

Vergaderjaar 2021–2022

36 102

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Bij rapport van 13 april 2022, kenmerk 2022–0000119538, heb ik Uwe Majesteit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, gedateerd 7 april 2022, nr. W06.22.0056/III, inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitsrisico's te verbieden aangeboden. In dat advies adviseerde de Afdeling om het spoedeisende onderdeel van dat wetsvoorstel en de overige onderdelen daarvan als separate wetsvoorstellen aan het parlement voor te leggen. Hieraan is gevolg gegeven. Bij het hiervoor genoemde nader rapport van 13 april 2022 is U 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 aangeboden, dat het spoedeisende onderdeel van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel bevat. Het onderhavige nader rapport heeft betrekking op de overige onderdelen van het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel, die nu in een afzonderlijk wetsvoorstel zijn ondergebracht.

De tekst van het advies treft U hieronder nogmaals aan, voorzien van mijn reactie op de delen van het advies waarop ik niet eerder ben ingegaan en die verband houden met de maatregelen in bijgevoegd wetsvoorstel.

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2022, no. 2022000778, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitsrisico's te verbieden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verbiedt trustkantoren om trustdiensten te verlenen aan cliënten in de Russische Federatie en de Republiek Belarus (hierna:

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Rusland en Wit-Rusland). Daarnaast regelt het wetsvoorstel een verbod op doorstroomvennootschappen en een verbod op trustdienstverlening aan hoog-risicolanden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent het urgente belang van maatregelen in reactie op de ontwikkelingen in Oekraïne. De Afdeling merkt op dat de spoedmaatregel over de dienstverlening aan bepaalde cliënten is gevoegd bij andere voorstellen. Die onderdelen in het wetsvoorstel hebben geen directe relatie met de Russische inval in Oekraïne en ontberen daarmee hetzelfde spoedeisende karakter. Door deze te betrekken in een spoedprocedure kan de zorgvuldige en weloverwogen parlementaire behandeling in het gedrang komen. De Afdeling adviseert daarom het spoedeisende onderdeel van het wetsvoorstel in de vorm van een afzonderlijk wetsvoorstel aan het parlement voor te leggen.

Verder vraagt de Afdeling om een nadere motivering van de wijze waarop de spoedmaatregel is vormgegeven, nu deze ook Unieburgers kan treffen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel gewenst.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel verbiedt het verlenen van trustdiensten aan personen of bedrijven die gevestigd zijn of een uiteindelijk belanghebbende hebben in Rusland of Wit-Rusland.² Daarnaast wordt het de trustsector verboden om doorstroomvennootschappen aan te bieden en om trustdiensten te verlenen aan cliënten uit derde-hoogrisicolanden op witwasgebied of uit niet-coöperatieve landen op belastinggebied.³

2. Parlementaire behandeling

De Afdeling is gevraagd om een spoedbehandeling van het wetsvoorstel, in het licht van de Russische inval in Oekraïne en het beperken van geldstromen naar en vanuit Rusland en Wit-Rusland.⁴ Het wetsvoorstel beperkt zich echter niet tot de voorgestelde spoedmaatregel. De spoedmaatregelen worden samen met voorstellen uit een lopend traject tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 voorgesteld. Dit al enige tijd lopende wetgevingstraject betreft onder andere een verbod op doorstroomvennootschappen en een verbod op trustdienstverlening in relatie tot hoog-risicolanden.

De Afdeling merkt op dat alleen in zeer urgente situaties er reden is om wetgeving met zeer grote spoed tot stand te brengen. Een versnelde procedure kan immers op gespannen voet komen te staan met een gedegen en weloverwogen voorbereiding van wetgeving. Zo wordt in verband met urgente situaties de consultatie verkort of overgeslagen, worden uitvoeringstoetsen niet of versneld uitgevoerd en kan de Afdeling advisering gevraagd worden om met grote spoed te adviseren.⁵ Ook voor het parlement is in dergelijke gevallen in beperkte mate tijd en ruimte om een wetsvoorstel te bespreken en aan te nemen.

² Artikel I, onderdeel E (voorgesteld artikel 23a, eerste lid, onder c en d).

³ Artikel I, onderdeel B (voorgesteld artikel 3a) en Artikel I, onderdeel E (voorgesteld artikel 23a, eerste lid, onder a en b).

⁴ Besluit van de ministerraad van 1 april 2022.

⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 7.11 «Spoedadvies Afdeling advisering».

Het onderhavige wetsvoorstel is, voor zover het de spoedmaatregel betreft, niet opengesteld voor internetconsultatie. De overige onderdelen van het wetsvoorstel, daarentegen, zijn op reguliere wijze eerder voorbereid in het kader van een breder wetsvoorstel «Plan van aanpak witwassen».⁶ Dat voorstel behelsde onder meer een verbod op doorstroomvennootschappen en een verbod op trustdienstverlening in relatie tot hoog-risicolanden. Deze verboden zijn nagenoeg in gelijke vorm in dit voorstel opgenomen. Volgens de toelichting sluiten deze verboden aan bij door het vorige kabinet aangekondigde maatregelen voor het tegengaan van belastingontwijking en belastingontduiking in Nederland en waren ze al in een vergevorderd stadium.⁷

De Afdeling merkt op dat, anders dan de spoedmaatregel, de overige onderdelen in het wetsvoorstel geen directe relatie hebben met de Russische inval in Oekraïne. Zij ontberen daarmee hetzelfde spoedeisende karakter. Door deze te betrekken in een speedprocedure kan de zorgvuldige en weloverwogen parlementaire behandeling in het gedrang komen. In dit verband acht de Afdeling het van belang dat het spoedeisende deel van dit wetsvoorstel voortvarend kan worden vastgesteld en uitgevoerd en niet wordt vertraagd door mogelijke discussies over de andere onderdelen van het wetsvoorstel. Ook in dat opzicht is het geboden de overige onderdelen van het wetsvoorstel separaat aan het parlement voor te leggen.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de Europese Commissie eind 2021 een voorstel presenteerde voor een richtlijn om misbruik van brievenbusvennootschappen voor belastingontwijking en -ontduiking aan te pakken.⁸ De vraag is of het voorgestelde verbod op doorstroomvennootschappen verenigbaar is met deze richtlijn, mocht deze kracht van wet krijgen. Overigens is uit de toelichting niet op te maken hoe het genoemde verbod zich verhoudt tot de conclusies en aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen.⁹ Tot slot loopt er een onderzoek naar de toekomst van de trustsector dat naar verwachting medio 2022 verschijnt.¹⁰

De Afdeling adviseert daarom het spoedeisende onderdeel van het wetsvoorstel als een afzonderlijk voorstel aan het parlement voor te leggen.

2. Het advies van de Afdeling om het wetsvoorstel te splitsen is opgevolgd. Een voorstel met de spoedmaatregel is reeds bij het parlement ingediend.¹¹ Het hierbij gevoegde voorstel van wet bevat de overige maatregelen, te weten een verbod op het aanbieden van doorstroomvennootschappen en een verbod op trustdienstverlening met betrokkenheid van derde-hoogrisicolanden op witwasgebied en non-coöperatieve landen op belastinggebied.

⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, no.W06.20.0354/III, vastgesteld op 13 januari 2021. Omdat het nader rapport van de regering nog niet is verschenen, is dit advies nog niet openbaar.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1. Inleiding.

⁸ Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming van misbruik van lege entiteiten voor belastingdoeleinden en tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU, (COM(2021) 565), 22 december 2021.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, bijlage: Commissie doorstroomvennootschappen (commissie Ter Haar) «Op weg naar acceptabele doorstroom».

¹⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 31 477, nr. 64.

¹¹ 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).

De Afdeling merkt op dat de verhouding tussen het voorgestelde verbod op het aanbieden van doorstroomvennootschappen en enige andere voorstellen en onderzoeken niet duidelijk is. In verband daarmee is de memorie van toelichting aangevuld. Daarnaast is onderstaande van belang in reactie op de opmerkingen van de Afdeling.

Het Unshell-voorstel van de Europese Commissie is gericht op de fiscale behandeling van doorstroomvennootschappen die niet voldoen aan minimale substance-eisen in de Europese Unie. Het verbod in dit wetsvoorstel ziet op het aanbieden van een eigen doorstroomvennootschap aan cliënten. Er hoeft dan in het geheel geen sprake te zijn van *substance* in de lidstaat. Het voorgestelde verbod staat dus los van het Unshell-voorstel.

Het voorgestelde verbod is reeds in 2020 aangekondigd en strekt niet tot opvolging van de aanbevelingen in het rapport van de Commissie doorstroomvennootschappen. 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.

De voorgestelde maatregelen houden evenmin verband met het onderzoek naar de toekomst van de trustsector. Zij waren al aangekondigd voordat dit onderzoek startte en geven mede uitvoering aan de motie-Omtzigt en Van Weyenberg.¹²

3. Vormgeving speedmaatregel

Met dit wetsvoorstel wordt, in aanvulling op de Europese sanctiemaatregelen, een algemeen verbod ingevoerd om trustdiensten te verlenen aan cliënten die woonachtig of gevestigd zijn in Rusland of Wit-Rusland of aan cliënten met een uiteindelijk belanghebbende aldaar. Gelet op het regime in deze landen is volgens de regering de kans reëel dat het gaat om personen of ondernemingen die profiteren van het regime. De regering acht de integriteitsrisico's daarbij «onverantwoord en onbeheersbaar».¹³

De Afdeling merkt op dat het verbod ook de trustdienstverlening raakt aan Unieburgers die woonachtig of gevestigd zijn in Rusland of Wit-Rusland, en in de EU gevestigde cliënten met een uiteindelijk belanghebbende aldaar. Dit roept de vraag op of het verbod proportioneel is ten aanzien van Unieburgers die hier mogelijk door worden getroffen.¹⁴ In dit licht rijst ook de vraag in hoeverre een minder vergaande vormgeving is overwogen. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. In het nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met een speedmaatregel om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de

¹² Kamerstukken II 2018/19, 34 566, nr. 11.

¹³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5. Dienstverlening aan Russische en Wit-Russische cliënten.

¹⁴ Mede in het licht van het vrij dienstenverkeer zoals opgenomen in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Republiek Belarus te verbieden heb ik reeds gereageerd op dit onderdeel van het advies van de Afdeling.¹⁵

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 080, nr. 4.