belastingplanning en klantanonimiteit) of worden uitgevoerd naar aanleiding van een incidentmelding door een trustkantoor of door derden (waaronder mediaberichtgeving). DNB verwacht van trustkantoren dat zij alleen fiscale constructies bedienen waarvan zij de fiscale risico's beheersen. Trustkantoren worden geacht voldoende fiscale kennis in huis te hebben om fiscale risico's verbonden aan hun dienstverlening te kunnen identificeren en mitigeren.

Reikwijdte van de toezichttaak

DNB wil benadrukken dat zij geen taak heeft in het kader van de belastinginvordering in Nederland of een ander land. DNB vormt zich dan ook geen zelfstandig oordeel over de wenselijkheid van de structuren die zij als toezichthouder op trustkantoren onder ogen krijgt. De taak van DNB is te controleren of trustkantoren kunnen aantonen dat zij de relevante wettelijke verplichtingen⁵ naleven. Gedurende haar controles stelt DNB vast of trustkantoren voldoende in staat zijn om de integriteitsrisico's die gepaard gaan met hun dienstverlening te identificeren om vervolgens vast te stellen of het betreffende trustkantoor een adequaat beheersingskader heeft ingericht om deze risico's te mitigeren.

Toezichtaanpak 1: DNB

DNB hanteert verschillende beïnvloedingstrategieën. Naast het voortvarend handhaven⁶ bij overtredingen zet DNB in op communicatie en voorlichting. Sinds september 2016 verschijnt elke twee maanden een nieuwsbrief speciaal voor de trustsector, waarin onder meer de uitkomsten van themaonderzoeken gepubliceerd worden. In 2016 heeft DNB guidance uitgebracht voor transactiemonitoring en via rondetafelbijeenkomsten de sector gelegenheid gegeven om input te geven alvorens de guidance definitief te maken. Inmiddels is op verschillende relevante gebieden guidance⁷ verstrekt. De onderzoeksthema's worden jaarlijks gepubliceerd in de

³ Instelling Specifieke Informatie (ISI)

⁴ Systematische Integriteitsrisicoanalyse: analyse van de risico's jegens de integere bedrijfsvoering

⁵ Wtt, Wwft en Sanctiewet 1977.

⁶ Bestuurlijke boete, last onder dwangsom, aanwijzing, intrekken vergunning, aanstellen curator.

⁷ Zoals guidance mbt verschillende aspecten van integrity risk appetite, beoordelingskader voor audit functie, good practices integriteitsrisicoanalyse, informatiebrochure over UBO's uit hoogrisicolanden.

Vooruitblik op Toezicht. Tenslotte spreken toezichthouders van DNB regelmatig bij diverse opleidingsgremia en geven zij concrete handvatten over de inrichting van de integere bedrijfsvoering.

Datum

01 juni 2017

Ons kenmerk

2017/182550

Toezichtaanpak 2: Samenwerking

Trustkantoren bedienen vaak fiscale structuren die externe belastingadviseurs of advocatenkantoren hebben geadviseerd aan de cliënten van de trustkantoren. DNB werkt in FEC-verband⁸ en daarbuiten samen met andere toezichthouders⁹ en opsporingsinstanties om de integriteit van de trustsector gezamenlijk te bevorderen. Concreet betekent dit onder andere het uitwisselen van kennis over de trustsector en nadere samenwerking met het Bureau Financieel Toezicht en de andere FEC-partners bij de aanpak van, bijvoorbeeld, illegale trustkantoren. De samenwerking met andere financiële toezichthouders en de gezamenlijke bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme is en blijft een speerpunt.

Toezichtaanpak 3: Handhaving

DNB heeft in de eerste maanden van 2017 opvallend veel signalen ontvangen van FEC- en andere ketenpartners, de branchevereniging voor de trustsector (Holland Quaestor) en individuele trustkantoren die wijzen op een toename van trustdiensten zonder vergunning of buiten toezicht van DNB om. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen illegale trustkantoren en zogenaamde "knippers". Laatstgenoemde groep knipt een trustdienst op tussen meerdere dienstverleners om zo buiten de reikwijdte van de Wtt te vallen. Deze dienstverleners vallen wel onder toezicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). De illegale dienstverleners hebben vermoedelijk in het geheel geen integriteitswaarborgen in hun bedrijfsvoering geïncorporeerd. DNB handhaaft hier op basis van signalen uit de markt. Daar waar zij beschikt over signalen, treedt DNB op tegen illegale marktpartijen.

Ontwikkeling in regelgeving

De invoering van een nieuwe Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren (Rib) per 1 januari 2015 heeft DNB meer grip op de sector gegeven, onder meer door de introductie van een bredere definitie van integriteitsrisico¹⁰ en de introductie van de auditfunctie. Dit bleek echter nog onvoldoende te zijn om de doelstelling van de Wtt (zie kadertekst) te kunnen realiseren. DNB heeft daarop de Minister van Financiën verzocht om de Wtt op een aantal punten aan te passen, bijvoorbeeld door de vereisten aan de integere bedrijfsvoering te verzwaren en het handhavingsinstrumentarium (met name met betrekking tot het voortvarender intrekken van vergunningen) van DNB te versterken in combinatie met de mogelijkheid om bepaalde vormen van trustdienstverlening te verbieden. Met de komst van de vierde anti-witwasrichtlijn (en de implementatie daarvan in de Wtt 2018) zal DNB bovendien formele maatregelen (bestuurlijke boetes, lasten onder dwangsom en aanwijzingen) moeten gaan publiceren.

Het Ministerie van Financiën heeft op 2 mei 2016 een geheel nieuwe Wtt (Wtt 2018) ter openbare consultatie aangeboden. De Wtt 2018 wordt momenteel nader aangepast in het kader van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn.

⁸ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector (AFM, DNB, OM, Politie, FIOD, Belastingdienst en de FIU) en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

⁹ Aangewezen op grond van de Wwft: AFM, BFT, BD Bureau Wwft, de kansspelautoriteit en de Nederlandse Orde van Advocaten.

¹⁰ Zie voetnoot 2, onder 2°. Breder dan alleen witwassen of het financieren van terrorisme.

DNB heeft van het Ministerie van Financiën begrepen dat er naar wordt gestreefd om het wetsvoorstel eind 2017 aan de Tweede Kamer te zenden.

Datum

01 juni 2017

Ons kenmerk

2017/182550

Deel 2: Fiscale constructiesPanama Papers & Football Leaks

De Panama Papers, de Football Leaks en de FIFA onthullingen bevestigen de eerdere constatering van DNB dat trustkantoren onvoldoende aandacht hebben voor fiscale risico's. DNB heeft als rechtstreeks gevolg van deze serie publicaties een risico-identificerend onderzoek gedaan naar de integriteitsrisico's verbonden aan cliënten en transacties uit de voetbalsport¹¹, de betrokkenheid van trustkantoren bij de Panama Papers geïnterpreteerd, de vergunning van enkele trustkantoren ingetrokken en aangifte gedaan van strafbare feiten door bepaalde trustkantoren bij het Openbaar Ministerie.

Integriteitsrisico's verbonden aan agressieve belastingplanning en klantanonimiteit

Eén en ander is ook aanleiding geweest voor DNB om gedurende 2017 een sectorbreed risico-mitigerend themaonderzoek te starten naar agressieve belastingplanning en klantanonimiteit. Dit themaonderzoek wordt zowel voor de sector trustkantoren als voor de sector banken uitgevoerd. In het kader van dit thema heeft DNB in eerste instantie zeven trustkantoren geselecteerd op basis van data-analyse en twee hoofdcriteria: verbondenheid aan belastingadvieskantoren binnen de eigen groep of "family office"¹² activiteiten in combinatie met het aantal jaar dat er geen onderzoek van DNB ter plaatse heeft plaatsgevonden. Voor de selectie van de te onderzoeken banken heeft DNB gebruik gemaakt van de informatie uit een in 2016 rondgestuurde vragenlijst over integriteitsrisico's en de daaruit opgestelde risicoprofielen. Uit de analyse van DNB blijkt dat enkele banken op basis van hun klantenportefeuille en productaanbod verhoogde risico's lopen betrokken te worden bij belastingontwijking en belastingontduiking.¹³ Bij beide sectoren staat de vraag centraal of zij de fiscale risico's in beeld hebben en dit inzichtelijk maken in beleid, in de SIRA en in de cliëntendossiers.

¹¹ <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2017/dnb351512.jsp>

¹² (volledig) financieel beheer van vermogen van welvarende families of individuen.

¹³ DNB heeft daarbij onder andere gekeken naar gegevens over private banking-diensten, aantallen klanten die gevestigd zijn in offshore-landen, en de dienstverlening aan trustkantoren en hun doelvennootschappen

Kadertekst: beoogd effect van toezicht op trustkantoren

De Wet toezicht trustkantoren (Wtt) is op 1 maart 2004 in werking getreden en gelijktijdig is het toezicht op de naleving van deze wet bij DNB belegd. Het doel van de Wtt is de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te bevorderen, door de trustsector te reguleren. De Wtt is ingevoerd naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 en gebaseerd op rapportages en aanbevelingen van onder andere de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD)¹⁴, de Financial Action Taskforce (FATF) en de anti-witwasrichtlijnen vanuit de Europese Unie (EU). In tegenstelling tot de andere sectoren waar DNB toezicht op houdt, betreft het toezicht op trustkantoren louter integriteitstoezicht. De Wtt stelt geen eisen met betrekking tot kapitaalbuffers of solvabiliteit. De Wtt kent ter vervulling van haar doelstelling twee pijlers. Ten eerste is voorzien in een algemeen verbod op trustdienstverlening zonder vergunning en in de toetsing van beleidsbepalers en aandeelhouders van trustkantoren op betrouwbaarheid en deskundigheid, respectievelijk betrouwbaarheid. De tweede pijler voorziet in voorschriften voor een integere bedrijfsvoering (inclusief cliëntenonderzoek). Op grond van de Wtt wordt trustkantoren opgedragen te fungeren als poortwachters van het Nederlandse financiële stelsel. Deze poortwachterfunctie houdt primair in dat trustkantoren zich moeten inspannen om te voorkomen dat criminelen misbruik maken van het Nederlandse financiële stelsel voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Dit is uitgewerkt in de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014 (Rib). Om concreet invulling te geven aan de poortwachterfunctie wordt van ieder trustkantoor geëist om cliëntenonderzoek te doen, zodanig dat het kantoor aantoonbaar kennis heeft van het doel van zijn dienstverlening en meer specifiek het doel van de structuur waar de doelvennootschappen onderdeel van uitmaken met bijzondere aandacht voor de rol van de doelvennootschappen in deze structuur. Uiteraard dient het trustkantoor ook te weten wie de cliënt(en) en uiteindelijk belanghebbende(n) is of zijn, en wat de herkomst is van het vermogen van deze belanghebbenden. Gedurende de dienstverlening moet het trustkantoor de zakelijke relatie en het oogmerk van de cliënt bij de dienstverlening voortdurend controleren en transacties nauwgezet monitoren, en in voorkomend geval moeten ongebruikelijke transacties onverwijld worden gemeld bij de FIU Nederland.

Datum

01 juni 2017

Ons kenmerk

2017/182550

¹⁴ <http://www.oecd.org/daf/ca/behindthecorporateveilusingcorporateentitiesforillicitpurposes.htm>