

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 48, onder a, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 aan de heer V.Y. Blaustein

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) BESLUIT het volgende.

DNB legt aan de heer V.Y. Blaustein (Blaustein), gevestigd aan [VERTROUWELIJK], te Monaco een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 48, onder a, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). Deze bestuurlijke boete wordt aan Blaustein opgelegd voor overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wet toezicht trustkantoren (oud) (Wtt (oud)) respectievelijk artikel 3, derde lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018).

De bestuurlijke boete bedraagt **EUR 236.500,-**.

De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK].

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

A. Wettelijk kader

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit.

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. DNB heeft onderzoek gedaan naar de werkzaamheden van Blaustein.
3. Vanaf 8 oktober 2010 tot heden is Blaustein bestuurder van [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] was tot 20 februari 2018 een vergunning houdend trustkantoor. [VERTROUWELIJK].¹ [VERTROUWELIJK].
4. Bij brief van 22 februari 2018 heeft DNB [VERTROUWELIJK] gewezen op het wettelijke verbod om zonder vergunning van DNB trustdiensten te verlenen. Daarbij heeft DNB [VERTROUWELIJK] verzocht om uiterlijk op 5 maart 2018 informatie te verstrekken over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de vergunningplichtige trustdienstverlening zou worden afgebouwd en beëindigd. Namens [VERTROUWELIJK] is hierop gereageerd bij brief van 9 maart 2018. [VERTROUWELIJK].
5. [VERTROUWELIJK].² DNB heeft [VERTROUWELIJK] opgedragen de vergunningplichtige trustdienstverlening zo snel mogelijk, maar uiterlijk op 1 september 2018, geheel te staken door afscheid te nemen van de

¹ [VERTROUWELIJK].

² [VERTROUWELIJK].

cliënten en/of - overdracht van (een gedeelte van) de cliëntenportefeuille aan een vergunning houdend trustkantoor. [VERTROUWELIJK].

Datum

11 januari 2021

6. [VERTROUWELIJK].

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

7. [VERTROUWELIJK].³ [VERTROUWELIJK].⁴ [VERTROUWELIJK].⁵

8. In het verlengde van voorgaande feiten en omstandigheden is bij DNB het vermoeden gerezen dat Blaustein, al dan niet tezamen met andere rechtspersonen, in ieder geval vanaf 1 september 2018 zonder vergunning van DNB trustdiensten heeft verleend. DNB heeft besloten hiernaar onderzoek te doen. Uitgangspunt daarbij was de door Blaustein op 4 september 2017 aan DNB overgelegde cliëntenlijst van [VERTROUWELIJK].

9. Met betrekking tot de uitvoering door [VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK], hebben zich eind 2018 en begin 2019 nog de volgende relevante feiten en omstandigheden voorgedaan:

- Op 19 oktober 2018 is telefonisch contact geweest tussen DNB en de raadsman van Blaustein [VERTROUWELIJK], waarna DNB op 21 november 2018 inlichtingen en gegevens van [VERTROUWELIJK] heeft gevorderd.
- Bij brief van 6 december 2018 heeft [VERTROUWELIJK] hierop gereageerd, en onder meer betoogd dat een deel van de vordering niet aan de eisen van artikel 5:13 van de Awb voldeed.
- Bij brief van 22 januari 2019 heeft DNB [VERTROUWELIJK] bericht dat de gevorderde bescheiden wel degelijk redelijkerwijs nodig waren voor de vervulling van haar taak, en heeft DNB - wederom - zakelijke gegevens en bescheiden van [VERTROUWELIJK] gevorderd.
- Bij brief van 25 februari 2019 heeft [VERTROUWELIJK] de gegevens verstrekt.⁶

10. Naar aanleiding hiervan heeft DNB op 20 april 2020 een boeterapport opgesteld.

11. Ten slotte merkt DNB op dat DNB bij besluit van 27 oktober 2020⁷ aan Blaustein een last onder dwangsom heeft opgelegd, wegens de voortdurende overtreding van artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018.

Resultaten onderzoek

12. Uit het onderzoek van DNB, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en de door Blaustein verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

³ [VERTROUWELIJK].

⁴ [VERTROUWELIJK].

⁵ [VERTROUWELIJK].

⁶ Onder verwijzing naar de bij brief van DNB van 22 januari 2019 verzochte gegevens, stelt [VERTROUWELIJK] bij brief van 25 februari 2019 dat de 'verzochte stukken' zijn bijgevoegd. Het betreft echter enkel "KvK-gegevens en brieven "verzoek verwijderen van vestigingsgegevens en contactgegevens" aan de kamer van Koophandel" en "Bankafschriften over de periode 1 maart 2018 tot en met 25 februari 2019."

⁷ Besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 48, aanhef en onder a, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 aan de heer V.Y. Blaustein, met kenmerk: [VERTROUWELIJK].

Algemeen

13. Blaustein is woonachtig aan [VERTROUWELIJK], te Monaco. Daarom kwalificeert Monaco als de statutaire zetel van Blaustein in de zin van de Wtt (oud) en van de Wtt 2018.
14. Blaustein heeft bestuurdersdiensten verricht aan verschillende vennootschappen in ieder geval in de perioden zoals opgenomen in onderstaande tabel:

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

	Naam onderneming:	Bestuurder van:	Bestuurder tot⁸:
1	[VERTROUWELIJK]	20-02-2019	27-05-2019
2	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	21-03-2019
3	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	13-12-2019
4	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	13-12-2019
5	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	13-12-2019
6	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	11-07-2019
7	[VERTROUWELIJK]	06-06-2018	09-07-2020
8	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	13-12-2019
9	[VERTROUWELIJK]	12-12-2018	11-07-2019
10	[VERTROUWELIJK]	17-05-2018	09-07-2020
11	[VERTROUWELIJK]	05-12-2018	13-12-2019

Bestuurderschap bij de vennootschappen

15. Hierna zal het bestuurderschap van Blaustein per vennootschap worden toegelicht.

(1) [VERTROUWELIJK]

16. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 20 februari 2019 tot 27 mei 2019 (mede)bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 20 februari 2019 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Daarnaast is gebleken dat [VERTROUWELIJK] op haar beurt van 24 augustus 2016 tot 27 mei 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK].

(2) [VERTROUWELIJK]

17. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot 21 maart 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Daarnaast is gebleken dat

⁸ Voor zover in de tabel als 'einddatum' de datum van 9 juli 2020 is opgenomen (zie tabel, nummers 7 en 10), wordt opgemerkt dat deze einddatum is gekoppeld aan de datum waarop de informatie uit de KvK laatstelijk is opgevraagd door DNB. Bij de vennootschappen met nummers 3, 4, 5, 8 en 11 in de tabel zijn op het moment van bekendmaking van het besluit geen recentere uittreksels bij de KvK beschikbaar dan de uittreksels van 13 december 2019, aan de hand waarvan als 'einddatum' de datum van 13 december 2019 is opgenomen. Voor de vaststelling van de overtreding en de op te leggen boete, gaat DNB er om die reden vanuit dat Blaustein bij de vennootschappen onder nummers 3, 4, 5, 8 en 11 respectievelijk de vennootschappen onder nummers 7 en 10 *in ieder geval* tot 13 december 2019 respectievelijk 9 juli 2020 bestuurder is geweest. Anders dan de gemachtigde van Blaustein in de zienswijze van 8 juni 2020 op de kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan de heer V.Y. Blaustein van 7 mei 2020 opmerkt, betekent dit dus niet dat DNB voor de vaststelling van het bestuurderschap een ander standpunt inneemt dan in de aan Blaustein opgelegde last onder dwangsom van 27 oktober 2020, omdat in de last onder dwangsom ervan uit wordt gegaan dat Blaustein tot op heden nog bestuurder is van de vennootschappen onder nummers 3-5, 7-8, en 10-11.

- [VERTROUWELIJK] op haar beurt van 20 april 2016 tot in elk geval 21 maart 2020 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK].
- (3) [VERTROUWELIJK]
18. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot *in ieder geval* 13 december 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK].
- (4) [VERTROUWELIJK]
19. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot *in ieder geval* 13 december 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK].
- (5) [VERTROUWELIJK]
20. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot *in ieder geval* 13 december 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK].
- (6) [VERTROUWELIJK]
21. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot 11 juli 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Daarnaast is gebleken dat [VERTROUWELIJK] van 5 december 2018 tot 10 juni 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK].
- (7) [VERTROUWELIJK]
22. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 6 juni 2018 tot *in ieder geval* 9 juli 2020 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 6 juni 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Enig aandeelhouder is, met ingang van 5 maart 2013, [VERTROUWELIJK].
- (8) [VERTROUWELIJK]
23. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot *in ieder geval* 13 december 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK].
- (9) [VERTROUWELIJK]
24. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 12 december 2018 tot 11 juli 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 12 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Daarnaast is gebleken dat [VERTROUWELIJK] op haar beurt van 22 mei 2013 tot 11 juli 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK].
- (10) [VERTROUWELIJK]
25. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 17 mei 2018 tot *in ieder geval* 9 juli 2020 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 17 mei 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

van [VERTROUWELIJK]. Enig aandeelhouder is, met ingang van 3 januari 2013, [VERTROUWELIJK], gevestigd te [VERTROUWELIJK].

Datum

11 januari 2021

- (11) [VERTROUWELIJK]
26. Uit het handelsregister van de KvK is gebleken dat Blaustein van 5 december 2018 tot *in ieder geval* 13 december 2019 bestuurder is geweest van [VERTROUWELIJK]. Tot 5 december 2018 was [VERTROUWELIJK] bestuurder van [VERTROUWELIJK].

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Conclusie

27. Op basis van voorgaande kan worden vastgesteld dat Blaustein, ná 1 september 2018, bij elf vennootschappen bestuurder is geweest. In al die gevallen geldt dat [VERTROUWELIJK] bestuurder was van die betreffende vennootschappen voordat Blaustein aantrad als bestuurder van die vennootschappen.
28. Tevens kan worden geconcludeerd dat Blaustein in voornoemde gevallen bestuurder is geweest van de betreffende vennootschappen ná 22 februari 2018, [VERTROUWELIJK].

C. Geconstateerde overtreding

Algemeen

29. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.
30. Zowel onder de Wtt (oud) als op grond van de Wtt 2018 is het niet toegestaan om zonder vergunning van DNB trustdiensten te verlenen. Met de inwerkingtreding van artikel 3 van de Wtt 2018 (per 1 januari 2019)⁹ is geen wijziging beoogd van artikel 2 van de Wtt (oud).¹⁰
31. Artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud), en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018, bepalen, kort gezegd en voor zover relevant, dat het een ieder met zetel in een staat die geen lidstaat is, verboden is (zonder vergunning) beroeps- of bedrijfsmatig naar Nederland trustdiensten te verlenen. Deze bestanddelen worden hierna (randnummers 34 e.v.) afzonderlijk beoordeeld.
32. Ter toelichting wordt reeds hier opgemerkt dat in artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) was opgenomen dat het een ieder met *zetel buiten Nederland* verboden was om zonder vergunning trustdiensten naar Nederland te verrichten. Daarmee bestreek artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) de groep trustdienstverleners die onder artikel 3 van de Wtt 2018 is opgesplitst in artikel 3, tweede lid, van de Wtt 2018 (*zetel in een andere lidstaat*) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 (*zetel in een staat die geen lidstaat is*). Het is relevant om dit onderscheid te adresseren, omdat in artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) – voor het brede bereik van de bepaling – was opgenomen dat het niet was toegestaan om *zonder vergunning* de trustdiensten te verlenen. In artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 is daarentegen – en dus enkel ten aanzien van eenieder met zetel in

⁹ Stb. 2018, 464.

¹⁰ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 32-33.

een staat die geen lidstaat is – de verwijzing naar de vergunning verplichting niet opgenomen: het betreft een (volledige) verbodsbepaling: *“Het is een ieder met zetel in een staat die geen lidstaat is verboden beroeps- of bedrijfsmatig naar Nederland trustdiensten te verlenen (...).”*¹¹

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

33. Omdat met de inwerkingtreding van artikel 3 van de Wtt 2018 verder geen inhoudelijke wijziging is beoogd van artikel 2 van de Wtt (oud) (zie hiervoor, randnummer 30), merkt DNB ten slotte op dat daar waar in navolgende toelichting of onderbouwing naar rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van de Wtt 2018 en/of de toelichting van de wetgever op de Wtt 2018 wordt verwezen, die toelichting zowel van toepassing is op artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) als op artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018.

Beoordeling bestanddelen

*Met zetel in een staat die geen lidstaat is*¹²

34. Uit de wetsgeschiedenis van de Wtt 2018 volgt dat de zetel van het trustkantoor de plaats betreft waar het trustkantoor volgens zijn statuten of reglementen is gevestigd.¹³ Ten aanzien van een natuurlijk persoon is in dat verband opgemerkt:

“[...] In de definitie van zetel, in artikel 1, staat omschreven dat in het geval van een natuurlijke persoon de plaats van diens hoofdvestiging als zetel wordt aangemerkt. Dat betekent dat ook natuurlijke personen binnen de reikwijdte van deze verbodsbepaling vallen. [...]” Onderstreping toegevoegd.
Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 35.

35. Uit de informatie van het handelsregister van de KvK (randnummer 13) volgt dat Blaustein woonachtig is in Monaco, en aldus sprake is van een zetel in een staat die geen lidstaat is.¹⁴

Zonder vergunning

36. Zoals hiervoor is toegelicht (randnummer 32), gold op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud), dat het niet was toegestaan trustdiensten te verlenen *zonder vergunning*.
37. Uit de hiervoor opgenomen bevindingen volgt niet alleen dat [VERTROUWELIJK] ná 22 februari 2018 geen vergunning (meer) had om trustdiensten te verlenen, maar Blaustein heeft ook nimmer een vergunning gehad om trustdiensten te verlenen.
38. Het feit dat Blaustein als natuurlijk persoon geen vergunning kan krijgen voor het verlenen van trustdiensten (zie artikel 13 van de Wtt 2018¹⁵) doet

¹¹ Zie ook *Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 35.*

¹² Zoals in randnummer 32 van dit besluit reeds is opgemerkt, maakte artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) geen onderscheid tussen een andere lidstaat en een andere niet-lidstaat, maar werd in die bepaling verwezen naar ‘een zetel buiten Nederland’. Ook daaraan wordt aldus voldaan, aangezien DNB vaststelt dat Blaustein zijn zetel in Monaco heeft.

¹³ *Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 35.*

¹⁴ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat Monaco ook geen ‘aangewezen staat’ in de zin van artikel 4, eerste lid, van de Wtt 2018. Dit betekent dat artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 van toepassing is.

¹⁵ Zie ook *Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 35: “[...] Overigens brengt het vereiste van artikel 13, eerste lid, met zich dat een natuurlijke persoon niet voor een vergunning in aanmerking komt, omdat het trustkantoor de verplichte rechtsvorm van een NV, BV, of Europese Naamloze Vennootschap dient te hebben. [...]”*

niet af aan het feit dat de verbodsbepaling van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) respectievelijk artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 op Blaustein van toepassing is.¹⁶

39. DNB stelt dan ook vast dat Blaustein geen vergunning heeft (gehad) voor het verlenen van trustdiensten.

Beroeps- of bedrijfsmatig

40. Uit de wetsgeschiedenis van de Wtt 2018 volgt dat het vereiste van het "beroeps- of bedrijfsmatig" trustdiensten verlenen, beoogt aan te geven dat het niet gaat om het eenmalig of zeer kortstondig leveren van een incidentele trustdienst. Een aanwijzing dat de diensten beroeps- of bedrijfsmatig worden aangeboden, is het feit dat de diensten voor verschillende klanten (niet behorende tot dezelfde groep) worden verricht.¹⁷ In de rechtspraak wordt onderschreven dat bij het verrichten van een trustdienst aan meer dan één klant sprake is van het bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten.¹⁸
41. Blaustein is bestuurder geweest van elf vennootschappen. Uit de verschillende aanvangsdata van de bestuurderschappen kan ook worden opgemaakt dat geen sprake is van kortstondigheid, aangezien Blaustein in ieder geval ruim één jaar en tien maanden bestuurder is geweest van meerdere vennootschappen (zie randnummer 14 hiervoor).¹⁹
42. DNB concludeert dan ook dat de diensten door Blaustein beroeps- of bedrijfsmatig zijn verricht.

Naar Nederland

43. In artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 wordt verwezen naar het feit dat de trustdiensten 'naar Nederland' worden verricht. Alle doelvennootschappen (de vennootschappen waar Blaustein de bestuurdersdiensten heeft verricht) hebben hun zetel in Nederland. DNB concludeert op grond daarvan dat Blaustein de diensten naar Nederland heeft verricht.

Trustdiensten

44. Onder een trustdienst wordt op grond van artikel 1 van de Wtt 2018²⁰ verstaan:

"a. het zijn van bestuurder van een rechtspersoon of vennoot van een vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is;" Onderstrepingen toegevoegd.

¹⁶ Zie citaat uit de MvT van de Wtt 2018, zoals opgenomen in randnummer 34 van dit besluit, waaruit volgt dat ook natuurlijke personen binnen de reikwijdte van de verbodsbepaling van artikel 3 van de Wtt 2018 vallen.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 34.

¹⁸ Zie rechtbank Rotterdam 5 april 2007, ECLI:NL:RBROT:2007:BB9873 (r.o. 2.4) en ECLI:NL:RBROT:2007:BA7427 (r.o. 2.3), "[...] De stelling van eiseres dat haar werk gezien het beperkte aantal klanten geen commerciële activiteit is, leidt niet tot een ander oordeel, aangezien het hebben van een winsttoogmerk niet bepalend is voor de beoordeling of sprake is van een trustkantoor en bij meer dan één klant van een bedrijfsmatig trustdiensten verlenen moet worden gesproken. [...]". Onderstreping toegevoegd.

¹⁹ Opgemerkt wordt dat bij de vaststelling van de duur van de bestuurderschappen, en daarmee de duur van de overtreding, wordt uitgegaan van de datum van 1 september 2018 als aanvangsmoment van de bestuurderschappen. [VERTROUWELIJK].

²⁰ Idem, artikel 1, sub d, onder 1 van de Wtt (oud).

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

- (i) het zijn van bestuurder van een rechtspersoon
45. Hiervoor (randnummers 14-28) is toegelicht dat Blaustein in ieder geval vanaf 1 september 2018²¹ tot in ieder geval 9 juli 2020 van meerdere vennootschappen bestuurder is geweest. Aan dit deelcriterium is aldus voldaan.
- (ii) in opdracht van een natuurlijk persoon, rechtspersoon of vennootschap
46. Wat betreft de betekenis van het begrip "in opdracht van" in de zin van de Wtt 2018 merkt DNB op dat een bestuurdersdienst op logische wijze past binnen het opdracht-begrip. DNB verwijst naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) uit 2009, waarin het CBb dit heeft vastgesteld: "[...] Het College merkt op dat de diensten genoemd onder 1^o [het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap, toegevoegd], [...] op logische wijze passen bij het opdracht-begrip". Het is volgens het CBb bij deze diensten immers moeilijk voorstelbaar dat ze worden uitgevoerd zonder dat daaraan een opdracht ten grondslag ligt.²²
47. In het licht van deze – door het CBb gegeven – invulling van het opdrachtbegrip, zet DNB uiteen waarom het ook bij het bestuurderschap van Blaustein bij de elf vennootschappen moeilijk voorstelbaar is dat daaraan geen opdracht ten grondslag heeft gelegen.
- Bestuurderschap Blaustein bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]*
48. Blaustein heeft bestuurdersdiensten verricht bij twee besloten vennootschappen, welteverstaan [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Uit het handelsregister van de KvK blijkt dat zowel [VERTROUWELIJK] als [VERTROUWELIJK]. een (buitenlandse) enig aandeelhouder hebben, niet zijnde Blaustein.²³ DNB gaat er daarom vanuit dat Blaustein handelde in opdracht van deze aandeelhouders. Dat dit zeer aannemelijk is, volgt ook uit het feit dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) de bestuurders benoemt.²⁴ Het is moeilijk voorstelbaar dat een aandeelhouder een bestuurder benoemt zonder duidelijke opdracht en/of taakomschrijving. Bovendien geldt dat de aandeelhouder in beginsel de koers van de vennootschap bepaalt en de AVA de belangrijkste besluiten neemt. In de statuten van [VERTROUWELIJK] is in dit verband ook opgenomen dat het bestuur in beginsel gehouden is om aanwijzingen van de AVA te volgen.²⁵ DNB concludeert dan ook dat Blaustein de bestuurdersdiensten bij de BV's in opdracht van de aandeelhouders heeft verricht.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

²¹ Zie ook voetnoot 19 hiervoor: voor de vaststelling van de duur van de bestuurderschappen en de duur van de overtreding wordt uitgegaan van de aanvangsdatum van 1 september 2018.

²² Zie CBb 18 juni 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ0627, r.o. 5.3: "[...] Het College merkt op dat de diensten genoemd onder 1^o, 2^o en 4^o op logische wijze passen bij het opdracht-begrip. Het is bij deze diensten immers moeilijk voorstelbaar dat ze worden uitgevoerd zonder dat daaraan een opdracht ten grondslag ligt. [...]". Deze uitleg van het CBb is na inwerkingtreding van de Wtt 2018 onverkort relevant en toepasbaar, omdat de wetgever met artikel 3 van de Wtt 2018 geen wijzigingen heeft beoogd ten opzichte van artikel 2 van de Wtt (oud).

²³ Enig aandeelhouder van [VERTROUWELIJK], gevestigd te [VERTROUWELIJK] en enig aandeelhouder van [VERTROUWELIJK] is [VERTROUWELIJK], gevestigd te [VERTROUWELIJK].

²⁴ Zie artikel 12.1 van de statuten van [VERTROUWELIJK] en artikel 16, tweede lid, van de statuten van [VERTROUWELIJK].

²⁵ Zie artikel 15.3 van de statuten van [VERTROUWELIJK].

- Bestuurderschap Blaustein bij de stichtingen*
49. Blaustein heeft bestuurdersdiensten verricht bij negen stichtingen. In zijn zienswijze van 8 juni 2020 (Zienswijze) op het voornemen van DNB tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan Blaustein van 7 mei 2020 (Voornemen)²⁶ heeft Blaustein ten eerste gesteld dat hij de bestuurdersdiensten bij [VERTROUWELIJK] voor [VERTROUWELIJK] verricht.²⁷ Tevens heeft Blaustein in de Zienswijze gesteld [VERTROUWELIJK] de 'Uiteindelijk Belanghebbende' (Ultimate Beneficial Owner, ofwel UBO) is van [VERTROUWELIJK].²⁸ DNB acht het in dit verband aannemelijk dat aan die werkzaamheden een opdracht van [VERTROUWELIJK] aan Blaustein ten grondslag heeft gelegen en dat Blaustein de bestuurdersdiensten voor [VERTROUWELIJK] in opdracht van [VERTROUWELIJK] heeft uitgevoerd.
50. Uit de cliëntenlijst van [VERTROUWELIJK], die Blaustein op 4 september 2017²⁹ aan DNB heeft doen toekomen, is ten tweede op te maken dat [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] in ieder geval één UBO hebben met een ander land van herkomst dan [VERTROUWELIJK]:
- [screenshot tabel; VERTROUWELIJK]
51. Het land van herkomst van Blaustein is [VERTROUWELIJK].³⁰ Dit betekent dat de UBO's van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] een ander zijn dan Blaustein. DNB acht het aannemelijk dat deze UBO's – die als natuurlijk persoon uiteindelijke eigenaar zijn van dan wel zeggenschap hebben over genoemde stichtingen³¹ – de opdracht aan Blaustein hebben gegeven tot het verlenen van de bestuurdersdiensten bij [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
52. Ten derde geldt, voor wat betreft de overige vier stichtingen, het volgende. [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] hebben een [VERTROUWELIJK] UBO. Het is DNB niet bekend wie die UBO's zijn. DNB acht het echter aannemelijk dat die UBO's een ander zijn dan Blaustein, en dat Blaustein de bestuurdersdiensten in opdracht van die UBO's heeft uitgevoerd. Immers, tot 12 december 2018 respectievelijk 20 februari 2019 kwalificeerden de diensten die [VERTROUWELIJK] bij [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

²⁶ Kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan de V.Y. Blaustein van 7 mei 2020 met kenmerk: [VERTROUWELIJK].

²⁷ Zienswijze, randnummers 33 en 39.

²⁸ Zienswijze, randnummer 37. Voor zover Blaustein in randnummer 37 van de Zienswijze ook stelt dat [VERTROUWELIJK] bestuurder is van [VERTROUWELIJK], merkt DNB op dat uit het uittreksel van de KVK van 13 december 2019 enkel is af te leiden dat Blaustein bestuurder is van [VERTROUWELIJK]. In dit uittreksel staat niet vermeld dat [VERTROUWELIJK] bestuurder zou zijn van [VERTROUWELIJK]. Noch blijkt uit de historie dat [VERTROUWELIJK] (ook) bestuurder zou zijn geweest van [VERTROUWELIJK]. Voordat Blaustein aantrad als bestuurder van [VERTROUWELIJK] per 5 december 2018, was [VERTROUWELIJK] enig bestuurder van [VERTROUWELIJK]. Het bevreemdt ook dat Blaustein enerzijds stelt dat [VERTROUWELIJK] bestuurder is van [VERTROUWELIJK] (Zienswijze, randnummer 37), en anderzijds stelt dat hij de werkzaamheden voor [VERTROUWELIJK] verricht (Zienswijze, randnummer 39).

²⁹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het begeleidend schrijven van Blaustein dateert van 4 september 2017. De documenten, waar deze cliëntenlijst onderdeel van uitmaakt, zijn uiteindelijk per e-mail op 8 september 2017 toegezonden.

³⁰ De heer V.Y. Blaustein is geboren op [VERTROUWELIJK] te [VERTROUWELIJK].

³¹ Artikel 1, eerste lid, van de Wtt 2018 juncto artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

[VERTROUWELIJK] respectievelijk [VERTROUWELIJK] uitvoerde als trustdiensten. Het was Blaustein die, als enig bestuurder van [VERTROUWELIJK], de bestuurdersdiensten in de praktijk uitvoerde.³² DNB acht het tegen deze achtergrond niet aannemelijk dat bij de voortzetting van de bestuurdersdiensten door Blaustein als natuurlijk persoon, per 12 december 2018 respectievelijk 20 februari 2019, Blaustein UBO zou zijn geworden van deze vier stichtingen. Het is ook niet aannemelijk dat niet langer sprake zou zijn van het verlenen van trustdiensten, noch is het aannemelijk dat Blaustein niet in opdracht van de UBO's handelde bij [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

53. Kortom, DNB concludeert dat Blaustein de bestuurdersdiensten bij alle negen stichtingen in opdracht van de UBO's heeft verricht.
54. DNB heeft aldus vastgesteld dat aan de door Blaustein verleende bestuurdersdiensten aan de elf vennootschappen een opdracht ten grondslag moet hebben liggen, als gevolg waarvan ook aan het deelcriterium "in opdracht van" wordt voldaan.
- (iii) die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder is
55. De wetgever heeft toegelicht dat met het begrip "groep" in artikel 1 van de Wtt 2018 wordt aangesloten bij de definitie van artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek: "*Een groep is een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden. [...]*". De definitie van "groep" in artikel 1 van de Wtt 2018 is echter breder dan de BW-definitie, omdat ook natuurlijke personen tot de groep kunnen behoren.³³
56. Van een "groep" is sprake als er een "economische eenheid bestaat waarin natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen door een centrale leiding organisatorisch met elkaar zijn verbonden".³⁴
57. DNB stelt vast dat Blaustein geen afzonderlijke groep heeft gevormd met (één of meer van) de opdrachtgevers (de aandeelhouders, respectievelijk de UBO's) van voornoemde vennootschappen, omdat er geen organisatorische verbondenheid en/of centrale leiding bestond tussen Blaustein enerzijds en de betreffende opdrachtgevers van de vennootschappen anderzijds.
58. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat ook aan dit deelcriterium wordt voldaan, omdat Blaustein als natuurlijk persoon niet tot de groep van (één van) de opdrachtgevers van de doelvennootschappen behoorde.
- Tussenconclusie trustdiensten
59. In het licht van voorgaande, concludeert DNB dat de diensten die Blaustein heeft verleend, kwalificeren als trustdiensten.

Overgang bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] naar Blaustein

³² Zie bijvoorbeeld ook [VERTROUWELIJK] waarin is opgenomen: "(...) De heer Blaustein is de enige directeur en aandeelhouder van [VERTROUWELIJK], die de feitelijke trustactiviteiten verleent aan de klanten van [VERTROUWELIJK] (...)". Met de verwijzing naar 'Blaustein' [VERTROUWELIJK], werd verwezen naar [VERTROUWELIJK].

³³ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 30.

³⁴ Ibid.

60. In aanvulling op voorgaande beoordeling, merkt DNB het volgende op over de overgang van de bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] naar Blaustein, en daarmee de trustdienstverlening van Blaustein met het verlenen van de bestuurdersdiensten aan de elf vennootschappen.
61. Uit de correspondentie die is gewisseld tussen Blaustein en DNB, vooruitlopend en in het kader van [VERTROUWELIJK], kan worden opgemaakt dat de diensten die [VERTROUWELIJK] op dat moment verleende, kwalificeerden als trustdiensten. [VERTROUWELIJK]. Op die cliëntenlijst met 106 doelvennootschappen waaraan [VERTROUWELIJK] trustdiensten verleende, stonden ook de betreffende elf vennootschappen vermeld waar Blaustein nadien bestuurder is geweest. Dit is in één oogopslag te zien in het overzicht dat uit die cliëntenlijst is gedestilleerd, en hiervoor in randnummer 50 van dit besluit is opgenomen.
62. [VERTROUWELIJK] heeft de bestuurdersdiensten aan die betreffende elf vennootschappen gestaakt, en per datzelfde moment heeft Blaustein de bestuurdersdiensten overgenomen.³⁵ Het is niet aannemelijk dat de bestuurdersdiensten die [VERTROUWELIJK] leverde aan de vennootschappen wél trustdiensten waren, en de bestuurdersdiensten die Blaustein aansluitend aan die vennootschappen heeft geleverd niet.³⁶ Immers, de bestuurdersdiensten die [VERTROUWELIJK] leverde werden in de praktijk uitgevoerd door Blaustein, als enig bestuurder van [VERTROUWELIJK]. DNB acht het niet aannemelijk dat bij de voortzetting van de bestuurdersdiensten door Blaustein als natuurlijk persoon, de bestuurdersdiensten niet meer als trustdiensten kwalificeerden.³⁷
63. Kortom, in aanvulling op de beoordeling van de bestanddelen van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018, op basis waarvan DNB reeds heeft geconcludeerd dát sprake is geweest van het verlenen van trustdiensten door Blaustein, acht DNB ook relevant dat de bestuurdersdiensten die [VERTROUWELIJK] bij die vennootschappen verrichtte zijn overgenomen door Blaustein, omdat die diensten voordat Blaustein het roer overnam als trustdiensten kwalificeerden.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Conclusie

64. DNB constateert gelet op het voorgaande dat Blaustein artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 heeft overtreden, omdat Blaustein in ieder geval vanaf 1 september 2018³⁸ (zonder vergunning³⁹) tot in ieder geval 9 juli 2020⁴⁰ naar Nederland trustdiensten heeft verleend vanuit een staat die geen lidstaat is, hetgeen verboden is.

³⁵ Zie hiervoor, besluit randnummers 27 en 52.

³⁶ Zie in dit verband ook randnummer 16 van de Zienswijze, waar dit impliciet ook (in ieder geval ten aanzien van de BV's) wordt erkend. In de Zienswijze wordt namelijk gesteld: "[VERTROUWELIJK], is hij [Blaustein, toegevoegd] door een zakelijke relatie verzocht om bestuurder te worden."

³⁷ Zie hiervoor, besluit randnummer 52 en voetnoot 35.

³⁸ DNB heeft in dit besluit als aanvangsmoment van de overtreding 1 september 2018 aangehouden, zie hiervoor, besluit randnummers 41 en 45, en voetnoten 19 en 21.

³⁹ Zoals hiervoor reeds is opgemerkt (zie besluit, randnummer 32) is het op grond van artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 verboden om naar Nederland trustdiensten te verlenen vanuit een staat die geen lidstaat is. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) was het eenieder met zetel buiten Nederland verboden om zonder vergunning naar Nederland trustdiensten te verlenen.

⁴⁰ Zie hiervoor, besluit, randnummers 41 en 45. Zie ook voetnoot 8.

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

65. Ingevolge artikel 48, aanhef en onder a, van de Wtt 2018 is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen terzake van de overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) respectievelijk artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018.⁴¹
66. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.⁴² Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

E. Belangenafweging

67. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtreding opportuun is. Bij deze belangenafweging beoordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Voorts wordt de naar voren gebrachte zienswijze in aanmerking genomen.

Ernst van de overtreding

68. Het doel van de Wtt 2018 is, gelijk aan de Wtt (oud), het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door de trustdienstverlening in Nederland te reguleren. Trustkantoren fungeren hierbij als poortwachters. Met de voorafgaande en doorlopende controle van hun cliënten leveren zij een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van witwassen van geld, terrorismefinanciering en handelingen die naar ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer als onbetamelijk worden beschouwd.⁴³
69. Met het oog op de bescherming van de integriteit van de financiële markten is de trustdienstverlening in Nederland sinds 2004 gereguleerd door de introductie van een vergunningstelsel met toezicht toegespitst op een integere bedrijfsvoering. Hierdoor is het verboden om trustdiensten te

⁴¹ Voor de volledigheid merkt DNB op dat tot 1 januari 2019 de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) was opgenomen in artikel 21, eerste lid, van de Wtt (oud).

⁴² Zie www.dnb.nl voor de Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. van 2 november 2020 (Staatscourant 2020, nr. 56540). Vgl. het handhavingsbeleid van de Nederlandsche Bank dat tot 3 november 2020 van toepassing was, Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. van 11 juli 2008 (Staatscourant 2008, nr. 132). DNB merkt op dat het nieuwe handhavingsbeleid geen inhoudelijke wijziging beoogt ten opzichte van het oude handhavingsbeleid dat gold ten tijde van de overtreding van Blaustein. Het nieuwe handhavingsbeleid betreft een *actualisatie* van het bestaande handhavingsbeleid, zie ook het 'Feedback Statement' van de AFM en DNB van oktober 2020 (p. 4): "[...] Voor de inzet van deze handhavingsinstrumenten hebben de toezichthouders handhavingsbeleid geformuleerd, dat aansluit bij (de doelstellingen van) de financiële wet- en regelgeving en voortborduurde op het handhavingsbeleid uit 2008. Dit laatste is met dit handhavingsbeleid geactualiseerd om zo beter aan te sluiten bij het op een aantal onderdelen gewijzigde wettelijk kader (bijv. beboeting van feitelijk leidinggevend en openbaarmaking van bestuurlijke sancties) en de huidige toezichtpraktijk van beide toezichthouders. Het handhavingsbeleid bevat daarmee een actueel en algemeen kader voor de inzet van handhavingsinstrumenten door de toezichthouders. Het handhavingsbeleid bevat een vastlegging van de reeds gangbare en bestendige praktijk en wijzigt niet de wettelijke normen die op de onder toezicht staande instellingen van toepassing zijn. Een verdere, materiële revisie is momenteel niet voorzien. [...]".

Onderstrepingen toegevoegd.

⁴³ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 6.

verlenen zonder de daartoe vereiste vergunning.⁴⁴ Tevens is het verboden om vanuit een staat die geen lidstaat is trustdiensten naar Nederland te verlenen. Laatstgenoemd verbod is sinds 1 januari 2019 neergelegd in artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018.⁴⁵ Met dit vergunningenstelsel kan worden voorkomen dat trustkantoren zich aan het toezicht van DNB onttrekken en de integriteit van de trustsector in gevaar kunnen brengen.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

70. Blaustein heeft in de periode van in ieder geval 1 september 2018 tot in ieder geval 9 juli 2020 trustdiensten verleend.
71. Door vanuit Monaco trustdiensten te verlenen naar Nederland, heeft Blaustein zich aan het toezicht van DNB onttrokken en het doel van de Wtt (oud) en de Wtt 2018 doorkruist. DNB is dan ook van oordeel dat sprake is van een ernstige overtreding.

Mate van verwijtbaarheid

72. Uit de beschikbare gegevens en bescheiden blijkt dat Blaustein (in ieder geval) vanaf 1 september 2018 zonder vergunning trustdiensten heeft verleend. In de hoedanigheid van bestuurder van [VERTROUWELIJK] – [VERTROUWELIJK] en ten aanzien van welke entiteit met Blaustein veelvuldig contact is geweest over [VERTROUWELIJK] – was Blaustein bekend met de vergunningplicht voor het verrichten van trustdiensten. Blaustein wist, of had aldus moeten weten, als bestuurder van [VERTROUWELIJK], dat het verlenen van deze bestuurdersdiensten naar Nederland aan verschillende vennootschappen vanuit Monaco een overtreding van de Wtt (oud) en de Wtt 2018 inhoudt.⁴⁶
73. In tegenstelling tot het meewerken aan de beëindiging van de trustactiviteiten van [VERTROUWELIJK], heeft Blaustein – door het overnemen van het bestuurderschap van [VERTROUWELIJK] bij negen vennootschappen⁴⁷ – de trustactiviteiten van [VERTROUWELIJK] ten aanzien van de betreffende vennootschappen juist voortgezet.
74. In het licht van voorgaande overweegt DNB dat het handelen van Blaustein in hoge mate verwijtbaar is.

Zienswijze

75. Bij brief van 7 mei 2020 heeft DNB Blaustein in kennis gesteld van het Voornemen. Blaustein is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 25 mei 2020 een zienswijze naar voren te brengen.
76. Per e-mail van 18 mei 2020 heeft de gemachtigde van Blaustein, [VERTROUWELIJK], zich tot DNB gewend en verzocht om een uitstel van

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 2.

⁴⁵ Voor 1 januari 2019 was dit verbod vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud).

⁴⁶ Bovendien geldt dat Blaustein als professionele marktdeelnemer op de hoogte behoort te zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving, en aldus bekend had moeten zijn met de verplichting van het hebben van een vergunning indien trustdiensten worden verleend.

⁴⁷ In alle elf gevallen heeft Blaustein de bestuurderschappen van [VERTROUWELIJK] overgenomen, maar in twee gevallen was dat vóór 1 september 2018. Omdat laatstgenoemde datum als aanvangsmoment van de overtreding is gehanteerd, wordt hier slechts verwezen naar negen gevallen.

twee weken voor indiening van een zienswijze. DNB heeft de gemachtigde van Blaustein per e-mail van 19 mei 2020 bericht in te stemmen met dit verzoek, en Blaustein in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op 8 juni 2020 een zienswijze in te dienen. De gemachtigde van Blaustein heeft op 8 juni 2020, namens Blaustein, een zienswijze op het Voornemen ingediend.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

77. In de Zienswijze stelt Blaustein, samengevat, dat:⁴⁸

- (I)** de inzet van de handhavingsmaatregelen van DNB onevenredig en onzorgvuldig is,
- (II)** het Voornemen – ten aanzien van de trustdienstverlening bij een aantal vennootschappen⁴⁹ – is gebaseerd op de onjuiste veronderstellingen dat (1) er sprake zou zijn van een trustkantoor, (2) Blaustein beroeps- of bedrijfsmatig bestuurder zou zijn geweest, (3) Blaustein dat in opdracht van een ander zou hebben gedaan, en (4) Blaustein trustdiensten naar Nederland zou hebben verricht⁵⁰, en
- (III)** de trustdienstverlening – ten aanzien van een aantal vennootschappen⁵¹ – is beëindigd, en die beëindiging niet eerder had kunnen plaatsvinden.

78. DNB zal hierna ingaan op de argumenten die Blaustein in de Zienswijze heeft aangevoerd.

(I) Inzet handhavingsmaatregelen DNB onevenredig en onzorgvuldig*Eerder gegeven zienswijze*

79. Blaustein stelt in zijn Zienswijze ten eerste dat DNB gelijktijdig verschillende vormen van handhaving inzet, waarbij DNB volledig voorbij gaat aan een eerder gegeven zienswijze van Blaustein. Dat is onzorgvuldig, onevenredig en in strijd met het beginsel van "Fair Play". Het is bovendien, aldus Blaustein, in strijd met het handhavingsbeleid van DNB.⁵²
80. Ter toelichting hierop stelt Blaustein dat aan de zienswijze die Blaustein heeft ingediend op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom, in het Voornemen volledig is voorbij gegaan. Blaustein acht het onbegrijpelijk dat reeds het voornemen tot beboeting wordt geuit, terwijl er nog niet inhoudelijk is geageerd op de zienswijze (bedoeld zal zijn, het voornemen) bij de last onder dwangsom. Onder deze omstandigheden is het volgens Blaustein onbegrijpelijk dat DNB de inhoud van de zienswijze bij de last onder dwangsom niet in het Voornemen van de boete betreft.⁵³
81. In reactie hierop merkt DNB op dat het – zoals Blaustein tussen de regels door ook lijkt te erkennen – niet mogelijk was om eventuele

⁴⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat Blaustein in de Zienswijze ook heeft verzocht om toezending van het volledige boetedossier. DNB heeft in reactie daarop per e-mail van 18 juni 2020 de dossierstukken aan de gemachtigde van Blaustein doen toekomen.

⁴⁹ [VERTROUWELIJK].

⁵⁰ Zienswijze, randnummer 5.

⁵¹ [VERTROUWELIJK].

⁵² Zienswijze, randnummer 4-5.

⁵³ Zienswijze, randnummers 6-7.

aandachtspunten uit de zienswijze op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom reeds mee te nemen in het Voornemen, omdat de zienswijze op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom is ingediend nadat het Voornemen al aan Blaustein was verstuurd.⁵⁴

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

82. DNB volgt Blaustein ook niet in zijn betoog dat DNB had moeten wachten met het versturen van het Voornemen totdat Blaustein de zienswijze op het voornemen op de last onder dwangsom zou hebben ingediend. DNB erkent dat zij in dat geval eventuele feitelijke aandachtspunten uit laatstgenoemde zienswijze (voor zover ook relevant voor het boetetraject) direct had kunnen meenemen in het Voornemen. Voor DNB vormde het boeterapport van 20 april 2020 echter al aanleiding om zo spoedig mogelijk (en uiteindelijk dus nog voordat de zienswijze op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom was ingediend) een punitief traject te starten, waarbij óók in het kader van het Voornemen hoor en wederhoor zou worden toegepast, omdat Blaustein ook in het boetetraject de gelegenheid zou krijgen om een zienswijze in te dienen, hetgeen ook is gebeurd. Blaustein is door deze handelwijze van DNB op geen enkele wijze geschaad in zijn belangen, noch acht DNB deze handelwijze onevenredig, onzorgvuldig of in strijd met het beginsel van "Fair Play".
83. Voor zover Blaustein heeft gesteld dat dit in strijd is met het handhavingsbeleid van DNB, merkt DNB op dat zij, zonder nadere onderbouwing op dit punt van Blaustein, niet inziet op welk punt deze handelwijze in strijd is met het handhavingsbeleid van DNB.

Moment van overtreding en gelijktijdig opleggen last onder dwangsom en boete

84. Ten tweede stelt Blaustein dat 'alle handhaving' gebeurtenissen betreft van inmiddels bijna twee jaar geleden. DNB begrijpt de Zienswijze op dit punt aldus, dat ook dit tijdsverloop maakt dat het onzorgvuldig, onevenredig en in strijd met zowel het beginsel van "Fair Play" als het handhavingsbeleid van DNB is om een boete op te leggen.⁵⁵
85. Blaustein stelt dit nogmaals in de volgende bewoordingen: "*Het betreft hier bovendien (dus) feiten en omstandigheden van bijna twee jaar geleden, waarbij cliënt zich op het standpunt stelt dat de cumulatie van handhaving buitenproportioneel is.*"⁵⁶ Aansluitend wordt opgemerkt dat het onder die omstandigheden onbegrijpelijk is waarom vrijwel gelijktijdig een last onder dwangsom én een boete wordt opgelegd.
86. In reactie hierop merkt DNB op dat het feit dat de overtreding reeds een kleine twee jaar geleden is aangevangen, geen aanleiding is om van handhaving af te zien. Dat ligt ook niet besloten in het handhavingsbeleid van DNB. DNB acht het evenmin onevenredig om vanwege het feit dat de overtreding bijna twee jaar geleden is aangevangen, een boete op te leggen. Anders dan Blaustein suggereert – door te verwijzen naar 'feiten en omstandigheden van bijna twee jaar geleden' –, heeft DNB vastgesteld dat

⁵⁴ Het Voornemen dateert van 7 mei 2020, en de zienswijze op het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom dateert van 11 mei 2020.

⁵⁵ Zienswijze, randnummers 4-5.

⁵⁶ Zienswijze, randnummer 7.

de overtreding tot in ieder geval 9 juli 2020 heeft voortgeduurd (randnummer 64). Dat is (slechts) drie maanden geleden.

Datum

11 januari 2021

87. In reactie op de stelling van Blaustein dat het gelijktijdig opleggen van een reparatoire en een punitieve sanctie onevenredig, onzorgvuldig en in strijd met het beginsel van Fair Play en het handhavingsbeleid van DNB is, merkt DNB het volgende op.
88. DNB heeft beleidsruimte bij het kiezen voor, en combineren van, herstel- en punitieve sancties. Ook kan zij informele maatregelen nemen. Voorafgaand aan het opleggen van een herstelsanctie en/of punitieve sanctie maakt DNB de afweging of, en zo ja, welk instrument passend en geboden is om te bewerkstellingen dat de vigerende wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het handhavingsbeleid van DNB onderschrijft dit:⁵⁷

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

"[...] Of de toezichhouders informeel of formeel optreden én welke maatregel of combinatie van maatregelen daarbij getroffen wordt, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval en van de weging van de factoren die daarbij een rol spelen [...]"

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichhouders of er aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder [...].

Een bestraffende maatregel kan naast een herstelmaatregel, maar ook los daarvan, worden opgelegd. [...]"

Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. van 2 november 2020, *Stcrt.* 2020, nr. 56540, p. 2 en 4.

89. Ook in de rechtspraak is bevestigd dat DNB gelijktijdig een herstelsanctie en een punitieve sanctie kan opleggen, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 juni 2018:⁵⁸

"4.2 Als DNB een of meer overtredingen van geldende wet- en regelgeving constateert, is zij in beginsel bevoegd daartegen handhavend op te treden op de wijze die zij passend acht. Geen rechtsregel staat eraan in de weg dat DNB als zij een overtreding constateert zowel maatregelen gericht op herstel treft als een punitieve sanctie oplegt. [...]"

⁵⁷ Vgl. het handhavingsbeleid van DNB dat tot 3 november 2020 van toepassing was, Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. van 10 juli 2008 (*Stcrt.* 2008, nr. 132), p. 30: *"[...] Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichhouders of er aanleiding is om de overtreder een punitieve sanctie op te leggen. Een punitieve sanctie heeft niet alleen een straffende werking, maar daarvan gaat – algemeen gesproken – ook een generaal en speciaal preventief effect uit, waardoor overtredingen in de toekomst kunnen worden voorkomen. [...]"*. Onderstrepingen toegevoegd.

⁵⁸ Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft deze uitspraak van de rechtbank Rotterdam bij uitspraak van 3 maart 2020 bevestigd, ECLI:NL:CBB:2020:120 (zie r.o. 4.3).

Rechtbank Rotterdam 5 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5236, r.o. 4.2.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

90. Blaustein heeft ook niet nader gemotiveerd waarom het opleggen van zowel de last onder dwangsom als de boete onzorgvuldig of onevenredig is, en daarmee in strijd met het beginsel van Fair Play zou zijn. DNB acht het, in lijn met haar handhavingsbeleid, van belang dat handhavend wordt opgetreden als een wettelijke norm wordt geschonden. DNB is van mening dat sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding, waarvoor niet alleen herstel, maar ook bestraffing op zijn plaats is. Het opleggen van een bestuurlijke boete heeft niet alleen een straffende werking, maar daarvan gaat ook een generaal en speciaal preventief effect uit, waardoor overtredingen in de toekomst kunnen worden voorkomen. Daarnaast acht DNB het evenzeer van belang dat een voortdurende overtreding wordt beëindigd. Dat brengt mee dat DNB in het onderhavige geval aan Blaustein zowel een last onder dwangsom heeft opgelegd als een bestuurlijke boete oplegt. Van onzorgvuldig handelen zijdens DNB is geenszins sprake.
91. In de slotalinea van de Zienswijze heeft Blaustein – in het verlengde van voorgaand bezwaar tegen het gelijktijdig opleggen van een last onder dwangsom en een boete – nog gesteld dat hij ten onrechte mogelijk driedubbel wordt beboet, [VERTROUWELIJK].
92. In reactie hierop stelt DNB voorop dat de overtreding van Blaustein in beginsel een separate overtreding betreft (ten aanzien van een (deels) andere overtredingsperiode). De overtreding van [VERTROUWELIJK] is ook separaat vastgesteld. Desalniettemin, en DNB verwijst in dit verband naar de toelichting in paragraaf F van dit besluit, heeft DNB bij de vaststelling van de hoogte van de boete aan Blaustein rekening gehouden met het feit dat [VERTROUWELIJK], omdat Blaustein bestuurder is van [VERTROUWELIJK] en als gevolg van [VERTROUWELIJK] mogelijk dubbel wordt geraakt in zijn vermogen. DNB heeft dus reeds rekening gehouden met deze omstandigheden, en acht het opleggen van de onderhavige boete aan Blaustein niet onevenredig.

Bedrijfsactiviteiten zijn gestaakt

93. Ten slotte stelt Blaustein dat hij onevenredig wordt getroffen, omdat alle bedrijfsactiviteiten zijn gestaakt en zijn gestaakt gebleven. Blaustein stelt dat hij heeft voldaan aan [VERTROUWELIJK].
94. In reactie hierop stelt DNB dat [VERTROUWELIJK], en het beëindigen van de bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] bij de betreffende vennootschappen.⁵⁹ Het handelen van [VERTROUWELIJK] enerzijds en van Blaustein anderzijds, wordt op dit punt in de Zienswijze dus door elkaar gehaald. Zoals hiervoor is uiteengezet heeft Blaustein, [VERTROUWELIJK], de bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] juist overgenomen.⁶⁰ Voor zover het 'doel al zou zijn bereikt met [VERTROUWELIJK]' omdat de bestuurdersdiensten zijn beëindigd, zoals Blaustein stelt,⁶¹ ziet ook dat niet op het handelen van Blaustein, en kan als gevolg daarvan niet worden gesteld dat de handhaving *Blaustein* onevenredig schaadt (voor zover die

⁵⁹ Zienswijze, randnummer 8.

⁶⁰ Besluit, randnummers 60-63.

⁶¹ Zienswijze, randnummer 8.

conclusie daaraan überhaupt kan worden verbonden). Immers, voor in ieder geval zeven vennootschappen geldt dat de bestuurdersdiensten van Blaustein tot in ieder geval 9 juli 2020 hebben voortgeduurd. Zoals uit de last onder dwangsom evenwel blijkt is aannemelijk dat de bestuursdiensten tot op heden echter nog niet zijn beëindigd.⁶²

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

95. Ook het argument dat [VERTROUWELIJK], kan Blaustein niet baten. Ook daarvoor geldt dat [VERTROUWELIJK] zich richtten tot [VERTROUWELIJK] en niet tot Blaustein. En ook daarvoor geldt, los van de waarde die aan dit argument dient te worden toegekend met het oog op de evenredigheid van de op te leggen boete, dat Blaustein geen vergunning had, en ook geen vergunning kán krijgen voor de onderhavige trustdienstverlening. Dat brengt mee dat de uitkomst van [VERTROUWELIJK] ook niet relevant is voor de vraag of de aan Blaustein opgelegde boete evenredig is.
96. Ten slotte wordt door Blaustein in randnummers 10 tot en met 13 van de Zienswijze ingegaan op de wijze waarop hij de bestuurderschappen heeft (willen) beëindigen. De strekking van het betoog is dat de vennootschappen niet stuurloos achtergelaten konden worden, nadat duidelijk werd dat de bestuurderschappen moesten worden beëindigd. Het zou aldus onevenredig zijn om aan *Blaustein* een boete op te leggen, omdat binnen een redelijke termijn wél invulling is gegeven aan [VERTROUWELIJK]. Blaustein stelt:

"Uit de Wet (en rechtspraak) volgt dus dat cliënt niet zomaar een vennootschap stuurloos mag achterlaten. Client heeft zich het belang van de vennootschappen aangetrokken, zich in lijn met [VERTROUWELIJK] zoveel als mogelijk zo snel mogelijk terug getrokken, maar er ook voor zorggedragen dat er sprake was van opvolging. [...]"

Zienswijze, randnummer 14. Nb. Met de verwijzing naar 'cliënt', wordt verwezen naar de heer V.Y. Blaustein.

97. Ook ten aanzien van deze argumenten stelt DNB vast dat die argumenten geen betrekking (kunnen) hebben op het handelen van *Blaustein*, maar betrekking (moeten) hebben op het handelen van [VERTROUWELIJK]. Immers, [VERTROUWELIJK] was opgedragen de trustdienstverlening te beëindigen. In het specifieke geval betekende dit dat [VERTROUWELIJK] de bestuurderschappen moest beëindigen. Blaustein daarentegen heeft in alle gevallen (willens en wetens) de bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] overgenomen, nadat [VERTROUWELIJK] was opgedragen afscheid te nemen van zijn cliënten en/of de cliëntenportefeuille aan een vergunninghoudend trustkantoor over te dragen. Als gezegd, Blaustein heeft nooit een vergunning gehad om trustdiensten te verlenen.

Tussenconclusie ad (I)

98. DNB concludeert in het licht van voorgaande, dat de inzet van de verschillende handhavingsmaatregelen door DNB zorgvuldig en evenredig is.

⁶² Met het oog op de op te leggen boete gaat DNB evenwel uit van de datum van 9 juli 2020 als einddatum van de overtreding.

(II) Vastgestelde trustdienstverlening o.b.v. onjuiste veronderstellingen**Datum**

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

99. DNB gaat hierna separaat in op de argumenten die zijn gericht tegen de trustdienstverlening bij de BV's en de argumenten die zijn gericht tegen de trustdienstverlening bij de betreffende vijf stichtingen.⁶³ DNB houdt daarbij de hiervoor in het besluit gehanteerde volgorde van de behandeling van de bestanddelen van de trustdienstverlening aan (zie randnummers 30-59).

Trustdienstverlening bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]

- Beroeps- of bedrijfsmatig
100. Blaustein stelt dat hij geen trustdiensten bedrijfsmatig verleent aan de BV's.⁶⁴ Daarbij wordt ook gesteld dat Blaustein de vennootschappen niet beroeps- of bedrijfsmatig bestuurt.⁶⁵ Het gaat er bij de trustdienst in de zin van artikel 1 van de Wtt 2018 volgens Blaustein om dat het "zijn" van bestuurder commercieel wordt aangeboden.⁶⁶
101. Blaustein levert geen nader bewijs van de stelling dat hij de trustdiensten niet beroeps- of bedrijfsmatig heeft verleend. Blaustein heeft ook niet betwist dat de bestuurdersdiensten niet kortstondig en voor meerdere vennootschappen zijn verricht, zoals door DNB is gesteld. Dát zijn de uitgangspunten die relevant zijn voor de vraag of sprake is geweest van het beroeps- of bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten.
102. Voor zover Blaustein aanvoert dat het zijn van bestuurder 'commercieel moet worden aangeboden', verwijst DNB naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam uit 2007⁶⁷, waarin de rechtbank heeft overwogen dat het hebben van een winstoogmerk niet bepalend is voor de beoordeling of sprake is van een trustkantoor. Deze uitspraak bevestigt dat zelfs als moet worden aangenomen dat gezien een beperkt aantal klanten geen sprake is (en/of zou kunnen zijn) van een commerciële activiteit, dat niet kan leiden tot een ander oordeel, omdat bij het aanbieden van bestuurdersdiensten bij meer dan één klant van het bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten moet worden uitgegaan:

"[...] De stelling van eiseres dat haar werk gezien het beperkte aantal klanten geen commerciële activiteit is, leidt niet tot een ander oordeel, aangezien het hebben van een winstoogmerk niet bepalend is voor de beoordeling of sprake is van een trustkantoor en bij meer dan één klant van een bedrijfsmatig trustdiensten verlenen moet worden gesproken. [...]"⁶⁸ Onderstreping toegevoegd.

103. DNB concludeert in het licht van voorgaande, en mede met inachtneming van het feit dat Blaustein bij de twee BV's gedurende in ieder geval ruim één jaar en tien maanden bestuurdersdiensten heeft verricht⁶⁹, dat

⁶³ Zie voetnoot 49.

⁶⁴ Zienswijze, randnummer 23.

⁶⁵ Zienswijze, randnummer 47.

⁶⁶ Zienswijze, randnummer 47.

⁶⁷ Rechtbank Rotterdam, 5 april 2007, ECLI:NL:RBROT:2007:BB9873, r.o. 2.4.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Zie hiervoor, besluit randnummers 40-42. Daarnaast geldt uiteraard dat Blaustein gelijktijdig, in die periode, ook bij negen stichtingen bestuurdersdiensten heeft verricht.

Blaustein de bestuurdersdiensten beroeps- of bedrijfsmatig heeft aangeboden.

Datum

11 januari 2021

Trustdiensten

Het zijn van bestuurder van een rechtspersoon

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

104. Blaustein betwist niet dat hij bestuurder is geweest van de BV's. Blaustein stelt echter wel dat het enkele feit dat hij bestuurdersdiensten verricht, niet betekent dat er sprake zou zijn van een trustkantoor of het beroeps- of bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten.⁷⁰ Ook stelt Blaustein dat hij de vennootschappen bestuurt, zoals zoveel bestuurders van vennootschappen dat doen. Niet iedere bestuurder van een vennootschap is natuurlijk trustdienstverlener, zoals Blaustein stelt.⁷¹
105. DNB onderschrijft dat de wetgever niet heeft beoogd om het zijn van bestuurder van een vennootschap op individuele basis en/of voor een eigen onderneming onder de trustwetgeving te plaatsen. Dit betreft in beginsel reguliere handelingen in het rechtsverkeer.⁷² In tegenstelling tot hetgeen Blaustein betoogt, heeft DNB evenwel aangetoond dat Blaustein de bestuurdersdiensten niet kortstondig en voor meerdere vennootschappen heeft verricht.⁷³ Ook heeft DNB aangetoond dat aan de andere criteria van de trustdienstverlening wordt voldaan (zie ook hierna).
106. DNB volgt Blaustein dan ook niet in zijn betoog dat in het onderhavige geval sprake zou zijn van het regulier besturen van één vennootschap, als gevolg waarvan de trustwetgeving niet van toepassing zou zijn geweest op de onderhavige bestuurderschappen van Blaustein bij de BV's.
107. *In opdracht van een natuurlijk persoon, rechtspersoon of vennootschap* Blaustein stelt in de Zienswijze dat hij zijn werkzaamheden niet voor een "trustkantoor", noch voor een ander verricht.⁷⁴ Ook wordt gesteld dat Blaustein de werkzaamheden voor en ten behoeve van zichzelf verricht.⁷⁵ Hiermee beoogt Blaustein aldus aan te geven dat geen sprake is geweest van een opdrachtrelatie.
108. In reactie hierop merkt DNB allereerst op dat Blaustein niet nader heeft onderbouwd waaruit blijkt dat hij de bestuurdersdiensten voor zichzelf heeft verricht.
109. Ten tweede verwijst DNB naar hetgeen in randnummer 48 van dit besluit is uiteengezet. Daaruit kan worden opgemaakt dat het niet aannemelijk is dat Blaustein de bestuursdiensten ten behoeve van zichzelf heeft verricht. DNB heeft op basis van de in randnummer 48 van dit besluit weergegeven feiten en omstandigheden vastgesteld dat Blaustein in opdracht van de aandeelhouders van de BV's de bestuurdersdiensten heeft verricht. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat de BV's ook niet door

⁷⁰ Zienswijze, randnummer 17.

⁷¹ Zienswijze, randnummer 47.

⁷² *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34 910, nr. 13, p. 3.

⁷³ Zie hiervoor, besluit randnummers 40-42 en 101-103.

⁷⁴ Zienswijze, randnummer 23.

⁷⁵ Zienswijze, randnummer 46.

Blaustein zijn opgericht.⁷⁶ Anders dan Blaustein stelt, lijkt het ook daarom niet aannemelijk dat Blaustein de bestuurdersdiensten voor zichzelf en ten behoeve van zichzelf heeft verricht. Het is aannemelijker dat tegen deze achtergrond sprake is geweest van een opdrachtrelatie. Dat wordt bovendien onderschreven door het gegeven dat Blaustein in de Zienswijze heeft gesteld *“door een zakelijke relatie [te zijn] verzocht om bestuurder te worden”* bij de BV's.⁷⁷ In het licht van voorgaande en mede gezien het feit dat Blaustein niet heeft onderbouwd waaruit blijkt dat hij de bestuurdersdiensten voor zichzelf heeft verricht en het feit dat de zienswijze op dit punt tegenstrijdigheden bevat⁷⁸, gaat DNB ervan uit dat Blaustein de bestuurdersdiensten in opdracht van de aandeelhouders van de BV's heeft verricht.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

110. Door Blaustein wordt ook nog aangevoerd dat geen sprake is van het verlenen van trustdiensten omdat hij werknemer in loondienst is bij de BV's, en dat hij voor die werkzaamheden betaald krijgt.⁷⁹ DNB gaat er vanuit dat Blaustein hiermee heeft beoogd aan te geven dat geen sprake is geweest van een opdrachtrelatie. Om die reden reageert DNB hier op dit argument van Blaustein.
111. Blaustein heeft niet met stukken onderbouwd dat sprake is geweest van een dergelijke arbeidsrelatie tussen Blaustein en de BV's. Indien en voor zover er sprake is geweest van een arbeidsrelatie, merkt DNB het volgende op. Vooropgesteld kan worden dat uit de parlementaire geschiedenis van de Wtt 2018 niet kan worden afgeleid dat het bestaan van een arbeidsrelatie tussen de bestuurder en de vennootschap die hij bestuurt, de toepasselijkheid van de Wtt 2018, en het bestaan van een opdracht, uitsluit.⁸⁰ Met het bestaan van een opdracht is de vraag of en zo ja, wat voor overeenkomst wordt gesloten tussen enerzijds het trustkantoor en anderzijds de doelvennootschap, niet relevant. De trustdienst is immers een gegeven met de opdracht van de cliënt (in casu de aandeelhouders) op grond waarvan de bestuurdersdiensten worden geleverd aan de doelvennootschap. Dat de bestuurder en de doelvennootschap mogelijk nog een arbeidsovereenkomst hebben gesloten, doet daar niet aan af.
112. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat DNB, ook met inachtneming van de Zienswijze, terecht heeft vastgesteld dat aan het deelcriterium 'in opdracht van' is voldaan.

Overige argumenten Blaustein ten aanzien van trustdienstverlening bij de BV's

113. Ten slotte voert Blaustein nog aan dat het relevant is dat hij geen Nederlands fiscaal inwoner is. Hij is niet ingeschakeld door een internationale onderneming om trustdiensten te verlenen. Hij verricht geen

⁷⁶ Uit de oprichtingsaktes van de BV's blijkt dat [VERTROUWELIJK] is opgericht door [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] is opgericht door [VERTROUWELIJK].

⁷⁷ Zienswijze, randnummer 46.

⁷⁸ Blaustein stelt immers enerzijds dat hij de diensten *voor zichzelf* uitvoert, en anderzijds dat hij door een zakelijke relatie is verzocht om de bestuurdersdiensten *voor de BV's* te verrichten.

⁷⁹ Zienswijze, randnummers 46-47.

⁸⁰ Uit de wetgevingsgeschiedenis blijkt evenmin dat de wetgever met het opdrachtbegrip heeft beoogd aan te sluiten bij de overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek.

werkzaamheden voor een internationaal opererende onderneming. Er is ook geen fiscaal voordeel voor de Nederlandse vennootschappen.⁸¹

Datum

11 januari 2021

114. DNB stelt in reactie op deze argumenten voorop dat de definities van trustdienst en trustkantoor in artikel 1 van de Wtt 2018 en de criteria uit artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 niet voorschrijven dat de bestuurdersdiensten moeten worden verricht voor een internationale onderneming. Noch volgt uit die bepalingen dat de bestuurder van de doelvennootschappen Nederlands fiscaal inwoner moet zijn. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit onder de Wtt (oud) ook niet anders was.
115. Voor zover in de parlementaire geschiedenis wordt verwezen naar het feit dat trustkantoren met hun dienstverlening betrokken zijn bij het opzetten en onderhouden van internationale concernstructuren⁸² – hetgeen Blaustein ook heeft weergegeven in de Zienswijze⁸³ –, merkt DNB op dat de wetgever hiermee haars inziens de context van de trustdienstverlening heeft geschetst. Zoals hiervoor ook is weergegeven onderstreept die context dat de wetgever nadrukkelijk niet heeft beoogd om het zijn van bestuurder van een vennootschap op individuele basis en/of voor een eigen onderneming onder de trustwetgeving te plaatsen.⁸⁴ Dit betekent echter geenszins dat de dienstverlening in andere gevallen wel (ook) als trustdienstverlening is aan te merken. De vraag die moet worden beantwoord blijft of er beroeps- of bedrijfsmatig bestuurdersdiensten zijn verricht in opdracht van een natuurlijk persoon, rechtspersoon of vennootschap die niet tot de groep van de betreffende bestuurder behoort.
116. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat ook de overige argumenten van Blaustein, gericht tegen de trustdienstverlening bij de BV's, niet tot de slotsom kunnen leiden dat geen sprake is geweest van trustdienstverlening.

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Trustdienstverlening bij [VERTROUWELIJK]

Beroeps- of bedrijfsmatig

117. Blaustein stelt dat hij de werkzaamheden en/of bestuurstaken voor [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (hierna gezamenlijk de Vijf stichtingen) niet beroeps- of bedrijfsmatig verricht.⁸⁵ In iets andere bewoordingen wordt in de Zienswijze gesteld dat Blaustein de opdrachten 'al helemaal niet beroeps- of bedrijfsmatig' verricht.⁸⁶ Blaustein laat na te onderbouwen waaruit volgt dat hij de bestuurdersdiensten niet beroeps- of bedrijfsmatig heeft verricht.
118. Blaustein heeft echter ook niet betwist dat de bestuurdersdiensten niet kortstondig en voor meerdere vennootschappen zijn verricht, zoals door DNB is gesteld. Dát zijn de uitgangspunten die relevant zijn voor de vraag

⁸¹ Zienswijze, randnummer 48. Zie ook, Zienswijze, randnummer 24.

⁸² *Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 2.*

⁸³ Zienswijze, randnummer 48.

⁸⁴ *Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 13, p. 3.*

⁸⁵ Zienswijze, randnummers 21 en 38.

⁸⁶ Zienswijze, randnummer 38.

of sprake is geweest van het beroeps- of bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten.

Datum

11 januari 2021

119. DNB concludeert in het licht van voorgaande, en mede met inachtneming van het feit dat Blaustein bij de Vijf stichtingen in ieder geval ruim één jaar en zeven maanden bestuurdersdiensten heeft verricht⁸⁷, dat Blaustein de bestuurdersdiensten beroeps- of bedrijfsmatig heeft aangeboden.

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

120. Naar Nederland
Blaustein heeft in de Zienswijze aangevoerd dat hij de werkzaamheden ten behoeve van de Vijf stichtingen niet naar Nederland verricht. Hij stelt dat het niet om diensten "naar Nederland" gaat.⁸⁸ Alle bestuurswerkzaamheden worden verricht in Monaco. In zoverre kan er niet gesproken worden over diensten 'naar Nederland', aldus Blaustein.⁸⁹ Daarentegen merkt Blaustein ook op dat hij de werkzaamheden "voornamelijk" in Monaco uitvoert.⁹⁰ Kortom, de uitlatingen zijn niet eenduidig, en Blaustein lijkt met laatstgenoemd standpunt te onderschrijven dat er in ieder geval óók werkzaamheden naar Nederland zijn verricht.
121. Blaustein heeft ook niet nader onderbouwd waaruit blijkt dat de bestuurdersdiensten voor de Vijf stichtingen in Monaco zijn verricht. Blaustein stelt weliswaar dat de stichtingen zijn *gevestigd* in Monaco⁹¹, maar zoals DNB hiervoor heeft weergegeven hebben alle Vijf stichtingen hun *zetel* in Nederland (randnummer 43). Indien de werkzaamheden inderdaad (alleen) in Monaco zijn uitgevoerd, dan is het voor DNB onduidelijk waarom deze stichtingen hun zetel in Nederland hebben. Juist omdat de stichtingen hun zetel in Nederland hebben, acht DNB het aannemelijk dat de bestuurdersdiensten naar Nederland zijn verricht.
122. In het verlengde hiervan is voor DNB ook van belang dat de bestuurdersdiensten die [VERTROUWELIJK] voor de Vijf stichtingen verrichtte tot 5 respectievelijk 12 december 2018 – en door Blaustein zijn overgenomen per 5 respectievelijk 12 december 2018 – óók naar (in) Nederland werden verricht. Ook op grond daarvan acht DNB het niet aannemelijk dat die bestuurdersdiensten nu die nadien door Blaustein als natuurlijk persoon zijn verricht, in plaats van door Blaustein als bestuurder / enig aandeelhouder van [VERTROUWELIJK]⁹², op dat moment niet meer naar Nederland zijn verricht. Dit wordt onderschreven, zoals hiervoor opgemerkt, door het feit dat Blaustein ook stelt dat hij de diensten "voornamelijk" in Monaco heeft verricht, en aldus in ieder geval ook deels naar Nederland heeft verricht.

⁸⁷ Zie hiervoor, besluit randnummers 40-42. Daarnaast geldt uiteraard dat Blaustein gelijktijdig, in die periode, ook bij negen andere vennootschappen bestuurdersdiensten heeft verricht.

⁸⁸ Zienswijze, randnummer 22.

⁸⁹ Zienswijze, randnummer 33.

⁹⁰ Zienswijze, randnummer 17. DNB merkt op dat deze stelling is opgenomen in het verlengde van de verwijzing naar het bestuurderschap van een aantal rechtspersonen die volgens Blaustein bovendien 'inactief' zijn. Uit de Zienswijze blijkt dat die verwijzing ziet op een aantal stichtingen. Reeds om die reden gaat DNB er vanuit dat de verwijzing naar het verrichten van de werkzaamheden 'voornamelijk in Monaco' mede betrekking heeft op de diensten die worden verricht voor de Vijf stichtingen.

⁹¹ Zienswijze, randnummer 33.

⁹² Zie hiervoor, besluit randnummer 52, en voetnoot 32.

123. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat de bestuurdersdiensten naar Nederland zijn verricht.
- Trustdiensten
Het zijn van bestuurder van een rechtspersoon
124. Blaustein betwist niet dat hij bestuurder is geweest van de Vijf stichtingen. Blaustein stelt echter wel dat het enkele feit dat hij bestuurdersdiensten verricht, niet betekent dat er sprake zou zijn geweest van een trustkantoor of het beroeps- of bedrijfsmatig verlenen van trustdiensten.⁹³
125. DNB onderschrijft dat de wetgever niet heeft beoogd om het zijn van bestuurder van een vennootschap op individuele basis en/of voor een eigen onderneming onder de trustwetgeving te plaatsen. Dit betreft in beginsel reguliere handelingen in het rechtsverkeer.⁹⁴ In tegenstelling tot hetgeen Blaustein betoogt, heeft DNB evenwel aangetoond dat Blaustein de bestuurdersdiensten niet kortstondig en voor meerdere vennootschappen heeft verricht.⁹⁵ Ook heeft DNB aangetoond dat aan de andere criteria van de trustdienstverlening wordt voldaan (zie ook hierna).
126. DNB volgt Blaustein dan ook niet in zijn betoog dat in het onderhavige geval sprake zou zijn geweest van het regulier besturen van één vennootschap, als gevolg waarvan de trustwetgeving niet van toepassing zou zijn geweest op de onderhavige bestuurderschappen van Blaustein bij de stichtingen.
- In opdracht van een natuurlijk persoon, rechtspersoon of vennootschap*
127. Blaustein stelt in de Zienswijze dat hij zijn werkzaamheden niet in opdracht van iemand buiten de groep (een doelvennootschap / een trustkantoor) verricht.⁹⁶ Blaustein verricht de bestuurstaken niet in opdracht van een ander, en tevens wordt gesteld dat Blaustein de bestuurswerkzaamheden feitelijk voor zichzelf verricht.⁹⁷ Hiermee beoogt Blaustein aldus aan te geven dat geen sprake is geweest van een opdrachtrelatie.
128. In reactie hierop merkt DNB allereerst op dat Blaustein niet nader heeft onderbouwd waaruit blijkt dat hij de bestuurdersdiensten voor zichzelf heeft verricht.
129. Ten tweede verwijst DNB naar hetgeen in randnummers 49 tot en met 52 van dit besluit is uiteengezet. Daaruit kan worden opgemaakt dat het niet aannemelijk is dat Blaustein de bestuurdersdiensten ten behoeve van zichzelf heeft verricht. DNB heeft op basis van de in randnummers 49 tot en met 52 van dit besluit weergegeven feiten en omstandigheden vastgesteld dat Blaustein in opdracht van de UBO's van de Vijf stichtingen de bestuurdersdiensten heeft verricht.
130. De stelling van Blaustein dat hij zelf UBO van de Vijf stichtingen is geweest, wordt niet onderbouwd met documentatie. DNB heeft daarentegen op basis

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

⁹³ Zienswijze, randnummer 17.

⁹⁴ *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34 910, nr. 13, p. 3.

⁹⁵ Zie hiervoor, besluit randnummers 40-42 en 117-119.

⁹⁶ Zienswijze, randnummer 22.

⁹⁷ Zienswijze, randnummer 38.

van de bij haar beschikbare informatie toegelicht dát en waarom het aannemelijk is dat een ander dan Blaustein de UBO is geweest van de betreffende stichtingen.⁹⁸

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

131. Door Blaustein wordt ook nog aangevoerd dat geen sprake is van het verlenen van trustdiensten, omdat anderen Blaustein niet betalen voor zijn werkzaamheden; hij ontvangt daar geen vergoeding voor.⁹⁹ DNB gaat ervan uit dat Blaustein hiermee heeft beoogd aan te geven dat geen sprake is geweest van een opdrachtrelatie. Om die reden reageert DNB hier op dit argument van Blaustein.
132. Vooropgesteld kan worden dat uit de parlementaire geschiedenis van de Wtt 2018 niet kan worden afgeleid dat het gebrek aan een vergoeding voor de bestuurdersdiensten, de toepasselijkheid van de Wtt 2018, en het bestaan van een opdracht, uitsluit.¹⁰⁰ Met het bestaan van een opdracht is de vraag of er een vergoeding staat tegenover de verrichte diensten, niet relevant. De trustdienst is immers een gegeven met de opdracht van de cliënt (in casu de UBO's van de stichtingen) op grond waarvan de bestuurdersdiensten worden geleverd aan de doelvennootschap.
133. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat, ook met inachtneming van de Zienswijze, terecht is vastgesteld dat aan het deelcriterium 'in opdracht van' is voldaan.
- Die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder is*
134. Blaustein stelt in de Zienswijze dat de Vijf stichtingen 'zijn' stichtingen zijn. Hiermee wordt bedoeld, aldus Blaustein, dat het stichtingen zijn waarvan Blaustein de UBO is. Alleen Blaustein is daartoe gerechtigd.¹⁰¹ Ook wordt gesteld dat de rechtspersonen tot dezelfde groep behoren, namelijk de groep van de heer Blaustein.¹⁰² In iets andere bewoordingen wordt in de Zienswijze opgemerkt dat de Vijf stichtingen (dus) allen stichtingen ten behoeve van Blaustein zijn.¹⁰³ De werkzaamheden worden door Blaustein ten behoeve van de groep en ten behoeve van hemzelf verricht.¹⁰⁴
135. In reactie op dit argument van Blaustein, merkt DNB ten eerste op dat Blaustein geen documentatie heeft aangeleverd waaruit blijkt dat de opdrachtgevers (in casu de UBO's van de Vijf stichtingen) tot zijn groep behoorden. Blaustein heeft in de Zienswijze ook niet betwist dat er geen organisatorische verbondenheid en/of centrale leiding heeft bestaan tussen Blaustein enerzijds en de betreffende opdrachtgevers van de stichtingen anderzijds. Het bewijs van organisatorische verbondenheid en/of centrale leiding is door Blaustein niet gegeven, terwijl dat wel de uitgangspunten (criteria) zijn, waaraan moet worden getoetst voor de vraag óf sprake is geweest van 'dezelfde groep'.

⁹⁸ Zie besluit, randnummers 49-52. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat Blaustein in de Zienswijze heeft gesteld dat de UBO van [VERTROUWELIJK], is (Zienswijze, randnummer 37).

⁹⁹ Zienswijze, randnummers 20-21. Vgl. Zienswijze, randnummers 37 en 39.

¹⁰⁰ Uit de wetgevingsgeschiedenis blijkt evenmin dat de wetgever met het opdrachtbegrip heeft beoogd aan te sluiten bij de overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 7:400 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁰¹ Zienswijze, randnummers 19-20.

¹⁰² Zienswijze, randnummer 21.

¹⁰³ Zienswijze, randnummer 33.

¹⁰⁴ Zienswijze, randnummer 38.

136. Ten tweede merkt DNB op, onder verwijzing naar randnummers 49 tot en met 52 en 130 tot en met 133 van dit besluit, dat DNB aannemelijk heeft gemaakt dat de UBO's van de Vijf stichtingen een ander waren dan Blaustein. Dit betekent dat de opdrachtgevers (zijnde de UBO's van de Vijf stichtingen) niet tot de groep van Blaustein behoorden.
137. Voor zover Blaustein ten slotte aanvoert dat de Vijf stichtingen geen vermogen omvatten en *aldus* tot de groep van Blaustein behoren¹⁰⁵, stelt DNB dat het al dan niet aanwezig zijn van vermogen bij de doelvennootschappen niet relevant is voor de vraag of Blaustein tot de groep van de opdrachtgever van de betreffende doelvennootschappen behoorde.
138. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat, ook met inachtneming van de Zienswijze, terecht is vastgesteld dat aan dit deelcriterium is voldaan.
- Overige argumenten Blaustein ten aanzien van trustdienstverlening bij de Vijf stichtingen
139. Blaustein heeft aanvullend nog gesteld dat de Vijf stichtingen geen activiteiten meer ontplooiën.¹⁰⁶ Nog los van het gegeven dat dit niet door Blaustein wordt onderbouwd, bevreemdt het dat Blaustein enerzijds stelt dat hij bestuurdersdiensten heeft verricht voor de betreffende stichtingen, en anderzijds stelt dat die stichtingen geen activiteiten meer zouden ontplooiën en/of geen vermogen meer zouden hebben. Voor het onderhavige besluit is voor DNB echter van belang dat er bestuurdersdiensten, zoals door Blaustein wordt erkend, zijn verricht. Hiervoor heeft DNB toegelicht dat aan alle bestanddelen van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 is voldaan. Dat brengt mee dat de stelling van Blaustein dat voornoemde stichtingen geen activiteiten meer zouden ontplooiën voor DNB niet tot een andere conclusie leidt.
140. Ten slotte stelt Blaustein, evenals ten aanzien van de bestuurdersdiensten bij de BV's, dat het bij het verlenen van de bestuurdersdiensten bij de stichtingen van belang is dat Blaustein geen Nederlands fiscaal inwoner is. Hij voldoet ook niet aan de fiscale vereisten daarvoor. Blaustein geeft aan dat bij het verrichten van trustdiensten naar Nederland de fiscale component veelal doorslaggevend is.¹⁰⁷
141. De definities van trustdienst en trustkantoor in artikel 1 van de Wtt 2018 en de criteria uit artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) respectievelijk artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 schrijven echter niet voor dat de bestuurder van de doelvennootschappen Nederlands fiscaal inwoner moet zijn.
142. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat ook de overige argumenten van Blaustein, gericht tegen de trustdienstverlening bij de Vijf

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

¹⁰⁵ Zienswijze, randnummer 20.¹⁰⁶ Zienswijze, randnummer 21.¹⁰⁷ Zienswijze, randnummers 24 en 34.

stichtingen, niet tot de slotsom kunnen leiden dat geen sprake is geweest van trustdienstverlening.

Datum

11 januari 2021

Tussenconclusie ad (II)

143. DNB concludeert in het licht van voorgaande dat het Voornemen, anders dan Blaustein heeft gesteld, niet is gebaseerd op onjuiste veronderstellingen.

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

(III) Trustdienstverlening beëindigd

144. Ten slotte heeft Blaustein met betrekking tot de trustdienstverlening bij [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (hierna de Vier stichtingen), gesteld dat deze dienstverlening tijdig zou zijn beëindigd.¹⁰⁸ DNB merkt daarover het volgende op.

145. Blaustein stelt in randnummer 40 van de Zienswijze:

"Deze stichtingen waren wel entiteiten waarvoor trustdiensten werden verleend. Cliënt heeft echter na [VERTROUWELIJK] tijdig de dienstverlening beëindigd ("termination"). Van alle klanten die bediend werden door cliënt/[VERTROUWELIJK], reageerden niet alle klanten op de beëindiging ("termination") van de dienstverlening. Sommige klanten bleken enige tijd onbereikbaar. Het speelde mee dat het zomer was en niet iedere klant bereikbaar was."

Nb. Met de verwijzing naar 'cliënt', wordt verwezen naar de heer V.Y. Blaustein.

146. Ook in het licht van dit argument, haalt Blaustein in de Zienswijze het handelen van [VERTROUWELIJK] enerzijds en het handelen van Blaustein anderzijds door elkaar.
147. Ten eerste wordt verwezen naar het feit dat niet alle klanten 'in de zomer' bereikbaar waren. In de zomer [VERTROUWELIJK] was Blaustein nog geen bestuurder van de Vier stichtingen. Ten tweede is [VERTROUWELIJK] tot 12 december 2018 respectievelijk 20 februari 2019 bestuurder geweest van [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] respectievelijk [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] heeft dat bestuurderschap vervolgens op voornoemde data aan Blaustein overgedragen. DNB volgt Blaustein dan ook niet in zijn betoog dat [VERTROUWELIJK] de dienstverlening van *Blaustein* tijdig is beëindigd. In tegendeel: de dienstverlening van Blaustein aan de Vier stichtingen is [VERTROUWELIJK] juist aangevangen.
148. De vervolgens weergegeven argumenten van Blaustein in de Zienswijze¹⁰⁹, waarin wordt uiteengezet op welke wijze *Blaustein* de dienstverlening [VERTROUWELIJK] heeft beëindigd c.q. heeft geprobeerd te beëindigen, kunnen dan ook geen betrekking hebben op de dienstverlening van Blaustein. Daaraan gaat DNB in dit besluit dan ook voorbij.

¹⁰⁸ Zienswijze, randnummer 40-45,

¹⁰⁹ Zienswijze, randnummers 41-45.

149. Voor zover Blaustein stelt dat hij bij deze stichtingen is afgetreden als bestuurder, zodra een nieuwe bestuurder was gevonden¹¹⁰ – en voor zover daarmee wél werd beoogd te verwijzen naar de dienstverlening van *Blaustein* bij de Vier stichtingen – kan nog het volgende worden opgemerkt. Inderdaad blijkt dat het bestuurderschap van Blaustein bij de Vier stichtingen tussen maart 2019 en juli 2019 is overgenomen door een andere bestuurder. Daarop vooruitlopend heeft Blaustein evenwel, en notabene [VERTROUWELIJK], eerst nog bewust het bestuurderschap en daarmee de trustdienstverlening van [VERTROUWELIJK] overgenomen en uitgevoerd. Het feit dát de bestuurdersdiensten bij de Vier stichtingen op enig moment door een andere bestuurder zijn overgenomen, doet dan ook niet af aan het feit dát Blaustein ook trustdiensten heeft verleend aan de Vier stichtingen.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Tussenconclusie ad (III)

150. DNB concludeert dat de argumenten van Blaustein over de beëindiging van de dienstverlening bij de Vier stichtingen voor DNB geen ander licht werpen op de door DNB vastgestelde overtreding van Blaustein.

Conclusie

151. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 correct is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtreding gerechtvaardigd en proportioneel is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien. Wel ziet DNB aanleiding de boete te matigen. Daarvoor wordt verwezen naar randnummers 159-160 hierna.

F. Hoogte bestuurlijke boete

152. In artikel 22 van de Wtt (oud) en artikel 49 van de Wtt 2018, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs) en de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb is uitgewerkt hoe de hoogte van een bestuurlijke boete moet worden vastgesteld.¹¹¹
153. Zowel de overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) als artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018 is beboetbaar met een boete uit categorie 3. Onder de Wtt (oud) gold voor boetecategorie 3 een basisbedrag van EUR 2.000.000, met een maximumbedrag van EUR 4.000.000 en een minimumbedrag van EUR 0,-. Onder de Wtt 2018 geldt voor boetecategorie 3 een basisbedrag van EUR 2.500.000, met een maximumbedrag van EUR 5.000.000, en een minimumbedrag van EUR 0,-. Bij de verhoging van de basis- en maximumbedragen onder de Wtt 2018 is niet voorzien in overgangsrecht. Blaustein is 122 dagen in overtreding geweest van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en 556 dagen in overtreding geweest van artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018. Op basis van de duur van de overtreding stelt DNB vast dat het zwaartepunt van de overtreding bij de

¹¹⁰ Zienswijze, randnummer 45.

¹¹¹ Zie het op 11 december 2020 in de Staatscourant gepubliceerde Algemeen Boetetoemingsbeleid De Nederlandsche Bank N.V. van 19 november 2020 (*Stscrt.* 2020, nr. 63846). Zie ook <https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-238466.pdf>.

Wtt 2018 ligt. Echter, aangezien de toepasselijke basis- en maximumbedragen onder de Wtt (oud) gunstiger waren voor Blaustein, zal DNB de hoogte van de basis- en maximumbedragen vaststellen naar rato van de duur van de overtreding onder de Wtt (oud) en de Wtt 2018. DNB vindt voor deze berekeningswijze steun in de rechtspraak.¹¹² Gelet hierop stelt DNB het basisbedrag vast op EUR 2.410.000,-, en het maximumbedrag op EUR 4.820.000,-.¹¹³

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

154. Een bestuurlijke boete wordt in beginsel vastgesteld op het basisbedrag. In zijn algemeenheid moet worden aangenomen dat het door de wetgever voor boetecategorie 3 vastgestelde basisbedrag evenredig is aan de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder. Het basisbedrag kan evenwel met maximaal 50% worden verlaagd of verhoogd indien de ernst of duur van de overtreding, mede gelet op de omstandigheden genoemd in artikel 1b, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, van het Bbbfs, dat rechtvaardigen. Voorts kan het basisbedrag met maximaal 50% worden verlaagd of verhoogd indien de mate van verwijtbaarheid van de overtreder, mede gelet op de omstandigheden genoemd in artikel 1b, eerste lid, aanhef en onder e en f, van het Bbbfs, dat rechtvaardigen (zie artikel 2, derde lid, van het Bbbfs).
155. De op grond hiervan vast te stellen bestuurlijke boete wordt op grond van artikel 3 van het Bbbfs verdubbeld indien tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaren zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreder voor eenzelfde overtreding (recidive).
156. De bestuurlijke boete kan voorts met maximaal 100% worden verlaagd in verband met de draagkracht van de overtreder en, voor zover van toepassing, gelet op de omstandigheden genoemd in artikel 1b, eerste lid, aanhef en onder g en h, van het Bbbfs (zie artikel 4 van het Bbbfs). Indien daartoe aanleiding bestaat, wordt in het kader van de algemene evenredigheidsstoets voorts rekening gehouden met overige bijzondere omstandigheden. In dat verband zal bijvoorbeeld worden beoordeeld of – als sprake is van te onderscheiden, maar wel met elkaar samenhangende overtredingen waarvoor twee of meer afzonderlijke boetes worden opgelegd – het totaal aan boetes dat voor de samenhangende overtredingen kan worden opgelegd, passend is.
157. Zoals hiervoor reeds is overwogen, is DNB van mening dat sprake is van een ernstige overtreding die Blaustein volledig te verwijten valt. DNB ziet geen aanleiding om het basisbedrag op basis van de ernst en de duur van de overtreding naar beneden of naar boven bij te stellen.
158. DNB ziet wel aanleiding om het basisbedrag op basis van de mate van verwijtbaarheid naar boven bij te stellen. In het basisbedrag ligt de *gemiddelde* mate van verwijtbaarheid van de overtreder besloten. In het onderhavige geval acht DNB omstandigheden aanwezig die aanleiding

¹¹² Zie in dit kader bijvoorbeeld: v.zr. Rb. Rotterdam 31 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3007, r.o. 7.1.

¹¹³ $(122/678) * 2.000.000 = 359.882,006$. $(556/678) * 2.500.000 = 2.050.147,49$. $359.882,006 + 2.050.147,49 = 2.410.029,5$ (naar beneden afgerond: 2.410.000). In artikel 22, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 49 van de Wtt 2018 is het maximumbedrag tweemaal de hoogte van het basisbedrag. Om deze reden stelt DNB het maximumbedrag vast op tweemaal het door DNB berekende basisbedrag.

geven om een verhoging toe te passen vanwege een verhoogde mate van verwijtbaarheid. Ter toelichting daarop het volgende. Ten eerste behoorde Blaustein, als bestuurder van een voormalig trustkantoor (derhalve: professionele marktpartij), op de hoogte te zijn van de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten tweede was Blaustein bekend met de overtreding, omdat [VERTROUWELIJK], de vennootschap waar hij bestuurder is, [VERTROUWELIJK] erop was geweest dat zonder vergunning geen trustdiensten meer mochten worden verleend. Anders gezegd, in het specifieke geval diende de bestuurdersdiensten van [VERTROUWELIJK] te worden beëindigd. Blaustein heeft daarentegen, per het moment van het beëindigen van het bestuurderschap bij de betreffende vennootschappen door [VERTROUWELIJK], het bestuurderschap van negen vennootschappen juist op zich genomen c.q. overgenomen van [VERTROUWELIJK]. Dit betekent dat Blaustein bewust het risico heeft genomen deze overtreding te begaan. Deze handelwijze rekent DNB Blaustein zwaar aan. DNB ziet in deze omstandigheden aanleiding om het basisbedrag op basis van de mate van verwijtbaarheid met 50% naar boven bij te stellen. Dit betekent dat het basisbedrag wordt vastgesteld op EUR 3.615.000,-.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

159. Verder is DNB van oordeel dat in de omstandigheden van dit geval, gelet op het feit dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een natuurlijk persoon, een boete ter hoogte van EUR 3.615.000,- niet proportioneel is. Om tot een evenredige bestuurlijke boete te komen, matigt DNB om deze reden het boetebedrag tot EUR 361.500,-.
160. Daarnaast acht DNB het in het kader van de evenredigheids- c.q. passendheidstoets relevant dat [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK]¹¹⁴ [VERTROUWELIJK]¹¹⁵, stelt DNB vast dat Blaustein in dit geval wel tweemaal wordt geraakt in zijn vermogen, omdat Blaustein tevens enig aandeelhouder is van [VERTROUWELIJK]. Dat brengt mee dat DNB [VERTROUWELIJK], en om die reden het bedrag ter hoogte van [VERTROUWELIJK]¹¹⁶ in mindering brengt op het boetebedrag van EUR 361.500. Dit betekent dat DNB het boetebedrag matigt tot EUR 236.500,-.
161. DNB acht een boete ter hoogte van dit bedrag in het onderhavige geval passend en geboden. Nu Blaustein, ondanks meerdere verzoeken daartoe, geen draagkrachtgegevens heeft aangeleverd, ziet DNB geen aanleiding om dit bedrag verder te matigen op grond van de financiële draagkracht van Blaustein. Ook anderszins ziet DNB geen aanleiding voor een verdere matiging van de boete.
162. Gelet op het voorstaande legt DNB aan Blaustein een bestuurlijke boete op van **EUR 236.500,-** voor overtreding van artikel 2, tweede lid, van de Wtt (oud) en artikel 3, derde lid, van de Wtt 2018.

G. Betaling van de boete

163. De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de dag

¹¹⁴ [VERTROUWELIJK].¹¹⁵ [VERTROUWELIJK].¹¹⁶ [VERTROUWELIJK].

van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK]. De bestuurlijke boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente (momenteel 2%), welke wordt berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

H. Openbaarmaking

164. Ingevolge artikel 75 van de Wtt 2018 is het publicatieregime, zoals is neergelegd in paragraaf 7.2 van de Wtt 2018, niet van toepassing op overtredingen die hebben plaatsgevonden én zijn beëindigd voor de inwerkingtreding van de Wtt 2018 (1 januari 2019).
165. In het onderhavige geval is sprake van een overtreding die weliswaar is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Wtt 2018, maar ook daarna heeft voortgeduurd. Dit brengt mee dat DNB ingevolge artikel 61, eerste lid, van de Wtt 2018 het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete in beginsel openbaar dient te maken, *zodra het besluit onherroepelijk is* geworden. In afwijking hiervan, maakt DNB, op grond van artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018, een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete die is gerangschikt in de derde categorie (waar in het onderhavige geval sprake van is) in beginsel *zo spoedig mogelijk* openbaar.
166. Over een eventuele openbaarmaking wordt Blaustein afzonderlijk geïnformeerd.

I. Bezwaar

167. Tegen dit besluit kan door iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar worden gemaakt. Een bezwaarschrift kan worden ingediend via: www.dnb.nl/bezwaarmaken. Een bezwaarschrift kan ook per post worden ingediend bij:

De Nederlandsche Bank N.V.
Divisie Juridische Zaken, afdeling Toezicht & Wetgeving
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

168. Ingevolge artikel 52 van de Wtt 2018 wordt met het instellen van bezwaar en/of (hoger) beroep de verplichting tot betaling van de bestuurlijke boete opgeschort totdat de (hoger)beroepstermijn is verstreken of, indien (hoger) beroep is ingesteld, op dat (hoger) beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Directeur

Bijlage 1 Wettelijk kader

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Wet toezicht trustkantoren 2018

Artikel 1 Wtt 2018

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

gekwalificeerde deelneming: rechtstreeks of middellijk belang van ten minste tien procent van het geplaatste aandelenkapitaal of een daarmee vergelijkbaar belang, of het rechtstreeks of middellijk kunnen uitoefenen van ten minste tien procent van de stemrechten of een daarmee vergelijkbare zeggenschap;

groep: economische eenheid waarin natuurlijke personen, rechtspersonen, en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden;

[...]

trustdienst:

a. het zijn van bestuurder van een rechtspersoon of vennoot van een vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is; [...]

[...]

trustkantoor: degene die, al dan niet tezamen met andere natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer trustdiensten verleent;

[...]

zetel: plaats waar een trustkantoor volgens haar statuten of reglementen is gevestigd of, indien het trustkantoor geen rechtspersoon is, de plaats waar het trustkantoor zijn hoofdvestiging heeft.

[...]

Artikel 3 Wtt 2018

[...]

3. Het is een ieder met zetel in een staat die geen lidstaat is verboden beroeps- of bedrijfsmatig naar Nederland trustdiensten te verlenen, dan wel vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.

[...]

Artikel 48 Wtt 2018

De Nederlandsche Bank kan een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen ter zake van:

a. overtreding van bij of krachtens de hoofdstukken 2 tot en met 5 en 8 gestelde regels;

[...]

Wet toezicht trustkantoren (oud)

Artikel 1 Wtt (oud)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. trustkantoor: een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die, al dan niet tezamen met andere rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent;

[...]

d. dienst:

1°. het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is; [...]

[...]

f. groep: een economische eenheid waarin rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen organisatorisch zijn verbonden;

g. gekwalificeerde deelneming: een rechtstreeks of middellijk belang van ten minste tien procent van het geplaatste aandelenkapitaal of een daarmee vergelijkbaar belang, of het rechtstreeks of middellijk kunnen uitoefenen van ten minste tien procent van de stemrechten of een daarmee vergelijkbare zeggenschap;
[...]

Artikel 2 Wtt (oud)

[...]

2. Het is een ieder met zetel buiten Nederland verboden zonder vergunning van de toezichthouder als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland.

[...]

Artikel 21 Wtt (oud)

1. De toezichthouder kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van voorschriften, gesteld bij of krachtens de artikelen 2, eerste tot en met derde lid, 2a, eerste tot en met derde lid, 3, derde lid, 5, 9, tweede en derde lid, voor zover het betreft het voorschrift van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht en het voorschrift inzage te verlenen in zakelijke gegevens en bescheiden, 10, 11, 14, tweede lid, 16, tweede lid, 24, eerste lid en 25, vierde lid.

[...]

Datum

11 januari 2021

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]