

Vergaderjaar 2021–2022

36 080

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel verbiedt het verlenen van trustdiensten aan cliënten gevestigd of woonachtig in de Russische Federatie of de Republiek Belarus¹ en wijzigt daartoe de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) teneinde de integriteit van het financiële stelsel in Nederland te bevorderen. Met dit wetsvoorstel wordt een spoedmaatregel getroffen in het licht van de inval van Rusland in Oekraïne en de ernstige schending van het internationaal recht. Na de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne besloot de Europese Unie onder andere individuele en financiële sancties op te leggen. Een van de doelstellingen van deze sancties is het beperken van geldstromen uit Rusland in de Europese Unie.² Dit wetsvoorstel verbiedt in aanvulling daarop de dienstverlening door Nederlandse trustkantoren ten behoeve van die geldstromen.

§ 2. Verbod dienstverlening cliënten in Rusland en Wit-Rusland

§ 2.1 Inleiding

Door de Europese Unie zijn verschillende sanctiepakketten afgekondigd in reactie op de schending van de soevereiniteit van Oekraïne, de geweldshandelingen en de schending van het internationaal recht door Rusland. De sancties hebben enerzijds tot doel het beleid van het Russische regime te veranderen en anderzijds om de oorlogsmachine te stoppen. Dit moet onder meer bereikt worden door de toegang tot de financiële markten voor Rusland te beperken en geldstromen vanuit of naar Rusland aan banden te leggen. Gezien de rol van Wit-Rusland in de geweldshandelingen door Rusland zijn vergelijkbare sancties ook van toepassing verklaard op Wit-Rusland.

¹ In deze memorie van toelichting wordt de Russische Federatie verder aangeduid als Rusland en de Republiek Belarus als Wit-Rusland.

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en

Het meest effectief om gedragsverandering te bewerkstelligen is om de betrokken (rechts)personen of (rechts)personen die profiteren van het regime onder individuele sancties te plaatsen. De Europese Unie heeft deze maatregel daarom gericht ingezet. Als (rechts)personen op een sanctielijst worden gezet worden al hun tegoeden in de Europese Unie bevroren en mag niemand in de Europese Unie meer met hen zaken doen. Daarnaast zijn er verschillende sancties afgekondigd die meer generiek de toegang tot de financiële markten beperken voor de Russische staat en Russische bedrijven, de export van giraal en chartaal geld naar Rusland verbieden en Russen een limiet stellen voor storten van tegoeden op rekeningen bij Europese banken.

Gezien de omstandigheden in Oekraïne en de handelingen van Rusland en de ingestelde sancties gericht tegen Russische geldstromen, heeft het kabinet bezien of aanvullende nationale regels mogelijk zijn om geldstromen van en naar Rusland te beperken. De directe investeringen vanuit Rusland in Nederland bedragen ongeveer 27 miljard euro, op basis van statistische gegevens van de Nederlandsche Bank (verder: DNB). Deze middelen lopen vermoedelijk via zogenaamde bijzondere financiële instellingen (bfi's). Deze bfi's worden in de regel bijgestaan in hun zakelijke belangen door verschillende soorten dienstverleners. Een deel van de dienstverlening is aan banden gelegd met het plaatsen van een groot aantal (rechts)personen op sanctielijsten. Daarnaast hebben verschillende dienstverleners publiekelijk aangegeven ook andere Russische cliënten niet meer te bedienen.

Het kabinet vindt dit een belangrijk signaal, en wil waar dat kan ook wettelijk borgen dat omvangrijke Russische geldstromen niet door Nederlandse dienstverleners worden ondersteund. Het kabinet acht het in dat licht wenselijk om trustdiensten aan cliënten in Rusland en Wit-Rusland te verbieden. Trustdiensten zijn per definitie zakelijke diensten als het verzorgen van een postadres en administratieve werkzaamheden voor een rechtspersoon en het optreden als bestuurder voor een rechtspersoon. Veelal verlenen trustkantoren deze diensten aan complexe structuren. Deze typisch zakelijke dienstverlening acht het kabinet niet wenselijk aan partijen gevestigd in Rusland of met een uiteindelijk belanghebbende in Rusland. Het risico is te groot dat dit type dienstverlening op de een of andere wijze ten goede komt aan de Russische staat of aan (rechts)personen die op sanctielijsten staan.

Met het verbieden van deze dienstverlening verdwijnen de betrokken rechtspersonen niet direct. Het wordt deze partijen wel moeilijker gemaakt. Zij moeten zelf de administratie en het beheer van de rechtspersoon regelen of een andere dienstverlener vinden die een deel van de diensten, die niet kwalificeren als trustdiensten, overneemt. Het kabinet verwacht dat dit laatste in de huidige omstandigheden niet eenvoudig zal zijn, gezien het reputatierisico dat dergelijke dienstverleners daarmee kunnen lopen en het risico op overtreding van de sanctieregeling.

In dit verband is van belang dat bij het sanctiepakket van de Europese Unie dat op 8 april jl. van kracht is geworden trustdienstverlening aan Russische rechts(personen) al deels is verboden.³ Het gaat dan om het verlenen van diensten aan een trust of vergelijkbare constructie waarvan de insteller of begunstigde een Russische onderdaan of rechtspersoon is. Vertaald naar de Nederlandse wetgeving betreft dit enkel de trustdienst «optreden als trustee». Dit is een goede stap, maar voor het kabinet nog

³ Verordening (EU) 2022/576 van de Raad van 8 april 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU 2022, L 111).

onvoldoende. Het raakt bijvoorbeeld niet het bieden van een adres met aanvullende diensten of het optreden als bestuurder van een rechtspersoon gevestigd in Rusland of een rechtspersoon met een uiteindelijk belanghebbende woonachtig in Rusland.

Het verbieden van trustdiensten aan cliënten in Rusland en Wit-Rusland is een van de maatregelen tegen Russische geldstromen door Nederland. Een deel van de personen en bedrijven uit Rusland die hun geldstromen door Nederland laten lopen, wordt niet bediend door (vergunde) trustkantoren. Het kabinet heeft daarom ook aandacht voor illegale trustdienstverlening, zowel vanuit bestuursrechtelijke als strafrechtelijke hoek.⁴ Daarnaast is aandacht voor andere dienstverleners, zoals advocaten, notarissen, belastingadviseurs en accountants. Het verbieden van dienstverlening door deze partijen ligt ingewikkelder omdat de diensten door deze partijen niet altijd verband houden met zakelijke cliënten of omdat er bepaalde publieke belangen bij de dienstverlening zijn betrokken. Daarom strekt het verbod zich niet uit tot deze partijen. Het kabinet is en blijft in gesprek met toezichthouders en branchepartijen over risico's bij bepaalde cliënten.

§ 2.2 Inhoud verbod

Sinds de Russische inval in Oekraïne zijn er in internationaal verband verschillende sanctiepakketten afgekondigd. Zo zijn veel personen en bedrijven uit Rusland en Wit-Rusland op de (Europese) sanctielijsten geplaatst. De tegoeden van personen die op een sanctielijst staan worden bevroren. Het gaat daarbij niet alleen om directe tegoeden maar ook om tegoeden waarover een gesanctioneerde zeggenschap heeft. Dienstverlening aan personen of bedrijven die op een Europese sanctielijst staan is in beginsel mogelijk maar betaling voor die diensten vergt een ontheffing van de bevoegde autoriteiten. Inmiddels hebben de sancties geleid tot bevrozingen en meldingen van relaties met gesanctioneerde (rechts)personen door trustkantoren.⁵

Met dit wetsvoorstel wordt het in algemene zin verboden om trustdiensten te verlenen aan cliënten die woonachtig of gevestigd zijn in Rusland of Wit-Rusland⁶ of aan cliënten met een uiteindelijk belanghebbende die gevestigd is in Rusland of Wit-Rusland. Als niet-gesanctioneerde personen of ondernemingen uit Rusland of Wit-Rusland trustkantoren inschakelen gaat het om zakelijke dienstverlening, doorgaans fiscaal gedreven met daarmee gepaard gaande geldstromen. Gezien het regime in Rusland en Wit-Rusland is de kans daarbij reëel dat het gaat om personen of ondernemingen die profiteren van dat regime. In dat licht worden de integriteitsrisico's bij dienstverlening aan deze cliënten onverantwoord en onbeheersbaar geacht.

Het verbod geldt niet voor natuurlijk personen die Unieburger zijn. Het verbod is dus niet van toepassing als een cliënt of uiteindelijk belanghebbende woonachtig is in Rusland of Wit-Rusland en de nationaliteit heeft van een lidstaat van de Europese Unie, een lid van de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, of een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning heeft in een van deze staten. Deze uitzondering is in lijn met de sanctiepakketten, waarbij deze personen worden uitgesloten en dienstverlening aan hen mogelijk blijft.

⁴ Zie voor de aanpak van illegale trustdienstverlening de brief van de Minister van Financiën van 8 juli 2021, Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 144.

⁵ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 31 maart 2022, Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 55.

⁶ In deze memorie van toelichting wordt de Republiek Belarus aangeduid als Wit-Rusland.

§ 2.3. 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 wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de verboden niet van toepassing zijn 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.

§ 3. Financiële gevolgen en regeldruk

De structurele regeldruk voor trustkantoren zal afnemen door invoering van de voorgestelde maatregel, 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. 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.

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, 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 $2 \times 2 \times 8$ 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 transactie-monitoring) 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.

Een voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft geen opmerkingen gemaakt over de beschrijving van nut en noodzaak, afweging van minder belastende alternatieven en het in beeld brengen

van de regeldrukkosten. Wel adviseert ATR om actieve hulp en ondersteuning te bieden bij het naleven van het geheel aan sanctiepakketten en verboden⁷. DNB verstrekt op haar website informatie over de verplichtingen voor financiële instellingen in het kader van de sanctieregeling.⁸ Ook heeft DNB een Leidraad Wwft en Sw opgesteld.⁹ De Autoriteit Financiële Markten (verder: de AFM) informeert de instellingen onder haar toezicht eveneens over verplichtingen in het kader van sancties. Daarnaast informeren DNB en AFM de financiële sector gezamenlijk over de stand van zaken van Europese sancties in zogeheten Sanctiealerts.

Het voorgestelde heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk.

§ 4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het verbod op trustdienstverlening aan cliënten in Rusland of Wit-Rusland is aan DNB voorgelegd. DNB heeft enkele aandachtspunten meegegeven, onder andere ten aanzien van het vaststellen of een persoon woonachtig is in Rusland of Wit-Rusland¹⁰. Hiermee is rekening gehouden in het artikelsgewijs deel van deze toelichting. Verder geeft DNB aan dat nu geen goede inschatting gemaakt kan worden hoeveel extra capaciteit de handhaving van het verbod met zich zal brengen. Het verbod is voor DNB niet eenvoudig handhaafbaar omdat het criterium «woonachtig» naar omstandigheden moet worden beoordeeld. Daarom verwacht DNB als gevolg van de invoering van het verbod een eenmalige forse capaciteitsbelasting als alle trustkantoren hierop gecontroleerd moeten worden en vervolgens een structurele capaciteitsbelasting. Tot slot merkt DNB op dat de indruk kan ontstaan dat het wetsvoorstel zich richt op personen met de Russische of Wit-Russische nationaliteit, terwijl het gaat om personen en entiteiten die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in Rusland of Wit-Rusland. Dit is in de toelichting verduidelijkt.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wijziging artikel 23a Wet toezicht trustkantoren 2018)

Artikel 23a, eerste lid, bevat een verbod om diensten te verlenen aan cliënten gevestigd in twee specifieke landen, te weten Rusland en Wit-Rusland. Deze maatregel hangt samen met de inval door Rusland in Oekraïne en de rol die Wit-Rusland speelt bij deze inval. In de paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is uitgewerkt waarom er aanleiding is om dienstverlening waarbij cliënten gevestigd in Rusland of Wit-Rusland betrokken zijn te verbieden.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is 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 Rusland of Wit-Rusland. De vestigingsplaats van een rechtspersoon kan worden afgeleid uit zijn statutaire zetel. Bij de vaststelling van de woonplaats van een natuurlijk persoon moet rekening worden gehouden met de omstandigheden, zoals ook in de fiscale wetgeving het geval is.¹¹ Dit betekent onder meer dat ook de feitelijke omstandigheden meegewogen dienen te worden. Hiermee wordt

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁸ <https://www.dnb.nl/actueel/nieuws-voor-de-sector/sector-nieuwsberichten-2022/wat-verwacht-dnb-dat-instellingen-doen-als-ze-een-sanctiehit-hebben/>

⁹ <https://www.dnb.nl/media/dzicly20/leidraad-wwft-en-sanctiewet.pdf>

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹¹ Artikel 4, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

voorkomen dat een natuurlijk persoon het verbod eenvoudigweg kan omzeilen door zich bijvoorbeeld buiten Rusland of Wit-Rusland te registreren.

Het tweede lid regelt een uitzondering op het verbod van dienstverlening in geval de betrokkene onder de sanctieregelgeving valt. 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.

Het derde lid voorziet daarnaast in een uitzondering op het verbod indien de betrokken cliënt of uiteindelijk belanghebbende die in Rusland of Wit-Rusland woonachtig of gevestigd is, een natuurlijk persoon is met nationaliteit van of een verblijfsvergunning voor een lidstaat van de Europese Unie, een lid van de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Deze uitzondering is in lijn met de sanctiepakketten, waarin dienstverlening aan Unieburgers mogelijk blijft.

ARTIKEL II (wijziging Wet op de economische delicten)

De nieuwe bepaling in artikel 23a van de Wtt 2018 wordt strafbaar gesteld. Het betreft het verbod van dienstverlening waarbij cliënten in Rusland of Wit-Rusland betrokken zijn.

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

Dit artikel regelt een overgangstermijn voor het verbod in artikel 23a, eerste lid, Wtt 2018. Wanneer de wet in werking treedt, dient een trustkantoor de activiteiten die onder het verbod vallen, te beëindigen. Daarvoor moet een trustkantoor de bestaande cliëntrelaties doorlichten. Gezien de spoedeisendheid krijgen trustkantoren een termijn van vier weken om de relaties die onder het verbod vallen, te beëindigen. De screening van cliënten op verenigbaarheid met het verbod moet snel kunnen plaatsvinden. Als er sancties gelden, moet dit immers ook direct plaatsvinden.

ARTIKEL IV (inwerkingtreding)

Gezien de spoedeisendheid van het verbod op trustdienstverlening aan cliënten in Rusland en Wit-Rusland treedt de wet in werking op de dag nadat zij in het Staatsblad is verschenen, in afwijking van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Binnen vier weken dienen trustkantoren aan het nieuwe verbod te voldoen (zie artikel III).

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