

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Financiën
Mevrouw S.A.M. Kaag MA, MPhil
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR2224/2022-U025

Uw referentie

Datum 21 maart 2022
Betreft Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitsrisico's te verbieden

Geachte mevrouw Kaag,

Op 17 maart 2022 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd de *Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitsrisico's te verbieden* (Spoedwet Trustkantoren).

De aanleiding voor het wetsvoorstel is de inval van de Russische Federatie in Oekraïne en de ernstige schending van het internationaal recht. De Europese Unie besloot daarop individuele en financiële sancties op te leggen. Deze sancties moeten geldstromen beperken uit de Russische Federatie in de Europese Unie.¹ Dit wetsvoorstel verbiedt de dienstverlening door Nederlandse trustkantoren ten behoeve van zulke geldstromen.

Het kabinet wil wettelijk borgen dat omvangrijke Russische geldstromen niet door Nederlandse dienstverleners worden ondersteund. Het kabinet acht het daarom wenselijk om trustdiensten aan Russische cliënten te verbieden. Trustdiensten zijn per definitie zakelijke diensten zoals 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 zakelijke dienstverlening aan partijen gevestigd in Rusland of met een uiteindelijk belanghebbende in Rusland acht het kabinet niet wenselijk. Dit verbod wordt geïmplementeerd met een wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?

¹ ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en

2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het verbod voor trustkantoren om diensten te verlenen aan cliënten uit de Russische Federatie worden toegelicht met verwijzing naar de inval in Oekraïne en de ernstige schending van het internationaal recht. Na deze inval besloot de Europese Unie onder andere individuele en financiële sancties op te leggen. Deze sancties beperken de geldstromen uit de Russische Federatie in de Europese Unie.

Een deel van de financiële 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. De toelichting vermeldt dat dit een belangrijk signaal is, maar dat daarnaast ook wettelijk geborgd moet worden dat omvangrijke Russische geldstromen niet door Nederlandse dienstverleners worden ondersteund. Daarvoor is het wenselijk om trustdiensten aan Russische cliënten te verbieden. Het college merkt daarbij op dat de effectiviteit van dit verbod afhangt van de mate waarin toezicht en handhaving van het verbod het verplaatsen van de werkzaamheden naar illegale, niet-vergunde dienstverleners tegengaan.

Het college heeft geen opmerkingen bij de nut en noodzaak van het voorgestelde verbod.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat uitgebreid in op verschillende maatregelen die financiële stromen met de Russische staat en Russische bedrijven stoppen. Het meest effectief is om de betrokken (rechts)personen en (rechts)personen onder individuele sancties te plaatsen. De Europese Unie heeft deze maatregel gericht ingezet door (rechts)personen op de sanctielijst te plaatsen. Daardoor worden al hun tegoeden in de Europese Unie bevroren en mag niemand in de Europese Unie meer met hen zaken doen. Daarnaast zijn er 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 een limiet instellen voor Russen voor het storten van tegoeden op rekeningen bij Europese banken. Naast deze maatregelen is bezien of aanvullende nationale regels mogelijk zijn om geldstromen van en naar de Russische Federatie te beperken. Rusland investeert jaarlijks ongeveer 27 miljard euro in Nederland, waarvan 20 miljard euro geen directe economische activiteiten betreffen. 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. Met het verbieden van de dienstverlening aan deze instellingen verdwijnen de betrokken rechtspersonen niet direct. Het wordt deze partijen wel moeilijker gemaakt. Zij moeten zelf de administratie en beheer van de rechtspersoon regelen of een andere dienstverlener vinden die een deel van de diensten, die niet kwalificeren als trustdiensten, overneemt.

Het verbieden van trustdiensten aan cliënten in Rusland is een van de maatregelen tegen Russische geldstromen door Nederland. Een deel van de bedrijven uit de Russische Federatie die hun geldstromen door Nederland laten lopen, wordt echter niet bediend door (vergunde) trustkantoren maar door illegale trustdienstverlening. Ook kunnen anderen trustdiensten verlenen, zoals advocaten, notarissen, belastingadviseurs en accountants. Het verbieden van trustdienstverlening door deze laatstgenoemde partijen is moeilijker omdat dit type diensten niet altijd verband houdt met zakelijke cliënten en vooral ook omdat er publieke belangen bij de dienstverlening kunnen zijn. Daarom strekt het verbod zich niet uit tot deze partijen.

Het college heeft geen opmerkingen bij de afweging van minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het voorstel houdt rekening met de werkbaarheid van het verbod. De samenloop van verschillende sancties die van toepassing zijn op complexe situaties, kan de naleving echter bemoeilijken.

Tegoeden van personen die op een sanctielijst van de EU staan, worden bevroren. Het gaat daarbij zowel om directe tegoeden als 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. Dit wetsvoorstel verbiedt trustdiensten om hun diensten te verlenen aan cliënten die zijn gevestigd in de Russische Federatie of Wit-Rusland en aan cliënten met een uiteindelijk belanghebbende die is gevestigd in de Russische Federatie of Wit-Rusland. Als niet-gesanctioneerde personen of ondernemingen uit de Russische Federatie of Wit-Rusland trustkantoren inschakelen, gaat het om zakelijke dienstverlening. Zulke dienstverlening is doorgaans fiscaal gedreven met daaraan gepaard gaande geldstromen. In het geval van de Russische Federatie en Wit-Rusland is de kans daarbij reëel dat het gaat om personen of ondernemingen die profiteren van de regimes in beide landen. In dat licht worden de integriteitsrisico's bij dienstverlening aan deze cliënten onverantwoord en onbeheersbaar geacht.

Het voorgestelde verbod op trustdiensten kan op gespannen voet staan met de Sanctiewet 1977 als een cliënt op een sanctielijst is geplaatst en zijn tegoeden zijn bevroren. Dan is dienstverlening alleen toegestaan met een ontheffing. De relatie wordt aangehouden en er wordt nog geen afscheid genomen van de cliënt. Daarmee blijft zicht op de gesanctioneerde persoon en het betrokken vermogen. Dat gaat niet goed samen met een verbod op het aangaan van een zakelijke relatie en dienstverlening aan cliënten gevestigd in de Russische Federatie of Wit-Rusland. Daarom wordt dit verbod niet van toepassing als de sanctieregel al van toepassing is op de cliënt, de doelvennootschap, de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende van de doelvennootschap.

De dienstverlening van trustkantoren en andere partijen die deze diensten verlenen, is erop gericht om tegoeden en zeggenschap over tegoeden onder te brengen bij andere jurisdicties. Het register uiteindelijk belanghebbenden kan niet in alle gevallen uitsluitel

geven over de toepasselijkheid van dit verbod. Combinaties van doorstroomvennootschappen, natuurlijke personen met meerdere nationaliteiten, rechtspersonen met vestigingen binnen en buiten de Russische Federatie kunnen onduidelijkheden scheppen over de toepasselijkheid van het verbod. Als de cliëntendossiers niet op orde zijn (zo is het gebleken uit het "Toezichtbeeld trustkantoren 2019" van DNB), kunnen onbedoeld niet betrokken (rechts)personen worden geraakt en kunnen onbedoeld wel betrokken (rechts)personen buiten beeld blijven. Sinds de inval in Oekraïne zijn reeds zes sanctiepakketten voor de financiële sector getroffen.² Voorlichting over de interpretatie van de toepassing van het verbod waar grensgevallen samenlopen, kan behulpzaam zijn bij de toepassing van dit verbod. De omvang van de regelgeving neemt snel toe. De regelgeving is uitzonderlijk en onverwacht. Dat maakt goede voorlichting om de regelgeving te kunnen naleven noodzakelijk. Zulke voorlichting betreft met name de interpretatie van de regelgeving over de toepasselijkheid van complexe situaties.

3.1 Het college adviseert om actieve ondersteuning te bieden bij het naleven van het geheel aan sanctiepakketten en verboden.

Deze ondersteuning kan ook zinvol zijn voor anderen dan de trustdienstverleners.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk bestaan uit het eenmalig doorlichten van cliëntendossiers. De regeldruk is berekend op eenmalig tussen € 241.920 en € 604.800 voor 140 trustkantoren. Het college stelt vast dat deze regeldruk afdoende in beeld is gebracht. Dit geldt echter niet voor de structurele regeldruk voor de trustkantoren. Deze zal afnemen doordat een deel van de diensten waarvoor verplichtingen gelden, nu wordt verboden. Deze gevolgen zijn nog niet gekwantificeerd. Het college merkt daarbij op dat deze afname door de betrokken trustkantoren niet als zodanig zal worden ervaren, omdat de afname voortvloeit uit een verbod op (een deel van) hun werkzaamheden. Gelet op het spoedeisende karakter van het voorstel en op het feit dat de afname naar verwachting gering zal zijn, heeft het college geen adviespunten met betrekking tot het in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk.

Dictum

Gelet op de bevindingen is het eindoordeel van ATR bij de Spoedwet trustkantoren:

Het voorstel indienen nadat met het adviespunt rekening is gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

² <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2022/de-sanctiepakketten-tegen-rusland-op-een-rij/>