

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 4 februari 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben ter voorbereiding van de plenaire behandeling nog een aantal belangrijke vragen. De vragen zijn in de volgende hoofdstukken ingedeeld: Adequate toetsing aan privacygrondrecht ontbreekt; Vervallen uitzondering kerkgenootschappen: ongerijmdheid in wetgeving; Onduidelijkheden rondom UBO-definitie; Onduidelijkheid rondom eerste inschrijving UBO; Uitspraak Minister over buitenlandse entiteiten roept vragen op.

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD), Van der Voort (D66).

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen waar de leden van de fractie van de **SP** zich bij aansluiten.

De leden van de fractie van de **PVV** merken op dat in 2018, juist voor het zomerreces, wetsvoorstel 34 808 implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn in de Eerste Kamer is goedgekeurd. Deze leden vragen zich af of de nu, na ruim anderhalf jaar, voorgestelde wijzigingen gebaseerd zijn op een eclatant succes van de (implementatie van) richtlijn (EU) 2015/849 of juist het volledig ontbreken van enig resultaat daarvan. Ten aanzien van het wetsvoorstel betreffende het UBO-register hebben zij nog een enkele vraag.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit implementatiewetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen.

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.² In verband met de privacy van de UBO's willen de leden de VVD-fractie graag weten of dit alleen geldt voor de gegevens die alle lidstaten dienen te registreren of ook voor de aanvullende gegevens die Nederland registreert.

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

² *Kamerstukken II*, 35 179, nr. 6, blz. 10.

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.

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.

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.³ 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 familieverhouding naar beneden» geldt deze uitzondering niet meer?

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?

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 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 privacygrondrecht 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?

³ *Kamerstukken II*, 35 179, nr. 6, blz. 17.

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.

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.»*⁵ Klopt het dat de EU-wetgever deze kritiek naast zich neer heeft gelegd?

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 inlichtingen-geneenheid?

Vervallen uitzondering kerkgenootschappen: ongerijmdheid in wetgeving

Met het aangenomen amendement-Van der Linde⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

⁵ 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.

⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 179, nr. 9.

⁷ Artikel 17 lid 1 sub c Hrw 2007 jo. artikel 31 lid 1–3 Hregb 2008 jo. artt. 12–14 Hrw 2007.

⁸ 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.

⁹ Artikel 1a lid 7, onderdeel f onder 1e Uitv.reg. AWR 1994.

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.

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 uitsluitend 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 1977¹⁰ 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.

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?

¹⁰ <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.

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*».¹¹ 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*».¹² 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.

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.¹³ 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.¹⁴ 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

¹¹ Artikel 3, lid 1, letter c ten eerste Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

¹² Artikel 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

¹³ Cumulatief preferente aandelen geven aanspraak op vaste waarde van het vermogen van de vennootschap. In dit geval $20 \times \text{€ } 100.000 = \text{€ } 2.000.000$.

¹⁴ $5\% \times (20 \times \text{€ } 100.000) = \text{€ } 100.000$.

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

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 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.

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/

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.

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.

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?

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?

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.»¹⁵ 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 rechtsper-

¹⁵ Handelingen TK 2019/2020, nr. 31, item 59, blz. 26.

sonen een UBO-registratieverplichting krijgen? Of wordt het verplaatsen van een rechtspersoon naar Nederland en inschrijving in het Handelsregister gekwalificeerd als «in Nederland oprichten»?

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

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?

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)?

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.*»¹⁶?

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

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? Dient het gehele bestuur van een pensioenfonds als UBO ingeschreven te worden en waar is dat dan op gebaseerd? Zeker gezien de boetes die entiteiten bij niet-naleving van deze wetgeving kunnen krijgen is het essentieel dat dit volstrekt helder is, stellen de leden van de CDA-fractie.

¹⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 179, nr. 3, blz. 44.

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.¹⁷

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie waar de leden van de fractie van de SP zich bij aansluiten

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?

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 uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 informatie door de stichting worden ingewonnen en bijgehouden en centraal worden geregistreerd als uiteindelijk belanghebbende.»¹⁸ 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.

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 geïnteresseerd 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 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

¹⁷ Griffiënummer 166070.02.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 179, nr. 3, blz. 44.

vooral gaat om een uitwerking van het begrip «economisch belang». Is deze constatering juist?

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?

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? Dekkt deze definitie ook het brede scala aan niet-christelijke religieuze verbanden die zich niet direct als kerk beschouwen? Is een moskee een kerkgenootschap?

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 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.¹⁹ Zijn hier gezien de perikelen bij de Belastingdienst handhavingfricties te verwachten? Kan de regering op hoofdlijnen het systeem van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes, inclusief de hoogte ervan, uiteenzetten?

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?

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.

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.

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 registeren 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

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 179, nr. 3, blz. 25–26.

geven hoe witwassen middels het wetsvoorstel beter aangepakt kan worden?

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?

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? 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?

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?

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?

De leden van de SGP maakt 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?

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.

De leden van de commissie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Frentrop

De griffier van de commissie,
Van Dooren