

Good Practice

Fiscale integriteits-
risico's voor
Trustkantoren 2019

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Waarom deze guidance?	5
1.2	Leeswijzer	7
2	Wettelijke context en reikwijdte	8
2.1	Reikwijdte fiscale integriteitsrisico's	8
2.2	Hoe passen deze good practices binnen de internationale wet- en regelgeving?	8
2.3	Nederlands wettelijk kader	9
2.4	Reikwijdte van de guidance	11
2.5	Proces onderzoek fiscale integriteitsrisico's	12
3	Scan cliëntenportefeuille	13
3.1	Risicogebaseerde benadering in de bestaande cliëntenportefeuille	13
4	Integrity risk appetite	17
4.1	Waarom is een integrity risk appetite noodzakelijk?	20
5	Onderzoek naar de individuele cliënt	21
5.1	Nader onderzoek fiscale integriteitsrisico's	22
5.1.1	Structuur en betrokken landen	24
5.1.2	Activiteiten van de client	26
5.1.3	Transacties	27
5.2	Beoordeling van de geïdentificeerde risico's	29
6	Transactiemonitoring en training	31

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. Uiteraard willen financiële instellingen niet betrokken raken bij belastingontduiking. Dit brengt met zich mee dat zij actief moeten onderzoeken of deze risico's zich kunnen voordoen bij hun cliënten en dat zij waar nodig adequate maatregelen nemen. Ook belastingontwijking roept in de huidige tijd steeds meer vragen op. De maatschappelijke tolerantie 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.

Trustkantoren spelen als poortwachter van het Nederlandse financiële systeem een belangrijke rol bij het tegengaan van belastingontduiking¹ en -ontwijking². Met dienstverlening door trustkantoren wordt vaak een fiscaal effect beoogd door de opdrachtgever/cliënt. Het is van belang dat een trustkantoor in staat is om fiscale integriteitsrisico's die met zijn dienstverlening gepaard kunnen gaan, te herkennen en te beheersen.

Trustkantoren zijn, net als financiële instellingen, wettelijk verplicht maatregelen te nemen om hun integere bedrijfsvoering te waarborgen en betrokkenheid te voorkomen bij financieel-economische criminaliteit, waaronder witwassen, al dan niet samenhangend met belastingontduiking. Als gevolg hiervan zullen trustkantoren de verschillende (fiscale) motieven van hun cliënten moeten onderzoeken, om te bepalen of er sprake is van risico's op belastingontduiking of -ontwijking. Verricht een trustkantoor geen onderzoek of voert het dit onvoldoende uit, dan kan het zijn dat een trustkantoor ongewild belastingontduiking of -ontwijking en daarmee het witwassen van geld faciliteert.

Trustkantoren worden geacht bij hun dienstverlening aan klanten hun reputatie en het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector te waarborgen. Zij zullen als gevolg hiervan tevens inzicht moeten krijgen in eventuele risico's op belastingontduiking en -ontwijking bij hun klanten. Een trustkantoor moet kritisch zijn op de partijen die middels zijn dienstverlening toegang krijgen tot het financiële stelsel. Belastingontduiking is illegaal, het is het niet aangeven van vermogen door gebruik van verhullende mechanismen. Belastingontwijking is het onttrekken aan belastingen zonder overtreding van een wetsbepaling door bijvoorbeeld winsten te verschuiven naar landen waar deze minder belast worden, wat in beginsel legaal is.

¹ Artikel 1 van de Wtt 2018.

² Artikel 1 van de Wtt 2018.

6

De grens tussen legaal en illegaal is hierbij van belang in die zin dat ontwijking van belasting door het opzetten van complexe constructies (agressieve belastingplanning) maatschappelijk steeds minder aanvaard is. Het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector wordt dan aangetast. Het is van belang dat trustkantoren voor risico's op belastingontwijking een risk appetite bepalen die aansluit bij de belangen van al hun stakeholders. Met deze guidance biedt DNB enkele handvatten hoe een trustkantoor een praktische invulling kan geven aan de beheersing van risico's samenhangend met belastingontwijking ter waarborging van een integere en beheerste bedrijfsvoering. Belastingontwijking en belastingontduiking worden verder in deze guidance overigens samen aangeduid als fiscale integriteitsrisico's.

Deze guidance laat aan de hand van good practices zien hoe trustkantoren hun interne processen en maatregelen zoals de Systematische Integriteitsrisicoanalyse (SIRA), het cliëntenonderzoek en de transactiemonitoring zo kunnen inrichten dat zij hiermee de fiscale integriteitsrisico's verbonden aan cliënten beter kunnen 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 (wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme) en SW (Sanctiewet), versie 3.0; april 2015;³
- Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren⁴;
- De integriteitsrisicoanalyse: 'meer waar dat moet minder waar dat kan'.
- Q&A Beoordeling Ongoing Due Diligence Proces (WWFT en SW) van december 2013, en
- Good practice Integrity Risk Appetite.⁵

Deze good practices zien specifiek op fiscale integriteitsrisico's bij cliënten van trustkantoren. Mogelijke fiscale integriteitsrisico's ten aanzien van het eigen handelen van het trustkantoor vallen buiten de reikwijdte van deze good practices.

Anti-witwaswetgeving is al meer dan een decennium van kracht. Het onderzoek naar risico's op belastingontduiking bij cliënten, als verschijningsvorm van witwassen, is voor trustkantoren 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. Trustkantoren hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de precieze invulling hiervan. De toezichthouder beoordeelt het resultaat.

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

⁴ <https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236302.PDF>.

⁵ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf.

1.2 Leeswijzer

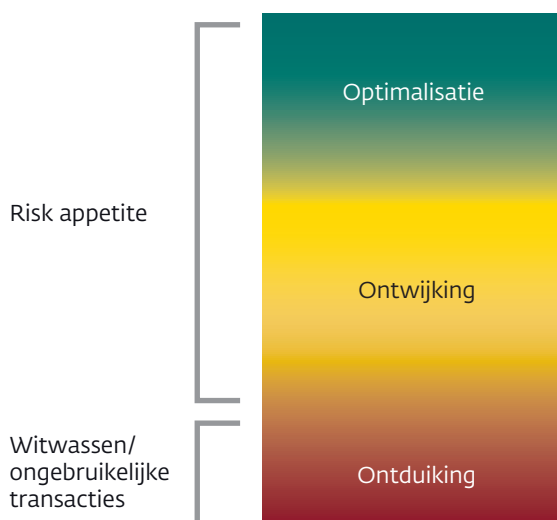
7

Voor deze guidance heeft DNB gebruik gemaakt van de belangrijkste bevindingen van het in 2017 uitgevoerde sector overstijgende onderzoek 'Agressieve belastingplanning en klantanonimiteit' en ook de verschillende initiatieven die DNB ziet in haar toezichtpraktijk op dit terrein bij trustkantoren. In dit document leest u aan de hand van verschillende good practices hoe een trustkantoor fiscale integriteitsrisico's kan identificeren in zijn cliëntenportefeuille en hoe zich dit verhoudt tot zijn *Integrity risk appetite*. De good practices laten vervolgens ook zien wat de uitkomsten betekenen voor het onderzoek naar individuele cliënten met verhoogde risico's en hun transacties.

2 Wettelijke context en reikwijdte

8 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 trustkantoor zal allereerst de fiscale motieven van een cliënt moeten onderzoeken om te voorkomen dat het trustkantoor mogelijk betrokken raakt bij belastingontduiking. Vervolgens zal het trustkantoor moeten onderzoeken of het de fiscale integriteitsrisico's van de cliënt in geval van belastingontwijking acceptabel vindt. Indien het trustkantoor heeft vastgesteld dat er geen sprake is van belastingontwijking of -ontduiking, maar het onderzoek duidt op belastingoptimalisatie, zal het trustkantoor zich er in voldoende mate van moeten overtuigen dat

de fiscale integriteitsrisico's van de cliënten, en de verbonden transacties, voor het trustkantoor inzichtelijk en acceptabel zijn en passen binnen zijn bedrijfsmodel, strategie en geformuleerde (tax) risk appetite.

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 complexe internationale structuren. Vandaar dat internationale organisaties zoals de G20, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) en Financial Action Task Force (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) actiepunten door de OECD, de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) en de aanbevelingen door de FATF ten aanzien van fiscale integriteitsrisico's. Deze internationale regelgeving is tevens door de EU omgezet in relevante Europese wet- en regelgeving op dit terrein.

De Europese wet- en regelgeving is allereerst van belang omdat daarin fiscale integriteitsrisico's ook expliciet worden benoemd 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."⁶ Zo staat ook in de FATF Recommendations 2012 gedefinieerd dat belastingontduiking een gronddelict vormt voor witwassen.⁷

De poortwachtersfunctie van trustkantoren en het belang van mondiale en Europese wet- en regelgeving ten aanzien van het tegengaan van belastingontwijking is ook te herleiden naar de herziene EU Directive on Administration Cooperation (DAC6).^{8,9} Deze richtlijn is in 2018 definitief vastgesteld en vanaf 2020 zullen op basis van DAC6 de eerste informatieuitwisselingen plaatsvinden. Op grond van de DAC6 wordt van trustkantoren, wanneer zij als intermediair in de zin van DAC6 opereren, verwacht dat zij grensoverschrijdende belastingstructuren van cliënten (wat betreft directe belastingen), die voldoen aan de in de Richtlijn vastgestelde

criteria¹⁰, zullen melden aan de relevante belastingautoriteiten.

2.3 Nederlands wettelijk kader

Trustkantoren 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 Wwft en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt 2018).

Van belang is dat een trustkantoor weet met wie het 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 trustkantoor de cliënt niet accepteren. Er is sprake van een onacceptabel risico als het trustkantoor betrokken raakt bij het faciliteren van belastingontduiking door de cliënt.

6 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>

"It is important expressly to highlight that 'tax crimes' relating to **direct and indirect** taxes are included in the broad definition of 'criminal activity' in this Directive, in line with the revised FATF Recommendations" (dik gedrukt toegevoegd, DNB).

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

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

Ook wel bekend als de mandatory disclosure regime.

9 DIRECTIVE 2011/16/EU.

10 In de DAC6 aangemerkt als zogenaamde 'hallmarks'.

10

Om een adequaat inzicht te krijgen welke integriteitsrisico's bij cliënten van financiële instellingen zich kunnen voordoen, moet het trustkantoor op grond van artikel 14 van de Wtt 2018 periodiek een analyse maken van de risico's ten aanzien van de integere bedrijfsvoering, een SIRA.¹¹

In artikel 1 van de Wtt 2018 is integriteitsrisico als volgt gedefinieerd:

integriteitsrisico:

- a. *risico van ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald;*
- b. *risico van betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad;¹²*

Tot de integriteitsrisico's behoren ook de fiscale integriteitsrisico's. Signaleert een trustkantoor naar aanleiding van deze analyse fiscale integriteitsrisico's, dan moet dat trustkantoor hiervoor beleid formuleren, procedures instellen en adequate maatregelen treffen.

De wettelijke vereisten van een integere en beheerste¹³ bedrijfsvoering schrijven voor dat trustkantoren op basis van hun SIRA aangeven of zij bepaalde structuren (nog langer) acceptabel achten.

Verwacht wordt dat het trustkantoor de uitkomsten van de SIRA aan de eigen *Integrity risk appetite*¹⁴ toetst.

Specifiek ten aanzien van de risico's op betrokkenheid bij witwassen of financiering van terrorisme bepaalt hoofdstuk 4 van de Wtt 2018 dat een trustkantoor bij acceptatie van een cliënt onderzoek doet naar deze cliënt en nadien doorlopende controle op de cliënt en zijn transacties dient uit te voeren. Trustkantoren 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 een trustkantoor 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 een trustkantoor een voortdurende controle uitoefenen. Op deze manier kunnen trustkantoren verzekeren dat de transacties die de cliënt uitvoert ook overeenkomen met de kennis die het trustkantoor 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 trustkantoren verwacht dat zij voldoende onderzoek doen wanneer cliënten hun (fiscale) structuur wijzigen.

¹¹ <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-234066.jsp>.

¹² Artikel 1 Wtt 2018.

¹³ Hoofdstuk 3 Wtt 2018.

¹⁴ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf.

Op grond van de de Wwft en de Wtt 2018 geldt een risicogebaseerde aanpak. In de Wtt is dit vormgegeven middels het integriteitsrisicoprofiel. De risico gebaseerde aanpak wil in dit verband zeggen dat het trustkantoor de meeste aandacht zal besteden aan hetgeen het als hoogste risico's heeft geïdentificeerd. Dit moet door het trustkantoor te allen tijde onderbouwd kunnen worden aan de hand van de SIRA. Verwacht wordt dat het trustkantoor voldoende transparantie van de cliënt verkrijgt inzake diens structuur, geldstromen en fiscale motieven. Indien er fiscale integriteitsrisico's zijn geïdentificeerd dient het trustkantoor deze te onderzoeken en te bepalen of deze passen binnen de risk appetite van het trustkantoor.

Om op praktische (en risico gebaseerde) wijze invulling te geven aan zijn cliëntenonderzoek, kan een trustkantoor zijn zakelijke relaties indelen op basis van een fiscaal risicoprofiel. Daarbij definieert het trustkantoor 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, transacties, et cetera. De screening van de cliëntenportefeuille kan het trustkantoor aan de hand van deze indicatoren uitvoeren. De Wtt 2018 heeft in artikel 22 van de wet aangeduid in welke gevallen een cliëntenonderzoek uitgevoerd moet worden. In de artikelen 27 tot en met 32 van de Wtt 2018 zijn cliëntenonderzoekmaatregelen geformuleerd, die door trustkantoren in ieder geval moeten worden genomen. Daarbij worden de verschillende maatregelen benoemd die een trustkantoor dient te nemen, per persoon of vennootschap waarop

zij betrekking hebben. Hierbij wordt met name expliciet aandacht besteed aan de transparantie van de structuur en geldstromen, zo is als maatregel opgenomen: "inzicht te verwerven in de feitelijke zeggenschapsstructuur van de doelvennootschap en deze zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen". Ook is als maatregel opgenomen: "een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties uit te oefenen teneinde zoveel mogelijk met zekerheid vast te stellen dat deze overeenkomen met het integriteitsrisicoprofiel van de cliënt met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de trustdienst worden gebruikt"

Een trustkantoor moet de goede werking van de procedures en maatregelen waarborgen. Onderdeel hiervan is periodieke training van werknemers (voor zover relevant voor hun taak) opdat deze voldoende in staat zijn om fiscale integriteitsrisico's te herkennen en te bepalen wat dit betekent voor het cliëntenonderzoek. 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 trustkantoren zoals gedefinieerd in artikel 1 jo. artikel 3 van de Wtt 2018;

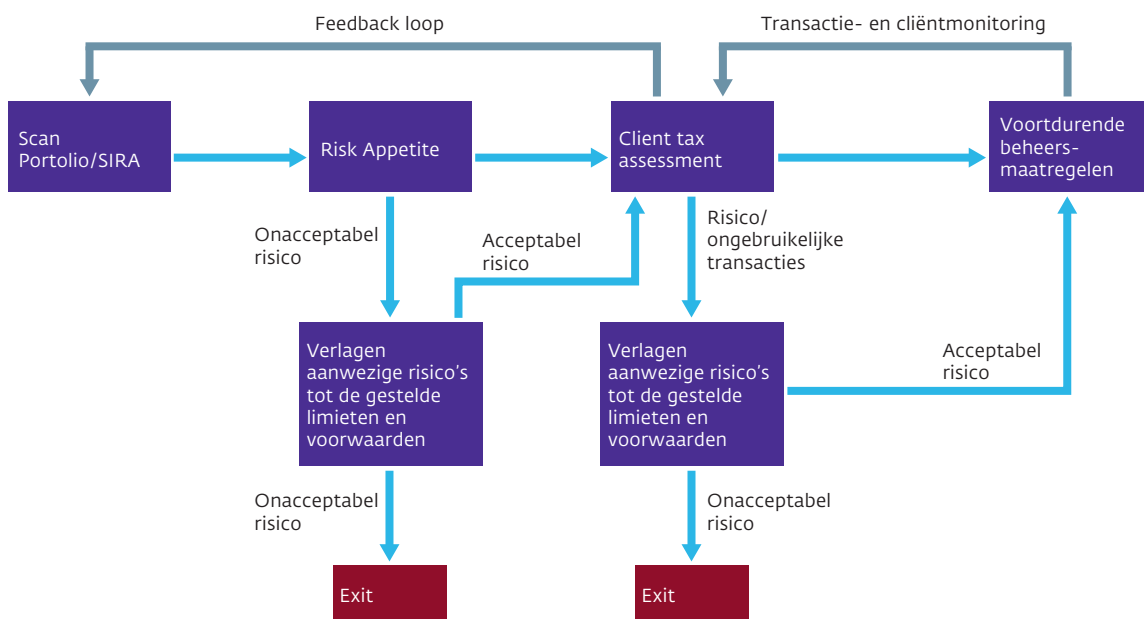
- Bijkantoren van buitenlandse trustkantoren die in Nederland zijn gevestigd zoals gedefinieerd in artikel 1 jo. artikel 3 van de Wtt 2018;
- Internationaal opererende trustkantoren voorzover zij vallen onder de reikwijdte van artikel 21 van de Wtt 2018. Dat wil zeggen dat wanneer deze trustkantoren bijkantoren of dochtermaatschappijen hebben in een andere lidstaat of in een aangewezen staat, dit betreffende bijkantoor of dochtermaatschappij zijn of haar cliëntenonderzoek zo moet inrichten dat dit gelijkwaardig is aan de eisen die de Wtt 2018 stelt.

2.5 Proces onderzoek fiscale integriteitsrisico's

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

In de hierna volgende hoofdstukken geeft DNB een aantal good practices hoe trustkantoren 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



3 Scan cliëntenportefeuille

3.1 Risicogebaseerde benadering in de bestaande cliëntenportefeuille¹⁵

13

In dit hoofdstuk geven we enkele good practices van trustkantoren die een scan hebben gemaakt van de inherente fiscale integriteitsrisico's in hun cliëntenportefeuille. De uitkomsten van deze scan hebben de trustkantoren gebruikt om vervolgens een impactanalyse te maken van de fiscale integriteitsrisico's binnen (de verschillende delen van) de cliëntenportefeuille. Deze impactanalyse maakt voor het trustkantoor duidelijk voor welke cliënten en transacties nader onderzoek nodig is, en waar volstaan kan worden met regulier onderzoek.

¹⁵ Artikel 74 van de Wtt 2018.

Good practice: Scan de cliëntenportefeuille op fiscale integriteitsrisico's

Een trustkantoor voert periodiek een scan uit op de gehele cliëntenportefeuille om een inschatting te krijgen aan welke cliëntgroepen inherent verhoogde fiscale integriteitsrisico's zijn verbonden. Ten behoeve van deze scan heeft het trustkantoor een serie fiscale risico-indicatoren gedefinieerd aan de hand van een aantal cliëntkenmerken, die zien op 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

Het trustkantoor heeft de volgende indicatoren vastgesteld die zien op de structuur van de cliënt: indicatoren welke worden aangemerkt als fiscale risico-indicatoren zijn:^{16,17}

- meerdere lagen in de eigendomsstructuur van de cliënt
- eigendomsstructuur bevat entiteiten in offshore jurisdicties
- aanwezigheid van special purpose vehicles (SPV's)
- aanwezigheid van een (Angelsaksische) trust
- aanwezigheid van een stichting administratiekantoor (STAK)
- aanwezigheid van een commanditaire vennootschap (CV)
- aanwezigheid van beleggings- en fondsstructuren
- aanwezigheid van buitenlandse equivalenten van de bovengenoemde rechtspersonen, waaronder foundations, LLPs, LP/GP structuren etc.
- (recente) gewijzigde eigendomsstructuur van de cliënt

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

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

Op een soortgelijke wijze heeft het trustkantoor risico-indicatoren ontwikkeld die specifiek zien op de activiteiten van de cliënt, de betrokken landen, leveringskanalen, betrokken banken en de transacties van de cliënten.

Hierbij geldt voor het trustkantoor 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

Het trustkantoor 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, vastgoed, exploitatie van intellectueel eigendom en adviesdienstverlening. Hierbij zien deze risico-indicatoren op de activiteiten van de cliënt én de groep waartoe deze behoort.

Betrokken landen

Het trustkantoor 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 inwoner zijn of (fiscaal) gevestigd zijn.

¹⁶ Zie ook hoofdstuk 4, 'good practice: Key risk indicators en risicolimieten' en paragraaf 5.1.

¹⁷ Om het fiscale risicoprofiel van een cliënt vast te kunnen stellen kan een trustkantoor gebruik maken van een zelfgekozen set met relevante fiscale risico-indicatoren (FRI's).

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

Leveringskanalen

Het trustkantoor stelt risico-indicatoren vast aan de hand van de leveringskanalen van cliënten. Het trustkantoor heeft een lijst opgesteld met bepaalde (belasting)adviseurs, die cliënten bij het trustkantoor hebben aangebracht of die cliënten hebben vertegenwoordigd als dienstverlener, die een verhoogd risico vormen. Internationale publicaties ten aanzien van witwassen laten zien dat niet-integere adviseurs vaak eenzelfde structuur en/of transactie opzetten voor verschillende cliënten. Het screenen van de cliëntenportefeuille op betrokkenheid van deze adviseurs geeft het trustkantoor inzicht in fiscale integriteitsrisico's die mogelijk wijder verspreid in de cliëntenportefeuille aanwezig zijn.

Betrokken banken

Het trustkantoor 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 trustkantoorrekeningen 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 het trustkantoor als risico-indicator aangemerkt.

Publieke bronnen raadplegen en interne signalen

Het trustkantoor maakt ook gebruik van de in het cliëntdossier al aanwezige informatie, waaronder onderzoek in openbare bronnen (Open Source intelligence). Hiermee kan het trustkantoor 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 het trustkantoor relevante interne aanwezige informatie over de cliënt in de vorm van ontvangen signalen, incidenten, vragen van andere trustkantoren, vragen van Belastingdienst of opsporingsautoriteiten, gebruiken als aanvullende indicatoren.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat de scan op basis van kennis van de sectoren, cliëntkenmerken en de aanwezigheid van fiscale risico-indicatoren het trustkantoor een onderbouwde risico-inschatting geeft wat de fiscale integriteitsrisico's zijn binnen de cliëntenportefeuille.

Good practice: vertaal scan naar impactanalyse

Een trustkantoor heeft de uitkomsten van de scan vertaald naar een impactanalyse, die weergeeft in welke sectoren, producten en cliëntgroepen de fiscale integriteitsrisico's voor het trustkantoor het grootst zijn. Het trustkantoor 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 het trustkantoor een heat map¹⁸ gemaakt van zijn verschillende business lines en de verschillende sectoren waarin zij actief is. Deze heat map geeft het trustkantoor inzicht in de kans dat een fiscaal integriteitsrisico zich materialiseert binnen een sector/business line en op hoeveel cliënten en cliëntgroepen dit risico van toepassing is.

Dit is in de ogen van DNB een good practice omdat het trustkantoor de relevante data heeft verzameld en geanalyseerd. Het bestuur kan vervolgens bepalen of deze risico's passen binnen de vastgestelde *integrity risk appetite* en kan richting geven aan het trustkantoor voor welke sectoren en cliënten verdere risicomitigerende maatregelen noodzakelijk zijn.

¹⁸ Weergave van data in de vorm van een kaart of diagram waarin de data zijn gekwalificeerd aan de hand van kleuren.

4 Integrity risk appetite

In dit hoofdstuk geven we enkele good practices hoe trustkantoren een *Integrity risk appetite* hebben opgesteld, gericht op fiscale integriteitsrisico's. Deze good practices sluiten aan bij de Good practice *integrity risk appetite*¹⁹, die DNB in 2017 heeft gepubliceerd. Dit document bevat een methodologie en algemene uitgangspunten die een trustkantoor kan gebruiken om een *integrity risk appetite* vorm te geven. Waar de scan en de impactanalyse het trustkantoor 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 het trustkantoor accepteert.

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

Een trustkantoor heeft een Tax integrity risk appetite vastgesteld volgens een vast methodiek:

- Het trustkantoor heeft beleid en procedures voor het opstellen, tussentijds aanpassen en vastleggen van de Tax integrity risk appetite. Het bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid voor het risicoprofiel van het kantoor 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 bestuur²⁰:

- Het bestuur zorgt voor congruentie tussen de *integrity risk appetite* en de strategische doelstellingen op korte en (midden) lange termijn.
- Het bestuur zorgt voor een goede implementatie van de *integrity risk appetite*.
- Escalatie en follow-up: Het trustkantoor heeft beleid en procedures voor wat er dient te gebeuren wanneer de risk appetite wordt overschreden. Het bestuur draagt zorg voor communicatie binnen de gehele organisatie en voor heldere interne en externe communicatie over de *integrity risk appetite*.
- Het bestuur rapporteert (onder meer richting de head compliance of de Chief Risk Officer) over de effectiviteit van de *Integrity risk appetite*. Dit geeft inzicht in hoe de vastgestelde risico's zich verhouden tot de risk appetite, 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 het trustkantoor deze publiceren op bijvoorbeeld zijn website. Het bestuur geeft hiermee transparantie over zijn eigen strategie en risk appetite.

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

¹⁹ www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf.

²⁰ VOETOOT ONTBREEKT!

Good practice: Methodologie Tax Integrity Risk appetite

Een trustkantoor heeft een Tax integrity risk appetite vastgesteld:

- Het trustkantoor heeft beleid en procedures voor het opstellen en vastleggen van de Tax integrity risk appetite.
- Het trustkantoor voert een periodieke review uit op de (tax)integrity risk appetite ten opzichte van het daadwerkelijke risicoprofiel van het trustkantoor (en de onafhankelijke controle daarvan).
- Het trustkantoor draagt zorg voor het testen en monitoren van de effectiviteit van beheersingsmaatregelen en het effectueren van eventuele maatregelen wanneer er buiten de (tax)integrity risk appetite wordt geopereerd.
- Het trustkantoor maakt een passend onderscheid tussen verschillende risk appetite-niveaus, bijv. per (sub-) sector of per land.
- Het trustkantoor stelt objectieve limieten per (sub-) sector of per land waar het trustkantoor actief is.
- Het trustkantoor maakt onderscheid tussen limieten die gelden in normale tijden en in tijden van stress. In geval van bepaalde grote incidenten, zoals Panama Papers scherpt het trustkantoor limieten tijdelijk aan.
- Het trustkantoor monitort de risicolimieten en toepassing van de voorwaarden op de verschillende sub-niveaus.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het trustkantoor in de *Integrity risk appetite* per activiteit, industrie en product heeft aangegeven welke risico's relevant zijn en welke risk appetite daarbij past. In de SIRA heeft het trustkantoor per cliëntgroep verschillende scenario's vastgesteld van structuren die wijzen op verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

Good practice: Key risk indicators en risicolimieten

Een trustkantoor 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 het trustkantoor in staat stellen om continue te toetsen of de bedrijfsvoering nog binnen de eigen *Integrity risk appetite* opereert. Deze 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.

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

Ook heeft dit trustkantoor een aantal kwalitatieve KRI's geformuleerd, waaronder het benoemen van KRI's bij cliënten die niet acceptabel zijn voor het kantoor 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 het trustkantoor zijn *Integrity risk appetite* meetbaar en praktisch toepasbaar heeft gemaakt. Met de *Integrity risk appetite* als toetsingskader bepaalt het trustkantoor, 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. Hiermee kan

het bestuur inzichtelijk maken welke risico's het accepteert en de risico's verminderen wanneer dat nodig is. Het trustkantoor en zijn bestuur geeft daarbij duidelijk richting aan de medewerkers binnen welke (risico)grenzen het wenst te opereren. Hieronder is schematisch weergegeven hoe een trustkantoor zijn *Integrity risk appetite* heeft vormgegeven door gebruik te maken van KRI's en tailor-made voorwaarden per cliëntgroep.²¹

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: het trustkantoor ook de trade finance transacties en documentatie verzorgt en er inzicht is in de belangrijkste geldstromen van de onderneming.	idem

²¹ De gekozen waardes en voorwaarden in dit model/voorbeeld zijn fictief ter ondersteuning voor de vormgeving van de integrity risk appetite.

4.1 Waarom is een integrity risk appetite noodzakelijk?

Een belangrijk onderdeel van risk management is dat een trustkantoor doorlopend bewuste keuzes maakt over de (fiscale) integriteitsrisico's: welke risico's is een trustkantoor bereid te accepteren en welke risico's moeten vermeden of verkleind worden door beheersmaatregelen te treffen. Deze keuzes kan een trustkantoor het beste maken als er een passende *Integrity risk appetite* is geformuleerd.

Door de uitkomsten van de SIRA te toetsen aan de *Integrity risk appetite*, bepaalt een trustkantoor of deze de risico's die zijn geïdentificeerd wil accepteren, beperken of vermijden, met naleving van wettelijke verplichtingen als minimale vereisten.

DNB realiseert zich dat een trustkantoor in de praktijk in de cliëntenportefeuille verschillende vormen van fiscale integriteitsrisico's zal tegenkomen. Afhankelijk van de risico's zullen ook verschillende maatregelen noodzakelijk zijn.

In zijn *integrity risk appetite* kan een trustkantoor op voorhand expliciet maken welk type cliënten en structuren voor het trustkantoor onacceptabel zijn. Dit kan het geval zijn ingeval een trustkantoor niet betrokken wil raken bij de inherente fiscale integriteitsrisico's die aan bepaalde cliënten en structuren verbonden zijn.

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 dient een trustkantoor (de SIRA en) de *Integrity risk appetite* periodiek te actualiseren en indien nodig bij te stellen. Verder levert het onderzoek naar fiscale integriteitsrisico's van cliënten en hun transacties ook waardevolle inzichten op over de good en bad practices van bepaalde structuren die kwetsbaar zijn voor misbruik. Deze kennis kan een trustkantoor gebruiken om de *risk appetite* aan te scherpen en waar nodig te actualiseren (feedback loop²²).

Een *risk appetite* is ook van toepassing op geïdentificeerde risico's gerelateerd aan belastingontwijking. In de *risk appetite* kan een trustkantoor vastleggen tegen welke voorwaarden en binnen welke grenzen het kantoor deze risico's accepteert. Uitgangspunt hierbij is dat een hoge *risk appetite* zal vragen om een hoge mate van beheersing en daarmee acceptatie door het trustkantoor van de aan die beheersing verbonden kosten.

²² Zie figuur 2, paragraaf 1.6.

5 Onderzoek naar de individuele cliënt

Aan de hand van de scan van de portefeuille en de impactanalyse heeft het trustkantoor bepaald wat de grootste risico's in de cliëntenportefeuille 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. Het trustkantoor verkrijgt hiermee ook direct feedback of de eigen risico-indicatoren naar behoren functioneren of dat verdere aanscherping noodzakelijk is.

In dit hoofdstuk volgen enkele good practices die zien op het onderzoek naar fiscale integriteitsrisico's bij een individuele cliënt. Dit kan gaan om het onderzoek dat plaatsvindt 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 trustkantoor standaard een fiscaal risicoprofiel vast of stelt zij het bestaande profiel bij. Als onderdeel van de procedure voegt het kantoor 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 trustkantoor 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 het trustkantoor of dit risico acceptabel is.

DNB vindt dit een good practice, omdat dit trustkantoor ervoor gekozen heeft om de beheersing van fiscale integriteitsrisico's risicogebaseerd op te zetten. Dit betekent dat het trustkantoor op een structurele manier de wettelijk vereiste maatregelen toepast naar gelang de risico's van zijn cliënten, producten en diensten of landen. Het juridisch raamwerk gaat ervan uit dat trustkantoren 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 trustkantoor gebruik maken van een zelfgekozen set met relevante Fiscale Risico-Indicatoren (FRI's), waaraan de cliënt getoetst kan worden. Deze FRI's kunnen op onderdelen gelijk zijn aan de criteria die het trustkantoor gebruikt voor de scan van de cliëntenportefeuille.

5.1 Nader onderzoek fiscale integriteitsrisico's

Good practice: Stappenplan onderzoek fiscale integriteitsrisico's

Een trustkantoor heeft een eenvoudig zes-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

Het trustkantoor verwacht een actuele structuurtekening van alle betrokken vennootschappen van de cliënt te ontvangen, inclusief een toelichting van de cliënt wat betreft de rol van deze vennootschappen in de structuur. Deze kennis legt het trustkantoor 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 het trustkantoor 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

Het trustkantoor 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 zijn adviseur(s) over te leggen aan het trustkantoor. Het trustkantoor 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 moet het trustkantoor de cliënt om aanvullende opinies vragen.

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

Het trustkantoor toetst vervolgens of de transacties van de cliënt overeenkomen met de verkregen kennis over de opzet van de structuur. Deze beoordeling maakt het trustkantoor aan de hand van de structuurtekening, de flow of funds-tekening, het (verwachte) transactieprofiel en de fiscale opinie. Het trustkantoor betreft hierbij vervolgens relevante (interne) documentatie naar gelang de aard van de fiscale integriteitsrisico's van de cliënt en de relatie van het trustkantoor met de cliënt. Afhankelijk van de ernst en omvang van het risico beoordeelt het trustkantoor de volgende relevante documentatie: (door gerenommeerde partijen geaudite) jaarrekeningen, accountantsrapporten transactiedocumentatie, rulings met belastingautoriteiten, Common Reporting Standard (CRS)/Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) informatie, transfer pricing-analyses, country-by-country reports, overzicht effectieve belastingdruk van de groep/UBO's.

Stap 4: Beoordeling Open Source informatie

Het trustkantoor maakt naast de informatie die het ontvangt van de cliënt ook gebruik van informatie uit openbare bronnen. Het trustkantoor 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 het trustkantoor relevante intern aanwezige informatie over de cliënt in de vorm van ontvangen signalen, incidenten, vragen van banken, vragen van de Belastingdienst of opsporingsautoriteiten, mee in zijn onderzoek. Het trustkantoor legt vervolgens vast hoe het deze informatie heeft meegewogen in de risicobeoordeling.

Stap 5: Benchmark; toets aan soortgelijke gevallen

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

Stap 6: Vraag nadere informatie op

Tot slot stelt het trustkantoor 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. Het trustkantoor 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 risicoanalyse van het trustkantoor.

Het trustkantoor legt de resultaten van de onderzoekshandelingen uit het zes-stappenplan vast in een onderbouwde risicobeoordeling van de individuele cliënt (*client tax assessment*).

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het trustkantoor 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, echter het trustkantoor geeft de medewerkers een duidelijk proces welke acties in het onderzoek het trustkantoor vereist.

5.1.1 Structuur en betrokken landen

Hieronder volgen enkele good practices van een trustkantoor die hoog-risico factoren heeft benoemd die het nader onderzoekt bij individuele cliënten. Deze hoog-risicofactoren zien op:

- a) structuur en betrokken landen,
- b) de (operationele) activiteiten van de client en
- c) de transacties.

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

Ten behoeve van het vaststellen van de FRI's heeft een trustkantoor risicogebaseerd een landenlijst gemaakt met jurisdicties waaraan verhoogde fiscale integriteitsrisico's zijn verbonden. Het trustkantoor 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 het trustkantoor aangevuld met gepubliceerde landenlijsten, zoals bijvoorbeeld de [IMF OFC-lijst](#)²³, de [OECD-lijst](#)²⁴, de ['EU Black and Grey list tax havens'](#) en de [Financial Secrecy Index](#)²⁵, om tot zijn eigen landenlijst te komen. Deze landenlijst wordt periodiek gereviewd door het trustkantoor.

Voor het trustkantoor 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 het trustkantoor. 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 het trustkantoor voor een beoordeling van de structuur naast de gebruikte rechtsvormen zoals benoemd in hoofdstuk 3, ook de jurisdicties waarin activiteiten en/of geldstromen plaatsvinden, meeneemt in zijn onderzoek. Er is echter geen internationaal vastgestelde definitie van tax havens of offshore jurisdicties en gepubliceerde landenlijsten van internationale organisaties veranderen regelmatig, mede als gevolg van veranderende trends in frequent gebruikte fiscale routes en fiscale wetgeving. Het is een good practice dat het trustkantoor op adequate wijze, en onderbouwd met internationale publicaties, is gekomen tot een landenlijst.

²³ Background Paper: Offshore Financial Centers, IMF, (2000).

²⁴ Brief on the State of Play on the international tax transparency standards, OECD, September 2017.

²⁵ Financial Secrecy Index, Tax Justice Network (2018).

Good practice: Scherp op structuren met verhoogde risico's

Voor het beoordelen van de structuur heeft het trustkantoor benoemd welke structuurkenmerken in ieder geval leiden tot verhoogde fiscale integriteitsrisico's, zoals: afscherming van eigendom, afgesplitste structuren of hybride structuren en heeft het trustkantoor vastgesteld dat dit in ieder geval leidt tot verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

Afscherming van eigendom

Ten aanzien van de volgende criteria is voor het trustkantoor zonder meer sprake van verhoogde fiscale integriteitsrisico's bij een of meer van de volgende indicatoren:

- de aanwezigheid van nominee 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. Het trustkantoor wenst in die gevallen transparantie 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 is er mogelijk sprake 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, waardoor mogelijk sprake is van dubbele niet-heffing. Het trustkantoor wenst inzicht te hebben of er bij zijn cliënten sprake is van dergelijke mismatches en hoe de fiscale gevolgen passen binnen de risk appetite van het trustkantoor.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het trustkantoor kenmerkende elementen in de structuur van een client heeft benoemd die kunnen duiden op verhoogde fiscale integriteitsrisico's.

Dit betekent in de praktijk ook dat het trustkantoor 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 trustkantoor heeft in zijn 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. Het trustkantoor onderbouwt deze beoordeling met relevante stukken zoals een jaarrekening, winst- en verliesrekening, en bedrijfsrapportages. Eventuele fiscale motieven die de cliënt met zijn activiteiten beoogt, licht het trustkantoor onderbouwd toe. Het trustkantoor vermeldt hierbij niet alleen de algemene (operationele) activiteiten van de groep, maar maakt ook duidelijk waar de producten die de cliënt afneemt van het trustkantoor voor worden gebruikt.

DNB vindt dit een good practice, omdat het trustkantoor 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 trustkantoor vervolgens ook de (fiscale) integriteitsrisico's van de cliënt beoordelen.

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

Een trustkantoor levert diensten aan een cliënt die aangeeft operationeel actief te zijn in een sector met verhoogde (fiscale) integriteitsrisico's, zoals handel, grondstoffen, olie en gas, transport, medicijnen, vastgoed, adviesdienstverlening. Het trustkantoor heeft de inherent verhoogde fiscale risico's bij deze sectoren tevens benoemd in zijn SIRA. Als gevolg hiervan heeft het trustkantoor 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.

Het trustkantoor heeft hierop de cliëntrelatie beëindigd omdat deze niet langer paste binnen zijn *Integrity risk appetite*. Het trustkantoor heeft tevens de ongebruikelijke transacties gemeld bij FIU-Nederland omdat het trustkantoor 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 het trustkantoor op basis van de SIRA de aanwezige fiscale integriteitsrisico's bij een specifieke groep cliënten nader heeft onderzocht. Op basis van de uitkomsten kon het trustkantoor onderbouwd motiveren waarom de risico's op belastingontduiking voor het kantoor 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.

5.1.3 Transacties

Naast inzicht in de formele eigendomsstructuur is het van belang dat het trustkantoor 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 kan namelijk afwijken van de eigendomsstructuur en inzicht geven in bijvoorbeeld risico's omtrent afgesplitste structuren.

Good practice: Transactieprofiel

Bij aanvang van de relatie stelt het trustkantoor een passend (verwacht) transactieprofiel op voor de cliënt. Dit transactieprofiel geeft in combinatie met een flow of funds-tekening het trustkantoor inzicht in de verwachte geldstromen en wederpartijen. Hierbij geeft het trustkantoor 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 het trustkantoor aanleiding om nadere informatie bij de cliënt op te vragen over het doel en de aard van de transacties.²⁶

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 het trustkantoor.

27

Good practice: Inzicht in relevante geldstromen

Bij een potentiële nieuwe cliënt stelt het trustkantoor vast dat de cliënt onderdeel uitmaakt van een groep. De cliënt heeft zijn voornaamste betaalrekeningen bij een buitenlandse niet EER-bank. Ook de groep waar deze cliënt toe behoort bankiert bij deze buitenlandse bank. Het trustkantoor besluit de cliënt te informeren dat het kantoor alleen zaken kan doen, als het meer informatie krijgt over de relevante geldstromen van de cliënt en de groep.

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

²⁶ Zie ook Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren "Good practice 3: Het monitoren van rechten en plichten die een doelenvennootschap aangaat door middel van een specifiek hiervoor ontworpen formulier".

Good practice: scherp op immateriële activa transacties

Cliënten die transacties verrichten of ontvangen op basis van immateriële activa vormen een verhoogd risico voor het trustkantoor. Het trustkantoor 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. Het trustkantoor 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 het trustkantoor 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 cliënt geaccepteerd kan worden.

Good practice: Intragroep transacties en externe financiering

Intragroep transacties

Een trustkantoor verwacht van een cliënt, die betrokken is bij intragroep transacties (inclusief financiering), dat deze gedocumenteerd de volgende vragen beantwoordt:

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

Nadat in de fase van cliëntacceptatie vastgesteld is wat reguliere intragroep betalingen zijn, kan het trustkantoor 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. Het trustkantoor beoordeelt deze transacties in samenhang en is scherp op grote waardesprongen bij de overdracht van bijvoorbeeld aandelen, rechten of activa.

Externe financiering

Een trustkantoor is extra scherp op de geldstromen wanneer de cliënt externe financiering ontvangt. Als gevolg hiervan verwacht het trustkantoor 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 het trustkantoor hiernaar nader onderzoek uit.

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het trustkantoor 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

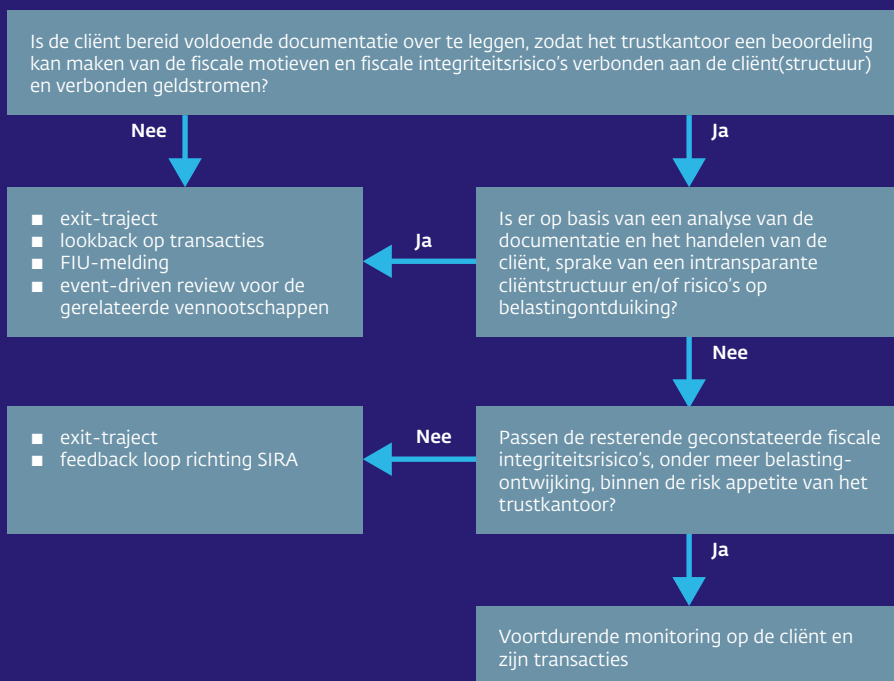
Het nadere onderzoek van het trustkantoor naar een individuele cliënt leidt ertoe dat het trustkantoor kan bepalen of er sprake is van legitieme fiscale motieven of dat er risico's bestaan

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

Good practice: Beslisboom fiscale integriteitsrisico's

Een trustkantoor 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 4 Beslisboom fiscale integriteitsrisico's



30

Dit is in de ogen van DNB een good practice, omdat het trustkantoor aan de hand van een duidelijk proces bepaalt welke acties passen bij de geïdentificeerde risico's. Het trustkantoor neemt hierbij de transparantie van de client als belangrijk uitgangspunt om tot een voldoende beoordeling te kunnen komen. Het trustkantoor benoemt intern welke signalen duiden op intransparantie, zoals:

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

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

6 Transactiemonitoring en training

In de vorige hoofdstukken zijn good practices beschreven ten aanzien van de scan van de portefeuille, de *Integrity risk appetite* en het cliëntenonderzoek. Echter zullen er binnen een trustkantoor ook specifieke hieraan gerelateerde procedures en maatregelen zijn die een trustkantoor ook wil toepassen op 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: scenario's transactiemonitoring fiscale integriteitsrisico's

De afdeling Internal Audit van een trustkantoor 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 het trustkantoor specifieke scenario's en business rules ontwikkeld ten aanzien van fiscale integriteitsrisico's voor het detecteren van ongebruikelijke transacties in het transactiemonitoringsysteem. Het trustkantoor heeft deze scenario's van belastingontduiking en -ontwijking vastgesteld op basis van de bestaande cliëntenportfolio en backtesting van eerder beoordeelde dossiers. Hierbij heeft het trustkantoor onder meer cases gebruikt waarin het trustkantoor 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. Het trustkantoor 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, agio-storting, rekening-courant, etc.)

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 intragroup 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 het trustkantoor 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 het trustkantoor 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 het trustkantoor zijn transactiemonitoring hier op aangepast.

Het trustkantoor behandelt in de opleidingen de hierboven genoemde onderwerpen, ook gebruikt het trustkantoor 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 het trustkantoor periodiek tailormade trainingen beschikbaar aan zijn medewerkers afhankelijk van hun functie en werkzaamheden.

Good practice: Training en opleiding

Een trustkantoor is zich ervan bewust dat niet iedere medewerker binnen het trustkantoor specialistische kennis heeft van (internationale) fiscale wet- en regelgeving. Wel acht het trustkantoor 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 het trustkantoor een meer specialistische opleidingsprogramma vastgesteld om meer diepgaand inzicht te krijgen in internationale belastingontduikingszaken, misbruik van offshore vennootschappen, en internationale ontwikkelingen inzake belastingontwijking. Het trustkantoor betreft ook de interne fiscale afdeling om aan de medewerkers aanvullende fiscale trainingen te geven. Voor zover deze kennis intern niet aanwezig is, wint het trustkantoor ook externe expertise in. Deze externe expertise wordt bijvoorbeeld ook ingezet door het trustkantoor voor een gewogen besluitvorming omtrent bepaalde cliënten en cliëntgroepen.

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 ervaring en kennis van de medewerkers. Het trustkantoor onderkent dit door toereikende training aan te bieden aan zijn medewerkers. Deze opleidingen en trainingen van het personeel zijn daarbij belangrijke manieren die het trustkantoor 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 bij 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