

Vergaderjaar 2018–2019

35 179

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

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 in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten. Deze verplichting vloeit voort uit de vierde Europese 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). Hiertoe wordt de Handelsregisterwet 2007 gewijzigd. Tevens worden de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet op de economische delicten gewijzigd, onder meer inhoudende een

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 vennootschap of andere juridische entiteit 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 L 141 van 5 juni 2015).

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 L 156/43 van 19 juni 2018).

algemene verplichting voor in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten om informatie te hebben en bij te houden over wie hun uiteindelijk belanghebbenden zijn en een bestraffing in het geval van het niet nakomen van de verplichtingen op grond van deze wijzigingen van de Wwft. De implementatie van de verplichting tot het houden van een centraal register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten dient uiterlijk op 10 januari 2020 te zijn gerealiseerd. Een transponerings-tabel 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.

Op grond van de wijzigingsrichtlijn dient Nederland ook een centraal register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies op te richten. Dit geschiedt in een separaat wetsvoorstel. De artikelen over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (artikel 30) en uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (artikel 31) kennen een gelijksoortige strekking, maar wijken inhoudelijk van elkaar af, met name omdat zij elk een naar rechtsvorm andere doelgroep en een ander UBO-begrip kennen. Omwille van de duidelijkheid omtrent de verplichtingen die voor vennootschappen en andere juridische entiteiten enerzijds en trusts – een rechtsvorm⁴ die in Nederland niet bestaat – en soortgelijke juridische constructies anderzijds gaan gelden, is gekozen voor twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Daarbij is ook van belang dat het register voor trusts en soortgelijke juridische constructies een langere implementatietermijn kent, namelijk tot 10 maart 2020.

De implementatie van de overige bepalingen van de wijzigingsrichtlijn geschiedt eveneens door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel. Hiertoe is besloten nu de op te richten registers met UBO-informatie ten opzichte van de overige bepalingen van de wijzigingsrichtlijn niet alleen een wijziging van overwegend andersoortige regelgeving en beleid met zich brengen, maar tegelijkertijd ook een aanzienlijke aanpassing vergen van ICT-infrastructuur.

De verplichting tot het houden van een register met UBO-informatie van vennootschappen en andere juridische entiteiten was reeds opgenomen in de vierde anti-witwasrichtlijn zoals die gold voor wijziging. Bij brieven van 10 februari 2016 (hierna: de «contourenbrief») en 26 april 2016 is door de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Economische Zaken, aan de Tweede Kamer medegedeeld hoe uitwerking zal worden gegeven aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn vóór de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn en zijn vragen van de zijde van de Tweede Kamer daaromtrent beantwoord.⁵

In juli 2016 heeft de Europese Commissie 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

⁴ Het gaat hier om een Angelsaksische trust, hetgeen iets anders is dan een in Nederland gevestigd trustkantoor.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nrs. 10 en 12.

tegen terrorismefinanciering⁶ 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 2016.⁷

De wijzigingsrichtlijn is op 9 juli 2018 in werking getreden. Op dat moment was het wetsvoorstel ter implementatie van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn vóór de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn reeds in voorbereiding. Een concept van dit wetsvoorstel is vanaf eind maart 2017 geconsulteerd. Met de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn zijn enkele bepalingen uit de vierde anti-witwasrichtlijn en de daaruit voortvloeiende implementatieverplichtingen gewijzigd, waaronder artikel 30. 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 UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten, zoals die voortvloeit uit artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn na aanpassing door de wijzigingsrichtlijn. De reacties die zijn gegeven op het geconsulteerde wetsvoorstel zijn hierbij betrokken (zie paragraaf 9).

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). Wel wordt in dit wetsvoorstel in het kader van een eenduidige uitleg van gelijklopende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, een wijziging aangebracht in het Burgerlijk Wetboek BES.

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

§ 2. Beschrijving internationaal kader en de richtlijn

§ 2.1 Aanbevelingen Financial Action Task Force

De Nederlandse regelgeving op het gebied van het tegengaan van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme heeft zijn basis in richtlijnen van de Europese Unie⁸ en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF).⁹ 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 de transparantie van UBO-informatie.

FATF-aanbeveling 24 ziet op «*companies and other legal persons*». FATF geeft een definitie van «*legal persons*»: «*Legal persons refers to any*

⁶ Het Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering is onder Nederlands voorzitterschap in Raadsconclusies van 12 februari 2016 verwelkomd door alle lidstaten.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2199.

⁸ 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, 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 L 344) 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 L 309).

⁹ Financial Action Task Force, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation (februari 2012).

entities other than natural persons that can establish a permanent customer relationship with a financial institution or otherwise own property. This can include companies, bodies corporate, foundations, anstalt, partnerships, or associations and other relevantly similar entities.»¹⁰ FATF schrijft daarbij voor dat landen de transparantie-eisen met betrekking tot «beneficial ownership» dienen op te leggen aan «companies and other legal persons (...) that are created in the country.» Met betrekking tot de term «created» wordt in de bijbehorende voetnoot gesteld: «References to creating a legal person, include incorporation of companies or any other mechanism that is used.»¹¹ FATF-aanbeveling 25 heeft betrekking op «trusts and other legal arrangements». FATF schrijft hierover: «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.»

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 UBO-informatie: een regime met betrekking tot de UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (artikel 30) en een regime met betrekking tot de UBO's van trusts en andere soorten juridische constructies met een soortgelijke structuur of functie als trusts (artikel 31). Zoals gezegd ziet het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend op de implementatie van artikel 30.

§ 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 terrorismefinanciering. Recente terroristische aanslagen hebben duidelijk gemaakt dat de wijze waarop terroristische groeperingen hun operaties financieren en uitvoeren aan het veranderen is.¹² 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. Teneinde het bestaande preventieve kader te verbeteren en terrorismefinanciering en witwassen effectiever tegen te gaan, moeten verdere maatregelen worden genomen om onder meer de transparantie van vennootschappen en andere juridische entiteiten te vergroten. 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.¹³ EU-lidstaten moeten er dan ook onder meer voor zorgen dat op hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden inwinnen en bijhouden, alsmede registreren in een openbaar toegankelijk register. Dergelijke informatie

¹⁰ FATF aanbevelingen, Glossary.

¹¹ FATF aanbevelingen, *interpretive note* bij aanbeveling 24.

¹² Wijzigingsrichtlijn, overweging 2.

¹³ Wijzigingsrichtlijn, overweging 4.

over de uiteindelijk belanghebbenden vormt een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen criminelen die hun identiteit anders achter een juridische structuur kunnen verbergen.¹⁴

§ 2.2.3 Artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn

Het eerste lid van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn bevat de verplichting voor lidstaten om te zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen en bijhouden over wie hun UBO's zijn, waaronder detailgegevens over de door de UBO's gehouden economische belangen. Lidstaten moeten er voor zorgen dat inbreuken op artikel 30 onderworpen worden aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties. Ook wordt in het eerste lid bepaald dat de lidstaten verlangen dat UBO's aan de vennootschappen of andere juridische entiteiten waar zij UBO van zijn alle informatie verstrekken die deze vennootschappen en entiteiten nodig hebben om te kunnen voldoen aan de verplichting tot het inwinnen en bijhouden van toereikende, accurate en actuele UBO-informatie. Dit betreft de zogenaamde meewerk-verplichting voor UBO's.

Tevens is in het eerste lid bepaald dat lidstaten er voor moeten zorgen dat deze vennootschappen en juridische entiteiten verplicht zijn om deze informatie te verstrekken aan meldingsplichtige instellingen¹⁵ wanneer deze cliëntonderzoek doen. Deze informatie moet eveneens tijdig toegankelijk zijn voor bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid¹⁶ (artikel 30, tweede lid).

Het derde lid bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat de informatie over UBO's wordt gehouden in een centraal register. De richtlijn noemt daarbij als voorbeeld verschillende registervarianten: een handelsregister, een vennootschapsregister of een openbaar register. De in het register bijgehouden informatie over UBO's kan in overeenstemming met nationale regelingen worden verzameld.

Artikel 30, vierde lid, bepaalt dat de lidstaten verlangen dat de in het register bijgehouden informatie toereikend, accuraat en actueel is en daartoe wordt voorzien in mechanismen. Om dit te bewerkstelligen moeten zowel meldingsplichtige instellingen als bevoegde autoriteiten, indien nodig en voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist – verplicht melding maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de UBO-informatie in het centrale nationale register en de informatie waarover zij beschikken. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat wanneer er sprake is van dergelijke terugmeldingen 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 vijfde lid bepaalt dat informatie over UBO's verplicht openbaar toegankelijk moet zijn. In alle gevallen moeten bevoegde autoriteiten, de Financiële inlichtingen eenheid, de meldingsplichtige entiteiten in het

¹⁴ Wijzigingsrichtlijn, overweging 25.

¹⁵ De richtlijn duidt deze instellingen aan met de term «meldingsplichtige entiteiten». In Nederland worden deze entiteiten in de Wwft aangeduid met «instellingen».

¹⁶ De term «Financiële inlichtingen eenheid» wordt zowel in de richtlijn als in de Wwft gehanteerd. Hiermee wordt de «Financial Intelligence Unit Nederland» of «FIU-Nederland» bedoeld.

kader van hun cliëntenonderzoek en elk lid van de bevolking¹⁷ de UBO-informatie kunnen raadplegen. Een ieder moet minimaal toegang hebben tot zes UBO-gegevens: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. De lidstaten kunnen onder in het nationale recht vast te stellen voorwaarden voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk belanghebbende kan worden geïdentificeerd. Die aanvullende informatie omvat in dat geval ten minste de geboortedatum of de contactgegevens, overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming. Lidstaten kunnen ervoor kiezen dat personen die inzage vragen van UBO-informatie in de nationale registers zich online registreren en een vergoeding betalen, die de administratiekosten met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register niet mag overschrijden, zo bepaalt artikel 30, lid 5bis.

Het zesde lid van artikel 30 bepaalt dat bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid tijdig en onbeperkt toegang moeten hebben tot alle UBO-informatie, zonder dat de betrokken vennootschap of andere juridische entiteit daarvan in kennis wordt gesteld. Ook de meldingsplichtige entiteiten moeten tijdig toegang krijgen tot het UBO-register ten behoeve van hun cliëntenonderzoek. De bevoegde autoriteiten die toegang krijgen tot het in lid 3 bedoelde centraal register zijn de publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten 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. Dat de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid in staat dienen te worden gesteld de UBO-informatie voorts ook tijdig en kosteloos aan de bevoegde autoriteiten respectievelijk de Financiële inlichtingen eenheden van andere lidstaten te verstrekken, staat in het zevende lid van artikel 30.

Op grond van het achtste lid mogen meldingsplichtige entiteiten zich bij het uitvoeren van cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op de informatie in het centraal register. Aan deze eis kunnen meldingsplichtige entiteiten voldoen met een op risico gebaseerde aanpak.

Het negende lid bepaalt dat de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot UBO-informatie. Deze uitzondering is aan de orde indien toegang tot de informatie de UBO blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of als de UBO minderjarig of handelingsonbekwaam is. De lidstaten zorgen ervoor 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 over het aantal uitzonderingen die zijn verleend en met welke redenen te publiceren en over deze gegevens aan de Commissie verslag uit te brengen. Deze uitzondering kan niet worden ingeroepen in de gevallen dat bevoegde autoriteiten, de Financiële

¹⁷ De vierde anti-witwasrichtlijn spreekt over «elk lid van de bevolking». Deze terminologie komt in de Handelsregisterwet 2007 niet voor; daar wordt gesproken over «een ieder». In de onderhavige memorie van toelichting worden in plaats van «elk lid van de bevolking» zo veel mogelijk de begrippen «een ieder» en «iedereen» gebezigd. Onder «een ieder» en «iedereen» wordt in het kader van deze memorie van toelichting hetzelfde verstaan als «elk lid van de bevolking».

inlichtingen eenheid, kredietinstellingen, financiële instellingen en meldingsplichtige entiteiten die openbare ambtenaren zijn, toegang wensen tot de UBO-informatie.

Alle registers van uiteindelijk belanghebbenden binnen de Europese Unie moeten worden gekoppeld via het bij artikel 22, lid 1, van Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad ingestelde Europees centraal platform, zo schrijft tot slot het tiende lid voor. In dit lid wordt tevens bepaald dat de UBO-gegevens minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar na het schrappen van de vennootschap of juridische entiteit uit het register toegankelijk blijven via de nationale registers en via het systeem van gekoppelde registers.

§ 2.2.4 Uitwerking van 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 UBO. De aanhef van artikel 3, zesde lid omvat de UBO-definitie: een UBO 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 UBO moeten worden aangemerkt: 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 UBO.

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 meldingsplichtige instelling in de zin van de Wwft een zakelijke relatie, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g 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.¹⁸ Deze tweede betekenis van het begrip UBO is enkel relevant voor verplichtingen voor de meldingsplichtige instellingen uit de andere delen van de richtlijn (bijvoorbeeld de verplichtingen betreffende het cliëntenonderzoek) en niet voor het inwinnen en centraal registreren van UBO-informatie door vennootschappen en andere juridische entiteiten. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel zal dan ook alleen het eerste deel van de definitie worden geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op de definitie van uiteindelijk belanghebbende in het onderhavige wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.

§ 2.2.5 Wijzigingen ten opzichte van het voormalige artikel 30

De wijzigingsrichtlijn heeft artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn op enkele punten gewijzigd. Voor de volledigheid volgt hier een korte uiteenzetting van de belangrijkste wijzigingen die met de inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn in artikel 30 zijn doorgevoerd:

¹⁸ Zie in dit verband ook de FATF Guidance on transparency and beneficial ownership, paragraaf 16 (oktober 2014).

1. Een openbaar toegankelijk register van uiteindelijk belanghebbenden is niet langer een lidstaattoptie maar een verplichting (zie paragraaf 3.1.6).
2. Lidstaten moeten voorzien in sanctiemaatregelen ten aanzien van alle verplichtingen die verband houden met de registratie van UBO-informatie (zie paragraaf 5).
3. Een zogenoemde terugmeldplicht (zie paragraaf 3.2.5) voor bevoegde autoriteiten en Wwft-instellingen is verplicht.
4. Uiteindelijk belanghebbenden moeten verplicht vennootschappen en andere juridische entiteiten voorzien van alle informatie die zij nodig hebben om te kunnen voldoen aan de verplichting om toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden in te winnen en bij te houden (de zogenaamde «meewerkverplichting», zie paragraaf 3.2.4).
5. De gevallen waarin afscherming van de openbaar toegankelijke UBO-informatie kan worden gevraagd, zijn – zij het in beperkte mate – verruimd (zie paragraaf 3.1.6.3). Tegelijkertijd dient hierover jaarlijks informatie te worden vastgelegd en te worden gedeeld met de Europese Commissie.
6. De registers van de lidstaten zullen op termijn worden gekoppeld.
7. De bewaartermijn ten aanzien van UBO-informatie in het register bedraagt minimaal vijf en maximaal tien jaar na het schrappen van een vennootschap of andere juridische entiteit uit het register.
8. De wijzigingsrichtlijn voorziet in een nieuwe implementatietermijn van 18 maanden na het in werking treden van de wijzigingsrichtlijn.

§ 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 30 gewijzigd. Dit artikel moet nu uiterlijk 18 maanden op de twintigste dag na die van de bekendmaking van de wijzigingsrichtlijn, derhalve op 10 januari 2020, geïmplementeerd zijn.

§ 3. Inhoud wetsvoorstel

§ 3.1 Wijziging Handelsregisterwet 2007

§ 3.1.1 Inleiding

De Handelsregisterwet 2007 voorziet in bepalingen over de instelling en het beheer van het handelsregister. Het handelsregister functioneert als basisregister van de overheid voor informatie over ondernemingen en rechtspersonen. Daarnaast bevat het handelsregister informatie over ondernemingen en rechtspersonen ten behoeve van het economische verkeer. De Kamer van Koophandel is in de Handelsregisterwet 2007 aangewezen als beheerder van het handelsregister. De Handelsregisterwet 2007 bevat voorts bepalingen over onder meer welke gegevens in het handelsregister worden opgenomen, wie verplicht is opgave te doen tot inschrijving in het handelsregister, wie toegang heeft tot de informatie in het handelsregister, bepalingen inzake de derdenwerking van de informatie in het handelsregister en een (nog niet in werking getreden) regime voor het terugmelden door bestuursorganen van foutieve of ontbrekende informatie.

Op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn bestaat voor de lidstaten de verplichting om UBO-informatie te houden in een centraal register. Artikel 30, derde lid, verduidelijkt dat lidstaten daarbij gebruik kunnen maken van een centrale database, zoals het handelsregister, een vennootschapsregister of een openbaar register. Voorgesteld wordt om de informatie over de UBO centraal op te nemen in het handelsregister, omdat de informatie die op basis van de richtlijn moet worden geregis-

treerd ondernemingen en rechtspersonen betreft die al zijn of nog dienen te worden opgenomen in het handelsregister.¹⁹ Deze inbedding in een bestaand kader zal er naar verwachting toe leiden dat het effect van de verplichtingen met betrekking tot het ter registratie aanleveren van UBO-informatie door de betrokken juridische entiteiten als minder belastend wordt ervaren. De Kamer van Koophandel en de daar gehanteerde werkwijze ten aanzien van het registreren van informatie is immers bekend.

Met de wijziging van de Handelsregisterwet 2007 wordt de verplichting voor Nederland om informatie over UBO's bij te houden in een centraal register geïmplementeerd conform artikel 30, derde tot en met tiende lid, van de richtlijn. De verplichtingen uit de richtlijn vormen hierbij uiteraard het kader. Waar de richtlijn de keuze laat, is zo veel mogelijk aangesloten bij de regels die in algemene zin voor het handelsregister al gelden op grond van de Handelsregisterwet 2007. De hoofdelementen van de voorgestelde wijze van registratie van UBO-informatie worden hierna toegelicht.

§ 3.1.2 Doel van het registreren van UBO-informatie

Het doel van de richtlijn 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 UBO-informatie moet in het licht van dit doel worden gezien.

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 financiering van terrorisme gebruik maken van juridische structuren. Het is van groot maatschappelijk belang dat daders van voornoemde misdrijven hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhlende juridische structuren. Het op grond van de richtlijn door Nederland te houden register is bedoeld om transparanter te maken wie de UBO's zijn van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht. Het register is bedoeld om een waardevolle bijdrage te leveren aan het bereiken van meer transparantie over UBO's van in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten 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 vennootschappen en andere juridische entiteiten voor witwassen en financieren van terrorisme kunnen ook niet tot de overheid behorende personen en organisaties een rol van

¹⁹ Er wordt in eerste instantie voorzien in een separaat register van uiteindelijk belanghebbenden dat wordt gekoppeld aan het handelsregister. Als het project «Kern Gezond» bij de Kamer van Koophandel is afgerond, zal de UBO-informatie integraal onderdeel gaan uitmaken van het handelsregister.

betekenis spelen. Immers, UBO-informatie biedt inzicht in wie er bij de vennootschap of andere juridische entiteit – al dan niet achter de schermen – aan de touwtjes trekt. Door de openbaarheid van het register met UBO-informatie kunnen personen of organisaties beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met de bijbehorende vennootschap of andere juridische entiteit. Het zal daarbij vaak gaan om situaties waarin de UBO aanleiding geeft om de vennootschap of andere juridische entiteit 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.²⁰

Bovendien kan van het centraal aanleveren van UBO-informatie en het openbaar maken van nader bepaalde UBO-informatie een preventieve werking uitgaan. Het ontmoedigt natuurlijke personen om misbruik te maken van een entiteit ten nadele van de personen die met die entiteit zaken (willen) doen.

Dit wetsvoorstel vult artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007 aan met een nieuw onderdeel d, waarmee duidelijk wordt dat het centraal registreren van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten in een register wordt uitgevoerd vanwege bovengenoemd doel uit de richtlijn.

§ 3.1.3 Definitie uiteindelijk belanghebbende

Om UBO-informatie te kunnen registreren, is het nodig om een definitie te hebben aan de hand waarvan kan worden bepaald wie de uiteindelijk belanghebbende is. In de Handelsregisterwet 2007 wordt hiervoor verwezen naar de Wwft. In de Wwft wordt dit in artikel 10a uitgewerkt, zie hiervoor paragraaf 3.2.2.

§ 3.1.4 Entiteiten waarvan UBO-informatie wordt geregistreerd

Artikel 30 van de richtlijn kent twee kernverplichtingen met betrekking tot UBO-informatie: 1. de verplichting voor in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten om toereikende, accurate en actuele informatie betreffende hun uiteindelijk belanghebbenden in te winnen en bij te houden en 2. de verplichting voor in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten om deze informatie te registreren in het centraal register. In de onderhavige paragraaf wordt alleen ingegaan op deze laatste verplichting. Op de onder 1. genoemde verplichting wordt in paragraaf 3.2.3 ingegaan bij de aanpassing van de Wwft.

Bij de uitwerking van de registratieplicht is aansluiting gezocht bij de bestaande systematiek van de Handelsregisterwet 2007. De Handelsregisterwet 2007 kent in artikel 5 een inschrijvingsplicht in het handelsregister voor in Nederland gevestigde ondernemingen en in artikel 6 een inschrijvingsplicht in het handelsregister voor rechtspersonen die volgens hun statuten hun zetel in Nederland hebben.

Om te kunnen voldoen aan de richtlijn is één aanpassing nodig in artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007. De richtlijnverplichting gaat uit van het oprichtingscriterium. Het huidige artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 gaat echter uit van in Nederland gevestigde ondernemingen. Om te voorkomen dat een omissie in de registratieverplichting ontstaat, wordt aan artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 een nieuw onderdeel f toegevoegd, dat een verplichting tot inschrijving in het handelsregister creëert voor een onderneming die niet (meer) in Nederland is gevestigd

²⁰ Wijzigingsrichtlijn, overweging 30.

en die toebehoort aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij.

Vervolgens wordt bepaald dat in het handelsregister wordt opgenomen wie de UBO's zijn van vennootschappen of andere juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, van de Wwft, die overeenkomstig de artikelen 5 of 6 zijn ingeschreven in het handelsregister.

De registratieverplichting is niet van toepassing op alle typen organisaties die zich in het handelsregister moeten inschrijven. Een beperkte groep van organisaties is uitgesloten. Allereerst vallen eenmanszaken en publiekrechtelijke rechtspersonen buiten de reikwijdte van de begrippen vennootschappen en andere juridische entiteiten in artikel 30 van de richtlijn. De verplichting tot het registreren van UBO-informatie in het handelsregister is daarmee niet van toepassing.²¹ Eenmanszaken vallen namelijk naar hun aard niet onder de verplichtingen van de richtlijn. Bij publiekrechtelijke rechtspersonen is de eigenaars- en zeggenschapsstructuur reeds genoegzaam bekend en bestaat er daarmee ook geen noodzaak tot registratie.

Daarnaast geldt de verplichting tot de registratie van UBO-informatie niet voor verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven (artikel 6, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007). Voor dit type vereniging is de inschrijving in het handelsregister facultatief. Deze vereniging drijft geen onderneming en heeft beperkte rechtsbevoegdheid, zo kan zij geen registergoederen verwerven. Gezien het facultatieve karakter van inschrijving en het feit dat er op dit moment reden is om aan te nemen dat bij verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat, zijn zij uitgesloten van registratie van de UBO's. Daarnaast worden verenigingen van eigenaars en enkele typen historische rechtspersonen, die in de Handelsregisterwet 2007 onder de noemer «overige privaatrechtelijke rechtspersonen»²² vallen, uitgesloten van de registratieplicht. Verenigingen van eigenaars sluiten niet goed aan bij de werkingssfeer van de richtlijn. De vereniging van eigenaars kent een wettelijke regeling op basis waarvan alle eigenaren met een appartementsrecht automatisch lid zijn en de vereniging enkel tot doel heeft onderhoud van het onroerend goed. Voor de overige privaatrechtelijke rechtspersonen geldt dat dit een zeer beperkt aantal entiteiten betreft met een historisch karakter. Hier worden ook geen nieuwe entiteiten meer van opgericht. Er is reden om aan te nemen dat bij deze juridische entiteiten een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.

Tot slot worden kerkgenootschappen uitgezonderd van de registratieverplichting, omdat centrale registratie van natuurlijke personen als UBO van een kerkgenootschap in een openbaar register een indirecte registratie door de overheid van de religie van die UBO's betekent. Dit is ook reden geweest om in het handelsregister geen natuurlijke personen te registreren bij kerkgenootschappen en die handelwijze wordt gevolgd met betrekking tot het registreren van UBO-informatie van kerkgenootschappen.²³ Daarbij is van belang dat godsdienst of levensovertuiging een bijzonder persoonsgegeven is in de zin van de AVG, hetgeen met zich meebrengt dat grote terughoudendheid dient te worden betracht als het

²¹ Met betrekking tot eenmanszaken en publiekrechtelijke rechtspersonen geldt evenmin de verplichting UBO-informatie in te winnen en bij te houden, nu zij niet zijn opgenomen in de definitie van artikel 10a, tweede lid, van de Wwft. Zie hiervoor paragraaf 3.2.3.

²² Het gaat onder meer om hofjes, boermarken, fundaties en gilden. Op 1 mei 2018 stonden 87 overige privaatrechtelijke rechtspersonen ingeschreven in het handelsregister.

²³ Op 1 mei 2018 stonden circa 1.600 kerkgenootschappen geregistreerd in het handelsregister.

gaat om de verwerking hiervan. Het uitsluiten van de registratieverplichting staat los van de verplichting voor bovengenoemde rechtspersonen om zelf UBO-informatie in te winnen en bij te houden. Van deze verplichting worden zij niet uitgezonderd, in verband met het wettelijk verplichte cliëntenonderzoek dat Wwft-instellingen moeten verrichten (zie paragraaf 3.2.3). Het feit dat van deze organisaties geen UBO-informatie centraal wordt geregistreerd, staat namelijk los van de verplichting voor meldingsplichtige instellingen om in het kader van het aangaan van zakelijke relaties of incidentele transacties onderzoek te doen naar de UBO van de cliënt.

Met betrekking tot besloten vennootschappen en naamloze vennootschappen geldt dat zij niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen indien sprake is van een vennootschap die is onderworpen aan de openbaarmakingsvereisten van de richtlijn transparantie²⁴, of aan vergelijkbare internationale openbaarmakingsvereisten. Omdat op deze beursgenoteerde vennootschappen reeds openbaarmakingsvereisten van toepassing zijn, wordt het in deze gevallen niet nodig geacht aan hen de verplichting op te leggen om UBO-informatie centraal te registreren. Indien een dergelijke beursgenoteerde vennootschap een 100% dochtermaatschappij heeft, geldt dezelfde uitzondering op deze registratieverplichting ook voor deze dochtermaatschappij. In een dergelijk geval zijn de UBO's van de beursgenoteerde vennootschap immers ook de UBO's van de 100% dochtermaatschappij.

Buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hoeven evenmin UBO-informatie in Nederland te registreren. Op grond van de richtlijn ziet de registratieverplichting immers op in Nederland opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten. Dit voorkomt dat uiteindelijk belanghebbenden van binnen de Europese Unie opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten in UBO-registers in meerdere EU-lidstaten geregistreerd moeten worden.

Samengevat wordt aan de volgende in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten de verplichting tot het registreren van UBO-informatie opgelegd:

- besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap, niet zijnde een vennootschap die als uitgevende instelling is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in richtlijn nr. 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU 2004, L 390), dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden, met inbegrip van een 100 procent dochtermaatschappij van een dergelijke vennootschap;
- Europese naamloze vennootschap;
- Europees economisch samenwerkingsverband;
- Europese coöperatieve vennootschap;
- coöperatie;
- onderlinge waarborgmaatschappij;
- vereniging;
- vereniging met volledige rechtsbevoegdheid;
- vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid die een onderneming drijft;
- stichting;

²⁴ Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU 2004, L 390).

- maatschap;
- commanditaire vennootschap;
- vennootschap onder firma; en
- rederij.

Tot slot een opmerking over het fonds voor gemene rekening. Een fonds voor gemene rekening is een fiscaalrechtelijk begrip. Dergelijke fondsen zijn niet omschreven naar burgerlijk recht of naar vennootschapsrecht en kunnen op verschillende wijzen worden vormgegeven. Deze fondsen vallen op grond van de wijzigingsrichtlijn onder de verplichting voor trusts en soortgelijke juridische constructies om informatie over hun uiteindelijk belanghebbende in te winnen en centraal te registreren. Deze verplichtingen zullen in het wetsvoorstel ter implementatie van artikel 31 van de richtlijn worden vastgelegd.

§ 3.1.5 De in het handelsregister op te nemen UBO-informatie

De richtlijn schrijft niet uitputtend voor welke informatie over de uiteindelijk belanghebbende en zijn gehouden belangen moet worden geregistreerd. Uit artikel 30, vijfde lid, van de richtlijn – inzake de toegang tot het register – volgt evenwel dat in elk geval de volgende zes gegevens van een uiteindelijk belanghebbende opgenomen moeten worden in het register en openbaar, voor een ieder, toegankelijk moeten zijn: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang.

Op grond van het vijfde lid van artikel 30 van de richtlijn kunnen lidstaten onder in hun eigen recht te stellen voorwaarden, aanvullende informatie, aan de hand waarvan de uiteindelijk belanghebbende kan worden geïdentificeerd, in het centraal register opnemen en daar toegang tot verlenen. Die aanvullende informatie omvat ten minste de geboortedatum of de contactgegevens. In dit wetsvoorstel is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt waarbij van belang is dat deze nadere informatie alleen voor bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid toegankelijk zullen zijn (zie paragraaf 3.1.6.2). De volgende aanvullende UBO-informatie moet worden bijgehouden en centraal worden geregistreerd,:

- geboortedag, -plaats en -land;
- adres;
- indien dat is toegekend het burgerservicenummer (BSN), en – indien dat is toegekend door de woonstaat van de UBO – een buitenlands fiscaal identificatienummer (TIN);
- afschrift van documentatie op grond waarvan de identiteit van de UBO is geverifieerd;
- afschrift van documentatie waarmee wordt onderbouwd waarom een persoon de status van UBO heeft en waarmee de aard en omvang van het door de UBO gehouden economisch belang wordt aangetoond.

De keuze voor deze aanvullende gegevens van een UBO hangt samen met de inschatting welke informatie de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid nodig hebben voor de uitvoering van de op hen rustende taken en verplichtingen op grond van de richtlijn.

Bovenstaande informatie wordt aangewezen in de Handelsregisterwet 2007. Hiermee wordt deels afgeweken van de systematiek van die wet. In beginsel worden authentieke gegevens in de wet zelf benoemd en niet-authentieke gegevens krachtens artikel 17, eerste lid, van de wet in het Handelsregisterbesluit 2008 aangewezen. Nu de UBO-informatie niet-authentiek van karakter is, zou het in de rede liggen om deze informatie in het Handelsregisterbesluit 2008 op te nemen. Uit overwe-

gingen van een duidelijke en overzichtelijke implementatie van de richtlijn is evenwel gekozen om alle te registreren UBO-informatie bij wet aan te wijzen.

Op de inschrijving in het register van uiteindelijk belanghebbenden is een aantal bepalingen van de Handelsregisterwet 2007 van overeenkomstige toepassing. Zo is degene aan wie de vennootschap of andere juridische entiteit toebehoort of ieder der bestuurders of – als die er niet zijn – degene die met de dagelijkse leiding is belast, verplicht tot het doen van de inschrijving van de UBO-informatie. De opgave moet worden gedaan op het moment van eerste inschrijving van de vennootschap of andere juridische entiteit in het handelsregister of – als de vennootschap of andere juridische entiteit al is ingeschreven in het handelsregister – door middel van een aanvullende opgave. In Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten die vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vanwege vertrek uit Nederland uit het handelsregister zijn uitgeschreven, dienen zich opnieuw in te schrijven en eveneens UBO-informatie in te winnen en te registreren (zie paragraaf 3.1.4). De tot opgave verplichte persoon dient de opgave te doen die nodig is om ervoor te zorgen dat de UBO-informatie te allen tijde juist en volledig is. Op grond van artikel 20 van de Handelsregisterwet 2007 en de voorgestelde aanvulling op artikel 57 van de Handelsregisterwet 2007 zijn nadere regels gesteld over de wijze van inschrijving. Het samenstel van deze regels is te beschouwen als de nationale regelgeving op basis waarvan de gegevens ingevolge de richtlijn dienen te worden verzameld en zij borgen dat de UBO-informatie in het centraal register toereikend, accuraat en actueel is, zoals de richtlijn vereist.

§ 3.1.6 Toegang tot de UBO-informatie

§ 3.1.6.1 Algemeen

De richtlijn schrijft een openbaar register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten verplicht voor. Deze Europese verplichting is in lijn met de in 2014 aangenomen motie Klaver²⁵, waarin de regering wordt opgeroepen zich actief in te zetten voor een openbaar register van uiteindelijk belanghebbenden, gelet op het belang van inzicht in de herkomst van vermogens teneinde witwassen en belastingontduiking te voorkomen.

Het vijfde lid van artikel 30 bepaalt dat in elk geval de zes voorgeschreven gegevens betreffende een UBO (zie hierboven in paragraaf 3.1.5) in het register moeten worden opgenomen en dat deze gegevens in alle gevallen toegankelijk zijn voor: (a) bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid, (b) meldingsplichtige instellingen in het kader van hun cliëntenonderzoek en (c) elk lid van de bevolking (een ieder). De toegang tot de gegevens moet ingevolge de richtlijn worden verleend overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming. Artikel 30, negende lid, bepaalt dat lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang door de groepen gebruikers onder b en c.²⁶ Lidstaten kunnen tot slot een verplichte online registratie en de betaling van een vergoeding verlangen als onderdeel van de toegang.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 21501–20, nr. 847.

²⁶ De richtlijn bepaalt dat openbaar afgeschermd UBO-gegevens wel altijd zichtbaar zijn voor financiële instellingen (onder meer banken, overige financiële instellingen en notarissen), indien zij toegang vragen tot deze informatie.

§ 3.1.6.2 Beperkte en volledige toegang

Een aantal gegevens van uiteindelijk belanghebbenden wordt – zoals door de richtlijn verplicht gesteld – openbaar toegankelijk, net als de meeste andere gegevens in het handelsregister. Dit is neergelegd in de voorgestelde wijziging van artikel 21 van de Handelsregisterwet 2007; zie artikel I, onderdeel F, van onderhavig wetsvoorstel. Het betreft de gegevens die in artikel 30, vijfde lid, van de richtlijn worden genoemd: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. Met betrekking tot dit laatste gegeven zal overigens, waar het gaat om percentages aandelen, stemrecht of eigendom, niet de exacte omvang van het belang openbaar toegankelijk worden gemaakt, maar zal gewerkt worden met bandbreedtes van meer dan 25% tot 50%, van 50% tot 75% en van 75% tot en met 100%. Er zullen geen geldbedragen bijstaan. Bij algemene maatregel van bestuur wordt dit uitgewerkt.

De aanvullende gegevens, genoemd in paragraaf 3.1.5, zullen, als waarborg voor de bescherming van de privacy van de UBO's, alleen toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid (categorie (a)). De bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid kennen in dit verband een geheimhoudingsplicht.

Bezien is of meldingsplichtige instellingen (categorie (b)) en leden van de bevolking (categorie (c)) ook toegang zouden moeten krijgen tot de aanvullende UBO-informatie. Meldingsplichtige instellingen in de zin van de Wwft zijn de poortwachters van het financiële systeem en dienen op grond van de richtlijn toegang te krijgen tot UBO-informatie in het kader van hun cliëntenonderzoek. Een meldingsplichtige instelling moet cliëntenonderzoek verrichten naar degene met wie zaken wordt gedaan. Tevens dient een meldingsplichtige instelling op basis van objectieve of subjectieve indicatoren ongebruikelijke transacties aan de Financiële inlichtingen eenheid te melden. De groep meldingsplichtige instellingen is groot en divers van karakter. Ook instellingen uit andere EU-lidstaten, die op grond van hun nationale wetgeving meldingsplichtig zijn, kunnen toegang krijgen tot Nederlandse UBO-informatie, hetgeen deze groep nog groter en meer divers maakt. Gelet op de grootte en diversiteit van deze groep instellingen is er, gelet op de bescherming van de privacy van de UBO's en gezien in het licht van het doel van de vierde anti-witwasrichtlijn, voor gekozen om Wwft-instellingen geen toegang tot de aanvullende UBO-informatie te geven, nu dit niet proportioneel en noodzakelijk is bevonden.

In dit verband wordt de aangehouden motie De Vries²⁷ genoemd. Deze motie verzoekt de regering te regelen dat ook de meldingsplichtige instellingen onder Wft-toezicht – dus een beperktere groep dan de groep meldingsplichtige instellingen op grond van de Wwft – toegang krijgen tot de uitgebreidere informatie in het UBO-register. Er wordt in het onderhavige wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen instellingen die onder Wft-toezicht staan (onder meer banken en overige financiële instellingen) en instellingen die op grond van de Wwft meldingsplichtig zijn (wederom onder meer banken en financiële instellingen, alsook bijvoorbeeld advocaten, notarissen, makelaars, autohandelaren, taxateurs en alle kopers en verkopers van goederen voor zover er meer dan een nader bepaald bedrag in contanten wordt betaald). Ook voor instellingen onder Wft-toezicht geldt dat toegang tot de aanvullende UBO-informatie niet proportioneel en noodzakelijk wordt bevonden.

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 13.

Voor de goede orde wordt vermeld dat instellingen die op grond van de Wwft meldingsplichtig zijn (maar ook andere instellingen die een verplichting hebben tot het doen van UBO-onderzoek²⁸) niet alleen kunnen afgaan op de UBO-informatie in het handelsregister. Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn schrijft voor dat meldingsplichtige instellingen zich bij hun risicogebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen verlaten op het centraal register. Deze instellingen moeten dan ook in het kader van hun onderzoeksverplichtingen zelf meer informatie betreffende de UBO van hun cliënt verzamelen. De instellingen moeten overigens wel bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie van hun nieuwe cliënt een bewijs van registratie van de UBO-informatie of een uittreksel uit het register verkrijgen (artikel 14, eerste lid, van de richtlijn).

Ook bij de toegang tot de UBO-informatie voor een ieder is een afweging gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van bescherming van de privacy van UBO's. Onbeperkte openbare toegang tot alle in het register opgenomen UBO-informatie kan onder omstandigheden risico's voor UBO's met zich brengen. Daarom is er voor gekozen om geen openbare toegang tot de aanvullende UBO-informatie te geven, nu dit niet proportioneel en noodzakelijk is bevonden. In dit verband dient nog verwezen te worden naar de aangenomen motie Grashoff/Groot²⁹, waarin wordt opgeroepen rekening te houden met de toegankelijkheid van het register voor journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties. Deze motie is afgewogen tegen het belang van bescherming van de privacy van UBO's. Journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties worden geschaard onder het begrip «elk lid van de bevolking». Zij krijgen toegang tot de openbaar toegankelijke UBO-informatie, maar niet tot de aanvullende informatie.

§ 3.1.6.3 Afscherming van informatie

In artikel 30, negende lid, van de richtlijn is als lidstaattoptie opgenomen dat lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden en per geval kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang tot alle of tot een gedeelte van de UBO-informatie indien de UBO 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 of indien de UBO minderjarig is of anderszins handelingsonbekwaam. Deze waarborg is in het leven geroepen ter bescherming van de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden.

Artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007 biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur beperkingen vast te stellen inzake de toegang tot categorieën gegevens of bescheiden, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze grondslag zal worden gebruikt om in het Handelsregisterbesluit 2008 deze waarborg te implementeren en uit te werken.

Bij de uitwerking in het Handelsregisterbesluit 2008 is het kabinet voornemens om afscherming mogelijk te maken van de gegevens die voor iedereen toegankelijk zijn (naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat en nationaliteit), met uitzondering van de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden belang (weergegeven in de eerder genoemde bandbreedtes, waar het gaat om percentages aandelen, stemrecht of eigendom). Laatstgenoemd gegeven zal niet worden afgeschermd omdat dit geen gegeven betreft dat direct herleidbaar is tot een natuurlijke persoon.

²⁸ Gedacht kan worden aan de ondernemingen die op grond van de Sanctiewet 1977 onderzoek moeten doen naar de uiteindelijk belanghebbenden van hun cliënten.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 15.

De afscherming zal niet gelden voor kredietinstellingen en financiële instellingen, alsmede de in artikel 2, eerste lid, punt 3), onder b), van de richtlijn bedoelde meldingsplichtige entiteiten die openbare ambtenaren zijn, toegang vragen tot deze informatie. In artikel 2, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn staat dat de richtlijn van toepassing is op meldingsplichtige entiteiten, waaronder financiële instellingen. Onder financiële instellingen dient dan ook te worden verstaan financiële instellingen die een meldingsplichtige instelling in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wwft zijn. Het betreft hier dus banken en andere financiële ondernemingen als bedoeld in artikel 1a, tweede en derde lid van de Wwft. De in artikel 2, lid 1, punt 3), onder b) van de richtlijn bedoelde meldingsplichtige entiteiten die openbare ambtenaren zijn, zijn notarissen. Kredietinstellingen, financiële instellingen en notarissen zullen dus altijd inzage hebben in de zes gegevens die in het openbare deel van het register beschikbaar zijn over een UBO. De afscherming van UBO-informatie geldt ook niet ten aanzien van de toegang door de aangewezen bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid.

De UBO kan een verzoek tot afscherming van zijn UBO-informatie indienen bij de Kamer van Koophandel. Hij zal daarbij moeten aantonen dat één van de in de richtlijn genoemde situaties aan de orde is: 1) blootstelling aan een onevenredig risico, 2) een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie, 3) minderjarigheid of 4) andersoortige handelingsonbekwaamheid.³⁰ Het besluit van de Kamer van Koophandel op een verzoek tot afscherming van de UBO-informatie is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, waar bezwaar en beroep tegen open staat.

Om het regime effectief te laten zijn, is het wenselijk dat de UBO-informatie niet openbaar is tijdens de periode die nodig is om de UBO in staat te stellen een verzoek in te dienen, de Kamer van Koophandel om daarover te besluiten en – indien het verzoek wordt afgewezen – bezwaar en beroep af te handelen. Het hierboven beschreven afschermingsregime zal, zoals hiervoor gesteld, worden uitgewerkt in het Handelsregisterbesluit 2008.

Artikel 30, tiende lid, van de richtlijn bepaalt dat de UBO-gegevens minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar toegankelijk dienen te blijven, gerekend vanaf het moment dat de vennootschap of andere juridische entiteit is geschrapt uit het UBO-gedeelte van het handelsregister. Deze bepaling dient ter bescherming van de privacy van de uiteindelijk belanghebbende. Implementatie van deze bepaling zal eveneens plaatsvinden in het Handelsregisterbesluit 2008, op grond van artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007. Het kabinet is voornemens daarbij te kiezen voor een termijn van tien jaar na uitschrijving van de in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit uit het UBO-gedeelte van het handelsregister. Gelet op het doel van de richtlijn is het, in het bijzonder voor de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid, 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.

³⁰ In de vierde anti-witwasrichtlijn zoals die gold voor wijziging bestonden de situaties «onevenredig risico», «afpersing» en «pesterijen» niet; deze situaties zijn met de wijzigingsrichtlijn geïntroduceerd.

§ 3.1.6.4 Betaling van een vergoeding en registratie van afnemers

Artikel 30, lid 5 bis, van de vierde anti-witwasrichtlijn biedt de lidstaattoptie dat afnemers van UBO-informatie een vergoeding moeten betalen en zich online moeten registreren, alvorens zij toegang krijgen tot UBO-informatie. Van deze lidstaattoptie wordt gebruik gemaakt.

Er zal een kostendekkende vergoeding gevraagd worden voor het verkrijgen van informatie uit het UBO-register. Voorgesteld wordt om hiervoor aan te sluiten bij de geldende regels voor toegang tot het handelsregister. Bij de Kamer van Koophandel kunnen openbaar beschikbare gegevens in het handelsregister per ingeschreven onderneming en/of rechtspersoon door iedere belangstellende digitaal worden opgevraagd tegen betaling van een kostendekkend tarief. Daarnaast zijn abonnementen beschikbaar voor levering van gegevens of mutaties van de openbaar beschikbare informatie. Aangewezen overheidsinstanties nemen ook niet-openbare informatie af van het handelsregister en bepaalde overheidsinstanties hebben de mogelijkheid om in het handelsregister informatie te zoeken op natuurlijke personen. Met die overheidsinstanties kunnen afspraken gemaakt worden over zogenaamde inputfinanciering voor het afnemen van die informatie. De belangrijkste reden om afnemers die niet onder inputfinanciering vallen een kostendekkende vergoeding voor het afnemen van UBO-informatie te vragen, is dat het gaat om concreet identificeerbare afnemers waarbij toepassing van het profijtbeginsel aan de orde is. Om die reden worden de kosten niet ten laste van de algemene middelen gebracht, maar doorberekend aan afnemers. 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. De hoogte van deze vergoeding zal, overeenkomstig het Financiële besluit Handelsregister 2014, worden opgenomen in de Financiële regeling Handelsregister 2014.

Met betrekking tot de reeds bestaande handelsregisterinformatie worden afnemers van betaalde diensten geregistreerd ten behoeve van de afname van producten waarvoor op basis van artikel 50 van de Handelsregisterwet 2007 een vergoeding is verschuldigd. Deze werkwijze zal ook met betrekking tot de UBO-informatie worden gevolgd. De hoogte van deze vergoeding zal nog nader worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

§ 3.1.6.5 Toegang Financiële inlichtingen eenheid en bevoegde autoriteiten

Artikel 30, zesde lid, van de richtlijn schrijft voor dat het centraal register – in onderhavig geval de Kamer van Koophandel als houder van het handelsregister – er voor zorgt dat de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid tijdig en onbeperkt toegang hebben tot alle UBO-informatie, zonder dat de betrokken juridische entiteit daarover – door de Kamer van Koophandel – wordt geïnformeerd. Onder «bevoegde autoriteiten» moet op grond van de richtlijn worden verstaan: de publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten 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.

Het huidige artikel 28 van de Handelsregisterwet 2007 bepaalt dat bestuursorganen toegang hebben tot bepaalde gegevens die niet in te zien zijn door een ieder (eerste lid) en dat de in het derde lid genoemde bestuursorganen gegevens kunnen inzien gerangschikt naar natuurlijk persoon. De in procedure zijnde wijziging van de Handelsregisterwet 2007 bewerkstelligt door het invoegen van een nieuw tweede lid dat de bevoegde autoriteiten, die in het kader van hun taakuitoefening de aanvullende UBO-gegevens en bescheiden moeten kunnen benutten, voortaan bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

Voorgesteld wordt om artikel 30, zesde lid, van de richtlijn te implementeren door in artikel 28 van de Handelsregisterwet 2007 een apart regime op te nemen voor de Financiële inlichtingen eenheid en bevoegde autoriteiten (zie artikel I, onderdeel J, van onderhavig wetsvoorstel). Zij zijn op grond van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 28 bevoegd om de UBO-informatie in te zien die niet door een ieder is in te zien. Op grond van het voorgestelde nieuwe vijfde lid zullen zij tevens UBO-informatie kunnen inzien, gerangschikt op natuurlijke personen. Hiermee hebben zij tijdig en onbeperkt toegang tot alle UBO-informatie in het register.

De bevoegde autoriteiten die toegang krijgen tot alle geregistreerde gegevens over de UBO worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen, in lijn met de hiervoor genoemde wijziging van artikel 28 van de Handelsregisterwet 2007. Thans wordt in de volgende bevoegde autoriteiten voorzien: De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Financieel Toezicht, het Bureau Toezicht Wwft, de Kansspelautoriteit, de dekens van de Orde van Advocaten in hun rol van toezichthouder Wwft, de Belastingdienst, de Douane, de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Koninklijke Marechaussee, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO), de Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD), de Rijksrecherche en het Bureau Economische Handhaving.

§ 3.1.6.6 Terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten

In artikel 38a van de Handelsregisterwet 2007 wordt de in de richtlijn verplicht gestelde terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten opgenomen. Voor een nadere beschouwing van deze terugmeldplicht wordt verwezen naar paragraaf 3.2.5, waarin zowel de terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten als voor Wwft-instellingen wordt toegelicht.

§ 3.2 Wijziging Wwft

§ 3.2.1 Inleiding

In de Wwft wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd over UBO-informatie. In die paragraaf wordt ten eerste de definitie van uiteindelijk belanghebbende opgenomen, alsmede de definitie van «vennootschappen en andere juridische entiteiten». Daarnaast wordt hierin de verplichting opgenomen dat vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over hun UBO's inwinnen en bijhouden. Tevens wordt een meewerkverplichting voor uiteindelijk belanghebbenden opgenomen; een uiteindelijk belanghebbende wordt verplicht om de vennootschap of andere juridische entiteit alle informatie te verschaffen die noodzakelijk is om te voldoen aan de UBO-verplichtingen van die vennootschap of andere juridische entiteit.

Het niet naleven van deze meewerkverplichting dient op basis van de richtlijn strafbaar te worden gesteld, hetgeen zal geschieden in de Wet op de economische delicten. Tot slot zal in deze nieuwe paragraaf van de Wwft een terugmeldplicht worden opgenomen voor Wwft-instellingen; de terugmeldplicht voor aangewezen bevoegde autoriteiten wordt verankerd in het nieuwe artikel 38a van de Handelsregisterwet 2007.

Aan de Wwft wordt tevens toegevoegd dat Wwft-instellingen zich bij hun cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen verlaten op UBO-informatie in het handelsregister, overeenkomstig het achtste lid van artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

§ 3.2.2 UBO-definitie

In artikel 10a, eerste lid, van de Wwft wordt, in afwijking van de definitie in artikel 1, eerste lid van de huidige Wwft³¹, «uiteindelijk belanghebbende» gedefinieerd als de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit (artikel II, onderdeel B, van onderhavig wetsvoorstel). Deze definitie is gebaseerd op de definitie van «uiteindelijk begunstigde» in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn, toegespitst op de Nederlandse situatie door inperking op twee punten. De reden hiervoor is dat de definitie in de richtlijn elementen bevat die enkel relevant zijn voor de verplichtingen van meldingsplichtige instellingen (zie ook paragraaf 2.2.4). Dit geldt voor het gebruik van het woord «cliënt» in de definitie en de tweede betekenis die aan het begrip uiteindelijk belanghebbende wordt gegeven: de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie wordt verricht. De in artikel 10a, eerste lid, van de Wwft voorgestelde definitie van «uiteindelijk belanghebbende» noemt derhalve, in plaats van «cliënt», de juridische entiteiten voor wie in Nederland de verplichtingen van artikel 30 van de richtlijn moeten worden geïmplementeerd – vennootschappen of andere juridische entiteiten – en laat het tweede, in verband van dit register overbodige, deel van de definitie weg.

Ter bevordering van de uitvoerbaarheid wordt in artikel 10a, tweede lid, van de Wwft voorzien in een delegatiegrondslag, om in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 per type vennootschap of andere juridische entiteit te bepalen wie in elk geval dient te worden beschouwd als uiteindelijk belanghebbende. Het detailniveau maakt dat deze uitwerking zich niet leent voor een regeling op het niveau van een formele wet. Dit komt overeen met de uitwerking van de algemene UBO-definitie die op grond van artikel 1 van de Wwft in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is opgenomen. Met de hierboven aangegeven uitzonderingen, komt de uitwerking van de UBO-definitie voor de registratieverplichting overeen met de algemene UBO-definitie. Voor een nadere toelichting op de definitie van UBO wordt dan ook verwezen naar de memorie van toelichting bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn³² en de nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.³³

In dit verband is het van belang om stil te staan bij de motie Schouten.³⁴ Met deze motie wordt de regering gevraagd op welke wijze in het onderhavig wetsvoorstel rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van algemeen nut beogende instellingen (anbi's). In de motie wordt gesteld dat een anbi geen UBO kent. De richtlijn kent echter niet de mogelijkheid om bij het implementeren van de verplichtingen ten aanzien

³¹ Vóórafgaand aan de inwerkingtreding van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn betrof het artikel 1, eerste lid, onder f van de Wwft.

³² Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3.

³³ Stb. 2018, 241.

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 16.

van UBO-informatie onderscheid te maken tussen vennootschappen of andere juridische entiteiten die wel of niet een algemeen nut beogen. Bepalend voor de richtlijn is of sprake is van een vennootschap of andere juridische entiteit. Zoals gezegd is in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 voor verschillende typen vennootschappen en andere juridische entiteiten bepaald wie in elk geval dient te worden beschouwd als uiteindelijk belanghebbende. Voor zover anbi's tot die vennootschappen of andere juridische entiteiten behoren, vallen zij ook daaronder.

§ 3.2.3 Verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten

De richtlijn verplicht ertoe dat vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over hun UBO's inwinnen en bijhouden, waaronder detailgegevens over de door de uiteindelijk belanghebbenden gehouden economische belangen. Accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbende is immers een bepalende factor bij het opsporen van criminelen die hun identiteit anders achter ondoorzichtige juridische structuren kunnen verbergen.³⁵ In het kader van het verrichten van cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen is het ook van groot belang dat vennootschappen en andere juridische entiteiten accurate en actuele UBO-informatie 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 UBO-informatie onderscheidt zich nadrukkelijk van de verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten tot het registreren van UBO-informatie in een centraal register, zoals opgenomen in artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007.

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 de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Daarmee moeten de instellingen voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme en transacties herkennen die in dat opzicht als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt. In het kader van dit cliëntenonderzoek is het van belang dat vennootschappen en juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie betreffende hun uiteindelijk belanghebbenden inwinnen en bijhouden. Hierdoor faciliteren zij Wwft-instellingen, die voor hen een transactie verrichten of met wie zij een zakelijke relatie aangaan, om het cliëntenonderzoek op een juiste, risicogebaseerde wijze uit te voeren.

De verplichting tot het inwinnen en bijhouden van UBO-informatie geldt voor de volgende vennootschappen en andere juridische entiteiten:

- besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap, niet zijnde een vennootschap die als uitgevende instelling is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in richtlijn nr. 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (PbEU 2004, L 390), dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden, met inbegrip van een 100 procent dochtermaatschappij van een dergelijke vennootschap;
- Europese naamloze vennootschap;
- Europees economisch samenwerkingsverband;
- Europese coöperatieve vennootschap;
- coöperatie;
- onderlinge waarborgmaatschappij;

³⁵ Wijzigingsrichtlijn, overweging 25.

- vereniging;
- vereniging met volledige rechtsbevoegdheid;
- vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid;
- vereniging van eigenaars;
- kerkgenootschap;
- overige privaatrechtelijke rechtspersonen;
- stichting;
- maatschap;
- commanditaire vennootschap;
- vennootschap onder firma; en
- rederij.

Met betrekking tot de vraag wat onder «toereikende, accurate en actuele UBO-informatie» precies moet worden verstaan, geeft de richtlijn alleen aan dat hieronder moet worden begrepen de detailgegevens over de door de uiteindelijk belanghebbenden gehouden economische belangen.

Omwillen van eenduidigheid zal onder «toereikende, accurate en actuele UBO-informatie» in dit wetsvoorstel worden verstaan: alle informatie die in het kader van de registratieplicht van UBO-informatie (als bedoeld in artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007) moet worden ingeschreven in het handelsregister, zoals hierboven aangegeven in paragraaf 3.1.5. Dit betekent dat alle UBO-registratieplichtige vennootschappen en andere juridische entiteiten de navolgende informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden moeten inwinnen, bijhouden en derhalve ook voorhanden moeten hebben:

- naam;
- volledige geboortedatum;
- geboorteland;
- adres (inclusief woonstaat);
- nationaliteit;
- indien dat is toegekend het burgerservicenummer (BSN), en – indien dat is toegekend door de woonstaat van de UBO – een buitenlands fiscaal identificatienummer (TIN);
- afschrift van documentatie op grond waarvan de identiteit van de UBO is geverifieerd;
- de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang; en
- afschrift van documentatie waarmee wordt onderbouwd waarom een persoon de status van UBO heeft en waarmee de aard en omvang van het door de UBO gehouden economische belang wordt aangetoond.

§ 3.2.4 Meewerkverplichting uiteindelijk belanghebbende

Omdat vennootschappen en andere juridische entiteiten in veel gevallen afhankelijk zijn van hun UBO's voor het kunnen inwinnen en bijhouden van de gevraagde gegevens over die UBO's, wordt in de Wwft een meewerkverplichting voor de UBO opgenomen. Overtreding van deze verplichting wordt strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

§ 3.2.5 Terugmeldplicht

Het vierde lid van artikel 30 van de richtlijn vereist dat de in het centraal register bijgehouden informatie over de UBO toereikend, accuraat en actueel is. De tot opgave van UBO-informatie verplichte persoon is gehouden te zorgen dat die informatie te allen tijde juist en volledig is ingeschreven in het handelsregister (artikel 19, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007). De vierde anti-witwasrichtlijn verplicht in artikel 30, vierde lid, tot het instellen van een terugmeldplicht voor Wwft-instellingen en – indien nodig en voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist – voor aangewezen bevoegde autoriteiten. Deze terugmeldplicht houdt in dat Wwft-instellingen en – onder omstandig-

heden – bevoegde autoriteiten verplicht zijn om melding aan de Kamer van Koophandel te doen van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Door deze terugmeldplicht steunt de registratie van UBO's in het handelsregister dan niet enkel op zelfrapportage, hetgeen bijdraagt aan het doel dat de informatie in het handelsregister over UBO's toereikend, accuraat en actueel is. Deze verplichting geldt op grond van de richtlijn niet voor de Financiële inlichtingen eenheid (FIU-Nederland).

Wwft-instellingen hebben ingevolge artikel 3 van de Wwft de verplichting om cliëntenonderzoek te doen. In dat kader dienen zij de UBO's van hun cliënten te identificeren en redelijke maatregelen te treffen om de identiteit van die UBO's te verifiëren. Ingevolge artikel 30, achtste lid, van de richtlijn (geïmplementeerd in voorgesteld artikel 3, veertiende lid, van de Wwft, zie artikel II, onder A, van het onderhavige wetsvoorstel) mogen de Wwft-instellingen zich bij hun risico-gebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op de UBO-informatie in het register. Van hen wordt dus verwacht dat zij in het kader van hun cliëntenonderzoek meer informatie verzamelen dan alleen de UBO-informatie in het handelsregister. 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 vennootschap of andere juridische entiteit dan wel een trust of een soortgelijke juridische constructie bewijs van registratie of een uittreksel uit het register met UBO-informatie moeten verzamelen.³⁶ Zij kunnen dus in het kader van dat cliëntenonderzoek stuiten op UBO-informatie die blijkt af te wijken van de UBO-informatie in het handelsregister. Wwft-instellingen zijn verplicht om elke geconstateerde afwijking in UBO-informatie te melden.

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 Financiële inlichtingen eenheid 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 UBO 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 Financiële inlichtingen eenheid en niet aan de Kamer van Koophandel.

Bevoegde autoriteiten krijgen ook UBO-informatie tot hun beschikking in het kader van hun taakuitoefening. Bevoegde autoriteiten moeten een terugmelding doen «indien nodig en voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist», aldus het vierde lid van artikel 30 van de richtlijn. Onder «indien nodig» wordt verstaan «indien passend». Dit is niet alleen meer in lijn met de originele Engelse tekst van dit onderdeel («if appropriate»), maar ook met de tekst van het eerste lid van artikel 30 van de richtlijn. De informatie in het centraal 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

³⁶ Deze verplichting zal bij afzonderlijk wetsvoorstel worden geïmplementeerd. Deze verplichting houdt een inspanningsverplichting voor de cliënt in; de cliënt moet een dergelijk bewijs aanleveren aan de Wwft-instelling.

onnodig worden doorkruist. Bevoegde autoriteiten dienen dan ook, indien zij bij gebruik van de aan hen verstrekte UBO-informatie ontdekken dat de in het centraal 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.

De terugmeldplicht voor aangewezen bevoegde autoriteiten wordt verankerd in artikel 38a van de Handelsregisterwet 2007 (zie artikel I, onder K, van het wetsvoorstel) en de terugmeldplicht voor Wwft-instellingen krijgt zijn beslag in artikel 10c van de Wwft (zie artikel II, onder B, van het wetsvoorstel).

§ 3.2.6 Wwft-instellingen en UBO-onderzoek

Meldingsplichtige instellingen mogen zich op grond van de richtlijn bij hun risico-gebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op de UBO-informatie in het handelsregister. Van hen wordt namelijk verwacht dat zij in het kader van het door de Wwft verplicht gestelde risico-gebaseerde cliëntenonderzoek meer UBO-informatie verzamelen en bewaren dan de UBO-informatie die zij uit het handelsregister kunnen halen. Zij kunnen niet volstaan met de informatie die zij uit het handelsregister halen, maar moeten zelf aanvullende UBO-informatie verzamelen om aan hun bestaande wettelijke verplichtingen te voldoen. Deze verplichting zal worden neergelegd in de Wwft.

§ 4. Rechtsbescherming

De registratie van UBO-informatie en de wijziging van die gegevens geschiedt bij besluit van de Kamer van Koophandel. Dit is ook nu al het geval bij de registratie en wijziging van gegevens in het handelsregister. Tegen dat besluit staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bij een verzoek door een belanghebbende tot afscherming van UBO-gegevens in geval van bepaalde risico's voor de UBO of in geval van minderjarigheid en andersoortige handelingsonbekwaamheid, neemt de Kamer van Koophandel eveneens een besluit. Ook daartegen staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open conform de Awb.

§ 5. Handhaving

De richtlijn verplicht lidstaten om inbreuken op artikel 30 van de richtlijn te onderwerpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties.

Ingevolge artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007 is het verboden te handelen in strijd met dan wel niet te voldoen aan een bij of krachtens die wet gestelde verplichting tot het doen van een opgave voor inschrijving in het handelsregister. Dit verbod zal ook betrekking hebben op het doen van opgave voor de inschrijving van UBO-informatie. Handelen in strijd met het verbod van artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007 is een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (Wed). 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. Het Bureau Economische Handhaving (BEH), onderdeel van de Belastingdienst, is op dit moment belast met de handhaving van de verplichting tot inschrijving in het handelsregister. Voorgesteld wordt om het BEH ook te belasten met de handhaving van de verplichting tot het opgeven en inschrijven van UBO-informatie van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

Naast strafrechtelijke handhaving, wordt met dit wetsvoorstel bestuursrechtelijke handhaving geregeld. Overtredingen van artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007 worden op dit moment uitsluitend strafrechtelijk gehandhaafd. Achtergrond van deze keuze was dat de naleving van de Handelsregisterwet 2007 over het algemeen hoog is, vanwege de duidelijkheid van de betrokken voorschriften (welke gegevens dienen te worden ingeschreven) en vanwege de voordelen van inschrijving in het handelsregister voor ondernemingen en rechtspersonen. Strafrechtelijke handhaving werd in het licht daarvan als «stok achter de deur» beschouwd. Voor de bestaande bepalingen van de Handelsregisterwet 2007 blijft deze handhaving van kracht.

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt voor de verplichting tot het opgeven en inschrijven van UBO-informatie een duaal sanctiestelsel voorgesteld. Overtreding van de verplichting tot het inschrijven van UBO-informatie in het handelsregister kan zodoende met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de richtlijnverplichting tot doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen. De Minister van Financiën krijgt, gelet op zijn primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de implementatie van de wijzigingsrichtlijn, de bevoegdheid om het doen van opgave voor de inschrijving van UBO-informatie in het handelsregister bestuursrechtelijk te handhaven.

Een duaal sanctiestelsel moet een zo goed mogelijke naleving van de verstrekking van UBO-informatie 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 UBO-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 UBO-informatie 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 Openbaar Ministerie een beslissing te nemen over de (strafrechtelijke) afdoening.

Aan de keuze voor een duaal sanctiestelsel liggen tevens effectiviteits- en efficiencyoverwegingen ten grondslag. Het Openbaar Ministerie en de strafrechtketen worden in een duaal sanctiestelsel niet belast met handhaving en afdoening van alle geconstateerde overtredingen. Ongeveer 1,5 miljoen in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen moeten straks hun UBO-informatie ter registratie in het handelsregister doorgeven aan de Kamer van Koophandel. Hoewel lastig is in te schatten hoeveel ondernemingen en rechtspersonen dit niet zullen

doen, is duidelijk dat handhaving ervan een zekere werklast met zich brengt. Een duaal sanctiestelsel verdeelt deze werklast. Het BEH zal naar verwachting de meeste normovertredingen bestuursrechtelijk kunnen afdoen. Hiervoor dient geïnvesteerd te worden in kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit (zie paragraaf 8 voor het kostenaspect).

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 hem wordt dit uitgevoerd door het BEH. Een last onder dwangsom heeft een herstellend karakter en is erop gericht om ondernemingen en rechtspersonen die de UBO-informatie niet hebben aangeleverd, te dwingen alsnog deze informatie aan te leveren ter registratie in het handelsregister. 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.

Ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving worden naast het doen van opgave voor de inschrijving van UBO-informatie, de volgende verplichtingen uit dit wetsvoorstel als economisch delict opgenomen in de Wed:

1. Het inwinnen en bijhouden door vennootschappen en andere juridische entiteiten van toereikende, accurate en actuele informatie over hun UBO's (artikel 10b, eerste lid, Wwft);
2. Het voorzien in alle informatie door een uiteindelijk belanghebbende die voor de vennootschap of andere juridische entiteit noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de onder 1. bedoelde verplichting (artikel 10b, tweede lid, Wwft);
3. De terugmeldplicht voor Wwft-instellingen (artikel 10c van de Wwft).

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 3. 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. In artikel 13 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector zal hiervoor de boetecategorie worden vastgesteld.

De Kamer van Koophandel is verantwoordelijk voor de controle op de tijdigheid van de UBO-gegevens, de aanlevering van en de juistheid en de volledigheid van die gegevens in het UBO-register. Het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst handhaaft op basis van de

signalen (niet-tijdigheid/niet-juistheid/niet-volledigheid), die zij van de Kamer van Koophandel ontvangt. Op aanwijzing van de signalen van de Kamer van Koophandel zal Bureau Economische Handhaving derhalve overgaan tot een onderzoek en indien nodig tot een bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke aanpak van de geconstateerde overtreding. Op aanwijzing van de signalen van de Kamer van Koophandel zal Bureau Economische Handhaving derhalve overgaan tot een onderzoek en indien nodig tot een bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke aanpak van de geconstateerde overtreding.

§ 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 beleidsonwikkeling 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 Verplichte openbaarheid

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, verplicht de vierde anti-witwasrichtlijn in artikel 30 tot een openbaar toegankelijk register van uiteindelijk belanghebbenden. Uit het vijfde lid van artikel 30 volgt dat in elk geval de volgende zes gegevens van een uiteindelijk belanghebbende opgenomen moeten worden in het register en openbaar – voor een ieder – toegankelijk moeten zijn: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er dan ook in dat deze zes gegevens betreffende een UBO openbaar toegankelijk zullen zijn.

De vierde anti-witwasrichtlijn geeft EU-lidstaten, naast de verplichte openbaarmaking van zes UBO-gegevens, de mogelijkheid om aanvullende gegevens betreffende een UBO te registreren. In het onderhavige wetsvoorstel wordt van deze lidstaatoptie gebruik gemaakt; in paragraaf 3.1.5 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 Financiële inlichtingen eenheid (zie paragraaf 3.1.6.2), 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 Financiële inlichtingen eenheid 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 Financiële inlichtingen eenheid stelt. De bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid kennen een geheimhoudingsplicht, hetgeen de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden waarborgt. De bevoegde autoriteiten die toegang krijgen tot alle UBO-gegevens worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

Het betreft hier dus een afgebakende, wettelijk vastgelegde groep. Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat alleen de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid UBO-gegevens, gerangschikt op natuurlijke personen, kunnen inzien. Meldingsplichtige instellingen alsmede een ieder kunnen niet op natuurlijke personen zoeken, maar uitsluitend op de naam van de vennootschap of andere juridische entiteit.

§ 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 UBO-informatie (zie paragraaf 3.1.6.3). Lidstaten mogen in uitzonderlijke omstandigheden en per individueel geval voorzien in afscherming van de openbaar toegankelijke UBO-informatie, indien de UBO 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 UBO 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 persoonsgegevens dat direct herleidbaar is tot de betreffende UBO. Dit gegeven vormt echter wel de kern van het UBO-begrip, vandaar dat gekozen is voor het te allen tijde openbaar maken van dit gegeven. Waar het gaat om percentages aandelen, stemrecht of eigendom zal dit niet in geldbedragen, maar in bandbreedtes van meer dan 25% tot 50%, van 50% tot 75% en van 75% tot en met 100% worden weergegeven. In het Handelsregisterbesluit 2008 zal deze mogelijkheid tot afscherming verder worden uitgewerkt. Uit hoofde van de richtlijn zullen openbaar afgeschermd UBO-gegevens wel altijd zichtbaar zijn voor financiële instellingen (banken en andere financiële ondernemingen) en notarissen, indien zij toegang vragen tot deze openbare informatie. Afscherming geldt evenmin voor aangewezen bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid; zij hebben te allen tijde toegang tot alle UBO-informatie.

§ 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 handelsregister is een dergelijk bij wet ingesteld openbaar register, dat in de Handelsregisterwet 2007 een bijzondere procedure voor de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens kent.

Het recht van bezwaar, als bedoeld in artikel 21 van de Avg, is eveneens niet van toepassing op het handelsregister (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 handelsregister.

Nu de UBO-informatie in het handelsregister zal worden opgenomen, geldt het bovenstaande derhalve ook voor de registratie van UBO-informatie.

§ 6.5 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel is conform artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 6 november 2018 advies uitgebracht³⁷. Zij heeft daarin aangegeven dat het wetsvoorstel haar geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.

§ 7. Uitvoering en handhaving

De meest omvangrijke uitvoeringseffecten zijn te verwachten bij de Kamer van Koophandel omdat de UBO-informatie van vennootschappen en andere juridische entiteiten in het handelsregister wordt bijgehouden³⁸. De Kamer van Koophandel zal ICT moeten ontwikkelen zodat UBO-informatie van juridische entiteiten kan worden geregistreerd.

Het zwaartepunt van de uitvoeringseffecten zal liggen bij de registratie van UBO-informatie. De Kamer van Koophandel zal van rond de 1,5 miljoen entiteiten, die nu al in het Handelsregister zijn ingeschreven, UBO-informatie moeten registreren. Deze entiteiten krijgen na inwerking-treding van deze implementatiewet 18 maanden de tijd om opgave van hun UBO-informatie te doen. De Kamer van Koophandel trekt voor de gehele invoering van alle informatie van deze entiteiten een periode van 2,5 jaar uit. Als het niet mogelijk is om met de bestaande capaciteit alle registraties binnen de genoemde termijn af te ronden, zal de Kamer van Koophandel tijdelijk extra capaciteit aantrekken voor die registraties.

Artikel 41a, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 bepaalt dat de Kamer van Koophandel een protocol opstelt dat betrekking heeft op onder meer de beschikbaarheid, werking en beveiliging van het handelsregister (onderdeel a) en de juistheid, actualiteit en volledigheid van het handelsregister (onderdeel b). Dit protocol zal ook betrekking hebben op de UBO-informatie in het handelsregister. Het protocol behoeft goedkeuring van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Gezien de verantwoordelijkheid die de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid hebben met betrekking tot het doel van het registreren van UBO-informatie, wordt opgenomen dat de goedkeuring van het protocol, voor zover dit betrekking heeft op UBO-informatie, geschiedt in overeenstemming met hen (wijziging van artikel 41a, tweede lid; zie artikel I, onderdeel L, van dit wetsvoorstel).

Daarnaast is het wetsvoorstel van invloed op de handhaving door het BEH en het Openbaar Ministerie. In mindere mate kan ook sprake zijn van handhavingseffecten bij de Wwft-toezichthouders. Aan de Wwft-instellingen onder hun toezicht zal immers 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.

³⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

§ 8. Financiële gevolgen en regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft financiële consequenties voor het bedrijfsleven, Wwft-instellingen, bevoegde autoriteiten, Wwft-toezichthouders en de rijksoverheid.

§ 8.1 Kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen

Vrijwel alle binnen Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten moeten toereikende, accurate en actuele informatie over hun UBO's inwinnen en bijhouden. Dit geldt niet alleen voor de circa 1,5 miljoen reeds in het handelsregister geregistreerde vennootschappen en andere juridische entiteiten, maar ook voor nieuw op te richten of nieuw in te schrijven vennootschappen en andere juridische entiteiten. Voor een deel van de betrokken vennootschappen en andere juridische entiteiten zal de gevraagde UBO-informatie al (grotendeels) voorhanden zijn, omdat zij deze informatie al hebben moeten inwinnen om aan een Wwft-instelling te kunnen geven in het kader van het door die instelling te verrichten cliëntenonderzoek. De kosten zullen in die gevallen voornamelijk bestaan uit het eventueel aanvullen van relevante informatie en het doorgeven van de UBO-informatie aan de beheerder van het register, de Kamer van Koophandel. Het doorgeven van UBO-informatie is in principe eenmalig, tenzij de informatie betreffende de UBO wijzigt. De gewijzigde informatie moet eveneens worden doorgegeven aan de beheerder van het register. Voor de wijze van doorgeven zal naar de voor de vennootschappen en andere juridische entiteiten minst belastende en meest efficiënte variant worden gezocht. Ingeschat wordt dat het doorgeven van de gevraagde informatie gemiddeld 1 uur per vennootschap of andere juridische entiteit, inclusief kennisnamekosten (zie hieronder), kost.

Op grond van eerdere cijfers en ervaringen van marktpartijen, alsmede op basis van het Handboek Meten Regeldruk van de rijksoverheid, wordt ingeschat dat binnen het bedrijfsleven een (intern) standaarduurtarief van 39 euro voor administratief personeel gangbaar is. Indien gebruik wordt gemaakt van een belastingadviseur of accountant, schrijft het Handboek Meten Regeldruk een intern uurtarief van 60 euro voor «hoogopgeleide kenniswerkers» voor.³⁹

Voor vennootschappen en andere juridische entiteiten die nog niet beschikken over de volledige vereiste (toereikende, actuele en accurate) UBO-informatie, zullen de kosten bestaan uit het kennisnemen van relevante aanvullende informatie en het inwinnen en doorgeven van de informatie aan de Kamer van Koophandel. Ingeschat wordt dat met het kennisnemen, inwinnen en doorgeven gemiddeld 2 uur per vennootschap of andere juridische entiteit gemoeid zullen zijn.

Van overige bedrijfseffecten, innovatie-effecten en markteffecten, als bedoeld in de bedrijfseffectentoets, is voor vennootschappen en andere juridische entiteiten niet gebleken.

³⁹ In de meest recente versie van het Handboek – die van 1 januari 2018 – is de categorie «hoogopgeleide medewerkers» niet meer uitgesplitst naar specifieke beroepsgroepen, zoals dat wel het geval was in het Handboek Meten Regeldruk 2014. De categorie «hoogopgeleide medewerkers» kent thans een gemiddeld intern uurtarief van 54 euro. Nu voor het inwinnen en doorgeven van UBO-informatie gebruik kan worden gemaakt van een belastingadviseur of accountant, is er voor gekozen om het specifieke tarief voor deze beroepsgroep uit het Handboek Meten Regeldruk 2014 te hanteren, te weten 60 euro per uur.

Er zijn geen cijfers voorhanden hoeveel vennootschappen en andere juridische entiteiten bij het inwinnen en doorgeven van UBO-informatie gebruik maken van een belastingadviseur of accountant. Voor de onderstaande berekening wordt derhalve uitgegaan van het gemiddelde van 39 euro en 60 euro, te weten 49,50 euro per uur. Nu er evenmin cijfers voorhanden zijn met betrekking tot het percentage vennootschappen en andere juridische entiteiten dat al dan niet beschikt over toereikende, actuele en accurate UBO-informatie, wordt geschat dat van de 1,5 miljoen vennootschappen en andere juridische entiteiten er 1 miljoen reeds beschikken over de vereiste UBO-informatie en 0,5 miljoen niet. Dat levert de volgende berekening op:

- Vennootschappen en andere juridische entiteiten die reeds beschikken over de vereiste UBO-informatie: 1 miljoen x 1 uur x 49,50 euro = 49,5 miljoen euro.
- Vennootschappen en andere juridische entiteiten die nog niet beschikken over de vereiste UBO-informatie: 0,5 miljoen x 2 uur x 49,50 euro = 49,5 miljoen euro.

De totale kosten voor het bedrijfsleven worden derhalve geraamd op een bedrag van 99 miljoen euro.

In het bovenstaande is geen rekening gehouden met burgers die (als vrijwilliger) diensten verrichten bij verenigingen en stichtingen. Niet in te schatten is hoeveel burgers voor verenigingen of stichtingen werkzaamheden zullen verrichten die te maken hebben met het inwinnen en doorgeven van UBO-informatie. Op grond van het Handboek Meten Regeldruk wordt het netto uurloon voor een burger gesteld op 15 euro. Voor verenigingen en stichtingen die reeds beschikken over de vereiste UBO-informatie en waarbij een burger de gevraagde informatie zal registreren, zullen de kosten uitkomen op 1 uur x 15 euro = 15 euro. Voor verenigingen en stichtingen die nog niet beschikken over de vereiste UBO-informatie en waarbij een burger de gevraagde informatie zal inwinnen en registreren, komen de kosten uit op 2 uur x 15 euro = 30 euro.

In Nederland opgerichte vennootschappen die vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vanwege vertrek uit Nederland uit het handelsregister zijn uitgeschreven, dienen zich opnieuw in te schrijven en eveneens UBO-informatie in te winnen en te registreren (zie paragraaf 3.1.4). Op dit moment valt niet goed in te schatten hoeveel vennootschappen het hier betreft. Deze vennootschappen zullen, in aanvulling op bovenstaande kosten die gemoeid zijn met het kennisnemen, inwinnen en registreren van UBO-informatie, ook kosten moeten maken voor het opnieuw inschrijven in het handelsregister (inschrijfvergoeding van 50 euro). De kosten die hiermee per vennootschap gemoeid zijn, worden geschat op 1 uur tegen een gemiddeld uurtarief van 49,50 euro = 49,50 euro.

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 30 minuten.

§ 8.2 Kosten rijksoverheid en bestuurslasten

De kosten voor de rijksoverheid zullen bestaan uit de (eenmalige) kosten voor het (ICT-matig) bouwen van het register, het vullen van het register met UBO-informatie van circa 1,5 miljoen vennootschappen en andere juridische entiteiten die reeds in het handelsregister zijn geregistreerd, alsmede de jaarlijkse kosten van beheer en exploitatie van het register (waaronder ook de kosten van inschrijven van UBO's van nieuwe vennootschappen en andere juridische entiteiten).

De kosten voor het bouwen van het register bedragen circa 8,8 miljoen euro. De kosten voor de initiële vulling van het register met informatie betreffende de UBO's van de circa 1,5 miljoen reeds in het handelsregister geregistreerde vennootschappen en andere juridische entiteiten wordt geraamd op 12 miljoen euro. Ten behoeve van de jaarlijkse beheers- en exploitatiekosten neemt de rijksoverheid 2,1 miljoen euro voor haar rekening voor de aanloopfase. Gezien het feit dat het een project met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro betreft, is het Bureau ICT-toetsing (BIT) om advies gevraagd overeenkomstig het Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing.

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 handelsregister kan met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd.

Het BEH zal worden belast met de handhaving van de verplichting tot het (tijdig) opgeven en inschrijven van UBO-informatie van vennootschappen en andere juridische entiteiten. De circa 1,5 miljoen reeds in het handelsregister geregistreerde vennootschappen en juridische entiteiten moeten informatie betreffende hun UBO tijdig registreren in het handelsregister. De jaarlijkse kosten voor het BEH om deze verplichting bestuursrechtelijk te kunnen handhaven (bestuurlijke boete dan wel last onder dwangsom), zijn geraamd op ongeveer 1,7 miljoen euro gedurende een periode van circa 5 jaar.

Daarnaast zal het BEH moeten handhaven in gevallen waarin er wel UBO-informatie door de vennootschap of andere juridische entiteit is opgegeven, maar die informatie (opzettelijk) onjuist dan wel onvolledig is. Voor deze categorie zijn de jaarlijkse kosten geraamd op 600.000 euro.

De kosten van strafrechtelijke handhaving van de UBO-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 er vanuit gegaan dat dit toezicht binnen het bestaande toezicht op de Wwft-instellingen opgevangen kan worden.

§ 9. Consultatie

§ 9.1 Consultatie

Van 31 maart 2017 tot en met 28 april 2017 is het conceptwetsvoorstel ter implementatie van artikel 30 van de toen geldende vierde anti-witwasrichtlijn ter consultatie voorgelegd via de website www.internetconsultatie.nl. Na deze consultatie heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd dat strekt tot wijziging van die toen geldende vierde anti-witwasrichtlijn. Dit voorstel heeft geleid tot vaststelling van de wijzigingsrichtlijn die op 9 juli 2018 in werking is getreden.

De inwerkingtreding van deze wijzigingsrichtlijn had directe gevolgen voor het geconsulteerde conceptwetsvoorstel, waardoor het reeds ingezette wetgevingstraject niet ongewijzigd kon worden voortgezet.⁴⁰ Het ter consultatie aangeboden conceptwetsvoorstel is derhalve aangepast. Bij die aanpassing zijn tevens de consultatiereacties verwerkt, hetgeen heeft geleid tot aanpassing c.q. verduidelijking van de wettekst en de memorie van toelichting. Na aanpassing van het conceptwetsvoorstel heeft geen nieuwe consultatie plaatsgevonden, nu de strekking en inhoud van het wetsvoorstel in aanzienlijke mate hetzelfde zijn gebleven en de consultatiereacties nog steeds in dezelfde mate van toepassing waren.

De consultatie heeft plaatsgevonden via de publieke consultatie. Er zijn zowel via de website als via de e-mail 57 reacties ontvangen, waarvan er 41 openbaar zijn. De openbare consultatiereacties zijn afkomstig van private instellingen en beroeps- en belangenorganisaties op het terrein van het bankwezen, advocatuur, notariaat, belastingadvisering, consultancy, makelaardij, kansspelen, verzekeringen en filantropie. Hieronder worden de ontvangen reacties per thema besproken.

§ 9.2 Definitie UBO

Diverse partijen hebben kritische opmerkingen geplaatst bij de voorgestelde wettelijke definitie van het begrip «uiteindelijk belanghebbende» en het voornemen om deze definitie nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur. In dit verband is opgemerkt dat een eensluidende definitie van het begrip «uiteindelijk belanghebbende» ontbreekt, nu de in artikel 10a Wwft voorgestelde definitie afwijkt van de in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Wwft (thans artikel 1, eerste lid van de Wwft) opgenomen definitie, terwijl het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onder p, van de Handelsregisterwet 2007 weer een andere definitie geeft. Een belangrijk begrip als dat van UBO zou verder niet (mede) bij algemene maatregel van bestuur moeten worden gedefinieerd, aldus enkele consultatiereacties.

In het aangepaste artikel 1, eerste lid, onder p, van de Handelsregisterwet 2007 wordt nu naar artikel 10a, eerste lid, van de Wwft verwezen, zodat daartussen geen verschil meer bestaat. Verder is in paragraaf 3.2.2 uitgelegd waarom de UBO-definitie in artikel 1, eerste lid van de Wwft, alsmede de aanpassing van die definitie – zoals neergelegd in de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn – in enige mate afwijkt van de voorgestelde UBO-definitie in artikel 10a, eerste lid, van de Wwft. De definitie van UBO in het voorgestelde artikel 10a van de Wwft is zo geformuleerd dat duidelijk wordt dat het criterium, op grond waarvan moet worden beoordeeld of een natuurlijk persoon als UBO kwalificeert voor registratie in een centraal overheidsregister, op wetsniveau is

⁴⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 17.

geregeld. In het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is uitgewerkt welke natuurlijke personen daarvoor in ieder geval in aanmerking komen, gelet op artikel 3, zesde lid, van de richtlijn. Omdat het hier gaat om een uitwerking op detailniveau, wordt het wenselijk geacht deze uitwerking te maken bij algemene maatregel van bestuur.

§ 9.3 Entiteiten

In verschillende reacties wordt gepleit om algemeen nut beogende instellingen (anbi's) vrij te stellen van de verplichting om UBO-informatie aan te leveren. Zoals in paragraaf 3.2.2 is aangegeven, kent de richtlijn niet de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen het wel of niet beogen van algemeen nut. Voor de richtlijn is bepalend of sprake is van een vennootschap of andere juridische entiteit. In het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is voor verschillende typen vennootschappen en juridische entiteiten bepaald wie dient te worden beschouwd als uiteindelijk belanghebbende van die vennootschap of juridische entiteit. Voor zover anbi's tot die vennootschappen of andere juridische entiteiten, vallen zij ook onder de registratieverplichting in het kader van het UBO-register. Indien een anbi als stichting of als vereniging opereert, dient die anbi dus haar uiteindelijk belanghebbende(n) op te geven. In geval van een kerkgenootschap hoeft dat niet, om redenen zoals aangegeven in paragraaf 3.1.4.

Het fonds voor gemene rekening wordt in enkele reacties genoemd, waarbij de teneur is dat de verplichting tot het registreren van UBO-informatie niet zou moeten gelden voor een dergelijk fonds. Een fonds voor gemene rekening is een fiscaalrechtelijk begrip. Dergelijke fondsen zijn niet omschreven naar burgerlijk recht of naar vennootschapsrecht en kunnen op verschillende wijzen worden vormgegeven. Deze fondsen vallen op grond van de wijzigingsrichtlijn onder de verplichting om informatie over hun uiteindelijk belanghebbende in te winnen en centraal te registreren. Deze registratieplicht voor fondsen voor gemene rekening zal echter niet in het onderhavige wetsvoorstel, maar in het wetsvoorstel ter implementatie van artikel 31 van de wijzigingsrichtlijn – dat ziet op trusts en soortgelijke juridische constructies – worden vastgelegd.

In een paar reacties wordt gepleit voor het opnemen van de uiteindelijk belanghebbenden van trusts in het Nederlandse register met UBO-gegevens. Zoals hiervoor in deze memorie van toelichting is vermeld – in lijn met hetgeen in eerdere antwoorden⁴¹ op vragen van de vaste commissie voor Financiën over het UBO-register is aangegeven –, kent de richtlijn twee regimes voor een register met UBO-informatie: een regime met betrekking tot de UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (artikel 30) en een regime met betrekking tot de UBO's van trusts en juridische constructies met een soortgelijke structuur of functie als trusts (artikel 31). Deze onderverdeling in twee categorieën vloeit voort uit de aanbevelingen van de FATF.⁴² Zoals gezegd ziet het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend op de implementatie van artikel 30 van de richtlijn. Artikel 31 zal bij separaat wetsvoorstel worden geïmplementeerd.

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 12.

⁴² Aanbeveling 24 van de FATF heeft betrekking op de «transparency and beneficial ownership of legal persons», aanbeveling 25 op «transparency and beneficial ownership of legal arrangements». Express trusts worden gerekend tot die laatste categorie.

In één reactie wordt betoogd dat het uitsluiten van bepaalde rechtsvormen van de verplichting tot UBO-registratie vanwege een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme – de in paragraaf 3.1.4 genoemde kerkgenootschappen, verenigingen van eigenaars, verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven en enkele typen historische rechtspersonen – impliceert dat banken in het kader van het cliëntenonderzoek de UBO van deze rechtsvormen niet langer hoeven vast te stellen. Dit is een onjuiste veronderstelling. De uitsluiting van bepaalde rechtsvormen voor centrale registratie van hun UBO in een overheidsregister laat de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft onverlet. Dit geldt overigens niet alleen voor banken, maar voor alle instellingen die onder de werking van de Wwft vallen. Daarnaast geldt de verplichting dat ook in paragraaf 3.1.4 genoemde vennootschappen en juridische entiteiten informatie over hun UBO's dienen in te winnen en bij te houden.

Voor buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland zal geen plicht tot het registreren van de UBO's gaan gelden (zie paragraaf 3.1.4). Één reactie wijst er in dit verband op dat de Wet formeel buitenlandse vennootschappen (Wfbv) in het kader van de UBO-wetgeving relevant is. De Wfbv verplicht er immers toe dat vennootschappen die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) zijn opgericht de gegevens van de enig aandeelhouder moeten opgeven. Aan deze verplichting uit de Wfbv wordt voldaan nu ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon en een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hebben, geregistreerd moeten zijn in het handelsregister (artikel 5, onderdeel d, van de Handelsregisterwet 2007). Er bestaat echter geen verplichting om deze ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland te laten vallen onder de registratiplicht voor het Nederlandse register met UBO-informatie. Hierbij is relevant dat de richtlijn in artikel 30, eerste lid, expliciet voorschrijft dat alleen UBO-informatie dient te worden geregistreerd met betrekking tot vennootschappen en andere juridische entiteiten die in de betreffende lidstaat zijn opgericht. Dit voorkomt dat UBO's van dergelijke vennootschappen en andere juridische entiteiten geregistreerd moeten worden in dergelijke registers in meerdere lidstaten. Bovendien is in de wijzigingsrichtlijn bepaald dat de nationale UBO-registers van de verschillende lidstaten op termijn aan elkaar moeten worden gekoppeld.

Een aantal reacties ziet op de Stichting Administratiekantoor (StAk). Een StAk is opgericht als stichting en stichtingen vallen onder het bereik van de verplichting tot het registreren van UBO-informatie. StAk's zullen derhalve ook informatie betreffende hun UBO's moeten aanleveren.

Beursgenoteerde vennootschappen hoeven daarentegen geen UBO-informatie in te winnen en centraal aan te leveren. Zoals in artikel 3, zesde lid, van de richtlijn vermeld staat, ziet de definitie van een UBO niet op een op een gereguleerde markt genoteerde vennootschap die is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten overeenkomstig het recht van de Unie, of aan gelijkwaardige internationale standaarden die een toereikende transparantie van eigendomsinformatie waarborgen.

§ 9.4 Op te nemen UBO-informatie

In een paar reacties is vermeld dat de bandbreedtes waarmee het economisch belang van de UBO wordt aangegeven niet voortvloeien uit de richtlijn, waardoor de Nederlandse wetgever verder gaat dan de richtlijn vereist. Tevens is betoogd dat twee bandbreedtes, meer dan 25% en meer dan 50%, voldoende zouden zijn. Tegelijkertijd geeft één partij

aan juist exacte percentages van het aantal aandelen, stemrecht of eigendom – en dus geen bandbreedtes – opgenomen te willen zien.

Zoals in paragraaf 3.1.5 vermeld, schrijft artikel 30, vijfde lid, van de richtlijn voor dat de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang dient te worden geregistreerd. Dat kan in de vorm van exacte percentages van het aantal aandelen, stemrecht of eigendom. Omwille van de privacy van de UBO is er voor gekozen om in het openbaar toegankelijke deel van het UBO-register niet de exacte omvang te registreren, maar te werken met bandbreedtes: meer dan 25% tot 50%, van 50% tot 75% en van 75% tot en met 100%. Dit heeft ook als voordeel dat als wijzigingen optreden in de percentages die vallen binnen de bandbreedte, dat niet hoeft te leiden tot een verplicht verzoek tot aanpassing in het centrale register. Het opnemen van slechts twee in plaats van de voorgestelde drie bandbreedtes komt verder de beoogde transparantie ten aanzien van het gehouden economische belang niet ten goede. Voor bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland zal de exacte omvang van het belang overigens wel zichtbaar zijn, onderbouwd met schriftelijke stukken.

§ 9.5 Openbaarheid en privacy

Het openbaar toegankelijk maken van de UBO-informatie in het handelsregister heeft verreweg de meeste reacties opgeleverd. In een groot deel van de reacties wordt ervoor gepleit om de toegang tot de UBO-informatie niet voor iedereen toegankelijk te maken. In dit verband wordt ook de opinie van de *European Data Protection Supervisor* (EDPS)⁴³ aangehaald. In deze opinie wordt door de EDPS betoogd – kort en zakelijk weergegeven – dat er sprake is van een inbreuk op het doelbeginsel van gegevensbescherming – het verwerken van voor een bepaald doel verzamelde persoonsgegevens voor een ander doel – en een gebrek aan evenredigheid, met aanzienlijke risico's voor de individuele rechten op privacy en gegevensbescherming. Tegelijkertijd wordt in een aantal andere reacties juist het belang van een openbaar toegankelijk UBO-register benadrukt, dat kosteloos voor eenieder raadpleegbaar zou moeten zijn.

Een aantal reacties benadrukt dat ook Wwft-instellingen toegang zouden moeten krijgen tot alle UBO-informatie in het handelsregister (dus niet alleen de openbaar toegankelijke informatie), zodat zij hun «poortwachtersrol» nog beter kunnen vervullen. Daarentegen wordt in sommige reacties gesteld dat Wwft-instellingen omwille van de bescherming van de privacy van UBO's terecht geen toegang dienen te krijgen tot alle UBO-informatie.

De consultatiereacties op dit punt hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De vierde anti-witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de wijzigingsrichtlijn, verplicht tot een voor een ieder toegankelijk register van uiteindelijk belanghebbenden. Meer transparantie, in het bijzonder met betrekking tot de UBO, is van groot belang om de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen. Transparantie draagt bij aan de identificatie en detectie van personen die het financiële stelsel gebruiken – of beter gezegd: *misbruiken* – om vermogen wit te wassen of in te zetten voor terrorismefinanciering. Bij het nastreven van verhoogde transparantie en het voorkomen van het misbruik van het financiële stelsel kan ook een ieder een belangrijke rol spelen. In dit verband wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.1.6.

⁴³ Publicatieblad van de Europese Unie C 85/3 d.d. 18 maart 2017.

De richtlijn schrijft eveneens verplicht voor dat de navolgende informatie minimaal openbaar beschikbaar moet zijn: de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat, de nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. Vanuit oogpunt van bescherming van de privacy en de persoonlijke levenssfeer van de te registreren UBO's wordt niet alle UBO-informatie openbaar toegankelijk gemaakt. Uitsluitend de hierboven genoemde set van zes gegevens wordt openbaar gemaakt; alleen specifiek aangewezen bevoegde autoriteiten en de FIU-Nederland krijgen toegang tot alle UBO-informatie. Bovendien kunnen UBO's verzoeken om afscherming van de set openbare UBO-informatie, indien de UBO 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. Eveneens met het oog op de privacy van de UBO's krijgen Wwft-instellingen uitsluitend toegang tot de set van zes UBO-gegevens (zie paragraaf 3.1.6.2 voor nadere overwegingen hieromtrent).

In het kader van de afscherming is betoogd dat UBO-informatie van minderjarige UBO's in het geheel niet in het UBO-register zou moeten worden opgenomen dan wel automatisch (ambtshalve) moet worden afgeschermd en niet pas op verzoek. De wijzigingsrichtlijn schrijft echter voor dat afscherming per geval, in uitzonderlijke omstandigheden, kan worden verzocht (*«on a case-by-case basis in exceptional circumstances»*). Een categorale afscherming van de informatie betreffende minderjarige UBO's laat dit dan ook niet toe, er moet immers per geval een verzoek worden gedaan.

Met het oog op de afscherming van UBO-gegevens wordt in enkele reacties ingegaan op de wijze waarop een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie zou moeten worden aangetoond. Zoals vermeld in paragraaf 3.1.6.3 zal in het Handelsregisterbesluit 2008 worden voorzien in een regime van afscherming van bepaalde openbare UBO-informatie. In het kader van die uitwerking in het Handelsregisterbesluit 2008 zal nader worden ingegaan op welke wijze dat aangetoond kan worden.

Een punt van aandacht vormt de mogelijke commerciële ontsluiting en verkoop van gegevens uit het register met UBO-informatie. In meerdere reacties wordt gewezen op bedrijven die informatie uit het handelsregister opkopen en verzamelen en die informatie, al dan niet in abonnementsvorm, doorverkopen. Daarover wordt in de consultatiereacties de vraag gesteld of een dergelijke commerciële ontsluiting van UBO-gegevens eveneens mogelijk is, of dit het zoeken op natuurlijke personen mogelijk maakt en of een dergelijke commerciële ontsluiting niet verboden dient te worden met het oog op de bescherming van de privacy van UBO's. Partijen die gebruik maken van UBO-informatie zijn gebonden aan de Uavg en andere privacyregelgeving. Het gebruik van gegevens (waaronder UBO-informatie) uit het handelsregister zal worden betrokken bij de discussie over het gebruik van persoonsgegevens in het handelsregister.

§ 9.7 Handhaving

Paragraaf 5 over handhaving is ten opzichte van de consultatieversie aangevuld. De in de consultatiereacties gestelde vragen omtrent handhaving zijn in die paragraaf, ook mede gelet op artikel 30, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn, in de tekst verwerkt.

§ 9.6 Terugmeldplicht

In een aanzienlijk aantal reacties wordt gepleit voor het aanpassen dan wel schrappen van de voorgenomen terugmeldplicht. In de vierde anti-witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de wijzigingsrichtlijn, is deze terugmeldplicht in artikel 30, vierde lid, verplicht gesteld voor Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten.

Het niet voldoen aan de terugmeldplicht wordt in de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. Deze strafbaarstelling wordt in sommige reacties als disproportioneel bestempeld. Dit heeft echter niet geleid tot aanpassing van de strafbaarstelling. Allereerst verplicht de vierde anti-witwasrichtlijn ertoe dat de bepalingen van artikel 30 worden onderworpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties. Een dergelijke rechtens afdwingbare verplichting draagt bovendien bij aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 30, vierde lid, van de richtlijn, namelijk dat UBO-informatie toereikend, accuraat en actueel moet zijn.

§ 9.8 Lastenverzwaring

De geschatte kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen hebben geleid tot enkele consultatiereacties waarin wordt gesteld dat zowel het uurtarief als de tijd die gemoeid is met het achterhalen en doorgeven van UBO-informatie onjuist is. Het standaard intern uurtarief van 37 euro voor administratief personeel is gebaseerd op het Handboek Meten Regeldruk van de rijksoverheid. Indien het achterhalen en doorgeven van de UBO-informatie wordt uitbesteed aan een «hoogopgeleide kenniswerkers» zoals een belastingconsulent of een accountant, hanteert het Handboek Meten Regeldruk een uurtarief van 60 euro. Beide tarieven zijn opgenomen in de betreffende paragraaf over lastenverzwaring.

De inschatting dat met het louter doorgeven van reeds voorhanden zijnde UBO-informatie gemiddeld 0,5 uur per vennootschap of andere juridische entiteit gemoeid is, is aangepast naar 1 uur. De inschatting van het eerst inwinnen en vervolgens doorgeven van UBO-informatie is ook aangepast naar 2 uur per vennootschap of andere juridische entiteit.

§ 10. Transponeringstabel

Artikel 30 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).

Artikellid of onderdeel richtlijn	Implementatie in	Beleidsruimte	Toelichting
30, lid 1, eerste alinea	Artikel 10b, eerste lid, Wwft en artikel 1, onderdeel 2°, Wed	Nee	–
30, lid 1 tweede alinea	Artikel 10b, tweede lid, Wwft	Nee	Meewerkverplichting voor uiteindelijk belanghebbenden
30, lid 1, derde alinea	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Nee	Volgt reeds uit artikel 3, tweede lid onder b juncto artikel 5 van de Wwft
30, lid 2	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Nee	Volgt reeds uit artikel 3, tweede lid onder b juncto artikel 5 van de Wwft

Artikellid of onderdeel richtlijn	Implementatie in	Beleidsruimte	Toelichting
30, lid 3	Artikel 15a Hrw 2007	De richtlijn biedt lidstaten de beleidsruimte om te kiezen welk openbaar centraal register gebruikt wordt	Gekozen is voor het handelsregister, zie paragraaf 4.1.1 van deze memorie van toelichting
30, lid 4	Implementatie deels door middel van bestaande regelgeving; artikel 32, derde en vierde lid, Hrw 2007; artikel 10c Wwft	Zorgen dat discrepanties op tijdig worden verholpen	Volgt reeds uit de artikelen 19, eerste en tweede lid, en 40 van de Hrw 2007. Daarnaast wordt in artikel 10c Wwft een terugmeldverplichting geregeld voor Wwft-instellingen
30, lid 5, eerste en tweede alinea	Artikel 21, eerste en tweede lid, artikel 28, tweede en vijfde lid Hrw 2007	De richtlijn kent een minimum aan informatie die openbaar in te zien moet zijn	Gekozen is om geen aanvullende informatie openbaar toegankelijk te maken, zie paragraaf 3.1.5 van deze memorie van toelichting
30, lid 5a	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Mogelijkheid om toegang afhankelijk te maken van registratie en vergoeding	Online registratie en vergoeding voor inzage volgt reeds uit artikel 50 van de Hrw 2007; zie § 7 van deze memorie van toelichting over gegevensbescherming; zie § 4.1.6.2 over online registratie
30, lid 6	Artikel 28, tweede en vijfde lid Hrw 2007	Nee	
30, lid 7	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Nee	Bevoegdheid tot het delen van informatie is reeds geregeld in artikel 22 Wwft
30, lid 8	Artikel 3, veertiende lid, Wwft	Nee	
30, lid 9	Implementatie door middel van bestaande regelgeving	Nee	Grondslag om dit artikellid te implementeren bij algemene maatregel van bestuur volgt reeds uit artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007
30, lid 10, eerste en tweede alinea	–	Nee	Wordt in een later stadium geïmplementeerd, is toekomstige verplichting.
30, lid 10, derde alinea	Handelsregisterbesluit 2008	Nee	Betreft de bewaartermijn van UBO-informatie. Grondslag om dit artikellid te implementeren bij algemene maatregel van bestuur volgt reeds uit artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Handelsregisterwet 2007)

Onderdeel A

Aan artikel 1, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 worden twee onderdelen toegevoegd, te weten een definitie van uiteindelijk belanghebbende en een definitie van Financiële inlichtingen eenheid. Voor een toelichting op het begrip «uiteindelijk belanghebbende» wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 van deze memorie van toelichting.

De Wwft bevat de wettelijke bepalingen over de Financiële inlichtingen eenheid, evenals een definitiebepaling. Voorgesteld wordt om naar die definitie in de Wwft te verwijzen.

Onderdeel B

Onderhavige bepaling voegt – ten behoeve van het registreren van UBO-informatie in het handelsregister – een doel toe aan artikel 2, dat de doelbindingen van het handelsregister benoemt. Voor een toelichting op

deze bepaling wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel C

Dit onderdeel ziet op ondernemingen die in Nederland zijn opgericht, maar die niet (meer) in Nederland zijn gevestigd. Aan artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, dat een verplichting tot (hernieuwde) inschrijving in het handelsregister creëert voor dergelijke ondernemingen die niet (meer) in Nederland zijn gevestigd en die toebehoren aan een in Nederland opgerichte maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of rederij. Deze maatschappen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen of rederijen moeten, naast de hernieuwde verplichte inschrijving in het handelsregister, ook verplicht informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister registreren. Voor een uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.1.4.

Met «in Nederland opgericht» wordt uitsluitend bedoeld ondernemingen die zijn opgericht in het Europese deel van Nederland.

Onderdeel D

In dit artikel is bepaald voor welke vennootschappen en andere juridische entiteiten de registratieverplichting geldt en welke UBO-informatie ter registratie aangeleverd moet worden. Dit artikel is toegelicht in de paragrafen 3.1.4 en 3.1.5 van deze memorie van toelichting.

Met «aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang» wordt bedoeld informatie waaruit blijkt waarom de persoon in kwestie UBO is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een percentage van de aandelen of de constatering dat de persoon in kwestie zeggenschap met andere middelen heeft. Dit dient onderbouwd te worden.

De UBO-informatie die alleen toegankelijk is voor aangewezen bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid omvat ook het fiscaal identificatienummer (TIN) van het land waarvan de UBO ingezetene is, indien dat nummer door zijn woonstaat aan hem is verstrekt. Het TIN is belangrijk om de identiteit van de betrokken UBO te verifiëren. Bovendien is het TIN essentieel voor de effectieve uitwisseling van de UBO-informatie met andere lidstaten door de Belastingdienst. Dit draagt bij aan het aanpakken van grensoverschrijdende juridische constructies, bedoeld om belastingverplichtingen te ontduiken of te ontwijken. Overigens heeft een UBO niet altijd een BSN of een TIN. Er zijn gevallen waarin een UBO geen BSN hoeft te hebben en een TIN wordt niet in ieder land gebruikt.

Bij de documentatie waarmee wordt onderbouwd waarom een persoon de status van UBO heeft, kan gedacht worden aan statuten, uittreksels uit het aandeelhoudersregister, een maatschapsovereenkomst dan wel de overeenkomst die ten grondslag ligt aan een vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap.

Onderdeel E

Met deze wijziging van artikel 19 wordt bewerkstelligd dat degenen die verplicht zijn tot inschrijving van een onderneming of rechtspersoon ook zorg moeten dragen voor de registratie van UBO-informatie.

Onderdeel F

Met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat niet alle UBO-informatie voor ieder beschikbaar is, maar slechts de zes op grond van de richtlijn genoemde gegevens. Voor een toelichting op deze bepaling wordt verwezen naar paragraaf 3.1.6 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel G

Uitgangspunt van de Handelsregisterwet 2007 is dat inschrijving van gegevens of deponering van bescheiden tot gevolg heeft dat daaraan derdenwerking kan worden ontleend; derden mogen er op vertrouwen dat de in het handelsregister opgenomen informatie over een onderneming of rechtspersoon klopt. Voorgesteld wordt om die derdenwerking niet te laten gelden voor de UBO-informatie, beschreven in artikel 15a, tweede en derde lid. Dat voorstel is ingegeven door het feit dat artikel 30, achtste lid, van de richtlijn voorschrijft dat Wwft-instellingen zich bij hun cliëntenonderzoek «niet uitsluitend verlaten op het (...) centraal register.»

Onderdeel J

Met deze wijziging wordt de toegang door FIU Nederland en de bevoegde autoriteiten tot alle geregistreerde UBO-informatie geregeld. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.6.5

Onderdeel K

In dit artikel wordt de terugmeldplicht voor bevoegde autoriteiten geregeld. Bevoegde autoriteiten zijn verplicht om, voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist, melding aan de Kamer van Koophandel te doen van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Deze verplichting geldt op grond van de richtlijn overigens niet voor de Financiële inlichtingen eenheid (FIU-Nederland).

Bij de zinsnede «voor zover dit hun taken niet onnodig zou doorkruisen» 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.

Onderdeel L

De aanpassing van artikel 41a voorziet er in dat de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid in moeten stemmen met het protocol over de uitvoering van het handelsregister door de Kamer van Koophandel, voor het onderdeel dat betrekking heeft op de registratie van UBO's. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid tot uitdrukking gebracht die zij hebben voor de implementatie en uitvoering van de wijzigingsrichtlijn, waar de registratie van UBO's onderdeel van is. Deze rol van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid bestaat naast de rol die de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft als systeemverantwoordelijke voor de taken van de KvK, waaronder de handelsregistertaak. Die rol van de Staatssecretaris van Economische

Zaken en Klimaat komt in verschillende hier relevante onderdelen van de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de Kamer van Koophandel tot uiting. Het gaat bijvoorbeeld om het goedkeuren van meerjarige werkprogramma's (artikel 17 Wet op de Kamer van Koophandel), het stellen van regels over het jaarverslag (artikel 36 Wet op de Kamer van Koophandel) en de begroting van de Kamer van Koophandel (artikel 39 Wet op de Kamer van Koophandel).

Onderdeel M

Artikel 47a bepaalt dat de Minister van Financiën een last onder dwangsom kan opleggen, indien een vennootschap of andere juridische entiteit niet, niet tijdig of onjuiste informatie betreffende de uiteindelijk belanghebbende aanlevert. Op grond van het eerste lid van artikel 47b kan de Minister van Financiën in die gevallen een bestuurlijke boete opleggen. Voor de hoogte van de bestuurlijke boete wordt in het tweede lid van artikel 47a aansluiting gezocht bij de strafrechtelijke boetecategorie die geldt bij overtreding van artikel 47 van de Handelsregisterwet 2007, te weten een boete van de vierde categorie.

Onderdeel N

Op grond van artikel 20, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007 worden opgaven tot inschrijving van gegevens gedaan uiterlijk een week na het plaatsvinden van het feit ten gevolge waarvan de verplichting tot de opgave ontstaat. Deze termijn is ten algemene ook voor de registratie van gegevens over UBO's goed bruikbaar. Een uitzondering daarop wordt gevormd door de registratie van gegevens over UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten die op het moment van inwerkingtreding van de wijziging van de Handelsregisterwet 2007 al zijn ingeschreven in het handelsregister dan wel waarvan al opgave is gedaan ter inschrijving in het handelsregister. Voor deze groepen – en voor de Kamer van Koophandel zelf – zou inschrijving overeenkomstig de termijn van artikel 20, tweede lid, leiden tot ongewenste praktische problemen. Voor het doel – een toereikende, accurate en actuele registratie van UBO's – is het beter als de Kamer van Koophandel de tijd krijgt om reeds ingeschreven (of inmiddels uit Nederland vertrokken) vennootschappen en andere juridische entiteiten aan te schrijven en op de hoogte te brengen van de nieuwe eisen. Gekozen is daarbij voor een termijn van 18 maanden na inwerkingtreding van de wijziging van de Handelsregisterwet 2007. Deze termijn wordt in praktisch opzicht als uitvoerbaar beschouwd en maakt het mogelijk om de doelgroep in tranches te benaderen en zo nodig te herinneren aan de plicht tot inschrijving van gegevens over UBO's. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de termijn van 18 maanden alleen geldt voor de eerste opgave van UBO-gegevens en eerste deponering van UBO-bescheiden van vennootschappen en andere juridische entiteiten die op het moment van inwerkingtreding van deze wet al zijn ingeschreven in het handelsregister dan wel waarvan al opgave is gedaan ter inschrijving in het handelsregister. Na deze eerste opgave van gegevens en deponering van bescheiden geldt de normale termijn van uiterlijk een week als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007. De termijn van 18 maanden geldt niet voor vennootschappen en andere juridische entiteiten die na de inwerkingtreding van deze wet opgave doen van eerste inschrijving in het handelsregister.

ARTIKEL II (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Onderdeel A

Dit nieuwe lid van artikel 3 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) is gebaseerd op artikel 30, achtste lid, van de wijzigingsrichtlijn. Ingevolge dit artikel mogen meldingsplichtige instellingen (Wwft-instellingen) zich bij hun cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op het register met UBO-informatie. Dit register is slechts een hulpmiddel bij dit cliëntenonderzoek.

Onderdeel B

Artikel 10a

In artikel 10a wordt allereerst de definitie van uiteindelijk belanghebbende opgenomen, zoals toegelicht in paragraaf 3.2.2 van deze memorie van toelichting. Daarnaast wordt in dit artikel opgenomen wat er onder een vennootschap of andere juridische entiteit dient te worden verstaan. Op basis van deze definitie geldt voor de in paragraaf 3.2.3 genoemde vennootschappen en andere juridische entiteiten de verplichting tot het inwinnen en bijhouden van UBO-informatie.

Deze verplichting geldt niet voor beursgenoteerde vennootschappen. Op deze beursgenoteerde vennootschappen zijn immers reeds openbaarmakingsvereisten van toepassing. Indien een dergelijke beursgenoteerde vennootschap een 100% dochtermaatschappij heeft, geldt dezelfde uitzondering op deze verplichting ook voor deze 100% dochtermaatschappij.

De algemene maatregel van bestuur waarin de uitwerking plaats vindt, betreft het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, waarin per vennootschap of andere juridische entiteit categorieën natuurlijke personen zijn aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende.

Artikel 10b

Artikel 30, eerste lid, eerste volzin, van de richtlijn draagt lidstaten op om er voor te zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden inwinnen en bijhouden. Het voorgestelde nieuwe artikel 10b implementeert deze bepaling. Omdat vennootschappen en andere juridische entiteiten in veel gevallen afhankelijk zijn van hun uiteindelijk belanghebbenden voor het kunnen registreren van de gevraagde gegevens over die uiteindelijk belanghebbenden, is in het tweede lid een meewerkverplichting voor de uiteindelijk belanghebbenden opgenomen. Artikel 30, eerste lid, laatste alinea verplicht daar ook toe. Overtreding van deze meewerkverplichting moet – net zoals inbreuken op de andere bepalingen van artikel 30, eerste lid, tweede volzin – op grond van de wijzigingsrichtlijn worden onderworpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties.

Artikel 10c

Parallel aan de in het voorgaande besproken wijzigingen van artikel 38a van de handelsregisterwet 2007, wordt in de Wwft een terugmeldplicht geïntroduceerd voor Wwft-instellingen. Indien een Wwft-instelling een verschil constateert tussen de uit het register verstrekte UBO-informatie

en de informatie die de Wwft-instelling zelf voorhanden heeft, meldt die Wwft-instelling dit direct aan de Kamer van Koophandel. Het doel hiervan is om het register niet uitsluitend op zelfrapportage door de vennootschappen en andere juridische entiteiten te laten steunen en om te zorgen dat de informatie in het register zo toereikend, accuraat en actueel mogelijk is.

De terugmeldplicht voor meldingsplichtige instellingen staat los 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 Financiële inlichtingen eenheid melden nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden. Als een meldingsplichtige instelling bij het cliënten-onderzoek informatie over een UBO heeft verzameld die tot de conclusie leidt dat sprake is van een ongebruikelijke transactie, dient de meldingsplichtige instelling dit onverwijld te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid. De terugmeldplicht aan de Kamer van Koophandel is in dit geval niet van toepassing. Voorgaande is neergelegd in het derde lid van artikel 10c Wwft.

Onderdeel C

Op de Wwft-instellingen wordt toezicht gehouden door de bij en krachtens artikel 24, eerste, vijfde en zesde lid, van de Wwft aangewezen toezicht-houders. Voorgesteld wordt om die toezichthouders de bevoegdheid te geven hun handhavingsinstrumentarium in te zetten wanneer zij een overtreding van de 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.

ARTIKEL III (Burgerlijk Wetboek)

Dit artikel introduceert een nieuw artikel 290 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling specificeert dat het bestuur van een stichting verplicht is alle begunstigden, die een uitkering krijgen van 25% of minder van de uitgekeerde bedragen in een bepaald boekjaar, in een register in de eigen administratie op te nemen. Van begunstigden van een stichting die een uitkering krijgen van meer dan 25% van het uitgekeerde bedrag moet op basis van dit wetsvoorstel en de uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 informatie door de stichting worden ingewonnen en bijgehouden en centraal worden geregistreerd als uiteindelijk belanghebbende. Artikel 290 BW regelt slechts de registratie van alle andere begunstigden niet zijnde een UBO van een stichting, in een intern en niet-openbaar register. Het is niet noodzakelijk dezelfde gegevens bij te houden en te bewaren als de gegevens die voor uiteindelijk belanghebbende moeten worden ingewonnen en bijgehouden. De stichting moet slechts in een register de namen, de adressen en het uitgekeerde bedrag bijhouden van begunstigden aan wie in een bepaald boekjaar een uitkering is gedaan. Deze verplichting leidt niet tot gevolgen voor de regeldruk, omdat het slechts een nadere specificering is van de reeds bestaande verplichting van artikel 2:10 BW om een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon, waaronder de stichting, kunnen worden gekend. Met deze specificatie zijn deze gegevens makkelijker raadpleegbaar voor de Belastingdienst en belastingautoriteiten uit andere jurisdicties.

Aanleiding om de bestaande administratieverplichting van alle begunstigten van stichtingen in de wet te specificeren, is de door het OESO Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) in 2011 uitgevoerde peer review van Nederland.⁴⁴ Daarbij is beoordeeld in hoeverre Nederland voldoet aan de internationale standaarden voor het uitwisselen van informatie voor belastingdoeleinden op verzoek van belastingautoriteiten in andere jurisdicties. Deze beoordeling richt zich op de aanwezigheid van betrouwbare informatie, die voorzienbaar relevant is voor de belastingheffing van een andere (verzoekende) jurisdictie en de mate waarin die informatie tijdig beschikbaar gemaakt kan worden. Het Global Forum concludeerde in het peer review rapport uit 2011 dat de beschikbaarheid van informatie over de begunstigten van stichtingen in Nederland niet in alle gevallen gewaarborgd is. In het kader van de tweede ronde van peer reviews medio 2018 is Nederland hierop opnieuw gewezen door voornoemde organisatie. Het definitieve rapport van deze peer review zal waarschijnlijk in het voorjaar van 2019 verschijnen.

ARTIKEL IV (Burgerlijk Wetboek BES)

Overeenkomstig het met artikel III in te voegen artikel 2:290 BW wordt een gelijklopende bepaling ingevoegd in Boek 2 van het BW BES. Ook hier gaat het slechts om een nadere specificering van de reeds bestaande verplichting van artikel 2:15 BW BES om een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon, waaronder de stichting, kunnen worden gekend. Op deze wijze wordt voorkomen dat de bepalingen tot het houden van een administratie in Nederland en in de BES verschillend worden geïnterpreteerd.

ARTIKEL V (Wet op de economische delicten)

Onderdeel A

De verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten om toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden in te winnen en bij te houden, de verplichting van een uiteindelijk belanghebbende om de vennootschap of andere juridische entiteit van alle informatie te voorzien die voor die vennootschap of andere juridische entiteit nodig is om te kunnen voldoen aan eerder bedoelde verplichting om toereikende, accurate en actuele UBO-informatie in te winnen en bij te houden, alsmede de terugmeldplicht voor Wwft-instellingen worden als economisch delict opgenomen in de Wet op de economische delicten.

Het niet voldoen aan een bij of krachtens de Handelsregisterwet 2007 gestelde verplichting om een opgave voor inschrijving te doen is eveneens een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

⁴⁴ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, Peer Review Report The Netherlands, oktober 2011. Beschikbaar via: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264126732-en.pdf?expires=1525350800&id=id&accname=ocid49027884&checksum=C18967123C14E687A6A3AA9FA32E0531>.

Onderdeel B

Volledigheidshalve is naast artikel 2:10 van het Burgerlijk Wetboek ook de specificatie in artikel 2:290 opgenomen in de Wet op de economische delicten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra