

Vergaderjaar 2020–2021

35 819

Regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter implementatie van artikel 31 van de gewijzigde vierde anti- witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**ALGEMEEN***§ 1. Inleiding*

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende (in het Engels *ultimate beneficial owner*, afgekort UBO)¹ van trusts en soortgelijke juridische constructies. De reikwijdte van dit wetsvoorstel strekt zich uit tot trustees of de personen die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie bekleden als trustees in een trust, in Nederland woonachtig of gevestigd zijn, of, indien trustees buiten de Europese Unie woonachtig of gevestigd zijn, waarvan de trustees namens de trust of soortgelijke juridische constructie in Nederland een zakelijke relatie aangaan of onroerend goed verwerven. Deze verplichting vloeit voort uit de Europese vierde anti-witwasrichtlijn², zoals gewijzigd door de Europese richtlijn (EU) 2018/843 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering³ (hierna: de wijzigingsrichtlijn), en wordt door middel van dit wetsvoorstel geïmplementeerd in de (nieuwe) *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Daarnaast worden de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren*

¹ De richtlijn gebruikt de term «uiteindelijk begunstigde». In de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* is destijds gekozen voor gebruik van de term «uiteindelijk belanghebbende». Deze term zal dan ook in het onderhavige wetsvoorstel worden gehanteerd. Een uiteindelijk belanghebbende betreft altijd een natuurlijk persoon. Een trust of soortgelijke juridische constructie kan één of meerdere uiteindelijk belanghebbenden hebben.

² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (*PbEU* 2015, L 141/73).

³ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (*PbEU* 2018, L 156/43).

van terrorisme (Wwft) en de *Wet op de economische delicten* (Wed) gewijzigd. Hiermee wordt onder meer een algemene verplichting vastgelegd om bepaalde informatie over trusts en soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan in te winnen, bij te houden en te registreren, alsmede een bestraffing in het geval van niet-nakoming van die verplichting. De implementatie van de verplichting tot het houden van een centraal register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies diende uiterlijk op 10 maart 2020 te zijn gerealiseerd. Een transponeringstabel is opgenomen in paragraaf 10.

Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over «de vierde anti-witwasrichtlijn» of «de richtlijn» wordt daarmee bedoeld de vierde anti-witwasrichtlijn zoals die luidt na de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn. Indien wordt gerefereerd aan de vierde anti-witwasrichtlijn zoals die gold vóór de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn, wordt dat expliciet vermeld. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over «trustee» wordt daaronder mede verstaan degene die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie bekleedt als een trustee in een trust. In paragraaf 3.3 wordt nader uiteengezet wat in het kader van dit wetsvoorstel verstaan dient te worden onder een «trust», een «trustee», een «soortgelijke juridische constructie» en een «uiteindelijk belanghebbende».

De verplichting tot het houden van een register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies was reeds opgenomen in de vierde anti-witwasrichtlijn zoals die gold voor de komst van de wijzigingsrichtlijn. Deze verplichting was echter beperkt tot *express trusts* die door het recht van de betreffende lidstaat worden beheerst. Nederlands recht kent deze juridische constructie niet zodat deze verplichting geen implementatie behoeft. In juli 2016 heeft de Europese Commissie echter een voorstel gepresenteerd dat strekt tot wijziging van die vierde anti-witwasrichtlijn. Dit wijzigingsvoorstel volgde onder meer op het *Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering*⁴ en de publicaties naar aanleiding van de Panama Papers. Het Nederlands standpunt ten aanzien van dit wijzigingsvoorstel is neergelegd in het BNC-fiche van 9 september 2016.⁵

De wijzigingsrichtlijn is op 9 juli 2018 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn zijn enkele bepalingen uit de vierde anti-witwasrichtlijn en de daaruit voortvloeiende implementatieverplichtingen gewijzigd, waaronder artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn. De belangrijkste wijzigingen zijn in paragraaf 2.2.5 opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke constructies, zoals die voortvloeit uit artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn na aanpassing door de wijzigingsrichtlijn.

De vierde anti-witwasrichtlijn heeft alleen betrekking op Europees Nederland en behoeft geen implementatie in de regelgeving voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad inzake een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, Straatsburg, 2 februari 2016, COM(2016) 50. Dit actieplan is onder Nederlands voorzitterschap in raadsconclusies van 12 februari 2016 verwelkomd door alle lidstaten.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2199.

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en, in verband met de taken waarmee de Kamer van Koophandel bij dit wetsvoorstel wordt belast, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

§ 2. Beschrijving internationaal kader en de richtlijn

§ 2.1 Aanbevelingen Financial Action Task Force

De Nederlandse regelgeving op het gebied van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme heeft zijn basis in richtlijnen van de Europese Unie⁶ en standaarden van de internationale *Financial Action Task Force* (FATF).⁷ Omdat criminelen steeds nieuwe manieren vinden om inkomsten uit misdrijven te integreren in de legale economie en steeds nieuwe kanalen vinden via welke terrorisme wordt gefinancierd, dient de wet- en regelgeving op dit gebied met enige regelmaat te worden aangepast. In 2012 zijn de standaarden van de FATF aangescherpt. In het bijzonder de aanbevelingen 10, 24 en 25 van FATF en bijbehorende *interpretive notes* hebben betrekking op transparantie over informatie met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden.

FATF-aanbeveling 25 ziet op: «*transparency and beneficial ownership of legal arrangements*». FATF geeft een definitie van «*legal arrangements*»: «*Legal arrangements refers to express trusts or other similar legal arrangements. Examples of other similar arrangements (for AML/CFT purposes) include fiducie, treuhand and fideicomiso.*»⁸ FATF schrijft daarbij voor dat: «*Countries should require trustees of any express trust governed under their law to obtain and hold adequate, accurate, and current beneficial ownership information regarding the trust.(...) As regards other types of legal arrangement with a similar structure or function, countries should take similar measures to those required for trusts, with a view to achieving similar levels of transparency.*»⁹

In vervolg op de FATF-aanbevelingen is ook de regelgeving op het niveau van de Europese Unie aangepast.

§ 2.2 Vierde anti-witwasrichtlijn

§ 2.2.1 Inleiding

De vierde anti-witwasrichtlijn kent, in navolging van de FATF-aanbevelingen, twee regimes voor het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden: een regime met betrekking tot de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (artikel 30) en een regime met

⁶ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*PbEG* 1991, L 166/77), richtlijn 2001/97/EG van het Europees parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*PbEG* 2001, L344) en richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (*PbEG* 2005, L 309).

⁷ Zie ook: *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation; The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, updated June 2019.

⁸ *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation; The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, updated June 2019, p. 122.

⁹ *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation; The FATF Recommendations*, Financial Action Task Force, updated June 2019, p. 91.

betrekking tot de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (artikel 31). De implementatie van artikel 30 vindt plaats via de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*,¹⁰ terwijl onderhavige wetsvoorstel uitsluitend ziet op de implementatie van artikel 31.

§ 2.2.2 Doel van de richtlijn

De richtlijn strekt tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of voor terrorismefinanciering. Recente terroristische aanslagen hebben duidelijk gemaakt dat de wijze waarop terroristische groeperingen hun operaties financieren en uitvoeren aan het veranderen is. Daarnaast rijst uit publicaties over de Panama Papers een beeld van activiteiten die uitsluitend zijn gericht op het verhullen van inkomsten en vermogens, om zodoende belasting te ontduiken en geld en vermogen wit te wassen. Om gelijke tred te houden met nieuwe ontwikkelingen zijn verdere maatregelen nodig om de transparantie van onder andere trusts en soortgelijke juridische constructies te vergroten, teneinde het bestaande preventieve kader te verbeteren en terrorismefinanciering en witwassen effectiever tegen te gaan.¹¹ De integriteit van het financiële stelsel van de Europese Unie is afhankelijk van deze transparantie. De richtlijn heeft niet alleen tot doel het witwassen van geld op te sporen en te onderzoeken, maar ook witwassen te voorkomen. Meer transparantie kan een krachtig afschrikkend effect hebben.¹²

§ 2.2.3 Artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn

Het eerste lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn verplicht lidstaten de kenmerken te identificeren van soortgelijke juridische constructies. Zie hierover nader paragraaf 3.3.2.

Artikel 31, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn verplicht een lidstaat bovendien om te zorgen dat trustee's toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen en bijhouden over de uiteindelijk belanghebbenden van de trust of soortgelijke juridische constructie. Dit omvat de identiteit van de oprichter(s), de trustee(s), de (eventuele) protector(s), de begunstigden of groep van begunstigden, en van elke andere natuurlijke persoon die effectief zeggenschap uitoefent over de trust of soortgelijke juridische constructie.

Ook schrijft het eerste lid voor dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat inbreuken op artikel 31 onderworpen worden aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties.

Wanneer een trustee een zakelijke relatie¹³ aangaat of een bepaalde¹⁴ occasionele transactie aangaat, dient deze aan de meldingsplichtige entiteit, bijvoorbeeld een bank, te melden dat hij of zij ten behoeve van de trust of soortgelijke juridische constructie optreedt in de hoedanigheid van trustee. Ook dient de trustee de informatie over de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden aan de meldingsplichtige instelling te verstrekken. Het tweede lid van artikel 31 van de vierde anti-witwas-

¹⁰ *Kamerstukken I* 2019/20, 35 179, A.

¹¹ Wijzigingsrichtlijn, overweging 2.

¹² Wijzigingsrichtlijn, overweging 4.

¹³ De vierde anti-witwasrichtlijn definieert «zakelijke relatie» als volgt: een zakelijke, professionele of commerciële relatie die verband houdt met de professionele activiteiten van een meldingsplichtige entiteit en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd wordt aangenomen dat zij enige tijd zal duren (artikel 3, dertiende lid, vierde anti-witwasrichtlijn).

¹⁴ Het gaat hier om occasionele transacties boven de in artikel 11, onder b, c en d, van de vierde anti-witwasrichtlijn vastgestelde drempels.

richtlijn verplicht lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat deze verplichting op de trustee komt te rusten.

Het derde lid bepaalt dat de lidstaten verlangen dat informatie over de uiteindelijke belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies tijdig toegankelijk is voor bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingen eenheid.

Het derde lid bis bepaalt dat de lidstaten verlangen dat de informatie over de uiteindelijke belanghebbenden wordt bijgehouden in een centraal register opgezet door de lidstaat waar de trustee van de trust of soortgelijke juridische constructie gevestigd of woonachtig is, of indien deze woon- of vestigingsplaats buiten de Europese Unie is gelegen, de lidstaat waar de trustee een zakelijke relatie aangaat of onroerend goed verwerft namens de trust of soortgelijke constructie.

Indien een trust of soortgelijke juridische constructie meerdere trustees kent en die trustees in verschillende lidstaten gevestigd zijn, of wanneer de trustee van een trust of soortgelijke juridische constructie in verschillende landen verscheidene zakelijke relaties aangaat namens de trust of soortgelijke juridische constructie, dan kan een bewijs van registratie dat de informatie door één lidstaat in een register wordt bijgehouden voldoende zijn om aan de registratieverplichting te voldoen.

Het vierde lid bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijke belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies in alle gevallen toegankelijk is voor:

- a. de bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingen eenheden, zonder enige beperking;¹⁵
- b. de meldingsplichtige entiteiten in het kader van hun cliëntenonderzoek dat zij op grond van hoofdstuk II van de vierde anti-witwasrichtlijn dienen te verrichten;
- c. elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen;
- d. elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot de trust of soortgelijke constructie die een zeggenschapsdeelneming heeft in een andere dan de in artikel 30, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn bedoelde vennootschap of andere juridische entiteit, hetzij door rechtstreekse of indirecte eigendom, met inbegrip van toonderaandelen, hetzij via andere middelen.

De richtlijn bepaalt hierbij dat de personen die in de laatste twee categorieën vallen toegang moeten hebben tot de naam, de geboortedatum, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijke belanghebbende, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang. Het vierde lid bevat een lidstaatoptie om onder nationaal recht vast te stellen voorwaarden te voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijke belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie kan worden geïdentificeerd, welke informatie ten minste de geboortedatum of de contactgegevens dient te omvatten, overeenkomstig de regels met betrekking tot gegevensbescherming.

¹⁵ De bevoegde autoriteiten zijn conform het vierde lid de publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken en criminele activa op te sporen, in beslag te nemen of te bevriezen of te confisqueren.

Voorts bevat het vierde lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn een lidstaattoptie om ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toe te staan.

Voor de meldingsplichtige entiteiten (categorie b) geldt dat zij zich bij het uitvoeren van cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen verlaten op de informatie in het centraal register. Aan deze eis kunnen meldingsplichtige entiteiten voldoen met behulp van een op risico-gebaseerde aanpak. Het voorgaande is bepaald in het zesde lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

Het vierde lid bis bepaalt dat lidstaten ervoor kunnen kiezen de informatie in het centrale register beschikbaar te stellen op voorwaarde dat de persoon die inzage wenst zich online registreert en een vergoeding betaalt. Die vergoeding mag echter niet meer bedragen dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register.

Het vijfde lid bepaalt dat lidstaten dienen te eisen dat de in het register bijgehouden informatie toereikend, accuraat en actueel is, en dat zij daartoe moeten voorzien in mechanismen. Die mechanismen houden onder ander in dat meldingsplichtige instellingen verplicht melding moeten maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie in het centrale nationale register en de informatie over de uiteindelijke belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie waarover zij beschikken. Indien nodig en voor zover dit hun taken niet onnodig doorkruist, dienen ook bevoegde autoriteiten een dergelijke terugmelding te doen. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat wanneer er sprake is van een dergelijke terugmelding er passende maatregelen worden getroffen om de discrepanties tijdig te verhelpen en dat er zo nodig ondertussen een specifieke vermelding in het centrale register wordt opgenomen.

Het zevende lid bepaalt dat de bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingen eenheid van een lidstaat de informatie over de uiteindelijke belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies tijdig en kosteloos aan de bevoegde autoriteiten en financiële inlichtingen eenheden van andere lidstaten moeten kunnen verstrekken.

Het zevende lid bis bepaalt dat de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden (vast te stellen in nationaal recht) en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot (alle of een deel van) de informatie over een uiteindelijk belanghebbende. Deze uitzondering is aan de orde indien toegang tot die informatie de uiteindelijk belanghebbende blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie dan wel indien de uiteindelijk belanghebbende minderjarig of handelingsonbekwaam is. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat dergelijke uitzonderingen worden verleend na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. Het recht op een bestuurlijke toetsing van het besluit over de uitzondering en op een doeltreffende voorziening in rechte moet worden gegarandeerd. Een lidstaat die uitzonderingen heeft verleend, dient jaarlijkse statistische gegevens te publiceren over het aantal uitzonderingen dat is verleend en met welke redenen dat is gedaan, en over deze gegevens aan de Europese Commissie verslag uit te brengen over die gegevens. De hier bedoelde uitzonderingen kunnen niet worden ingeroepen wanneer bevoegde autoriteiten, de financiële inlichtingen eenheid, kredietinstellingen, financiële instellingen en de in artikel 2, lid 1, punt 3, onder b, van de richtlijn bedoelde meldingsplichtige entiteiten

toegang wensen tot de informatie over een uiteindelijk belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie.

Op grond van het negende lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn moeten lidstaten hun registers met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies aan elkaar koppelen via een bepaald Europees centraal platform dat op grond van artikel 22 van deze richtlijn wordt ingesteld. De Europese Commissie zal in uitvoeringshandelingen de technische specificaties en procedures bepalen voor die koppeling.

De richtlijn verplicht lidstaten er bovendien toe passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de registers enkel actuele informatie bevatten die betrekking heeft op de werkelijke uiteindelijk belanghebbenden, en dat de toegang tot die informatie in overeenstemming is met de regels inzake gegevensbescherming.

Het negende lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn bepaalt bovendien dat de informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies gedurende minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar nadat de gronden voor registratie van die informatie zijn opgehouden te bestaan, toegankelijk blijven via de nationale registers en via het systeem van gekoppelde registers. Ook moeten de lidstaten op grond van de laatste alinea van het negende lid samenwerken met de Europese Commissie om de eerdere bedoelde verschillende vormen van toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies te verwezenlijken.

Uit het tiende lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn volgt dat de lidstaten de Europese Commissie uiterlijk op 10 juli 2019 op de hoogte moeten stellen van de categorieën, de beschrijving van de kenmerken, de naam en – indien van toepassing – de rechtsgrondslag van de in artikel 31 lid 1 bedoelde trusts en soortgelijke juridische constructies, zodat de Europese Commissie uiterlijk op 10 september 2019 een geconsolideerde lijst van deze trusts en soortgelijke juridische constructies kan publiceren in het Publicatieblad van de Europese Unie.¹⁶

Ook dient de Europese Commissie op grond van het tiende lid uiterlijk op 26 juni 2020 bij het Europees parlement en de Raad een verslag in te dienen waarin wordt beoordeeld of alle in artikel 31 lid 1 bedoelde trusts en soortgelijke juridische constructies die door het recht van de lidstaten worden beheerst, naar behoren werden geïdentificeerd en aan de in deze richtlijn vastgestelde verplichtingen werden onderworpen. Zo nodig neemt de Commissie naar aanleiding van de bevindingen van dit verslag de nodige maatregelen.

§ 2.2.4 Het begrip «uiteindelijk belanghebbende»

De uitwerking van het begrip «uiteindelijk belanghebbende» in artikel 3, zesde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn bestaat uit een definitie en drie onderdelen waarin een uitwerking wordt gegeven van wat ten minste moet worden verstaan onder een uiteindelijk belanghebbende. De aanhef van artikel 3, zesde lid omvat de definitie: een uiteindelijk belanghebbende is «elke natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijk eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt en/of de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens/wier rekening een transactie wordt verricht». In de onderdelen a tot en met c van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn wordt vervolgens voor drie gevallen duidelijk gemaakt welke personen tenminste als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt:

¹⁶ Die geconsolideerde lijst is gepubliceerd in *PbEU* 2019/C 434/13.

bij (a) vennootschapsrechtelijke entiteiten, (b) trusts en (c) juridische entiteiten als stichtingen en juridische constructies die vergelijkbaar zijn met trusts. De opsomming in de onderdelen a tot en met c betreft nadrukkelijk geen limitatieve opsomming van criteria, maar een omschrijving van de gevallen waarin in ieder geval sprake is van een uiteindelijk belanghebbende.

De definitie in de aanhef van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn bestaat uit twee delen. Het eerste deel («elke natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt») heeft in Nederland betrekking op een cliënt met wie een instelling in de zin van de Wwft een zakelijke relatie, als bedoeld in artikel 1, eerste lid van de Wwft, heeft. Het tweede deel («de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens/wier rekening een transactie of activiteit wordt verricht») heeft betrekking op de natuurlijke persoon die betrokkenheid heeft bij een incidentele transactie.¹⁷

Uit de definitie van artikel 3, zesde lid, aanhef en onderdeel b, van de vierde anti-witwasrichtlijn volgt dat elke natuurlijke persoon of personen die de uiteindelijke eigenaar is/zijn van of zeggenschap heeft/hebben over de cliënt en/of de natuurlijke persoon of personen voor wiens/wier rekening een transactie of activiteit wordt verricht, een uiteindelijke belanghebbenden is en dat daaronder in het geval van een trust in ieder geval worden verstaan:

- i. de oprichter(s) van de trust;
- ii. de trustee(s);
- iii. de (eventuele) protector(s);
- iv. de begunstigden of, voor zover de afzonderlijke personen die de begunstigden zijn van de juridische constructie of entiteiten nog niet zijn geïdentificeerd, de groep van personen in wier belang de juridische constructie of entiteit hoofdzakelijk werd opgericht of werkzaam is; alsmede
- v. elke andere natuurlijke persoon die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijke zeggenschap uitoefent over de trust.

Waar het een soortgelijke juridische constructie betreft, worden de natuurlijke personen die in gelijkwaardige of soortgelijke posities verkeren als de hierboven opgesomde personen, aangemerkt als de uiteindelijk belanghebbenden van die soortgelijke juridische constructie.¹⁸

§ 2.2.5 Wijzigingen ten opzichte van het voormalige artikel 31

Zoals eerder al werd opgemerkt, is artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn door middel van de wijzigingsrichtlijn aangepast. Eén van de belangrijkste wijzigingen die dit tot gevolg heeft gehad, is dat de verplichting tot het registreren van uiteindelijk belanghebbenden zodanig is uitgebreid dat deze ook geldt in lidstaten waarvan het rechtsstelsel geen trusts kent, en ook ten aanzien van soortgelijke juridische constructies. Daarnaast maakt de wijzigingsrichtlijn de registers ook in ieder geval toegankelijk voor ieder persoon die een legitiem belang kan aantonen alsmede ieder persoon die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot de trust of soortgelijke juridische constructie die een zeggenschaps-deelneming heeft in een andere dan de in artikel 30, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn bedoelde vennootschap of andere juridische entiteit, hetzij door rechtstreekse of indirecte eigendom, met inbegrip van

¹⁷ Zie in dit verband ook *FATF Guidance; Transparency and beneficial ownership*, Financial Action Task Force, October 2014, paragraaf 16.

¹⁸ Artikel 3, zesde lid, onderdeel c, vierde anti-witwasrichtlijn.

toonderaandelen, hetzij via andere middelen (zie ook de hiervoor in paragraaf 2.2.3 genoemde categorieën c en d). Een andere belangrijke wijziging is dat voor die twee toegevoegde groepen de naam, geboortemaand, geboortjaar, woonstaat en de nationaliteit, alsmede de aard en omvang van het gehouden belang van een uiteindelijk belanghebbende toegankelijk dienen te zijn. Ook voorziet de wijzigingsrichtlijn in de lidstaattoptie om te voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd alsook de lidstaattoptie om ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toe te staan. Daarnaast is toegevoegd de lidstaattoptie om de toegang tot het register te verlenen op voorwaarde dat de raadpleger zich online registreert en een kostendeekkende vergoeding betaalt.

Belangrijke toevoegingen zijn ook de eerder beschreven verplichting om te voorzien in mechanismen om te waarborgen dat de informatie in het register toereikend, accuraat en actueel is, waaronder de verplichting voor meldingsplichtige entiteiten en bevoegde autoriteiten om melding te doen van discrepanties tussen de informatie in het register en de informatie waarover zij uit andere hoofde beschikken alsook de eerder beschreven mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden, in individuele gevallen, te voorzien in afscherming van (een deel van) de informatie die in het register is opgenomen over een uiteindelijk belanghebbende. Ook is met de wijzigingsrichtlijn voorzien in een koppeling van de verschillende registers binnen de EU en een minimale en maximale periode waarin de informatie over een uiteindelijk belanghebbende beschikbaar mag worden gesteld via het register.

§ 2.2.6 Implementatietermijn

Artikel 67 van de vierde anti-witwasrichtlijn regelt de implementatietermijn. Met de wijzigingsrichtlijn is de termijn voor de implementatie van artikel 31 gewijzigd. Dit artikel moet nu uiterlijk op 10 maart 2020 geïmplementeerd zijn.

§ 3. Inhoud wetsvoorstel

§ 3.1 Inleiding

Het wetsvoorstel ziet op de invoering van een wettelijk kader voor de registratie van trusts en soortgelijke juridische constructies in een centraal register, ter implementatie van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn. De verplichtingen uit de richtlijn vormen hierbij het kader. Waar de richtlijn de keuze laat, is zo veel mogelijk aangesloten bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, waarmee een centraal register van de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is ingevoerd conform artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

De implementatie van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn vindt overwegend plaats in de nieuwe *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Daarnaast wordt de Wwft aangepast.

§ 3.2 Doel van het registreren van UBO-informatie

Het doel van de vierde anti-witwasrichtlijn is geformuleerd in artikel 1, eerste lid, van de richtlijn: het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

De registratie van informatie over uiteindelijk belanghebbenden moet in het licht van dit doel worden gezien, welk doel uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel wordt opgenomen.

Het verhullen van de werkelijke aard of herkomst van opbrengsten uit misdrijven verkregen en het gebruiken van rechtmatig of onrechtmatig verkregen gelden voor terroristische doeleinden zijn ernstig ontwrichtend voor de samenleving. Het versluieren van de herkomst van opbrengsten uit misdrijven verkregen stelt daders van deze misdrijven in staat om buiten het zicht van onder meer de autoriteiten te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het beschikbaar kunnen maken van geldstromen ten behoeve van het financieren van terrorisme vergroot het risico op terroristische aanslagen, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten. Bekend is dat personen die betrokken zijn bij witwassen en financieren van terrorisme gebruik maken van juridische constructies. Het is van groot maatschappelijk belang dat daders van voornoemde misdrijven hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhullende juridische constructies. Het op grond van de richtlijn door Nederland te houden register is bedoeld om transparanter te maken wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn van trusts en soortgelijke juridische constructies waarvan de trustee in Nederland gevestigd of woonachtig is, of waarvoor de trustee in Nederland een zakelijke relatie aangaat of onroerend goed verwerft. Trusts en soortgelijke juridische constructies worden op dit moment nog niet als zodanig geregistreerd in Nederland. Met de invoering van dit register wordt dit wel het geval en zal in dat kader een waardevolle bijdrage worden geleverd aan de transparantie over trusts en soortgelijke juridische constructies, en hun uiteindelijk belanghebbenden, in het licht van de bescherming van de integriteit van het financieel stelsel tegen het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten zoals corruptie, fiscale misdrijven waaronder belastingontduiking en -fraude, alsmede terrorismefinanciering. In dit verband dient opgemerkt te worden dat, anders dan het geval is bij opsporing en vervolging van witwassen van geld en terrorismefinanciering, het voorkomen daarvan niet voorbehouden is aan autoriteiten. Bij het voorkomen van het misbruik van trusts en soortgelijke juridische constructies voor witwassen en financieren van terrorisme kunnen ook niet tot de overheid behorende personen en organisaties een rol van betekenis spelen. Door de openbaarheid van het register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden kunnen personen of organisaties beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met de bijbehorende trust of soortgelijke juridische constructie. Het zal daarbij vaak gaan om situaties waarin de geregistreerde uiteindelijk belanghebbenden aanleiding geven de trust of soortgelijke juridische constructie niet te vertrouwen. Publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden maakt ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk, onder meer door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt bij aan het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel.¹⁹

Bovendien kan van het centraal aanleveren, registreren en openbaar maken van informatie over uiteindelijk belanghebbenden een preventieve werking uitgaan. Het ontmoedigt natuurlijke personen om misbruik te maken van trusts of soortgelijke juridische constructies.

¹⁹ Wijzigingsrichtlijn, overweging 30.

§ 3.3 Definities

§ 3.3.1 Trust

De uit Angelsaksische rechtssystemen afkomstige trust is – kort samengevat – een juridische constructie waarbij goederen worden toevertrouwd aan een beheerder (*trustee*) die deze vermogensbestanddelen overeenkomstig een trustakte aanwendt voor één of meerdere begunstigten. De trust kent vele verschillende verschijningsvormen en wordt voor verschillende doeleinden gebruikt in de zakelijke sfeer, in familiale sfeer alsook in culturele en charitatieve sferen. Omdat trusts en soortgelijke juridische constructies voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet in Nederland worden geregistreerd, en niet als zodanig zijn gedefinieerd, is het nodig definities van «trust» en «soortgelijke juridische constructie» te hebben.

Wat betreft trusts is in dit wetsvoorstel, net als in artikel 1, tweede lid, van de Wwft, aangesloten bij de definitie uit het *Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts*.²⁰ Dit houdt in: een rechtsbetrekking die bij rechtshandeling onder levenden of terzake des doods in het leven wordt geroepen door een persoon (de insteller) wanneer goederen onder de macht van een trustee worden gebracht ten behoeve van een begunstigde of voor een bepaald doel. Het verdrag noemt de volgende kenmerken van een trust:

- a. de goederen van de trust vormen een afgescheiden vermogen en zijn geen deel van het vermogen van de trustee;
- b. de rechtstitel met betrekking tot de goederen van de trust staat ten name van de trustee of ten name van een ander voor rekening van de trustee;
- c. de trustee heeft de bevoegdheid en de plicht, terzake waarvan hij verantwoording schuldig is, om in overeenstemming met de bepalingen van de trust en de bijzondere verplichtingen, waaraan hij van rechtswege is onderworpen, de goederen van de trust te besturen en te beheren of er over te beschikken.

Daarbij bepaalt het verdrag dat het niet noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met het bestaan van een trust dat de insteller zich bepaalde rechten en bevoegdheden heeft voorbehouden of dat de trustee bepaalde rechten als begunstigde heeft.

§ 3.3.2 Soortgelijke juridische constructie

Dit wetsvoorstel bepaalt dat een soortgelijke juridische constructie wordt gelijkgesteld aan een trust. Dit volgt uit het eerste lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn waarin expliciet is opgenomen dat ook soortgelijke juridische constructies onder het regime van artikel 31 vallen: «*De lidstaten zorgen ervoor dat het onderhavige artikel van toepassing is op trusts en andere soorten juridische constructies, (...), wanneer die een soortgelijke structuur of functies als trusts hebben.*» Elke lidstaat heeft bepaald welke juridische constructies die door haar recht worden beheerst een soortgelijke structuur of soortgelijke functie hebben als een trust. De Europese Commissie heeft een geconsolideerde lijst van deze constructies gepubliceerd.²¹

In Nederland gaat het bij soortgelijke juridische constructies om bij overeenkomst of samenstel van overeenkomsten tot stand gebrachte fondsen zonder rechtspersoonlijkheid, niet zijnde ondernemingen als bedoeld in de *Handelsregisterwet 2007*, waarin de deelnemers vermogen

²⁰ Trb. 1985, 141.

²¹ PbEU 2019/C 434/13.

bijeenbrengen dat voor gezamenlijke rekening wordt belegd of anderszins wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbenden van dat fonds. Belangrijke elementen hierin zijn:

- a. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid en de uitsluiting van ondernemingen in de zin van de *Handelsregisterwet 2007*. De uiteindelijk belanghebbenden van ondernemingen worden reeds opgenomen in het handelsregister op grond van de *Handelsregisterwet 2007*, zoals gewijzigd door de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en soortgelijke juridische entiteiten*;
- b. Het bijeenbrengen van vermogen door de deelnemers;
- c. Het vermogen wordt voor gezamenlijke rekening aangewend;
- d. Het vermogen wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbend(n).

Bij deze definitie is bewust gekozen voor een materiele omschrijving zodat de naam van de juridische constructie er niet toe doet maar enkel de materiele kenmerken van de juridische constructie. Onder de definitie vallen in ieder geval open en besloten fondsen voor gemene rekening. Omdat elke lidstaat (op grond van artikel 31, tiende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn) moet aangeven wat zij verstaat onder «soortgelijke juridische constructie» is het mogelijk dat in het Nederlandse register ook soortgelijke juridische constructies uit andere EU-lidstaten moeten worden geregistreerd. Deze vallen derhalve ook onder de definitie van «soortgelijke juridische constructies» en zijn opgenomen in de hierboven aangehaalde geconsolideerde lijst van de Europese Commissie.

Ten aanzien van soortgelijke juridische constructies uit andere lidstaten is van belang dat registratie daarvan in het Nederlandse register alleen aan de orde is wanneer de trustee voldoet aan de criteria voor registratie in Nederland (zie hierna) en als de juridische constructie niet al in een andere lidstaat geregistreerd is. Bij dergelijke soortgelijke juridische constructies uit andere lidstaten zal de juridische constructie in de regel al in de andere lidstaat geregistreerd staan.

§ 3.3.3 Trustee

Net als in artikel 1, tweede lid, van de Wwft is in dit wetsvoorstel ook voor de definitie van «trustee» aangesloten bij het *Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts*.²² Ook hierbij zijn de in het verdrag genoemde kenmerken (zie paragraaf 3.3.1) relevant, waaronder het feit dat de trustee – overeenkomstig het volgens de trust bepaalde – over de goederen uit de trust beschikt maar deze goederen geen deel uitmaken van het vermogen van de trustee.

Voorts is in het wetsvoorstel bepaald dat personen die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie hebben als een trustee in een trust, gelijk worden gesteld aan trustees.

§ 3.3.4 Uiteindelijk belanghebbende

Om informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies te kunnen registreren, is het nodig om een definitie te hebben aan de hand waarvan kan worden bepaald wie die uiteindelijk belanghebbenden zijn. In het wetsvoorstel wordt hiervoor verwezen naar artikel 10a, eerste lid, van de Wwft.

In artikel 1 van de Wwft wordt «uiteindelijk belanghebbende» gedefinieerd als: natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zegen-

²² *Trb.* 1985, 141.

schap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht. In het derde lid van dat artikel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur de categorieën van natuurlijke personen worden aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbenden. Uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* volgt dat de volgende categorieën *in ieder geval* moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbenden van een trust:

- i. de oprichter(s) van de trust;
- ii. de trustee(s) van de trust;
- iii. de protector(s) van de trust, voor zover van toepassing;
- iv. de begunstigden van de trust, of voor zover de afzonderlijke personen die de begunstigden zijn van de trust niet kunnen worden bepaald, de groep van personen in wier belang de trust hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is; en
- v. elke andere natuurlijke persoon die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijke zeggenschap over de trust uitoefent.

Uit de woorden «in elk geval» in de aanhef van artikel 3, eerste lid, *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* valt op te maken dat ook natuurlijke personen die niet in deze categorieën vallen als de uiteindelijk belanghebbenden van een trust kunnen worden aangemerkt. Het betreft een niet-limitatieve opsomming van de mogelijke uiteindelijk belanghebbenden. Steeds zal moeten worden beoordeeld of er ook andere personen zijn die als uiteindelijk belanghebbenden moeten worden aangemerkt.

Ten aanzien van categorie iv geldt dat het onder omstandigheden mogelijk is dat de individuele begunstigden niet kunnen worden bepaald. In dat geval kan de groep van personen in wier belang de trust is opgericht als uiteindelijk belanghebbende worden aangemerkt. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een dusdanig omvangrijke groep van begunstigden dat het identificeren van de individuele begunstigden onmogelijk is. Ook is het mogelijk dat de individuele begunstigden nog niet in beeld zijn omdat de begunstigden van een trust pas in de toekomst worden bepaald. In deze gevallen is het van belang dat de groep van natuurlijke personen nauwkeurig, aan de hand van specifieke kenmerken of naar categorie, wordt omschreven, zodat de individuele begunstigden bij uitbetaling of op het moment waarop de begunstigden hun definitieve rechten uitoefenen, alsnog kunnen worden achterhaald.²³ Het is ook mogelijk dat de begunstigden wel voldoende bepaald zijn maar zij zelf nog niet op de hoogte zijn van het feit dat zij begunstigden zijn. Ook in deze gevallen geldt dat als zij als uiteindelijk belanghebbenden worden aangemerkt en geregistreerd moeten worden.

De uiteindelijk belanghebbenden van een soortgelijke juridische constructie moeten op een vergelijkbare wijze worden vastgesteld als de uiteindelijk belanghebbenden van een trust (artikel 3, vijfde lid, *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018*).

In artikel 10a, eerste lid, van de Wwft is, in afwijking van de definitie in artikel 1, eerste lid, van de Wwft het begrip «uiteindelijk belanghebbende» gedefinieerd als: de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit. Deze definitie is gebaseerd op de definitie van «uiteindelijk begunstigde» in artikel 3, zesde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn, toespitst op de Nederlandse situatie door inperking op twee punten. Die inperking is bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belangheb-*

²³ Zie ook artikel 4, zesde lid, van de Wwft.

benden van vennootschappen en andere juridische entiteiten aangebracht omdat de definitie in de richtlijn elementen bevat die enkel relevant zijn voor de verplichtingen van meldingsplichtige instellingen, te weten: het woord «cliënt» en de woorden «de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie wordt verricht». De in artikel 10a, eerste lid, van de Wwft opgenomen definitie van «uiteindelijk belanghebbende» is derhalve meer toegespitst op vennootschappen en andere juridische entiteiten. Omdat paragraaf 2.4 met dit wetsvoorstel ook zal zien op uiteindelijke belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, wordt de definitie van «uiteindelijke belanghebbende» in artikel 10a, eerste lid, van de Wwft daartoe uitgebreid.

Ter bevordering van de uitvoerbaarheid is in artikel 10a van de Wwft ook voorzien in een delegatiegrondslag, om in het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* nader te bepalen welke categorieën natuurlijke personen in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in het eerste lid van artikel 10a van de Wwft. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de registratieplicht wordt bezien of dit beperkt kan worden voor gevallen waarin, naast afdoende wettelijke toezicht, sprake is van buitengewoon grote aantallen uiteindelijk belanghebbenden.

§ 3.4 Verplichtingen trustees

Uit de reikwijdtebepaling in dit wetsvoorstel volgt dat genoemde wet verplichtingen oplegt aan onder andere trustees die in Nederland woonachtig of gevestigd zijn dan wel buiten de Europese Unie woonachtig of gevestigd is en in Nederland namens de trust of soortgelijke juridische constructie een zakelijke relatie aangaan of onroerende goed verwerven. Indien de trusts en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan al zijn ingeschreven in een op grond van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn tot stand gebracht register van een andere EU-lidstaat dan is registratie in het Nederlandse register niet nodig.

Voor de trustee volgen uit artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn vier hoofdverplichtingen, te weten:

- i. De verplichting om toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van de trust of soortgelijke juridische constructie in te winnen en bij te houden;
- ii. De verplichting om bepaalde informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan tijdig te registreren in een centraal register;
- iii. De verplichting om er zorg voor te dragen dat de informatie die over trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan is opgenomen in het centraal register, toereikend, accuraat en actueel blijft; alsmede
- iv. De verplichting om, wanneer de trustee een zakelijke relatie aangaat of een bepaalde²⁴ incidentele transactie aangaat, aan de meldingsplichtige instelling te melden dat hij of zij ten behoeve van de trust of soortgelijke juridische constructie optreedt in de hoedanigheid van trustee. Daarbij dient de trustee de informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan aan de meldingsplichtige instelling te verstrekken.

De eerste verplichting wordt met dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 10b, derde lid, van de Wwft. Artikel 10b Wwft bepaalt thans reeds dat vennootschappen en andere juridische entiteiten bepaalde informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden dienen in te winnen en bij te

²⁴ Het gaat hier om incidentele transacties boven de in artikel 11, onder b, c en d, van de vierde anti-witwasrichtlijn vastgestelde drempels.

houden. Deze verplichting komt ook op de trustee te rusten waarbij de informatie betrekking dient te hebben op de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Tevens zal daarbij gelden dat de informatie over de uiteindelijk belanghebbenden toereikend, accuraat en actueel dient te zijn, zoals thans ten aanzien van juridische entiteiten volgt uit artikel 10b, eerste lid, tweede volzin, Wwft. In dit licht is ook de in artikel 10b Wwft opgenomen meewerkverplichting voor uiteindelijk belanghebbenden relevant; hierop zal in paragraaf 3.6 nader worden ingegaan.

De derde verplichting maakt dat trustees verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de informatie die in het register wordt opgenomen over trusts of soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan. Deze verplichting wordt opgenomen in artikel 12 van dit wetsvoorstel. Toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden is immers een bepalende factor bij het opsporen van criminelen die hun identiteit anders achter ondoorzichtige juridische constructies kunnen verbergen. In het kader van het verrichten van cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen is het ook van groot belang dat trustees toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden voorhanden hebben, zodat Wwft-instellingen in staat worden gesteld het cliëntenonderzoek zo nauwkeurig, voortvarend en gedegen mogelijk uit te voeren.

De verplichting tot het inwinnen en bijhouden van informatie over uiteindelijk belanghebbenden onderscheidt zich nadrukkelijk van de verplichting voor trustees tot het registreren van die informatie in een centraal register. Die registratieplicht wordt opgenomen in artikel 11, eerste en tweede lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Met het oog op het toereikend, accuraat en actueel houden van de informatie die in het register wordt opgenomen en derhalve de bruikbaarheid van het register, dient de trustee binnen een week na het plaatsvinden van het feit ten gevolge waarvan de registratieverplichting ontstond, aan die plicht te voldoen.

Op grond van artikel 3 van de Wwft dienen instellingen, die onder de werking van de Wwft vallen, onderzoek te verrichten naar hun cliënten en naar de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Daarmee moeten die instellingen voorkomen dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme, en moeten zij transacties herkennen die in dat opzicht als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt. In het kader van dit cliëntenonderzoek is het van belang dat trustees toereikende, accurate en actuele informatie betreffende de uiteindelijk belanghebbenden inwinnen en bijhouden. Hierdoor faciliteren zij Wwft-instellingen, die voor hen een transactie verrichten of met wie zij namens de trust of soortgelijke juridische constructie een zakelijke relatie aangaan, om het cliëntenonderzoek op een risico-gebaseerde wijze uit te voeren.

Met betrekking tot de vraag wat onder «toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust of soortgelijke juridische constructie» precies moet worden verstaan, geeft de richtlijn aan dat hieronder moet worden begrepen informatie over de identiteit van de oprichter(s), de trustee(s), de (eventuele) protector(s) en de begunstigde(n) van de trust alsmede elke andere natuurlijke persoon die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijke zeggenschap uitoefent over de trust. Dit betekent dat alle registratieplichtige trustees de navolgende informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan

moeten inwinnen, bijhouden (en derhalve ook voorhanden moeten hebben) en registreren:

- de naam van en het type trust of soortgelijke juridische constructie;
- de datum waarop de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gekomen alsmede afschriften van documenten waaruit dit blijkt;
- de plaats waar de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gekomen alsmede afschriften van documenten waaruit dit blijkt;
- het doel waarvoor de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht alsmede afschriften van documenten waaruit dit blijkt;
- de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van iedere uiteindelijk belanghebbende alsmede afschriften van documenten op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd;
- het e-mailadres van de uiteindelijke belanghebbende;
- de aard en omvang van het door iedere uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang alsmede afschriften van documenten waaruit dit blijkt; en
- het burgerservicenummer (BSN) van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het fiscaal identificatienummer van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd.

De vierde verplichting wordt opgenomen in de Wwft. Wanneer een trustee in die hoedanigheid een zakelijke relatie aangaat, een incidentele transactie verricht van meer dan € 15.000,- (of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijk waarde van meer dan € 15.000,-) of een incidentele transactie verricht welke een geldovermaking²⁵ is van meer dan € 1.000,-, dan is die trustee verplicht aan de betreffende Wwft-instelling mede te delen dat hij of zij handelt in de hoedanigheid van trustee. Ook dient de trustee dan informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van de trust of soortgelijke juridische constructie te verstrekken aan die Wwft-instelling. Het voorgaande geldt ook wanneer een trustee in die hoedanigheid bij een handelaar in goederen een incidentele transactie van meer dan € 10.000,- in contanten verricht alsook wanneer een trustee in die hoedanigheid bij een kansspelaanbieder een incidentele transactie verricht van meer dan € 2.000,- bij

²⁵ Op grond van artikel 3, negende lid, van Verordening (EU) 2015/847 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (*PbEU* 2015, L 141) wordt onder een «geldovermaking» verstaan: een transactie die namens een betaler ten minste ten dele langs elektronische weg door een betalingsdienstaanbieder wordt verricht met de bedoeling via een betalingsdienstaanbieder geldmiddelen beschikbaar te stellen aan een begunstigde, ongeacht of de betaler en de begunstigde een en dezelfde persoon zijn en ongeacht of de betalingsdienstaanbieder van de betaler en die van de begunstigde dezelfde zijn, waaronder inbegrepen (a) een overmaking als omschreven in artikel 2, punt 1, van Verordening (EU) nr. 260/2012, (b) een automatische afschrijving als omschreven in artikel 2, punt 2, van Verordening (EU) nr. 260/2012, (c) een binnenlandse of grensoverschrijdende geldtransfer als omschreven in artikel 4, punt 13, van Richtlijn 2007/64/EG, (d) een overmaking waarbij gebruik is gemaakt van een betaalkaart, een elektronisch geldinstrument, een mobiele telefoon of elk ander digitaal of informatietechnologisch vooruit of achteraf betaald toestel met soortgelijke kenmerken.

het ophalen van een prijs en/of het aangaan van een weddenschap.²⁶ Deze derde hoofdverplichting voor trustees wordt opgenomen in artikel 3 van de Wwft.

Bovengenoemde verplichtingen zijn belangrijk voor het functioneren en bewaken van de kwaliteit van de informatie in het register en daarmee voor de mate waarin het register bijdraagt aan het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme. Mede in verband met het voorgaande is niet-nakoming van deze verplichtingen strafbaar gesteld (zie paragraaf 5).

§ 3.5 Toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden

§ 3.5.1 Algemeen

De vierde anti-witwasrichtlijn bepaalt dat de in het register opgenomen informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies in ieder geval toegankelijk moet zijn voor:

- a. de bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingen eenheid;²⁷
- b. de meldingsplichtige entiteiten in het kader van hun cliëntenonderzoek dat zij op grond van hoofdstuk II van de vierde anti-witwasrichtlijn dienen te verrichten;
- c. elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen;
- d. elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot de trust of soortgelijke constructie die een zeggenschapsdeelneming heeft in een andere dan de in artikel 30, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn bedoelde vennootschap of andere juridische entiteit, hetzij door rechtstreekse of indirecte eigendom, met inbegrip van toonderaandelen, hetzij via andere middelen.

Daarbij geldt dat de personen die vallen in de laatste twee categorieën toegang moeten hebben tot de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk belanghebbende, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang.

Het is voor lidstaten mogelijk om onder nationaal recht vast te stellen voorwaarden te voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie kan worden geïdentificeerd, welke informatie ten minste de geboortedatum of de contactgegevens dient te omvatten, overeenkomstig de regels met betrekking tot gegevensbescherming. Voorts mogen lidstaten ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toestaan, en mogen zij voor raadpleging van het register vragen om online registratie en betaling van een vergoeding. In dit wetsvoorstel wordt van deze lidstaatopties gebruikgemaakt, zodat er een register ontstaat dat – in lijn met het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten – na online registratie en betaling van een kostendekkende vergoeding voor eenieder

²⁶ Het hoeft hier niet per se te gaan om één transactie; het kan ook zijn dat er twee of meer transacties worden verricht waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van meer dan € 10.000,- respectievelijk € 2.000,-.

²⁷ De bevoegde autoriteiten zijn conform het vierde lid de publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken en criminele activa op te sporen, in beslag te nemen of te bevriezen of te confisqueren.

toegankelijk is doch een afschermingsregime kent voor uitzonderlijke gevallen en aanvullende informatie bevat die alleen toegankelijk is voor de Nederlandse Financiële inlichtingen eenheid (FIU-Nederland) en de hierna in paragraaf 3.5.4 opgesomde bevoegde autoriteiten.

§ 3.5.2 Openbaarheid

Voorgesteld wordt om het register openbaar te maken, zodat ieder lid van de bevolking daartoe toegang heeft. Daarmee volgt dit register het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. Ook dat register, dat op grond van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn tot stand is gebracht, is openbaar. Aanvankelijk was openbaarheid van het artikel 30-register ook een lidstaattoptie, maar met de komst van de wijzigingsrichtlijn werd dit verplicht.

In het geval van het register voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies is openbaarheid een lidstaattoptie gebleven. Zoals reeds aangekondigd in het plan van aanpak witwassen, wordt van deze lidstaattoptie gebruikgemaakt.²⁸ Voor gebruikmaking van deze lidstaattoptie bestaat een aantal redenen. Allereerst zorgt het ervoor dat het voor eenieder kenbaar is wie er achter een bepaalde juridische constructie schuilgaan zodat derden beter geïnformeerd kunnen besluiten of zij zaken willen doen met de bijbehorende trust of soortgelijke juridische constructie. Het wordt criminelen aldus moeilijker gemaakt zich achter juridische constructies te verschuilen om crimineel verkregen vermogen wit te wassen of terrorisme te financieren. Ook maakt openbaarheid van het register onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk, onder andere door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt het bij aan het vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel. Daarnaast sluit gebruikmaking van deze lidstaattoptie aan bij de wijze waarop het register voor informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is opgezet. Zoals al eerder is aangegeven in deze memorie van toelichting, is zoveel als mogelijk aangesloten bij dat register. Indien gekozen zou zijn voor een niet-openbaar register dan zou voor toegang tot het register bij elk verzoek tot toegang beoordeeld moeten worden of en zo ja tot welke van de in paragraaf 2.2.3 opgesomde categorieën de verzoeker behoort. Bovendien dient het register reeds toegankelijk te zijn voor een zeer grote groep waaronder de vele verschillende Wwft-instellingen. Tegenover de openbaarheid van het trustregister staan verschillende maatregelen die de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden beschermen. Zo wordt gebruikgemaakt van de lidstaattoptie die het mogelijk maakt om bepaalde informatie over een uiteindelijk belanghebbende af te schermen zodat die informatie niet voor eenieder raadpleegbaar is via het register (zie paragraaf 3.5.3). Voor toegang tot het register zijn bovendien registratie en betaling van een vergoeding vereist (zie paragraaf 3.5.5). Ook wordt uiteindelijk belanghebbenden de mogelijkheid geboden om via de beheerder van het register – de Kamer van Koophandel – inzicht te verkrijgen in het aantal keren dat over hen informatie uit het register is verkregen.

Door de openbaarheid van het register wordt voor eenieder kenbaar:

- de naam van en het type trust of soortgelijke juridische constructie;
- op welke datum de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gekomen;
- in welke plaats de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gekomen;
- wat het doel is waarvoor de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht;

²⁸ *Kamerstukken II 2018/19 31 477, nrs. 41 en 50.*

- de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van iedere uiteindelijk belanghebbende van de trust of soortgelijke juridische constructie; en
- de aard en omvang van het door iedere uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang.

§ 3.5.3 Afscherming van informatie

Met het oog op evenredigheid, evenwichtigheid, het recht op een privéleven alsmede het recht op bescherming van persoonsgegevens,²⁹ kent de richtlijn in artikel 31, lid 7 bis een lidstaattoptie waarmee lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot alle of tot een gedeelte van de in het register opgenomen informatie over een uiteindelijk belanghebbende, indien die uiteindelijk belanghebbende door toegang tot die informatie wordt blootgesteld aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk belanghebbende minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is.

Het kabinet acht het van belang dat in bepaalde uitzonderlijke situaties afscherming van de openbare gegevens mogelijk is. Het regelen van een mogelijkheid tot het op verzoek kunnen afschermen van gegevens sluit aan bij andere openbare registers met persoonsgegevens zoals het Kadaster en de Basisregistratie Personen (BRP), alsook – conform het in paragraaf 3.1 van deze memorie van toelichting opgenomen uitgangspunt – bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*. In dit wetsvoorstel wordt dan ook gebruikgemaakt van deze lidstaattoptie. Hiermee wordt het voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies mogelijk om (een deel van) de informatie over hen die voor eenieder toegankelijk is, af te schermen. Enkel de aard en omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang worden niet afgeschermd omdat deze informatie niet direct herleidbaar is tot een natuurlijke persoon.

De gronden voor afscherming worden bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd en zullen, gelet op de identieke voorwaarden van de richtlijn hieraan stelt, gelijk zijn aan de voorwaarden die het register voor uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten gelden voor afscherming, namelijk: minderjarigheid, handelingsonbekwaamheid en politiebescherming. Daarmee wordt gebruikgemaakt van de lidstaattoptie die het, naast minderjarigen en handelingsonbekwamen, ook voor personen waarbij sprake is van een concrete of voorstelbare dreiging mogelijk maakt hun gegevens af te schermen. Bij de keuze voor deze uitwerking van het afschermingsregime is onder meer gekeken naar reeds bestaande afschermingsmogelijkheden van bestaande registers, namelijk het register dat informatie bevat over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten en het Kadaster. Ook is gekeken naar de vraag wie het meest geschikt is om te beoordelen of er ten aanzien van een uiteindelijk belanghebbende sprake is van een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. De expertise die nodig is om die beoordeling te kunnen maken ligt, gelet op de eisen van de richtlijn, bij de politie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

²⁹ Overweging 36, wijzigingsrichtlijn.

Nederland kent in dat kader reeds een regime dat gericht is op de beoordeling van dreigingen ten aanzien van personen en de bescherming van die personen. In dat regime spelen de politie en de NCTV een rol; zij hebben de expertise en bevoegdheden om een inschatting te kunnen maken van mogelijke dreigingen en van gepaste tegenmaatregelen. Bij dit regime is al aangesloten voor de afscherming van gegevens in andere, hiervoor genoemde openbare registers van natuurlijke personen. Gezien het feit dat er reeds afschermingsregimes bestaan met een vergelijkbare strekking, waarbij het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten op een vergelijkbare Europeesrechtelijke grondslag is gebaseerd als onderhavig register, is het onwenselijk hiervan af te wijken. Mede gelet op het voorgaande, is het ondoelmatig om bij de politie en veiligheidsdiensten een separaat beoordelingskader en proces in te richten voor onderhavig register. Er wordt aangesloten bij bestaande processen en de benodigde beoordeling wordt uitgevoerd door de instanties die daartoe het best geëquipeerd zijn. Uiteindelijk belanghebbenden die menen dat er sprake is van (voorstelbare) dreiging kunnen zich overigens op voorhand melden bij de politie.

Overeenkomstig artikel 31, lid 7 bis, tweede en derde alinea, van de richtlijn geldt de afscherming niet voor bevoegde autoriteiten, de financiële inlichtingen eenheid, financiële ondernemingen en notarissen. Voor hen blijven de afgeschermdde gegevens in te zien. Via een systeem van autorisaties zal deze toegang worden bewerkstelligd.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de informatie over uiteindelijk belanghebbenden gedurende tien jaar nadat de gronden voor de registratie van bedoelde informatie hebben opgehouden te bestaan, toegankelijk blijft via het register. Gelet op het doel van de richtlijn is het, in het bijzonder voor de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland, van belang dat de historische gegevens betreffende een uiteindelijk belanghebbende gedurende een zo lang mogelijke periode voorhanden zijn. Onderzoeken naar witwassen, de daaraan ten grondslag liggende delicten, en het financieren van terrorisme zien op gebeurtenissen in het verleden. Historische informatie over uiteindelijk belanghebbenden kan daarbij een belangrijke rol spelen.

§ 3.5.4 Aanvullende informatie voor FIU-Nederland en bevoegde autoriteiten

Zoals al uit paragraaf 2.2.3 bleek, dienen ook de financiële inlichtingen eenheden en bevoegde autoriteiten van een lidstaat toegang te hebben tot de informatie over de uiteindelijke belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Voor deze specifieke categorieën bepaalt de richtlijn in artikel 31, derde lid bovendien dat zij daartoe *tijdig* toegang moeten hebben. Ook is in dit artikellid de lidstaattoptie opgenomen op grond waarvan lidstaten kunnen voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan uiteindelijk belanghebbenden kunnen worden geïdentificeerd (ten minste geboortedatum of de contactgegevens) en in ruimere toegang tot de in het register opgenomen informatie.

Naast de hierboven in paragraaf 3.5.2 opgesomde openbare informatie wordt ook bepaalde aanvullende informatie in het register opgenomen. Rekening houdend met de privacy van uiteindelijk belanghebbenden, de proportionaliteit en noodzaak, is die aanvullende informatie echter niet voor eenieder toegankelijk doch enkel voor de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland. De aanvullende informatie betreft:

- het BSN van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het fiscaal identificatienummer van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van iedere uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het e-mailadres van iedere uiteindelijk belanghebbende;
- afschriften van documenten waaruit de datum, de plaats en het doel van totstandkoming van de trust of soortgelijke juridische constructie blijken;
- afschriften van documenten op grond waarvan de naam, geboortemaand, geboortjaar, woonstaat en nationaliteit van iedere uiteindelijk belanghebbenden zijn geverifieerd; en
- afschriften van documenten waaruit de aard en de omvang van het door iedere uiteindelijk belanghebbenden gehouden economische belang in een trust of soortgelijke juridische constructie blijken.

De FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten zullen dus niet alleen toegang hebben tot de openbare informatie maar ook tot de bovenstaande aanvullende informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Deze aanvullende gegevens worden aan de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland ter beschikking gesteld omdat deze gegevens noodzakelijk zijn voor hun werkzaamheden in het kader van opsporing en vervolging van strafbare feiten en het houden van toezicht, alsmede op grond van de eisen die de vierde anti-witwasrichtlijn aan bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland stelt. Op hen rust in dat verband een geheimhoudingsplicht. Bovendien hebben alleen de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om de Kamer van Koophandel te verzoeken de informatie te rangschikken naar natuurlijke persoon. Die optie bestaat voor anderen niet. Hiermee wordt aangesloten bij het register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

Welke Nederlandse autoriteiten onder de noemer «bevoegde autoriteiten» vallen, wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd en zal, gelijk aan het register waarin informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is opgenomen, betreffen:

- de Wwft-toezichthouders voor zover zij hun taken op grond van die wet uitvoeren: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Minister van Financiën (het Bureau Toezicht Wwft), de Kansspelautoriteit (Ksa), het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de dekens;
- de handhavende instantie: het Bureau Economische Handhaving (BEH);
- instanties die (mede) deel uitmaken van het Financieel Expertise Centrum (FEC): de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en OpsporingsDienst (FIOD), de Politie en het OM;
- bijzondere opsporingsautoriteiten: de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW- DO), de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA- IOD) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD); en
- overige instanties die de opdracht hebben het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevriezen en te confisqueren: de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Rijksrecherche.

Hoewel meldingsplichtige instellingen, zoals banken en advocaten, als poortwachters van het financiële systeem een belangrijke rol vervullen en toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden nodig hebben voor het cliëntenonderzoek, is er niet voor gekozen hen ook toegang te geven tot de hierboven vermelde aanvullende informatie. De groep meldingsplichtige instellingen is groot en divers van karakter, zeker nu – na de in artikel 31, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn bedoelde koppeling van registers – ook meldingsplichtige instellingen uit andere lidstaten toegang kunnen krijgen tot het register. Gelet op de grootte en diversiteit van meldingsplichtige instellingen is er, met het oog op de bescherming van de privacy van uiteindelijk belanghebbenden en gezien in het licht van het doel van de vierde anti-witwasrichtlijn, de proportionaliteit en noodzaak, voor gekozen om meldingsplichtige instellingen geen toegang te geven tot de aanvullende informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. In dit kader is ook relevant dat meldingsplichtige instellingen het cliëntenonderzoek moeten uitvoeren met behulp van een risico-gebaseerde aanpak en zich daarbij dan ook niet louter mogen baseren op de informatie die in het register is opgenomen (artikel 31, zevende lid, vierde anti-witwasrichtlijn zoals met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd in de Wwft).

§ 3.5.5 Betaling van een vergoeding en registratie van afnemers

Artikel 31, vierde lid bis, van de vierde anti-witwasrichtlijn biedt de lidstaatoptie om de informatie in het register beschikbaar te stellen op voorwaarde dat de persoon die inzage wenst een vergoeding betaalt en zich online registreert. Deze vergoeding mag niet meer bedragen dan nodig om kostendekkend te zijn dat wil zeggen niet meer dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid een kostendekkende vergoeding te vragen voor het verkrijgen van informatie uit het register (artikel 9 van de *Wet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts een soortgelijke juridische constructies*). Hiervan zal ook gebruik worden gemaakt, waarmee wordt aangesloten bij bestaande praktijk van andere registers, zoals het handelsregister waarin informatie is opgenomen over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. De belangrijkste reden om een kostendekkende vergoeding voor het afnemen van informatie te vragen, in tegenstelling tot bekostiging uit algemene middelen, is dat het gaat om concreet identificeerbare afnemers waarbij toepassing van het profijtbeginnsel aan de orde is. De kosten zullen bestaan uit de administratieve kosten van het verstrekken van de gegevens, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register.

Voorts is hierbij voorzien dat raadplegers gehouden zullen zijn zich te registreren alvorens zij het register kunnen raadplegen. Hiermee wordt eveneens aangesloten bij bestaande praktijk van andere registers, zoals het handelsregister waarin onder meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is opgenomen.

De vergoeding en registratie zullen nader uitgewerkt worden in een algemene maatregel van bestuur.

§ 3.6 Meewerkverplichting uiteindelijk belanghebbenden

Omdat trustees voor het inwinnen en bijhouden van de informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust of soortgelijke juridische constructie veelal afhankelijk zijn van diezelfde uiteindelijk belanghebbenden, wordt in artikel 10b, vierde lid, van de Wwft een meewerkverplichting voor de uiteindelijk belanghebbenden opgenomen. Deze meewerkverplichting houdt in dat de uiteindelijk belanghebbenden verplicht zijn de trustee alle informatie te verschaffen die de trustee nodig heeft om te voldoen aan zijn verplichting tot het inwinnen en bijhouden van informatie over uiteindelijk belanghebbenden zodat die informatie toereikend, accuraat en actueel is. De meewerkverplichting dient er toe bij te dragen aan de kwaliteit van het register. Overtreding van deze verplichting wordt dan ook strafbaar gesteld in de *Wet op de economische delicten* (Wed).

§ 3.7 Terugmeldplicht bevoegde autoriteiten

Op grond van het vijfde lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn moet de informatie die in het register wordt bijgehouden toereikend, accuraat en actueel zijn en dient daartoe te worden voorzien in mechanismen. Tot die mechanismen hoort onder andere de verplichting voor bevoegde autoriteiten om – indien nodig en voor zover dit hun taken niet onnodig doorkruist – melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies die in het register is opgenomen en informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij zelf beschikken. Voorgesteld wordt deze terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten op te nemen in dit wetsvoorstel. De terugmeldplicht houdt in dat bevoegde autoriteiten onder omstandigheden verplicht zijn om bij de Kamer van Koophandel melding te doen van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het register en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Mocht blijken dat de informatie in het register niet (langer) toereikend, accuraat en actueel is, dan dient de trustee deze informatie te wijzigen.

Bevoegde autoriteiten moeten een terugmelding doen indien nodig en voor zover dit hun taken niet onnodig doorkruist. Onder «indien nodig» wordt verstaan «indien passend». Dit is meer in lijn met de originele Engelse tekst van dit onderdeel («if appropriate»). De informatie in het register dient immers accuraat, toereikend en actueel te zijn. Elke gemelde discrepantie draagt daaraan bij. Het terugmelden van een geconstateerde discrepantie dient dan ook te allen tijde te geschieden, op een moment dat een dergelijke terugmelding passend is en de taken van de betreffende bevoegde autoriteit niet onnodig worden doorkruist. Bevoegde autoriteiten dienen dan ook, indien zij bij gebruik van de aan hen verstrekte informatie over een uiteindelijk belanghebbende ontdekken dat de in het register opgenomen informatie afwijkt van de informatie die zij voorhanden hebben, hiervan in beginsel direct melding te maken. Bevoegde autoriteiten kunnen het doen van een dergelijke melding echter uitstellen, indien en voor zover een dergelijke terugmelding hun taken op dat moment zou doorkruisen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een terugmelding de resultaten van een lopend onderzoek zou kunnen schaden. Op het moment dat een terugmelding de taken van de betreffende bevoegde autoriteit niet meer doorkruist, dient de terugmelding alsnog gedaan te worden. Deze terugmeldplicht voor Wwft-instellingen is een belangrijk mechanisme voor de voortdurende bevordering van de kwaliteit van het register. Wwft-instellingen zijn immers gehouden eigenstandig onderzoek te doen naar de uiteindelijk belanghebbenden

van hun cliënten en, zoals hieronder in paragraaf 3.9 wordt aangegeven, in dat kader ook een bewijs van registratie van de trust of soortgelijke constructie uit het register op te vragen. De registratie in het register wordt zodoende afgezet tegen het eigenstandig cliëntenonderzoek van de Wwft-instellingen.

De terugmeldplicht geldt op grond van de richtlijn niet voor de FIU-Nederland.

§ 3.8 Terugmeldplicht Wwft-instellingen

Op grond van het vijfde lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn moet de informatie die in het register wordt bijgehouden toereikend, accuraat en actueel zijn en dient daartoe te worden voorzien in mechanismen. Tot die mechanismen hoort onder andere de verplichting voor meldingsplichtige instellingen om melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden die in het register is opgenomen en informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij zelf beschikken. Voorgesteld wordt deze terugmeldplicht voor Wwft-instellingen op te nemen in artikel 10c van de Wwft, waarin reeds een soortgelijke terugmeldplicht is opgenomen ten aanzien van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. De terugmeldplicht houdt in dat Wwft-instellingen verplicht zijn om bij de Kamer van Koophandel melding te doen van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het register en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Mocht blijken dat de informatie in het register niet (langer) toereikend, accuraat en actueel is, dan dient de trustee deze informatie te wijzigen. Hiermee draagt de terugmeldplicht bij aan de kwaliteit van het register.

Opgemerkt dient te worden dat de terugmeldplicht voor meldingsplichtige instellingen los staat van de reeds bestaande meldplicht als bedoeld in artikel 16 van de Wwft. Op grond van dit artikel moet een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld aan de FIU-Nederland melden nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Indien een meldingsplichtige instelling derhalve in het kader van het cliëntenonderzoek informatie over een uiteindelijk belanghebbende heeft verzameld die tot de conclusie leidt dat sprake is van een ongebruikelijke transactie – nu de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme – dient de meldingsplichtige instelling dit onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden te melden aan de FIU-Nederland en niet aan de Kamer van Koophandel.

§ 3.9 Wwft-instellingen en cliëntenonderzoek

Wwft-instellingen hebben ingevolge de Wwft de verplichting om cliëntenonderzoek te doen. In dat kader dienen zij de uiteindelijk belanghebbenden van hun cliënten te identificeren en redelijke maatregelen te treffen om de identiteit van die uiteindelijk belanghebbenden te verifiëren. Ingevolge artikel 31, zesde lid, van de richtlijn (geïmplementeerd in voorgesteld artikel 3, vijftiende lid, van de Wwft) mogen de Wwft-instellingen zich bij hun risico-gebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op de informatie die in het register is opgenomen over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Van hen wordt dus verwacht dat zij in het kader van hun cliëntenonderzoek meer informatie verzamelen dan alleen de informatie in het register. Van hen wordt namelijk verwacht dat zij in het kader van het

door de Wwft verplicht gestelde risico-gebaseerde cliëntenonderzoek eigenstandig onderzoek doen en meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden verzamelen en bewaren dan de informatie die zij uit het register kunnen halen.

Overigens schrijft artikel 14, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn voor dat Wwft-instellingen bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een trust of een soortgelijke juridische constructie een bewijs van registratie of een uittreksel uit het register moeten verzamelen. Trustees worden op grond van artikel 3, derde lid, van de Wwft verplicht om, wanneer zij in de hoedanigheid van trustee een zakelijke relatie aangaan of een bepaalde³⁰ incidentele transactie aangaan, aan de Wwft-instelling te melden dat zij ten behoeve van een trust of soortgelijke juridische constructie optreden en daarbij informatie over die trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan aan de Wwft-instelling te verstrekken. In aansluiting daarop dienen Wwft-instellingen dan ook bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een trust of soortgelijke juridische constructie te beschikken over een bewijs van inschrijving in het register bedoeld in artikel 4 van dit wetsvoorstel dan wel in een ander register als bedoeld in artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn dat in een andere lidstaat van de Europese Unie wordt bijgehouden. Dit laatste wordt met dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 4, zevende lid, van de Wwft.

§ 4. Rechtsbescherming

Met onderhavig implementatiewetsvoorstel worden trusteees verplicht informatie over uiteindelijk belanghebbenden van een trust of een soortgelijke juridische constructie te registreren.

Tegen een op grond van dit wetsvoorstel genomen besluit tot afscherming of registratie op grond van artikel 10, eerste lid respectievelijk artikel 11, derde lid staan voor belanghebbenden bezwaar en beroep open conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze besluiten worden namens de Minister van Financiën genomen door de Kamer van Koophandel. Daartoe is voorzien in mandaatverlenging welke in paragraaf 7 nader aan de orde komt.

§ 5. Handhaving

De richtlijn verplicht lidstaten om inbreuken op artikel 31 van de richtlijn te onderwerpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de verplichting tot het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies een dubbel sanctiestelsel voorgesteld. Overtredingen kunnen zodoende met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de richtlijnverplichting tot doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen.

Als een economisch delict in de zin van de *Wet op de economische delicten* (Wed) wordt aangemerkt overtreding van de in artikel 11, eerste en tweede lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* opgenomen verplichting voor trusteees om de informatie, bedoeld in artikel 5 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*, over een trust of soortgelijke

³⁰ Het gaat hier om incidentele transacties boven de in artikel 11, onder b, c en d, van de vierde anti-witwasrichtlijn vastgestelde drempels.

juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan tijdig te registreren in het register. Op grond van artikel 1, onderdeel 4° juncto artikel 2, vierde lid, van de Wed wordt dit economisch delict aangemerkt als een overtreding, die op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel 5°, van de Wed bestraft wordt met hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving wordt daarnaast ook overtreding van de volgende verplichtingen uit dit wetsvoorstel als economisch delict opgenomen in de Wed:

- i. de in artikel 10b, derde lid, van de Wwft opgenomen verplichting om toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van de trust of soortgelijke juridische constructie in te winnen en bij te houden;
- ii. de in artikel 10b, vierde lid, van de Wwft opgenomen verplichting voor de uiteindelijk belanghebbende van een trust of een soortgelijke juridische constructie om de trustee alle informatie te verschaffen die noodzakelijk is om te voldoen aan de in artikel 10b, derde lid, van de Wwft bedoelde verplichting;
- iii. de in artikel 10c van de Wwft opgenomen verplichting voor Wwft-instellingen om bij de Kamer van Koophandel melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het register en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij uit anderen hoofde beschikken;
- iv. de in artikel 11, vijfde lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* opgenomen verplichting het unieke registratienummer van de trust te vermelden op alle schriftelijke uitingen die namens de trust worden gedaan;
- v. de in artikel 12 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* opgenomen verplichting er zorg voor te dragen dat de in het register opgenomen informatie toereikend, actueel en accuraat is.

Overtreding van de hierboven genoemde bepalingen wordt aangemerkt als een misdrijf, voor zover zij opzettelijk is begaan; anders is zij een overtreding (artikel 1, onderdeel 2° juncto artikel 2, eerste lid, van de Wed). De misdrijfvariant wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wed), de overtredingvariant met hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onderdeel 5°, van de Wed).

Met betrekking tot de onder iii genoemde terugmeldplicht krijgen de Wwft-toezichthouders de bevoegdheid om hun handhavingsinstrumentarium in te zetten wanneer zij een overtreding van deze terugmeldplicht door een onder hun toezicht staande Wwft-instelling constateren. Dat instrumentarium bestaat uit het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom of het geven van een aanwijzing.

Naast strafrechtelijke handhaving, wordt met dit wetsvoorstel bestuursrechtelijke handhaving geregeld. De Minister van Financiën krijgt, gelet op zijn primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de implementatie van de wijzigingsrichtlijn, de bevoegdheid om het verrichten van de registratieplicht bestuursrechtelijk te handhaven.

Een duaal sanctiestelsel moet een zo goed mogelijke naleving van de verstrekking van informatie over uiteindelijk belanghebbenden bevorderen. Een duaal handhavingstelsel biedt namelijk de mogelijkheid om

voor eenvoudig te constateren overtredingen op grond van de ernst van het feit te differentiëren in sanctie en biedt een breder palet aan sanctiemogelijkheden dan uitsluitend strafrechtelijke handhaving. Daarbij is van belang dat bij relatief eenvoudig te constateren en lichte overtredingen er in beginsel geen noodzaak is tot strafrechtelijke afdoening. Onder lichte overtreding van de norm wordt in beginsel verstaan het niet dan wel niet tijdig aanleveren van informatie. Deze overtreding is eenvoudig te constateren, waarbij de inzet van strafrechtelijke dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden niet vereist is. Strafrechtelijke afdoening kan echter geïndiceerd zijn, indien verzwarende omstandigheden zich voordoen. Hierbij dient onder meer gedacht te worden aan het opzettelijk doorgeven van onjuiste informatie over een uiteindelijk belanghebbende of een mogelijke combinatie met andere commune (fraude)delicten. In dergelijke (zwaardere) gevallen – waarbij ook vaak de inzet van strafrechtelijke dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden vereist is – dient het OM een beslissing te nemen over de (strafrechtelijke) afdoening.

Aan de keuze voor een duaal sanctiestelsel liggen tevens effectiviteits- en efficiencyoverwegingen ten grondslag. Het OM en de strafrechtketen worden in een duaal sanctiestelsel niet belast met handhaving en afdoening van alle geconstateerde overtredingen. Op basis van informatie van de Belastingdienst en DNB is de schatting dat straks over maximaal 15.000 trusts en soortgelijke constructies en hun uiteindelijk belanghebbenden door de trustee informatie ter registratie moeten worden doorgegeven aan de Kamer van Koophandel. Hoewel lastig is in te schatten hoeveel trusts en soortgelijke juridische constructies dit niet zullen doen, is duidelijk dat handhaving ervan een zekere werklast met zich brengt. Een duaal sanctiestelsel verdeelt deze werklast. De meeste normovertredingen zullen naar verwachting bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan.

Bij het inrichten van het duale sanctiestelsel zal op een consistente en coherente wijze afstemming worden gezocht tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke actoren. Daarbij zullen eveneens de standaard boetehoogtes op elkaar worden afgestemd.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de Minister van Financiën tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Namens de Minister van Financiën wordt dit uitgevoerd door het BEH. Genoemde bestuursrechtelijk handhavingsopties doen zich op grond van artikelen 23 en 24 voor bij overtreding van:

- a. de in artikel 11, eerste en tweede lid, opgenomen verplichting om bepaalde informatie over trusts of soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan tijdig te registreren; en
- b. de in artikel 12 opgenomen verplichting er zorg voor te dragen dat de in het register opgenomen informatie toereikend, actueel en accuraat is.

Een last onder dwangsom heeft een herstellend karakter en is erop gericht om trustees die de informatie over uiteindelijk belanghebbenden niet hebben aangeleverd, te dwingen deze informatie alsnog aan te leveren ter registratie in het register. Een bestuurlijke boete heeft, net als een strafrechtelijke boete, een punitief karakter. Een last onder dwangsom kan, als herstelsanctie, in combinatie met een punitieve sanctie (bestuurlijke of strafrechtelijke boete) worden opgelegd. Er kunnen echter geen twee punitieve sancties voor dezelfde overtreding worden opgelegd; het opleggen van een bestuurlijke boete gaat niet samen met het opleggen van een strafrechtelijke boete.

§ 6. Bescherming persoonsgegevens

§ 6.1 Verwerking persoonsgegevens

Bij het onderhavige wetsvoorstel is sprake van het registreren van persoonsgegevens. Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) (*Privacy Impact Assessment, PIA*) uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van het wetsvoorstel op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. De in de GEB gemaakte belangenafweging is in het onderstaande verwerkt.

§ 6.2 Gekozen openbaarheid

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, biedt de vierde anti-witwasrichtlijn in artikel 31 lidstaten de mogelijkheid het register openbaar toegankelijk te maken, en wordt voorgesteld van deze optie gebruik te maken. Zie hierover nader paragraaf 3.5.2. Daarnaast geeft de vierde anti-witwasrichtlijn EU-lidstaten de mogelijkheid om aanvullende gegevens betreffende een uiteindelijk belanghebbende te registreren. In het onderhavige wetsvoorstel wordt ook van deze lidstaatoptie gebruik gemaakt; in paragraaf 3.5.4 van deze memorie van toelichting is aangegeven welke aanvullende gegevens het betreft. Hoewel de vierde anti-witwasrichtlijn de mogelijkheid biedt om ook deze optionele, aanvullende gegevens openbaar toegankelijk te maken, is hier niet voor gekozen. Deze aanvullende gegevens zijn uitsluitend toegankelijk voor de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland, nu het hier gegevens betreft waarvan openbare verspreiding bepaalde risico's, bijvoorbeeld van identiteitsfraude, ontvoering of intimidatie, met zich kan brengen. Deze aanvullende gegevens worden aan de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland ter beschikking gesteld omdat deze gegevens noodzakelijk zijn voor hun werkzaamheden in het kader van opsporing en vervolging van strafbare feiten en het houden van toezicht, alsmede op grond van de eisen die de vierde anti-witwasrichtlijn aan bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland stelt. De bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland kennen een geheimhoudingsplicht, hetgeen de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden waarborgt. De bevoegde autoriteiten worden op grond van artikel 7, tweede lid, van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zodat het hier een afgebakende groep betreft. Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat alleen de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland gegevens over uiteindelijk belanghebbenden, gerangschikt op natuurlijke personen, kunnen inzien. Meldingsplichtige instellingen en anderen kunnen niet op natuurlijke personen zoeken, maar uitsluitend aan de hand van de naam of het door de Kamer van Koophandel bij registratie toegekende unieke nummer van een trust of soortgelijke juridische constructie. Dat unieke kenmerk dient vermeld te worden in alle schriftelijke uitingen die namens de trust of soortgelijke juridische constructie worden gedaan.

§ 6.3 Afscherming van gegevens

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in openbaarmaking van gegevens die eerder niet openbaar waren. De vierde anti-witwasrichtlijn biedt de lidstaten daarom, ter bescherming van de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden, de mogelijkheid om te voorzien in een systeem van afscherming van informatie over uiteindelijk belanghebbenden (zie paragraaf 3.5.3). Lidstaten mogen in uitzonderlijke omstandigheden en

per individueel geval voorzien in afscherming van de openbaar toegankelijke informatie over uiteindelijk belanghebbenden, indien de uiteindelijk belanghebbende door het openbaar beschikbaar maken van diens gegevens blootgesteld wordt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. Afscherming van gegevens kan eveneens plaatsvinden indien de uiteindelijk belanghebbende minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. In het onderhavige wetsvoorstel wordt van deze lidstaattoptie gebruik gemaakt. Daarbij wordt opgemerkt dat de beoogde afscherming van de openbaar toegankelijke gegevens niet ziet op de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden uiteindelijke belang. Dit is immers geen persoonsgegeven dat direct herleidbaar is tot de betreffende uiteindelijk belanghebbende. Dit gegeven vormt echter wel de kern van het begrip «uiteindelijk belanghebbende», vandaar dat gekozen is voor het te allen tijde openbaar maken van dit gegeven. Waar het gaat om de omvang van het door uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang in een trust of soortgelijke juridische constructie, worden bij algemene maatregel van bestuur klassen vastgesteld zodat het economisch belang in klassen kan worden aangegeven. Uit hoofde van de richtlijn zullen voor het publiek afgeschermd gegevens over uiteindelijk belanghebbenden wel altijd zichtbaar zijn voor financiële ondernemingen en notarissen, indien zij toegang vragen tot deze informatie.

Afscherming geldt evenmin voor de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland; zij hebben te allen tijde toegang tot alle UBO-informatie, ook tot de nimmer openbare aanvullende informatie (zie paragraaf 3.5.4).

§ 6.4 Algemene verordening gegevensbescherming

Op grond van artikel 47, eerste lid, van de *Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming* (Uavg) zijn de volgende rechten en plichten niet van toepassing op een bij wet ingesteld openbaar register, indien bij of krachtens die wet een bijzondere procedure voor de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens is geregeld: het recht op inzage (artikel 15 van de *Algemene verordening gegevensbescherming* (Avg)), het recht op rectificatie (artikel 16 Avg), het recht op beperking van de verwerking (artikel 18 Avg) en de kennisgevingsplicht inzake rectificatie, wissing van persoonsgegevens of beperking van de verwerking (artikel 19 Avg). Het centrale register wordt een bij wet ingesteld openbaar register.

Het recht van bezwaar, als bedoeld in artikel 21 van de Avg, is eveneens niet van toepassing op het centrale register (artikel 47, tweede lid, Uavg). Het recht op vergetelheid van artikel 17 Avg is op grond van het derde lid, sub b, van dat artikel niet van toepassing op het centrale register.

§ 6.5 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De voorontwerpen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn conform artikel 36, vierde lid, van de Avg voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft op 26 mei 2020 advies uitgebracht.³¹ Deze paragraaf behandelt dat advies en de wijze waarop daarmee rekening is gehouden.

In haar advies heeft de AP op drie punten opmerkingen gemaakt. Twee punten zien op artikel 8 op grond waarvan degene die inzage wenst in het register zich online dient te registreren, waarbij de beheerder van het

³¹ Het advies van de AP is te raadplegen via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_implementatiewet_registratie_ubo_trusts.pdf

register het BSN van de verzoeker kan bewaren en de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten de bewaarde persoonsgegevens op verzoek kunnen inzien. De AP wijst er allereerst op dat gebruik van het BSN beperkt is toegestaan, en adviseert om te concretiseren in welke gevallen het verwerken van het BSN verplicht is en de noodzaak van die verwerking te onderbouwen. Daarnaast adviseert de AP om het doel en de noodzaak van de inzage door de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten te onderbouwen. Tenslotte wijst de AP erop dat de bevoegde autoriteiten die op grond van artikel 7, tweede lid, bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen ook de ISZW-DO, de NVWA-IOD en de ILT/IOD omvatten. De AP adviseert om de aanwijzing van die drie bijzondere opsporingsdiensten ofwel te schrappen ofwel deugdelijk te onderbouwen in de nota van toelichting van de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

De richtlijn eist dat de informatie die in het register is opgenomen over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, tijdig en onbeperkt toegankelijk is voor de FIU en de bevoegde autoriteiten.³² Dit is geregeld via artikel 7 van het implementatiewetsvoorstel. In artikel 7, tweede lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur de bevoegde autoriteiten worden aangewezen die toegang krijgen tot de volledige gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden (zowel de openbare gegevens als de niet-openbare, aanvullende gegevens). Dat zullen zijn:

- de Wwft-toezichthouders voor zover zij hun taken op grond van die wet uitvoeren: DNB, de AFM, de Minister van Financiën (het Bureau Toezicht Wwft), de Ksa, het BFT en de dekens;
- de handhavende instantie: het BEH;
- instanties die (mede) deel uitmaken van het FEC: de Belastingdienst, de FIOD, de Politie en het OM;
- bijzondere opsporingsautoriteiten: de ISZW-DO, de NVWA-IOD en de ILT/IOD; en
- overige instanties die de opdracht hebben het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevriezen en te confisqueren: de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de MIVD, de KMar en de Rijksrecherche.

Op grond van artikel 31, vierde lid, van de richtlijn dienen bevoegde autoriteiten publieke autoriteiten te zijn waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken en criminele activa op te sporen, in beslag te nemen of te bevriezen of te confisqueren. Het gaat derhalve niet enkel om autoriteiten die zich bezighouden met de opsporing van witwassen en/of terrorismefinanciering maar ook om autoriteiten die betrokken zijn bij de opsporing van de onderliggende delicten van witwassen. Met het oog op die onderliggende delicten zijn ook de opsporingsdiensten van de ISZW, NVWA en ILT aangewezen.

Met artikel 8 wordt, indachtig het amendement³³ Kamerlid Bruins c.s. bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, bewerkstelligd dat

³² Zie artikel 31, derde en vierde lid, van de richtlijn. Uit het zevende lid volgt bovendien dat de bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland in staat moeten worden gesteld om de informatie tijdig en kosteloos te verstrekken aan bevoegde autoriteiten en FIUs van andere lidstaten.

³³ *Kamerstukken II 2019/20 35 179*, nr. 11.

degene die toegang wenst tot het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden zich vooraf dient te registreren bij de Kamer van Koophandel, en dat de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten inzage kunnen krijgen in wie de verzoekers zijn. Omwille van de veiligheid van uiteindelijk belanghebbenden en de taken die de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten hebben ten aanzien van de opsporing van witwassen, terrorismefinanciering en onderliggende delicten, worden daartoe de persoonsgegevens van verzoekers bewaard. Het is mogelijk dat ook het BSN wordt bewaard. Die mogelijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen omdat voor de verificatie van de verzoeker mogelijk het BSN nodig is, afhankelijk van (het betrouwbaarheidsniveau van) het identificatiemiddel dat de verzoeker gebruikt. Er zal worden aangesloten bij de *Wet digitale overheid*; het is op dit moment nog niet zeker welke identificatiemiddelen op basis van die wet worden goedgekeurd. Op grond van artikel 8, tweede lid, zal bij algemene maatregel van bestuur wel worden bepaald dat de persoonsgegevens die van verzoekers worden verzameld, niet langer dan vijf jaar verzameld mogen worden.

§ 7. Uitvoering en handhaving

De vierde anti-witwasrichtlijn verplicht Nederland tot het tot stand brengen van een register waarin bepaalde informatie wordt opgenomen over trusts en soortgelijke juridische constructies en over de uiteindelijk belanghebbenden daarvan. De meest omvangrijke uitvoeringseffecten zijn te verwachten bij de beheerder, de Kamer van Koophandel, die onder meer zorg zal dragen voor het beheer van de voorziening waarmee trusts en soortgelijke juridische constructies moeten worden geregistreerd, het verzorgen van geautomatiseerde kennisgevingen bij registratie en terugmelding en andere met het beheer samenhangende werkzaamheden. De Kamer van Koophandel wordt met dit wetsvoorstel belast met de ontwikkeling en het beheer van het register. De Kamer van Koophandel heeft ruime ervaring met het beheren van registers en het beheer van onderhavig register door de Kamer van Koophandel is, mede gezien de betrokkenheid van de Kamer van Koophandel bij het register dat op grond van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* tot stand wordt gebracht, het meest doelmatig. Beide wetsvoorstellen zijn erop gericht (ter implementatie van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn) een register tot stand te brengen waarin informatie over uiteindelijk belanghebbenden wordt opgenomen, en hierbij komen soortgelijke aspecten kijken, waaronder een soortgelijk onderscheid tussen openbare en niet-openbare gegevens waarbij alleen bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland tot die laatste categorie toegang krijgen, alsmede een vergelijkbaar afschermingsregime. Het is mede in het licht hiervan dat in dit wetsvoorstel het beheer van het register aan de Kamer van Koophandel is opgedragen.

Onderhavig register maakt echter – anders dan het register dat ter implementatie van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn tot stand is gebracht – geen onderdeel uit van het handelsregister. Het betreft een separaat register, niet zijnde een basisregistratie. De achtergrond hiervan is dat trusts en soortgelijke juridische constructies anders dan juridische entiteiten, niet in het handelsregister behoeven te worden geregistreerd. Net als de UBO-gegevens van juridische entiteiten zullen de UBO-gegevens in het separate register voor trusts geen authentieke gegevens betreffen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de in het register opgenomen informatie berust op grond van artikel 12 bij de trustee. De gegevens kunnen niet worden geverifieerd zoals dit bij authentieke gegevens wel het geval is.

De Kamer van Koophandel krijgt geen nieuwe taken van openbaar gezag. Besluiten tot registratie en tot afscherming worden door de Minister van Financiën genomen. De Kamer van koophandel heeft de wettelijke taak tot het technisch beheer van het register. Voor de praktische uitvoering en snelle verwerking van opgaven voert de Kamer van Koophandel daarnaast een aantal taken uit namens de Minister van Financiën. De Minister van Financiën beslist op grond van artikel 10, eerste lid, en 11, derde lid, van dit wetsvoorstel op verzoeken tot afscherming respectievelijk registratie. Deze bevoegdheid wordt door middel van de in artikel 25 opgenomen mandaatverlening aan de Kamer van Koophandel gemandateerd. Dit houdt in dat de Kamer van Koophandel namens die Minister beslist op dergelijke verzoeken en ook de eventuele verdere bestuursrechtelijke afhandeling van deze besluiten verricht. Daarbij maakt de Kamer van Koophandel gebruik van een bezwaaradviescommissie. De taken die de Minister van Financiën mandateert aan de Kamer van Koophandel betreffen taken die nauw verbonden zijn aan de beheerstaken waarmee de Kamer van Koophandel op grond van deze wet belast wordt. Door deze taken in mandaat bij de Kamer van Koophandel te beleggen, kunnen uiteindelijk belanghebbenden zich ook voor rechtsbescherming in praktische zin wenden tot de beheerder.

Daar het register enkel langs elektronische weg toegankelijk is, wordt in de uitvoering ook enkel gebruikgemaakt van elektronisch verkeer. Daaraan liggen niet alleen ten grondslag doelmatigheidsredenen aan de kant van de beheerder van het register maar ook aan de kant van trusteees. Het is goed mogelijk dat trusteees te maken hebben met uiteindelijk belanghebbenden die in het buitenland wonen, en in sommige gevallen treden zij in meerdere juridische constructies op als (veelal professionele) trusteees. Van trusteees mag derhalve verwacht worden dat zij in staat zijn hun opgaven langs elektronische weg te verrichten. Daarnaast kunnen uiteindelijk belanghebbenden die in het buitenland wonen langs elektronische weg sneller geïnformeerd worden over inschrijving in het register. Dat enkel gebruik wordt gemaakt van elektronisch verkeer houdt onder meer in dat opgaven, verzoeken, besluiten, kennisgevingen en andere berichten via (het systeem achter) het register digitaal, zoals per e-mail, worden verzonden.

Daarnaast is het wetsvoorstel van invloed op de handhaving. In mindere mate kan ook sprake zijn van handhavingseffecten bij de Wwft-toezichthouders. Aan de Wwft-instellingen onder hun toezicht zal immers onder ander een verplichting tot terugmelden worden opgelegd. Toezien op het in voldoende mate invulling geven aan die verplichting, zal onderdeel zijn van het toezicht door deze toezichthouders.

§ 8. Regeldrukkosten en financiële gevolgen

In deze paragraaf komen de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel alsmede de regeldrukkosten aan de orde.

§ 8.1 Regeldrukkosten

In deze paragraaf komen de regeldrukkosten aan de orde.³⁴ Onder regeldrukkosten worden verstaan alle investeringen en inspanningen (uitgedrukt in euro's) die burgers, bedrijven of professionals moeten doen of verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, waaronder

³⁴ Zie ook *Handboek Meting Regeldrukkosten*, Den Haag 2017 (<https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/>).

toezicht gerelateerde verplichtingen op basis van regelgeving. Deze kosten worden hier verdeeld in eenmalige en structurele kosten.

Met dit wetsvoorstel wordt artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd, waarmee onder ander nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan trustees van trusts en soortgelijke juridische constructies. Zij worden verplicht om bepaalde informatie over de trusts of soortgelijke juridische constructies waarin zij tot trustees (of tot degenen die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie hebben als trustees in een trust) benoemd zijn, te registreren. Daarbij moeten zij ook informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van die trusts en soortgelijke juridische constructies registreren. Ook geldt dat zij ervoor moeten zorgen dat eenmaal geregistreerde informatie toereikend, accuraat en actueel blijft. Hiermee houdt verband dat zij dienen te acteren op terugmeldingen. Voorgaande verplichtingen leiden tot regeldruk-kosten.

Op basis van informatie van de Belastingdienst³⁵ en DNB is de schatting dat straks over maximaal 15.000 trusts en soortgelijke constructies en hun uiteindelijk belanghebbenden informatie ter registratie moeten worden doorgegeven aan de Kamer van Koophandel. Daarnaast worden Wwft-instellingen verplicht terugmeldingen te doen. Voor genoemde personen en instellingen leidt dit wetsvoorstel tot kennisnamekosten en eenmalige kosten. Met kennisnamekosten worden bedoeld de kosten die men maakt voor het verkrijgen van kennis over dit wetsvoorstel. Met eenmalige regeldrukkosten wordt bedoeld op de kosten die eenmalig moeten worden gemaakt om aanpassingen te (laten) doen als gevolg van dit wetsvoorstel.

Trustees worden verplicht bepaalde informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan te registreren. Omdat dit basisinformatie betreft, wordt deze informatie geacht grotendeels reeds aanwezig te zijn bij trustees of personen die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie bekleden als een trustee in een trust.

Registratie is in principe eenmalig, tenzij zich een wijziging in de reeds geregistreerd informatie voordoet. Registratie zal dienen plaats te vinden op een manier die voor trustees zo min mogelijk belastend en zo efficiënt mogelijk is, bijvoorbeeld door gebruikmaking van standaardformulieren. Het is thans onduidelijk of en in hoeverre trustees voor de nakoming van de verplichtingen die dit wetsvoorstel aan hen opleggen, een deskundig bedrijf of professional zullen inschakelen. Een trustee zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen een juridische professional in te schakelen. Anderzijds zouden trustees ook burgers kunnen zijn die zelf zorgdragen voor de nakoming van de verplichtingen.

Hieronder worden de eenmalige regeldrukkosten, inclusief de kennisnamekosten, derhalve tweemaal weergegeven: eenmaal voor het scenario waarin een trustee een deskundige inschakelt en eenmaal voor gevallen waarin trustees die burgers zijn zelf zorgdragen voor de nakoming van de verplichtingen die dit wetsvoorstel aan hen oplegt.

Voor gevallen waarin de nakoming van de verplichtingen die dit wetsvoorstel aan trustees oplegt door deskundigen wordt verzorgd, wordt in onderstaande berekening uitgegaan van een gemiddeld uurtarief van € 46,50,-, hetgeen een gemiddelde is van het standaarduurtarief van een administratief medewerker (€ 39,-) en het standaarduurtarief van een hoogopgeleide medewerker (€ 54,-). Ingeschat wordt dat registratie door een professional gemiddeld zo'n zes uur per trust of soortgelijke juridische constructie in beslag neemt, inclusief:

³⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Kennisnamekosten;
- Verkrijgen van gegevens;
- Invullen van formulieren;
- Uitvoeren van berekeningen;
- Controleren van gegevens en input;
- Corrigeren van fouten;
- Verwerken van gegevens;
- Versturen van data;
- Interne en externe vergaderingen; en
- Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten.

De registratie van een trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan door een deskundige bedraagt zodoende naar schatting gemiddeld € 279,-. Het is mogelijk dat een eenmaal geregistreerd gegeven naderhand gewijzigd moet worden, bijvoorbeeld omdat een uiteindelijk belanghebbende verhuisd is of als gevolg van een terugmelding. De hoogte van die kosten is moeilijk te schatten omdat deze mede afhankelijk zullen zijn van de aard van de wijziging of terugmelding. De inschatting is dat een trustee gemiddeld een half uur nodig heeft voor de afhandeling van een terugmelding; voor het aanpassen van een gegeven zal minder tijd nodig zijn. Uitgaande van een half uur zullen de additionele eenmalige kosten uitkomen op € 23,50 indien de trustee een deskundige inschakelt. Zodoende komen de totale eenmalige kosten uit op gemiddeld € 302,50.

Voor gevallen waarin de nakoming van de verplichtingen die dit wetsvoorstel aan trustees oplegt door burgers wordt verzorgd, wordt in onderstaande berekening uitgegaan van een standaarduurtarief van € 15,-. De schatting is dat registratie door een burger gemiddeld ruim een uur per trust of soortgelijke juridische constructie in beslag neemt, inclusief:

- Kennisnamekosten;
- Eventueel verkrijgen van deskundig advies;
- Verzamelen en bewerken van informatie;
- Verwerken van gegevens en data;
- Invullen van formulieren;
- Eventuele correspondentie;
- Verzending of afgeven van informatie;
- Kopiëren, archiveren en opslaan van documenten;
- Indienen van nadere informatie ter beantwoording van eventuele vragen.

De registratie van een trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan door een burger bedraagt zodoende naar schatting gemiddeld ruim € 15,-. Het is mogelijk dat een eenmaal geregistreerd gegeven naderhand gewijzigd moet worden, bijvoorbeeld omdat een uiteindelijk belanghebbende verhuisd is of als gevolg van een terugmelding. De hoogte van die kosten is moeilijk te schatten omdat deze mede afhankelijk zullen zijn van de aard van de wijziging of terugmelding. De inschatting is dat een trustee gemiddeld een half uur nodig heeft voor de afhandeling van een terugmelding; voor het aanpassen van een gegeven zal minder tijd nodig zijn. Uitgaande van een half uur zullen de additionele eenmalige kosten uitkomen op € 7,50 in geval de trustee de werkzaamheden zelf verricht. Zodoende komen de totale eenmalige kosten uit op gemiddeld € 22,50.

Per trust of soortgelijke juridische constructie zullen de eenmalige kosten dus uitkomen tussen € 22,50 en € 302,50, afhankelijk van de vraag of de trustee de werkzaamheden zelf verricht of daar een deskundige voor inschakelt. Gemiddeld komt dat uit op € 162,50. Hiermee komt de totale regeldruk uit op € 162,50 * naar schatting maximaal 15.000 trusts en soortgelijke juridische constructies = € 2.437.500,-.

Bovenstaande berekeningen zijn schattingen. De daadwerkelijke kosten zullen in de praktijk mede afhangen van factoren als de complexiteit van de opgezette trust of soortgelijke juridische constructie, het aantal uiteindelijk belanghebbenden, het aantal alsmede de aard van de terugmeldingen en wijzigingen en van de ervaring van de trustee.

Wwft-instellingen krijgen een terugmeldplicht. Ook hier zal voor de wijze van doorgeven naar de minst belastende en meest efficiënte variant worden gezocht, om zodoende de kosten die gemoeid zijn met de terugmeldplicht zo laag mogelijk te kunnen houden. Voor de kosten van terugmelden door Wwft-instellingen wordt aansluiting gezocht bij het hierboven vermelde (interne) uurtarief van 39 euro voor administratief personeel. De tijd die is gemoeid met het doorgeven van informatie wordt geschat op maximaal een half uur.

§ 8.2 Financiële gevolgen voor de rijksoverheid

De kosten voor de rijksoverheid zullen bestaan uit de (eenmalige) kosten voor het realiseren van het register en de jaarlijkse kosten van beheer en exploitatie door de Kamer van Koophandel en de handhaving door het BEH.

De realisatie van het register zal zoveel mogelijk tot stand komen door hergebruik van bestaande, al dan niet in te kopen, software. Een dergelijke aanpak is aanzienlijk minder arbeidsintensief dan het bouwen van een maatwerkvoorziening, en wordt derhalve ingeschat als doelmatiger en efficiënter. Een belangrijk aspect hierbij is wel dat de kosten afhankelijk zullen zijn van de mate van (her)bruikbaarheid van bestaande software. Gelet hierop zijn de kosten voor de realisatie van het register geschat binnen bandbreedtes, rekening houdende met onzekerheidsmarges. Hierbij wordt naar huidige inzichten uitgegaan van een bedrag van 3,5 miljoen euro. Naarmate het project vordert zullen deze kosten nader worden gespecificeerd, een concreter beeld kan evenwel niet worden afgewacht in het licht van de reeds verstreken implementatiedeadline van 10 maart 2020. Het voorgaande geldt eveneens voor de kosten van beheer en exploitatie van het register, waarbij naar huidige inzichten uitgegaan wordt van een bedrag van 4,6 miljoen euro.

De rijksoverheid dient tevens de kosten voor de handhaving van de UBO-verplichtingen te dragen. Overtreding van de verplichting tot het tijdig inschrijven van juiste en volledige UBO-informatie in het register kan met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd. Het BEH zal worden belast met de handhaving van de verplichting tot het tijdig en correct opgeven van UBO-informatie van trusts en soortgelijke juridische constructies. De kosten voor het BEH om deze verplichting bestuursrechtelijk te kunnen handhaven, zijn geraamd op ongeveer 1,55 miljoen euro in 2021, 0,5 miljoen euro in 2022 en daarna 1,26 miljoen euro structureel per jaar. Dekking wordt hiervoor gevonden binnen de begrotingen van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De kosten van strafrechtelijke handhaving van de verplichtingen door het Openbaar Ministerie zijn op dit moment nog niet in te schatten. Het BEH zal naar verwachting de meeste normovertredingen bestuursrechtelijk kunnen afdoen. Hoeveel normschendingen in aanmerking zullen komen voor strafrechtelijke handhaving, is thans niet met zekerheid te zeggen.

De Wwft-toezichthouders zullen toezicht gaan houden op de terugmeldplicht door Wwft-instellingen. Op dit moment is nog niet goed in te schatten wat de omvang en daarmee de financiële gevolgen voor de

Wwft-toezichthouders zal zijn. In beginsel wordt ervan uit gegaan dat dit toezicht binnen het bestaande toezicht op de Wwft-instellingen opgevangen kan worden.

§ 9. Consultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel alsmede een voorontwerp van deze memorie van toelichting zijn openbaar geconsulteerd. De consultatietermijn bedroeg vier weken; van 17 april 2020 tot en met 15 mei 2020. Er is reactie gevraagd op alle onderdelen van het voorontwerp van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting; er zijn geen specifieke vragen voorgelegd. Naar aanleiding van de consultatie zijn in totaal 20 reacties ontvangen, waarvan twee niet-openbare reacties. De openbare reacties zijn te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/ubotrust/> reacties. Op die website is ook het consultatieverslag gepubliceerd.

§ 9.1. Beleggingsinstellingen en icbe's in vorm van fondsen voor gemene rekening

Het voorontwerp bevat in artikel 2, derde lid een omschrijving van wat wordt verstaan onder een soortgelijke juridische constructie dat wil zeggen een Nederlandse juridische constructie met een soortgelijke structuur of functies als een trust. Het gaat om een bij overeenkomst of samenstel van overeenkomsten tot stand gebracht fonds zonder rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een onderneming of rechtspersoon als bedoeld in de *Handelsregisterwet 2007*, waarin de deelnemers vermogen bijeenbrengen dat voor gezamenlijke rekening wordt belegd of anderszins wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbenden van dat fonds.

In het voorontwerp van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat hieronder in ieder geval open en besloten fondsen voor gemene rekening vallen. Daarover is in een aantal van de ontvangen reacties aangegeven dat ook beleggingsinstellingen en instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe) in de vorm van een fonds voor gemene rekening hieronder vallen. Zij geven aan dat dit onwenselijk is omdat hiermee een verschil ontstaat tussen beleggingsinstellingen en icbe's die zijn opgezet als een rechtspersoon en beleggingsinstellingen en icbe's die geen rechtspersoonlijkheid hebben. Met de inwerkingtreding van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* worden echter ook rechtspersonen verplicht informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden te registreren. Zodoende zullen zowel beleggingsinstellingen en icbe's die zijn opgezet als fonds voor gemene rekening als beleggingsinstellingen en icbe's die zijn opgezet als rechtspersoon, hun uiteindelijk belanghebbenden moeten registreren in een centraal register.

Uit artikel 2 volgt dat de soortgelijke juridische constructies die zijn opgenomen in de geconsolideerde lijst, bedoeld in artikel 31, tiende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn, ook worden aangemerkt als soortgelijke juridische constructies. Ten aanzien van de verwijzing naar deze lijst wordt in de consultatiereacties om verduidelijking gevraagd. Alle EU-lidstaten zijn op grond van genoemde richtlijn verplicht aan te geven welke trusts zijn kennen alsmede welke door hun recht beheerste juridische constructies zij kennen die een soortgelijke structuur of functie hebben als een trust. Op grond daarvan is de geconsolideerde lijst van de Europese Commissie tot stand gekomen. Omdat het kan voorkomen dat een in deze lijst opgenomen soortgelijke juridische constructie is opgericht naar het recht van een andere lidstaat doch niet in het register van een andere lidstaat is opgenomen, onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt,

wordt in artikel 2 ook naar de in de geconsolideerde ijs opgenomen soortgelijke juridische constructies verwezen.

§ 9.2. Ondergrens economisch belang

Een uiteindelijk belanghebbende is altijd een natuurlijk persoon. De omvang van het economisch belang dat een uiteindelijk belanghebbende houdt in de trust of soortgelijke juridische constructie behoort tot de informatie die over een uiteindelijk belanghebbende dient te worden geregistreerd. In een aantal consultatiereacties is opgemerkt dat hierbij geen ondergrens wordt gehanteerd waardoor volgens deze respondenten buitengewoon veel uiteindelijk belanghebbenden zouden moeten worden geregistreerd en bijna dagelijks wijzigingen doorgegeven zouden moeten worden. In die reacties wordt daarbij een vergelijking gemaakt met de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* waaruit volgt dat er bij een economisch belang van minder dan 25% in beginsel niet geregistreerd wordt.

In het ontwerp-wetsvoorstel wordt geen minimum economisch belang genoemd. Ter bevordering van de uitvoerbaarheid is in artikel 10a van de Wwft voorzien in een delegatiegrondslag, om in het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* nader te bepalen welke categorieën natuurlijke personen in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in het eerste lid van artikel 10a van de Wwft. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de registratieplicht wordt bezien of dit beperkt kan worden voor gevallen waarin, naast afdoende wettelijke toezicht, sprake is van buitengewoon grote aantallen uiteindelijk belanghebbenden.

Bij economisch belang gaat het in sommige gevallen, zoals in één van de consultatiereacties terecht wordt opgemerkt, om een verwachting. Bij algemene maatregel van bestuur zal verder ook meer duidelijkheid worden geboden over het type documenten waarvan trustee's afschriften dienen te verstrekken om de omvang van het economisch belang aan te tonen. Behoudens afscherming, zal de omvang van het economische belang (net als de aard van het economische belang) voor eenieder toegankelijk zijn; de afschriften echter alleen voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

Ten aanzien van de uiteindelijk belanghebbenden die geen begunstigden zijn of anderszins geen uiteindelijke zeggenschap uitoefenen over een trust of soortgelijke juridische constructie, zoals trustee's³⁶ en instellers, is in de consultatiereacties de vraag gesteld hoe de aard en omvang van hun economisch belang worden geregistreerd. Het is immers goed mogelijk dat zij geen economisch belang of uiteindelijke zeggenschap hebben in de juridische constructie. Waar er in dergelijke gevallen geen sprake is van een economisch belang, kan deze uiteraard ook niet geregistreerd worden. Wel kan worden aangegeven dat men enkel vanwege de hoedanigheid van bijvoorbeeld trustee wordt aangemerkt als «uiteindelijk belanghebbende».

In gevallen waarin er bij uiteindelijk belanghebbenden wel sprake is van een economisch belang maar de exacte omvang van dit economisch belang nog onduidelijk of onzeker is, zal de trustee per geval moeten bezien of er voldoende informatie voorhanden is om te kunnen aangeven binnen welke klasse het economisch belang valt. Als dat naar de aard van het belang niet mogelijk is, dan is het gegeven dat het economisch belang

³⁶ In het geval van een soortgelijke juridische constructie: degene die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie heeft als een trustee in een trust. Zie artikel 2 van het ontwerp-wetsvoorstel.

niet nader bepaald kan worden, afdoende. Zodra de trustee informatie voorhanden krijgt waarmee het economisch belang nader bepaald kan worden, dient hij conform artikel 12 over te gaan tot actualisering van de informatie.

Het artikelsgewijze en/of het algemene deel van deze memorie van toelichting is naar aanleiding van de consultatiereacties op bovenstaande punten aangevuld.

§ 9.3. Openbaarheid

De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn biedt lidstaten de optie om het register openbaar te maken. Uit artikel 7 van het ontwerp-wetsvoorstel volgt dat het register een openbaar register zal zijn, hetgeen inhoudt dat een deel van de informatie die in het register wordt opgenomen voor eenieder kenbaar zal zijn. In een aantal consultatiereacties wordt gevraagd waarom voor gebruikmaking van deze lidstaattoptie is gekozen en niet voor een gesloten register waarbij ieder verzoek tot toegang beoordeeld moet worden op aanwezigheid van legitiem belang. Uiteraard wordt met openbaarheid beoogd de transparantie rondom juridische constructies te vergroten zodat gebruikmaking van dergelijke constructies voor witwassen en/of terrorismefinanciering wordt voorkomen. Het register maakt het voor eenieder kenbaar wie er achter een bepaalde juridische constructie schuilgaat zodat men beter geïnformeerd kan besluiten wel of niet zaken te doen met de betreffende juridische constructie. Ook maakt openbaarheid van het register onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk, onder andere door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt het bij aan het vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel. Omdat de *Implementatiewet registratie uiteindelijke belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* een gelijk doel kent, is bovendien getracht zoveel mogelijk bij dat register aan te sluiten, ook voor wat betreft de mate van openbaarheid. Gebruikmaking van deze lidstaattoptie heeft tegelijkertijd wel tot gevolg dat ook gebruik is gemaakt van een aantal lidstaattopties dat ertoe dient de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden te beschermen. Zo wordt gebruikgemaakt van de lidstaattoptie die het mogelijk maakt om bepaalde openbare informatie (onder andere naam en andere persoonsgegevens) over uiteindelijk belanghebbenden af te schermen zodat die informatie niet voor eenieder raadpleegbaar is via het register, en van de lidstaattoptie waardoor voor toegang tot het register vooraf registratie en betaling vereist zijn. Daarnaast kunnen uiteindelijk belanghebbenden inzicht krijgen in het aantal keren dat hun informatie uit het register is opgevraagd en worden zij van aanpassingen in het register op de hoogte gehouden. Bovendien zal niet alle in artikel 5 van het ontwerp-wetsvoorstel genoemde informatie openbaar worden; een deel van de informatie zal enkel toegankelijk zijn voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

In een consultatiereactie is opgemerkt dat banken eveneens toegang zouden moeten krijgen tot de niet-openbare informatie. Hoewel dit vanuit het oogpunt van banken als poortwachters een begrijpelijk standpunt is, prevaleert hier de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden. Tot deze niet-openbare informatie behoren namelijk zeer privacygevoelige gegevens zoals BSN, geboortedata en woonadressen van uiteindelijk belanghebbenden. Daarom zal deze informatie enkel toegankelijk zijn voor een beperkte groep autoriteiten, te weten de FIU-Nederland en aangevoegde bevoegde autoriteiten. Hierbij speelt ook een rol dat banken (evenals andere meldingsplichtige instellingen) hun cliëntenonderzoek moeten uitvoeren met behulp van een risico-gebaseerde aanpak en zich daarbij niet mogen verlaten op de informatie die in het register is

opgenomen. Wel zullen banken toegang krijgen tot de openbare informatie die op verzoek van de uiteindelijke belanghebbende is afgeschermd op grond van artikel 10 van het ontwerp-wetsvoorstel.

De bevoegde autoriteiten die op grond van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp-wetsvoorstel toegang krijgen tot de niet-openbare informatie betreffen dezelfde bevoegde autoriteiten die ook toegang krijgen tot het niet-openbare deel van het register dat op grond van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* tot stand is gebracht. Dit zal worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur waarvoor in onderhavige wetsvoorstel een grondslag wordt gecreëerd. Overigens zal ook wat betreft de identificatiemiddelen voor toegang tot het register worden aangesloten bij het register aangaande uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten.

Uit artikel 15 van het ontwerp-wetsvoorstel volgt dat enkel de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid krijgen informatie uit het register te laten rangschikken op naam van natuurlijke personen. Hiermee kunnen zij snel die informatie uit het register halen die zij nodig hebben, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek. Voor anderen zal het niet mogelijk zijn om aan de hand van enkel de naam van een natuurlijk persoon informatie over die persoon uit het register te halen. In de consultatie is gewezen op het risico dat commerciële partijen informatie uit het register gaan ontginnen om deze informatie vervolgens zelf tegen betaling vrij doorzoekbaar op naam aan te bieden. Dat risico wordt onder meer gemitigeerd doordat er enkel op basis van zogeheten één-op-één-bevragingen informatie uit het register kan worden opgevraagd. Bovendien dient men zich vooraf online te registreren en een vergoeding te betalen om toegang te krijgen tot (het openbare deel van) het register.

In een klein aantal van de consultatiereactie is gevraagd hoe om te gaan met het opnemen in het register van uiteindelijk belanghebbenden die de begunstigden van de trust of soortgelijke juridische constructie zijn maar dit nog niet weten. De uiteindelijk belanghebbenden moeten worden geregistreerd, ook wanneer zij er nog geen weet van hebben dat zij uiteindelijk belanghebbenden zijn. Of bij die registratie hun naam en andere persoonsgegevens openbaar worden, zal onder meer afhangen van de vraag in hoeverre de afzonderlijke personen die de begunstigden zijn kunnen worden bepaald en van de vraag of zij verzoeken om afscherming. Wat betreft de openbaarheid verschilt de positie van uiteindelijk belanghebbenden die weten dat zij begunstigden zijn derhalve niet van uiteindelijk belanghebbenden die dat nog niet weten. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

§ 9.4. Reikwijdte

Artikel 3 van het ontwerp-wetsvoorstel bepaalt dat dit wetsvoorstel van toepassing is op trusts en soortgelijke juridische constructies waarvan de trustees in Nederland woonachtig of gevestigd zijn dan wel buiten de Europese Unie woonachtig of gevestigd zijn maar namens de trust in Nederland een zakelijke relatie³⁷ aangaat of onroerend goed³⁸ verwerven. De trustee heeft als beheerder van de trust of soortgelijke juridische constructie een centrale rol. Dit strookt met de taken van een beheerder, en bovendien dient deze persoon vanuit diens functie van beheerder te beschikken over informatie van de andere uiteindelijk belanghebbenden.

³⁷ Als bedoeld in artikel 1 van de Wwft.

³⁸ In de zin van artikel 3:3 lid 1 BW.

Aldus zijn trustees verantwoordelijk voor de tijdige, correcte en volledige registratie in het register.

Ten aanzien van het in artikel 3, eerste lid, onder b opgenomen criterium is in de consultatie gevraagd of onder het in Nederland aangaan van een zakelijke relatie of het verwerven van onroerend goed in Nederland ook valt de situatie dat een rechterpersoon waarin een (niet reeds op andere gronden geregistreerde) trust enig aandeelhouder is een onroerend goed verwerft in Nederland. Het gaat er bij artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp-wetsvoorstel om dat de zakelijke relatie of het onroerend goed in Nederland wordt aangegaan of verworven namens de trust of soortgelijke juridische constructie (*«in name of the trust or similar legal arrangement»*). Indien de verwerving niet namens de trust plaatsvindt (en er ook op andere grond geen registratieverplichting bestaat), dan is dit wetsvoorstel niet van toepassing. Het voorgaande is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 duidelijker tot uitdrukking gebracht.

Ook is in de consultatiefase gevraagd of een verhuizing van de trustee van invloed kan zijn op de registratieplicht. Voor het Nederlandse register geldt dat bezien moet worden of voldaan wordt aan de in artikel 3, eerste lid genoemde criteria a of b. Indien aan één van deze criteria wordt voldaan, is dit wetsvoorstel (en dus ook de daarin opgenomen registratieplicht) van toepassing. Hierop bestaat één uitzondering: de situatie waarin al sprake is van registratie in een andere EU-lidstaat.

Daarnaast is in reactie op de openbare consultatie gevraagd of er sprake is van een maas in de wet omdat er gevallen denkbaar zijn waarop dit wetsvoorstel op grond van artikel 3 niet van toepassing is. Strikt genomen is het mogelijk een juridische constructie op te zetten, waarbij aan geen van de in artikel 3 genoemde criteria wordt voldaan. Dat is geen maas in de wet; beoogd wordt die juridische constructies onder het bereik van de implementatiewet te laten vallen die in verband staan met (activiteiten in) Nederland. Dat verband kan bestaan uit vestiging van de trustee in Nederland of doordat namens de juridische constructie een zakelijke relatie wordt aangegaan in Nederland (bijvoorbeeld het openen van een bankrekening openen) dan wel onroerend goed wordt verworven.

§ 9.5. Registratie

De registratieplicht rust op grond van artikel 11 op de trustee. In de consultatiefase is gevraagd of registratie zowel langs elektronische weg als fysiek kan plaatsvinden en of voor de deponering de regels die hieromtrent voor het handelsregister gelden van overeenkomstige toepassing zullen worden verklaard. Zoals uit het eerste lid van artikel 7 duidelijk wordt, is het register een online register. In lijn daarmee zal ook de registratie enkel op langs elektronische weg plaatsvinden; er zal dan ook geen sprake zijn van een fysieke balie waar registraties kunnen plaatsvinden. Een fysiek loket ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van trustees en het verkrijgen van bijbehorende toegang tot het register, behoort wel tot de mogelijkheden. Gezien de centrale rol die trustees hebben, is het immers van belang dat de identiteit van de trustee met voldoende betrouwbaarheid wordt vastgesteld zodat deze bijzondere toegang krijgt tot het register waarmee hij of zij de vereiste registratie kan verzorgen.

Regels over deponeringen die gelden ten aanzien van het handelsregister, worden niet van overeenkomstige toepassing verklaard op onderhavig register. Zoals al uit de geconsulteerde ontwerpversie van de memorie van toelichting volgde, maakt onderhavig register geen onderdeel uit van het handelsregister. Het betreft een separaat register, niet zijnde een

basisregistratie, waarin geen authentieke gegevens zullen worden opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de in het register opgenomen informatie berust op grond van artikel 12 bij de trustees.

§ 9.6. Afscherming

De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn biedt in artikel 31, lid 7 bis een lidstaattoptie waarmee lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot alle of tot een gedeelte van de in het register opgenomen informatie over een uiteindelijk belanghebbende, indien die uiteindelijk belanghebbende door toegang tot die informatie wordt blootgesteld aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk belanghebbende minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. In aansluiting op de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, wordt gebruikgemaakt van deze lidstaattoptie. Hiermee wordt het voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies mogelijk om de informatie over hen die voor eenieder toegankelijk is, af te schermen. Enkel de aard en omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang worden niet afgeschermd.

In de consultatiereacties is onder meer gevraagd waarom bij minderjarigheid of anderszins handelingsonbekwaamheid van een uiteindelijk belanghebbende niet automatisch tot afscherming wordt overgegaan zonder dat daar eerst een beroep op moet worden gedaan, waarbij wordt aangegeven dat dit vrij eenvoudig te realiseren zou zijn via een vinkje in het online registratiesysteem. Er wordt niet automatisch voorzien in afscherming omdat de richtlijn voorschrijft dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kan worden voorzien in afscherming. In de praktijk zal afscherming veelal bij de eerste inschrijving plaatsvinden waarbij het online registratiesysteem zal helpen dit zo eenvoudig als mogelijk te maken: wanneer de registratieplicht ontstaat, zal de trustee overgaan tot registratie en als hij of zij daarbij te maken krijgt met een uiteindelijk belanghebbende die minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is dan kan direct (door middel van het aanvinken van die optie in het online registratiesysteem) een elektronisch verzoek tot afscherming worden gedaan. Er zal dan direct worden overgegaan tot afscherming van de betreffende gegevens en pas daarna zal worden gezien of het verzoek terecht is gedaan. Wanneer iemand na de aanvankelijke registratie handelingsonbekwaam wordt, zal het verzoek tot afscherming uiteraard pas daarna kunnen worden gedaan.

§ 9.7. Terugmelding

In meerdere reacties zijn vragen gesteld over artikel 17 aangaande terugmeldingen. Deze vragen zagen in het bijzonder op de procedure. Daarom is deze procedure nader uiteen worden gezet in de artikelsgewijze toelichting op artikel 17. De procedure ziet er in grote lijnen als volgt uit.

Wanneer Wwft-instellingen, zoals banken en notarissen, en, tenzij dit de uitoefening van de wettelijke taak of bevoegdheid van de betreffende autoriteit onnodig zou doorkruisen, bevoegde autoriteiten, zoals Wwft-toezichthouders, het register raadplegen en bemerken dat er sprake is van een discrepantie tussen een gegeven omtrent een uiteindelijk belanghebbende dat zij verstrekt hebben gekregen uit het register en de informatie waarover zij uit anderen hoofde beschikken, dan dienen zij via het register een terugmelding te doen. Daarbij geven zij aan waarop de

terugmelding ziet, waarom de terugmelding wordt gedaan (motivering) en kunnen zij relevante documenten uploaden. Deze verplichting ziet op hetgeen in het Nederlandse register staat; de technische voorziening hiertoe, de zogeheten terugmeldvoorziening, wordt voor het Nederlandse register gebouwd.

Wanneer een terugmelding is gedaan, plaatst de Kamer van Koophandel onverwijld een aantekening in het register waaruit volgt dat er een terugmelding is gedaan. Deze aantekening is voor eenieder zichtbaar en duidt enkel aan dat er een terugmelding is gedaan. De aantekening betekent niet zonder meer dat deze terugmelding legitiem is en/of zal leiden tot aanpassing van de in het register opgenomen informatie. De aantekening zal niet luiden «in onderzoek» omdat het, gezien de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de trustee, de trustee is die dient te onderzoeken of de gegevens ten aanzien waarvan een terugmelding is gedaan aanleiding geven tot wijziging van die gegevens.

Het BEH en alle uiteindelijk belanghebbenden ontvangen een kennisgeving waaruit volgt dat er een terugmelding is gedaan. De trustee ontvangt, gezien zijn verantwoordelijkheden en verplichtingen, een gedetailleerdere kennisgeving dan de overige uiteindelijk belanghebbenden. Het BEH ontvangt eveneens een gedetailleerde kennisgeving. Omdat het BEH belast is met de handhaving dient zij inzicht te krijgen in zowel de terugmelding, waaronder motivering en onderbouwende documentatie, de Wwft-instelling of bevoegde autoriteit die de terugmelding heeft gedaan, als de uiteindelijke afhandeling van de terugmelding door de trustee. Ook krijgt het BEH inzicht in de historie zodat zij bijvoorbeeld kan zien hoe een gegeven uiteindelijk is gewijzigd.

De trustee dient te handelen op de kennisgeving. Deze dient na te gaan of de terugmelding aanleiding geeft de betreffende gegevens te wijzigen. Trustees krijgen bijzondere toegang tot het register om de afhandeling van de terugmelding te kunnen verrichten, dat wil zeggen de betreffende gegevens wijzigen of aangeven dat er geen aanleiding is tot wijziging van de betreffende gegevens.

Nadat de trustee conform zijn of haar verplichtingen de terugmelding heeft afgehandeld, ontvangen alle uiteindelijk belanghebbenden alsmede het BEH en de Wwft-instelling of bevoegde autoriteit die de terugmelding heeft gedaan een kennisgeving dat de terugmelding is afgehandeld en wordt de eerder bedoelde aantekening uit het register verwijderd. Zoals eerder opgemerkt, kan het BEH handhavend optreden indien de trustee niet, niet tijdig of onjuist handelt op de kennisgeving van een terugmelding.

De wettekst en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de consultatiereacties hieromtrent aangepast om het bovenstaande beter tot uitdrukking te brengen.

In verband met de terugmeldplicht voor Wwft-instellingen is in de consultatiefase overigens ook gevraagd om duidelijkheid te verschaffen over de verhouding tussen de terugmeldplicht en de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Die duidelijkheid wordt reeds verschaft door artikel 10c, derde lid van de Wwft. De in artikel 10c, eerste lid, van de Wwft opgenomen verplichting voor Wwft-instellingen om bij de Kamer van Koophandel een terugmelding te doen, geldt niet indien een Wwft-instelling op grond van artikel 16 van de Wwft een melding doet bij de FIU-Nederland van een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie.

§ 9.8. Overgangstermijn

Een aantal respondenten gaf aan de overgangstermijn te kort te vinden. Deze overgangstermijn is opgenomen in artikel 29 van het ontwerp-wetsvoorstel en houdt in dat de registratieplicht voor trustees pas drie maanden na inwerkingtreding van de wet gaat gelden. De respondenten geven aan drie maanden erg kort te vinden vergeleken met de overgangstermijn van achttien maanden die wordt gehanteerd bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*.

Wanneer deze vergeleken wordt met de overgangstermijn die bij genoemde wet wordt gehanteerd, dan lijkt de in artikel 29 opgenomen overgangstermijn kort. Echter, de verplichting om informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies te registreren in een centraal register was al opgenomen in de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn welke reeds in 2018 werd gepubliceerd. Bovendien geldt de achttienmaandentermijn uit de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*³⁹ en houdt deze ruime termijn verband met het groot aantal juridische entiteiten dat aan de in die wet opgenomen registratieverplichting moet voldoen (circa 1,6 miljoen juridische entiteiten) zodat die groep in tranches benaderd kan worden.⁴⁰ In dit wetsvoorstel zal het om een veel kleinere groep gaan, maximaal naar schatting 15.000 juridische constructies.

De registratieplicht geldt ook voor trusts en soortgelijke juridische constructies waarvan de trustees buiten de Europese Unie woonachtig of gevestigd is, op het moment van het ontstaan van de registratieplicht een zakelijke relatie of onroerend goed hebben in Nederland, en niet reeds zijn ingeschreven in het register van een andere lidstaat van de Europese Unie.

§ 10. Transponeringstabel

Artikel 31 van Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (*PbEU* L 156/43 van 19 juni 2018).

Onderdeel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 31, lid 1, eerste alinea	Artikelen 2 en 3 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Lidstaten worden geacht te bepalen welke juridische constructies die door hun recht beheerst worden, een soortgelijke structuur of soortgelijke functie hebben als trusts.	NL heeft open en besloten fondsen voor gemene rekening aangemerkt als soortgelijke juridische constructies. Zie hierover nader paragraaf 3.3.2 van deze memorie van toelichting en <i>PbEU</i> 2019/C 434/13.
Artikel 31, lid 1, tweede alinea	Artikel 3 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> , en artikelen 10b, derde lid, 3, en 10a, eerste lid, van de Wwft.	Nee.	

³⁹ De achttienmaandentermijn geldt niet voor juridische entiteiten die na de inwerkingtreding van die wet opgave doen van eerste inschrijving in het handelsregister. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 42.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 42.

Onderdeel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 31, lid 1, derde alinea	Art Artikelen 23 en 24 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> en artikel 1 onderdeel 2° en onder 4° van de <i>Wet op de economische delicten</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 2	Artikel 3, derde lid, Wwft.	Nee.	
Artikel 31, lid 3	Artikelen 7 en 18, eerste lid onderdeel a van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 3bis, eerste alinea	Artikelen 3 en 11 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 3bis, tweede alinea	Artikelen 3 en 11 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 3bis, derde alinea	Artikelen 3 en 11 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 4, eerste alinea	Artikel 7 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Ja, dit onderdeel somt de categorieën op die in ieder geval toegang dienen te hebben tot bepaalde informatie uit het register.	Iedereen wordt toegang gegeven tot de openbare informatie in het register.
Artikel 31, lid 4, tweede alinea	Artikelen 5, derde lid, onderdelen a en f en 7, eerste lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 4, derde alinea	Artikel 5, eerste lid en derde lid, onderdelen b, c, d en e, en vierde lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Ja, dit onderdeel betreft een lidstaattoptie.	Van deze lidstaattoptie wordt gebruikgemaakt.
Artikel 31, lid 4, vierde alinea	Artikel 7, tweede lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	
Artikel 31, lid 4bis	Artikelen 8 en 9, eerste lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Ja, dit onderdeel betreft een lidstaattoptie.	Van deze lidstaattoptie wordt gebruikgemaakt.
Artikel 31, lid 5	en Artikelen 12, 21 en 17 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> en artikel 10c, eerste lid, van de Wwft.	Nee.	
Artikel 31, lid 6	Artikel 3, vijftiende lid, van de Wwft.	Nee.	
Artikel 31, lid 7	Artikel 20 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee.	

Onderdeel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting
Artikel 31, lid 7bis, eerste alinea	Artikel 10 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Ja, dit onderdeel betreft een lidstaattoptie.	Van deze lidstaattoptie wordt gebruikgemaakt. Uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.
Artikel 31, lid 7bis, tweede alinea	Artikel 10, eerste lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee, niet indien gebruik wordt gemaakt van de lidstaattoptie uit artikel 31, lid 7bis, eerste alinea van de richtlijn.	Er wordt gebruikgemaakt van de lidstaattoptie uit artikel 31, lid 7bis, eerste alinea van de richtlijn.
Artikel 31, lid 7bis, derde alinea	Artikel 10, eerste lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Nee, niet indien gebruik wordt gemaakt van de lidstaattoptie uit artikel 31, lid 7bis, eerste alinea van de richtlijn.	Er wordt gebruikgemaakt van de lidstaattoptie uit artikel 31, lid 7bis, eerste alinea van de richtlijn.
Artikel 31, lid 9, eerste alinea	–	Nee.	Dit betreft een toekomstige verplichting die in een later stadium zal worden geïmplementeerd.
Artikel 31, lid 9, tweede alinea	–	Nee.	Dit betreft een toekomstige verplichting die in een later stadium zal worden geïmplementeerd.
Artikel 31, lid 9, derde alinea	–	Nee.	Dit betreft een toekomstige verplichting die in een later stadium zal worden geïmplementeerd. Voor het overige: zie artikelen 11, 12 en 20 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> en artikel 10c, eerste lid, van de Wwft.
Artikel 31, lid 9, vierde alinea	Artikel 6 van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> .	Ja.	De bewaartermijn wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.
Artikel 31, lid 10, eerste alinea	–	Nee.	Zie artikel 2, derde lid, van de <i>Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies</i> en PbEU 2019/C 434/13.
Artikel 31, lid 10, tweede alinea	–	Nee.	

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1 Definities

In artikel 1 wordt een aantal begrippen gedefinieerd. Allereerst wordt aangegeven dat in deze wet met de term «bevoegde autoriteiten» bedoeld worden de autoriteiten die op grond van artikel 7, tweede lid, van deze wet bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. In paragraaf 3.5.4 van deze memorie van toelichting wordt nader toegelicht welke autoriteiten dit zijn.

De Wwft bevat de wettelijke bepalingen over de FIU-Nederland evenals een definitiebepaling. In artikel 1 van dit implementatiewetsvoorstel wordt naar die definitie in de Wwft verwezen.

Ook voor de definitie van het begrip «zakelijke relatie» wordt verwezen naar de definitie van dit begrip zoals opgenomen in de Wwft.

Daar de Kamer van Koophandel het beheer van het register zal verzorgen, wordt in de definitie van het begrip «beheerder» verwezen naar de Kamer van Koophandel zoals die is gedefinieerd in artikel 2 van de *Wet op de Kamer van Koophandel*.

Zoals reeds in paragrafen 3.3.1 en 3.3.3 uiteengezet, wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de begrippen «trust» en «trustee» zoals gehanteerd in het *Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts*.⁴¹ Zie genoemde paragrafen voor een nadere toelichting op deze begrippen.

Voor een toelichting op het begrip «uiteindelijk belanghebbende» wordt verwezen naar paragraaf 3.3.4 van deze memorie van toelichting.

Artikel 2. Gelijktelling soortgelijke juridische constructie

Het derde lid van artikel 2 bevat een omschrijving van wat verstaan wordt onder een soortgelijke juridische constructie dat wil zeggen een Nederlandse juridische constructie met een soortgelijke structuur of functies als een trust.⁴² Het gaat om bij overeenkomst of samenstel van overeenkomsten tot stand gebrachte fondsen zonder rechtspersoonlijkheid, niet zijnde ondernemingen als bedoeld in de *Handelsregisterwet 2007*, waarin deelnemers vermogen bijeenbrengen dat voor gezamenlijke rekening wordt belegd of anderszins wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbenden van dat fonds. Belangrijke elementen hierin zijn:

- a. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid en de uitsluiting van ondernemingen in de zin van de *Handelsregisterwet 2007*. De uiteindelijk belanghebbenden van ondernemingen worden reeds opgenomen in het handelsregister op grond van de *Handelsregisterwet 2007 zoals gewijzigd door de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*;
- b. Het bijeenbrengen van vermogen door de deelnemers;
- c. Het vermogen wordt voor gezamenlijke rekening aangewend;
- d. Het vermogen wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbend(n).

Onder deze definitie vallen in ieder geval open en besloten fondsen voor gemene rekening. Of een bepaalde juridische constructie kan worden aangemerkt als een soortgelijke juridische constructie in de zin van deze wet hangt af van de materiele kenmerken van die constructie en niet van de naam die aan die constructie is gegeven.

Uit artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn volgt dat ook soortgelijke juridische constructies onder de werking van artikel 31 vallen. In artikel 2 van dit wetsvoorstel worden soortgelijke juridische constructies derhalve gelijkgesteld aan trusts, zodat waar in deze wet gesproken wordt van «trust» mede verstaan dient te worden een soortgelijke juridische constructie. En daar waar in deze wet gesproken wordt van «trustee» wordt daaronder op grond van het tweede lid mede verstaan degene die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie heeft als een trustee in een trust.

⁴¹ *Trb.* 1985, 141.

⁴² Ook andere EU-lidstaten hebben bij wet bepaald wat in hun rechtsstelsel onder een «soortgelijke juridische constructie» begrepen moet worden. Een geconsolideerde lijst van al deze soortgelijke juridische constructies is gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie: *PbEU* 2019/C 434/13.

Artikel 3. Reikwijdte

In dit artikel wordt vastgelegd op welke trusts en soortgelijke juridische constructies dit wetsvoorstel van toepassing is. Als de trustee in Nederland woont of in Nederland gevestigd is, dan is deze wet van toepassing op de trust(s) die hij beheert. Ook indien de trustee weliswaar niet in de Europese Unie woonachtig of gevestigd is maar wel namens de trust in Nederland een zakelijke relatie aangaat of onroerend goed verwerft, is deze wet van toepassing. Het gaat er daarbij om dat de zakelijke relatie of het onroerend goed in Nederland wordt aangegaan of verworven namens de trust of soortgelijke juridische constructie («*in name of the trust or similar legal arrangement*»).

Omdat iedere lidstaat van de Europese Unie op grond van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn een centraal register tot stand brengt waarin uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies worden opgenomen, kan het voorkomen dat een trust of soortgelijke juridische constructie reeds is geregistreerd in het register van een andere lidstaat. Om te voorkomen dat trustees zich in meerdere lidstaten dienen te registreren en gezien het feit dat de registers van de verschillende lidstaten op grond van artikel 31, negende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn per 10 maart 2021 gekoppeld worden, is dit wetsvoorstel niet van toepassing op trusts die reeds in het register van een andere EU-lidstaat zijn geregistreerd. Indien de trustee van een trust of soortgelijke juridische constructie die in een andere lidstaat is geregistreerd in Nederland een zakelijk relatie wenst aan te gaan, dan zal de Wwft-instelling een bewijs van registratie vragen.

Artikel 4. Het register

Dit artikel bepaalt dat er een register is waarin trusts en soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan worden geregistreerd. Elke EU-lidstaat dient op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn een dergelijk register te hebben waarmee beoogd wordt het gebruik van het financiële stelsel van de Europese Unie voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen. Ook wordt in artikel 4 de beheerder van het register aangewezen: de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel beheert reeds het handelsregister waarin onder meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten is opgenomen, en heeft uitgebreide expertise op het terrein van onder ander het beheer van registers. Onderhavig register maakt – anders dan het register dat ter implementatie van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn tot stand is gebracht – geen onderdeel uit van het handelsregister. Het betreft een separaat register, niet zijnde een basisregistratie, waarin geen authentieke gegevens zullen worden opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de in het register opgenomen informatie berust op grond van artikel 12 bij de trustee.

Artikel 5. Informatie in het register

In onderhavig artikel wordt uiteengezet welke informatie over een trust of soortgelijke juridische constructie en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan dient te worden geregistreerd in het register. Het gaat daarbij om bepaalde gegevens en bepaalde bescheiden waaruit die gegevens blijken of waaruit die gegevens zijn geverifieerd.

Informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie

Indien de trust of soortgelijke juridische constructie een naam heeft, dan moet deze naam ook worden geregistreerd. Daarnaast moet uit het register blijken of het om een trust of een soortgelijke juridische constructie gaat, en om wat voor een trust of soortgelijke juridische constructie. Trusts zijn er immers in vele verschillende varianten. Datzelfde geldt, zoals blijkt uit de door de Europese Commissie gepubliceerde geconsolideerde lijst,⁴³ voor soortgelijke juridische constructies. Ook dienen de datum en plaats waar de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gekomen te worden geregistreerd. Evenals het doel waarvoor de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht. Hierbij is van belang dat bij algemene maatregel van bestuur bepaalde categorieën van doelen kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld charitatief en familiair, zodat bij registratie van de trust of soortgelijke juridische constructie kan worden aangegeven voor welk type doel die trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht. Naast het registreren van de datum, de plaats en het doel van een trust of soortgelijke juridische constructie, dienen ook afschriften van documenten te worden geregistreerd waaruit die gegevens blijken. Het zal hierbij veelal gaan om een trustakte of overeenkomst. Genoemde gegevens zullen via het register voor eenieder toegankelijk zijn, maar de afschriften enkel voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

Informatie over de uiteindelijk belanghebbenden

In het register dient naast informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie, ook informatie over de uiteindelijk belanghebbenden daarvan te worden geregistreerd. De informatie die over de uiteindelijk belanghebbenden geregistreerd dient te worden, bestaat uit:

Identiteit en nationaliteit

In het register dienen over de uiteindelijk belanghebbende te worden opgenomen: de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit alsmede afschrift(en) van document(en) op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd. Hierbij zal het veelal gaan om een identiteitsbewijs of een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie. Deze gegevens worden via het register voor eenieder toegankelijk; de afschriften enkel voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

BSN

Indien dat aan de uiteindelijk belanghebbende is toegekend dan dient zijn of haar BSN te worden opgenomen in het register. Daarbij dienen ook te worden opgenomen afschrift(en) van document(en) op grond waarvan het BSN is geverifieerd. Ook hier zal het veelal gaan om een identiteitsbewijs. Het kan overigens voorkomen dat een persoon geen BSN heeft. Het BSN en de afschriften van documenten op grond waarvan het BSN is geverifieerd, worden via het register enkel toegankelijk voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

TIN

Indien dat aan de uiteindelijk belanghebbende is toegekend dan dient zijn of haar fiscaal identificatienummer (TIN) te worden opgenomen in het register. Daarbij dienen ook te worden opgenomen afschrift(en) van

⁴³ PbEU 2019/C 434/13.

document(en) op grond waarvan het TIN is geverifieerd. Het TIN en de afschriften worden via het register enkel toegankelijk voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten. Het TIN is belangrijk om de identiteit van de betrokken uiteindelijk belanghebbende te verifiëren en is voor de Belastingdienst essentieel voor effectieve uitwisseling van de informatie over de uiteindelijk belanghebbende met andere EU-lidstaten. Hiermee wordt bijgedragen aan de aanpak van grensoverschrijdende juridische constructies die bedoeld zijn om belastingverplichtingen te ontduiken of te ontwijken. Het kan overigens voorkomen dat een uiteindelijk belanghebbende geen TIN heeft, bijvoorbeeld omdat niet elk land TINs kent.

Nadere persoonsgegevens

Ook de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van uiteindelijk belanghebbenden dienen in het register te worden opgenomen. Deze informatie zal echter niet voor eenieder toegankelijk zijn maar enkel voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten. Hetzelfde geldt voor de afschrift(en) van document(en) op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd. Het zal hier veelal gaan om een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie. Het e-mailadres van uiteindelijk belanghebbenden is nodig om hen op de hoogte te houden van de stand van zaken rondom hun gegevens, bijvoorbeeld wanneer deze gewijzigd worden na een terugmelding. In die gevallen waarin de groep van begunstigen is opgegeven omdat de afzonderlijke personen die de begunstigen zijn van een trust niet kunnen worden bepaald, kan bij het registreren van het e-mailadres worden volstaan met het e-mailadres van een vertegenwoordiger van deze groep. Ook het e-mailadres van een uiteindelijk belanghebbende is enkel toegankelijk voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

Economische belang

De aard en de omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang alsmede afschriften van documenten waaruit die gegevens blijken, dienen ook in het register te worden opgenomen. Met «aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang» wordt informatie bedoeld waaruit blijkt waarom de betreffende persoon een uiteindelijk belanghebbende is. Men kan bijvoorbeeld de begunstigde van de trust of soortgelijke juridische constructie zijn of anderszins direct of indirect zeggenschap hebben over de trust of soortgelijke juridische constructie. Ten aanzien van de omvang van het economisch belang kunnen op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel f, bij algemene maatregel van bestuur verschillende klassen van economische belangen worden vastgesteld. Ook wordt bij algemene maatregel van bestuur meer duidelijkheid geboden over het type documenten waarvan men afschriften dient te verstrekken. Het is overigens goed mogelijk dat uit een bepaald document meerdere van de vereiste gegevens blijken of meerdere van de vereiste gegevens zijn geverifieerd. Hierbij kan gedacht worden aan een trustakte of een identiteitsbewijs. In dergelijke gevallen hoeft een afschrift van dat document niet meerdere keren te worden verstrekt; een verwijzing naar het eerdere verstrekte afschrift kan dan volstaan. De aard en de omvang van het economische belang zullen voor eenieder toegankelijk zijn; de afschriften echter alleen voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.

Er zijn uiteindelijk belanghebbenden die enkel vanwege een bepaalde hoedanigheid, zoals trustee of insteller, worden aangemerkt als «uiteindelijk belanghebbenden» en geen economisch belang of uiteindelijke

zeggenschap hebben in de trust of soortgelijke juridische constructie. In dergelijke gevallen waarin geen sprake is van economisch belang, kan een dergelijk belang uiteraard ook niet geregistreerd worden. Wel kan worden aangegeven dat men enkel vanwege de hoedanigheid van bijvoorbeeld trustee wordt aangemerkt als «uiteindelijk belanghebbende». Het registratiesysteem zal hierop zijn ingesteld. Zodoende hoeft in dergelijke gevallen enkel de grond voor aanwijzing als uiteindelijk belanghebbende te worden aangegeven en geen omvang van het belang.

In gevallen waarin er bij uiteindelijk belanghebbenden wel sprake is van een economisch belang maar de exacte omvang van dit economisch belang nog onduidelijk of onzeker is, zal de trustee per geval moeten bezien of er voldoende informatie voorhanden is om te kunnen aangeven binnen welke klasse het economisch belang valt. Als dat naar de aard van het belang niet mogelijk is, dan is het gegeven dat het economisch belang niet nader bepaald kan worden, afdoende. Het registratiesysteem zal hierop zijn ingesteld. Zodra de trustee informatie voorhanden krijgt waarmee het economisch belang nader bepaald kan worden, dient hij uiteraard conform artikel 12 over te gaan tot actualisering van de informatie.

Artikel 6. Bewaartermijn

De vierde anti-witwasrichtlijn schrijft voor dat de in het register opgenomen informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust of soortgelijke juridische constructie minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar nadat de gronden voor registratie van die informatie hebben opgehouden te bestaan, toegankelijk blijft via de nationale registers en via het systeem van gekoppelde registers. In artikel 6 is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur uitvoering zal worden gegeven aan deze bepaling. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld dat de in het register opgenomen informatie via het register toegankelijk dient te blijven tot tien jaar nadat de gronden voor de registratie van die informatie hebben opgehouden te bestaan.

Gelet op het doel van de vierde anti-witwasrichtlijn – het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel van de Europese Unie voor witwassen of terrorismefinanciering – is het van groot belang dat historische informatie over een uiteindelijk belanghebbende gedurende een zo lang mogelijke periode voorhanden is. Dit geldt in het bijzonder voor het werk van de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten. Onderzoeken naar witwassen, de daaraan ten grondslag liggende delicten, en het financieren van terrorisme zien op gebeurtenissen in het verleden. Historische informatie over uiteindelijk belanghebbenden en het relevante netwerk rondom een uiteindelijk belanghebbende spelen daarbij een belangrijke rol. Bekend is dat witwassen en terrorismefinanciering een hoge mate aan verhullende activiteiten met zich brengen. Het detecteren van dergelijke delicten en de betrokkenheid van verhullingsmethoden via juridische constructies door opsporingsdiensten kan ook plaatsvinden jaren nadat de constructies zijn opgehouden te bestaan. Daarnaast is witwassen een zogenaamd voortdurend delict. Dat brengt met zich mee dat het recht tot strafvervolgning ten aanzien van witwassen niet komt te vervallen nadat het van misdrijf afkomstige geld is verhuuld. Het recht tot strafvervolgning vervalt bij opzet- of gewoontewitwassen pas twaalf jaar nadat, bijvoorbeeld door het opsporingsonderzoek, een einde is gekomen aan het verborgen houden van het misdadig geld. Daarnaast geldt in de fiscale regelgeving in sommige situaties een lange navorderingstermijn. Zo is de navorderingstermijn wanneer er sprake is van

inkomsten of vermogen uit het buitenland twaalf jaar.⁴⁴ Het recht tot strafvervolgning vervalt pas twaalf jaar nadat, bijvoorbeeld door het opsporingsonderzoek, een einde is gekomen aan het verborgen houden van het misdadig geld.

Artikel 7. Toegang

Zoals in paragraaf 3.5.2 is uiteengezet, is ervoor gekozen een deel van de informatie in het register openbaar toegankelijk te maken. Dit komt in het eerste lid van artikel 7 tot uitdrukking. Voor een nadere toelichting op de openbaarheid van register wordt daarom verwezen naar genoemde paragraaf.

Door de openbaarheid van het register wordt voor eenieder kenbaar:

- de naam van en het type trust of soortgelijke juridische constructie;
- op welke datum en plaats alsmede voor welk doel de trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht;
- de naam, de geboortemaand, het geboortear, de woonstaat en de nationaliteit van iedere uiteindelijk belanghebbende van de trust of soortgelijke juridische constructie; alsmede
- de aard en de omvang van het door iedere uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang.

Uit het tweede lid van artikel 7 volgt dat de afschriften van de documenten waaruit deze gegevens blijken c.q. zijn geverifieerd niet voor eenieder toegankelijk worden doch enkel voor de FIU- Nederland en de bevoegde autoriteiten. Hetzelfde geldt met betrekking tot de volgende, niet-openbare aanvullende informatie over een uiteindelijk belanghebbende:

- het BSN alsmede afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het TIN alsmede afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres alsmede afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het e-mailadres;
- afschriften van documenten waaruit de datum, de plaats en het doel van de totstandkoming van de trust of soortgelijke juridische constructie blijken;
- afschriften van documenten op grond waarvan de naam, geboortemaand, geboortear, woonstaat en de nationaliteit van zijn geverifieerd;
- afschriften van documenten waaruit de aard en de omvang van het door de uiteindelijk belanghebbenden gehouden economische belang blijken.

Wat onder de in het tweede lid bedoelde «bevoegde autoriteiten» wordt begrepen, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald. In paragraaf 3.5.4 is toegelicht om welke beperkte groep autoriteiten het gaat.

Artikel 8. Persoonsgegevens verzoeker

Zoals reeds uit het algemeen deel van deze memorie van toelichting volgt, wordt bij de implementatie van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn zoveel als mogelijk aangesloten bij de implementatie van artikel 30 van diezelfde richtlijn welke implementatie heeft plaatsge-

⁴⁴ Artikel 16, vierde lid, *Algemene wet inzake rijksbelastingen*.

vonden in de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*. Tijdens de parlementaire behandeling van die wet is een amendement⁴⁵ aangenomen waarmee onder andere bewerkstelligd is dat degene die toegang wenst⁴⁶ tot het register waarin informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten is opgenomen, zich vooraf dient te registreren, en dat de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten inzage kunnen krijgen in wie de verzoekers zijn. Daartoe worden de persoonsgegevens van verzoekers bewaard.

In artikel 8 van dit wetsvoorstel wordt het voorgaande, in aansluiting op genoemde implementatie van artikel 31, ook geregeld voor onderhavig register. Daar dit register een online via het internet raadpleegbaar register zal zijn (zie ook artikel 7, eerste lid), zal ook de registratie van de verzoeker bij de beheerder online gebeuren. Dit wordt vastgelegd in het eerste lid van artikel 8. Op grond van artikel 8, tweede lid, zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de persoonsgegevens die van verzoekers worden verzameld, niet langer dan vijf jaar bewaard mogen worden.

Artikel 9. Vergoeding

De vierde anti-witwasrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om voor toegang tot het register de voorwaarde te stellen dat degene die toegang wenst zich online registreert en een vergoeding betaalt. Zoals in paragraaf 3.5.5 van deze memorie van toelichting reeds is toegelicht, wordt van deze lidstaattoptie gebruikgemaakt. De voorwaarde die de vierde anti-witwasrichtlijn hieraan verbindt, is dat de gevraagde vergoeding niet meer bedraagt dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register. De vergoeding en registratie zullen nader uitgewerkt worden in een algemene maatregel van bestuur. Voor zover de vergoeding onvoldoende is om de kosten voor het beheer van het register te dekken, dragen de opdrachtgevers, de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij aan die kosten.

Artikel 10. Afscherming

De vierde anti-witwasrichtlijn kent in artikel 31, lid 7 bis een lidstaattoptie waarmee lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot alle of tot een gedeelte van de in het register opgenomen informatie over een uiteindelijk belanghebbende, indien die uiteindelijk belanghebbende door toegang tot die informatie wordt blootgesteld aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk belanghebbende minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. In dit wetsvoorstel wordt, in aansluiting op de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, gebruikgemaakt van deze lidstaattoptie. Hiermee wordt het voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies mogelijk om (een deel van) de informatie over hen die voor eenieder toegankelijk is, af te screenen. Enkel de aard en omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden belang worden niet afgeschermd omdat deze informatie niet

⁴⁵ Kamerstukken II 2019/20 35 179, nr. 11.

⁴⁶ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier niet gaat om een aanvraag als bedoeld in de Awb. Degene die inzage wenst in het register krijgt die inzage ook nadat hij of zij zich online heeft geregistreerd en eventuele vergoeding heeft voldaan. Met de term «verzoek» wordt in artikel 8, tweede lid enkel bedoeld tot uitdrukking te brengen dat iemand laat blijken inzage te willen in de gegevens en bescheiden die in het register zijn opgenomen.

direct herleidbaar is tot een natuurlijke persoon. Afscherming kan enkel plaatsvinden op verzoek waarop de Minister van Financiën beslist. Voor een nadere toelichting op de redenen voor gebruikmaking van deze lidstaatoptie en op de voorgenomen uitwerking wordt verwezen naar paragraaf 3.5.3 van deze memorie van toelichting.

De afscherming geldt conform artikel 31, lid 7 bis, tweede en derde alinea, van de richtlijn niet voor de FIU-Nederland, de bevoegde autoriteiten, financiële ondernemingen en notarissen. Voor hen blijven de openbare gegevens toegankelijk.

In lijn met artikel 31, lid 7 bis, van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt door de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid, op basis van informatie die bij de beheerder beschikbaar is, jaarlijks een overzicht gepubliceerd van het aantal afschermingen dat is toegekend op grond van artikel 10 alsmede de gronden waarop deze zijn toegekend.

Artikel 11. Registratieplicht

De in artikel 5 van deze wet genoemde informatie dient te worden geregistreerd in het in artikel 4 bedoelde register. Met het oog op het toereikend, accuraat en actueel houden van de informatie die in het register wordt opgenomen en derhalve de bruikbaarheid van het register, dient de trustee binnen een week na het plaatsvinden van het feit ten gevolge waarvan de registratieverplichting ontstond, aan die plicht te voldoen. Dat feit kan bijvoorbeeld zijn de vestiging van de trustee in Nederland of de totstandkoming van de trust of soortgelijke juridische constructie. De trustee dient – na zich te hebben geïdentificeerd bij de beheerder van het register – via elektronische weg opgave te doen van de in artikel 5 bedoelde gegevens en bescheiden. Nadat de trustee het opgaveproces volledig is doorlopen, besluit de beheerder van het register namens de Minister van Financiën tot registratie van die informatie. Dit betreft een geautomatiseerd proces zodat direct tot registratie wordt overgegaan wanneer de trustee het opgaveproces is doorlopen. De beheerder van het register stelt de belanghebbenden (in de zin van de Awb) langs elektronische weg in kennis van dit besluit. Op grond van artikel 14 kent de beheerder elke geregistreeerde trust een uniek kenmerk toe. Degene die namens de trust handelt, de trustee, is verplicht dit kenmerk te vermelden op alle brieven, facturen, en andere schriftelijke uitingen die hij of zij namens de trust doet. Dit vergroot in het rechtsverkeer de kenbaarheid van het feit dat de trustee niet namens zichzelf handelt maar namens de trust en biedt derden de mogelijkheid het register te raadplegen.

Artikel 12. Kwaliteit geregistreeerde informatie

Op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn dienen trustees toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust in te winnen en bij te houden. Die verplichting wordt opgenomen in artikel 10b, derde lid, van de Wwft. In aansluiting daarop wordt in artikel 12 van dit wetsvoorstel bepaald dat trustees verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de informatie die in het register wordt opgenomen over trusts, soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan. Toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden is immers een bepalende factor bij het opsporen van criminelen die hun identiteit anders achter ondoorzichtige juridische constructies kunnen verbergen. In het kader van het verrichten van cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen is het ook van groot belang dat trustees toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden voorhanden hebben, zodat

Wwft-instellingen in staat worden gesteld het cliëntenonderzoek zo nauwkeurig, voortvarend en gedegen mogelijk uit te voeren.

De in de artikelen 11 en 12 van dit wetsvoorstel en artikel 10b, derde lid, van de Wwft opgenomen verplichtingen betekenen voor registratieplichtige trustees dat zij de in artikel 5 bedoelde informatie over trusts, soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan moeten inwinnen, bijhouden en registreren. Aldus worden trustees verantwoordelijk voor de kwaliteit van de in het register opgenomen informatie. Trustees worden daarbij geholpen door de in artikel 10b, vierde lid, van de Wwft opgenomen meewerkplicht voor uiteindelijk belanghebbenden (zie hierna).

Het is dus niet voldoende dat de trustee de in artikel 5 bedoelde informatie eenmalig registreert conform artikel 11; hij of zij dient er ook voor te zorgen dat de reeds geregistreeerde informatie toereikend, actueel en accuraat blijft. Indien de trustee – bijvoorbeeld naar aanleiding van een terugmelding als bedoeld in artikel 21 van dit wetsvoorstel of artikel 10c, eerste lid, van de Wwft of op aangeven van een uiteindelijk belanghebbende – tot de conclusie komt dat bepaalde gegevens in het register niet (langer) toereikend, accuraat en actueel zijn, dan dient de trustee over te gaan tot correctie van die gegevens door middel van (her)registratie op grond van artikel 11. Zo wordt er zorg voor gedragen dat het register toereikende, accurate en actuele informatie bevat.

Artikel 13. Ontwikkeling en beheer van het register

De ontwikkeling en het beheer van het register zullen worden uitgevoerd door de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel beheert reeds het handelsregister waarin onder meer informatie is opgenomen over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten, en heeft uitgebreide expertise op het terrein van onder ander het beheer van registers. Trustees zijn verplicht tot registratie van bepaalde informatie en zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van die informatie. De beheerder zorgt ervoor dat die informatie in het register wordt opgenomen en toegankelijk wordt gemaakt. Zie ook paragraaf 7.

Artikel 14. Verstrekking uniek kenmerk

Nadat de registratie conform deze wet is voltooid, wordt door de beheerder een uniek kenmerk aan de trust of soortgelijke juridische constructie toegekend. Zo krijgt iedere geregistreeerde trust of soortgelijke juridische constructie een uniek kenmerk dat voor eenieder kenbaar wordt via het register. Met behulp van dat kenmerk kan eenieder in het register informatie opvragen over de betreffende trust en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan. Artikel 11, vijfde lid, verplicht trustees het kenmerk te vermelden op schriftelijke uitingen, zoals brieven, die namens de trust worden gedaan.

Artikel 15. Informatieverstrekking aan FIU en bevoegde autoriteiten

In verband met de bescherming van de privacy van uiteindelijk belanghebbenden zal het niet mogelijk zijn om aan de hand van enkel de naam van een natuurlijk persoon informatie over die persoon uit het register te halen. Voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten wordt een uitzondering gemaakt; zij kunnen de beheerder vragen om informatie uit het register te rangschikken naar natuurlijke personen. Hiermee kunnen zij snel die informatie uit het register halen die zij nodig hebben uit hoofde van hun taken, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek. De betref-

fende uiteindelijk belanghebbende wordt niet geïnformeerd over het feit dat de FIU-Nederland of een bevoegde autoriteit informatie over hem of haar heeft opgevraagd bij de beheerder.

Artikel 16. Informatieverstrekking aan uiteindelijk belanghebbenden

Bij de implementatie van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de implementatie van artikel 30 van diezelfde richtlijn. Tijdens de parlementaire behandeling van die implementatie is een amendement⁴⁷ aangenomen waarmee de indieners daarvan onder ander hebben beoogd de uiteindelijk belanghebbenden over wie informatie wordt geregistreerd inzicht te geven in het aantal keren dat anderen dan de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten informatie over hen opvragen uit het register. In lijn met artikel 22, zesde lid, van de *Handelsregisterwet 2007* waarin dit amendement is opgenomen, biedt artikel 16 uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies de mogelijkheid om de beheerder te verzoeken⁴⁸ inzicht te krijgen in het aantal keer dat zijn of haar informatie is verstrekt uit het register. Het gaat met nadruk enkel om het aantal raadplegingen en niet om informatie over de raadplegers zelf.

Artikel 17. Verwerking terugmelding

Het kan voorkomen dat bevoegde autoriteiten of Wwft-instellingen beschikken over informatie over een uiteindelijk belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie die niet strookt met de informatie die in het register is opgenomen. In een dergelijk geval dienen zij dit door te geven aan de beheerder van het register. Daarbij dienen zij aan te geven waarop de terugmelding ziet, waarom de terugmelding wordt gedaan (motivering) en kunnen zij relevante documenten uploaden in het systeem. Wanneer zij deze discrepantie op grond van artikel 21 van dit wetsvoorstel dan wel artikel 10c, eerste lid, van de Wwft melden aan de beheerder van het register, dan zet de beheerder onverwijld bij die informatie in het register een aantekening waaruit volgt dat er een terugmelding heeft plaatsgevonden. Deze aantekening is voor eenieder zichtbaar en duidt enkel aan dat er een terugmelding is gedaan; de aantekening betekent niet dat de terugmelding terecht is en/of zal leiden tot aanpassing van de in het register opgenomen informatie.

De uiteindelijk belanghebbenden van de trust of soortgelijke juridische constructie ontvangen langs elektronische weg een kennisgeving van het feit dat er een terugmelding heeft plaatsgevonden. De trustee ontvangt, gezien zijn verantwoordelijkheden en verplichtingen, een gedetailleerdere kennisgeving dan de overige uiteindelijk belanghebbenden. Zo kan de trustee – in lijn met diens verantwoordelijkheid op grond van artikel 12 – bezien of de in het register opgenomen informatie inderdaad aanpassing behoeft. Trustees krijgen ook een bijzondere toegang tot het register waarmee zij de afhandeling van terugmeldingen kunnen verrichten, dat wil zeggen de betreffende gegevens wijzigen of aangeven dat er geen aanleiding is tot wijziging van de betreffende gegevens. Het voorgaande dienen trustees binnen een week na ontvangst van de kennisgeving te doen. Doen zij dat niet dan blijft de aantekening in het register staan en

⁴⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 179, nr. 11.

⁴⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier niet gaat om een aanvraag als bedoeld in de Awb. De uiteindelijk belanghebbende die inzicht wenst in het aantal keren dat zijn of haar gegevens zijn verstrekt, krijgt dit inzicht. Met de term «verzoek» wordt in artikel 16, tweede lid enkel bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de uiteindelijk belanghebbende aan de beheerder moet laten blijken dit inzicht te willen

kan het BEH handhavend optreden wegens niet-naleving van artikel 12. Het BEH kan ook handhavend optreden indien zij vaststelt dat de terugmelding onjuist is verwerkt en er een onjuist gegeven in het register staat. Het BEH, ontvangt bij een terugmelding eveneens een gedetailleerde kennisgeving. Omdat het BEH belast is met de handhaving dient zij bovendien inzicht te krijgen in zowel de terugmelding, waaronder motivering en onderbouwende documentatie, de Wwft-instelling of bevoegde autoriteit die de terugmelding heeft gedaan, als de uiteindelijke afhandeling van de terugmelding door de trustee. Ook krijgt het BEH ten behoeve van haar handhavende taak inzicht in de historie zodat zij bijvoorbeeld kan zien hoe een gegeven uiteindelijk is gewijzigd.

Nadat de trustee conform zijn of haar verplichtingen de terugmelding heeft afgehandeld, ontvangen alle uiteindelijk belanghebbenden alsmede het BEH en de Wwft-instelling of bevoegde autoriteit die de terugmelding heeft gedaan langs elektronische weg een kennisgeving dat de terugmelding is afgehandeld en wordt de eerder bedoelde aantekening uit het register verwijderd. Zoals eerder werd opgemerkt, kan handhavend worden opgetreden indien de trustee niet of niet tijdig handelt op de kennisgeving van een terugmelding, of indien er ondanks de terugmelding alsnog onjuiste gegevens in het register staan.

Artikel 18. Technische inrichting

Artikel 18 bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die specifiek zien op het beheer, de vorm en de technische en administratieve inrichting van het register. Daar deze regels van een hoog detailniveau hebben, wordt vastlegging in een algemene maatregel van bestuur passender geacht dan op wetsniveau. In het register kunnen op grond van het tweede lid ook gegevens worden opgenomen die zijn overgenomen uit basisregistraties zoals de BRP. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het register, bijvoorbeeld doordat hiermee de mogelijkheid geboden wordt bepaalde gegevens, zoals persoonsgegevens, op een geautomatiseerde wijze te controleren.

Artikel 19. Protocol

Met inachtneming van het wettelijk kader wordt op voorstel van de beheerder (opdrachtnemer) over het beheer van het register een protocol opgesteld, bijvoorbeeld zaken omtrent IT en beveiliging. Dat protocol behoeft goedkeuring van de opdrachtgever (de Ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid) en de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Naast zaken die verband houden met het beheer van het register kunnen in een protocol ook (praktische) zaken worden neergelegd die zien op de wijze waarop de Kamer van Koophandel (gemandateerde) de in artikel 25 bedoelde taken in mandaat uitvoert namens de Minister van Financiën (mandaatgever).

Artikel 20. Informatiedeling

Met dit artikel wordt het zevende lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd. In dat artikellid wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingen eenheden van lidstaten in staat moeten worden gesteld om informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies tijdig en kosteloos met elkaar uit te wisselen. De FIU-Nederland mag op grond van artikel 20, eerste lid ter uitvoering van haar wettelijke taken informatie uit het register delen met financiële inlichtingen eenheden van andere EU-lidstaten. Voor de bevoegde autoriteiten geldt dat zij de informatie uit het register mogen delen met bevoegde autoriteiten van andere

EU-lidstaten ten behoeve van de uitvoering van wettelijke taken op grond waarvan zij toegang hebben geregen tot het register. Tot de groep bevoegde autoriteiten (zie ook artikel 7, tweede lid) behoren ook autoriteiten die andere taken hebben dan alleen de taken op grond waarvan zij toegang hebben gekregen tot het register. Zo is DNB niet alleen Wwft-toezichthouder maar heeft zij daarnaast ook nog andere wettelijke taken. Op grond van artikel 20, tweede lid, mag zij de informatie uit het register enkel delen ten behoeve van de uitvoering van haar wettelijke taken als Wwft-toezichthouder.

Artikel 21. Terugmeldplicht

In dit artikel wordt de terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten geregeld. Bevoegde autoriteiten zijn verplicht om, voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist, bij de beheerder van het register melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het register en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Deze verplichting geldt op grond van de richtlijn overigens niet voor de FIU-Nederland. Bij de zinsnede «voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informatie die in het kader van een strafrechtelijk onderzoek door de politie of een onderzoek door een Wwft-toezichthouder naar voren komt en die afwijkt van de UBO-gegevens zoals die geregistreerd zijn. Het doen van een terugmelding ten tijde van een dergelijk onderzoek kan een afbreukrisico voor dat onderzoek met zich brengen. Het doen van een terugmelding is in dat geval niet verplicht maar dient in een later stadium, bijvoorbeeld na afloop van het onderzoek, alsnog gedaan te worden, mits geen sprake meer is van een risico voor hun taakuitoefening.

Artikel 22. Last onder dwangsom

Artikel 22 bepaalt dat de Minister van Financiën een last onder dwangsom kan opleggen, indien een trustee niet of niet tijdig informatie over een trust of de uiteindelijk belanghebbenden daarvan registreert dan wel indien die informatie ontoereikend, niet actueel of inaccuraat is. Hiermee wordt aangesloten bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*.⁴⁹

Artikel 23. Bestuurlijke boete

Artikel 23 bepaalt dat de Minister van Financiën een bestuurlijke boete kan opleggen, indien een trustee niet of niet tijdig informatie over een trust of de uiteindelijk belanghebbenden daarvan registreert dan wel indien die informatie ontoereikend, niet actueel of inaccuraat is. Die bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste een boete van de vierde categorie. Ook hiermee wordt aangesloten bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*.⁵⁰

Artikel 24. Databankenrecht

Uit onderhavig artikel volgt dat de Staat eigenaar is van het register en de daarin opgenomen informatie.

⁴⁹ Zie artikel 47a van de *Handelsregisterwet 2007*.

⁵⁰ Zie artikel 47b van de *Handelsregisterwet 2007*.

Artikel 25. Mandaatverlening

Onderhavig artikel regelt bij wet de mandaatverlening door de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Kamer van Koophandel. Hiermee mandateert deze Minister aan de beheerder van het register de bevoegdheid om te beslissen op verzoeken tot afscherming en registratie op grond van artikel 10 respectievelijk artikel 16, en om de eventuele verdere bestuursrechtelijke afhandeling van deze besluiten te verrichten. Zie hierover nader paragraaf 7 van deze memorie van toelichting. Afdeling 10.1.1 van de Awb is van toepassing.

Tevens wordt voorzien in ondermandatering aan medewerkers van de Kamer van Koophandel en mandaatverlening om te beslissen op bezwaar en op te treden in gerechtelijke procedures. Omdat de mandaatverlening bij wet wordt geregeld, is geen instemmingsbesluit in de zin van artikel 10:4 van de Awb nodig. De feitelijke uitvoering van het nemen van besluit vindt daarmee plaats door de beheerder van het register.

Artikel 26. Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

A

In artikel 3 van de Wwft wordt het tweede lid van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd. Hierdoor dient een trustee een Wwft-instelling in de volgende gevallen met spoed op de hoogte te brengen van het feit dat hij of zij optreedt in de hoedanigheid van trustee en dient de trustee aan die instelling de in artikel 5 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* bedoelde informatie te verstrekken over de trusts en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan:

- a. de trustee gaat een zakelijke relatie aan met de Wwft-instelling;
- b. de Wwft-instelling verricht ten behoeve van de cliënt in of vanuit Nederland een incidentele transactie van meer dan € 15.000,-;⁵¹
- c. de Wwft-instelling verricht ten behoeve van de cliënt of trust in of vanuit Nederland een incidentele transactie welke een geldovermaking⁵² is van *meer dan* € 1.000,-;⁵³
- d. de Wwft-instelling is een beroeps- of bedrijfsmatige handelaar in goederen als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, van de Wwft en verricht ten behoeve van de cliënt in of vanuit Nederland een incidentele transactie van *meer dan* € 10.000,- in contanten;⁵⁴
- e. de Wwft-instelling is een kansspelaanbieder als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel j, van de Wwft en verricht ten behoeve van de cliënt in of vanuit Nederland een incidentele transactie van *meer dan* € 2.000,- bij het ophalen een prijs of bij het aangaan van een weddenschap.⁵⁵

Met het voorgaande wordt bewerkstelligd dat de Wwft-instelling tijdig op de hoogte wordt gebracht van het feit dat de trustee namens een trust

⁵¹ Dit geldt ook wanneer het gaat om meerdere met elkaar verband houdende transacties met een gezamenlijke waarde van meer dan € 15.000,-. Zie ook artikel 3, vijfde lid, onderdeel b, van de Wwft.

⁵² Dat wil zeggen een geldovermaking als bedoeld in artikel 3, negende lid, van verordening (EU) 2015/847 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (*PbEU* 2015, L 141).

⁵³ Zie ook artikel 3, vijfde lid, onderdeel g, van de Wwft.

⁵⁴ Dit geldt ook wanneer het gaat om meerdere met elkaar verband houdende transacties met een gezamenlijke waarde van meer dan € 10.000,- in contanten. Zie ook artikel 3, zesde lid, van de Wwft.

⁵⁵ Dit geldt ook wanneer het gaat om meerdere met elkaar verband houdende transacties met een gezamenlijke waarde van meer dan € 2.000,- in contanten. Zie ook artikel 3, zevende lid, van de Wwft.

optreedt en niet voor zichzelf. Dit draagt ertoe bij dat de Wwft-instelling het cliëntenonderzoek beter kan uitvoeren.

De wijziging van het vijftiende lid van artikel 3 van de Wwft houdt verband met de implementatie van artikel 31, zesde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn op grond waarvan Wwft-instellingen ter voldoening aan hun verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen steunen op het register. Het register kan daarbij slechts als hulpmiddel dienen.

B

Wanneer een Wwft-instelling te maken krijgt met een cliënt die handelt als trustee dan moet het cliëntenonderzoek ook betrekking hebben op de trust (artikel 3, derde lid, van de Wwft). Bij het aangaan van de zakelijke relatie moet de instelling, in het kader van het cliëntenonderzoek, beschikken over een bewijs van inschrijving in het register en dient de instelling vast te stellen of de uiteindelijk belanghebbenden van de trust ook (juist) zijn geregistreerd in het register. Het kan hier ook gaan om het register dat door een andere lidstaat dan Nederland tot stand is gebracht op grond van artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn. De constatering dat er sprake is van een discrepantie tussen de informatie waarover de Wwft-instelling beschikt en de informatie die in het register is opgenomen, zal leiden tot een terugmelding op grond van artikel 10c van de Wwft (zie hierna).

C

Met de wet *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* is aan de Wwft een paragraaf toegevoegd die ziet op informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten: paragraaf 2.4. Daar artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn eveneens ziet op uiteindelijk belanghebbenden en soortgelijke verplichtingen voor Wwft-instellingen bevat, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen een aantal specifieke verplichtingen in paragraaf 2.4 van de Wwft te implementeren.

Het gaat allereerst om de definitie van «uiteindelijk belanghebbende» en de gelijkstelling van soortgelijke juridische constructies aan trusts alsmede van trustees aan personen met een vergelijkbare positie binnen een soortgelijke juridische constructie. De in het eerste lid van artikel 10a van de Wwft opgenomen definitie van «uiteindelijk belanghebbende» wordt zo uitgebreid dat daaronder niet alleen uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten vallen maar ook uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Zie hierover nader paragraaf 3.3.4 van deze memorie van toelichting.

D

Trustees dienen op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van de trusts die zij beheren, in te winnen en bij te houden. Deze verplichting is geïmplementeerd in artikel 10b, derde lid, van de Wwft. Omdat trustees voor de nakoming van deze verplichting (en de registratieplicht) veelal afhankelijk zullen zijn van de uiteindelijk belanghebbenden, bevat het vierde lid in lijn met het tweede lid een meewerkplicht voor die uiteindelijk belanghebbenden. Deze meewerkverplichting houdt in dat de uiteindelijk belanghebbenden verplicht zijn de trustee alle informatie te verschaffen die de trustee nodig heeft om te voldoen aan zijn verplichting tot het inwinnen en bijhouden van informatie over een uiteindelijk belanghebbenden zodat die informatie toereikend, accuraat en actueel is.

E

Indien een Wwft-instelling een verschil constateert tussen de in het register opgenomen informatie over uiteindelijk belanghebbenden en de informatie die de Wwft-instelling zelf voorhanden heeft, dan dient die Wwft-instelling dat direct te melden aan de beheerder. Het doel hiervan is om het register niet uitsluitend op zelfrapportage door de trustee te laten steunen en om te zorgen dat de informatie in het register zo toereikend, accuraat en actueel mogelijk is. Deze terugmeldplicht voor Wwft-instellingen wordt opgenomen in artikel 10c van de Wwft, waarin reeds een soortgelijke terugmeldplicht is opgenomen ten aanzien van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Na een terugmelding die betrekking heeft op het register van artikel 4, treedt de procedure van artikel 17 in werking.

Artikel 27. Wijziging van de Wet op de economische delicten

Nederland dient er op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn voor te zorgen dat inbreuken op (de implementatie van) artikel 31 van die richtlijn worden onderworpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties. Daartoe worden in dit wetsvoorstel, naast de invoering van artikelen 23 en 24, wijzigingen aangebracht in de *Wet op de economische delicten* (Wed). Met die wijzigingen wordt als economische delict in de zin van de Wed aangemerkt de niet-nakoming van:

- a. de in artikel 11, eerste en tweede lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* verplichting voor trustee om bepaalde informatie over de trust en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan tijdig te registreren in het register;
- b. de in artikel 11, vijfde lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* opgenomen verplichting voor trustee om het unieke kenmerk van de trust te vermelden op alle schriftelijke uitingen die hij of zij namens de trust doet. De stafmaat sluit aan bij de stafmaat die wordt gehanteerd ten aanzien van een soortgelijke verplichting uit artikel 27 van de Handelsregisterwet 2007;
- c. de in artikel 12 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* opgenomen verplichting voor trustee om er zorg voor te dragen dat de informatie die in het register is opgenomen over trusts en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan toereikend, actueel en accuraat is;
- d. de in artikel 10b, derde lid, van de Wwft opgenomen verplichting voor trustee om bepaalde informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts in te winnen en bij te houden;
- e. de in artikel 10b, vierde lid, van de Wwft opgenomen verplichting voor uiteindelijk belanghebbenden om trustee alle informatie te verschaffen die noodzakelijk is om te voldoen aan de in artikel 10b, derde lid, van de Wwft bedoelde verplichting.

Artikel 28. Wijziging van de Handelsregisterwet 2007

Dit artikel betreft een technische wijziging. Bij de behandeling van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten* is in de Tweede Kamer bij amendement de uitzondering voor het inschrijven van uiteindelijk belanghebbenden door kerkgenootschappen komen te vervallen.⁵⁶ Volgens de toelichting bij het amendement beoogde het de inschrijving van uiteindelijk belanghebbenden te regelen voor alle kerkgenootschappen die in het handelsregister staan ingeschreven. De verwijzing in

⁵⁶ Kamerstukken II 2019/20 35 179, nr. 9.

artikel 15a over het inschrijven van uiteindelijk belanghebbenden is voor kerkgenootschappen echter niet volledig. Kerkgenootschappen moeten zich inschrijven in het handelsregister op grond van artikel 5 van de *Handelsregisterwet 2007* als een onderneming aan het kerkgenootschap toebehoort en als geen onderneming aan het kerkgenootschap toebehoort in het geval het als kerkgenootschap kwalificeert op grond van artikel 6, derde lid, van de *Handelsregisterwet 2007*. Op grond van dat laatste artikel is in het *Handelsregisterbesluit 2008* bepaald dat alleen de hoogste organen van een kerkgenootschap verplicht zijn tot inschrijving in het handelsregister. In artikel 15a, eerste lid, van de *Handelsregisterwet 2007* wordt op dit moment enkel verwezen naar juridische entiteiten die op grond van artikel 5 en 6, eerste lid, zijn ingeschreven in het handelsregister. Met onderhavige wijziging van artikel 15a, eerste lid, wordt ook het derde lid van artikel 6 toegevoegd zodat de verwijzing naar alle kerkgenootschappen in het handelsregister volledig is.

Artikel 29. Overgangsbepaling

Op grond van artikel 11, tweede lid, van dit wetsvoorstel dient een trustee binnen een week nadat de verplichting daartoe is ontstaan te voldoen aan de in het eerste lid van genoemd artikel opgenomen registratieplicht. Omdat voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een dergelijke registratieplicht in Nederland niet bestaat, wordt om praktische redenen een overgangsperiode gehanteerd van drie maanden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra