

Vergaderjaar 2015–2016

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2016

Mede namens de ministers van Veiligheid en Justitie en Economische Zaken informeer ik uw Kamer over de contouren die wij in gedachten hebben voor een register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (UBO-register).

Accurate en actuele informatie over uiteindelijk belanghebbenden is een belangrijke factor bij het opsporen van criminelen, die hun identiteit achter vennootschappen en andere juridische entiteiten kunnen verbergen. Door deze informatie meer transparant te maken kan misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten beter worden tegen gegaan. Om die reden is in de vierde Europese anti-witwasrichtlijn¹ afgesproken dat alle EU lidstaten uiterlijk op 26 juni 2017 een centraal UBO-register instellen. Wij onderschrijven het nut en de noodzaak om gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen en zijn van mening dat een Nederlands UBO-register hieraan een waardevolle bijdrage zal leveren.

De richtlijn geeft op hoofdlijnen de eisen waaraan een centraal UBO-register minimaal moet voldoen. Een verdere uitwerking daarvan dient op nationaal niveau plaats te vinden. Deze uitwerking betreft onder meer:

1. de entiteiten van welke de UBO's moeten worden geregistreerd;
2. de personen/entiteiten die toegang krijgen tot het register;
3. de personen/entiteiten die informatie aanleveren aan het UBO-register;
4. welke informatie over een UBO wordt verstrekt;

¹ Richtlijn 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141).

5. het beheer van het UBO-register.

Deze uitwerking willen wij graag delen met uw Kamer en met organisaties die in het bijzonder te maken zullen krijgen met het UBO-register.

Alvorens op de contouren van het register in te gaan, sta ik kort stil bij het begrip uiteindelijk belanghebbende, in het Engels afgekort als UBO. De definitie van UBO, zoals die al langere tijd geleden is vastgesteld door de Financial Action Task Force en vastgelegd in de derde anti-witwasrichtlijn², is tot op zekere hoogte een abstract en tegelijkertijd een complex begrip. Van geval tot geval zal het verschillen wie op grond van die definitie kwalificeert als UBO. Eenvoudig gezegd is de UBO de natuurlijke persoon die, al dan niet achter de schermen, bij een vennootschap of een andere juridische entiteit aan de touwtjes trekt. Een entiteit kan meer dan één UBO hebben. Het is relevant om te weten wie deze persoon of personen zijn, omdat zij een vennootschap of een andere juridische entiteit kunnen misbruiken voor witwassen of financieren van terrorisme. Een UBO is degene die formele of feitelijke zeggenschap heeft («control» in het Engels). Indicaties voor die zeggenschap kunnen te vinden zijn in een toereikend percentage³ van eigendom, aandelen en/of stemrechten, maar ook als iemand bijvoorbeeld het (contractuele) recht heeft om bestuurders te ontslaan kan hij daardoor UBO zijn. Wanneer alle mogelijke middelen zijn beproefd om uit te vinden wie formele of feitelijke zeggenschap heeft en niemand als UBO is te achterhalen, of wanneer er twijfel bestaat of de achterhaalde persoon of personen wel UBO is of zijn, kan als uiterste optie een natuurlijk persoon behorend tot het hoger leidend personeel kwalificeren als UBO.

1. Entiteiten van welke de UBO's worden geregistreerd

De richtlijn kent, kort gezegd, twee regimes voor het UBO-register. Een regime met betrekking tot de UBO's van «vennootschappen en andere juridische entiteiten» in Nederland opgericht (artikel 30) en een regime met betrekking tot de UBO's van express trusts en andere soorten juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie als trusts, beheerst door Nederlands recht en met »fiscale consequenties» (artikel 31).

De juridische entiteiten, bedoeld in artikel 30, zijn een ruim geformuleerde groep die meer omvat dan alleen rechtspersonen. Deze groep komt in grote lijnen overeen met de in het Nederlands Handelsregister opgenomen entiteiten (de richtlijn verwijst in dit verband expliciet naar handelsregisters). Voor het Nederlandse UBO-register willen wij dan ook zo veel mogelijk aansluiten bij de entiteiten genoemd in de Handelsregisterwet 2007.⁴

² International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation (2012), 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 (Pb. 2005, L309).

³ Een indicatie van een toereikend percentage is meer dan 25%.

⁴ In de Handelsregisterwet 2007 worden de volgende entiteiten genoemd: besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting, vereniging, rederij, maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap, coöperatie, kerkgenootschap, vereniging van eigenaars, onderlinge waarborg maatschappij, overige privaatrechtelijke rechtspersonen, Europees economisch samenwerkingsverband, Europese naamloze vennootschap (SE), Europese coöperatieve vennootschap (SCE), buitenlandse rechtsvorm. Eenmanszaken en publiekrechtelijke rechtspersonen worden vooralsnog niet opgenomen in het UBO-register. In verband met de aard van een eenmanszaak staat vast wie de uiteindelijk belanghebbende is, derhalve heeft opname in het UBO-register bij deze categorie geen toegevoegde waarde. Ook voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt dat deze naar hun aard niet in het UBO-register thuishoren.

In Nederland zijn geen entiteiten die vallen binnen het bereik van artikel 31 van de richtlijn. Het is dan ook niet nodig om voor deze entiteiten een Nederlands register op te zetten.

2. Personen/entiteiten die toegang krijgen tot het register en privacywaarborgen

De richtlijn beschrijft zowel de mogelijkheid van een openbaar register als de mogelijkheid van toegang voor in ieder geval drie categorieën gebruikers. Het betreft de volgende categorieën: (a) bevoegde autoriteiten en de FIU-NL, zonder enige beperking; (b) meldingsplichtige instellingen⁵ in het kader van hun cliëntenonderzoek; en (c) alle personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen dat verband houdt met het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme en de daarmee verband houdende basisdelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude. Een regime dat alleen toegang geeft aan deze drie categorieën gebruikers impliceert nog niet dat daarmee ook de toegankelijkheid beperkt zou zijn: het bereik van groep (b) is groot, mede omdat deze meldingsplichtige instellingen uit de gehele EU omvat en voor de groep organisaties en personen bedoeld onder (c) vloeit uit de richtlijnonderhandelingen voort dat een enge interpretatie van het (in de richtlijn niet nader gedefinieerde) begrip legitiem belang, niet is beoogd. Bovendien is een regime met deze drie categorieën door de wijze waarop de categorieën zijn omschreven slecht controleerbaar en uitvoerbaar en brengt hoge lasten met zich voor zowel de beheerder van het register als de gebruikers. Het verder beperken van de toegankelijkheid van het register is op grond van de richtlijn overigens niet toegestaan. Wij willen dan ook het register met artikel 30-informatie als openbaar register instellen. Ook andere lidstaten kiezen voor openbaarheid van de UBO-informatie van entiteiten die binnen het bereik van artikel 30 vallen.

De keuze voor openbaarheid is het resultaat van een uitgebreide gedachtevorming, waarbij met name het belang van de bescherming van de privacy en persoonlijke levenssfeer van UBO's een belangrijke rol heeft gespeeld. Dat belang is door ons zorgvuldig gewogen tegen het belang van het beter tegengaan van misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Wij zijn ons terdege bewust van het feit dat met een UBO-register mogelijk informatie bekend wordt, die dat eerder niet was en dat dit voor sommige personen risico's met zich kan brengen. Om die reden hebben wij ervoor gekozen om de openbaarheid van het register te koppelen aan vier (privacy)waarborgen. De richtlijn geeft lidstaten de keuze om al dan niet gebruik te maken van die waarborgen. Wij kiezen ervoor om daarvan gebruik te maken.

De vier (privacy)waarborgen zijn de volgende: (a) iedere gebruiker zal worden geregistreerd; (b) er zal een vergoeding gevraagd worden voor inzage; (c) gebruikers anders dan specifiek aangewezen autoriteiten⁶ en dan de FIU-NL krijgen inzage in een beperkte set gegevens over de UBO⁷ voor gebruikers; en (d) bij een risico op bijvoorbeeld kidnapping,

⁵ Voorbeelden van meldingsplichtige instellingen zijn banken, levensverzekeraars, beleggingsinstellingen, accountants, notarissen, advocaten, makelaars en handelaren in goederen van grote waarde.

⁶ Gedacht wordt aan in ieder geval De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, Bureau Financieel Toezicht, Bureau Toezicht Wwft, kansspelautoriteit, Orde van Advocaten, Belastingdienst, Douane, Politie, Openbaar Ministerie, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, Dienst Justis, Bureau Bibob, Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst, Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, NVWA-Inlichtingen- en opsporingsdienst.

⁷ Artikel 30, vijfde lid, laatste volzin, van de richtlijn schrijft de minimale omvang van deze set gegevens voor.

chantage, geweld of intimidatie wordt steeds per individueel geval een nauwkeurige beoordeling gemaakt van de risico's en wordt bezien of (bepaalde) UBO-informatie kan worden afgeschermd.⁸ Er zal voor laatstgenoemde waarborg zo veel mogelijk aansluiting gezocht worden bij bestaande regimes voor gegevensafscherming.⁹

3. Welke informatie wordt verstrekt

In het licht van de openbaarheid van het register en de hierboven onder (c) vermelde derde privacywaarborg, is het ons voornemen dat aan eenieder, behalve specifiek aangewezen autoriteiten en de FIU-NL, alleen toegang wordt gegeven tot een beperkte set van zes gegevens over een UBO:

- naam;
- geboortemaand;
- geboortjaar;
- nationaliteit;
- woonstaat;
- aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang.

Dat is een minimum dat door de richtlijn wordt voorgeschreven en waar Nederland niet van mag afwijken. De waarborg dat slechts deze set van zes gegevens beschikbaar wordt gemaakt over een UBO, brengt wel met zich mee dat meldingsplichtige instellingen (Wwft-instellingen) en andere instellingen die een verplichting hebben tot het doen van UBO-onderzoek, niet alle UBO-informatie die zij nodig hebben, uit het register kunnen halen. Van hen wordt verwacht dat zij meer informatie – bijvoorbeeld adresgegevens – verzamelen en in hun eigen administratie bewaren. Zij zullen aanvullend dus nog meer UBO-gegevens moeten verzamelen om aan hun bestaande wettelijke verplichtingen te voldoen. Dit is overigens in lijn met de richtlijn die expliciet voorschrijft dat meldingsplichtige instellingen zich bij hun cliëntenonderzoek «niet uitsluitend verlaten op het (...) centraal register.»

In aanvulling op die beperkte set gegevens vinden wij het noodzakelijk dat aan bepaalde autoriteiten en FIU-NL die geheimhoudingsverplichtingen hebben, gegevens worden verstrekt die relevant zijn in het kader van hun werkzaamheden (toezicht, opsporing):

- geboortedag, -plaats en -land;
- adres;
- zo mogelijk BSN en/of buitenlands fiscaal identificatienummer (TIN);
- aard, nummer en datum en plaats van uitgifte van het document met behulp waarvan identiteit is geverifieerd of een kopie van dat document;
- documentatie waarmee wordt onderbouwd waarom een persoon de status van UBO heeft en de omvang van het daarbij horende (economisch) belang.

4. Wie gaat informatie aanleveren aan het UBO-register

Aan de vennootschappen en andere juridische entiteiten wordt de verplichting opgelegd om UBO-informatie aan te leveren aan het register die toereikend, accuraat en actueel is. Dit ligt in het verlengde van de verplichting die zij op grond van de richtlijn hebben om in hun eigen

⁸ Opgemerkt wordt dat artikel 30, negende lid, van de richtlijn niet toelaat dat deze laatste waarborg wordt ingeroepen wanneer financiële instellingen en notarissen toegang tot UBO-informatie wensen. Daarmee zal rekening gehouden moeten worden.

⁹ Voorbeelden hiervan zijn artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 1a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

administratie UBO-informatie bij te houden die toereikend, accuraat en actueel is. Aan de UBO's wordt de verplichting opgelegd om hieraan hun medewerking te verlenen. Dat de UBO deze verplichting krijgt opgelegd, ligt voor de hand omdat het de kwalificatie van zijn persoonlijke status als UBO betreft.

Om het register niet uitsluitend op zelfrapportage te laten steunen en om te zorgen dat de informatie in het register zo toereikend, accuraat en actueel mogelijk is, hebben wij gezocht naar andere bronnen die gebruikt kunnen worden als «correctie» op de informatie die wordt aangeleverd door de entiteit, met medewerking van de UBO(s):

- meldingsplichtige instellingen krijgen de plicht opgelegd om «verschillen» met het UBO-register door te geven aan de beheerder van het register;
- autoriteiten die een rol hebben in het kader van het tegengaan van witwassen, financieren van terrorisme of andere vormen van financieel economische criminaliteit, krijgen, afhankelijk van hun rol, een recht of een verplichting om afwijkende gegevens door te geven.

De beheerder beslist op basis van de beschikbare gegevens welke UBO-informatie in het register komt te staan. Daarbij gelden uiteraard de waarborgen van de regelgeving omtrent bescherming van persoonsgegevens, inclusief het recht voor de UBO om te vragen om inzage in zijn gegevens en de procedures horend bij de mogelijkheid om correctie van die gegevens te vragen.

5. Beheer van het UBO-register

Uitgangspunt bij het zoeken naar een kandidaat voor het beheer van het UBO-register is geweest dat het zou moeten gaan om een organisatie met uitsluitend een publieke rol. De verplichting om in het kader van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering een centraal UBO-register op te zetten is immers een publieke verplichting, voortvloeiend uit een Europese richtlijn. Daarnaast is UBO-informatie privacygevoelige informatie. Met dit uitgangspunt zijn drie kandidaten benaderd voor de rol van beheerder van het UBO-register. Twee daarvan hebben laten weten beheer van dit register niet te vinden passen bij hun kerntaken. De derde kandidaat, de Kamer van Koophandel (KvK), is geïnteresseerd in de rol van beheerder van het UBO-register. Er zijn ook duidelijke overeenkomsten tussen het UBO-register en het Handelsregister, onder meer bij de mate van toegang, de betrokken juridische entiteiten en het feit dat bij beide registers de juridische entiteiten de eigen informatie aanleveren. Daarnaast is er meerwaarde in het feit dat dan bij de KvK handelsregisterinformatie en UBO-informatie op één plek beschikbaar zijn. Meerdere lidstaten overwegen om UBO-registratie als onderdeel van het Handelsregister te implementeren.

Om de voorgaande redenen zal met de Kamer van Koophandel verder verkend worden hoe kan worden voldaan aan de eisen die gesteld worden aan het (beheer van het) UBO-register. Ook zal een inschatting van de kosten worden gemaakt.

6. Centraal aandeelhoudersregister

De Minister van Veiligheid en Justitie informeert uw Kamer mede over de keuze om ontwikkeling van het centraal aandeelhoudersregister (CAHR) aan te houden totdat het UBO-register verder is ontwikkeld. Hoewel het UBO-register en het CAHR beide tot doel hebben om fraude, witwassen en belastingontduiking tegen te gaan, hebben de registers een verschil-

lende omvang en inhoud. Zoals hiervoor is uitgelegd, is bij het begrip UBO bepalend dat het gaat om een natuurlijke persoon en om het feit dat deze persoon de formele of feitelijke zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit van welke hij de UBO is. Aandeelhoudersinformatie gaat over rechten op een of meerdere aandelen en aandeelhouders kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen zijn. Bij registratie van aandeelhoudersinformatie in het CAHR is niet relevant of de aandeelhouder tevens formele of feitelijke zeggenschap heeft over de BV of niet beursgenoteerde NV. Deze informatie zal wel blijken uit het UBO-register.

Gelijktijdige ontwikkeling van beide registers leidt tot knelpunten in de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Het UBO-register is een afdwingbare Europeesrechtelijke verplichting waarvoor een implementatietermijn is bepaald, daarom dient de prioriteit te liggen bij de ontwikkeling van dat register.

7. Slotopmerkingen

Aan de hand van de voorgaande contouren zal ambtelijk met organisaties die belanghebbend zijn bij dit dossier het gesprek worden aangegaan over de verdere invulling van deze contouren. Daarnaast zullen zij ook de mogelijkheid krijgen om hun standpunten over eventuele wijzigingen van regelgeving via internetconsultatie kenbaar te maken.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem