

Good practices

Fiscale integriteits-
risico's bij cliënten
van banken

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Waarom deze guidance?	5
1.2	Leeswijzer	6
2	Wettelijke context en reikwijdte	7
2.1	Reikwijdte fiscale integriteitsrisico's	7
2.2	Hoe passen deze good practices binnen de internationale wet- en regelgeving?	7
2.3	Nederlands wettelijk kader	8
2.4	Reikwijdte van de guidance	10
2.5	Proces onderzoek fiscale integriteitsrisico's	11
3	Scan cliëntenportefeuille	12
3.1	Risicogebaseerde benadering in de bestaande cliëntenportefeuille	12
4	Integrity risk appetite	16
4.1	Waarom is een integrity risk appetite noodzakelijk?	18
5	Onderzoek naar de individuele cliënt	20
5.1	Nader onderzoek fiscale integriteitsrisico's	21
5.1.1	Structuur en betrokken landen	23
5.1.2	Activiteiten van de client	24
5.1.3	Transacties	25
5.2	Beoordeling van de geïdentificeerde risico's	27
6	Transactiemonitoring en training	29

1 Inleiding

1.1 Waarom deze guidance?

De Panama Papers, Paradise Papers en andere dataleaks hebben publiekelijk blootgelegd dat personen en bedrijven wereldwijd financiële constructies gebruiken die hun zichtbaarheid voor overheidsinstanties (zoals de Belastingdienst) belemmeren. Financiële instellingen willen voorkomen dat zij door hun dienstverlening betrokken raken bij belastingontduiking. Dit brengt met zich dat zij actief moeten onderzoeken of deze risico's zich kunnen voordoen bij hun cliënten en dat zij waar nodig adequate maatregelen nemen. Ook roept belastingontwijking in de huidige tijd steeds meer vragen op. De maatschappelijke tolerantie hiervoor neemt af en internationale ontwikkelingen leiden tot aangescherpte regelgeving om belastingontwijking in te perken. Op overheden, bedrijven en toezichthouders wordt een beroep gedaan om hier effectief invulling aan te geven.

Financiële instellingen, waaronder banken, spelen als poortwachter van het Nederlandse financiële systeem een belangrijke rol bij het tegengaan van belastingontduiking¹ en -ontwijking². Banken zijn wettelijk verplicht maatregelen te nemen om een integere bedrijfsvoering te waarborgen en betrokkenheid te voorkomen bij financieel-economische criminaliteit, waaronder witwassen samenhangend met belastingontduiking. Als gevolg hiervan zullen banken de verschillende (fiscale) motieven van hun cliënten voor de af te nemen

bancaire diensten moeten onderzoeken, om te bepalen of er voor de bank sprake is van risico's op belastingontduiking. Onderzoekt een bank dat niet of onvoldoende, dan kan het zijn dat een bank ongewild belastingontduiking en daarmee het witwassen van geld faciliteert.

Financiële instellingen beogen bij hun dienstverlening aan klanten hun reputatie en het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector te waarborgen. Banken willen als gevolg hiervan tevens inzicht krijgen in eventuele risico's op belastingontwijking bij hun klanten. Belastingontwijking is niet illegaal, maar de schadelijke effecten ervan kunnen wel degelijk de reputatie van een bank en het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector aantasten. Het is daarom ook van belang dat banken voor risico's op belastingontwijking een eigen risk appetite bepalen, die ook aansluit bij de belangen van al haar stakeholders. Tevens is het voor een bank van belang om te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van ontwijking of dat feitelijk sprake is van ontduiking. Ook om die reden zou een bank alert moeten zijn op het risico op belastingontwijking.

Met deze guidance biedt DNB uw bank handvatten hoe u een praktische invulling kunt geven aan de beheersing van risico's samenhangend met belastingontwijking en -ontduiking, ter waarborging van een integere en beheerste bedrijfsvoering. Belastingontwijking en belastingontduiking worden

¹ Artikel 3:10, eerste lid, sub b Wft

² Artikel 3:10, eerste lid, sub c Wft

6 verder in deze guidance overigens samen aangeduid als fiscale integriteitsrisico's.

Deze guidance laat aan de hand van good practices zien hoe u als bank uw interne processen en maatregelen zoals de Systematische Integriteitsrisicoanalyse (SIRA), het cliëntenonderzoek en de transactiemonitoring, zo kunt inrichten dat u hiermee de fiscale integriteitsrisico's verbonden aan cliënten beter kunt identificeren en beheersen. De in dit document opgenomen aandachtspunten en voorbeelden gelden als aanvulling op geldende wet- en regelgeving en eerder uitgebrachte leidraden over dit onderwerp, zoals:

- DNB Leidraad Wwft en SW, versie 3.0; april 2015³
- Guidance post-event transactiemonitoringsproces bij banken⁴;
- De integriteitsrisicoanalyse: 'meer waar dat moet minder waar dat kan'.⁵
- Q&A Beoordeling Ongoing Due Diligence Proces (WWFT en SW) van december 2013⁶, en
- Good practice Integrity Risk appetite⁷

Deze good practices zien specifiek op fiscale integriteitsrisico's bij cliënten van de bank. Mogelijke fiscale integriteitsrisico's ten aanzien van het eigen handelen van de bank vallen buiten de reikwijdte van deze good practices. Anti-witwaswetgeving is al meer dan een decennium van kracht.

Het onderzoek naar risico op belastingontduiking bij cliënten, als verschijningsvorm van witwassen, is voor banken dus niet een nieuwe of aanvullende (wettelijke) verplichting. Deze verplichting alsook het toezicht hierop is *principle based*. Dat wil zeggen dat de praktische invulling hiervan niet in detail voorgeschreven is door wet- en regelgeving of door de toezichthouder. Als bank maakt u uw eigen keuzes over de precieze invulling. De toezichthouder beoordeelt het resultaat.

1.2 Leeswijzer

Voor deze guidance heeft DNB gebruik gemaakt van de belangrijkste bevindingen van het in 2017 uitgevoerde thema-onderzoek 'Agressieve belastingplanning en klantanonimiteit'. In de good practice is beschreven hoe problemen in de praktijk kunnen worden aangepakt, welke oplossingen kunnen worden bedacht en hoe de werkwijze nog verbeterd kan worden. De good practices leveren u zodoende voorbeelden hoe uw bank fiscale integriteitsrisico's kan identificeren in uw cliëntenportefeuille en hoe zich dit verhoudt tot uw *Integrity risk appetite*. Daarnaast laten de good practises zien wat deze uitkomsten betekenen voor het onderzoek naar individuele cliënten met verhoogde risico's en hun transacties.

3 www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-212353.pdf

4 www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236416.pdf

5 www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-234068.pdf

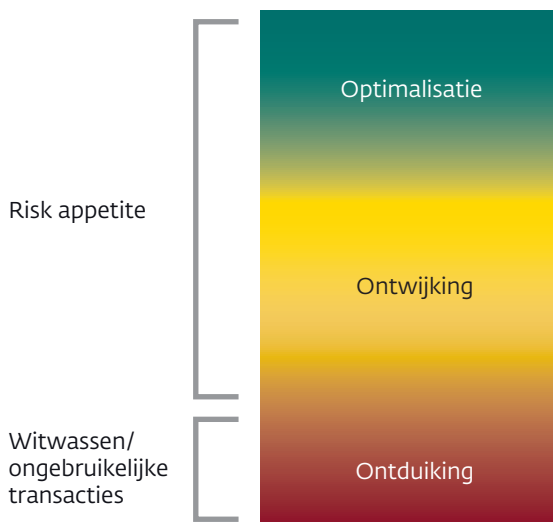
6 <https://www.toezicht.dnb.nl/3/50-229616.jsp>

7 www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf

2 Wettelijke context en reikwijdte

2.1 Reikwijdte fiscale integriteitsrisico's

Figuur 1 Schematische weergave van fiscale motieven en de verbonden integriteitsrisico's



Uit de afbeelding hierboven wordt duidelijk dat er verschillende vormen van fiscale motieven bij cliënten bestaan, waaraan fiscale integriteitsrisico's verbonden kunnen zijn. Een bank zal de fiscale motieven van een cliënt moeten onderzoeken om allereerst te voorkomen dat de bank mogelijk betrokken raakt bij belastingontduiking. Vervolgens zal de bank moeten onderzoeken of zij de fiscale integriteitsrisico's van de cliënt in geval van belastingontwijking acceptabel vindt. Indien de bank heeft vastgesteld dat er geen sprake is van

belastingontwijking of -ontduiking, maar het onderzoek duidt op belastingoptimalisatie zullen de risico's in de regel beperkt zijn. Dit onderzoek naar de (fiscale) motieven betekent niet direct dat de bank alle fiscale gevolgen van de structuur van elke cliënt volledig moet doorgronden. De bank moet zich er in voldoende mate van overtuigen dat de fiscale integriteitsrisico's van de cliënten, en de verbonden transacties, voor haar inzichtelijk en acceptabel zijn.

2.2 Hoe passen deze good practices binnen de internationale wet- en regelgeving?

Fiscale integriteitsrisico's kunnen zich bij uitstek voordoen bij grensoverschrijdende transacties en cliënten met een complexe internationale bedrijfsstructuur. Vandaar dat internationale organisaties zoals de G20, OECD en FATF hebben vastgesteld dat een effectieve bestrijding van belastingontduiking en belastingontwijking gebaat is bij internationale maatregelen en uitgangspunten om ze vervolgens ook te implementeren in nationale wet- en regelgeving. Dit heeft onder meer geleid tot de Common Reporting Standard (CRS) en de Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)⁸ actiepunten door de OECD en de aanbevelingen door de FATF ten aanzien van fiscale integriteitsrisico's.⁹ Deze internationale regelgeving is tevens door de EU omgezet in relevante Europese wet- en regelgeving op dit terrein.

⁸ <http://www.oecd.org/tax/beps/>

⁹ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>

De Europese wet- en regelgeving is allereerst van belang voor banken omdat ze fiscale integriteitsrisico's ook expliciet benoemen als vorm van witwassen. In de Vierde Witwasrichtlijn staat onder meer: "Het is belangrijk er uitdrukkelijk de aandacht op te vestigen dat "fiscale misdrijven" die met directe en indirecte belastingen verband houden, onder de brede definitie van "criminele activiteit" in deze richtlijn vallen, in overeenstemming met de herziene FATF-aanbevelingen."¹⁰ Zo staat ook in de FATF Recommendations 2012 gedefinieerd dat belastingontduiking een gronddelict vormt voor witwassen.¹¹

De Europese wet- en regelgeving ten aanzien van het tegengaan van belastingontwijking is ook van belang voor banken indien hun cliënten van dergelijke structuren gebruik maken. Op basis van de herziene EU Directive on Administration Cooperation¹² (DAC 6), die in 2018 definitief is vastgesteld en vanaf 2020 in werking treedt, wordt van banken als intermediair verwacht dat zij grensoverschrijdende belastingstructuren van cliënten, die voldoen aan de in de Richtlijn vastgestelde wezenskenmerken, zullen melden aan de relevante belastingautoriteiten.¹³

2.3 Nederlands wettelijk kader

Banken zijn wettelijk verplicht maatregelen te nemen om hun integere bedrijfsvoering te waarborgen en betrokkenheid bij witwassen te voorkomen. Deze maatregelen behoren ook te zien op fiscale integriteitsrisico's. De wettelijke verplichtingen zijn opgenomen in de Wet op het financieel toezicht (Wft), het Besluit prudentiele regels Wft (Bpr) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Artikel 3:10 Wft stelt over de integere bedrijfsvoering dat:

- b) wordt tegengegaan dat de financiële onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden;
- c) wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad;
- d) wordt tegengegaan dat andere handelingen door de financiële onderneming of haar werknemers worden verricht die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt,

¹⁰ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

¹¹ FATF Recommendations 2012, p.114: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

¹² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en

¹³ DIRECTIVE 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0016&from=en>

dat hierdoor het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.

Aangezien de Wft en Bpr (integere bedrijfsvoering) en de Wwft een overeenkomstig doel beogen, kunnen de maatregelen die een bank neemt op grond van de Wft en de Wwft in grote mate worden geïntegreerd en kunt u als bank op een zelfde wijze invulling geven aan de vereisten van de Wft en Wwft. DNB verwijst hierbij onder meer naar de DNB Leidraad Wwft en SW¹⁴. Van belang is dat uw bank weet met wie zij zaken doet en waarvoor de zakelijke relatie gebruikt wordt. Als sprake is van onvoldoende transparantie met betrekking tot de structuren, geldstromen en/of fiscale motieven van een beoogde cliënt mag een bank de cliënt niet accepteren¹⁵. Er is dan sprake van een onacceptabel risico dat de bank betrokken raakt bij het faciliteren van belastingontduiking door de cliënt.

Om een adequaat inzicht te krijgen welke integriteitsrisico's bij cliënten van de bank zich kunnen voordoen, moet u als bank op grond van artikel 10 Bpr, en artikel 2b Wwft, allereerst zorgdragen voor een SIRA¹⁶. Integriteitsrisico's zijn daarbij gedefinieerd als het "gevaar voor aantasting van de reputatie of bestaande of toekomstige bedreiging van vermogen of resultaat van een financiële onderneming als gevolg van een ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift

is voorgeschreven". Daartoe behoren ook de fiscale integriteitsrisico's. Signaleert een bank naar aanleiding van deze analyse fiscale integriteitsrisico's, dan moet die bank hiervoor beleid formuleren, procedures instellen en adequate maatregelen treffen.

Op basis van de wettelijke vereisten omtrent het waarborgen van een integere en beheerste bedrijfsvoering wordt van banken tevens verwacht dat zij op basis van hun SIRA aangeven of zij bepaalde structuren (nog langer) acceptabel achten. De bank toetst hierbij de uitkomsten van de SIRA aan de eigen *integrity risk appetite*¹⁷.

Specifiek ten aanzien van de risico's op betrokkenheid bij witwassen bepaalt de Wwft dat een bank maatregelen neemt om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van de instelling.¹⁸ Verder bepaalt de Wwft dat een bank bij acceptatie onderzoek moet doen naar zijn cliënten en nadien doorlopende controle op de cliënten en hun transacties dient uit te voeren. Banken kunnen door middel van het cliëntenonderzoek inzicht krijgen in de fiscale motieven van de cliënt en vaststellen of er sprake is van fiscale integriteitsrisico's. Daarbij dient de bank het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen, adequate maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt en verder moet

¹⁴ DNB Leidraad Wwft en SW, versie 3.0, april 2015: www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-212353.pdf

¹⁵ Artikel 5, eerste lid Wwft

¹⁶ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-234068.pdf

¹⁷ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf

¹⁸ Artikel 2b, eerste en tweede lid, Wwft

10

de bank een voortdurende controle uitoefenen.¹⁹ Op deze manier kunnen banken verzekeren dat de transacties die de cliënt uitvoert ook overeenkomen met de kennis die de bank heeft van de fiscale structuur van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden. Verder wordt van banken verwacht dat zij voldoende onderzoek doen wanneer cliënten hun (fiscale) structuur wijzigen naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving.

De Wft en Wwft schrijven een risico gebaseerde aanpak voor. De risico gebaseerde aanpak wil in dit verband zeggen dat uw bank haar onderzoek zal intensiveren naar mate de geïdentificeerde risico's hoger zijn. Dit moet door uw bank te allen tijde onderbouwd kunnen worden aan de hand van de SIRA. Verwacht wordt dat uw bank voldoende transparantie van de cliënt verkrijgt inzake haar structuur, geldstromen en fiscale motieven. Fiscale integriteitsrisico's die de bank hierbij identificeert, worden nader onderzocht en er wordt vastgesteld of deze passen binnen de risk appetite van de bank.

DNB realiseert zich dat door de omvangrijke hoeveelheid relaties voor bepaalde klantsegmenten, bijvoorbeeld bancaire dienstverlening aan particulieren of klein MKB bedrijf, dit ertoe leidt dat een onderzoek naar de fiscale motieven niet voor alle cliënten op dezelfde wijze aan de orde is. Om op praktische (en risico gebaseerde) wijze invulling te geven aan haar cliëntenonderzoek, kan

een bank haar zakelijke relaties indelen op basis van een fiscaal risicoprofiel. Daarbij definieert de bank haar eigen indicatoren aan de hand van een aantal cliëntkenmerken, die kunnen duiden op verhoogde fiscale integriteitsrisico's, bijvoorbeeld complexiteit van de structuur, activiteiten van de cliënt, betrokken landen, type transacties, et cetera.

De screening van de cliëntenportefeuille kan uw bank aan de hand van deze indicatoren uitvoeren.

Ter waarborging van haar procedures en -maatregelen dient een bank zorg te dragen dat haar werknemers, voor zover relevant voor de uitoefening van hun taken, voldoende in staat zijn om fiscale integriteitsrisico's te herkennen, te bepalen wat dit betekent voor het cliëntenonderzoek en periodiek training krijgen.

Dit moet hen in staat stellen het cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren, fiscale integriteitsrisico's hierbij te duiden en eventueel hieraan verbonden ongebruikelijke transacties te herkennen en te melden.

2.4 Reikwijdte van de guidance

Deze guidance is van toepassing op:

- In Nederland gevestigde banken zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 1 van de Wwft
- Bijkantoren van buitenlandse banken die in Nederland zijn gevestigd zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 1 van de Wwft

¹⁹ Artikel 3, lid 2, sub b, c, en d Wwft

- Internationaal opererende banken zoals bedoeld in artikel 2, lid 1 van de Wwft. Dat wil zeggen dat wanneer deze banken bijkantoren of dochtermaatschappijen hebben in een staat die geen EU/EER lidstaat is, dit betreffende bijkantoor of dochtermaatschappij zijn of haar cliëntenonderzoek zo moet inrichten dat dit gelijkwaardig is aan de eisen die de Wwft stelt.
- Internationaal opererende banken zoals bedoeld in artikel 2, lid 1 van de Wwft. Dat wil zeggen dat deze banken op groepsniveau geldende gedragslijnen en procedures toepassen, die vervolgens door de bijkantoren of dochtermaatschappijen in een lidstaat op effectieve wijze ten uitvoer worden gelegd.²⁰

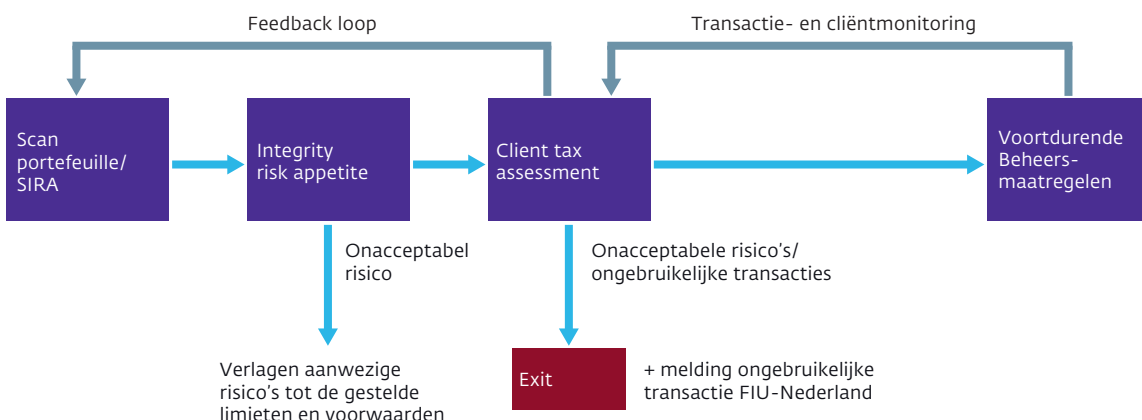
2.5 Proces onderzoek fiscale integriteitsrisico's

11

Hieronder is schematisch het proces weergegeven dat banken doorlopen bij de voortdurende beoordeling van fiscale integriteitsrisico's bij haar cliënten.

In de hierna volgende hoofdstukken geeft DNB een aantal good practices hoe banken deze processtappen in hun bedrijfsvoering hebben vormgegeven. Bij ieder van deze voorbeelden leest u een korte toelichting waarom DNB dit een good practice vindt.

Figuur 2 Proces onderzoek fiscale integriteitsrisico's



²⁰ Zie ook de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012

3 Scan cliëntenportefeuille

12

3.1 Risicogebaseerde benadering in de bestaande cliëntenportefeuille

In dit hoofdstuk geven we good practices van banken die, als onderdeel van hun SIRA-proces, een scan hebben gemaakt van de inherente fiscale integriteitsrisico's in hun cliëntenportefeuille.

De uitkomsten van deze scan hebben de banken gebruikt om vervolgens een impactanalyse te maken van de fiscale integriteitsrisico's binnen (de verschillende delen van) de cliëntenportefeuille. Deze impactanalyse maakt voor de bank duidelijk voor welke cliënten en transacties nader onderzoek nodig is, en waar niet.

Good practice: Scan de cliëntenportefeuille op fiscale integriteitsrisico's

Een bank voert periodiek een scan uit op de gehele cliëntenportefeuille om een inschatting te maken van de cliëntgroepen aan wie inherent verhoogde fiscale integriteitsrisico's zijn verbonden. Voor deze scan heeft de bank een serie fiscale risico-indicatoren gedefinieerd aan de hand van cliëntkenmerken, zoals de complexiteit van de structuur, de activiteiten van de cliënt, de betrokken landen, de betrokken banken, de leveringskanalen en de transacties.

- Complexiteit van de structuur

De bank heeft de volgende fiscale risico-indicatoren vastgesteld voor de structuur van de cliënt:

- meerdere lagen in de eigendomsstructuur van de cliënt
- eigendomsstructuur bevat entiteiten in offshore jurisdicties
- aanwezigheid van een doelvennootschap
- aanwezigheid van special purpose vehicles (SPV's)
- aanwezigheid van een trust
- buitenlandse rechtspersonen, waaronder foundations, trusts, LLP's
- aanwezigheid van een stichting administratiekantoor (STAK)
- aanwezigheid van een commanditaire vennootschap (CV)
- aanwezigheid van beleggings- en fondsstructuren
- (recente) gewijzigde eigendomsstructuur van de cliënt

Ook heeft de bank indicatoren gedefinieerd die wijzen op onacceptabele risico's bij een cliënt(groep), voor de structuurindicatoren zijn dit:

- de aanwezigheid van nominee shareholders in de structuur
- de aanwezigheid van bearer shares in de structuur

Op een soortgelijke wijze heeft de bank risico-indicatoren ontwikkeld voor de activiteiten van de cliënt, de betrokken landen, leveringskanalen, betrokken banken en de transacties van de cliënten. Hierbij geldt voor de bank dat wanneer er een combinatie van risico-indicatoren van toepassing is op een cliënt(groep), dit in de regel leidt tot een hogere risicobeoordeling.

- Type activiteiten van de cliënt en groep

De bank heeft tevens risico-indicatoren ontwikkeld aan de hand van bepaalde sectoren waaraan mogelijk verhoogde (fiscale) integriteitsrisico's zijn verbonden, zoals handel, grondstoffen, olie en gas, transport, medicijnen, sport, vastgoed, exploitatie van intellectueel eigendom en adviesdienstverlening. Deze risico-indicatoren zijn van toepassing op de activiteiten van de cliënt én op de groep waartoe deze behoort.

- Betrokken landen

De bank heeft risico-indicatoren vastgesteld aan de hand van de betrokken landen en jurisdicties. Dit zijn de jurisdictie waarin de cliënt is gevestigd, de fiscale vestigingsplaats van de cliënt, de landen waar de groep operationeel actief is en de jurisdicties waarin de betrokken (houdster)vennootschappen zijn gevestigd. Ook betreft dit de landen waar de UBO's zijn gevestigd.

Verder selecteert de bank op landen waar de ondernemingen zijn gevestigd waarmee de cliënt met enige regelmaat transacties verricht. Van belang is daarbij het uitgangspunt dat financiële transacties met landen met lage belastingtarieven en/of lage transparantie fiscaal gedreven kunnen zijn (offshore jurisdicties). Activiteiten in offshore jurisdicties (en/of in combinatie met UBO's uit hoog risicolanden) wijzen in de regel op verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

- Leveringskanalen

De bank stelt risico-indicatoren vast aan de hand van de leveringskanalen van cliënten. De bank heeft een lijst opgesteld met trustkantoren en bepaalde belastingadviseurs, die cliënten bij de bank hebben aangebracht of vertegenwoordigd als dienstverlener of feeder, die een verhoogd risico vormen. Internationale publicaties over witwassen laten zien dat niet-integere adviseurs vaak eenzelfde structuur en/of transactie opzetten voor verschillende cliënten. Door de hele cliëntenportefeuille te screenen op betrokkenheid van deze adviseurs, krijgt de bank inzicht in fiscale integriteitsrisico's die mogelijk wijder verspreid in de cliëntenportefeuille aanwezig zijn.

- Betrokken banken

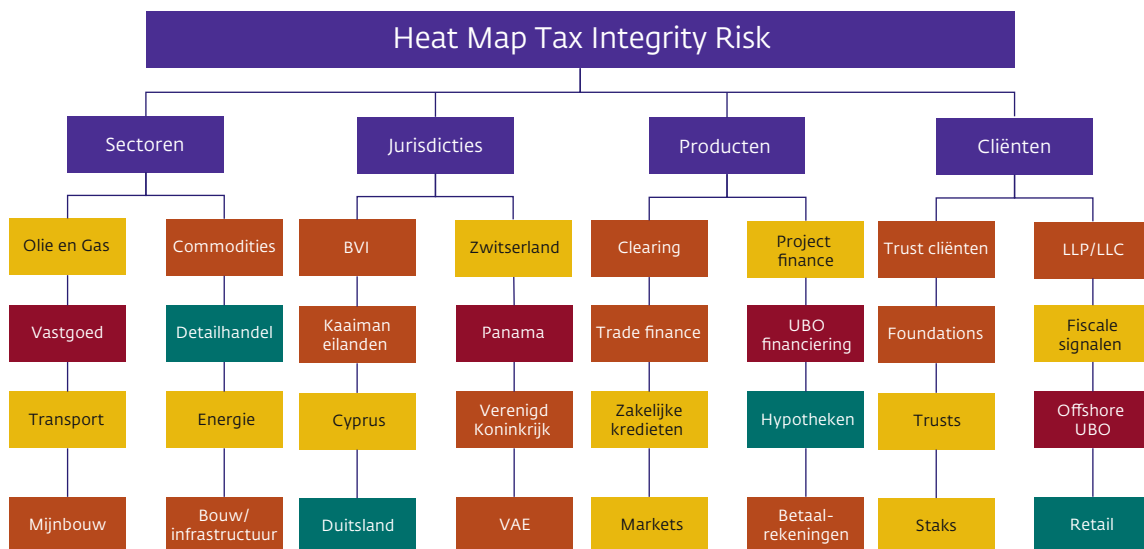
De bank stelt ook risico-indicatoren vast op basis van de betrokken banken. De betrokken banken zijn geselecteerd aan de hand van de (buitenlandse) bankrekeningen van de cliënt of de bankrekeningen van de belangrijkste wederpartijen bij transacties. Betrokken banken gevestigd in landen met een (voormalig) bankgeheim, zoals Monaco, Liechtenstein en Zwitserland duiden op verhoogde risico's. Ook buitenlandse branches (van banken) in landen met verhoogde AML-risico's, zoals landen in het Midden-Oosten of uit de voormalig Sovjet-Unie, heeft de bank als risico-indicator aangemerkt.

- Publieke bronnen raadplegen en interne signalen

De bank maakt ook gebruik van de in het cliëntdossier al aanwezige informatie, waaronder onderzoek in openbare bronnen (Open source intelligence). Hiermee kan de bank (geautomatiseerd) controleren of de cliënt in verband wordt gebracht met belastingontwijking en/of belastingontduiking. Dit betreft ook de screeningsresultaten van overige cliëntgegevens, zoals naam van de vennootschap, vestigingsadres, UBO's, vertegenwoordigers, etc. in openbare databases zoals de Panama Papers en Paradise Papers databases. Ook kan de bank relevante interne aanwezige informatie over de cliënt gebruiken als aanvullende indicatoren, in de vorm van ontvangen signalen, incidenten, vragen van andere banken en vragen van Belastingdienst of opsporingsautoriteiten.

14 Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de scan gebaseerd is op kennis van de sectoren, cliëntkenmerken en de aanwezigheid van fiscale risico-indicatoren. Zodoende verkrijgt de bank een onderbouwde risico-inschatting van de fiscale integriteitsrisico's binnen haar cliëntenportefeuille.

Figuur 3 Heatmap



(De gekozen waarden in dit voorbeeld zijn fictief ter ondersteuning van de vormgeving van de heatmap)

Good practice: Impactanalyse

Een bank heeft de uitkomsten van de scan vertaald naar een impactanalyse, die weergeeft in welke sectoren, producten en cliëntgroepen de fiscale integriteitsrisico's voor de bank het grootst zijn. Daarnaast heeft de bank aangegeven welke jurisdicties zij als verhoogd risico ziet. De bank heeft hierbij de uitkomsten van de scan ook geverifieerd aan de hand van de kennis die accountmanagers en compliance hebben van een bepaalde sector. Om de impactanalyse inzichtelijk en begrijpelijk te maken heeft de bank een heat map gemaakt van haar verschillende business lines en de verschillende sectoren waarin zij actief is. Deze heat map geeft de bank inzicht in de kans dat fiscale integriteitsrisico's zich materialiseren binnen een sector of cliëntgroep en op hoeveel cliënten dit risico van toepassing is.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank naast het verzamelen en analyseren van de relevante data de uitkomsten van de impactanalyse ook heeft gevisualiseerd in de vorm van een heatmap. De heatmap geeft inzicht in de cliëntgroepen waar de concentratie van fiscale integriteitsrisico's voor de bank verhoogd is. Het bestuur kan vervolgens bepalen of deze risico's passen binnen de vastgestelde integrity risk appetite en kan, op basis van dezelfde heatmap, richting geven aan de bank voor welke sectoren en cliënten verdere risicomitigerende maatregelen noodzakelijk zijn.

De bank heeft in deze heatmap aan de hand van haar risico-indicatoren en de uitkomsten van de impactanalyse de voor haar relevante risicogebieden bepaald. De (bruto) risico-inschatting per sector, jurisdictie, product, etc. zal voor elke bank verschillen, dit hangt af van de klantpopulatie in een bepaald segment of sector. Ter illustratie: Een bank met een vastgoedportefeuille die voornamelijk bestaat uit cliënten die zich bezig houden met vastgoedontwikkeling met complexe offshore financieringsconstructies zal in de regel leiden tot een hoger bruto risico. Bij een bank met voornamelijk cliënten die actief zijn in de verhuur van (bestaand) Nederlands vastgoed waarbij evt. financiering uitsluitend afkomstig is van een Nederlandse B.V. zal in verhouding leiden tot een lagere inschatting van het fiscale risico.

4 Integrity risk appetite

16

In dit hoofdstuk geven we good practices hoe banken een Integrity risk appetite hebben opgesteld, gericht op fiscale integriteitsrisico's. Deze good practices sluiten aan bij de *Good practice integrity risk appetite*, die DNB in 2017 heeft gepubliceerd. Dit document bevat een methodologie en algemene uitgangspunten die u kunt gebruiken om een integrity risk appetite vorm te geven. Waar de scan en de impactanalyse uw bank inzicht geven in de fiscale integriteitsrisico's in de cliëntenportefeuille, geeft de Integrity risk appetite aan waar de grenzen liggen voor de risico's die uw bank accepteert.

Good practice: Tax Integrity Risk appetite: Verantwoordelijkheid van het bestuur

Bij een bank heeft het bestuur de eindverantwoordelijkheid op zich genomen voor het risicoprofiel van de bank en daarmee de integrity risk appetite. Het bestuur maakt dan ook de gewogen keuzes om bepaalde risico's wel of niet te accepteren, te vermijden of te beheersen. In de praktijk leidt dit tot de volgende verantwoordelijkheden voor het bestuur²¹:

- Zorgen voor congruentie tussen de integrity risk appetite en de strategische doelstellingen van de bank op korte en (midden) lange termijn.
- Zorgen voor een goede implementatie van de integrity risk appetite binnen de gehele organisatie, en heldere interne en externe communicatie over de integrity risk appetite.

- Het bestuur rapporteert (onder meer richting de RvC) over de effectiviteit van de integrity risk appetite. Dit geeft inzicht in hoe de vastgestelde risico's zich verhouden tot de risicolimieten, in hoeveel gevallen (binnen een vastgestelde periode) buiten de risk appetite werd gehandeld en hoe is opgetreden in de situaties die buiten de risk appetite vielen.

Om alle relevante stakeholders op de hoogte te stellen van de Tax Integrity risk appetite, kan de bank deze publiceren op bijvoorbeeld haar website. Het bestuur geeft hiermee transparantie over haar eigen strategie en risk appetite.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het bestuur van de bank de *Integrity risk appetite* als haar verantwoordelijkheid beschouwt. Het bestuur borgt hiermee dat de integriteitsaspecten voldoende worden meegenomen bij het vormgeven van de visie en strategie van de bank.

Good practice: Methodologie Tax Integrity Risk appetite

Een bank heeft een Tax integrity risk appetite vastgesteld volgens de methodologie die zij ook gebruikt voor bijvoorbeeld kredietrisico:

- De bank heeft beleid en procedures voor het opstellen en vastleggen van de Tax integrity risk appetite.
- De bank voert een periodieke review uit op de integrity risk appetite ten opzichte van het daadwerkelijke risicoprofiel van de bank (inclusief de onafhankelijke controle daarvan).

²¹ Zie ook Financial Stability Board- Thematic review on Corporate Governance, 28 April 2017, p.26.

- De bank draagt zorg voor het testen en monitoren van de effectiviteit van beheersingsmaatregelen en het effectueren van eventuele maatregelen wanneer er buiten de integrity risk appetite wordt geopereerd.
- De bank maakt een passend onderscheid tussen verschillende risk appetite-niveaus, bijv. bankbreed, per business line, per sector en per land.
- De bank stelt objectieve limieten per sub-sector of per land waar de bank actief is.
- De bank maakt onderscheid tussen limieten die gelden in normale tijden en in tijden van stress. In geval van bepaalde grote incidenten, zoals Panama Papers scherpt de bank limieten tijdelijk aan.
- De bank monitort de risicolimieten en toepassing van de voorwaarden op de verschillende sub-niveaus.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank in de *Integrity risk appetite* per activiteit, bedrijfsonderdeel en product heeft aangegeven welke risico's relevant zijn en welke risk appetite daarbij past. In de SIRA heeft de bank per cliëntgroep verschillende scenario's vastgesteld van structuren die wijzen op verhoogde fiscale integriteitsrisico's. Met de *Integrity risk appetite* als toetsingskader bepaalt de bank, aan de hand van vastgestelde key risk indicators (KRI's) en risicolimieten, in hoeverre de geïdentificeerde fiscale integriteitsrisico's acceptabel zijn en onder welke voorwaarden. Hieronder volgt een good practice van een bank die deze key risk indicators en risicolimieten verder heeft ingevuld.

Good practice: Key risk indicators en risicolimieten

Een bank heeft de *Integrity risk appetite* praktisch toepasbaar gemaakt door de vastgestelde risk appetite ten aanzien van fiscale integriteitsrisico's bij cliënten te vertalen naar key risk indicators (KRI's) en risicolimieten. De KRI's en risicolimieten zijn een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve elementen, die de bank in staat stellen om continu te toetsen of de bedrijfsvoering nog binnen de eigen *Integrity risk appetite* opereert. De uitkomsten stellen het bestuur ook in staat om gerichte en adequate maatregelen te nemen om de risico's te verminderen wanneer dit niet zo is.

De bank hanteert hierbij onder meer de volgende kwantitatieve risicolimiet: per sector heeft de bank een maximumpercentage vastgesteld van het aantal cliënten met verhoogde fiscale integriteitsrisico's (een of meerdere risico-indicatoren aanwezig) die de bank in haar cliëntenportefeuille wil hebben.

Ook heeft deze bank een aantal kwalitatieve KRI's geformuleerd, waaronder het benoemen van KRI's bij cliënten die niet acceptabel zijn voor de bank binnen de eigen risk appetite: bijv. offshore gevestigde cliënten in hoog-risicosectoren, of structuren met bearer shares of nominee shareholders, of back-to-back leningen.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank haar *Integrity risk appetite* meetbaar en praktisch toepasbaar heeft gemaakt. Hiermee kan het bestuur inzichtelijk maken welke risico's zij accepteert en de risico's verminderen wanneer dat nodig is. De bank en haar bestuur geven daarbij duidelijkheid richting haar medewerkers binnen welke (risico)grenzen zij wenst te opereren.

Hieronder is schematisch weergegeven hoe een bank haar *Integrity risk appetite* kan vormgeven door gebruik te maken van KRI's en tailormade voorwaarden per cliëntgroep.²²

4.1 Waarom is een integrity risk appetite noodzakelijk?

Een belangrijk onderdeel van uw risk management is dat uw bank doorlopend bewuste keuzes maakt over de (fiscale) integriteitsrisico's: welke risico's wilt u als bank accepteren en welke risico's moeten vermeden of verkleind worden door beheersmaatregelen te treffen. Deze keuzes kan

Figuur 4 Voorbeeld Tax Integrity Risk appetite

Clientgroep/ sector	Risk appetite	Risicolimieten en condities	KRI's onacceptabel risico
Vastgoed	Medium	Max. X% klanten met verhoogde fiscale integriteitsrisico's, en alleen acceptabel wanneer: geen offshore vennootschappen betrokken zijn en een externe fiscale opinie aanwezig is.	Offshore cliënten, bearer shares of nominee shareholders, of back-to-back leningen.
Transport	Laag	Max X% klanten met verhoogde fiscale integriteitsrisico's, en alleen acceptabel wanneer: geen offshore vennootschappen betrokken zijn en een externe fiscale opinie aanwezig is.	idem
Olie en gas	Laag	Max X% klanten met verhoogde fiscale integriteitsrisico's, en alleen acceptabel wanneer: er een externe fiscale opinie aanwezig is en de geldstromen lopen via landen waar de onderneming ook daadwerkelijke operationele activiteiten heeft.	idem
Commodities	Medium	Max X% klanten met verhoogde fiscale integriteitsrisico's, en alleen acceptabel wanneer de bank ook de trade finance transacties en documentatie verzorgt en er inzicht is in de belangrijkste geldstromen van de onderneming.	idem

²² De gekozen waardes en voorwaarden in dit model/voorbeeld zijn fictief ter ondersteuning voor de vormgeving van de integrity risk appetite.

uw bank het beste maken als u een passende *Integrity risk appetite* geformuleerd heeft.

Door de uitkomsten van de SIRA te toetsen aan uw *Integrity risk appetite*, bepaalt u continu of uw bank de risico's die uw bank heeft geïdentificeerd wil accepteren, beperken of vermijden, met naleving van wettelijke verplichtingen als minimale vereisten.

DNB realiseert zich dat uw bank in de praktijk in de cliëntenportefeuille verschillende vormen van fiscale integriteitsrisico's zal tegenkomen. Dit varieert van risico's op belastingontwijking tot belastingontduiking. Afhankelijk van de risico's zullen ook verschillende maatregelen noodzakelijk zijn.

In uw *integrity risk appetite* kunt u op voorhand expliciet maken welk type cliënten en structuren voor uw bank onacceptabel zijn. Dit kan zijn omdat uw bank niet betrokken wil raken bij de inherente fiscale integriteitsrisico's die aan deze cliënten en structuren verbonden zijn. Ook kan het zijn dat uw bank niet de fiscale expertise in huis heeft om dergelijke risico's adequaat te beoordelen, danwel dat uw bank niet bereid is om de hoge kosten te dragen die voor een adequate beheersing noodzakelijk zouden zijn. In dergelijke gevallen past u uw *integrity risk appetite* hierop aan.

In de praktijk zal vaak sprake zijn van een lerend proces: bijvoorbeeld door ontwikkelingen in relaties met klanten, veranderingen in fiscale wetgeving

of wijzigingen in de verwachtingen van externe stakeholders en/of de maatschappij. Op basis hiervan kunt u (de SIRA en) de *Integrity risk appetite* periodiek actualiseren. Verder krijgt uw bank door het onderzoek naar fiscale integriteitsrisico's van cliënten en hun transacties beter inzicht welke structuren kwetsbaar zijn voor misbruik. Deze kennis kan uw bank gebruiken om de risk appetite aan te scherpen en waar nodig te actualiseren (feedback loop).

Uw *integrity risk appetite* is ook van toepassing op geïdentificeerde risico's die niet zo zeer duiden op mogelijke belastingontduiking, maar wel op belastingontwijking. In uw risk appetite kunt u vastleggen tegen welke voorwaarden en binnen welke grenzen uw bank deze risico's accepteert. Uitgangspunt hierbij is dat een hoge risk appetite zal vragen om een hoge mate van beheersing en acceptatie door uw bank van de daaraan verbonden kosten. Ook kan uw *integrity risk appetite* voor fiscale integriteitsrisico's worden meegenomen in het *Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)*. In het SREP brengt DNB namelijk alle risico's, waaronder het reputatierisico²³, van een bank in kaart. Op basis daarvan wordt bepaald hoeveel kapitaal en liquiditeit een bank moet aanhouden. Een hoge risk appetite voor fiscale integriteitsrisico's kan derhalve ook leiden tot aanvullende prudentiële vereisten voor uw bank zoals extra kapitaalbuffers.

²³ Zie ook paragraaf 6.4.3. EBA Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP)

5 Onderzoek naar de individuele cliënt

20

Aan de hand van de scan van de portefeuille en de impactanalyse heeft de bank bepaald aan welke cliëntgroepen verhoogde risico's verbonden zijn. De Integrity Risk appetite geeft vervolgens aan of de omvang van het risico acceptabel is of dat er maatregelen genomen moeten worden om de risico's te verminderen. Voor individuele cliënten met verhoogde risico's zal nader onderzoek noodzakelijk zijn om vast te stellen of de ingeschatte risico's zich ook daadwerkelijk materialiseren. De bank krijgt hiermee ook direct feedback of de eigen risico-indicatoren naar behoren functioneren of dat verdere aanscherping noodzakelijk is.

In dit hoofdstuk volgen good practices voor het onderzoek naar fiscale integriteitsrisico's bij een individuele cliënt. Dit kan gaan om het onderzoek in het kader van de cliëntacceptatie of –review, of specifiek naar aanleiding van de SIRA-uitkomsten.

Good practice: Fiscaal risicoprofiel

Bij de beoordeling van een (nieuwe) cliënt stelt een bank standaard een fiscaal risicoprofiel vast of stelt zij het bestaande profiel bij. Als onderdeel van de procedure voegt de bank geautomatiseerd verschillende cliëntgegevens toe aan dit fiscaal risicoprofiel.

De accountmanager vult vervolgens de rest van het formulier in op basis van de informatie uit het cliëntdossier en de kennis over de cliënt, waarbij geen velden in het formulier leeggelaten kunnen worden. In het risicoprofiel wordt aandacht besteed aan een set relevante fiscale risico-indicatoren: activiteiten van de cliënt, structuur, transacties, betrokken landen, betrokken banken, leveringskanalen en de fiscale opinie.

Wanneer uit dit risicoprofiel voor de bank blijkt dat sprake is van een of meerdere fiscale risico-indicatoren, wordt de cliënt automatisch geëscaleerd naar Compliance (en de fiscale specialisten) voor een meer diepgaande analyse van de fiscale integriteitsrisico's. Aan de hand van de uitkomsten bepaalt de bank of dit risico acceptabel is.

DNB vindt dit een good practice, omdat deze bank ervoor gekozen heeft om de beheersing van fiscale integriteitsrisico's risicogebaseerd op te zetten. Dit betekent dat de bank op een structurele manier de wettelijk vereiste maatregelen toepast naar gelang de risico's van haar cliënten, producten en diensten of landen. Het raamwerk van de Wft en Wwft gaat ervan uit dat instellingen cliënten indelen in risicocategorieën, op basis van het onderscheid in aard en omvang van het risico. Om het fiscale risicoprofiel van een cliënt vast te kunnen stellen kan een bank gebruik maken van een zelfgekozen set met relevante fiscale risico-indicatoren (FRI's), waaraan de bank de cliënt toetst. Deze FRI's kunnen op onderdelen gelijk zijn aan de criteria die de bank gebruikt voor de scan van de cliëntenportefeuille.

5.1 Nader onderzoek fiscale integriteitsrisico's

Good practice: Stappenplan onderzoek fiscale integriteitsrisico's

Een bank heeft een eenvoudig vijf-stappenplan opgesteld om het onderzoek naar de fiscale integriteitsrisico's van individuele cliënten uit te voeren.

Stap 1: Verkrijg inzicht in alle relevante delen van de structuur

De bank verwacht een actuele structuurtekening van alle betrokken vennootschappen van de cliënt te ontvangen, inclusief een toelichting van de cliënt op de rol van deze vennootschappen. Deze kennis legt de bank vast door een structuurtekening met de actuele eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt op te nemen in het cliëntdossier met de daarbij horende toelichting. Verder onderbouwt de bank deze structuurtekening met een schematische weergave in het dossier van de relevante geldstromen tussen de betrokken vennootschappen (de *flow of funds*-tekening).

Stap 2: Onderbouw de structuur met een fiscale opinie

De bank vraagt aan de cliënt een actuele fiscale opinie ter onderbouwing van de gehele gekozen structuur. Internationaal opererende ondernemingen laten zich (in veel gevallen) voor hun ondernemingsstructuur bijstaan door belastingadviseurs. De cliënt is dan in de gelegenheid de fiscale opinie van haar adviseur(s) te overleggen aan de bank. De bank beoordeelt of de fiscale opinie betrekking heeft op de gehele structuur of dat slechts de fiscale motieven van een gedeelte van de structuur en/of geldstromen worden onderbouwd. In het laatste geval kan de bank de cliënt om aanvullende opinies vragen.

Stap 3: Toets de transacties aan de opzet van de structuur

De bank toetst vervolgens of de transacties van de cliënt overeenkomen met de verkregen kennis over de opzet van de structuur. Deze beoordeling maakt de bank aan de hand van de structuurtekening, de *flow of funds*-tekening, het (verwachte) transactieprofiel en de fiscale opinie. De bank betreft hierbij vervolgens relevante (interne) documentatie naar gelang de aard van de fiscale integriteitsrisico's van de cliënt en de relatie van de bank met de cliënt. Afhankelijk van de ernst en omvang van het risico beoordeelt de bank de volgende relevante documentatie: kredietinformatie, handelsfinancieringsdocumentatie, (geaudite) jaarrekeningen, accountantsrapporten, alertdossiers en transactiedocumentatie, rulings met belastingautoriteiten, CRS/FATCA-informatie, transfer pricing-analyses, country-by-country reports, overzicht effectieve belastingdruk van de groep/UBO's.

Stap 4: Beoordeling Open Source informatie

De bank maakt naast de informatie die zij ontvangt van de cliënt ook gebruik van informatie uit openbare bronnen. De bank screent de UBO's, zakelijke relaties, vennootschappen en wederpartijen in openbare bronnen op mogelijke informatie over niet-integer fiscaal handelen (Open source intelligence). Dit betreft ook de screeningsresultaten van cliëntgegevens, zoals naam van de vennootschap, vestigingsadres, UBO's, vertegenwoordigers, etc. in openbare databases zoals de Panama Papers en Paradise Papers databases. Ook neemt de bank relevante intern aanwezige informatie over de cliënt in de vorm van ontvangen signalen, incidenten, vragen van andere banken, vragen van Belastingdienst of opsporingsautoriteiten, mee in haar onderzoek. De bank legt vervolgens vast hoe zij deze informatie heeft meegewogen in haar risicobeoordeling.

Stap 5: Benchmark; toets aan soortgelijke gevallen

De bank vergelijkt in haar onderzoek de cliënt met eerdere cases, met verwante structuren, om zodoende risico's sneller te identificeren. Deze benchmark onderbouwt haar analyse verder en zorgt mogelijk ook voor sneller inzicht in de relevante risico's. Wanneer de bank in haar onderzoek een cliënt heeft geïdentificeerd met onacceptabele fiscale integriteitsrisico's gebruikt de bank deze kennis voor een herbeoordeling van soortgelijke cliënten in de portefeuille.

Tot slot stelt de bank dat het in bepaalde, duidelijk omschreven gevallen noodzakelijk is om nader inzicht te krijgen in (de omvang van) de daadwerkelijke belastingen die een cliënt betaalt. De bank vraagt in die situaties, ter nadere onderbouwing, de belastingaangifte op van afzonderlijke cliënten of van de gehele groep gelieerd aan de cliënt. De medewerking en de (fiscale) transparantie van de cliënt, en de groep waar de cliënt deel van uitmaakt, vormen een belangrijk onderdeel voor de bank in haar risicoanalyse.

De bank legt de resultaten van de onderzoekshandelingen uit het vijf-stappenplan vast in een onderbouwde risicobeoordeling van de individuele cliënt (*client tax assessment*).

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank het nadere onderzoek naar individuele cliënten in een overzichtelijk stappenplan heeft vormgegeven. Afhankelijk van de geconstateerde risico's zal de invulling van deze verschillende stappen weliswaar verschillen per cliënt, maar de bank geeft de medewerkers een duidelijk proces waarin is vastgelegd welke acties in het onderzoek de bank vereist.

Hieronder volgen good practices van een bank die hoog-risico factoren heeft benoemd die zij nader onderzoekt bij individuele cliënten. Deze hoog-risicofactoren zien op: a) de structuur en betrokken landen, b) de (operationele) activiteiten van de client en c) de transacties.

5.1.1 Structuur en betrokken landen

Good practice: Bepaal de (fiscale) hoog-risico jurisdicties

Ten behoeve van het vaststellen van de FRI's heeft een bank risicogebaseerd een landenlijst gemaakt met jurisdicties waaraan verhoogde fiscale integriteitsrisico's zijn verbonden. De bank neemt hierbij als uitgangspunt dat een land met een laag belastingtarief en/of uitgebreide vrijstellingen en/of een lage graad van transparantie of medewerking met internationale autoriteiten als hoog risico worden beschouwd. Deze uitgangspunten heeft de bank aangevuld met gepubliceerde landenlijsten, zoals bijvoorbeeld de IMF OFC-lijst²⁴, de OECD-lijst²⁵, de 'EU Black and Grey list tax havens' en de Financial Secrecy Index²⁶, Regeling laagbelastende staten en niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden²⁷, om tot haar eigen landenlijst te komen. Deze landenlijst wordt periodiek gereviewd door de bank. Voor de bank is niet alleen het land van (fiscale) vestiging van de cliënt, groep en UBO's van belang, ook landen waaruit (substantiële) geldstromen afkomstig zijn of naartoe gaan vanuit de cliënt worden getoetst door de bank. Ook hier geldt dat transacties van en naar landen met een laag belastingtarief en een lage mate van transparantie of medewerking wijzen op verhoogde risico's.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank voor een beoordeling van de structuur naast de gebruikte rechtsvormen ook de jurisdicties waarin activiteiten en/of geldstromen

plaatsvinden, meeneemt in haar onderzoek. Er is echter geen internationaal vastgestelde definitie van tax havens of offshore jurisdicties en gepubliceerde landenlijsten van internationale organisaties veranderen regelmatig. Ook als gevolg van veranderende trends in frequent gebruikte fiscale routes en fiscale wetgeving. Het is een good practice dat de bank op risicogebaseerde wijze, en onderbouwd met internationale publicaties, is gekomen tot een landenlijst.

23

Good practice: Scherp op structuren met verhoogde risico's

Voor het beoordelen van de structuur heeft de bank benoemd welke bedrijfsstructuren kenmerkend zijn voor verhoogde fiscale integriteitsrisico's. Indien sprake is van afscherming van eigendom, afgesplitste structuren of hybride structuren, heeft de bank vastgesteld dat dit in ieder geval leidt tot verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

Afscherming van eigendom

Hiervan is sprake bij een of meer van de volgende indicatoren:

- de aanwezigheid van nomineer shareholders
- de aanwezigheid van bearer shares
- enige andere structuur die inzicht in de eigendoms- en/of (feitelijke) zeggenschapsstructuur bemoeilijkt.

Afgesplitste structuren

Het afsplitsen van bepaalde bedrijfsonderdelen in aparte zusterstructuren kan duiden op fiscale risico's. De bank wenst in die gevallen trans-

24 Background Paper: Offshore Financial Centers, IMF, (2000)

25 Brief on the State of Play on the international tax transparency standards, OECD, September 2017

26 Financial Secrecy Index, Tax Justice Network (2018)

27 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-72064.html>

parantie te verkrijgen over de fiscale motieven en de mogelijke fiscale integriteitsrisico's. Zeker wanneer deze zusterstructuur offshore vennootschappen bevat en/of wanneer er sprake is van beperkt inzicht in, en controle op, de financiële administratie van de cliënt. Dergelijke Controlled Foreign Company (CFC) structuren wijzen op verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

Hybride structuren

Het gebruik van hybride entiteiten of (financiële) instrumenten kan eveneens duiden op fiscale motieven. Indien de structuur is opgezet met het oog op belastingontwijking wordt er gesproken van hybride mismatches. Bij deze hybride mismatch verschilt de fiscale kwalificatie (vanwege verschillen in de nationale belastingwetten) van een entiteit of geldverstrekking in de verschillende betrokken landen, hierdoor is mogelijk sprake van dubbele niet-heffing. De bank wenst inzicht te hebben of er bij haar cliënten sprake is van dergelijke mismatches en hoe de fiscale gevolgen passen binnen de risk appetite van de bank.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank kenmerkende elementen in de structuur van een cliënt heeft benoemd die kunnen duiden op verhoogde fiscale integriteitsrisico's. Dit betekent in de praktijk ook dat de bank niet alleen de (formele) zeggenschapsstructuur in kaart brengt, maar ook oog heeft voor andere (intragroep) entiteiten waarmee de cliënt transacties verricht en de fiscale integriteitsrisico's die hieraan verbonden zijn.

5.1.2 Activiteiten van de cliënt

Good practice: scherp op activiteiten cliënt en de groep

Een bank heeft in haar risicogebaseerde acceptatie- en reviewproces vastgelegd dat de activiteiten van (nieuwe) cliënten, en de groep waartoe zij behoren, helder in kaart gebracht moeten worden én dat in het cliëntdossier op begrijpelijke manier is vastgelegd welke economische functie de cliënt (binnen de groep) vervult. De bank onderbouwt deze beoordeling met relevante stukken zoals een jaarrekening, winst- en verliesrekening, en bedrijfsrapportages. Eventuele fiscale motieven die de cliënt met haar activiteiten beoogt, licht de bank onderbouwd toe. De bank vermeldt hierbij niet alleen de algemene (operationele) activiteiten van de groep, maar maakt ook duidelijk waar de producten die de cliënt afneemt van de bank voor worden gebruikt.

DNB vindt dit een good practice, omdat de bank eerst inzicht verkrijgt in de activiteiten van de cliënt en de groep waar deze toe behoort. Pas wanneer hier voldoende inzicht in bestaat kan een bank vervolgens ook de (fiscale) integriteitsrisico's van de cliënt beoordelen.

Good practice: Voorbeeld onacceptabele risico's omtrent de operationele activiteiten van de cliënt

Een bank levert diensten aan een cliënt die aangeeft operationeel actief te zijn in een sector met verhoogde (fiscale) integriteitsrisico's, zoals handel, grondstoffen, energie, transport, medicijnen, vastgoed, adviesdienstverlening. De bank heeft de inherent verhoogde fiscale risico's bij deze sectoren tevens benoemd in haar SIRA. Als gevolg hiervan heeft de bank onderzocht of de cliënt ook daadwerkelijk de vermelde operationele activiteiten uitvoerde. Op basis van de opgevraagde informatie bij de cliënt bleek dat sprake was van onvoldoende onderbouwing voor het verrichten van operationele activiteiten door de cliënt. De cliënt bleek voor de groep louter te worden gebruikt voor offshore re-invoicing. Als gevolg hiervan kon de bank de fiscale integriteitsrisico's van de transacties door de cliënt onvoldoende inschatten. De bank heeft hierop de cliëntrelatie beëindigd omdat deze niet langer paste binnen haar Integrity risk appetite. De bank heeft tevens de ongebruikelijke transacties gemeld bij FIU-Nederland omdat de bank het vermoeden had dat sprake was van belastingontduiking door het onrechtmatig verschuiven van winsten en kosten door de cliënt.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank op basis van de SIRA de aanwezige fiscale integriteitsrisico's bij een specifieke groep cliënten nader heeft onderzocht. Op basis van de uitkomsten kon de bank onderbouwd motiveren waarom de risico's op belastingontduiking voor haar onacceptabel waren. Bij operationele

ondernemingen worden de activiteiten van de cliënt ook in combinatie met andere risico-indicatoren beoordeeld, bijvoorbeeld wanneer deze operationele onderneming tevens is gevestigd in een off shore jurisdictie.

25

5.1.3 Transacties

Naast inzicht in de formele eigendomsstructuur is het van belang dat de bank transparantie verkrijgt waar in de structuur de inkomsten worden gegenereerd en welke rol de cliënt in deze geldstromen heeft of gaat vervullen en waar de winsten naartoe stromen. De feitelijke zeggenschapsstructuur en flow of funds die daarmee inzichtelijk worden gemaakt kunnen namelijk afwijken van de eigendomsstructuur en dat kan inzicht geven in bijvoorbeeld risico's omtrent afgesplitste structuren.

Good practice: Transactieprofiel

Bij aanvang van de relatie stelt de bank een passend (verwacht) transactieprofiel op voor de cliënt. Dit transactieprofiel geeft in combinatie met een flow of funds-tekening de bank inzicht in de verwachte geldstromen en wederpartijen. Hierbij geeft de bank ook duidelijk aan of het transacties met derde partijen betreft of intragroep transacties. Afwijkende transacties ten opzichte van het transactieprofiel van de cliënt zijn voor de bank aanleiding om nadere informatie bij de cliënt op te vragen over het doel en de aard van de transacties.²⁸

²⁸ Zie ook Guidance post-event transactiemonitoringsproces bij banken, paragraaf 5.1.1 'Risicoprofiel: verwacht transactiedrag'

DNB vindt dit een good practice, omdat een transactieprofiel inzicht geeft in de (verwachte) geldstromen van de cliënt en de groep waar deze toe behoort. Afwijkende transacties worden sneller gedetecteerd en onderzocht en leiden tot een effectievere transactiemonitoring door de bank.

Good practice: Inzicht in relevante geldstromen

Bij een nieuwe prospect stelde een bank vast dat de cliënt onderdeel uitmaakte van een groep. De cliënt had haar voornaamste betaalrekeningen bij een buitenlandse niet EER-bank. Ook de groep waar deze cliënt toe behoorde bankierde bij deze buitenlandse bank. Daarop besloot de bank de cliënt te informeren dat zij alleen zaken kon doen, als zij meer informatie kreeg over de relevante geldstromen van de cliënt en de groep.

DNB vindt dit een good practice, omdat de bank inzicht in de geldstromen van de cliënt en de groep waar deze toe behoort als voorwaarde heeft gesteld voor het accepteren van een nieuwe cliënt. Voor deze bank was de beperkte transparantie en/of inzicht in de groep en haar geldstromen een fiscale risico-indicator. De bank heeft als gevolg hiervan voorwaarden geformuleerd om dit risico te mitigeren.

Good practice: scherp op immateriële activa transacties

Cliënten die transacties verrichten of ontvangen op basis van immateriële activa vormen een verhoogd risico voor de bank. De bank heeft bepaald dat dit onder meer gaat om intellectuele eigendomsrechten, patenten, licenties. De verbonden royalty-betalingen kunnen namelijk fiscaal gedreven zijn en hebben elk weer hun eigen kenmerken die kunnen duiden op misbruik. De bank vereist dat zij inzicht krijgt in de economische rationale van deze transacties, en een onderbouwing dat dit gaat om marktconforme waardering en tarieven, alvorens de cliënt kan worden geaccepteerd.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank transacties die samenhangen met immateriële activa heeft aangemerkt als inherent verhoogd risico én duidelijke voorwaarden heeft gesteld omtrent de gewenste onderbouwing en transparantie voordat de client geaccepteerd kan worden.

Good practice: Intragroep transacties en externe financiering

Intragroep transacties

Bij een client die aangeeft voornamelijk intragroep transacties (inclusief financiering) te zullen uitvoeren, verzoekt een bank deze cliënt om gedocumenteerd de volgende vragen te beantwoorden:

- hoe passen deze transacties binnen de groepsstructuur?
- zijn passende marktconforme tarieven en voorwaarden gehanteerd?
- zijn er fiscale motieven?

Nadat in de fase van cliëntacceptatie vastgesteld is wat reguliere intragroep betalingen zijn, kan de bank met deze antwoorden na het aangaan van de relatie met de cliënt afwijkende betalingen identificeren. Vaak zullen intra-groep transacties niet op zichzelf staan, maar een reeks aan elkaar verwante transacties zijn. De bank beoordeelt deze transacties in samenhang en is scherp op grote waardesprongen bij de overdracht van bijvoorbeeld aandelen, (optie)rechten of activa.

Externe financiering

Een bank is extra scherp op de geldstromen wanneer de cliënt externe financiering ontvangt. Als gevolg hiervan verwacht de bank dat de cliënt aangeeft hoe deze externe financiering past binnen het profiel van de onderneming en of er fiscale motieven worden beoogd. Bijvoorbeeld voor renteaftrek ten aanzien van vreemd vermogen. Ook als er sprake is van back-to-back leningen of garanties afgegeven ten behoeve van de cliënt door derde partijen, niet behorend tot de structuur van de cliënt, voert de bank hiernaar nader onderzoek uit.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank inzicht in de geldstromen van de cliënt, en de groep waar deze toe behoort, als voorwaarde heeft gesteld voor het accepteren van een nieuwe cliënt.

5.2 Beoordeling van de geïdentificeerde risico's

Het nadere onderzoek van de bank naar een individuele cliënt leidt ertoe dat de bank kan bepalen of er sprake is van legitieme fiscale motieven of dat er risico's bestaan op (het faciliteren van) belastingontduiking.

Ook geeft het onderzoek de bank inzicht in structuren met mogelijk legale maar voor de bank ongewenste fiscale gevolgen (belastingontwijking), waarvan de bank kan bepalen of dit past binnen de grenzen van de eigen risk appetite.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank aan de hand van een duidelijk proces bepaalt welke acties passen bij de geïdentificeerde risico's. De bank neemt hierbij de transparantie van de client als belangrijk uitgangspunt om tot een voldoende beoordeling te kunnen komen.

De bank benoemt intern welke signalen duiden op intransparantie, zoals:

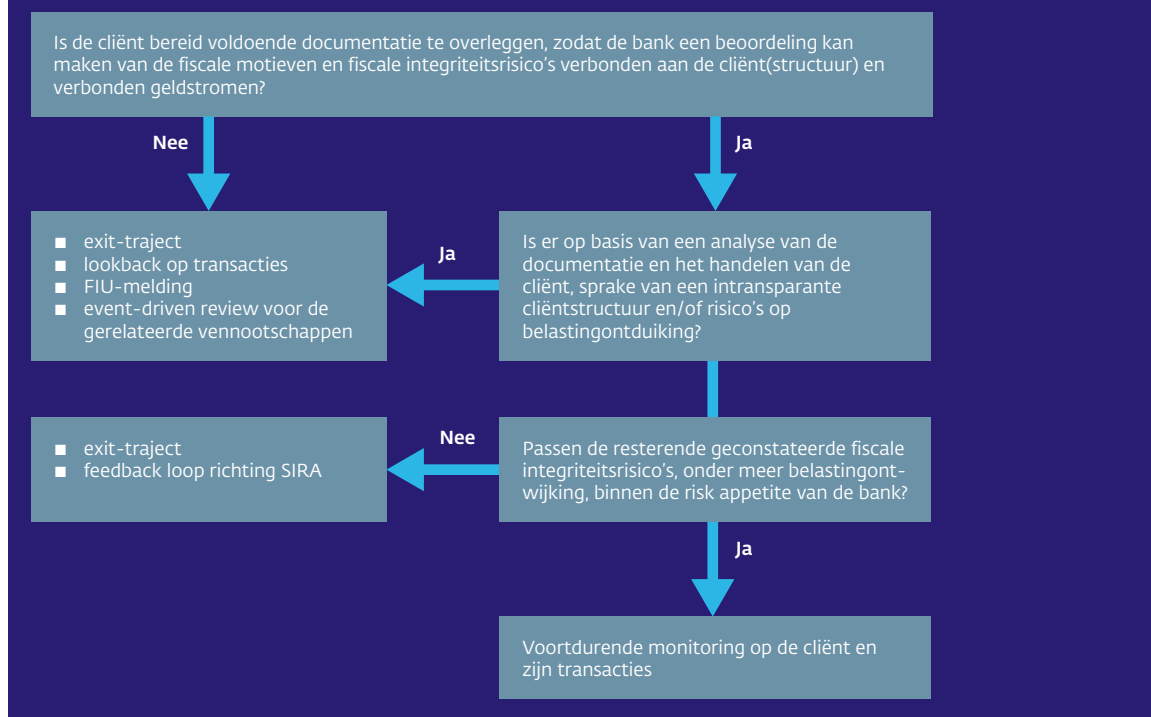
- cliënt weigert om relevante (fiscale) informatie te verschaffen aan de bank
- cliënt geeft tegenstrijdige verklaringen
- cliënt biedt een onduidelijke onderbouwing van de fiscale motieven

De wijze waarop uw bank het onderzoek naar de fiscale integriteitsrisico's van een individuele cliënt of cliëntgroep vormgeeft, is afhankelijk van de inrichting van uw organisatie en de relevante risico's bij de betreffende cliënten. In bepaalde gevallen zal uw bank mogelijk intern niet over de vereiste fiscale expertise beschikken om de risico's voldoende te kunnen beoordelen. In dergelijke gevallen kan de bank ervoor kiezen om externe expertise in te winnen. Een andere optie kan zijn om dit type cliënt niet langer te bedienen, indien de risico's voor uw huidige organisatie onvoldoende te beoordelen en daarmee onvoldoende beheersbaar zijn.

Good practice: Beslisboom fiscale integriteitsrisico's

Een bank maakt voor de besluitvorming omtrent de fiscale integriteitsrisico's gebruik van een beslisboom. De verschillende stappen in deze beslisboom worden door de accountmanager, Compliance en Tax onderbouwd vastgelegd in een client tax assessment.

Figuur 5 Beslisboom fiscale integriteitsrisico's



6 Transactiemonitoring en training

In de vorige hoofdstukken zijn good practices beschreven voor de scan van de portefeuille, de Integrity risk appetite en het cliëntenonderzoek. Maar binnen uw bank zullen er specifieke hieraan gerelateerde procedures en maatregelen zijn, die uw bank ook toepasbaar wil maken voor de beheersing van fiscale integriteitsrisico's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan transactiemonitoring en training en awareness van medewerkers. In dit hoofdstuk geven we twee good practices op het gebied van transactiemonitoring en training en awareness.

Good practice: Transactiemonitoring fiscale integriteitsrisico's

De afdeling Internal Audit van een bank heeft vastgesteld dat de bestaande (witwas)scenario's en business rules onvoldoende toepasbaar zijn voor de detectie van fiscale integriteitsrisico's. Als gevolg hiervan heeft de bank specifieke scenario's en business rules ontwikkeld ten aanzien van fiscale integriteitsrisico's voor het detecteren van ongebruikelijke transacties in het transactiemonitoringsysteem.

De bank heeft deze scenario's van belastingontduiking en- ontwijking vastgesteld op basis van de bestaande cliëntenportefolio en backtesting van eerder beoordeelde dossiers. Hierbij heeft de bank onder meer cases gebruikt waarin de bank is overgegaan tot een FIU-melding vanwege risico's op belastingontduiking. De kenmerken van deze ongebruikelijke transacties zijn belangrijke input geweest voor het vaststellen van de scenario's.

De bank heeft voor (offshore) vennootschappen bijvoorbeeld de volgende scenario's ontwikkeld, die leiden tot een alert:

Transacties waarbij offshore vennootschappen zijn betrokken

- De cliënt is een offshore vennootschap en doet transacties
- De cliënt is een offshore vennootschap en doet transacties vanwege operationele kosten/activiteiten (bijvoorbeeld via re-invoicing)
- De cliënt ontvangt gelden van een offshore vennootschap (bijvoorbeeld in de vorm van lening, kapitaalstorting, agiostorting, rekening-courant, etc.)
- De cliënt betaalt aan een off shore vennootschap

Transacties van en naar bankrekeningen in hoog risicolanden

- De cliënt betaalt aan of ontvangt gelden van vennootschappen met bankrekeningen bij banken die gevestigd zijn in hoog risicolanden
- De cliënt betaalt aan of ontvangt gelden van eigen bankrekeningen die zij aanhoudt bij banken die gevestigd zijn in hoog risicolanden

Transacties met onduidelijke omschrijving of tegenpartij

- De cliënt betaalt of ontvangt gelden van (ogenschijnlijk) derde partijen, onder vermelding van de omschrijving intragroep lening of dividenduitkering.
- De cliënt betaalt of ontvangt gelden van (ogenschijnlijk) derde partijen, die niet voorkomen in het transactieprofiel.

Voor de nadere beoordeling van gegenereerde alerts door medewerkers heeft de bank duidelijke procedures en instructies opgesteld om te bepalen welke acties noodzakelijk zijn. Dit betreft ook het beschrijven van situaties waarin het noodzakelijk is dat aanvullende fiscale expertise wordt ingeschakeld om dergelijke alerts voldoende te kunnen onderzoeken.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de bank zelf heeft gesignaleerd dat de bestaande scenario's en business rules niet geschikt waren voor het detecteren van ongebruikelijke transacties die samenhangen met fiscale integriteitsrisico's. Naar aanleiding van deze analyse heeft de bank haar transactiemonitoring hier op aangepast.

Good practice: Training en opleiding

Een bank is zich ervan bewust dat niet iedere medewerker binnen de bank specialistische kennis heeft van (internationale) fiscale wet- en regelgeving. Wel acht de bank het noodzakelijk dat de relatiemanagers en andere betrokken medewerkers voldoende opleidingen en trainingen krijgen zodat zij in staat zijn om (indicatoren van) fiscale integriteitsrisico's bij cliënten te herkennen.

Voor de Compliance medewerkers die meer diepgaand onderzoek naar individuele cliënten uitvoeren heeft de bank een specialistisch opleidingsprogramma vastgesteld om meer diepgaand inzicht te krijgen in internationale belastingontduikingszaken, misbruik van offshore vennootschappen en internationale ontwikkelingen inzake belastingontwijking. De bank betreft ook de interne fiscale afdeling om aan de medewerkers aanvullende fiscale trainingen te geven. Voor zover deze kennis intern niet aanwezig is, wint de bank externe expertise in. Deze externe expertise wordt bijvoorbeeld ook ingezet door de bank voor een gewogen besluitvorming omtrent bepaalde risicovolle cliënten en cliëntgroepen.

De bank behandelt in de opleidingen onder meer belastingontduikings- en ontwijkingstechnieken, het misbruik van offshore vennootschappen, de internationale context en standaarden, en nieuwe ontwikkelingen op dat gebied. Ook gebruikt de bank onderzoeksdoSSIERS uit de eigen praktijk om fiscale integriteitsrisico's te duiden. Om op de hoogte te blijven van de nieuwe ontwikkelingen en de bewustwording blijvend te bevorderen, stelt de bank periodiek tailormade trainingen beschikbaar aan haar medewerkers passend bij hun functie en werkzaamheden.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de effectiviteit van de procedures en maatregelen die zien op fiscale integriteitsrisico's sterk afhankelijk is van de kennis en kunde van de medewerkers. De bank onderkent dit door toereikende training aan te bieden aan haar medewerkers. Deze opleidingen en trainingen van het personeel zijn daarbij belangrijke manieren die de bank inzet om kennis van fiscale integriteitsrisico's en kennis van de eigen integrity risk appetite te borgen.

1 februari 2019

DISCLAIMER

In deze guidance geeft De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) haar bevindingen weer over door haar geconstateerde of verwachte gedragingen in de toezichtpraktijk, die naar haar oordeel een goede toepassing inhouden van het wettelijk kader met betrekking tot de beheersing van fiscale integriteitsrisico's. Voor een betere duiding worden in deze brochure ook praktijkvoorbeelden gegeven.

Deze brochure dient altijd tezamen met de regelgeving en de DNB Leidraad Wwft en SW, versie april 2015, te worden gelezen. U kunt de good practices uit deze brochure meenemen bij de beheersing van fiscale integriteitsrisico's van uw klanten. Daarbij kunnen eigen omstandigheden in aanmerking worden genomen. Niet uitgesloten is dat in voorkomende gevallen een strengere toepassing van onderliggende regels geboden is.

Dit document is geen juridisch bindend document of beleidsregel van DNB als bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Algemene Wet Bestuursrecht en heeft of beoogt geen rechtsgevolg.

Dit document komt niet in de plaats van wet- en regelgeving en beleids- of toezichthouderregelingen op dit gebied. De in dit document opgenomen voorbeelden zijn niet uitputtend en zullen niet per definitie in alle gevallen als voldoende zijn aan te merken. Zij zijn een handreiking voor de uitleg en toepassing van de wettelijke verplichtingen.

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl