

Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers

Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers)

Consultatieverslag

Ministerie van Financiën, 7 december 2023

1. Inleiding

Een ontwerp van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers is van 30 mei tot en met 28 juni 2023 openbaar geconsulteerd. Hierop zijn 43 reacties ontvangen, waarvan 38 openbaar. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten die in deze reacties naar voren zijn gebracht.

2. Algemeen

Een groot deel van de reacties zien op de invulling en uitwerking van het begrip "legitiem belang" zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 22a, tweede lid, van het wetsvoorstel. Omdat deze uitwerking een nauwkeurige afbakening vergt waar op termijn mogelijk nog aanpassingen of toevoegingen voor nodig zijn, zullen deze categorieën bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Bij deze uitwerking zal de uitspraak van het Hof van Justitie EU worden betrokken. Het HvJ EU heeft overwogen dat een legitiem belang verband moet houden met de doelstelling van de anti-witwasrichtlijn, en zij heeft aangegeven dat de pers en maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering een legitiem belang hebben, evenals personen die de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden van een juridische entiteit willen kennen omdat zij mogelijk transacties met hen aangaan. De opmerkingen over de invulling van legitiem belang raken hierdoor niet aan zaken die in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld. Wanneer een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur gereed is, zal deze ter internetconsultatie worden aangeboden.

3. Financieel adviseurs, gevolmachtigd agenten en faciliterende partijen

Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt over de rol die financieel adviseurs en gevolmachtigd agenten spelen bij het verifiëren van de uiteindelijk belanghebbende in het kader van het verplicht cliëntenonderzoek en de Sanctiewet 1977. Geopperd wordt om financieel adviseurs die niet rechtstreeks op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) toegang hebben tot de UBO-registers (dat zijn financieel adviseurs die bemiddelen in schade- en zorgverzekeringen) en gevolmachtigd agenten ook toegang te verlenen tot de UBO-registers zodat zij voor de verzekeraar het register kunnen raadplegen in het kader van de verplichtingen die volgen uit de Sanctiewet 1977. De gevolmachtigde accepteert namens verzekeraars risico's en behandelt schades. Als partij waaraan de verzekeraar heeft uitbesteed, moeten gevolmachtigd agenten voldoen aan de Sanctiewet 1977 en doen zij het UBO-onderzoek. Tot slot wordt in dit kader opgemerkt dat verzekeraars, om op efficiënte wijze te kunnen werken, ook via faciliterende partijen informatie uit het UBO-register moeten kunnen opvragen.

Volmacht is de bevoegdheid die een volmachtgever verleent aan een ander, de gevolmachtigde, om in zijn naam rechtshandelingen te verrichten (art. 3:60 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek). Door de gevolmachtigde binnen de grenzen van de hem verleende volmacht verrichte rechtshandelingen komen voor rekening van zijn volmachtgever (art. 3:66 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek). Dit betekent dat een gevolmachtigd agent in naam en voor rekening van een verzekeraar het schadeverzekeringsbedrijf uitoefent. Nader dient te worden bezien of deze grondslag mogelijkheden biedt om de gevolmachtigd agent toegang tot de UBO-registers te geven.

De financieel adviseurs die niet onder de Wwft vallen (adviseurs die bemiddelen in zorg- en schadeverzekeringen) raadplegen enkel het UBO-register in het kader van de verplichtingen onder de Sanctiewet 1977. Dit is een andere positie dan de gevolmachtigd agenten en biedt onvoldoende grondslag om toegang te geven tot de UBO-registers. Wel is het mogelijk om het cliëntenonderzoek uit te besteden.

Ten aanzien van faciliterende partijen kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld aan de wijze waarop toegang kan worden gegeven tot de UBO-informatie. Dit zal nog nader worden uitgewerkt.

4. Toegang voor juridische beroepen

Ook vanuit de verschillende juridische beroepen is aandacht gevraagd voor toegang tot het UBO-register en de invulling en uitwerking van het begrip "legitiem belang".

Zoals hiervoor reeds aangegeven zal de invulling van het begrip "legitiem belang" bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Voor juridische beroepen geldt dat zij reeds onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen voor zover zij zijn aan te merken als een Wwft-instelling (artikel 1a, vierde lid, onderdelen c, d en e van de Wwft). De praktijk leert echter dat dit niet strak omlijnd is bijvoorbeeld doordat de procesvrijstelling (artikel 1a, vijfde lid van de Wwft) wel of niet van toepassing is. Voor onder meer notarissen en advocaten geldt daarom dat zij ook buiten de Wwft om moeten weten wie hun cliënt is en moeten voorkomen dat hun dienstverlening en een eventuele bijbehorende transactie niet wordt misbruikt voor onwettige activiteiten, zoals bijvoorbeeld fraude of witwassen.¹ In dat geval kan er een met de doelstellingen van de richtlijn verband houdend legitiem belang zijn om het UBO-register te raadplegen. Dit is aangevuld in de memorie van toelichting.

Daarnaast is door verschillende respondenten uit deze beroepsgroep aandacht gevraagd voor de digitale toegankelijkheid van het UBO-register en de wijze waarop de gegevens kunnen worden geraadpleegd.

Deze opmerkingen worden betrokken bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur.

5. Wet Bibob

Diverse gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hebben in hun consultatiereacties verzocht om toegang tot de UBO-registers te krijgen in verband met de toepassing van de Wet Bibob.

De Wet Bibob heeft tot doel de integriteit van de overheid te beschermen door te voorkomen dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteert. Wanneer er een ernstig gevaar dreigt dat een beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen, dan wel uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (i.c. witwassen), dan kan de bevoegde overheidsorganisatie een beschikking weigeren of intrekken, een overheidsopdracht niet

¹ Zie onder meer artikel 17 en 21 van de Wet op het notarisambt en artikel 7.1 – 7.3 van de Verordening op de advocatuur.

gunnen, een vastgoedtransactie niet aangaan of een ter zake gesloten overeenkomst ontbinden.

Om de mate van gevaar te kunnen bepalen worden de betrokkene(n) – dat is degene met wie de overheid de rechtshandeling aangaat – en personen in zijn zakelijke omgeving onderworpen aan een Bibob-onderzoek. Voor een gedegen onderzoek is het noodzakelijk informatie over vermoedelijke strafbare feiten en bestuurlijke boetes te ontvangen van informatieleveranciers, zoals het OM, de politie en de Belastingdienst. Ook andere, openbare en gesloten bronnen kunnen geraadpleegd worden om informatie te vergaren over de betrokkene en relevante derden uit zijn zakelijke omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) of het handelsregister.

In de huidige praktijk maken bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten behoeve van het Bibob-onderzoek tevens gebruik van de UBO-registers om informatie over de uiteindelijk begunstigde(n), uiteindelijk zeggenschaphebbende(n) en uiteindelijk leidinggevende(n) op te zoeken. Zo kunnen zij inzicht krijgen in de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de betrokkene. Dat is van belang omdat met enige regelmaat gebruik gemaakt wordt van versluieringsconstructies bij het aanvragen van een beschikking, een vastgoedtransactie of een overheidsopdracht; er worden dan stromannen ingezet, zodat de minder bonafide personen in een Bibob-onderzoek buiten schot blijven. Zonder directe toegang tot de UBO-registers zouden bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak bij het doen van Bibob-onderzoek aanzienlijk beperkt worden in de mogelijkheden om de identiteit van zulke relevante Bibob-relaties te achterhalen en hun eigen onderzoek vorm te geven.

Het Landelijk Bureau Bibob heeft op grond van artikel 51a, onderdeel a van het Handelsregisterbesluit wel toegang tot de UBO-registers. Dit zou tot de reddenatie kunnen leiden dat toegang voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak niet noodzakelijk is, omdat zij de mogelijkheid hebben om bij het LBB een advies over de mate van gevaar aan te vragen. Volgens de wetsgeschiedenis is echter beoogd dat bestuursorganen in hun eigen Bibob-onderzoek de relatief eenvoudige zaken behandelen en dat het daartoe geëquipeerde Landelijk Bureau Bibob adviseert over de meer complexe zaken. Dit betekent concreet dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang tot relatief eenvoudige gegevens dienen te hebben voor de toepassing van de Wet Bibob en dat het Landelijk Bureau Bibob tevens relatief complexe gegevens mag ontvangen.

Door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak voldoende eigen mogelijkheden tot onderzoek te geven, waaronder de toegang tot de UBO-registers, wordt het eenvoudiger om zelfstandig een conclusie te trekken over de mate van gevaar dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten. Een meer ingrijpend onderzoek door het LBB, waarbij meer bronnen en meer privacygevoelige gegevens geraadpleegd worden, kan in die gevallen achterwege blijven.

Concluderend hebben bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak de toegang tot UBO-registers en UBO-trusts nodig om uitvoering te kunnen geven aan hun eigen Bibob-onderzoek en om de mate van gevaar te kunnen bepalen dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten. Kortom om hun bevoegdheden op grond van de Wet Bibob toe te kunnen passen.

Gelet op het bovenstaande en het doel van de Wet Bibob – het voorkomen van het ongewild faciliteren van strafbare feiten, dan wel van het benutten van op geld waardeerbare voordelen verkregen uit gepleegde strafbare feiten - en de raakvlakken die dit heeft met de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) wordt voorgesteld bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak direct (i.c. rechtstreeks) toegang tot de UBO-registers te verschaffen ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob. Dit is aangevuld in de memorie van toelichting.

6. Inzien eigen gegevens

In enkele reacties is aandacht gevraagd voor het (op korte termijn) mogelijk maken om de eigen geregistreerde gegevens in te zien.

Voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is in het wetsvoorstel in artikel 22a, vijfde lid opgenomen dat diegene die tot opgave verplicht is, de geregistreerde gegevens over die vennootschap of de andere juridische entiteit kan inzien. Voor trusts en soortgelijke juridische constructies is in het voorgestelde artikel 7, zesde lid, opgenomen dat de geregistreerde gegevens op elektronische wijze toegankelijk zijn voor de trustee voor zover deze gegevens betrekking hebben op de uiteindelijk belanghebbenden van de trust waarvan hij de trustee is.

Wat betreft het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is het voor de uiteindelijke belanghebbende en de tekenbevoegde mogelijk om via de website van de Kamer van Koophandel de UBO-gegevens te bekijken.

Het inzien van de eigen gegevens door de uiteindelijke belanghebbende in het UBO-register voor trusts en andere juridische constructies is op dit moment nog niet mogelijk, maar zal in 2024 mogelijk worden gemaakt. De trustee kan wel op verzoek van de uiteindelijk belanghebbende deze voorzien van de gegevens die geregistreerd zijn in het register.

7. Wet toezicht trustkantoren 2018

Naar aanleiding van een reactie is de Wet toezicht trustkantoren 2018 toegevoegd in het voorgestelde artikel 22a, eerst lid, sub a, van het wetsvoorstel.

8. Vervolgtraject

Het wetsvoorstel is inmiddels aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden ingediend bij de Tweede Kamer. Voor de planning kijkt u op www.wetgevingskalender.nl.