

Vergaderjaar 2019–2020

35 179

Wijziging van de Handelsregisterwet 2007, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enkele andere wetten in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 februari 2020

1. Inleiding

Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat ben ik de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Deze memorie van antwoord wordt mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat gegeven.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De registers van de lidstaten zullen op termijn gekoppeld worden. In verband met de privacy van de UBO's vragen de leden van de VVD-fractie hoe er op wordt toegezien dat buitenlandse instellingen/personen alleen inzage krijgen in die gegevens waarvan zij op grond van de wet inzage mogen krijgen. In Nederland krijgen alleen FIU en de bevoegde autoriteiten inzicht in alle gegevens. Alle andere (rechts)personen (ook poortwachters) krijgen alleen inzicht in de gegevens die voor eenieder inzichtelijk zijn, zo constateren deze leden. In de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen dat de informatie tijdig en kosteloos wordt verstrekt aan bevoegde autoriteiten en FIU's van andere lidstaten.¹ In verband met de privacy van de UBO's willen de leden van de VVD-fractie

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 6, blz. 10.

graag weten of dit alleen geldt voor de gegevens die alle lidstaten dienen te registreren of ook voor de aanvullende gegevens die Nederland registreert.

Op grond van artikel 30, zesde lid, van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn moeten alle gegevens in het register tijdig en kosteloos beschikbaar zijn voor de FIU's en de bevoegde autoriteiten. Dit geldt zowel voor de openbare gegevens als voor de aanvullende gegevens. Bij de koppeling tussen de verschillende registers in de lidstaten is een voorwaarde dat de aanvullende gegevens in het Nederlandse register alleen in te zien zijn door de FIU's en bevoegde autoriteiten in andere lidstaten en niet door overige personen. De Europese Commissie heeft een werkgroep opgestart om de voorwaarden en technische eisen voor de koppeling uit te werken. De uitwerking moet in de loop van dit jaar gereed zijn.

Moeten alle in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten die vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel vanwege vertrek uit Nederland (zetelverplaatsing) uit het handelsregister zijn uitgeschreven, zich opnieuw inschrijven en de UBO-informatie registreren, of geldt dit alleen voor ondernemingen die niet (meer) in Nederland zijn gevestigd, maar toebehoren aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij? Hoe wordt aan deze verplichting uitvoering gegeven? Hoe worden deze entiteiten hiervan op de hoogte gesteld? Is het correct dat zij onder het Nederlandse recht (het duale sanctiestelsel) vallen indien zij niet aan hun verplichting voldoen?

De door de leden van de VVD-fractie genoemde verplichting geldt enkel voor ondernemingen die niet (meer) in Nederland zijn gevestigd, maar toebehoren aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij. Op grond van het huidige artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 dienen in Nederland gevestigde ondernemingen te worden geregistreerd in het handelsregister. Artikel 30, eerste lid, van de richtlijn gaat echter uit van het oprichtingscriterium. Om te voorkomen dat een omissie in de registratieverplichting ontstaat, wordt voorgesteld om aan artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 een nieuw onderdeel f toe te voegen, dat een verplichting tot inschrijving in het handelsregister creëert voor een onderneming die niet (meer) in Nederland is gevestigd en die toebehoort aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij. Ingeschreven entiteiten die een of meer ondernemingen drijven die niet (meer) in Nederland zijn gevestigd, worden net als alle andere in Nederland ingeschreven entiteiten aangeschreven met het verzoek om opgave te doen van hun uiteindelijk belanghebbenden. Daarbij zullen deze entiteiten op de hoogte worden gesteld dat zij tevens opgave moeten doen van de in het buitenland gevestigde ondernemingen alsook daaraan gerelateerde uiteindelijk belanghebbenden.

Overtreding van de inschrijfplicht is strafrechtelijk handhaafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. De mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving die met onderhavig wetsvoorstel wordt geïntroduceerd heeft enkel betrekking op de inschrijving van gegevens betreffende de uiteindelijk belanghebbende, en niet op de inschrijving van voornoemde ondernemingen als geheel.

De aanvullende gegevens die worden geregistreerd in het UBO-register zijn uitsluitend toegankelijk voor de FIU en de bevoegde autoriteiten. In welke mate kunnen medewerkers van de Kamer van Koophandel deze gegevens inzien? Kunnen alleen geautoriseerde medewerkers deze gegevens inzien of alle medewerkers en wordt inzage intern geregis-

treerd, zodat kan worden nagegaan wie op welk moment inzage heeft gedaan?

De Kamer van Koophandel hanteert voor het Handelsregister, waar het UBO-register deel van uit gaat maken, de voor de overheid gangbare informatiebeveiligingsmethodiek. Het op rollen gebaseerde authenticeren van medewerkers die werken met UBO-gegevens (role-based authentication) én logbeleid (logging) zijn onderdelen van het informatiebeveiligingsbeleid voor het Handelsregister. Alleen daartoe geautoriseerde medewerkers krijgen rechten tot het verwerken (bestaande uit muteren en/of inzien) van UBO-gegevens en door middel van logging kan nagegaan worden wie welke verwerking op welk moment heeft gedaan.

Vanaf welk moment geldt de terugmeldplicht voor Wwft-instellingen en (aangewezen) bevoegde autoriteiten? Geldt deze direct vanaf inwerking-treding van wetsvoorstel? Zo ja, dient een Wwft-instelling dan ook een melding te doen op het moment dat er nog geen informatie over de UBO in het UBO-register is opgenomen (hetgeen de eerste achttien maanden na invoering van het UBO-register niet onrealistisch is)? Er is alsdan namelijk geen sprake van een afwijking in UBO-informatie, maar is er nog geen informatie beschikbaar, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Zoals de leden van de VVD-fractie aangeven, geldt de eerste achttien maanden een overgangsperiode. Alle reeds bestaande entiteiten dienen binnen die achttien maanden hun uiteindelijk belanghebbenden te registreren bij de Kamer van Koophandel. De terugmeldplicht voor Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten geldt wel al in die overgangsperiode. Een specifieke voorziening hiervoor zal vermoedelijk twee maanden na de start van het register beschikbaar komen. Bij de terugmeldplicht wordt rekening gehouden met de voornoemde overgangsperiode. Als in die periode een entiteit nog geen gegevens over diens uiteindelijk belanghebbenden heeft geregistreerd, is het niet mogelijk om een terugmelding te doen. Tot die achttien maanden is het dus alleen mogelijk om een discrepantie met een geregistreerd gegeven te melden. Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten worden hierover onder meer via de website van de Kamer van Koophandel geïnformeerd.

Is de last voor Wwft-instellingen niet disproportioneel, ook rekening houdend met de terugmeldplicht die zij hebben en de tijd die hiermee gemoeid gaat en de daarmee samenhangende kosten? Er wordt opgemerkt dat dit door administratief personeel zal geschieden, maar hier zal ook tijd van hoger personeel in gaan zitten. Voor een juridische entiteit is dat maar eenmalig, maar bij een Wwft-instelling zal dat veel vaker het geval kunnen zijn. In het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) moeten deze instellingen veel meer onderzoek doen, welke tijd ook niet (altijd) gedeclareerd kan worden. Op grond van de Wwft zijn Wwft-instellingen al geruime tijd verplicht onderzoek te doen naar de uiteindelijk belanghebbenden van hun cliënten. In het kader van dit zelfstandig cliëntenonderzoek worden Wwft-instellingen met de invoering van het UBO-register verplicht het UBO-register te raadplegen. Mocht er een discrepantie naar voren komen tussen het onderzoek van de instelling en de gegevens in het UBO-register, dan is de instelling verplicht deze discrepantie te melden. De administratieve last voor de Wwft-instellingen met onderhavig wetsvoorstel betreft derhalve enkel het raadplegen van het register en het melden van de feitelijk geconstateerde discrepantie. Voor het zelfstandig onderzoek naar een uiteindelijk belanghebbende van een cliënt geldt uiteraard wel dat gespecialiseerde medewerkers ingezet moeten worden, maar deze verplichting is zoals aangegeven niet nieuw. Voorts zal het UBO-register hier juist een belangrijk hulpmiddel in worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de Minister van Financiën aangegeven dat 100% dochtermaatschappijen van beursgenoteerde vennootschappen zijn uitgezonderd van de plicht om natuurlijke personen als UBO te registreren.² De leden van de VVD-fractie vragen de regering of dit ook geldt voor 100% (achter)kleindochters en voor andere verhoudingen waarbij de beursvennootschap uiteindelijk 100% van de aandelen houdt. Vanaf welke «verticale familieverbinding naar beneden» geldt deze uitzondering niet meer?

Voor alle juridische entiteiten die in een 100 procent relatie staan tot een beursgenoteerde vennootschap geldt de uitzondering. Dit kan derhalve ook getrapd het geval zijn via een andere juridische entiteit die 100 procent dochter is van een beursgenoteerde vennootschap. Zodra bij een juridische entiteit geen sprake meer is van een 100 procent relatie tot een juridische entiteit in de structuur van de beursgenoteerde vennootschap valt deze niet meer onder de uitzondering.

Is er inmiddels meer duidelijk over het advies dat is gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens over de toegang van (bepaalde) Wwft-instellingen tot de aanvullende gegevens in het UBO-register?

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op 16 december 2019 advies uitgebracht over enkele aanvullende verwerkingen van persoonsgegevens, waaronder bredere toegang tot de afgesloten gegevens in het UBO-register.³ De AP heeft opmerkingen over de proportionaliteit en subsidiariteit van de aanvullende verwerkingen. Met de betrokkenen, waaronder de banken, wordt op dit moment bezien in hoeverre aan de opmerkingen van de AP tegemoet gekomen kan worden. Vervolgens zal door het kabinet besloten worden of en op welke wijze tot wetgeving overgegaan wordt.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Adequate toetsing aan privacygrondrecht ontbreekt

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven of een adequate toetsing aan het privacygrondrecht aan artikel 8 van het EVRM heeft plaatsgevonden, zowel op EU- als op nationaal niveau.⁴

Voor het antwoord op deze vraag wordt allereerst verwezen naar hetgeen over de toetsing van het recht op privacy uit artikel 8 EVRM is opgemerkt in het antwoord op vraag 71 in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel.⁵ Overwegingen 34 tot en met 42 bij de wijzigingsrichtlijn gaan in de afwegingen die de Europese Commissie heeft gemaakt op het gebied van het recht op privacy. Daarnaast heeft in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel op nationaal niveau toetsing aan artikel 8 EVRM en de AVG plaatsgevonden aan de hand van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling⁶ (GEB). De in de GEB gemaakte belangenafweging is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel opgenomen. De GEB bij het wetsvoorstel is bijgevoegd bij deze memorie van antwoord. Het is aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), en uiteindelijk aan de rechter, om te beoordelen of dit een adequate toetsing is. De AP heeft in haar advies van 6 november 2018 aangegeven dat het conceptwetsvoorstel haar geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 6, blz. 17.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 50.

⁴ Zie hierover P.A. Anthoni & M. Tydeman-Yousef, «UBO-registratie: laveren tussen transparantie en privacy», WFR 2019/150, par. 4; M. Tydeman-Yousef & P.A. Anthoni, «De knellende schoen van Damocles – Oftewel: is het Nederlandse UBO-register EVRM-proof?», WFR 2017/7214; Pjotr Anthoni & Mitra Tydeman, «UBO-registratie is gebouwd op los zand», blog op PwC-website.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 6.

⁶ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 166070.01.

Bij de totstandkoming van de vijfde anti-witwasrichtlijn, die de openbare vorm van UBO-registratie verplicht stelt, is namelijk de voorgeschreven beperkingssystematiek van artikel 8 van het EVRM niet gevolgd voor de inbreuk die de openbare vorm van de registratie maakt op het privacy-grondrecht van UBO's. Het gaat met name om de voorwaarde dat de inbreuk noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving, waarbij ook getoetst moet worden aan het subsidiariteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel moet de wetgever kiezen voor het middel dat voor de grondrechtdrager het minst ingrijpend is om het beoogde doel te bereiken. Volgt hieruit niet, aldus deze leden, dat een register dat alleen toegankelijk is voor bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten volstaat voor het doel van de UBO-registratie, namelijk het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering?

Onder punt 14 van de bijgevoegde GEB is ingegaan op de toetsing van noodzaak en de evenredigheid van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Daarbij speelt ook de vraag naar de subsidiariteit een rol. Het doel van de richtlijn – en daarmee ook van het registreren van UBO-informatie – is volgens artikel 1, eerste lid, van de richtlijn: het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering. In dat kader verplicht de richtlijn EU-lidstaten om een openbaar toegankelijk centraal register met UBO-gegevens op te zetten. Anders dan het geval is bij opsporing en vervolging van witwassen van geld en terrorismefinanciering, is het voorkomen daarvan niet voorbehouden aan bevoegde autoriteiten. Bij het voorkomen van het gebruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten voor witwassen en financieren van terrorisme zijn het ook juist private partijen die een belangrijke rol spelen. Immers, toegang tot UBO-informatie is voor Wwft-instellingen van groot belang voor het effectief uitvoeren van hun verplichtingen onder de Wwft-, en voorts biedt het in algemene zin inzicht in wie er bij vennootschappen en juridische entiteiten – al dan niet achter de schermen – aan de touwtjes trekt. Dat betekent dat door de openbaarheid van het UBO-register personen of organisaties beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met een vennootschap of juridische entiteit. Voorts maakt publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden in algemene zin breder onderzoek van de informatie mogelijk, onder meer door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt in dat kader ook bij aan het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel. Bovendien kan van de verplichting om UBO-informatie aan te leveren aan het handelsregister een preventieve werking uitgaan, in die zin dat het natuurlijke personen ontmoedigt om misbruik te maken van een vennootschap of juridische entiteit. Dat betekent echter niet dat deze groep afnemers tot alle in het handelsregister opgenomen UBO-gegevens toegang dient te hebben, gezien de risico's die dit voor UBO's met zich kan brengen. In dit kader is dan ook de afweging gemaakt om deze groep afnemers uitsluitend toegang te geven tot de verplicht openbare UBO-gegevens en niet tot de aanvullende gegevens.

In dit verband wijzen de leden van de CDA-fractie er ook op dat de European Data Protection Supervisor kritiek uitte op het openbaar maken van het UBO-register in de vijfde antiwitwasrichtlijn: «We see, in the way such solution is implemented, a lack of proportionality, with significant and unnecessary risks for the individual rights to privacy and data protection.»⁷ Klopt het dat de EU-wetgever deze kritiek naast zich neer heeft gelegd?

⁷ European Data Protection Supervisor, opinion 1/2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC Access to beneficial ownership information and data protection implications, 2 februari 2017, blz. 3.

De European Data Protection Supervisor (EDPS) heeft op 2 februari 2017 een opinie gepubliceerd over het voorstel van de Europese Commissie voor de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het belangrijkste bezwaar van de EDPS was, dat uit het voorstel onvoldoende duidelijk bleek wat het doel van het openbare register was. Daardoor bestond volgens de EDPS de kans dat niet werd voldaan aan het beginsel van doelbinding.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven, is vervolgens in de overwegingen bij de richtlijn die op 30 mei 2018 is aangenomen het doel van het openbare UBO-register verduidelijkt: het is een belangrijk middel bij het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten kan hierdoor beter worden tegengegaan. Door informatie over UBO's openbaar te maken is een snelle toegang tot die informatie voor iedereen verzekerd. Daardoor kunnen niet alleen Wwft-instellingen, maar bijvoorbeeld ook handelspartners controleren wie de UBO's zijn van juridische entiteiten waar zij mee te maken hebben. Verdachte constructies komen daardoor eerder aan het licht en mogelijkheden om anoniem zaken te doen worden beperkt. Dit effect wordt in het geval van publieke toegang versterkt doordat de partijen die toegang hebben tot het register, ieder vanuit een ander perspectief kennis nemen van UBO-informatie. De openbaarheid maakt ook onafhankelijk onderzoek mogelijk, bijvoorbeeld door journalisten. Publieke toegang en daarmee controle draagt verder bij aan de juistheid van de informatie, doordat fouten eerder worden vastgesteld en gecorrigeerd. Tot slot heeft openbaarheid een preventieve werking, doordat het criminelen zal afschrikken gebruik te maken van juridische entiteiten, omdat de kans groter is dat hun identiteit achterhaald wordt.

De Nederlandse wetgever heeft bovendien een zelfstandige toetsingsplicht, zo stellen deze leden. Nederland is immers zelfstandig verdragspartner bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens waarin het privacygrondrecht is vastgelegd. Is de regering het ermee eens dat zij tot dusverre veel meer aandacht heeft besteed aan het recht op privacy van een raadpleger van het UBO-register en dat uiteindelijk geen gegevens van de raadpleger worden verstrekt, behalve aan de financiële inlichtingeneenheid?

Zoals blijkt uit de bijgevoegde GEB die destijds is uitgevoerd en uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is veel aandacht besteed aan de privacyaspecten van het wetsvoorstel, met name voor zover die betrekking hebben op UBO's. In het beginstadium, bij de brief over de contouren van het register van 10 februari 2016, is nadrukkelijk stilgestaan bij de gevolgen voor de privacy voor UBO's en de manieren waarop de privacy binnen de kaders van het register geborgd kunnen worden.⁸ Zo is vanaf het begin als uitgangspunt genomen dat raadplegers zich moeten registreren om inzicht te krijgen en dat hiervoor een vergoeding betaald moet worden. Beide zijn lidstaatopties in de richtlijn waarvan Nederland gebruik maakt. Daarnaast is bepaald dat alleen gezocht kan worden op naam van de juridische entiteit door derden en niet op namen van natuurlijke personen en is voorzien in gebruikmaking van de lidstaatoptie om in uitzonderlijke situaties de gegevens van de UBO's af te schermen.

Vervolgens zijn gedurende de behandeling in de Tweede Kamer nog twee maatregelen toegevoegd die de privacy voor UBO's verder bevorderen. Ten eerste moeten raadplegers zich eerst gaan identificeren alvorens informatie uit het register wordt verstrekt. Deze identificatiegegevens worden bewaard en kunnen indien nodig gebruikt worden door de

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 10.

FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten. Daarnaast kunnen UBO's informatie bij de Kamer van Koophandel gaan opvragen over hoe vaak hun informatie is verstrekt. Voor beide functionaliteiten geldt als uitgangspunt dat deze binnen de overgangstermijn van achttien maanden worden gerealiseerd.

Vervallen uitzondering kerkgenootschappen: ongerijmdheid in wetgeving

Met het aangenomen amendement-Van der Linde⁹ is de uitzondering van de registratieplicht die in het wetsvoorstel voor kerkgenootschappen gold, geschrapt. Volgens de toelichting van de indiener gold de aanvankelijke uitzondering zowel voor kerkgenootschappen als voor moskeeën. Dit zou echter alleen zo zijn geweest als moskeeën de rechtsvorm kerkgenootschap zouden hanteren, hetgeen in de praktijk vrijwel niet het geval is. Moskeeën gebruiken veelal de rechtsvorm stichting, waarvoor het wetsvoorstel geen uitzondering bevatte. De indiener onderbouwt het amendement als volgt: «ook deze genootschappen kunnen misbruikt worden door criminelen voor witwassen en terrorismefinanciering, zoals ook blijkt uit het kabinetsstreven om beïnvloeding uit onvrije landen tegen te gaan.» Dit aangenomen amendement doet bij de leden van de CDA-fractie een aantal vragen rijzen omtrent soortgelijke uitzonderingen voor kerkgenootschappen in andere wetgeving.

Zo geldt voor kerkgenootschappen, in tegenstelling tot andere rechtsvormen, niet de verplichting om de namen van hun bestuurders in het handelsregister op te geven.¹⁰ De reden hiervoor is dat hieruit de geloofsovertuiging van de bestuurder is te achterhalen en dit een verboden registratie van een persoonsgegeven zou opleveren op grond van artikel 9, eerste lid van de AVG. Een soortgelijke uitzondering voor kerkgenootschappen bestaat ook in de Anbi-regeling voor wat betreft de publicatieplicht. Anbi's moeten namelijk bepaalde gegevens, zoals de namen van hun bestuurders, via internet op elektronische wijze openbaar maken.¹¹ Voor kerkgenootschappen, hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, geldt echter een uitzondering, omdat het vermelden van de namen van hun bestuurders in feite betekent dat de geloofsovertuiging van die bestuurders wordt bekendgemaakt, iets wat de AVG in beginsel verbiedt.¹²

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe het te rijmen valt dat de wetgever bij de registratie van de rechtsvorm kerkgenootschap in het handelsregister en in de Anbi-regeling wel een verband legt met de privacy (geloofsovertuiging) van de bestuurder maar niet bij de registratie van de UBO van deze rechtsvorm.

Bovendien komt de UBO-registratie bij kerkgenootschappen erop neer dat bestuurders ervan toch worden geregistreerd. Immers, bij kerkgenootschappen worden evenals bij andere Anbi's de bestuurders als pseudo-UBO geregistreerd.

Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven is de uitzondering voor kerkgenootschappen bij amendement geschrapt. De uitzondering die de regering voor ogen had, betrof een belangenafweging tussen de bescherming van een bijzonder persoonsgegeven en transparantie ten behoeve van het voorkomen van gebruik van het financieel stelsel voor

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 9.

¹⁰ Artikel 17 lid 1 sub c Hrw 2007 jo. artikel 31 lid 1–3 Hregb 2008 jo. artt. 12–14 Hrw 2007.

¹¹ Artikel 5b lid 1 onderdeel a onder 2e AWR jo. artikel 5b lid 9 AWR jo. artikel 1a lid 1 onderdeel j Uitv.reg. AWR 1994 jo. artikel 1a lid 7 Uitv.reg. AWR 1994.

¹² Artikel 1a lid 7, onderdeel f onder 1e Uitv.reg. AWR 1994.

witwassen en financieren van terrorisme. Bij die afweging heeft de regering wel aangegeven dat deze heroverwogen zou worden als hier aanleiding toe was. Dit geeft aan dat de uitzondering voor de regering geen absoluut verbod tot registratie betrof. Het amendement maakt nog wel een wetstechnische wijziging nodig die bij een eerst geschikt wetsvoorstel meegenomen wordt.

Het verschil tussen het niet registreren van bestuurders van kerkgenootschappen in het Handelsregister, en de bovenvermelde anbi-regeling, aan de ene kant, en de registratie van UBO's in onderhavig wetsvoorstel aan de andere kant, is dat de registratie van UBO's van juridische entiteiten een Europese verplichting betreft. De richtlijn sluit geen juridische entiteiten uit van deze verplichting. In dat kader was al geregeld dat alle verenigingen of stichtingen, dus ook met een religieus oogmerk, de UBO's moeten registreren. Daarbij geldt dat het UBO-register anders dan het Handelsregister, specifiek gericht is op de registratie van natuurlijke personen in plaats van juridische entiteiten. Het is aannemelijk dat bij een groot deel van de kerkgenootschappen het statutair bestuur kwalificeert als UBO. Dit is echter op voorhand niet vast te stellen en afhankelijk van de specifieke situatie van het kerkgenootschap.

Onduidelijkheden rondom UBO-definitie

De UBO-definitie van het voorgestelde artikel 10a van de Wwft in samenhang met artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 geeft niet in alle gevallen uitsluitel over de vraag of iemand als UBO kwalificeert. Voor het bepalen van de UBO bij cliëntidentificatie geeft de in consultatie gebracht Algemene Leidraad Wwft en Sw 1977¹³ handvatten en verduidelijking. Gegeven de complexiteit die zich soms voordoet bij het vaststellen van de UBO, vragen de leden van de CDA-fractie de regering om ook voor de UBO-registratie handvatten en verduidelijkingen te bieden ter zake van het UBO-begrip en om die regelmatig aan te vullen met nieuwe cases.

Aangezien de UBO-bepalingen voor cliëntidentificatieprocedures en voor UBO-registratie vrijwel gelijk zijn en beide in de Wwft zijn geregeld, kan dit worden opgenomen in de Algemene Leidraad Wwft en Sw 1977. Een alternatief is om een separate leidraad op te stellen voor de UBO-registratie, of om in de huidige parlementaire behandeling van het Implementatiewetsvoorstel de nodige verduidelijking te bieden.

Het is van groot belang dat de toepassing van het UBO-begrip uniform plaatsvindt. Dit geldt zowel bij de registratie in het register door juridische entiteiten als bij het cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen. Dit is in het belang van de kwaliteit van het register en de terugmeldingen door Wwft-instellingen. Door de Kamer van Koophandel wordt specifieke voorlichting voor juridische entiteiten ontwikkeld die beschikbaar komt voorafgaand aan de aanvang van de registratieplicht. Onderdeel hiervan is een stappenplan om de UBO te bepalen voor de juridische entiteit. Bij de ontwikkeling van deze voorlichting worden ook Wwft-instellingen betrokken. Daarmee wordt zowel de kennis van het vaststellen van UBO's door Wwft-instellingen betrokken als gewaarborgd dat er geen discrepanties ontstaan met de werkwijze van Wwft-instellingen.

Het kabinet ziet de meerwaarde van casuïstiek en zal met de Kamer van Koophandel overleggen in hoeverre casuïstiek onderdeel kan vormen van de gerichte communicatie aan juridische entiteiten.

¹³ <https://www.internetconsultatie.nl/algemeneleidraadwwft>, de consultatie loopt tot en met 3 februari 2020; zie paragraaf 5.2.8.1. voor de toelichting op de UBO-bepaling.

In het navolgende hebben deze leden een aantal situaties opgenomen waarin (nog) niet onomstotelijk kan worden vastgesteld wie als UBO kwalificeert. Zij verzoeken de regering om over deze casus duidelijkheid te verschaffen.

Stichting die uitkeringen doet

In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het voorgestelde artikel 290 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek opgemerkt dat iemand die een uitkering krijgt van meer dan 25 procent van «het uitgekeerde bedrag» als UBO kwalificeert op basis van het Implementatiewetsvoorstel en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Het is voor de leden van de CDA-fractie allereerst de vraag of hierbij wordt bedoeld op «het voor uitkering vatbare bedrag in een bepaald boekjaar» in plaats van «het uitgekeerde bedrag».

Daarnaast is het de vraag of deze uitleg klopt met de wettelijke UBO-definitie en de bijbehorende regelgeving. Stel dat een stichting in enig jaar één uitkering doet; indien de opmerking in de memorie van toelichting letterlijk wordt toegepast, dan zou de ontvanger daarvan – ongeacht het bedrag van de uitkering – direct kwalificeren als UBO. Nog afgezien van de uitvoeringsproblemen voor de stichting omdat op basis van deze opmerking in de memorie van toelichting pas na afloop van het jaar kan worden vastgesteld dat iemand gedurende het afgelopen jaar UBO was (en het jaar daarop wellicht niet meer). In hoeverre is in overeenstemming met de UBO-bepaling voor stichtingen in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018? Voor de kwalificatie als UBO van een stichting sluit het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 immers aan bij «het direct of indirect houden van meer dan 25 procent van het eigendomsbelang in de rechtspersoon».¹⁴ Het «eigendomsbelang» wordt vervolgens gedefinieerd als «recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening».¹⁵ De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij met deze leden van mening is dat er een relevant verschil is tussen het feitelijk ontvangen van meer dan 25 procent van het totaalbedrag dat in enig jaar toevallig voor uitkering vatbaar is, en het hebben van een recht op uitkering van meer dan 25 procent van het vermogen van de stichting.

In verband hiermee vragen deze leden zich af of deze opmerking in de memorie van toelichting wellicht nog enige nuancering op basis van de uitleg van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 verdient.

In de memorie van toelichting wordt bij artikel 2:290 BW het volgende vermeld over het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018: «van begunstigden van een stichting die een uitkering krijgen van meer dan 25% van het uitgekeerde bedrag moet op basis van dit wetsvoorstel en de uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 informatie door de stichting worden ingewonnen en bijgehouden en centraal worden geregistreerd als uiteindelijk belanghebbende». In deze passage uit de memorie van toelichting wordt met het «uitgekeerde bedrag» het «voor uitkering vatbare bedrag» bedoeld.

Ten aanzien van de vraag of met artikel 2:290 BW wordt afgeweken van de UBO-bepaling voor rechtspersonen in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, geef ik graag aan dat noch in artikel 2:290 BW noch in de artikelsgewijze toelichting is beoogd om af te wijken van de uitwerking van het

¹⁴ Artikel 3, lid 1, letter c ten eerste Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

¹⁵ Artikel 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

UBO-begrip voor overige rechtspersonen, zoals neergelegd in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Cumulatief preferente aandelen

Ingeval een vennootschap naast reguliere aandelen ook cumulatief preferente aandelen heeft uitgegeven, willen de leden van de CDA-fractie graag weten hoe een belang van «meer dan 25 procent» wordt bepaald.

Stel dat een BV twee aandeelhouders heeft. Mevrouw X heeft 80 gewone aandelen met een nominale waarde van 100 euro per aandeel en de heer Y heeft 20 cumulatief preferente aandelen met een nominale waarde van 100.000 euro per aandeel die recht geven op een jaarlijkse winstdeling van 5 procent van de nominale waarde.¹⁶ Dan houdt de heer Y (de cumulatief preferent-aandeelhouder) minder dan 25 procent van alle aandelen. Echter, afhankelijk van de waarde van de verschillende soorten aandelen kan de heer Y wel meer dan 25 procent van het «eigendomsbelang» hebben. Artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 omschrijft «eigendomsbelang» namelijk als: «recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening».

Allereerst is onduidelijk of voor de bepaling van het eigendomsbelang moet worden aangesloten bij recht op jaarlijkse uitkeringen, recht op liquidatie-uitkeringen of misschien zelfs beide.

Voorbeeld bij recht op jaarlijkse uitkeringen

De cumulatief preferente aandelen geven jaarlijks recht op een dividend-uitkering van 100.000 euro.¹⁷ Wanneer de BV in enig jaar 1.000.000 euro als dividend uitkeert, dan heeft de heer Y slechts recht op 10 procent van die dividenduitkeringen en kwalificeert niet als UBO. Wanneer de BV daarentegen in enig jaar 200.000 euro als dividend uitkeert, dan heeft de heer Y recht op 50 procent van de dividenduitkering en kwalificeert als UBO.

Voorbeeld bij recht op liquidatie-uitkeringen

De cumulatief preferente aandelen geven bij liquidatie recht op een uitkering van 2 miljoen euro van het eigen vermogen van de BV. Stel dat de waarde economisch verkeer van de BV 6 miljoen euro is, dan is mevrouw X met haar gewone aandelen gerechtigd tot de overige 4 miljoen euro. Bij een waarde economisch verkeer van 6 miljoen euro heeft de heer Y dus recht op meer dan 25 procent een liquidatie-uitkering en kwalificeert de heer Y als UBO.

Wanneer de waarde economisch verkeer van de BV 10 miljoen euro is, dan heeft de heer Y nog steeds aanspraak op een liquidatie-uitkering van 2 miljoen euro. Maar dat is in dit geval slechts 20 procent van een eventuele liquidatie-uitkering en kwalificeert hij dus niet als UBO.

Voorgaande voorbeelden geven aan dat het al dan niet kwalificeren als UBO sterk afhankelijk kan zijn aan de hoogte van de dividenduitkering en de waarde economisch verkeer van de BV. Dat maakt dat als het begrip eigendomsbelang op die manier moet worden uitgelegd er dus ieder jaar een andere samenstelling kan zijn van UBO's zonder dat de structuur

¹⁶ 12 Cumulatief preferente aandelen geven aanspraak op vaste waarde van het vermogen van de vennootschap. In dit geval $20 \times \text{€ } 100.000 = \text{€ } 2.000.000$.

¹⁷ $5\% \times (20 \times \text{€ } 100.000) = \text{€ } 100.000$.

juridisch wijzigt. Het verdient naar de mening van de leden van de CDA-fractie aanbeveling om dit te verduidelijken.

Aandelen kunnen worden onderscheiden in verschillende soorten of aanduidingen. Preferente aandelen zijn aandelen waaraan bijzondere statutaire financiële rechten zijn verbonden, bijvoorbeeld ten aanzien van de winstuitkering en/of de liquidatie-uitkering. Indien aandelen cumulatieve preferentie verlenen, betekent dit dat de preferente aandeelhouder, aan wie zijn dividend of andere uitkering op enig moment niet wordt uitbetaald omdat er geen of onvoldoende winst beschikbaar was om die betaling te verrichten, het recht heeft om het ontbrekende gedeelte van de uitkering «in te halen» zodra en voor zover toekomstige voor uitkering vatbare winsten zulks weer toelaten.¹⁸ In het geval van een BV of NV geldt dat natuurlijke personen die direct of indirect meer dan 25 procent van de aandelen, van de stemrechten of van het eigendomsbelang in de vennootschap houden, ten minste als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt.¹⁹ Deze criteria zijn alternatief. Wanneer een natuurlijk persoon minder dan 25 procent van het totaal aantal aandelen houdt, maar meer dan 25 procent van de stemrechten, kwalificeert deze persoon als UBO.

Ten aanzien van de vraag of bij het bepalen van het eigendomsbelang moet worden aangesloten bij het recht op jaarlijkse uitkering, recht op liquidatie-uitkering of beide, merk ik het volgende op. Het begrip eigendomsbelang is in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 gedefinieerd als het «recht op uitkering van de winst of de reserves van een rechtspersoon of personenvennootschap, of op overschot na vereffening». Onder deze definitie valt het recht op jaarlijkse uitkeringen uit de winst of reserves uit de vennootschap. Als een rechtspersoon door een ontbindingsbesluit wordt ontbonden of opgeheven, kan er na betaling van de schulden nog een positief vermogen zijn. Dat heet ook wel het overschot of liquidatiesaldo. Het recht op liquidatie-uitkeringen wordt ook onder voornoemde definitie van eigendomsbelang gebracht door middel van de formulering «overschot na vereffening». Zowel het recht op jaarlijkse uitkeringen als het recht op liquidatie-uitkeringen vallen daarmee onder de definitie eigendomsbelang. Deze criteria zijn ook alternatief. Wanneer een natuurlijke persoon recht heeft op meer dan 25 procent van de winst of van het overschot kwalificeert hij als UBO. De kwalificatie als UBO kan daarmee afhangen van de hoogte van de dividenduitkering ten opzichte van het bedrag dat wordt uitgekeerd.

Stichting Administratiekantoor

Houders van certificaten van aandelen kunnen kwalificeren als UBO van de vennootschap waarvan de Stichting Administratiekantoor (hierna: STAK) de aandelen houdt, voor de bepaling van een UBO wordt in feite door de STAK heen gekeken. Kan een houder van certificaten van aandelen echter ook kwalificeren als UBO van de STAK zelf?

Stel dat er drie certificaathouders zijn met ieder een gelijk aantal certificaten en de STAK heeft geen ander vermogen dan de aandelen die zij houdt ten behoeve van de certificaathouders. De aandelen zijn juridisch eigendom van de STAK en zijn daarmee in beginsel onderdeel van het vermogen van de STAK. Desalniettemin houdt de STAK de aandelen niet voor zichzelf, maar voor een ander en staat tegenover de juridisch eigendom een overeenkomende verplichting op basis van de uitgegeven certificaten. Volgens artikel 3, eerste lid, onderdeel c van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 kwalificeert een natuurlijk persoon ten aanzien van een

¹⁸ Zie Asser/De Serièrè 2-IV 2018/127.

¹⁹ Artikel 3, lid 1, sub a, onder 1° van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

stichting in ieder geval als UBO wanneer deze «meer dan 25 procent van het eigendomsbelang» in de stichting houdt. Artikel 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 omschrijft «eigendomsbelang» als: «recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening». Komt het uitkeringsrecht van de certificaathouders op basis van hun certificaten overeen met het recht op uitkering uit het vermogen zoals bedoeld in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018? Kwalificeren de drie certificaathouders in dit voorbeeld dan als UBO van de STAK, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Met certificering van de aandelen draagt een vennootschap de aandelen over aan een Stichting Administratiekantoor, die vervolgens certificaten op deze aandelen uitgeeft. Of de houders van deze certificaten kwalificeren als UBO van de Stichting Administratiekantoor hangt af van de omstandigheden van het geval. Niet kan worden uitgesloten dat een certificaathouder UBO kan zijn van de Stichting Administratiekantoor wanneer wordt voldaan aan één van de eisen van artikel 3, lid 1, sub c, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Ten aanzien van de vraag of het uitkeringsrecht van de certificaathouders op basis van hun certificaten overeenkomt met het recht op uitkering uit het vermogen zoals bedoeld in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, merk ik het volgende op. Bij certificering van aandelen wordt de Stichting Administratiekantoor gebruikt om aandelen ten titel van beheer te houden. Wanneer de administratievoorwaarden bepalen dat de Stichting Administratiekantoor jegens de certificaathouders gehouden is een overeenkomstig dividend of andere uitkering rechtstreeks door te geven aan de certificaathouders, heeft de Stichting Administratiekantoor geen keuzevrijheid om over het dividend van de vennootschap te beschikken. De Stichting Administratiekantoor beheert dan slechts ten behoeve van de certificaathouders en functioneert als doorgeefluik.²⁰ In dat geval is er bij een uitkering aan de certificaathouder geen sprake van een «uitkering uit het vermogen» van de Stichting Administratie Kantoor, die valt onder de definitie van «eigendomsbelang» in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Deze uitleg sluit aan bij de interpretatie van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in de praktijk. Wanneer een Stichting Administratiekantoor slechts administreert en beheert ten behoeve van de certificaathouders, worden de certificaathouders in de regel niet als UBO van deze Stichting Administratiekantoor aangemerkt. Een certificaathouder is steeds UBO van de onderliggende vennootschap, als de door hem gehouden certificaten een eigendomsbelang van meer dan 25% vertegenwoordigen.

Pseudo-UBO

Wanneer geen natuurlijk persoon kan worden aangewezen als UBO, dient een pseudo-UBO te worden aangewezen. Als pseudo-UBO kwalificeert het statutair bestuur. De eerste vraag van de leden van de CDA-fractie is of bij registratie van de pseudo-UBO het volledige bestuur moet worden opgegeven of kan worden volstaan met (bijvoorbeeld) de bestuursvoorzitter. Maakt het hierbij nog uit of de bestuurders gezamenlijk of zelfstandig handelingsbevoegd zijn?

Hun tweede vraag is welke natuurlijk persoon als pseudo-UBO kwalificeert wanneer het bestuur van de UBO-registratieplichtige op haar beurt ook een rechtspersoon is (een bestuurder/rechtspersoon). Is de pseudo-UBO in dat geval de bestuurder van de desbetreffende bestuurder/

²⁰ Vgl. Asser/Rensen 2-III 2017/308 en S.B. Garcia Nelen en C.A. Schwarz, Monografieën ondernemingsrecht deel B19: Certificering van Aandelen, par. 2.2.1.

rechtspersoon – ervan uitgaande dat dit een natuurlijk persoon is – of is dat de UBO van de bestuurder/rechtspersoon? Het meest voor de hand liggende lijkt te zijn dat de bestuurder van de bestuurder/rechtspersoon als UBO kwalificeert omdat in beginsel diegene de UBO-registratieplichtige op dagelijkse basis bestiert.

Indien het niet mogelijk blijkt een natuurlijk persoon te achterhalen die de uiteindelijke eigenaar is van of de zeggenschap heeft over een juridische entiteit via het houden van aandelen, stemrechten, eigendomsbelang of andere middelen, dient het hoger leidinggevend personeel van de juridische entiteit als uiteindelijk belanghebbende te worden aangemerkt (de zogenaamde pseudo-ubo). Met het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten wordt verduidelijkt wie als hoger leidinggevend personeel kwalificeert: alle leden van het bestuur dienen in een dergelijk geval als UBO te worden aangewezen. Er is geen grond om onderscheid te maken tussen de verschillende bestuurders. Hierbij is het niet van belang of de bestuurders al dan niet handelingsbevoegd zijn. In geval het hoger leidinggevend personeel als UBO moet worden aangewezen dan betreft dit elke bestuurder die deel uitmaakt van het bestuur.

In het geval het bestuur van een rechtspersoon door een andere rechtspersoon wordt bekleed, kan die besturende rechtspersoon niet als pseudo-UBO kwalificeren. Alleen natuurlijke personen kunnen als (pseudo-)UBO kwalificeren. Indien er sprake is van een rechtspersoonbestuurder, dan is derhalve elke natuurlijke persoon die daarvan bestuurder is in voorkomend geval tevens de pseudo-UBO van de rechtspersoon die UBO-registratieplichtig is.

Aandelen gehouden door een trust

Wie is de UBO van een vennootschap als de aandelen daarvan worden gehouden door een trust? In het aangekondigde implementatiewetsvoorstel voor de UBO-registratie van trusts en soortgelijke juridische constructies zal worden geregeld wie de UBO('s) is/zijn van de trust. Maar dit hoeven niet de UBO('s) van de vennootschap te zijn waarvan de aandelen worden gehouden door een trust, zo constateren de leden van de CDA-fractie.

Uit de begripsomschrijving van UBO van een juridische entiteit in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 volgt dat niet alleen natuurlijke personen die direct het uiteindelijke eigendom of de zeggenschap hebben in een juridische entiteit als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt. Ook indien het uiteindelijk eigendom of de zeggenschap indirect wordt gehouden, bijvoorbeeld door tussenkomst van een andere rechtspersoon of juridische constructie, zoals een trust die aandelen houdt, dient een natuurlijke persoon als uiteindelijk belanghebbende te worden aangemerkt. Als een trust aan een structuur van rechtspersonen wordt toegevoegd, moet daar dus «doorheen worden gekeken».²¹

De wijzigingen van de vierde anti-witwasrichtlijn leiden er bovendien toe dat Nederland verplicht is een register van uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies op te zetten. Deze verplichting zal door middel van een separaat wetsvoorstel worden geïmplementeerd.

²¹ Vgl. Kamerstuk 2017–2018, 34 808, nr. 18, p. 9–10.

Onduidelijkheid rondom eerste inschrijving UBO

Het voorgestelde artikel 57, derde lid van de Handelsregisterwet 2007 lijkt op het eerste gezicht duidelijk te zijn, desalniettemin bestaan er in de praktijk de nodige vragen over. Met de bevestigende beantwoording van de volgende vragen zou naar de mening van de leden van de CDA-fractie bij de UBO-registratieplichtigen onzekerheid worden weggenomen. Is het antwoord op de volgende twee vragen niet bevestigend, dan kan worden voorkomen dat er een significant aantal fouten worden gemaakt bij de eerste inschrijving van UBO's.

In het voorgestelde artikel 57, derde lid van de Handelsregisterwet 2007 is aangegeven dat reeds ingeschreven rechtspersonen 18 maanden de tijd hebben om hun eerste inschrijving te verzorgen. Geldt die verlengde termijn inderdaad nog steeds als zich binnen die termijn een wijziging van UBO voordoet? Met andere woorden, is het uitstel van 18 maanden voor de eerste inschrijving van de UBO van een bestaande entiteit alleen geldig als de omstandigheden niet wijzigen? Of geldt alsnog de reguliere termijn van artikel 20, eerste lid van de Handelsregisterwet 2007 (zijnde één week) als de UBO wijzigt voor het einde van de 18-maandentermijn?

Voor reeds in het handelsregister ingeschreven juridische entiteiten geldt dat zij binnen achttien maanden de inschrijving van hun UBO's moeten hebben verricht. De termijn van artikel 20 van de Handelsregisterwet 2007 geldt voor reeds ingeschreven juridische entiteiten pas na de eerste inschrijving van de UBO's.

Klopt het dat bij die eerste inschrijving de UBO dient te worden opgegeven die op dat moment voldoet aan de UBO-definitie? Deze tweede vraag is bedoeld om duidelijkheid te krijgen of er enige terugwerkende kracht zit in de inschrijving. Moet bij de eerste inschrijving worden aangegeven wie de UBO was ten tijde van de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving of moet alleen worden aangegeven wie de UBO is op het moment van inschrijven?

Bij de eerste inschrijving wordt opgave gedaan van de uiteindelijk belanghebbende die op dat moment aan de definitie voldoet. Het is niet nodig om te registreren wie de UBO was tussen het moment van inwerkingtreding van de wet en de eerste inschrijving. Wanneer zich na de eerste inschrijving een wijziging voordoet, dient daarvan per omgaande opgave te worden gedaan. Wijzigingen na deze eerste inschrijving worden wel vastgelegd in het register.

Uitspraak Minister over buitenlandse entiteiten roept vragen op

De Minister van Financiën heeft tijdens de behandeling van het Implementatiewetsvoorstel in de Tweede Kamer op 3 december 2019 ter zake van de UBO-registratieverplichting voor buitenlandse entiteiten het volgende aangegeven: «Entiteiten die buiten Nederland worden opgericht en die hun zetel naar Nederland willen verplaatsen, moeten zich inschrijven in het Handelsregister en zich dan ook als UBO registreren.»²² In het voorgestelde artikel 10a, tweede lid van de Wwft staat evenwel: «In deze paragraaf wordt onder vennootschap of andere juridische entiteit verstaan: een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit die een van de volgende rechtsvormen heeft: (...).» Is onveranderd gebleven dat alleen daadwerkelijk in Nederland opgerichte rechtspersonen een UBO-registratieverplichting krijgen? Of wordt het verplaatsen van een rechtspersoon naar Nederland en inschrijving in het Handelsregister gekwalificeerd als «in Nederland oprichten»?

²² Handelingen TK 2019/2020, nr. 31, item 59, blz. 26.

Voor de inschrijving van UBO's in het handelsregister is het voorgestelde artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007 leidend. Daarin is bepaald dat de registratieplicht van toepassing is als een vennootschap of andere juridische entiteit verplicht is zich op grond van artikel 5 of artikel 6, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 zich in te schrijven in het handelsregister. Op grond van die artikelen is de zetel van een rechtspersoon leidend voor inschrijving in het handelsregister. Als een rechtspersoon diens zetel naar Nederland verplaatst dan moet deze rechtspersoon zich in het Nederlandse handelsregister in schrijven en geldt de verplichting tot registratie van diens UBO's.

Overige vragen

Is het de bedoeling dat donaties die hulporganisaties doen aan oorlogsslachtoffers en daklozen ook de bedoelde gegevens van die personen gaan bijhouden? Indien dit antwoord bevestigend wordt beantwoord, hoe ziet de regering dat dan in de praktijk voor zich, zeker indien het gaat om hulp in de vorm van uitkeringen in natura (zoals het uitdelen van dekens, voedsel, medicijnen en dergelijke)?

Ik begrijp de vraag zo dat wordt bedoeld op de verplichting van artikel 2:290 BW voor stichtingen om in een register de namen, de adressen en het uitgekeerde bedrag bij te houden van personen aan wie in een bepaald boekjaar een uitkering is gedaan. In het wetsvoorstel wordt in artikel 2:290 BW geregeld dat het bestuur van een stichting verplicht is alle begunstigten die een uitkering krijgen van 25 procent of minder van de uitgekeerde bedragen in een bepaald boekjaar, in een register in de eigen administratie op te nemen. De bepaling van artikel 2:290 BW betreft een nadere specificering van een verplichting die reeds in artikel 2:10 BW is neergelegd om een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon kunnen worden gekend. Omdat artikel 2:290 BW slechts een specificering is van de administratieplicht van artikel 2:10 BW leidt deze verplichting niet tot gevolgen voor de regeldruk.²³

Denkbaar is dat wanneer stichtingen donaties doen aan individuele oorlogsslachtoffers, zij de namen van deze slachtoffers ergens in hun administratie hebben opgeslagen. Het gaat erom dat de stichting de gegevens die zij normaliter bijhoudt in het kader van de boekhoudplicht, nu in een register bijhoudt, zodat eenvoudiger zichtbaar is wie de begunstigten zijn. Daarbij geldt dat stichtingen niet meer gegevens hoeven te registreren dan waarover zij reeds beschikken. Zij hoeven niet extra gegevens bij begunstigten op te vragen.

In algemene zin geldt voor de administratieplicht, en daarmee ook voor voornoemde verplichting van artikel 2:290 BW voor het intern registreren van gegevens van begunstigten, dat er wettelijk geen nadere specifieke eisen zijn vastgelegd die aan een administratie gesteld moeten worden. Hiervan gaat een verstarrende werking uit en dit beperkt de vrijheid van de administratieplichtige om zelf te bepalen hoe de administratie wordt ingericht.²⁴

Stichtingen moeten zelf afwegen wat noodzakelijk is voor een goede administratie. In het geval stichtingen rechtstreeks geldbedragen uitkeren aan begunstigten ligt het voor de hand dat zij dit administreren. Denk hierbij aan een stichting die studiebeurzen uitkeert aan bepaalde studenten. Zo'n stichting zal in haar administratie beschikken over de

²³ Vgl. Kamerstuk 35 179, 2018/19, nr. 3, p. 44.

²⁴ Vgl. Kamerstuk 17 725, 1982/83, nr. 15, p. 57; Kamerstuk 21 287, 1988/89, nr. 3, p. 11.

namen en de adressen van de studenten aan wie zij een beurs uitkeert, tezamen met het bedrag van de beurs. Wanneer stichtingen dekens, voedsel of medicijnen kopen om uit te delen aan daklozen zullen zij in hun administratie melding maken van de aankoop van deze goederen ten behoeve van een donatie. Aan welke personen zij die hulpgoederen vervolgens individueel uitkeren, is niet relevant voor een goede administratie.

Is het juist dat patiënten die verzorgd worden door zorginstellingen of studenten aan een hogeschool, onder de bedoelde personen in artikel 290 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vallen?

Op grond van artikel 2:290 lid 1 BW moet de stichting in een register de namen, de adressen en het uitgekeerde bedrag bijhouden van personen aan wie in een bepaald boekjaar een uitkering is gedaan. Het ligt niet voor de hand dat studenten of patiënten een recht op uitkering hebben uit het vermogen van een hogeschool of zorginstelling.

Kan, met inachtneming van de vorige twee vragen, verduidelijkt worden wat volgens de regering de definitie is van het begrip «uitdeling»?

De vraag wordt zo begrepen, dat de leden willen weten wat wordt bedoeld met het begrip «uitkering» in artikel 2:290 lid 1 BW. Artikel 2:290 lid 1 BW betreft het voor uitkering vatbare bedrag in een bepaald boekjaar. Het begrip uitkering wordt in artikel 2:290 lid 1 BW op dezelfde wijze uitgelegd als in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Op grond van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 geldt dat het moet gaan om «een recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening».²⁵ Als een uitkering van een stichting aan een begunstigde niet de drempel van 25 procent of meer haalt van artikel 3, lid 1, sub c, onder 1°, van voornoemd besluit dan dient deze uitkering te worden opgenomen in het interne register op grond van artikel 2:290 BW.

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat een financiële bijdrage van een Nederlandse fondsenwervende organisatie aan haar zusterorganisatie (een rechtspersoon) ook onder de verplichting valt. De partnerorganisatie is dan een persoon in de zin van de bepaling. Is dat juist?

In artikel 2:290 BW wordt met het begrip «personen» gedoeld op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Artikel 2:290 BW is een specificering van artikel 2:10 BW. Voor de administratieplicht in artikel 2:10 is niet relevant of de rechtspersoon rechten en verplichtingen heeft tegenover natuurlijke personen dan wel tegenover rechtspersonen. Rechtspersonen vallen derhalve onder de verplichting van artikel 2:290 BW. Overigens ligt het in voorkomend geval voor de hand dat de stichting in haar administratie de naam en het adres van de rechtspersoon bijhoudt aan wie zij een financiële bijdrage doet.

Wordt er gewaarborgd dat de informatie die de bevoegde autoriteiten verkrijgen uit dit interne register niet wordt gedeeld met onvrije landen of met landen waar het risico wordt gelopen dat overheden of ambtenaren ontvangen gelden ten onrechte gaan opeisen (bijvoorbeeld landen waar geen godsdienstvrijheid heerst of waar sprake is van grootschalige corruptie)?

Zoals hierboven aangegeven betreft artikel 2:290 BW een specificering van artikel 2:10 BW en wordt deze toevoeging gedaan op basis van aanbevelingen OESO inzake uitwisseling van belastinggegevens. De bepaling biedt op zichzelf echter geen grondslag voor het delen van deze gegevens door de Belastingdienst met andere landen. Hiervoor moet een adequate grondslag zijn. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen

²⁵ Vgl. artikel 1 jo. artikel 3, eerste lid, sub c, onder 1°, van het besluit.

wijziging aan in het bestaande stelsel van uitwisseling van dergelijke gegevens.

Stel, een filantropische stichting heeft in enig jaar onverwachts, door omstandigheden, slechts weinig middelen ter besteding. Zij besteedt in totaal in dat jaar slechts 2.000 euro, waarvan 600 euro aan een patiënt met een ernstige ziekte ten behoeve van medicijnen. Dit is meer dan 25% van de jaarlijkse bestedingen. Deze patiënt heeft geen recht op jaarlijkse uitkeringen noch een recht op het vermogen. Het lijkt de leden van de CDA-fractie niet de bedoeling dat deze patiënt UBO zal zijn. Is deze aanname juist? Indien dit juist is, kan de volgende passage uit de memorie van toelichting dan worden herzien: «Van begunstigden van een stichting die een uitkering krijgen van meer dan 25% van het uitgekeerde bedrag moet op basis van dit wetsvoorstel en de uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 informatie door de stichting worden ingewonnen en bijgehouden en centraal worden geregistreerd als uiteindelijk belanghebbende.»²⁶?

Voor een toelichting op de door de leden van de CDA-fractie genoemde passage wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie waar de desbetreffende passage uit de memorie van toelichting is toegelicht. Artikel 2:290 lid 1 BW betreft het voor uitkering vatbare bedrag in een bepaald boekjaar.

Voor het beantwoorden van de vraag of een uitkering aan een begunstigde al dan niet meer dan 25 procent bedraagt van het voor uitkering vatbare deel van het vermogen is niet het bedrag relevant dat die rechtspersoon datzelfde jaar besteedt vanwege beperkte liquide middelen (d.w.z. het bedrag van € 2.000 in het door de leden van de CDA-fractie gegeven voorbeeld). Van belang is hoe de uitkering van € 600 zich verhoudt tot het bedrag dat door de rechtspersoon is vastgesteld als «voor uitkering vatbaar» in het voorafgaande jaar. Pas aan het eind van een boekjaar weet een rechtspersoon welk bedrag voor uitkering vatbaar is. Zo zal de winst of de reserves van de rechtspersoon blijken uit de jaarstukken van het voorafgaande jaar. Uit de jaarstukken kan worden opgemaakt welk bedrag voor uitkering vatbaar is en aan de hand van dat bedrag kan worden bepaald of de uitkering al dan niet kwalificeert als meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare deel van het vermogen.

Welke (administratieve) gevolgen heeft dit wetsvoorstel voor verzekeringsmaatschappijen en hun cliënten?

Onderhavig wetsvoorstel heeft geen specifieke andere gevolgen voor verzekeringsmaatschappijen dan voor andere juridische entiteiten. Voor zover bedoeld wordt op de voorgestelde wijziging van het BW, is van belang dat verzekeringsmaatschappijen in de regel niet de rechtsvorm stichting hebben.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een antwoord op de volgende vragen van de Pensioenfederatie:

Is er overleg geweest tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW over de introductie van het UBO-register om te bezien hoe praktisch het best invulling kan worden gegeven aan het UBO-register?

Er is algemeen contact geweest met het Ministerie van SZW over het doel en de betekenis van het UBO-register, maar niet specifiek over de toepassing van het register op pensioenfondsen.

Dient het gehele bestuur van een pensioenfonds als UBO ingeschreven te worden en waar is dat dan op gebaseerd? Zeker gezien de boetes die

²⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 179, nr. 3, blz. 44.

entiteiten bij niet-naleving van deze wetgeving kunnen krijgen is het essentieel dat dit volstrekt helder is, stellen de leden van de CDA-fractie. Het bepalen van de UBO is altijd afhankelijk van de specifieke situatie van de betrokken juridische entiteit. Bij pensioenfondsen is het aannemelijk dat geen natuurlijke persoon op basis van eigendomsbelang, stemrechten of feitelijke zeggenschap kwalificeert als UBO. In dat geval moeten alle bestuurders van het statutair bestuur aangewezen worden als UBO. Het feit dat alle bestuurders aangewezen moeten worden, wordt ook nog verduidelijkt in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Tot slot verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie op de brief van VNO-NCW en MKB Nederland van 23 januari 2020 inzake dit wetsvoorstel.²⁷

In de brief van VNO-NCW en MKB Nederland van 23 januari 2020 wordt een viertal vragen gesteld. Er wordt gevraagd wanneer de 18 maanden termijn voor vulling van het register ingaat. Het antwoord hierop is dat deze ingaat per datum inwerkingtreding van de wet. De reden dat in de Kamerstukken 10 januari 2020 is gehanteerd is omdat dit de implementatiedatum van de richtlijn is en de aanvankelijk voorziene datum inwerkingtreding was.

Voorts wordt verzocht om een toezegging dat de verbeterde identificatiemogelijkheden en de mogelijkheid voor de UBO inzicht te krijgen in het aantal raadplegingen vóór het verstrijken van de 18-maanden termijn onderdeel zijn van het UBO-register. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag is aan de Tweede Kamer de verbeterde identificatie van raadplegers mede afhankelijk van de nieuwe identificatiemiddelen die worden ontwikkeld in het kader van de Wet Digitale Overheid. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting medio dit jaar in werking treden. Uitgaande van een tijdige implementatie van de WDO is het uitgangspunt dat beide privacymaatregelen voor het verstrijken van de 18-maanden-termijn in werking zijn getreden. Wat betreft de genoemde motie Bruins, waarin wordt verzocht te onderzoeken hoe het UBO-register zo kan worden ingericht dat categorieën gebruikers kunnen worden onderscheiden zodat UBO's op verzoek inzicht kunnen krijgen in hoe vaak hun gegevens zijn verstrekt per categorie, en wat de toegevoegde waarde daarvan is, en dit bij voldoende meerwaarde bij een volgende update te implementeren, geldt dat het onderzoek nog moet worden uitgevoerd omdat de focus op dit moment ligt op de aanvang van het register. Mocht na onderzoek blijken dat de functionaliteit voldoende meerwaarde biedt en technisch mogelijk is, dan heeft het de voorkeur dit tegelijk met voornoemde maatregelen te implementeren.

Als laatste verzoeken VNO-NCW en MKB Nederland om een overzicht van de afschermingsregimes in verschillende lidstaten, om te bezien of Nederland striktere eisen stelt dan andere lidstaten. De regering beschikt niet over een dergelijk overzicht. Dat gezegd hebbende is van belang dat het voorzien in de mogelijkheid tot afscherming optioneel is onder de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn. Indien lidstaten ervoor kiezen om een afschermingsregime in te richten dan mag afscherming slechts in individuele gevallen worden toegestaan indien er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. De richtlijn noemt hierbij: minderjarigheid, handelingsonbekwaamheid of wanneer openbaarmaking een onevenredig risico op bijvoorbeeld geweld of kidnapping met zich meebrengt. Bij de invulling van het Nederlandse afschermingsregime is gebruik gemaakt van de ruimte die de richtlijn biedt.

²⁷ Griffiënummer 166070.02.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er een verband bestaat tussen het voorliggende wetsvoorstel en het Initiatiefvoorstel-Nijboer en Alkaya Wet centraal aandeelhoudersregister (34 661). Deelt de regering de beoordeling dat het voorliggende wetsvoorstel minder ambitieus is dan dit initiatiefvoorstel? Zo nee, waarom niet? Meer in het algemeen vragen de leden van de PvdA-fractie de regering een overzicht te verschaffen van de overeenkomsten en verschillen tussen de beide wetsvoorstellen. En daarbij vragen zij deze verschillen te voorzien van een beoordeling. Op welke punten acht de regering het initiatiefvoorstel een verbetering ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel?

Het UBO-register heeft als doel inzichtelijk te maken welke natuurlijke personen het uiteindelijk voor het zeggen hebben bij een juridische entiteit. De registratieplicht in het UBO-register is anders dan het centraal aandeelhoudersregister niet beperkt tot BV's en niet-beursgenoteerde NV's (juridische entiteiten die aandeelhouders kennen), maar geldt voor vrijwel alle juridische entiteiten. Voorts wordt in tegenstelling tot het centraal aandeelhoudersregister uitgegaan van registratie in geval van een belang van meer dan 25%, en kan een persoon ook vanwege een andere grond dan aandeelhouderschap, zoals feitelijke zeggenschap of stemrechten, als UBO kwalificeren. Ook is een verschil dat zowel natuurlijke personen als rechtspersonen als aandeelhouder in het centraal aandeelhoudersregister kunnen worden geregistreerd, terwijl UBO's altijd natuurlijke personen zijn.

Zoals blijkt uit het voorgaande zit er enige overlap tussen beide registers, maar zijn er ook aanzienlijke verschillen in reikwijdte en te registreren gegevens. Dit volgt ook uit een verschil in doel. Het UBO-register heeft tot doel transparantie te bewerkstelligen over wie aan de touwtjes trekken bij juridische entiteiten om zo bij te dragen aan het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen, de onderliggende delicten, en financieren van terrorisme. Het centraal aandeelhoudersregister beoogt volgens het Initiatiefvoorstel-Nijboer en Alkaya financieel-economische fraude te bestrijden en het notariaat te faciliteren bij de uitvoering van onderzoekswerkzaamheden.

Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt initiatiefwetsvoorstel centraal aandeelhoudersregister acht het kabinet besluitvorming over een dergelijk register, onder meer in het licht van het op handen zijnde UBO-register, op dit moment niet opportuun.²⁸ Daarbij geldt ook dat het opnemen van alle aandeelhouders in een apart register thans minder urgent is. Het voorgaande neemt niet weg dat voor te stellen valt dat beide registers elkaar mogelijk kunnen versterken, en dat op termijn wellicht meerwaarde kan worden behaald in het hebben van zowel een UBO-register als een centraal aandeelhoudersregister. Het kabinet heeft aangegeven het wenselijk te vinden eerst kennis en ervaring op te doen met het UBO-register. Dat neemt niet weg dat het kabinet, zoals onder meer aangegeven tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel UBO-register, graag bereid is met de initiatiefnemers van het centraal aandeelhoudersregister in gesprek te gaan om te bezien of, en op welke wijze, een centraal aandeelhoudersregister het UBO-register op termijn kan versterken en wat daarvoor de randvoorwaarden zijn.

Deze leden lezen het volgende in de memorie van toelichting: «Van begunstigden van een stichting die een uitkering krijgen van meer dan 25% van het uitgekeerde bedrag moet op basis van dit wetsvoorstel en de

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34 661, nr. 13.

uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 informatie door de stichting worden ingewonnen en bijgehouden en centraal worden geregistreerd als uiteindelijk belanghebbende.»²⁹ Daarbij wordt uitgelegd dat dit conform de richtlijn is zoals deze binnen de Europese Unie is afgesproken. Echter, de richtlijn verbiedt niet om begunstigden die minder dan 25% krijgen te registreren als uiteindelijk belanghebbende. Waarom heeft de regering dan voor de grens van 25% gekozen? Daarbij vragen deze leden om een uitvoerige cijfermatige onderbouwing van het risico op witwassen of terrorismefinanciering bij begunstigden die minder dan 25% krijgen. Waaruit blijkt dat deze geen risico vormen en dus niet hoeven te worden geregistreerd in het UBO-register? Nodigt dit niet uit tot samenwerking tussen meerdere begunstigden die allemaal een kleiner aandeel nemen dan 25%? Op die manier is het naar de mening van de leden van de PvdA-fractie vrij eenvoudig onder UBO-registratie uit te komen. Zij verzoeken de regering om een reactie.

In lijn met de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn wordt een ondergrens van meer dan 25% belang gehanteerd, met als uitgangspunt dat een dusdanig belang een indicatie geeft dat deze personen het voor het zeggen hebben binnen een entiteit. Het belang van meer dan 25% sluit ook aan bij de implementatie van andere lidstaten. Er is geen lidstaat die een lagere grens dan 25% heeft. Met het oog op de koppeling van de registers van de lidstaten en het feit dat witwassen en financieren van terrorisme bij uitstek internationale geldstromen betreffen, is het van belang dat het begrip UBO op een zo uniform mogelijke wijze wordt toegepast.

Bovenstaande neemt niet weg dat er ook andere gronden zijn op grond waarvan iemand als UBO dient te worden aangemerkt, zoals feitelijke zeggenschap of stemrechten. Een persoon die het feitelijk voor het zeggen heeft binnen de juridische entiteit, zal alsdan dus ook als UBO moeten worden geregistreerd. Het voorgaande geldt ook voor de in de vraag geschetste situatie waarin meerdere begunstigden samenspannen om individueel niet meer dan 25% belang te hebben. Als dat op instructie is van een of meerdere personen die feitelijk zeggenschap hebben, dan dienen deze personen als UBO's te worden aangemerkt. Is de zeggenschap dusdanig gefragmenteerd dat ook in praktische zin niemand het voor het zeggen heeft, is er dus ook geen UBO. In dat geval zal het hoger leidinggevend personeel als pseudo-UBO's dienen te worden geregistreerd.

Specifiek bij stichtingen geldt in aanvulling op de registratieplicht in het UBO-register dat zij met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook verplicht worden in hun eigen administratie uitkeringen van 25% of minder bij te houden.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De bestrijding van witwassen, zo onderstrepen de leden van de ChristenUnie-fractie, is een missie waartoe de ChristenUnie zich zeer gecommitteerd voelt. Een openbaar register van UBO (uiteindelijk belanghebbenden of «ultimate beneficial owners») kan daar aan bijdragen. Het voorkomt dat kwaadwillenden hun identiteit afschermen c.q. verhullen door juridische structuren. De zes UBO-gegevens (naam, geboortemaand/jaar, woonstaat, nationaliteit en aard en omvang van het economisch belang van belanghebbende) zijn betrekkelijk rechttoe en rechtaan. Biedt dit voldoende houvast voor cliëntenonderzoek? Heeft de regering overwogen om extra gegevens op te nemen, bijvoorbeeld

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 44.

eventuele eerdere overtredingen? Of is hierdoor de privacy-borging in het geding? De memorie van toelichting spreekt van eventuele aanvullende gegevens die in het UBO-dossier kunnen worden opgenomen. Aan welke gegevens denkt de regering dan in het bijzonder? De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat het vooral gaat om een uitwerking van het begrip «economisch belang». Is deze constatering juist?

Het UBO-register beoogt transparantie te bieden over wie aan de touwtjes trekken bij juridische entiteiten. Daarmee moet het verhullen van criminele activiteiten achter juridische entiteiten voorkomen worden. De opgave van de gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden van een juridische entiteit dient door die entiteit zelf plaats te vinden. Het register heeft een algemeen transparantie doel en dient daarnaast als *hulpmiddel* voor cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen. Het zelfstandig onderzoek door Wwft-instellingen naar de uiteindelijk belanghebbenden op grond van de Wwft blijft leidend bij het aangaan van een zakelijke relatie, het continueren daarvan of het verrichten van een individuele transactie.

De richtlijn schrijft voor dat een set van zes gegevens over een uiteindelijk belanghebbende voor een ieder toegankelijk moet zijn. Daarnaast kunnen lidstaten aanvullende gegevens van een uiteindelijk belanghebbende registreren. In het voorliggende wetsvoorstel is voorzien in een aantal aanvullende gegevens: BSN/fiscaal identificatienummer, geboortedag, geboorteland en -plaats, woonadres en afschriften van het ID-bewijs en documentatie waaruit het economisch belang blijkt. Er zijn geen andere gegevens voorzien in het register. Op grond van de richtlijn moeten de aanvullende gegevens in ieder geval toegankelijk zijn voor de Financiële Inlichtingen Eenheid en de bevoegde autoriteiten. Toegankelijkheid van deze gegevens voor anderen moet afgewogen worden aan de hand van de regels voor bescherming van persoonsgegevens. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is afgewogen dat de aanvullende gegevens, zoals het BSN en woonadres, gevoelig van aard zijn, en daarom is bij de belangenafweging besloten dat bescherming van deze persoonsgegevens voorrang heeft boven openbaarmaking.

Op 30 juni 2019 hebben de Ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid een plan van aanpak witwassen aan de Tweede Kamer gestuurd.³⁰ Een van de drie pijlers in dat plan is het vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie. In dat kader wordt onderzocht of poortwachters de beschikking moeten krijgen over meer informatie voor de vervulling van hun functie. Dit betreft onder meer de aanvullende informatie in het UBO-register die zoals aangegeven enkel toegankelijk is voor de FIU en de bevoegde autoriteiten. Dit punt is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), welke op 16 december 2019 hierover advies heeft uitgebracht. De AP heeft opmerkingen over de proportionaliteit en subsidiariteit bij het bieden van toegang aan Wwft-instellingen tot de aanvullende gegevens. Met de betrokken partijen, waaronder de banken, wordt op dit moment gekeken in hoeverre tegemoet gekomen kan worden aan de opmerkingen van de AP. Vervolgens zal afgewogen worden of tot wetgeving overgegaan wordt om deze toegang te realiseren. In dat geval wordt een separaat wetgevingstraject gestart.

Het is de bedoeling dat de registers op termijn gekoppeld worden voor alle EU-lidstaten. Kan de regering aangeven hoe deze koppeling zal plaatsvinden en hoe het toezicht hierop wordt vormgegeven? Hoe is voorzien dat de individuele lidstaten van elkaar leren wat betreft de inrichting en handhaving van de UBO-registers?

³⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31 477, nr. 41.

De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de technische eisen aan de koppeling van de UBO-registers. De Commissie is inmiddels een werkgroep met alle lidstaten gestart om de eisen en voorwaarden uit te werken. Nederland is hierbij betrokken. Uitgangspunt is dat aangesloten wordt bij de wijze van de koppeling van de handelsregisters van de verschillende lidstaten. Voor Nederland is hierbij van belang dat de informatie in het Nederlandse UBO-register onder dezelfde voorwaarden in andere lidstaten geraadpleegd kan worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de beslotenheid van de aanvullende gegevens. Ook op uitvoerings-handhavingsniveau wordt in werkgroepen op Europees niveau informatie over de aanpak van witwassen tussen lidstaten uitgewisseld.

Kerkgenootschappen vallen buiten de UBO-verplichting. Is de definitie van «kerkgenootschap» naar het oordeel van de regering operationeel genoeg om de niet-UBO verplichting gestand te doen? Dekt deze definitie ook het brede scala aan niet-christelijke religieuze verbanden die zich niet direct als kerk beschouwen? Is een moskee een kerkgenootschap?

Op grond van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is een kerkgenootschap een zelfstandige juridische entiteit. Daarnaast komt het ook voor dat religieuze organisaties de rechtsvorm stichting of vereniging aannemen. Zowel de specifieke juridische entiteit kerkgenootschap als de stichting of vereniging kan gebruikt worden voor elke religieuze richting, waaronder de islamitische. In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel was voorzien in een uitzondering voor registratie in het UBO-register voor uiteindelijk belanghebbenden van de specifieke juridische entiteit «kerkgenootschappen». Bij amendement is deze uitzondering komen te vervallen.³¹ Alle kerkgenootschappen die verplicht zijn zich in het handelsregister te registreren moeten daarmee derhalve net als alle andere juridische entiteiten ook hun uiteindelijk belanghebbenden registreren.

Verwacht de regering specifieke gevolgen van deze nieuwe wetgeving voor familiebedrijven en andere MKB-bedrijven, of is de impact hier onafhankelijk van? Zijn de risico's evenredig in de ogen van de regering, aldus vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De gevolgen van dit wetsvoorstel zijn gelijk voor alle juridische entiteiten waarvan de UBO's moeten worden geregistreerd. Het is geheel afhankelijk van de soort juridische entiteit, zeggenschapsstructuur en eventuele contractuele verhoudingen wat de gevolgen voor een individueel bedrijf van dit wetsvoorstel zijn. Hierop vormen familiebedrijven geen uitzondering.

Het belang van transparantie over wie achter een juridische entiteit zit, geldt voor alle juridische entiteiten en dus ook als de zeggenschap wordt uitgeoefend door (een familielid van) degene die de juridische entiteit heeft opgericht. Het voorkomen van gebruik van het financiële stelsel voor witwassen, de onderliggende delicten, en het financieren van terrorisme wordt als een zwaarwegend algemeen belang erkend en bij de totstandkoming van de richtlijn is de proportionaliteit van de maatregel zorgvuldig afgewogen.

Vanuit de familiebedrijven zijn op verschillende momenten zorgen geuit over dit wetsvoorstel en die neem ik serieus. Het wetsvoorstel kende bij indiening bij de Tweede Kamer al verschillende privacywaarborgen, waaronder registratie van raadplegers, betaling van een vergoeding voor raadplegingen en het enkel kunnen zoeken op entiteit door derden en niet op naam van een persoon. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer ben ik tot aanvullende maatregelen gekomen ter verbetering van

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 9.

de privacywaarborging. Dit betreft de identificatie van raadplegers en het vastleggen daarvan, en het verschaffen van inzicht in het aantal raadplegingen aan UBO's. Deze zaken zijn bij amendement ook juridisch verankerd in het wetsvoorstel.³²

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat van ongeveer 1,5 miljoen in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen UBO-gegevens moeten worden opgenomen in de registers. Het Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst zal belast worden met de handhaving.³³ Zijn hier gezien de perikelen bij de Belastingdienst handhavingsfricties te verwachten? Kan de regering op hoofdlijnen het systeem van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes, inclusief de hoogte ervan, uiteenzetten?

Het Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst is belast met de handhaving van de aanstaande regelgeving op het aankomende UBO-register. Voor de uitvoering daarvan worden thans 26 fte geworven en opgeleid. Er worden geen handhavingsfricties verwacht.

Voor de handhaving op het UBO-register geldt een duaal stelsel; er kan zowel bestuurs- als strafrechtelijk worden opgetreden. Het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst kan als bestuursrechtelijke maatregelen een *last onder dwangsom* en/of een *bestuurlijke boete* opleggen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet de op te leggen *last onder dwangsom* in redelijke verhouding staan tot de overtreding. De op te leggen *bestuurlijke boete* is gemaximeerd tot € 21.750,-. De strafrechtelijke handhaving kan worden ingezet wanneer sprake is van verzwarende omstandigheden zoals een combinatie van strafrechtelijke delicten, bijvoorbeeld indien de onjuiste UBO-registratie samengaat met valsheid in geschrifte. In die gevallen neemt het OM een beslissing over de strafrechtelijke afdoening.

Een aantal zaken rond het UBO-register wordt in AMvB uitgewerkt. Kan de regering met de leden van de ChristenUnie-fractie delen wanneer deze AMvB gereed zal zijn en welke onderwerpen geadresseerd worden? Deze leden begrijpen dat in ieder geval het begrip «economisch belang» nader omschreven zal worden. De gedachten gaan daarbij uit om de eigendomsverhoudingen in bandbreedtes van 25% aan te geven en niet de werkelijke verhouding. Kan dat, zo vragen deze leden, niet leiden tot vertekening en malversaties? Kan de regering dragender motiveren waarom gewerkt gaat worden met bandbreedtes? Wat is hiervan de meerwaarde indien we redeneren vanuit de primaire doelstelling van het UBO-register?

Bij algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt welke organisaties als bevoegde autoriteiten kwalificeren, in welke bandbreedtes het economisch belang wordt uitgedrukt, welke documentatie ter onderbouwing van het economisch belang kan dienen, de gronden waarop gegevens van personen afgeschermd kunnen worden, de bewaartermijn van de gegevens in het register en de uitwerking van het begrip uiteindelijk belanghebbende. Een ontwerp voor deze algemene maatregel van bestuur is openbaar geconsulteerd.³⁴ De algemene maatregel van bestuur ligt op dit moment ter advisering bij de Raad van State en zal tezamen met het wetsvoorstel in werking gaan treden.

Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie aangeven is het voornemen om de omvang van het economisch belang uit te drukken in bandbreedtes van 25 procent. Hiermee wordt het voorbeeld gevolgd van

³² Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 11.

³³ Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 25–26.

³⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/ubo>.

enkele andere (voormalig) lidstaten waar al een register actief is, waaronder het Verenigd Koninkrijk. Bandbreedtes van 25 procent geven een duidelijke indicatie van de omvang van het belang van een uiteindelijk belanghebbende en de invloed en het voordeel dat die van deze juridische entiteit heeft. In het kader van de aanpak van witwassen worden deze bandbreedtes als afdoende beschouwd. Tegelijkertijd zijn de bandbreedtes dusdanig dat bij een beperkte aanpassing van bijvoorbeeld de omvang van het aandelenbelang niet telkens ook een wijziging in het register nodig is. Dit beperkt de lasten voor de entiteiten.

Deze implementatiewet, uitvloeisel van de vierde EU anti-witwasrichtlijn, behoeft geen uitvoering in Caribisch Nederland. Zijn er geen goede redenen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, om deze wetgeving wel op de BES-eilanden te introduceren? Immers, het witwassen van gelden stopt niet aan de grenzen van Europees Nederland. De aanpak van witwassen en financieren van terrorisme is ook voor Caribisch Nederland een belangrijk aandachtspunt. In het plan van aanpak witwassen van 30 juni 2019 zijn ook verschillende maatregelen voor Caribisch Nederland aangekondigd. Onder meer wordt de Wwft BES gewijzigd om beter te voldoen aan de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) en worden de eisen aangescherpt voor poortwachters, in dat kader wordt ook de definitie van UBO nader uitgewerkt. De FATF schrijft geen verplichting voor om een openbaar register van uiteindelijk belanghebbenden aan te houden. Het wetsvoorstel voor wijziging van de Wwft BES ligt op dit moment voor advies bij de Raad van State.

Vooralsnog is niet voorzien in een UBO-register in Caribisch Nederland. Een UBO-register kent een omvangrijk uitvoeringscomponent alsmede een verzwaring van de lasten voor alle opgerichte entiteiten op de eilanden. Voor nu wordt eerst ingezet op versterking van het systeem van poortwachters in Caribisch Nederland en het toezicht daarop, alsook het vergroten van de informatiepositie, kennis en capaciteit van het toezicht en de opsporing.

Tot slot willen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering vragen om aan te geven hoe zij gehoor gaat geven aan de drie in de Tweede Kamer aangenomen moties rond deze Implementatiewet.

Twee aangenomen moties betreffen evaluaties die samenhangen met de privacy van UBO's. De motie van de leden Ronnes en Bruins³⁵ verzoekt in brede zin om een evaluatie van de impact op de privacy één jaar en vier jaar na vulling van het register. De motie van het lid Stoffer³⁶ verzoekt de gevolgen voor de privacy van bestuurders van anbi's te monitoren en de Tweede Kamer een jaar na vulling van het register te informeren. De vulling van het register neemt 18 maanden in beslag. Bij het monitoren en evalueren van de impact voor de privacy worden relevante brancheverenigingen betrokken.

Daarnaast is een motie van het lid Bruins aanvaard over de registratie van bestuurders van anbi's en de duiding hiervan in het UBO-register.³⁷ Aan deze motie wordt uitvoering gegeven door in het UBO-register duidelijk de aard van het economisch belang aan te geven, dat wil zeggen de grond waarop een persoon als uiteindelijk belanghebbende is aangemerkt. In geval het statutair bestuur is aangewezen omdat op andere gronden geen UBO geïdentificeerd kan worden, wordt dit in het UBO-register vermeld. Ook zorgt de Kamer van Koophandel voor informatie en uitleg over

³⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 12.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 15.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 14.

registraties van uiteindelijk belanghebbenden zodat de gronden van aanwijzing voor een persoon die het UBO-register raadpleegt duidelijk zijn. Daarnaast wordt richting anbi's gecommuniceerd dat in geval geen persoon kwalificeert als UBO en zij hun bestuurders moeten registreren, zij het volledige statutair bestuur registreren. Dit wordt ook nog in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 verduidelijkt.

Tot slot is een motie van het lid Bruins aanvaard over een onderzoek naar de technische mogelijkheden en toegevoegde waarde van het indelen van raadplegers in categorieën ten behoeve van de informatievoorziening aan UBO's.³⁸ Dit onderzoek moet samen met de Kamer van Koophandel als beheerder en bouwer van de IT worden uitgevoerd. Voorzien is dat dit onderzoek kan aanvangen als het register van kracht is. Tot die tijd ligt wat de aandacht voor de techniek betreft de focus op de aanvang van het register.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De eerste vraag van de leden van de SGP-fractie gaat over het doel van het registreren van UBO-informatie. Deze leden vragen hoe door middel van de registratie van UBO's van bijvoorbeeld familiebedrijven, ANBI-instellingen en kerkgenootschappen witwassen wordt tegengegaan. Kan de regering voor elk van deze entiteiten een concreet voorbeeld geven hoe witwassen middels het wetsvoorstel beter aangepakt kan worden?

Allereerst is van belang dat de termen familiebedrijf en ANBI niet zien op een specifiek type entiteit. Deze organisaties kunnen verschillende rechtsvormen hebben. Ditzelfde geldt tot op zekere hoogte ook voor kerkgenootschappen, die de rechtsvorm «kerkgenootschap» kunnen hebben, maar in de praktijk ook gebruik maken van rechtsvormen zoals «stichtingen» of «verenigingen». Deze juridische entiteiten worden allen verplicht tot registratie van hun uiteindelijk belanghebbenden in het UBO-register.

Het UBO-register is gericht op het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering door de transparantie te verhogen over welke personen het uiteindelijk voor het zeggen hebben bij juridische entiteiten. Het beoogt het verhullen van criminele activiteiten achter juridische entiteiten te bemoeilijken. Het register ziet op de versterking van de weerbaarheid van het gehele systeem tegen misbruik, en is niet gericht op specifieke juridische entiteiten. Het UBO-register is daarin ook belangrijk hulpmiddel voor Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten, als ook voor bijvoorbeeld onderzoeksjournalisten of ondernemers.

Vervolgens een vraag over de entiteiten waarvan UBO-informatie wordt geregistreerd. De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het aangenomen amendement 35 179, nr. 9, waardoor de uitzondering voor kerkgenootschappen is vervallen. De leden lezen in de memorie van toelichting dat «godsdienst of levensovertuiging» een bijzonder persoonsgegeven is in de zin van de AVG, hetgeen met zich meebrengt dat grote terughoudendheid dient te worden betracht als het gaat om de verwerking hiervan. Hoe wordt deze terughoudendheid betracht bij het opnemen van UBO's van kerkgenootschappen in het register?

Bij registratie van een bijzonder persoonsgegeven dient grote terughoudendheid te worden betracht en een zorgvuldige belangenafweging te worden gemaakt alvorens ervoor gekozen wordt deze te registreren. In onderhavig geval heeft de regering aanvankelijk, na een belangenaf-

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 18.

weging, besloten om kerkgenootschappen uit te sluiten van registratieplicht. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de Tweede Kamer met het aannemen van het amendement, dat de uitsluiting voor kerkgenootschappen schrapt, een andere afweging gemaakt. Voor een nadere toelichting hieromtrent wordt verwezen naar vergelijkbare vragen op dit punt van de leden van de CDA-fractie.

Het voorgaande neemt niet weg dat het UBO-register verschillende privacymaatregelen bevat, die ook gelden voor UBO's van kerkgenootschappen. Zo kan behalve door bevoegde autoriteiten niet op naam worden gezocht in het UBO-register, en zijn gevoelige persoonsgegevens, zoals het BSN en het adres, alleen voor bevoegde autoriteiten en FIU-Nederland toegankelijk. Voorts geldt ook voor deze UBO's dat bij minderjarigheid, handelingsonbekwaamheid, of indien zij onder politiebescherming staan, hun gegevens kunnen worden afgeschermd.

Tevens vragen de leden van de SGP-fractie aan de regering hoe het opnemen van UBO's van kerkgenootschappen in het register is te rijmen met artikel 9 van de AVG?

Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG staat kort gezegd verwerking van bijzondere persoonsgegevens zoals gegevens die zien op religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen toe indien dit noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van unierecht of lidstatelijk recht, mits er voldoende waarborgen zijn.

Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme wordt als een zwaarwegend algemeen belang erkend en bij de totstandkoming van de richtlijn is de proportionaliteit van de maatregel zorgvuldig afgewogen. Overwegingen 34 tot en met 42 bij de wijzigingsrichtlijn gaan in op de afwegingen die de Europese Commissie heeft gemaakt op het gebied van het recht op privacy. Ter bescherming van de privacy van de UBO's zijn nationaal verschillende waarborgen getroffen. Van raadplegers wordt registratie, identificatie en een kostenvergoeding gevraagd. Daarnaast kent het UBO-register een afschermingsregime voor uitzonderlijke situaties en is het voor derden niet mogelijk om op naam van natuurlijke personen te zoeken in het UBO-register.

Deze leden hebben ook vragen over de beperkte en volledige toegang. Zij lezen dat een aantal gegevens van uiteindelijk belanghebbenden openbaar toegankelijk zijn. Wat is de meerwaarde van het openbaarstellen van deze informatie aan een breed publiek, in plaats van aan bepaalde entiteiten die in het kader van witwassen een voorname rol hebben, zoals de Belastingdienst, notarissen, advocaten en de politie?

Van uiteindelijk belanghebbenden zijn de volgende gegevens openbaar: de naam, geboortemaand en -jaar, aard en omvang van het gehouden belang (in bandbreedtes), nationaliteit en woonstaat. Dit is verplicht op grond van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Nederland gaat op dit punt niet verder dan hetgeen de richtlijn voorschrijft. Van belang is dat geen enkele partij toegang heeft tot meer dan deze gegevens, behalve de bevoegde autoriteiten en FIU-Nederland.

Zoals hierboven aangegeven, beoogt een openbaar register transparantie te bieden over wie aan de touwtjes trekken bij juridische entiteiten en daarmee misbruik van die entiteiten te voorkomen. Naast dat deze openbaarheid kan bijdragen aan het cliëntenonderzoek waartoe Wwft-instellingen verplicht zijn, kan het maatschappelijke organisaties en onderzoeksjournalisten helpen bij het onderzoeken van misstanden en ondernemers inzicht bieden in met wie zij daadwerkelijk zaken doen. Verder gaat van de openbaarheid van het UBO-register een algemene

preventieve werking uit voor het misbruiken van juridische entiteiten, zoals voor het verhullen van criminele activiteiten.

Is de privacy van UBO's, zoals familiebedrijven, voldoende gewaarborgd, zo vragen de deze leden. Kan de regering een overzicht geven van de waarborgen die in het wetsvoorstel ingebouwd zijn, die zorgen voor bescherming van persoonsgegevens?

Raadplegers van het UBO-register, anders dan bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland, kunnen slechts de door de richtlijn verplichte gegevens raadplegen: naam, woonstaat, nationaliteit, aard en omvang van het gehouden belang, geboortemaand en -jaar. De gevoelige persoonsgegevens zoals BSN en adres zijn niet toegankelijk. Voorts kan er in het register alleen worden gezocht op entiteitsbasis, niet op persoonsgegevens. Daarbij dient een raadpleger zich te registreren en een vergoeding te betalen. Zoals aangekondigd en inmiddels verankerd in het gewijzigde wetsvoorstel dat in uw Kamer aanhangig is, wordt voorzien in betrouwbare identificatie van raadplegers, en zullen UBO's inzicht krijgen in het aantal raadplegingen.

Tot slot heeft Nederland gebruik gemaakt van de lidstaattoptie om een afschermingsregime in te richten. Dit houdt in dat de openbare gegevens van UBO's die minderjarig zijn, handelingsonbekwaam zijn, of onder politiebescherming staan, afgeschermd kunnen worden.

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over de reikwijdte van het UBO-register. Klopt het dat bijvoorbeeld stichtingen ook moeten bijhouden aan wie zij uitkeringen doen? Zo ja, hoe ziet dat er volgens de regering in de praktijk uit bij bijvoorbeeld een stichting die hulpgoederen uitdeelt? En wat heeft dat voor gevolgen voor de administratieve verplichtingen van dergelijke entiteiten?

Stichtingen zijn reeds nu verplicht op grond van artikel 10 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek om een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers te bewaren op zodanige wijzen zodat de verplichtingen te alle tijde kunnen worden gekend. Het in onderhavig wetsvoorstel opgenomen artikel 290 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is een nadere specificering van de bestaande interne administratieplicht op grond van artikel 2:10 BW. Omdat artikel 2:290 BW slechts een specificering is van artikel 2:10 BW leidt deze verplichting niet tot gevolgen voor de regeldruk. Deze specificering volgt op een beoordeling van Nederland door de OESO in het kader van uitwisseling van belastinggegevens. Wat betreft het voorbeeld van een stichting die hulpgoederen uitdeelt, wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie maken zich zorgen over religieuze genootschappen, denk aan de Joodse gemeenschap, die zich moeten hoeden voor terroristische aanslagen. Hoe verhoudt de registratie in het UBO-register zich tot de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), die als doel heeft als witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden? Hoe wordt voorkomen dat de geregistreerde personen gemakkelijk vindbaar zijn, juist voor hen die terroristische aanslagen overwegen? Een andere risicogroep in dit verband zijn «bekeerlingen» in migrantenkerken, waarbij inschrijving als bestuurder gevaar zou kunnen opleveren voor henzelf of naasten. Zijn de genoemde voorbeelden die te maken hebben met veiligheid van burgers reden om nadere afweging te maken? Hoe voorkomt de regering dat het middel erger kan worden dan de kwaal?

Het UBO-register is een hulpmiddel bij het voorkomen van het gebruik van financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. Het register beoogt te voorkomen dat juridische entiteiten voor die

activiteiten, waaronder dus terrorisme worden gebruikt. Juridische entiteiten zijn namelijk vatbaar voor het verhullen van dergelijke criminele handelingen. Het register moet derhalve als complementair gezien worden aan de maatregelen die in de Wwft zijn opgenomen alsook aan de andere maatregelen die zijn opgenomen in het eerder vermelde plan van aanpak witwassen van 30 juni 2019.

Zoals hierboven al aangegeven kan niet door derden op persoonsgegevens worden gezocht, maar slechts op entiteitsbasis. Bij verstrekking van informatie van een UBO wordt aan derden nooit een adres verstrekt. Dit gegeven is enkel voor FIU-Nederland en bevoegde autoriteiten toegankelijk. Voorts kunnen personen die onder politiebescerming staan om afscherming verzoeken. Voor zover personen nog niet onder politiebescerming staan maar er wel aanleiding is voor een reële dreiging, kunnen zij zich alsnog tot de politie wenden.

Daarnaast wordt gewezen op de bovenvermelde privacywaarborgen. Onder meer dienen raadplegers van het register zich te identificeren en worden hun gegevens bewaard voor het geval deze nodig zijn voor onderzoek door autoriteiten. Voorts zal de regering de privacygevolgen van het UBO-register monitoren. Dit is onder meer in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Stoffer om de privacygevolgen voor Algemeen Nut Beogende Instellingen te monitoren en de Tweede Kamer hier een jaar na vulling van het UBO-register over te informeren.

7. Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Enkele jaren geleden hanteerden inbrekers de QUOTE 500 als adressenlijst om in te breken. Welke garantie biedt de overheid dat het nieuwe onbeperkt uitgebreide UBO register deze taak niet overneemt, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Allereerst is van belang om op te merken dat de adresgegevens van UBO's niet openbaar zijn in het UBO-register, en het voor derden niet mogelijk is om in het UBO-register op naam te zoeken. Het UBO-register kan slechts worden geraadpleegd op entiteitsbasis. Daarbij dient een raadpleger van het register een vergoeding te betalen, en zich te registreren. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag, en inmiddels verankerd bij amendement in het gewijzigde voorstel van wet, zal hierbij voorzien worden in voldoende betrouwbare identificatie van raadplegers. Die informatie van raadplegers zal beschikbaar zijn voor FIU-Nederland en bevoegde autoriteiten. Ook zullen UBO's inzicht krijgen in het aantal raadplegingen van hun informatie.

Tot slot heeft Nederland gebruik gemaakt van de lidstaattoptie om een afschermingsregime in te richten. Dit houdt in dat de openbare gegevens van UBO's die minderjarig zijn, handelingsonbekwaam zijn, of onder politiebescerming staan, afgeschermd kunnen worden. Voor zover personen nog niet onder politiebescerming staan maar er wel aanleiding is voor een reële dreiging, kunnen zij zich alsnog tot de politie wenden.

In algemene zin zal de privacy van UBO's gemonitord worden en zal overeenkomstig de motie Ronnes en Bruins³⁹ de privacy één jaar en vier jaar na vulling van het UBO-register worden geëvalueerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 12.