

Vergaderjaar 2021–2022

**36 102**

## **Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitrisico's te verbieden**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **§ 1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel verbiedt in een aantal gevallen het verlenen van trustdiensten en wijzigt daartoe de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) teneinde de integriteit van het financiële stelsel in Nederland te bevorderen. De verboden opgenomen in dit voorstel sluiten aan bij door het vorige kabinet aangekondigde maatregelen voor het tegengaan van belastingontwijking en belastingontduiking in Nederland.<sup>1</sup> Deze verboden waren eerder onderdeel van het plan van aanpak witwassen.<sup>2</sup>

##### **§ 2. Hoofdpunten wetsvoorstel**

###### *2.1 Inleiding*

Met ingang van 1 januari 2019 zijn de regels voor trustdienstverlening aanzienlijk aangescherpt met de Wtt 2018. Die aanscherpingen volgden op verschillende onderzoeken van De Nederlandsche Bank (DNB) waaruit bleek dat de sector de integriteitrisico'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 gelekte 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 integriteitrisico's. Er worden diensten verleend aan internationale structuren die vaak complex en ondoorzichtig zijn. Bovendien is de dienstverlening overwegend fiscaal gedreven. Dit brengt een hoog risico op betrokkenheid bij financieel economische criminaliteit met zich mee.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017/18, 25 087, nr. 188.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31477, nr. 51.

Bij de behandeling van de Wtt 2018 is aan het parlement toegezegd de trustsector nauwgezet te monitoren en steeds na te gaan of de getroffen maatregelen afdoende zijn. DNB, de toezichthouder op trustkantoren, heeft sinds deze wijzigingen in de Wtt 2018 in de jaarlijkse ZBO-verantwoording informatie opgenomen over de ontwikkelingen in de trustsector en het toezicht op de naleving van de nieuwe wetgeving.

De regelgeving voor trustkantoren heeft mede tot doel gebruik van de diensten voor witwassen te voorkomen. De afgelopen jaren is meerdere malen gebleken dat de aanpak van witwassen in Nederland te kort 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»<sup>3</sup> uitgebracht, waarin een eerste analyse is gedaan van de naleving van de striktere eisen die per 1 januari 2019 zijn ingevoerd voor de trustsector. DNB concludeert in het rapport dat de sector gedurende 2019 nog niet klaar was met het incorporeren van de nieuwe aangescherpte eisen. De belangrijke uitkomsten zijn verder dat er nog regelmatig tekortkomingen worden aangetroffen in de uitvoering van het verplichte cliëntenonderzoek en de vastlegging ervan. Ook is de vereiste «due diligence» niet altijd aanwezig waardoor in sommige gevallen integriteitsrisico's niet in beeld zijn of lager worden ingeschat dan ze zijn. Soms wordt ook de effectiviteit van mitigerende maatregelen te laag ingeschat. Dit beeld is bevestigd in de ZBO-verantwoording over 2020.<sup>4</sup>

Gezien de incidenten in het verleden en het toezichtbeeld van DNB, is wetgeving voorbereid om bepaalde dienstverlening te verbieden. Dit betreft het aanbieden van doorstroomvennootschappen en trustdienstverlening met betrokkenheid<sup>5</sup> van derde-hoogrisicolanden of van landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied.

## *2.2 Doorstroomvennootschappen*

Onder de huidige Wtt 2018 is het ten behoeve van een cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap gekwalificeerd als een trustdienst.<sup>6</sup> Het gaat hierbij om rechtspersonen of vennootschappen die behoren tot de groep van het trustkantoor, die gebruikt worden om gelden «doorheen te laten stromen» voor fiscale doeleinden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dividenden of royalty's. Het ter beschikking stellen van een doorstroomvennootschap dient vooral fiscale doelen en leidt tot intransparantie.

Het vorige kabinet heeft al verschillende maatregelen genomen om belastingontwijking en -ontduiking in Nederland aan te pakken. Een van deze maatregelen is de invoering van een bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties die op 1 januari 2021 in werking is getreden. Deze maatregel dient ertoe het risico van belastingontwijking door het verschuiven van (Nederlandse) belastinggrondslag naar laagbelastende jurisdicties te verkleinen. 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 met dit wetsvoorstel voor

<sup>3</sup> Zie bijlage 3 bij Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 50.

<sup>4</sup> [https://www.dnb.nl/media/35piheql/zbo-verantwoording-2020\\_v6.pdf](https://www.dnb.nl/media/35piheql/zbo-verantwoording-2020_v6.pdf)

<sup>5</sup> Met «betrokkenheid» wordt bedoeld cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en uiteindelijk belanghebbenden van doelvennootschappen uit de betreffende landen.

<sup>6</sup> Zie onderdeel c van «trustdienst» in artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018.

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 gebruik te maken van doorstroomvennootschappen. Met deze maatregel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Omtzigt en Van Weyenberg.<sup>7</sup>

Er is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling vrijstelling te verlenen van het verbod. Bepaalde vormen van dienstverlening, zoals een stichting administratiekantoor, zouden voor een vrijstelling in aanmerking kunnen komen omdat dergelijke dienstverlening de geschetste risico's die aanleiding zijn voor het verbod niet kent.

Het voorgestelde verbod strekt niet tot opvolging van de aanbevelingen in het rapport van de Commissie doorstroomvennootschappen.<sup>8</sup> De Commissie onderzocht het gebruik van doorstroomvennootschappen in brede zin, terwijl het verbod uitsluitend ziet op het ten behoeve van een cliënt gebruikmaken van een doorstroomvennootschap die behoort tot de eigen groep van de aanbieder. Wel is het verbod in de geest van de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen.

### *2.3 Dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden staan*

Op basis van de huidige Wtt 2018<sup>9</sup> dienen trustkantoren verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten indien 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 om middels gedelegeerde handelingen derde-hoogrisicolanden aan te wijzen. Het gaat hierbij om landen die in hun nationale wetgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme strategische tekortkomingen vertonen, waardoor die landen een aanzienlijke bedreiging vormen voor het financieel stelsel van de Europese Unie.

Bij trustdienstverlening zijn vaak complexe structuren betrokken en worden tussen vennootschappen grote sommen geld verplaatst. Indien hier landen bij betrokken zijn met strategische tekortkomingen op het gebied van hun anti-witwasbeleid, stapelen de integriteitsrisico's zich op. De combinatie van trustdienstverlening met deze hoogrisicolanden zorgt voor onverantwoord hoge integriteitsrisico's. 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-hoogrisicoland.

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

Trustdiensten zijn veelal fiscaal gedreven en vaak vindt er verplaatsing van grote vermogensbestanddelen plaats tussen vennootschappen binnen een structuur die het trustkantoor bedient. Daarom dienen trustkantoren bijzondere aandacht te hebben voor het risico dat hun

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 566, nr. 11.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, bijlage: Commissie doorstroomvennootschappen (commissie Ter Haar) «Op weg naar acceptabele doorstroom».

<sup>9</sup> Artikel 33, eerste lid, sub b, van de Wtt 2018.

diensten worden gebruikt voor belastingontduiking of belastingontwijking. In dat kader zijn structuren met betrokkenheid van landen die op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan,<sup>10</sup> op basis van de huidige wet een belangrijke indicator voor verscherpt cliëntenonderzoek.

Trustdienstverlening gecombineerd met structuren waarbij betrokkenheid is van landen die op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan, leidt tot een cumulatie van de fiscale integriteitrisico's. Daarom wordt middels dit wetsvoorstel in dit kader een verbod ingevoerd. Het verbod ziet op dienstverlening aan cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en doelvennootschappen uit landen die op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan.

### *2.5. Verhouding tot Sanctiewet 1977*

Het verbieden van bepaalde dienstverlening kan op gespannen voet staan met de Sanctiewet 1977 en daaronder vallende regelgeving. De Sanctiewet 1977 en daaronder vallende internationale sancties gaan er vanuit dat in geval een cliënt op een sanctielijst is geplaatst de tegoeden van de betrokkene worden bevroren en dienstverlening alleen mogelijk is op basis van een ontheffing. Tegelijk is het uitgangspunt dat de relatie wel aangehouden wordt en dus geen afscheid wordt genomen van de cliënt, omdat met het opzeggen van de cliëntrelatie mogelijk gelden beschikbaar komen voor een gesanctioneerde entiteit of persoon. Daarmee blijft zicht op de gesanctioneerde persoon en het betrokken vermogen.

Daarom zijn de verboden niet van toepassing in het geval op de cliënt, de doelvennootschap, de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap de sanctieregelgeving van toepassing is. In dat geval wordt de cliëntrelatie aangehouden totdat de sanctieregelgeving niet meer van toepassing is en geldt vervolgens een periode van drie maanden om afscheid te nemen van de cliënt.<sup>11</sup>

### **§ 3. Financiële gevolgen en regeldruk**

De structurele regeldruk voor trustkantoren zal afnemen door invoering van de voorgestelde maatregelen, nu diensten die op dit moment nog worden aangeboden en waarvoor verplichtingen gelden, in zijn geheel worden verboden. Op dit moment zullen trustkantoren veelal verscherpt cliëntenonderzoek verrichten in geval van het aanbieden van doorstroomvennootschappen of in geval van dienstverlening waarbij partijen betrokken zijn uit derde-hoogrisicolanden of landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied. Deze verscherpte controle houdt in dat trustkantoren extra onderzoeksmaatregelen moeten treffen, naast het gebruikelijke cliëntenonderzoek. Door de invoering van de voorgestelde maatregelen zal dit niet meer het geval zijn, nu de betreffende diensten verboden worden. Door het verbod op deze diensten gelden ook de andere verplichtingen op grond van de Wtt 2018 niet meer, zoals het monitoren van transacties.

<sup>10</sup> Deze lijst is te vinden op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/timeline-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

<sup>11</sup> Deze bepaling is opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 13 april 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met een spoedmaatregel om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te verbieden (Kamerstukken 36 080).

Wel zullen trustkantoren ter uitvoering van het verbod binnen hun huidige portefeuille moeten bekijken welke cliënten daaronder vallen. Naar verwachting zal dit niet veel extra werk opleveren, nu deze gegevens vastgelegd zullen zijn in de cliëntendossiers. Daarin staan alle benodigde gegevens (over uiteindelijk belanghebbenden, hoogrisicolanden, etc.) om een snelle doorlichting mogelijk te maken. De eenmalige regeldrukkosten als gevolg van de invoering van deze maatregelen zullen verder mede afhangen van het aantal cliëntendossiers dat per trustkantoor moet worden doorgeïllustreerd. Voor het doorlichten van dossiers wordt per trustkantoor aangenomen dat minimaal twee werkdagen en maximaal vijf werkdagen nodig zijn voor een compliancefunctie van twee fte, wat neerkomt op minimaal 2\*2\*8 uur = 32 uur en maximaal 2\*40 uur = 80 uur. Het uurtarief van de compliancefunctie is gemiddeld genomen 54 euro per uur. De eenmalige kosten voor het doorlichten van cliëntendossiers wordt hiermee geschat op tussen € 1.728 en € 4.320 per trustkantoor. Hiertegenover staat dat de lopende compliancewerkzaamheden en monitoring (zoals bijvoorbeeld transactiemonitoring) voor deze dossiers gestopt kan worden. Daardoor zal de structurele afname van de regeldrukkosten als gevolg van de invoering van de verboden een veelvoud van de eenmalige toename van de regeldrukkosten bedragen.

Daarbij zullen trustkantoren, telkens wanneer een land op een van de lijsten wordt geplaatst, hun dossiers moeten doorlichten. Na inwerking-treding van deze wet zullen veel trustkantoren naar verwachting de specifieke informatie in het kader van artikel 23a gaan bijhouden, waardoor het doorlichten van de dossiers sneller kan plaatsvinden. Iedere keer dat een nieuw land op de landenlijst wordt geplaatst voor het doorlichten van de cliëntendossiers en het beëindigen van de cliëntre-laties, zullen deze eenmalige regeldrukkosten optreden. Vervolgens zullen de structurele regeldrukkosten in de vorm van compliancekosten afnemen.

Momenteel zijn er 140 trustkantoren actief, waarmee het totaal aan eenmalige kosten in verband met de nieuwe maatregelen uitkomt tussen € 241.920 en € 604.800. Tegelijkertijd kunnen de lopende compliance-werkzaamheden, zoals verscherpte controles en transactiemonitoring, stoppen. Kortom, de nieuwe maatregelen leiden tot eenmalige doorlich-tingskosten en tot verminderde structurele compliancekosten.

De verboden in dit wetsvoorstel zijn als onderdeel van een voorontwerp van het wetsvoorstel m.b.t. een spoedmaatregel om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te verbieden<sup>12</sup> voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)<sup>13</sup>. ATR kan zich vinden in de beschrijving van nut en noodzaak, afweging van minder belastende alternatieven en het in beeld brengen van de regeldrukkosten. Het advies van ATR ziet voor het overige op de genoemde spoedmaatregel.<sup>14</sup>

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk.

<sup>12</sup> Het bij koninklijke boodschap van 13 april 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met een spoedmaatregel om trustdienstver- lening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te verbieden (Kamer- stukken 36 080).

<sup>13</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>14</sup> In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met een spoedmaatregel om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te verbieden (Kamerstukken II 2021/22, 36 080, nr. 3) wordt nader ingegaan op dit onderdeel van het ATR-advies.

#### **§ 4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Ten aanzien van de bepalingen met betrekking tot doorstroomvennootschappen en dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden of de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan, heeft DNB in haar uitvoeringstoets het volgende aangegeven<sup>15</sup>. Vanuit het perspectief van handhaafbaarheid heeft het de voorkeur van DNB dat trustdienst c uit artikel 1 van de huidige wet (het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap) blijft bestaan en vergunningplichtig blijft. Dit zou dan gecombineerd kunnen worden met een verbod op het gebruik maken door trustkantoren van een doorstroomvennootschap. Een dergelijke invulling zou naar het oordeel van DNB beter aansluiten bij de systematiek van de Wtt 2018.

Deze constructie is in de consultatie ook geopperd door een andere partij. Vanuit wetstechnisch oogpunt is het echter onwenselijk om een vergunningplicht voor een bepaalde activiteit in te regelen in een wet, om deze activiteit in dezelfde wet vervolgens te verbieden. Er wordt dan een vergunningprocedure in het leven geroepen op basis waarvan vervolgens niet gehandeld kan worden. Dit zorgt niet alleen voor onduidelijkheid, maar ook voor mogelijke onnodige lasten bij zowel instellingen als de toezichthouder. In dit wetsvoorstel is met de definiëring van doorstroomvennootschap wel getracht zoveel mogelijk te blijven bij de definitie van doorstroomvennootschap in de huidige wet.

Ten aanzien van partijen die mogelijk beroeps- of bedrijfsmatig doorstroomvennootschappen aanbieden of ter beschikking stellen en hiermee tegen het verbod in handelen, geeft DNB aan dat het voor haar lastig zal zijn hier alleen handhavend op te treden, omdat zij niet over alle gegevens beschikt om dit na te gaan. In haar argumentatie wordt als uitgangspunt genomen de definitie van doorstroomvennootschap uit de wettekst voor consultatie. De definitie van doorstroomvennootschap is na de consultatie aangepast, waarmee veel van de praktische problemen die DNB noemt zich niet meer voordoen. Zo zal DNB niet meer hoeven vast te stellen of sprake is van (i) een «economische activiteit», en (ii) gebruik dat niet tot doel heeft om te voldoen aan enige wettelijke verplichting.

DNB geeft ten aanzien van het verbod van artikel 23a aan dat zij verwacht een eenmalige en een doorlopende inspanning voor de handhaving van dit voorschrift te moeten uitvoeren. Zo zal er bijvoorbeeld eenmalig een controle onder trustkantoren moeten worden uitgevoerd om te bezien in hoeverre trustkantoren die cliënten in portefeuille hebben die onder deze bepaling vallen, dienstverlening aan deze cliënten beëindigen. DNB zal onder andere haar jaarlijkse uitvraag hiervoor gebruiken.

Tot slot geeft DNB aan dat het wenselijk is om een overgangstermijn in te regelen voor zowel artikel 3a als artikel 23a, eerste lid, onderdelen a en b. Hieraan is gevolg gegeven.

#### **§ 5. Consultatie**

De maatregelen zijn in de periode van 9 april 2020 tot en met 7 mei 2020 publiekelijk geconsulteerd. Naar aanleiding van die publieke consultatie zijn acht reacties ontvangen, die allemaal openbaar zijn. De openbare reacties zijn afkomstig van Pellicaan Advocaten, Portunus Services en Develop Your Controls (DYC) B.V., Van Campen Liem, NVVTK, Holland Quaestor en drie particulieren.

<sup>15</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn de wetteksten en de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast. In het navolgende zullen de ontvangen reacties, voor zover relevant voor dit wetsvoorstel, per thema worden beschreven en beantwoord.

### *5.1 Doorstroomvennootschappen*

De nieuwe definitie van doorstroomvennootschap heeft tot veel vragen geleid en is daarom aangepast. Vooropgesteld dient te worden dat dit wetsvoorstel het verlenen van trustdienst c, die nu een vergunningplichtige activiteit vormt, verbiedt aan eenieder. De huidige definitie van doorstroomvennootschap dient als basis van het nieuwe verbod. Er is voor gekozen om de elementen «economische activiteit» en «wettelijke verplichting» uit de definitie te halen omdat deze elementen voor verwarring leken te zorgen. Het is immers niet de bedoeling meer of andere dienstverlening te verbieden dan op dit moment vergunningplichtig is. Wel is in artikel 5 Wtt 2018 toegevoegd dat het mogelijk is bij ministeriële regeling vrijstelling te regelen van het verbod.

Eén van de voorstellen die is gedaan in de consultatiereacties is om doorstroomvennootschap als vergunningplichtige activiteit te laten staan, en deze activiteit vervolgens te verbieden in de wet. Voor een reactie op punt wordt verwezen naar paragraaf 4, waar hierop is ingegaan.

Uit de laatste statistieken van DNB blijkt dat er in de trustsector nog maar vier doorstroomvennootschappen gebruikt worden. Dit vanwege de hoge integriteitsrisico's die trustkantoren zelf aan deze dienstverlening toekennen. Een bezwaar tegen het verbod van artikel 3a is dat het gebruikmaken van doorstroomvennootschappen in de illegaliteit zal verdwijnen. Bij het verbieden van activiteiten of diensten bestaat er altijd een kans dat er iets verdwijnt in de illegaliteit. De kans dat er echter een hele illegale markt tot stand komt voor het gebruik van doorstroomvennootschappen lijkt onwaarschijnlijk gezien de laatste statistieken van DNB.

Verschillende partijen hebben tot slot opgemerkt dat een overgangstermijn wenselijk is. Dit verzoek is opgevolgd; in artikel III van dit wetsvoorstel is een overgangstermijn van zes maanden opgenomen.

### *5.2 Dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden en/of de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied staan*

Over de verboden in het voorgestelde artikel 23a is in de consultatiereacties een aantal vragen gesteld. Voor de invoering van deze verboden is gekozen omdat blijkt dat de sector de integriteitsrisico's die gepaard gaan met haar dienstverlening onvoldoende beheerst. Op basis van de huidige wet dienen trustkantoren verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten indien een zakelijke relatie of trustdienst naar zijn aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt. Deze maatregelen hebben echter niet tot het gewenste effect geleid en daarom wordt dienstverlening aan cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en uiteindelijk belanghebbenden van doelvennootschappen woonachtig of gevestigd in derde-hoogrisicolanden en non-coöperatieve landen op belastinggebied, nu verboden. Dit is een stap verder dan hetgeen geldt op basis van de huidige wet; eerst was de dienstverlening onder strikte voorwaarden mogelijk, met dit wetsvoorstel wordt het verboden. Hiervoor is dus gekozen omdat de sector nog steeds niet op het integriteitsniveau is dat verantwoord is.

Nederland dient op basis van de Europese anti-witwasrichtlijn maatregelen te treffen om integriteitsrisico's op een passende wijze te beheersen en te beperken. Deze richtlijn is geïmplementeerd onder minimumharmonisatie, Nederland mag dus verder gaan dan de maatregelen zoals opgenomen in de richtlijn. Kortom, Nederland kan dienstverlening aan cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en uiteindelijk belanghebbenden van doelvennootschappen woonachtig of gevestigd in derde-hoogrisicolanden en non-coöperatieve landen op belastinggebied verbieden. In de consultatiereacties is deze vraag expliciet gesteld.

In één van de reacties vraagt men zich af of er niet wordt gehandeld in strijd met het lex certa-beginsel door de verboden te verbinden aan dynamische landen lijsten. Het lex certa-beginsel is gebaseerd op het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel komt er in de kern op neer dat de overheid slechts een sanctie kan opleggen indien hier een voldoende duidelijke wettelijke basis voor is. Indien partijen het verbod van artikel 23a niet naleven kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden. Dit is helder neergelegd in de wet en daarom is er geen strijdigheid met het lex certa beginsel.

Indien een trustkantoor vooraf communiceert over het verbod van artikel 23a, bijvoorbeeld door dit op te nemen in haar algemene voorwaarden, dan zal tevens geen sprake zijn van rechtsonzekerheid in de contractuele relatie nu partijen weten dat de zakelijke relatie elk moment opgezegd kan worden indien bepaalde landen op de betreffende lijsten worden geplaatst.

Ook bij artikel 23a is door een aantal partijen opgemerkt dat de dienstverlening nu de illegaliteit in zal verdwijnen. Zoals eerder gesteld blijft dit altijd een risico. Dit zal echter goed gemonitord worden en indien er signalen zijn dat deze dienstverlening massaal in de illegaliteit wordt voortgezet dan zullen de nodige maatregelen worden getroffen.

Het argument dat deze dienstverlening juist bij trustkantoren belegd moet worden vanwege de integriteitsrisico's, gaat helaas niet meer op. Het vertrouwen dat de sector kennis heeft van de integriteitsrisico's en deze afdoende mitigeert is er niet volledig. Omdat de sector het lastig vindt om integriteitsrisico's te identificeren en te mitigeren is ervoor gekozen om bepaalde risico's helemaal buiten spel te plaatsen, door bepaalde vormen van dienstverlening te verbieden.

Verschillende partijen hebben opgemerkt dat een overgangstermijn wenselijk is. Dit verzoek is opgevolgd; in artikel III van dit wetsvoorstel is een overgangstermijn van zes maanden opgenomen.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I (Wet toezicht trustkantoren 2018)**

#### *A (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 vervalt de trustdienst als bedoeld in onderdeel c, van de begripsomschrijving van trustdienst in artikel 1, eerste lid, Wtt 2018 en worden de onderdelen d tot en met f opnieuw geletterd tot onderdelen c tot en met e.



#### B (artikel 3a)

Met artikel 3a wordt het beroeps- of bedrijfsmatig gebruik maken van doorstroomvennootschappen ten behoeve van een cliënt verboden. Met dit verbod wordt 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. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### C (artikel 5)

In artikel 5, eerste lid, wordt het nieuwe artikel 3a toegevoegd, zodat het mogelijk wordt om, net als voor de andere verboden in de Wtt 2018, vrijstelling te verlenen van het verbod om beroeps- of bedrijfsmatig gebruik te maken van doorstroomvennootschappen ten behoeve van een cliënt.

#### D (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.

#### E (artikel 23a)

Artikel 23a wordt gewijzigd om dienstverlening waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hooggriscolanden of op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied of bepaalde specifieke landen staan, te verbieden.

Er is sprake van een dynamische verwijzing naar de in de onderdelen c en d 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 derde-hooggriscolanden gold dit al, omdat bij betrokkenheid van landen op die lijst op grond van de huidige wet al verscherpt cliëntenonderzoek verricht moet worden.

Het vierde lid van artikel 23a bevat een overgangstermijn voor de onderdelen c en d van het eerste lid. Op het moment dat een land wordt toegevoegd aan de betreffende lijsten, zal een trustkantoor dienen na te gaan of er diensten worden verleend die vanaf dat moment onder het verbod vallen. Trustkantoren hebben op grond van dit lid drie maanden de tijd om de betreffende dienstverlening te staken.

Overigens geldt op basis van artikel 23a, derde lid, een uitzondering op het verbod van dienstverlening in geval de betrokkene onder de sanctieregelgeving valt.<sup>16</sup> De relatie moet dan aangehouden worden totdat de sancties zijn vervallen. Vervolgens geldt dat binnen drie maanden afscheid genomen moet zijn van de cliënt. Gedurende de periode dat de sanctieregelgeving van toepassing is, gelden uiteraard de beperkingen rond dienstverlening en de bevroezingsverplichtingen op grond van de sanctieregelgeving.

---

<sup>16</sup> Dit artikellid is onderdeel van het bij koninklijke boodschap van 13 april 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met een spoedmaatregel om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te verbieden (Kamerstukken 36 080).

*F (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.

*G, H, I en J (artikelen 28, 29 en 30)*

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.

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

*K (artikel 33)*

Onderdeel b van artikel 33, eerste lid, komt te vervallen nu deze dienstverlening onder de verbodsbepaling van artikel 23a komt te vallen. Daarmee bestaat het eerste lid niet meer uit verschillende onderdelen.

*L (artikel 36)*

In verband met de invoering van het verbod van artikel 23a, eerste lid, onderdeel c, vervalt artikel 36. Dit omdat het treffen van bijzondere maatregelen bij dienstverlening met betrokkenheid van derde-hoogrisicolanden niet aan de orde zal zijn nu er een algeheel verbod voor dienstverlening geldt.

*M (artikel 55)*

Dit betreft een herstelbepaling. Het toe te voegen derde lid was abusievelijk vervallen bij de totstandkoming van de Wtt 2018. Het derde lid brengt met zich mee dat dat DNB ook aangifte mag doen en in dat kader informatie mag delen met het OM. Eenzelfde bepaling is opgenomen in de Wwft (artikel 22, derde lid).

## **ARTIKEL II (Wet op de economische delicten)**

De nieuwe bepalingen in de artikelen 3a en 23a van de Wtt 2018 worden strafbaar gesteld. Het betreft het verbod om beroeps- of bedrijfsmatig gebruik te maken van doorstroomvennootschappen ten behoeve van een cliënt. Daarnaast gaat het om het verbod van dienstverlening, waarbij landen betrokken zijn die op de lijst van derde-hoogrisicolanden staan, op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied of in geval van Russische of Wit-Russische cliënten. Aangezien de artikelen 28 en 36 van de Wtt 2018 vervallen, vervallen deze ook als strafbaar gestelde artikelen.

## **ARTIKEL III (overgangstermijn artikelen 3a en 23a Wtt 2018)**

Het eerste lid regelt een overgangstermijn voor de verboden in artikel 3a en 23a, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wtt 2018. Op het moment dat deze onderdelen van de wet in werking treden, zullen trustkantoren activiteiten die voortaan onder deze verboden vallen, dienen te staken. Daarvoor zal onder meer een doorlichting van de bestaande dossiers dienen plaats te vinden. De betreffende partijen hebben trustkantoren al goed in beeld, vanwege de verscherpte maatregelen die ze op basis van de huidige wet nemen. Trustkantoren krijgen zes maanden de tijd om de

zakelijke relatie te beëindigen. Een termijn van zes maanden wordt redelijk geacht omdat dit partijen afdoende tijd geeft om de werkzaamheden af te ronden.

De Minister van Financiën,  
S.A.M. Kaag