

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)

I

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 mei 2020

1. Inleiding

Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat dank ik de vaste commissie voor Financiën voor de nadere vragen. Deze vragen worden beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte nader verslag. Een aantal fracties heeft naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State vragen gesteld die deels gelijkkluidend zijn. In die gevallen zijn in de volgorde van het verslag van de commissie de vragen bij eerste gelegenheid beantwoord en wordt bij latere vragen naar die antwoorden verwezen.

Deze nadere 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 CDA-fractie

Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een uitgebreide reactie van de regering op de brief van de vicepresident van de Raad van State naar aanleiding van het verzoek van de Eerste Kamer om nadere voorlichting over de positie van kerkgenootschappen. In het bijzonder vragen zij de regering daarbij in te gaan op de reikwijdte van artikel 30, lid 9 van de richtlijn ten aanzien van kerkgenootschappen en hun bestuurders.¹ Op grond van dit artikel 30, lid 9 kan er een afschermingsmogelijkheid van persoonsgegevens worden geboden voor uitzonderlijke situaties, indien de toegang tot die gegevens de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan

¹ Richtlijn (EU) 2018/843.

een onevenredig risico. Volgens de Raad kan de bekendmaking van de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging van een persoon worden afgeleid uit het bestuurslidmaatschap van een kerkgenootschap, met als gevolg dat deze omstandigheid een rol kan spelen bij de beoordeling of er in een individueel geval aanleiding is om gebruik te maken van de afschermingsmogelijkheid. «Deze bestuurders kunnen immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage worden blootgesteld», aldus de Raad.»² Het zwaarwegende algemeen belang van witwassen en terrorismefinanciering moet dan in het concrete geval wijken voor het fundamentele belang van de uiteindelijk begunstigde dat zijn persoonsgegevens niet voor het publiek toegankelijk zijn». De door de regering tot dusverre gekozen invulling van artikel 30, lid 9 leidt ertoe dat alleen als sprake is van vermelding op een lijst van politiebescherming (centrale lijst, decentrale lijsten) van de afschermingsmogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Dat zou betekenen dat alleen de afschermingsverzoeken van de bestuurders van kerkgenootschappen die al op zo'n lijst staan door de Kamer van Koophandel (KvK) worden gehonoreerd. Andere afschermingsgronden zijn minderjarigheid en handelingsonbekwaamheid. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie dient deze afschermingsmogelijkheid van artikel 30, lid 9 ook van toepassing te worden verklaard als bestuurders van kerkgenootschappen niet op dergelijke politiebeschermingslijsten staan. Is de regering daartoe bereid?

De regering kan de voorlichting van de Raad van State ten aanzien van de verhouding van de AVG tot de richtlijn (EU) 2018/843 en het registreren van UBO's van kerkgenootschappen in een openbaar UBO-register volgen en is van mening dat er sprake is van een heldere uiteenzetting. De Raad van State concludeert dat in artikel 30 van de richtlijn is voorzien in een aantal waarborgen en specifieke uitzonderingen ter bescherming van de privacy en veiligheid van UBO's. Gelet op de afweging die al door de Europese wetgever is gemaakt en de regels die de richtlijn bevat ter bescherming van de privacy en veiligheid, is er dan ook geen ruimte voor de nationale wetgever om ter zake nog een zelfstandige beoordeling over de verhouding tot de AVG te maken. Daarnaast wijst de Raad van State op de mogelijkheid in de richtlijn om in uitzonderlijke situaties en per individueel geval gegevens van een UBO af te schermen, onder meer als de UBO wordt blootgesteld aan een onevenredig risico. Tot slot concludeert de Raad van State dat de verschillen in registratie van natuurlijke personen van kerkgenootschappen tussen het UBO-register aan de ene kant en het handelsregister en de anbi-regeling aan de andere kant te verklaren zijn uit de omstandigheid dat het UBO-register voortvloeit uit Unierechtelijk verbindende regelgeving.

Op grond van het negende lid van artikel 30 van de richtlijn kunnen lidstaten voorzien in afscherming van de openbare gegevens van een UBO. Op grond van de richtlijn kan dit enkel in uitzonderlijke in nationaal recht vast te stellen omstandigheden indien de toegang tot de gegevens de uiteindelijk belanghebbende blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de UBO minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. Een verzoek om afscherming van de openbare gegevens van een UBO moet per geval bekeken worden, waarbij een gedetailleerde beoordeling dient plaats te vinden van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. Daarbij bepaalt het negende lid dat lidstaten die gebruik maken van deze mogelijkheid jaarlijks statistische gegevens publiceren over het aantal verleende uitzonderingen en de redenen, en moet hierover verslag aan de Commissie worden uitgebracht.

² Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G, p. 3

Zoals de regering heeft aangegeven acht zij het van belang dat in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden afscherming van de openbare gegevens mogelijk is. Het betreft met nadruk een uitzondering op de algemene regel van openbaarheid van de gegevens. De richtlijn vereist dat de uitzonderlijke omstandigheden in het nationale recht worden bepaald. Voor de nationale wettelijke invulling van het afschermingsregime, is daarom gekeken naar de inrichting hiervan bij andere openbare registers in Nederland. Dit werd ook ingegeven door het feit dat de Kamer van Koophandel niet de benodigde expertise heeft om een gedetailleerde beoordeling te doen van het bestaan van een onevenredig risico op bijvoorbeeld fraude of ontvoering. Daaruit kwam het Kadaster naar voren als openbaar register dat eveneens persoonsgegevens bevat, en een vergelijkbaar regime voor afscherming kent. Het Kadaster biedt natuurlijke personen de mogelijkheid tot afscherming indien deze vanwege risico's voor hun veiligheid worden beveiligd door de politie. De beoordeling of een persoon in aanmerking komt voor beveiliging vindt hierbij plaats door het Openbaar Ministerie of de NCTV. Een dergelijk afschermingsregime sluit zowel qua voorwaarden als qua inhoudelijke beoordeling aan op de eisen van de richtlijn.

De Kamer van Koophandel zal controleren of een persoon op de centrale of decentrale lijst van beveiligde personen staat bij een verzoek tot afscherming. UBO's die verwachten dat de openbaarheid van het register een onevenredig risico met zich brengt, kunnen zich op voorhand bij de politie of het Openbaar Ministerie melden, die per geval zullen beoordelen of sprake is van een dusdanige dreiging, of voorstelbare dreiging, dat beveiliging vanuit de overheid noodzakelijk is. De uitvoering van de beveiliging kan per geval verschillen. De instanties beoordelen bij een verzoek tot beveiliging alle relevante feiten. Bij de beoordeling wordt bijzondere aandacht geschonken aan het kunnen uitoefenen van de grondrechten, waaronder de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging.

Het feit dat de gegevens van natuurlijke personen met het UBO-register openbaar zouden worden, kan derhalve aanleiding zijn om de lijst met beveiligde personen uit te breiden. Daarbij is van belang dat vanaf de start van het register bestaande juridische entiteiten achttien maanden hebben om hun UBO's te registreren en die tijd kunnen benutten om een verzoek tot beveiliging te doen.

De regering geeft aan dat de Europese richtlijn waarop de verplichte uiteindelijk begunstigde of belanghebbende (UBO)-registratie is gestoeld, geen juridische entiteiten uitsluit van deze verplichting, zodat alle verenigingen en stichtingen, al dan niet van religieuze aard, hun UBO's moeten registreren. Dit is echter geen belemmering geweest voor diverse lidstaten, met inbegrip van Nederland, om bepaalde juridische entiteiten wel uit te zonderen van de verplichte UBO-registratie. Zo laat het PwC-onderzoek naar de implementatie van de UBO-registratie zien dat 10 van de onderzochte 17 EU/EER-landen een dergelijke uitzondering hebben opgenomen voor onder meer overheidsinstellingen, internationale organisaties met een openbaar karakter en verenigingen van eigenaren.³ Ook Nederland kent een uitzondering van de UBO-registratie voor publiekrechtelijke rechtspersonen, verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven, vereniging voor eigenaren en overige privaatrechtelijke rechtspersonen (enkele typen historische rechtspersonen, zoals hofjes, boermarken, fundaties en gilden). Religieuze entiteiten worden in Finland en Malta uitgezonderd van

³ PwC, Het UBO-register: overzicht van de implementatiestatus van het UBO-register in 17 EU/EER-landen update 2019, december 2019.

de UBO-registratie. Hoe verhouden deze uitzonderingen zich volgens de regering tot de richtlijn?

De richtlijn vereist dat lidstaten ervoor zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten hun UBO's bijhouden en inschrijven in een openbaar register. Juridische entiteiten zijn binnen de EU niet geharmoniseerd. De richtlijn vermeldt in de overwegingen dat het begrip juridische entiteit zo breed mogelijk uitgelegd moet worden. In Nederland is bezien voor wie de registratieplicht in een openbaar register moet gelden. Hierbij is beoordeeld dat in het licht van het doel van de richtlijn de registratie van een aantal partijen niet zinvol is. Dit geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen omdat zij onderdeel van de Staat zijn en er per definitie alleen maar sprake van een pseudo-UBO kan zijn. Voor verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid ofwel informele verenigingen geldt dat zij niet volwaardig aan het handelsverkeer kunnen deelnemen. Zij kunnen niet alle rechten en verplichtingen verkrijgen als natuurlijke personen, zoals voor andere juridische entiteiten wel het geval is. Daarnaast zijn de bestuurders van een dergelijke vereniging hoofdelijk aansprakelijk, is voor oprichting van de vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid geen notariële akte of inschrijving in het handelsregister vereist. De vereniging van eigenaars is uitgezonderd omdat de witwasrisico's zeer beperkt zijn gezien het verplichte wettelijke regime in boek 2 BW. Zo zijn personen van rechtswege lid van de vereniging als zij een appartementsrecht hebben. De vereniging heeft exclusief tot doel het beheer van de gemeenschap waarvoor de leden middelen ter beschikking stellen. Met betrekking tot de historische rechtspersonen heeft de regering voorzien in een uitzondering omdat dit een zeer beperkt aantal betreft, met zeer beperkte activiteiten, en van deze rechtspersonen bovendien geen nieuwe meer kunnen worden opgericht. Vennootschappen die zijn onderworpen aan openbaarmakingsvereisten overeenkomstig het recht van de Unie, of aan gelijkwaardige internationale standaarden die een toereikende transparantie van eigendomsinformatie waarborgen zijn verder reeds op grond van de richtlijn uitgesloten van registratie van UBO's in een openbaar UBO-register.

Op welke wijzen is tot dusverre in de lidstaten die deze richtlijn al hebben geïmplementeerd invulling gegeven aan de mogelijkheden om persoonlijke gegevens af te schermen (voor iedereen, voor bepaalde categorieën, beperkte toegang tot bepaalde gegevens)?

Op grond van het negende lid van artikel 30 van de richtlijn kunnen lidstaten voorzien in afscherming van (een deel van) de openbare gegevens van een UBO. Het betreft derhalve een optie waarbij lidstaten de keuze hebben of ze daar wel of geen gebruik van willen maken. De richtlijn stelt hierbij een aantal eisen, maar schrijft verder niet voor hoe deze optie er nationaal uit moet zien, anders dan dat indien hiervan gebruik wordt gemaakt de afscherming van de openbare gegevens niet mag gelden voor financiële instellingen, kredietinstellingen, notarissen, bevoegde autoriteiten en de FIU. In alle lidstaten geldt de afscherming derhalve in ieder geval niet voor deze partijen. Er is op dit moment geen overzicht beschikbaar van het gebruik van deze optie door de lidstaten en de concrete, nationale invulling ervan. De richtlijn verplicht lidstaten echter om, indien zij gebruik maken van deze lidstaatoptie, jaarlijks gegevens te publiceren omtrent het aantal verleende afschermingen en de redenen de voor afscherming. In dat kader zal naarmate de registers langer operationeel zijn meer informatie beschikbaar worden over de praktische uitwerking van het afschermingsregime in die lidstaten.

Het blijft vreemd dat in één en dezelfde Nederlandse wet enerzijds de namen van bestuurders van een kerkgenootschap niet geregistreerd mogen worden en anderzijds weer wel geregistreerd moeten worden als

pseudo-UBO's. De regering kondigt in de memorie van antwoord aan dat het amendement-Van der Linde een «wetstechnische wijziging» nodig maakt die bij een eerst geschikt wetsvoorstel meegenomen wordt. Welke wetstechnische wijziging heeft de regering voor ogen?

Met het aangenomen amendement Van der Linde is bij de uitzonderingen op de registratieplicht «kerkgenootschappen» komen te vervallen. In artikel 15a wordt voor de registratieplicht van uiteindelijk belanghebbenden verwezen naar de artikelen 5 en 6, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007. Voor kerkgenootschappen is deze verwijzing echter niet volledig. Kerkgenootschappen kennen twee gronden voor inschrijving in het handelsregister, namelijk artikel 5 (in het geval zij een onderneming drijven) en artikel 6, derde lid. Het amendement beoogde geen onderscheid te maken tussen deze inschrijvingsgronden. Het derde lid van artikel 6 ontbreekt echter in de verwijzing naar de inschrijvingsplichtige juridische entiteiten. Dit lid moet derhalve nog worden aangevuld. Daarop ziet de nog benodigde wetstechnische wijziging. Hierbij wordt overigens nog vermeld dat in artikel 6, derde lid, zelf niet de inschrijvingsplichtige organen van kerkgenootschappen staan, maar dit lid een grondslag biedt om de inschrijfplicht bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. De verplichting tot inschrijving in het handelsregister volgt dus niet rechtstreeks uit het derde lid.

Volgens de regering is het aannemelijk dat bij een deel van de kerkgenootschappen afhankelijk van de specifieke situatie niet het statutair bestuur kwalificeert als pseudo-UBO. Dat zou betekenen dat die kerkgenootschappen een eigendoms- of zeggenschaps-UBO hebben. Aan welke situaties denkt de regering?

Als een kerkgenootschap een Algemeen nut beogende instellingen (Anbi) is (wat veelal het geval is), dan is persoonlijke beschikkingsmacht van een natuurlijke persoon over het vermogen van de Anbi uitgesloten. In dat geval is er geen sprake van een echte UBO, zodat het voltallige bestuur van het kerkgenootschap als pseudo-UBO moet worden geregistreerd. Is de regering het ermee eens dat als een kerkgenootschap een Anbi is, in dat geval de bestuurders als pseudo-UBO's moeten worden geregistreerd? Zo nee, in welke situaties komt het dan niet aan op de pseudo-UBO?

In het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 zijn voor de verschillende juridische entiteiten alsook voor trusts en soortgelijke juridische constructies de categorieën van natuurlijke personen opgenomen, die in elk geval moeten worden aangemerkt als UBO. Voor kerkgenootschappen is een eigenstandige uitwerking van het begrip van UBO opgenomen in artikel 3, eerste lid, onder b. Daarmee is rekening gehouden met de bijzondere status die aan deze rechtspersoon toekomt op grond van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In voornoemde artikellid gaat het bij kerkgenootschappen om natuurlijke personen die bij ontbinding van het kerkgenootschap als rechtsopvolger in het statuut van het kerkgenootschap zijn benoemd, of – kort gezegd – de natuurlijke personen die als bestuurder staan vermeld in het eigen statuut, of zo mogelijk als bestuurder staan genoemd in de documenten van de kerkelijke organisatie. Of een kerkgenootschap wel of niet al ook als Anbi is aangemerkt, doet aan bovenstaande geen afbreuk.

De regering verwijst voor de nationale toetsing van de openbare vorm van de UBO-registratie naar artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en naar punt 14 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) over de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB).⁴ Hierin ontbreekt echter een subsidiariteitstoets van de openbare vorm. Op grond van deze toets moet de wetgever

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 4 – 7.

kiezen voor het middel dat voor de grondrechtdrager het minst ingrijpend is om het beoogde doel (het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering) te bereiken. Zou dit doel ook niet bereikt worden met een niet-openbaar register, dat toegankelijk is voor bevoegde autoriteiten, meldingsplichtige entiteiten en iedereen met een legitiem belang?

De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn schrijft de openbaarheid van een set van gegevens van UBO's dwingend voor. Op nationaal niveau is hierover derhalve geen subsidiariteitstoets meer mogelijk. Hier is in onderdeel 2 van de GEB op ingegaan. Zoals in de memorie van antwoord verder is aangegeven heeft de afweging op dit punt op Europees niveau plaatsgevonden. 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.

Artikel 9, lid 1 van de AVG verbiedt in beginsel registratie van bijzondere gegevens, zoals geloofsovertuiging. Afwijking hiervan is onder andere mogelijk als verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de (a) evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, (b) de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en (c) passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.⁵ Hoe gaat de regering de waarborgen a, b en c invullen?

Zoals de Raad van State aangeeft heeft de Europese wetgever in de richtlijn een afweging ten aanzien van de privacy gemaakt. De Raad van State concludeert verder dat in artikel 30 van de richtlijn is voorzien in een aantal waarborgen en specifieke uitzonderingen ter bescherming van de privacy en veiligheid van UBO's. De drie waarborgen zijn derhalve betrokken bij de totstandkoming van de richtlijn en worden met dit wetsvoorstel geïmplementeerd in Nederland. Daarbij is van belang dat Nederland gebruik maakt van alle lidstaatopties ter bescherming van de privacy van betrokkenen, te weten verplichte registratie en betaling van een vergoeding door raadplegers en de mogelijkheid van afscherming van openbare gegevens in uitzonderlijke omstandigheden en per individueel geval. Aanvullend wordt voorzien in identificatie van raadplegers en krijgen UBO's inzicht in het aantal keer dat hun gegevens zijn verstrekt aan derden.

De regering geeft aan dat de zetel van een rechtspersoon op basis van voorgesteld artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007 leidend is voor de UBO-registratie.⁶ In dit artikel wordt inderdaad verwezen naar artikel 5 en 6, lid 1 van het Handelsregisterwet 2007, waar is bepaald welke entiteiten zich moeten inschrijven in het Handelsregister. Dat gaat echter voorbij aan de extra kwalificatie die voorgesteld artikel 15a verbindt aan het type vennootschap waar de UBO-registratieverplichting voor komt te gelden, te weten «vennootschappen of andere juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme» (Wwft). In het antwoord van de regering ontbreekt de link naar artikel 10a, lid 2 Wwft; dat artikel geeft duidelijk aan dat het moet gaan om «een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit». In de memorie van toelichting is ook duidelijk aangegeven dat buitenlandse entiteiten geen UBO-registratieplicht krijgen in Nederland: «Buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hoeven evenmin UBO-informatie in Nederland te registreren. Op grond van de richtlijn ziet de registratieverplichting immers op in Nederland opgerichte vennootschappen of andere

⁵ Verordening (EU) 2016/679, lid 2, g.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 15.

juridische entiteiten»⁷. Verderop in de memorie van toelichting wordt dit naar aanleiding van een reactie op de internetconsultatie nog uitgebreider toegelicht: «Voor buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland zal geen plicht tot het registreren van de UBO's gaan gelden»⁸ Eén reactie wijst er in dit verband op dat de Wet formeel buitenlandse vennootschappen (Wfbv) in het kader van de UBO-wetgeving relevant is. De Wfbv verplicht er immers toe dat vennootschappen die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) zijn opgericht de gegevens van de enig aandeelhouder moeten opgeven. Aan deze verplichting uit de Wfbv wordt voldaan nu ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon en een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hebben, geregistreerd moeten zijn in het handelsregister (artikel 5, onderdeel d, van de Handelsregisterwet 2007). Er bestaat echter geen verplichting om deze ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland te laten vallen onder de registratieplicht voor het Nederlandse register met UBO-informatie.»⁹ Blijkt hieruit niet dat het wel degelijk moet gaan om in Nederland opgerichte entiteiten, met als gevolg dat naar buitenlands recht opgerichte rechtspersonen niet UBO-registratieplichtig zijn? Indien dit niet zo is, dan vernemen deze leden graag hoe de kwalificatie van vennootschappen als bedoeld in artikel 10a, lid 2 van de Wwft moet worden geïnterpreteerd.

De richtlijn schrijft expliciet voor dat alleen UBO-informatie dient te worden geregistreerd met betrekking tot vennootschappen en andere juridische entiteiten die in de betreffende lidstaat zijn opgericht. De verplichting om UBO-gegevens te registreren in het handelsregister is neergelegd in het voorgestelde artikel 15a Handelsregisterwet 2007. Het gaat daarbij, conform de richtlijn, om UBO's van in Nederland opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten als bedoeld in het nieuwe artikel 10a, tweede lid, van de Wwft, die overeenkomstig de artikelen 5 of 6, eerste lid, van de Handelsregisterwet zijn ingeschreven in het handelsregister, met uitzondering van verenigingen van eigenaars en overige privaatrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel b. In het nieuwe artikel 10, tweede lid, van de Wwft wordt ook opnieuw alleen verwezen naar in Nederland opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten. In het buitenland opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten zijn op grond van deze Implementatiewet niet UBO-plichtig in Nederland. Indien een vennootschap of andere juridische entiteit in een andere EU-lidstaat is opgericht, vallen zij voor de registratie van UBO-informatie onder de wetgeving van die EU-lidstaat.

De regering geeft met een welkome toelichting in de memorie van antwoord duidelijkheid over wie als UBO kwalificeert in een aantal situaties. Er resteren thans nog voor een aantal situaties vragen over het moment waarop iemand als UBO kwalificeert. Voor de vaststelling of iemand ten aanzien van een stichting als UBO kwalificeert, moet worden vastgesteld of diegene in enig jaar meer dan 25% ontvangt van het «voor uitkering vatbare bedrag». In de memorie van antwoord is aangegeven dat een rechtspersoon pas aan het eind van een boekjaar weet 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

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3, p. 12.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3, p. 10 – 13.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3, p. 36.

deel van het vermogen.»¹⁰ Dat zou betekenen dat pas na afloop van het (boek)jaar en het opstellen van de jaarstukken kan worden vastgesteld of iemand als UBO kwalificeert. Stel dat het om het (boek)jaar 2020 gaat, dan kan op zijn vroegst in 2021 worden vastgesteld of iemand die een uitkering heeft ontvangen van de stichting als UBO kwalificeerde. Geldt die kwalificatie dan voor 2020 of voor 2021?

Voor het beantwoorden van de vraag of een uitkering aan een begunstigde door een stichting al dan niet meer dan 25 procent bedraagt, is van belang hoe de uitkering zich verhoudt tot het bedrag dat door de stichting is vastgesteld als «voor uitkering vatbaar» in het voorafgaande jaar. Wanneer een stichting uit haar jaarstukken opmaakt dat een uitkering aan een bepaalde begunstigde in het voorafgaande jaar kwalificeert als meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare deel van het vermogen, dient zij deze begunstigde als UBO te registreren. Er is geen minimale termijn verbonden aan het zijn van een UBO en een begunstigde is ook niet een UBO voor een bepaald jaar. Zodra de stichting, bijvoorbeeld aan de hand van haar jaarstukken, vaststelt dat deze begunstigde in het voorafgaande jaar niet langer een uitkering ontvangt die meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare bedrag bedraagt, dient zij deze begunstigde niet langer te registreren.

Ditzelfde geldt voor de vaststelling of een aandeelhouder met cumulatief preferente aandelen als UBO kwalificeert. Pas na afloop van het (boek)jaar en het opstellen van de jaarstukken, wordt duidelijk of diegene daadwerkelijk meer dan 25% van het «voor uitkering vatbare bedrag» heeft ontvangen. Als de jaarstukken van 2020 in januari 2022 worden afgerond, dan zou pas in 2022 duidelijk zijn of iemand ter zake van 2020 als UBO kwalificeerde. Het is niet ondenkbaar dat diegene de cumulatief preferente aandelen tegen die tijd heeft verkocht en geen aandeelhouder meer is. Kwalificeert diegene dan toch op dat moment als UBO en moet diegene dan als UBO worden ingeschreven?

Van cumulatief preferente aandelen is sprake indien, naast uitkering van het percentage dat ziet op het huidige boekjaar, de aandelen ook recht geven op uitkering van het percentage dat bij gebrek aan winst in de voorgaande jaren niet kon worden uitgekeerd. Als aan de houder van cumulatief preferente aandelen geen dividend kan worden uitgekeerd, dan behoudt hij het recht op dit dividend. Dit houdt in dat als er op enig moment weer sprake is van voldoende vrij vermogen, dat dit achterstallige dividend op dat moment alsnog moet worden uitgekeerd. De kwalificatie als UBO kan daarmee afhangen van de hoogte van de dividenduitkering ten opzichte van het bedrag dat wordt uitgekeerd. Wanneer de aandeelhouder zijn aandelen al heeft verkocht aan een ander voordat het bedrag dat wordt uitgekeerd is vastgesteld, ligt het niet voor de hand dat de aandeelhouder met terugwerkende kracht als UBO zou moeten worden geregistreerd op basis van later uitgekeerde achterstallige dividend aan degene aan wie hij zijn aandelen heeft verkocht.

Wat is de invloed van het huwelijksgoederenregime op de bepaling van de UBO? Is de in algehele gemeenschap van goederen gehuwde partner van een enig aandeelhouder (ook) UBO? Hierbij wijzen wij op het arrest van de Hoge Raad van 3 februari 2017.¹¹ De Hoge Raad heeft daarin het volgende geoordeeld:

«Uit de zojuist aangehaalde T.M. blijkt dat de uitzondering die daarin is gemaakt voor een tussen de echtgenoten bestaande gemeenschap van goederen, betrekking heeft op een (beperkte) huwelijksgemeenschap. Deze gemeenschap kent een eigen regeling (art. 1:93 e.v. BW; zie ook art.

¹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 17.

¹¹ ECLI:NL:HR:2017:156; Zie tevens het artikel van Prof. mr. A.J.M. Nuytinck in A.J.M. Nuytinck, «Breukdelensvisie of gezamendehandse visie?» in: *WPNR* 17 juni 2017/715.

3:189 lid 1 BW). *Onderdeel van die regeling is dat echtgenoten van de aanvang van het huwelijk af ieder zijn gerechtigd tot de goederen die tot die gemeenschap behoren en daarin gedurende het huwelijk dus geen aandelen hebben (vgl. art. 1:94 lid 1 BW en art. 1:100 BW)(...)*»

Volgens informatie verkregen van de KvK zou het huwelijksregime bij een enig aandeelhouder niet worden meegenomen in het Handelsregister. Kan de regering één en ander bevestigen?

Bij een aandelenbezit van 100% dat in de huwelijksgemeenschap valt, brengt het huwelijksvermogensrecht mee dat ieder van de echtgenoten gerechtigd is tot de aandelen, net als elk ander goed dat op grond van artikel 1:94 lid 2 BW in de huwelijksgemeenschap valt. De in gemeenschap van goederen gehuwde partner van een enig aandeelhouder is daarmee gerechtigd tot die aandelen, maar zal in de praktijk geen zeggenschapsrechten kunnen uitoefenen zolang die partner niet als zodanig bekend is bij de vennootschap. Deze Implementatiewet beoogt dat de in gemeenschap van goederen gehuwde partner niet, naast zijn of haar partner die alle aandelen in het kapitaal van de vennootschap houdt, enkel om die reden ook als UBO dient te worden gekwalificeerd. In het geval van een in gemeenschap van goederen gehuwde partner volstaat de UBO registratie van alleen de aandeelhouder met meer dan 25% van de aandelen in het kapitaal van de vennootschap, die als zodanig bekend is bij de vennootschap. De regering kan verder bevestigen dat de Kamer van Koophandel het huwelijksregime bij een enig aandeelhouder niet meeneemt in het handelsregister.

Wat is de invloed van de wettelijke vergoedingsvorderingen in artikel 1, lid 87 van het Burgerlijk Wetboek op de bepaling van de UBO? Stel een man koopt 100% van de aandelen in een BV met een financiering van zijn vrouw met «meerwaardebeding». Feitelijk is de vrouw 100% economisch eigenaar, althans haar vordering is gelijk aan de waarde van de aandelen. Wie is dan de UBO?

Artikel 87 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is van toepassing bij vermogensverschuivingen tussen de privévermogens van de echtgenoten. Een vergoedingsrecht ontstaat indien een echtgenoot (in het genoemde voorbeeld de man) ten laste van het vermogen van de andere echtgenoot (in het genoemde voorbeeld de vrouw) een goed verkrijgt dat tot zijn eigen vermogen gaat behoren. Voor de man ontstaat dan een plicht tot vergoeding ter waarde van het goed op het tijdstip dat de vergoeding wordt voldaan. In het voorbeeld dat de man 100% van de aandelen koopt in een BV, dat wordt gefinancierd met vermogen van de vrouw met een meerwaardebeding (en waarbij de aandelen niet in huwelijksgemeenschap of gemeenschappelijk vermogen vallen), gaan de aandelen tot het eigen vermogen behoren van de man en niet tot het eigen vermogen van de vrouw en ontstaat voor de man een vergoedingsplicht jegens de vrouw met een bepaald percentage van de waardeinstijging van het aandelenpakket.

Wat dient er bij het melden van een «discrepantie» te worden gemeld?¹² Dienen er in dat kader ook (bewijs)documenten van de discrepantie te worden geregistreerd of vraagt de onderzoekende instantie nadere informatie bij de UBO zélf op en is het registreren van een discrepantie voldoende?

Voor het melden van discrepanties door Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten zal een aparte applicatie beschikbaar zijn. Naast de feitelijke gegevens over de discrepantie wordt Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten gevraagd documentatie mee te sturen voor zover relevant voor de discrepantie. Er zal geen informatie worden opgevraagd bij een UBO. De juridische entiteit wordt door de Kamer van Koophandel op de

¹² Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 3.

hoogte gesteld dat een discrepantie is gemeld en wordt in de gelegenheid gesteld de informatie in het register te controleren.

Een 100%-dochter van een gereguleerde beursgenoteerde topholding (beursgenoteerde ondernemingen binnen de EU of in een staat buiten de EU, voor zover die ondernemingen in die staat aan EU-gelijkwaardige openbaarmakingseisen zijn onderworpen) is vrijgesteld van het registreren van een UBO. Moet er dan wel of geen pseudo-UBO (van de betreffende cliënt – de dochtermaatschappij) worden geregistreerd?

Beursgenoteerde ondernemingen die onderworpen zijn aan de vereisten uit de Transparantierichtlijn of vergelijkbare eisen en hun 100 procent dochterondernemingen hoeven hun UBO's niet te registreren in het handelsregister. Er behoeft dan dus ook geen pseudo-UBO geregistreerd te worden.

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

*De Raad van State merkt op dat de Europese wetgever een belangenafweging heeft gemaakt en dat de richtlijn regels bevat ter bescherming van de privacy en veiligheid, waardoor er geen ruimte meer is voor de nationale wetgever om ter zake nog een zelfstandige beoordeling over de verhouding tot de AVG te maken.¹³ Desondanks zijn er verschillende privacy-bevorderende maatregelen aan het wetsvoorstel toegevoegd.¹⁴ De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen wat de rechtmatigheid is van deze toevoegingen. Is het mogelijk dat de rechter of het Hof van Justitie in een eventuele rechtszaak deze toevoegingen als onrechtmatig aanmerkt? Is het wetsvoorstel nog wel in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn?*

Allereerst is van belang dat de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn minimumharmonisatie betreft, wat inhoudt dat lidstaten aan de gestelde eisen moeten voldoen, en daarnaast ruimte hebben om verdergaande regels te stellen. Dat gezegd hebbende volgen de genomen maatregelen om de privacybelangen van UBO's beter te beschermen voort uit de lidstaatopties van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn, dan wel wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de richtlijn biedt. Zo is gebruik gemaakt van de lidstaatoptie om bij raadpleging voorafgaande registratie en betaling te verlangen, waarbij in de invulling hiervan wordt voorzien in verbeterde identificatie van de raadplegers. Voorts wordt UBO's inzicht geboden in het aantal keer dat de gegevens zijn geraadpleegd met uitzondering van de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland, wat niet strijdig is met de bepalingen uit de richtlijn. Er wordt daarbij geen informatie verstrekt over wie de gegevens heeft geraadpleegd en derhalve worden er geen persoonsgegevens verstrekt. Ook met betrekking tot de mogelijkheid tot afscherming van openbare UBO-gegevens geldt dat deze volgt uit een lidstaatoptie in de richtlijn, en dat Nederland bij de nationale inrichting van het afschermingsregime de voorwaarden van de richtlijn in acht heeft genomen. In het licht van het voorgaande wordt niet voorzien dat het Hof van Justitie deze toevoeging als onrechtmatig aanmerkt.

In de memorie van antwoord schrijft de regering dat ontduiking van het UBO-register door een belang nemen van kleiner dan 25% lastig is, omdat belanghebbenden ook op andere manieren als UBO kunnen worden aangemerkt.¹⁵ In de praktijk zijn bedrijven en hun juristen vernuftig in het verzinnen van constructies om de wet te ontwijken. Hoe wordt voorkomen

¹³ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G, p 7.

¹⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G, p 6.

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p 20.

dat deze constructies worden opgetuigd en UBO's buiten beeld blijven? Is het mogelijk dat families of andere groepen door aandelen gelijk te verdelen buiten de definitie van een UBO vallen? Is het mogelijk dat mensen een stand-in inzetten als UBO om zo zelf buiten beeld te blijven? Zoals aangegeven in de memorie van antwoord zijn er verschillende gronden waarop iemand als UBO kan worden aangemerkt. Dat betekent dat een persoon ook als UBO kan worden aangemerkt bij een belang van 25% of kleiner. In de geschetste situatie dat binnen een familie de aandelen dusdanig worden verdeeld dat de grens van meer dan 25% niet wordt gehaald, is er op grond van aandelenbelang niemand die in overwegende mate aan de touwtjes kan trekken en voordeel geniet uit de entiteit. De consequentie van het verdelen van aandelen, is dus dat de individuele personen minder zeggenschap hebben en voordeel genieten. Als er toch iemand is die voldoende aandeel van de stemrechten of het eigendomsbelang of feitelijke zeggenschap heeft in de juridische entiteit, dan dient die persoon als UBO geregistreerd te worden. Hetzelfde geldt in het geval een stroman wordt ingezet, maar feitelijk een andere persoon eigenaar is of de zeggenschap heeft en het voordeel geniet. De entiteit overtreedt de wet als deze in zo'n geval verzuimd iemand te registreren als UBO die wel op andere gronden als UBO kwalificeert, of indien een stroman, die niet de daadwerkelijke eigenaar is of zeggenschap heeft, wordt geregistreerd. Hierbij is van belang dat zowel de bevoegde autoriteiten als Wwft-instellingen de plicht hebben discrepanties in het UBO-register te melden.

De regering schrijft dat de Europese Commissie werkt aan de technische eisen van de koppeling van de UBO-registers. Hiervoor is een werkgroep gestart om de eisen en voorwaarden uit te werken. Uitgangspunt is dat aangesloten wordt bij de wijze van de koppeling van de handelsregisters van de verschillende lidstaten.¹⁶ Kunnen burgers ook in het UBO-register van andere lidstaten kijken? Kunnen opsporingsinstanties in het UBO-register van andere lidstaten kijken? In hoeverre zijn de toegangseisen tot het UBO-register gelijk in alle landen? Is de inzichtelijke informatie tussen lidstaten gelijk? Zo nee, op welke manier verschilt dit? Kan het zijn dat andere lidstaten veel minder gegevens over UBO's verschaffen?

Voorop staat dat de details van de Europese koppeling van de UBO-registers, welke verplicht is op grond van de richtlijn, nog worden uitgewerkt in zogenaamde uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie. Voor wat betreft raadpleging door burgers of opsporingsinstanties uit andere EU-lidstaten, kan al opgemerkt worden dat een gedeelte van de informatie in het UBO-register op grond van de richtlijn verplicht openbaar is. Dit houdt in dat deze informatie door eenieder kan worden opgevraagd, waaronder burgers van andere EU-lidstaten en buitenlandse opsporingsinstanties, zowel direct, als via de uiteindelijke Europese koppeling.

Ter zake de inzichtelijke informatie geldt dat de richtlijn voorschrijft dat in ieder geval de naam, geboortemaand, en -jaar, nationaliteit, woonstaat en de aard en omvang van het gehouden belang openbaar dienen zijn. Alle lidstaten zijn hieraan gehouden, en Nederland maakt niet meer openbaar dan deze gegevens. De richtlijn staat niet toe dat lidstaten minder dan deze gegevens openbaar maken.

Nederland registreert naast deze gegevens aanvullend het Burgerservice-nummer (of buitenlands equivalent), het adres, de geboortedag, het geboorteland, en de documenten waaruit de aard en omvang van het gehouden belang blijkt, alsmede documenten aan de hand waarvan de

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p 22.

identiteit van de UBO is vastgesteld. Deze aanvullende gegevens zijn niet openbaar, maar slechts toegankelijk voor de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid. De Europese koppeling zal hierin volgen wat op nationaal niveau is geregeld, zodat deze informatie niet door middel van de Europese koppeling breder toegankelijk zal worden.

Specifiek met betrekking tot de toegangseisen geldt dat de richtlijn de lidstaatoptie bevat om alleen dan toegang te verlenen na voorafgaande registratie en betaling. Nederland maakt van deze lidstaatoptie gebruik, maar niet bekend is dat alle lidstaten dit doen.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat de maximale bestuurlijke boete voor het overtreden van de UBO-regels is vastgesteld op € 21.750,¹⁷. Waarom is voor dit bedrag gekozen? Waarom is niet gekozen voor een percentage van de omzet van een bedrijf? Ziet de regering het als een mogelijkheid dat personen of groepen die buiten het zicht van het publiek willen blijven deze boete voor lief nemen?

Voor de maximale hoogte van de bestuurlijke boete is aansluiting gezocht bij de maximale strafrechtelijke boetecategorie zoals neergelegd in de Wet op de economische delicten, die geldt bij overtreding van artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007. Het betreft een boete van de vierde categorie en het bedrag van deze boetecategorie bedraagt thans € 21.750. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat een duaal sanctiestelsel is ingericht, waarbij een last onder dwangsom, als herstelsanctie, in combinatie met een bestuurlijke of strafrechtelijke boete kan worden opgelegd. Het te betalen bedrag kan daardoor hoger komen te liggen dan € 21.750. Met de inrichting van het duale sanctiestelsel is beoogd een zo goed mogelijke naleving van de verstrekking van UBO-informatie te bevorderen.

Op welke manier wordt de doelmatigheid van de wet in de gaten gehouden? Is er een monitor- en evaluatiebepaling in de wet opgenomen? Gaat de regering onderzoek doen naar de mate waarin UBO's buiten beeld van het register blijven?

De Ministeries van Financiën en van Justitie en Veiligheid gaan de effectiviteit van het register monitoren. Hierbij worden zowel gegevens betrokken uit het register als uit de handhaving. In overleg met de Kamer van Koophandel als beheerder en het Bureau Economische Handhaving als handhaver en het Openbaar Ministerie wordt momenteel gekeken welke data gebruikt kunnen worden voor het monitoren. Gedacht wordt onder meer aan het bijhouden van de gronden voor registratie per type juridische entiteit. Daarnaast is het aantal meldingen van discrepanties van belang alsmede hoe vaak dit tot aanpassingen leidt door de betrokken juridische entiteit of tot handhavend optreden, omdat dit onder meer een beeld kan geven van de mate waarin UBO's buiten beeld van het register proberen te blijven.

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

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat het burgerservice-nummer en het woonadres van uiteindelijk belanghebbenden beschermd zullen worden. Kan worden aangegeven hoe dit concreet in zijn werk zal gaan? Hoe wordt hierover gecommuniceerd met de bestuurders van kerkgenootschappen? Hoe wordt hun privacy geborgd? Het argument van de regering is dat het hier gevoelige informatie betreft. Waarom geldt dit laatste niet of minder voor de andere (aanvullende) persoonsgegevens? Hoe valt hier de afweging uit tussen privacy en openbaarheid? Hoe wordt de toegankelijkheid van het UBO-register ingeregeld op basis van het*

¹⁷ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 23.

advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)? De memorie van antwoord spreekt van een mogelijk «separaat wetgevingstraject» rond de toegang van de gegevens.¹⁸ Kan de regering dit punt verhelderen en de stand van zaken weergeven?

De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn schrijft expliciet voor dat de volgende informatie omtrent de UBO verplicht openbaar dient te zijn: de naam, geboortemaand- en jaar, woonstaat, nationaliteit, en aard en omvang van het gehouden economisch belang. De Europese wetgever heeft op dit punt de afweging rond openbaarheid gemaakt. Daarnaast biedt het vijfde lid van artikel 30 van de richtlijn de mogelijkheid om aanvullende gegevens te registreren. Hiervan is gebruik gemaakt door onder meer het burgerservicenummer en het adres te registreren van de UBO. Ten aanzien van de aanvullende gegevens heeft de regering zelf een afweging gemaakt omtrent openbaarheid en afgewogen dat deze gegevens enkel toegankelijk zijn voor bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland. In de praktijk komt dit er op neer dat in geval een ander dan een bevoegde autoriteit of de FIU-Nederland een uittreksel uit het register opvraagt, deze enkel de openbare gegevens ontvangt. Zowel via de website van de rijksoverheid als de website van de Kamer van Koophandel wordt informatie verstrekt over de gegevens die voor ieder toegankelijk zijn als de gegevens die enkel voor bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland in te zien zijn.

Aan de Autoriteit Persoonsgegevens is advies gevraagd of poortwachters (onder meer) toegang kunnen krijgen tot de aanvullende informatie in het UBO-register. Zoals hierboven vermeld, is deze informatie enkel voor bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland toegankelijk. Op dit moment wordt nog tezamen met andere mogelijkheden om de informatiepositie van poortwachters te verbeteren, afgewogen of deze toegang noodzakelijk en proportioneel is. Dit wordt betrokken bij het reeds in consultatie gebrachte wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, waarin meerdere zaken worden opgenomen ten behoeve van de verbetering van de informatiepositie van poortwachters. Het streven is dit wetsvoorstel na de zomer aan de Raad van State voor advies voor te leggen.

De regering verwacht geen handhavingsfricties bij de belastingdienst bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. Kan geargumenteed worden waarom dit bij dit dossier niet het geval zijn?

Er is een uitvoeringstoets op de voorgenomen handhavingstaak van Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst in het kader van het UBO-register gedaan, waarin de uitvoeringsaspecten en capaciteit nader in kaart zijn gebracht. Het eindoordeel is dat deze handhavingstaak uitvoerbaar is. De werving en opleiding van de benodigde capaciteit van 26 fte ligt op schema. De handhavingsmedewerkers staan klaar om met de handhaving te beginnen. Zodra het UBO-register en de applicatie voor het melden van discrepanties live gaan, kan BEH starten met zijn handhavingstaak.

Tot slot vragen de leden om een nadere weging van de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Heeft de regering aanwijzingen dat in de afgelopen jaren bestuurders van kerkgenootschappen economische delicten hebben gepleegd, waaronder witwassen, in de zin van voorliggend wetsvoorstel en zo ja, wat is de omvang en frequentie daarvan?

Het OM heeft bevestigd dat in het verleden is gebleken van dergelijke aanwijzingen, die ook geleid hebben tot strafrechtelijke onderzoeken en veroordelingen. Het OM beschikt niet over een uitputtend overzicht dat inzicht kan geven in de omvang en frequentie.

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 21.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de voorlichting door de Raad van State inzake de registratieplicht van natuurlijke personen (bestuurders) bij kerkgenootschappen die volgt uit de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn.¹⁹ Zoals bekend, is de uitzondering voor kerkgenootschappen om aan de registratieplicht voor uiteindelijk belanghebbenden te voldoen uit het wetsvoorstel geschrapt na amendering in de Tweede Kamer. De vraag van de Eerste Kamer bij de adviesaanvraag was hoe deze registratieplicht voor bestuurders van kerkgenootschappen zich verhoudt tot de AVG en andere regelingen waaronder de ANBI-regeling en de Handelsregisterwet. Zowel in de AVG als in de beide andere regelingen is de privacy van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van bestuurders aan de orde. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn de Raad van State zeer erkentelijk voor het snelle en degelijke advies. Bestudering van de voorlichting brengt de leden tot de volgende vragen. De leden verzoeken de regering om een zo gedetailleerd mogelijke appreciatie van het advies van de Raad. Deelt zij de analyse die in het advies is verwoord en deelt zij de conclusies? Centraal in het advies staat het argument dat het verschil in benadering van het UBO-register enerzijds en de genoemde andere regelingen anderzijds, veroorzaakt wordt door het feit dat het register voortvloeit uit Unierechtelijk bindende regelgeving. Betekent dat, zo vragen de leden, dat daarmee de ruimte voor een eigen nationale weging van privacy van gevoelige persoonsgegevens en de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding volledig afwezig is? Of ziet de regering, analoog aan andere wetgeving waar deze spanningsverhouding, bijvoorbeeld binnen de AMvB, zich voordoet, mogelijkheden voor eigen accenten? Dit laatste uiteraard binnen de doelstelling en het kader van de Europese richtlijn: het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering.²⁰

In antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie is reeds ingegaan op de appreciatie van de voorlichting van de Raad van State. Voor zover de richtlijn zaken dwingend voorschrijft ziet de regering geen ruimte voor eigen afwegingen ten aanzien van de privacy. Tegelijkertijd biedt de richtlijn ook keuzes op nationaal niveau ten behoeve van de privacy. Voor deze punten is het van groot belang dat op nationaal niveau een belangenafweging wordt gemaakt. Het gaat dan om de vraag of registratie van raadplegers wenselijk is alsmede de betaling van een vergoeding voor registratie en of afscherming van gegevens in uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk wordt geacht. Het niet voorzien in deze zaken zou de transparantie over wie achter de schermen aan de touwtjes trekken bij juridische entiteiten bevorderen. De regering heeft echter in haar belangenafweging geconcludeerd dat de transparantie reeds voldoende gediend is en deze maatregelen wenselijk zijn ten behoeve van de bescherming van de privacy van betrokkenen.

Daarnaast stelt de richtlijn geen eisen over de wijze waarop in het register gezocht moet kunnen worden, en biedt ruimte voor lidstaten dit zelf in te richten. In enkele lidstaten is het mogelijk om op persoonsgegevens in het register te zoeken. In Nederland is er expliciet voor gekozen dat enkel bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland op persoonsgegevens kunnen zoeken en overige raadplegers enkel op basis van juridische entiteit de gegevens van een UBO kunnen verkrijgen.

Tot slot heeft de regering aanvullende maatregelen genomen in de vorm van identificatie van raadplegers en de mogelijkheid voor UBO's om in te zien hoe vaak hun gegevens zijn geraadpleegd door derden.

¹⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G.

²⁰ Richtlijn (EU) 2018/843.

Het advies van de Raad van State laat zien dat de vrije nationale beleidsruimte beperkt is. De Raad stelt dat artikel 30, negende lid, van de richtlijn nationaal recht de mogelijkheid biedt tot het afschermen van de UBO-gegevens in een aantal gevallen. Het gaat dan o.a. om blootstelling aan onevenredige risico's. Kerkgenootschappen, en zeker Joodse kerkgenootschappen, zijn beducht voor deze risico's. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen deze angst. De brief van 2 maart jl. van 31 kerkgenootschappen die aangesloten zijn bij het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)²¹, beklemtoont deze zorgen.

Biedt deze bepaling, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, nationale beleidsruimte om kerkgenootschappen soelaas te bieden om vanwege privacy- en veiligheidsoverwegingen geen gegevens van hun bestuurders te registreren? Kan de regering aangeven welke afschermingscenario's hierbij denkbaar zijn? De leden stellen een grondige beantwoording op prijs.

Het negende lid van artikel 30 biedt de mogelijkheid voor lidstaten om in uitzonderlijke omstandigheden openbare gegevens voor het algemeen publiek af te schermen. Voor een uitgebreide uiteenzetting hoe de regering de invulling hiervan voor zich ziet, wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie. Ook UBO's van kerkgenootschappen kunnen in aanmerking komen voor afscherming indien zij bloot worden gesteld aan een onevenredig risico. De beoordeling of hiervan sprake is wordt telkens in een individueel geval gemaakt. Het kunnen uitoefenen van grondrechten, waaronder de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging, heeft hierbij bijzondere aandacht.

Deze kwesties hangen samen met de onderliggende vraag naar proportionaliteit. De overweging in de Tweede Kamer bij het aangenomen amendement was een registratie op het hoogste aggregatieniveau van het kerkgenootschap. Deze lijn past binnen het staande wetgevend kader van de Handelsregisterwet en fiscale wetgeving. In de beantwoording van de vragen in de memorie van antwoord van 17 februari 2020 dient zich een veel verdergaand effect aan: «als geen natuurlijk persoon op basis van eigendomsbelang, stemrechten of feitelijke zeggenschap kwalificeert als UBO, moeten alle bestuurders aangewezen en geregistreerd worden».²² De ChristenUnie-fractie wil de regering vragen op deze overweging te reflecteren. Hoe ligt dat voor kerkgenootschappen die deel uit maken van een meer omvattende, gelaagde en hiërarchische structuur? Wie is hier de ultieme bestuurder?

Voor kerkgenootschappen is allereerst van belang dat de systematiek van de Handelsregisterwet 2007 wordt gevolgd. Dit betekent dat alleen de niveaus van kerkgenootschappen die een plicht hebben tot inschrijving in het handelsregister de UBO's moeten registreren. Voor wie als UBO kwalificeert van een kerkgenootschap wordt verwezen naar de eerdere, vergelijkbare vraag van de CDA-fractie. In het geval het bestuur daarbij kwalificeert als UBO dan moet het kerkgenootschap bezien wie het bestuur vormt.

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

Een belangrijke vraag van de leden van de SGP-fractie is hoe de regering bij de kerkgenootschappen wil komen tot aanwijzing van statutaire bestuurders die zich zouden moeten registreren. In de verschillende kerkgenootschappen is geen eenduidige lijn van statutaire bestuurders te

²¹ Brief van het Interkerkelijk contact in overheidszaken aan de commissie Financiën van de Eerste Kamer der Staten Generaal van 2 maart 2020, ter inzage gelegd onder griffinummer 166070.10.

²² Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 18.

herkennen. Hoe ziet de regering dit in het licht van de verschillende rechtsvormen die bij de kerken worden gehanteerd? Wat betekent dit voor gevestigde kerken met een duidelijke hiërarchische structuur? Wat betekent dit voor kerkgenootschappen waar weliswaar een onderling band is, maar waarbij uiteindelijk elke plaatselijke gemeente autonoom is? Hoe krijgt deze registratie zijn beslag in kerken in oprichting, of op zichzelf staande kerkgemeenschappen?

Gelijk het antwoord op de vorige vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie is allereerst van belang dat de systematiek van de Handelsregisterwet 2007 wordt gevolgd. Dit betekent dat alleen de niveaus van kerkgenootschappen die een plicht hebben tot inschrijving in het handelsregister de UBO's moeten registreren. In antwoord op een eerdere, vergelijkbare vraag van de CDA-fractie is aangegeven dat in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 voor de verschillende juridische entiteiten alsook voor trusts en soortgelijke juridische constructies de categorieën van natuurlijke personen zijn opgenomen, die in elk geval moeten worden aangemerkt als UBO. Voor kerkgenootschappen is een eigenstandige uitwerking van het begrip van UBO opgenomen in artikel 3, eerste lid, onder b. Daarmee is rekening gehouden met de bijzondere status die aan deze rechtspersoon toekomt op grond van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In voornoemd artikellid gaat het bij kerkgenootschappen om 1) natuurlijke personen die bij ontbinding van het kerkgenootschap als rechtsopvolger in het statuut van het kerkgenootschap zijn benoemd, of 2) – kort gezegd – de natuurlijke personen die als bestuurder staan vermeld in het eigen statuut, of zo mogelijk als bestuurder staan genoemd in de documenten van de kerkelijke organisatie. Het is ter beoordeling aan het desbetreffende kerkgenootschap wie op basis hiervan als UBO kwalificeert. In het geval het bestuur daarbij kwalificeert als UBO dan moet het kerkgenootschap bezien wie het bestuur vormt.

De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van de gewijzigde wetgeving, met name als het gaat om het vervallen van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen, een extra voorlichting gevraagd van de Raad van State. De regering had immers niet voor niets een uitzonderingsbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Hoe oordeelt de regering over haar eigen positie bij dit wetsvoorstel, waar in eerste instantie een uitzondering voor de kerken was gemaakt, juist op grondwettelijke gronden? Is de mening van de regering bijgesteld als gevolg van het amendement Van der Linden, dat heeft geleid tot het intrekken van de uitzondering voor de kerken? En hoe is een en ander te rijmen met Boek 2, Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek? Wat is de appreciatie van de regering op de extra voorlichting, zoals gegeven door de Raad van State?

Voor de appreciatie van de voorlichting van de Raad van State wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie. Zoals in de memorie van antwoord aangegeven betrof de uitzondering die de regering voor ogen had een belangenafweging tussen de bescherming van een bijzonder persoonsgegeven en transparantie ten behoeve van het voorkomen van gebruik van het financieel stelsel voor 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.

De Raad van State constateert dat de bekendmaking van de persoonsgegevens van een bestuurder van een kerkgenootschap ertoe leidt dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen van de desbetreffende persoon kunnen worden afgeleid uit diens bestuurslidmaatschap. Volgens de Raad van State kan deze omstandigheid een rol spelen bij de beoordeling of er in een individueel geval aanleiding is om gebruik te maken van de afschermingsmogelijkheid. Deze bestuurders kunnen

immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage worden blootgesteld. Wat betekent deze waarschuwing van de Raad van State voor de proportionaliteit van wetgeving nu de kerkgenootschappen niet meer uitgezonderd zijn?

Zoals de Raad van State in de voorlichting aangeeft heeft de Europese wetgever een afweging gemaakt tussen het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en de bescherming van persoonsgegevens. Daarbij is in de richtlijn voorzien in specifieke waarborgen. Hieronder valt de mogelijkheid om in individuele gevallen waarin een persoon aan onevenredige risico's wordt blootgesteld, de openbare gegevens van die persoon af te schermen. De regering maakt gebruik van deze lidstaattoptie. Voor de invulling van dit afschermingsregime en de aandacht die hierbij wordt gegeven aan het kunnen uitoefenen van de vrijheid van godsdienst, wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie.

De regering wil met deze wetgeving terrorisme en witwassen bestrijden, maar door het inschrijven van statutaire bestuurders, waarbij op dit moment geen duidelijkheid is over welke bestuurders dat dan allemaal zouden moeten zijn, komen gegevens beschikbaar (weliswaar na betaling en identificatie) van personen die in verband met hun godsdienstige overtuiging vatbaar zijn voor terroristische aanslagen. Met name in de Joodse gemeenschap zijn veel voorbeelden bekend van antisemitische uitingen en bedreigingen. Hoe gaat de regering zorgen voor extra rechtsbescherming van personen die zich moeten laten inschrijven, maar die daardoor vervolgens een extra risico lopen? Wat is het oordeel van de regering over de uiterst dunne bescherming van gegevens, waar een digitaal openbaar register, door iedereen ter wereld te raadplegen is, alleen afgeschermd doordat van raadplegers van de gegevens over UBO's registratie, identificatie en een kostenvergoeding wordt gevraagd? Hoe oordeelt de regering over proportionaliteit van de inschrijving van zoveel statutaire bestuurders?

Vanuit de regering wordt benadrukt dat in dit wetsvoorstel verschillende waarborgen en specifieke uitzonderingen ter bescherming van de privacy en veiligheid van UBO's zijn opgenomen. Nederland heeft gebruik gemaakt van alle lidstaattopties die zijn neergelegd in de richtlijn ter bescherming van de privacy van betrokkenen, te weten verplichte registratie en betaling van een vergoeding door raadplegers en de mogelijkheid van afscherming van openbare gegevens in uitzonderlijke omstandigheden en per individueel geval. Aanvullend wordt voorzien in identificatie van raadplegers en krijgen UBO's inzicht in het aantal keer dat hun gegevens zijn verstrekt aan derden.

Ten aanzien van de mogelijkheid van afscherming zal de Kamer van Koophandel controleren of een persoon op de centrale of decentrale lijst van beveiligde personen staat bij een verzoek tot afscherming. UBO's die verwachten dat de openbaarheid van het register een onevenredig risico met zich brengt, kunnen zich op voorhand bij de politie of het OM melden die per geval zullen beoordelen of sprake is van een dusdanige dreiging of voorstelbare dreiging dat beveiliging vanuit de overheid noodzakelijk is. De uitvoering van de beveiliging kan per geval verschillen. De instanties beoordelen bij een verzoek tot beveiliging alle relevante feiten. Bij de beoordeling wordt bijzondere aandacht geschonken aan het kunnen uitoefenen van de grondrechten, waaronder de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging.

Het feit dat de gegevens van natuurlijke personen met het UBO-register openbaar zouden worden, kan derhalve aanleiding zijn om de lijst met beveiligde personen uit te breiden. Daarbij is van belang dat vanaf de start

van het register bestaande juridische entiteiten achttien maanden hebben om hun UBO's te registreren en die tijd kunnen benutten om een verzoek tot beveiliging te doen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra