

Ministerie van Financiën  
t.a.v. de directeur Financiële Markten  
de heer drs. J.H. Smits  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.  
Toezicht Horizontale Functies  
& Integriteit  
Toezicht Horizontale Functies  
& Integriteit

**Onderwerp**

Uitvoerbaarheids-en handhaafbaarheidstoets Wijziging Wet toezicht trustkantoren  
2018

Postbus 98  
1000 AB Amsterdam  
+31 20 524 91 11  
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Geachte heer Smits,

Zoals door u verzocht hebben wij een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets  
uitgevoerd op het concept voorstel tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren  
2018.

**Datum**  
29 april 2020

**Uw kenmerk**

Het concept wetsvoorstel kent een verbod om beroeps- of bedrijfsmatig een  
doorstroomvennootschap aan te bieden. Daarnaast is er een verbod opgenomen op  
het leveren van trustdiensten aan personen of entiteiten die, samengevat  
kwalificeren als een zakelijke relatie en die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel  
hebben in staten die zijn aangewezen als staten met een hoger risico op witwassen  
of financieren van terrorisme of, zijn aangewezen als jurisdicties die niet-coöperatief  
zijn op belastinggebied.

**Ons kenmerk**  
T040-2098850647-107

**Behandeld door**

In de bijlage zijn de resultaten van deze uitvoerbaarheids-en  
handhaafbaarheidstoets opgenomen.

**Telefoonnummer:**

Hoogachtend,  
De Nederlandsche Bank N.V.

**Mailadres:**

mw. mr. W.M.E. van Gorkum  
Divisiedirecteur Toezicht  
horizontale functies en integriteit

**Bijlagen**  
1

**Datum**  
29 april 2020

**Ons kenmerk**  
T040-2098850647-107

**Bijlage**

**Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets concept wetsvoorstel  
wijziging Wet toezicht trustkantoren 2018**

**Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid nieuwe definities**

*Voorgesteld artikel 3a, eerste lid*

Met voorgesteld nieuw artikel 3a wordt een verbod opgenomen om beroeps- of bedrijfsmatig een doorstroomvennootschap aan te bieden.

De huidige definitie van doorstroomvennootschap luidt:

*"Rechtspersoon of vennootschap die tot dezelfde groep behoort als degene die gebruik maakt van deze rechtspersoon of vennootschap voor het verlenen van de trustdienst, bedoeld in onderdeel c van de begripsomschrijving trustdienst."*

De huidige definitie van de trustdienst onderdeel c luidt:

*" trustdienst c. het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap".*

Deze definities komen met de wijziging te vervallen. In voorgesteld artikel 3a is in lid één het volgende opgenomen:

*"Het is eenieder met zetel in Nederland verboden om beroeps- of bedrijfsmatig een doorstroom-vennootschap aan te bieden."*

Het woord "aanbieden" in dit artikel kan voor onduidelijkheid zorgen, door alleen het woord aanbieden hierin op te nemen wordt het ten behoeve van een cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap in de meest strikte zin niet verboden. Het is niet zozeer het aanbieden van een doorstroomvennootschap dat tot de hoge integriteitsrisico's leidt, maar juist het ten behoeve van een cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap. DNB verwacht dat dit in de handhaving tot onduidelijkheid zal leiden. Om die reden verzoekt DNB om de tekst van het artikel hierop aan te passen althans in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting toe te lichten dat onder aanbieden mede wordt verstaan het ter beschikking stellen van een doorstroomvennootschap ten behoeve van een cliënt.

*Voorgesteld artikel 3a, tweede lid*

In het tweede lid van voorgesteld artikel 3a is een nieuwe definitie van doorstroomvennootschap opgenomen:

*"Onder doorstroomvennootschap wordt in dit artikel verstaan een 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."*

DNB merkt op dat deze nieuwe definitie naar zijn aard beperkter is dan de definitie in de huidige Wtt 2018 (artikel 1, eerste lid) door onder meer de toevoeging van het criterium "zonder economische activiteit". Of een doorstroomvennootschap in de zin van de huidige wet wel of niet 'economische activiteit' heeft (in de zin van artikel 3a, tweede lid, van het concept wetsvoorstel) doet in de huidige wet niet ter zake, in beide gevallen geldt de vergunningplicht. Daarmee komt met het concept wetsvoorstel verandering: heeft de gebruikte vennootschap economische activiteit, dan valt deze rechtspersoon of vennootschap geheel buiten het bereik van de Wtt 2018 (en vervalt daarmee dus ook de vergunningplicht), heeft hij geen economische activiteit dan is het aanbieden ervan verboden.

**Datum**

29 april 2020

**Ons kenmerk**

T040-2098850647-107

Indien een trustkantoor ervoor zorgt dat hij enige economische activiteit verbindt aan de rechtspersoon of vennootschap die hij als doorstroomvennootschap gebruikt ten behoeve van zijn cliënt, dan plaatst het kantoor deze rechtspersoon of vennootschap buiten het bereik van de Wtt2018. Het illegaal verlenen van trustdienst c met behulp van een rechtspersoon of vennootschap zónder economische activiteit, kan ook eenvoudig worden gelegaliseerd door het toevoegen van economische activiteit. En diegene die tot nu toe illegaal (want zonder vergunning) trustdienst c verleende met behulp van een rechtspersoon of vennootschap met economische activiteit, doet dit vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel legaal. Daarbij komt dat het vaststellen of sprake is van economische activiteit in de zin van het wetsvoorstel en daarmee het handhaven van dat vereiste, voor DNB alleen mogelijk is als DNB inzicht heeft in geldstromen of transacties die door de rechtspersoon of vennootschap gaan. Hier wordt verder op ingegaan onder effect op handhavingsinzet.

Het op deze manier buiten de Wtt2018 trekken van bepaalde activiteiten, althans het eenvoudig mogelijk maken om die buiten de Wtt 2018 te trekken, is naar het oordeel van DNB niet wenselijk. Dat geldt ook voor het invoeren van een lastig te handhaven begrip 'economische activiteit'. Vanuit een perspectief van handhaafbaarheid heeft het de voorkeur dat trustdienst c blijft bestaan en vergunningplichtig blijft. Daaraan zou kunnen worden toegevoegd een verbod op het gebruik maken door trustkantoren van een doorstroomvennootschap die zelf geen economische activiteit heeft en enkel tot doel heeft geldstromen via Nederland van het ene naar het ander land te laten lopen. Een dergelijke invulling zou naar het oordeel van DNB ook beter aansluiten bij de systematiek van de Wtt2018.

### **Effect op de handhavingsinzet**

#### *Voorgesteld artikel 3a*

DNB vraagt jaarlijks informatie omtrent de bedrijfsvoering uit bij onder haar toezicht staande instellingen. Hieruit komt naar voren dat er in Nederland per eind 2018 in totaal 10 keer trustdienst c (het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap) werd verleend door vergunninghoudende trustkantoren

DNB verwacht dat de betrokken vergunninghoudende trustkantoren in staat zullen zijn voorgesteld artikel 3a na te leven, indien voorgaande voorstellen tot verduidelijking worden verwerkt. Bestaande dienstverlening zal (grotendeels) moeten worden beëindigd. Dit kan enige tijd vergen. De handhavingsinspanning

van DNB, voor zover het deze vergunninghoudende trustkantoren betreft, zal een eenmalige en een beperkte doorlopende inspanning van DNB vragen.

**Datum**

29 april 2020

Ten aanzien van niet-vergunninghoudende partijen die mogelijk beroeps- of bedrijfsmatig doorstroomvennootschappen aanbieden of ter beschikking stellen en dus handelen in strijd met voorgesteld verbod, geldt dat DNB hier alleen moeilijk handhavend kan optreden. Om bij *eenieder* vast te stellen of sprake is van (a) geen 'economische activiteit', (b) gebruik ten behoeve van 'derden die niet tot de groep behoren waartoe de rechtspersoon of vennootschap behoort', en (c) gebruik dat niet tot doel heeft om te voldoen aan enige wettelijke verplichting, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de 'economische activiteiten' van eenieder, in de rol van bedoelde 'derden' bij eenieder en in de wettelijke verplichtingen van eenieder. Dat inzicht heeft DNB op dit moment niet en evenmin de mogelijkheden om dat inzicht te verwerven. DNB zal in de praktijk alleen op signalen af kunnen gaan. Problematisch is daarbij dat partijen die wél inzicht hebben in de geldstromen of transacties, zoals bijvoorbeeld banken, belastingadviseurs en advocaten, deze signalen, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, in de vorm van ongebruikelijke transacties aan de FIU Nederland zouden kunnen/moeten melden. De FIU Nederland deelt deze meldingen echter niet met DNB.

**Ons kenmerk**

T040-2098850647-107

Op dit moment is het zonder vergunning verlenen van de huidige trustdienst ook verboden en acteert DNB ook op de signalen die zij krijgt van illegale trustdienstverlening. In zijn algemeenheid geldt dat DNB in toenemende mate signalen krijgt over partijen die trustdiensten in de zin van de Wtt 2018 verlenen zonder over een vergunning te beschikken.

Indien er voor wordt gekozen om de definitie van doorstroomvennootschap zoals thans in het voorstel opgenomen niet aan te passen ten aanzien van het begrip 'economische activiteit', verwacht DNB vanwege de mogelijkheden tot ontwijking meer capaciteit nodig te hebben voor de handhaving. Daarbij wordt gedacht aan 0,3 tot 0,4 fte die dan wordt ingezet voor de handhaving onder vergunninghouders. Daarbij wordt verondersteld dat er enkele vergunninghouders zijn die door het toevoegen van economische activiteiten aan hun bestaande doorstroomvennootschap de nieuwe regelgeving zullen ontduiken.

*Voorgesteld artikel 23a*

Uit de jaarlijkse uitvraag komt naar voren dat per eind 2018 ongeveer respectievelijk 16 en 28 personen of entiteiten kwalificeren als een zakelijke relatie of cliënten, doelvennootschap, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en uiteindelijk belanghebbenden van doelvennootschappen die voldoen aan de vereisten van het voorgestelde artikel 23a. Het gaat dus om een klein aantal.

DNB 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. De hiervoor aangehaalde jaarlijkse uitvraag kan daarbij behulpzaam zijn.

DNB verwacht dat met de extra activiteiten ongeveer 0,1 tot 0,2 fte gepaard zullen gaan. Deze extra activiteiten bestaan uit het aanpassen van de jaarlijkse uitvraag en het mogelijk moeten handhaven op deze nieuwe regelgeving. Dit handhaven kan

bij de introductie van deze nieuwe regel zijn of indien er een nieuw land op één van de twee lijsten wordt bijgeplaatst.

### **(overgangs)termijnen**

#### *Voorgesteld artikel 3a*

DNB meent dat het van belang is helderheid te verschaffen over eventueel overgangsrecht. Het lijkt redelijk trustkantoren en hun cliënten een redelijke termijn te geven om bestaande dienstverlening van trustdienst c te beëindigen. Als de wetgever dat niet wenselijk acht, acht DNB het raadzaam dat expliciet wordt vermeld dat er geen overgangsrecht geldt.

#### *Voorgesteld artikel 23a*

De lijsten waarnaar de wet verwijst, wijzigen van tijd tot tijd. Een toevoeging van een land aan één van beide lijsten, brengt met zich mee dat dienstverlening aan een (UBO van) cliënt en/of doelvennootschap vanaf het moment van toevoegen verboden is. Voor trustkantoren betekent dit dat er een korte termijn is om deze dienstverlening correct af te sluiten en over te dragen. Dit heeft ook effect op de handhaving van het verbod. Een redelijke overgangstermijn is nodig zodat een trustkantoor de tijd heeft om de trustdienstverlening te beëindigen. Die termijn is ook nodig omdat het voldoen aan (wettelijke) verplichtingen een trustkantoor in de positie kan brengen dat zij haar dienstverlening nog enige tijd voort te zetten, te denken aan het deponeren van jaarrekeningen of het doen van aangifte vennootschapsbelasting. Dit scheidt onduidelijkheid welke verplichting voorrang krijgt en maakt deze bepaling moeilijk handhaafbaar. Een mogelijke oplossing kan zijn in de wet op te nemen dat trustkantoren in een dergelijke situatie binnen drie maanden nadat een land is toegevoegd de trustdienstverlening beëindigd hebben aan betrokken cliënten en/of UBO's.

#### **Datum**

29 april 2020

#### **Ons kenmerk**

T040-2098850647-107