

Vergaderjaar 2023–2024

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2024

Op 20 januari 2023 bent u geïnformeerd over de gevolgen voor Nederland van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹ in een prejudiciële vraag over het Luxemburgse UBO-register.² Een van de gevolgen was dat het register gesloten werd voor informatieuitvragen van onder andere Wwft-instellingen. Gezien een aantal ontwikkelingen de afgelopen periode geef ik uw Kamer in deze brief, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, een overzicht van de actuele stand van zaken op het gebied van de UBO-registers.³ In deze brief komt ook het onderwerp legitiem belang aan de orde, waarmee een toezegging van de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering afgedaan wordt.⁴

Vulling UBO-registers

De vulgraad van het UBO-register voor vennootschappen en overige juridische entiteiten is per 1 maart 2024 80%. Dit betekent dat er sprake is van een gestaag stijgende lijn.⁵ Om deze positieve trend voort te zetten, wordt samen met de betrokken departementen en de Kamer van Koophandel (KVK) blijvend onderzoek gedaan naar mogelijkheden om het UBO-register zo accuraat en actueel mogelijk te houden. Hierbij wordt ook gekeken naar de juistheid van informatie in het Handelsregister, omdat

¹ Gevoegde zaken C-37/20 Luxembourg Business Registers en C-601/20 Sovim. HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912

² Kamerstukken II, 2022/23, 31 477, nr. 85.

³ Te weten het register voor de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (UBO-register) en het register voor trusts en soortgelijke juridische constructies (UBO-register trusts).

⁴ Toezegging gedaan tijdens de behandeling van de Wet implementatie Open data richtlijn richting het lid Valize (PVV). Gevraagd werd naar de analyse die de Minister van Financiën zou uitvoeren om te bepalen aan de hand van welke criteria een persoon of organisatie een legitiem belang heeft om toegang te krijgen tot het UBO-register.

⁵ Per peildatum 1 april 2023 was de totale vulgraad 70,61%, zie Kamerstukken II, 2022/23, 31 477, nr. 89.

een eventuele opschoning daarvan ook de vulgraad van dit UBO-register ten goede komt.

In het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies hebben per 1 maart 2024 1418 registraties plaatsgevonden. Dit zijn grotendeels fondsen voor gemene rekening (FGR's). Voor trusts en soortgelijke juridische constructies, zoals FGR's, geldt niet de verplichting om in te schrijven in het Handelsregister. Daarnaast kent Nederland geen ander register waartegen de registraties in dit UBO-register kunnen worden afgezet. Het is daarom niet zinvol om in dit verband van een vulgraad te spreken.

Wijziging van het UBO-begrip

Op 13 februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de besluitvorming rondom het AML-pakket.⁶ In de appreciatie over de gevolgen van het pakket staat een aantal passages over het UBO-begrip en de gevolgen voor de Nederlandse UBO-registers, waarover ik hierbij een nadere duiding wil geven. In Nederland kwalificeert een natuurlijk persoon als UBO als die persoon *meer dan 25%* van het eigendom of zeggenschap heeft. Hierbij geldt dat exact 25% van het eigendom niet leidt tot het zijn van UBO. In het nieuwe AML-voorstel verandert dit en kwalificeert een natuurlijk persoon als UBO bij *25% of meer* van het eigendom dan wel zeggenschap. Daarbij leidt exact 25% van het eigendom of zeggenschap dus wel tot het zijn van UBO. Hoewel dit er op het eerste oog uitziet als een kleine verandering, is het de verwachting dat een aantal juridische entiteiten hun inschrijving in het UBO-register zal moeten herzien. Samen met de KVK wordt gekeken op welke manier dit zo lastenluw mogelijk kan worden ingericht. Hierbij wordt opgemerkt dat de nieuwe Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD) een grondslag creëert voor de Europese Commissie om voorgeschreven formulieren en checklists uit te vaardigen. De impact hiervan voor de Nederlandse situatie is momenteel niet bekend.

Verplichtingen Wwft-instellingen

Ten aanzien van de verplichting tot het raadplegen van het UBO-register bij het aangaan van een nieuwe zakelijke transactie met een juridische entiteit, komt de regeling uit de Kamerbrief van 14 april 2022 te vervallen per 1 juni 2024.⁷ De oude regeling houdt in dat aan de hand van de bevestigingsmail van de KVK vastgesteld kan worden of er al dan niet sprake was van een registratie. Per 1 juni 2024 is het mogelijk voor de Wwft-instelling om bij de cliënt een gewaarmerkt uittreksel uit het UBO-register op te vragen, als de instelling zelf geen rechtstreekse toegang tot informatie uit de registers heeft. De cliënt kan dit uittreksel opvragen bij KVK. Dit blijft nadrukkelijk een overgangsregeling. Zodra de Wwft-instelling aangesloten is op de UBO-registers, geldt de wettelijke verplichting voor deze instellingen om zelf het UBO-register te raadplegen.

Wwft-instellingen zijn verder op grond van artikel 10c van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) verplicht melding te doen bij de KVK van een discrepantie die zij

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 31 477, nr. 95.

⁷ De regeling hield verband met de piek in het aantal registraties op dat moment, waardoor de verwerkingstijden bij de KVK opliepen en het langere tijd duurde voordat opgaven tot registraties waren verwerkt in het UBO-register. Om te voorkomen dat een langere verwerkingstijd leidt tot verstoring van dienstverlening door meldingsplichtige instellingen aan nieuwe cliënten, kan volgens de regeling de meldingsplichtige instelling aan de hand van de bevestigingsmail van de KVK volstaan met de vaststelling dat de opgave is gedaan.

aantreffen tussen een gegeven in het UBO-register en de informatie over die uiteindelijk belanghebbende waarover zij uit anderen hoofde beschikken. Zolang een Wwft-instelling het UBO-register niet kan raadplegen, en derhalve ook geen discrepanties kan constateren, kan die instelling ook geen terugmeldingen kan doen. Zodra een Wwft-instelling weer toegang heeft tot informatie uit het UBO-register, is deze verplichting wel weer van toepassing.

Aansluiten van Wwft-instellingen

Zoals reeds in de Kamerbrief van 20 januari 2023 stond, is het opnieuw aansluiten van Wwft-instellingen complex. Dit komt doordat het landschap aan instellingen divers is, evenals de technische modaliteiten waarmee zij toegang hadden tot de UBO-registers. Veel Wwft-instellingen waren niet rechtstreeks op de registers aangesloten, maar via ICT-leveranciers die geen zelfstandig legitiem belang hebben voor inzage van UBO-informatie. Daarom is er de afgelopen periode voor gekozen om primair te focussen op twee categorieën Wwft-instellingen, te weten de grootbanken en het notariaat.

Om banken, notarissen en later ook de overige meldingsplichtige instellingen opnieuw aan te kunnen sluiten moet een juridische entiteit de eigen gegevens die bij de KVK in het UBO-register zijn opgenomen kunnen inzien, omdat het moet kunnen controleren of de opgegeven gegevens volledig en juist zijn. Dit was door de sluiting van het register niet meer mogelijk. De KVK heeft daarom de functionaliteit *UBO Inzien eigen gegevens* gerealiseerd per augustus 2023.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de meeste grootbanken voor de zomer van 2024 weer toegang zullen hebben tot informatie uit het UBO-register. Parallel vinden gesprekken plaats met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en Stichting CIS⁸ om te bezien op welke manier notarissen en verzekeraars op een verantwoorde en technisch acceptabele manier toegang kunnen krijgen.

Het terugmelden van discrepanties door Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten is een belangrijk mechanisme om de datakwaliteit van het UBO-register te waarborgen en te verbeteren. Voor de sluiting van het UBO-register, kwam er een groot aantal terugmeldingen binnen. Uit veel van deze terugmeldingen bleek niet zonder meer dat de informatie in het UBO-register incorrect was. Zo kan een terugmelding ook het gevolg zijn van onjuiste informatie bij de Wwft-instelling of bevoegde autoriteit, of zien op een niet-materiële discrepantie. Van alle terugmeldingen leidde destijds slechts circa 19 procent daadwerkelijk tot aanpassing van het UBO-register.⁹ De oorzaken van dit lage percentage en de mogelijke oplossingsrichtingen zijn in de tussentijd onderzocht. In dat kader wordt in de nieuwe anti-witwasrichtlijn een aantal belangrijke keuzes gemaakt ten aanzien van het terugmelden. Zo lijkt het erop dat immateriële inconsistenties niet moeten worden teruggemeld en dat entiteiten in laag- en medium risicosituaties de mogelijkheid krijgen om hun registratie aan te passen.

Legitiem belang

Naar aanleiding van de eerdergenoemde hofuitspraak, bevat de nieuwe anti-witwasrichtlijn voorstellen om tot een nieuwe, uniforme werkwijze rondom de invulling van het begrip legitiem belang te komen. Waar UBO-registers voorheen voor eenieder toegankelijk waren, moeten

⁸ Stichting Centraal Informatie Systeem (CIS) is een stichting voor in Nederland werkzame verzekeringsmaatschappijen en beheert gegevens die voor haar deelnemende verzekeraars van belang kunnen zijn.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 32 545, nr. 172.

personen en organisaties die UBO-informatie wensen te ontvangen, nu aantonen een legitiem belang te hebben. De voorgestelde richtlijn identificeert een aantal categorieën die geacht worden een legitiem belang te hebben, namelijk journalisten, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en delicten die daarmee samenhangen. Ook worden natuurlijke personen en rechtspersonen genoemd die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij.

Naar aanleiding van de eerdergenoemde hofuitspraak kondigde het kabinet aan te komen met een wetsvoorstel.¹⁰ Op 6 maart 2024 heeft de Raad van State advies uitgebracht.¹¹ In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij lagere regelgeving invulling wordt gegeven aan het begrip legitiem belang. Bij de uitwerking hiervan wordt uiteraard rekening gehouden met de inhoud van de nieuwe richtlijn, evenals de hofuitspraak zelf.

Op dit moment werken de betrokken departementen samen met de KVK een aantal scenario's uit op welke manier de hierboven genoemde categorieën toegang tot informatie uit de UBO-registers kunnen krijgen. Daarbij wordt gekeken naar privacyaspecten (noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit), en wordt tevens rekening gehouden met gevolgen voor de uitvoering. In alle gevallen zal richting de aanvragende partij duidelijk aangegeven worden dat sprake moet zijn van doelbinding met het voorkomen van fraude, witwassen en terrorismefinanciering en dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming strikt moet worden nageleefd.

Tot slot lijkt het Hof van Justitie van de Europese Unie in de uitspraak aan te geven dat eenieder die voornemens is een zakelijke transactie aan te gaan, een legitiem belang heeft bij het raadplegen van het UBO-register.¹² Deze passage lijkt op gespannen voet te staan met de rest van de uitspraak en heeft als risico dat de UBO-registers de facto open worden gesteld voor eenieder. Iedereen kan immers aangeven voornemens te zijn een economische transactie aan te willen gaan met een juridische entiteit of juridische constructie. Dit is nagenoeg onmogelijk om te controleren. Voorgesteld wordt daarom om dit aan de juridische entiteit of trustee zelf te laten. Dit betekent dat het eenieder vrijstaat om aan een juridische entiteit of trustee, met wie iemand voornemens is een zakelijke transactie aan te gaan, een uittreksel op te vragen via de mogelijkheid inzien eigen gegevens. Op vrijwillige basis kiest de entiteit of trustee ervoor om al dan niet aan dit verzoek te voldoen en aanvaardt daarmee zelf de consequenties die dit heeft ten aanzien van de transactie.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 31 477, nr. 85.

¹¹ Kenmerk W06.23.00369/III.

¹² Zie overweging 74: «Hetzelfde [het (kunnen) hebben van legitiem belang] geldt voor de eveneens in die overweging [overweging 30 van richtlijn 2018/843] genoemde personen die de identiteit van de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap of een andere juridische entiteit willen kennen omdat het mogelijk is dat zij met hen transacties zullen aangaan [...]»