

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 april 2022 en het nader rapport d.d. 13 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 april 2022, nr. 2022000778, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2022, nr. W06.22.0056/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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 integriteitrisico'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: 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

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

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.

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

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».

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.

tegengaan van belastingontwijking en belastingontduiking in Nederland en waren ze al in een gevorderd 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 spoedprocedure 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 is opgevolgd. Met dit nader rapport wordt alleen het spoedeisende onderdeel van het wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd. De andere onderdelen worden op korte termijn met een ander wetsvoorstel aan het parlement voorgelegd. In het nader rapport bij dat voorstel zal ik ook ingaan op de samenloopkwesities die de Afdeling noemt.

3. Vormgeving spoedmaatregel

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».¹¹

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

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

van Unieburgers die hier mogelijk door worden getroffen.¹² 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. De Afdeling stelt terecht de vraag of het verbod proportioneel is ten aanzien van Unieburgers die mogelijk worden getroffen door de maatregelen. Het verbod ziet op cliënten, doelvennootschappen, uiteindelijk belanghebbenden van cliënten en uiteindelijk belanghebbenden van doelvennootschappen die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in de Russische Federatie of de Republiek Belarus. Dit houdt in dat partijen die woonachtig zijn in de EU en de Russische of Wit-Russische nationaliteit hebben, niet geraakt worden door dit verbod. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is ervoor gekozen om in het voorstel een uitzondering op te nemen voor personen die woonachtig zijn in de Russische Federatie of de Republiek Belarus en de nationaliteit of een verblijfsvergunning hebben van een lidstaat van de EU, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Een dergelijke uitzondering is in lijn met de ingestelde sancties door de Europese Unie, waarbij ook uitzonderingen zijn gemaakt voor Unieburgers.

De Afdeling vraagt zich ook af in hoeverre een minder vergaande vormgeving is overwogen. Er zijn al verschillende Europese sanctiepakketten aangenomen die maatregelen bevatten om de geldstromen van en naar de Russische Federatie en de Republiek Belarus in te perken. Het verbieden van trustdiensten aan cliënten en uiteindelijk belanghebbenden in de Russische Federatie en de Republiek Belarus is een aanvulling op die maatregelen. Gezien de situatie in Oekraïne vindt het kabinet het van belang om te voorkomen dat Nederlandse bedrijven betrokken zijn bij internationale structuren die geldstromen faciliteren van personen of ondernemingen uit de Russische Federatie of de Republiek Belarus. De partijen die opdracht geven tot het opzetten en het beheren van dergelijke structuren, zijn vaak vermogende personen. Er bestaat een reële kans dat zij profiteren van het regime in de Russische Federatie of de Republiek Belarus. Het kabinet acht het in dat licht noodzakelijk dat Nederlandse trustkantoren hun dienstverlening aan partijen in de Russische Federatie en de Republiek Belarus staken en ziet geen geschikte lichtere maatregel om dit doel te bereiken.

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*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting aan te vullen naar aanleiding van de uitvoerings- en handhavingstoets van DNB. In de paragraaf over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel wordt ingegaan op de uitvoeringsaspecten waar DNB op wijst, zoals de capaciteitsbelasting als gevolg van de invoering van het verbod. Verder zijn op suggestie van DNB enkele passages in de toelichting over de reikwijdte van het verbod verduidelijkt.

¹² Mede in het licht van het vrij dienstenverkeer zoals opgenomen in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

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