



**Inbreng Consultatie Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.**

Amsterdam, 29 juni 2019  
Vereniging Holland Quaestor

**Contactgegevens Holland Quaestor voor deze inbreng:** Mevrouw Drs. (M.P.) Mariët van den Berg, Verenigingsdirecteur  
**M** +31 (0)6 10 90 29 62  
**E** [Verenigingsdirecteur@hollandquaestor.nl](mailto:Verenigingsdirecteur@hollandquaestor.nl)

## INHOUDSOPGAVE

<b>Afkortingen</b>	<b>3</b>
<b>Introductie</b>	<b>3</b>
<b>Algemeen commentaar</b>	<b>3</b>
- Kernpunten	<b>3</b>
- Toelichting	<b>3</b>
<b>Technisch commentaar</b>	<b>6</b>
- Kwetsbaarheden register	<b>6</b>
- Afschermingsregime	<b>7</b>

## AFKORTINGEN

Holland Quaestor	HQ
Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme	Wwft
Wet toezicht trustkantoren 2018	Wtt18
Financial Action Task Force	FATF
Uiteindelijk belanghebbende / Ultimate Beneficial Owner	UBO
Financieel-economische criminaliteit	FINEC

## INTRODUCTIE

Holland Quaestor (hierna: HQ) is de vereniging van Nederlandse trustkantoren. Onze leden hebben zich gecommitteerd aan het invoeren en handhaven van hoge standaarden in onze sector. Deze standaarden hebben betrekking op dienstverlening aan cliënten, maar ook op de wijze waarop wet- en regelgeving worden nageleefd. Zij krijgen vorm in richtlijnen, functie eisen, opleidingseisen en keurmerkcriteria. De leden die aan deze standaarden willen en kunnen voldoen komen in aanmerking voor een keurmerk. Het verkrijgen van een keurmerk is echter pas mogelijk nadat de onafhankelijke Stichting AQTO onderzoek heeft gedaan waaruit blijkt dat aan de gestelde vereisten wordt voldaan. Bezit van het keurmerk is een voorwaarde voor het lidmaatschap. De vereisten voor het krijgen van een keurmerk worden op continue basis geëvalueerd, stimuleren de professionalisering van de sector en geven gevolg aan de voortschrijdende inzichten inzake maatschappelijke betamelijkheid.

## ALGEMEEN COMMENTAAR

### Kernpunten:

- Nederland zou in Europees en Internationaal (FATF) meer aandacht moeten vragen voor de effectiviteit (doelmatigheid) en proportionaliteit van anti-witwasmaatregelen;
- Voorbeeld hiervan is de terugvaloptie bij het onderzoek naar de UBO. Deze verplichting vereist onevenredig veel inspanning en levert nauwelijks een bijdrage in het voorkomen van witwassen of beheersing van integriteitsrisico's;
- 3 jaar na inwerkingtreding is het houden van een nationaal onderzoek nodig door een onafhankelijke partij naar de effectiviteit van het UBO register (gericht op de vraag of en in welke mate het UBO register bijdraagt aan het voorkomen- en de bestrijding van FINEC);
- 3 jaar na inwerkingtreding is het houden van een doelmatigheidsonderzoek door de Algemene Rekenkamer (gericht op de vraag of het UBO register een doelmatige besteding van publieke middelen betreft) gewenst.

### Toelichting:

De leden van HQ zijn fervent pleitbezorger van meer transparantie. Transparantie is in onze optiek de sleutel tot het beheersen van diverse integriteitsrisico's zoals witwassen, belastingontduiking of agressieve belastingplanning. Het toevoegen van informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten aan het Handelsregister is een maatregel die

eveneens gericht is op het vergroten van transparantie die de zogenaamde ‘corporate veil’ moet tegengaan. Een maatregel die HQ ten principale dan ook volledig ondersteunt.

Bij elke voorgestelde of voorgenomen maatregel is het belangrijk om goed de voor- en nadelen af te wegen en te bezien of de maatregel proportioneel is gelet op, enerzijds de bescherming van het belang waar de maatregel zich op richt, en anderzijds de lasten die daarmee gepaard gaan voor overheid, bedrijfsleven en particulieren. HQ is er nog niet ten volle van overtuigd dat het UBO-register op alle onderdelen een waardevolle bijdrage zal gaan leveren aan het voorkomen en bestrijden van financiële economische criminaliteit.

#### *Lusten en lasten voor het bedrijfsleven*

De informatie in het register is voor het deel van het bedrijfsleven dat op grond van de Wwft cliëntenonderzoek moet verrichten slechts zeer beperkt bruikbaar, aangezien er niet op vertrouwd mag worden, maar het wel verplicht geraadpleegd moet worden. Als dan ook nog blijkt dat er discrepanties zijn tussen het eigen onderzoek en de informatie in het register, dan is de Wwft - instelling verplicht om hier melding van te maken en documenten te verstrekken. Het UBO-register is, zo mag dan redelijkerwijs geconcludeerd worden, niet gericht op het effectiever maken van het Wwft cliëntenonderzoek en levert zodoende een forse netto last op voor het Wwft-plichtige smaldeel van het bedrijfsleven.

Wij hebben kennisgenomen van de plannen van VVD-Kamerlid Roald van der Linde “Een verlanglijst tegen witwassen en het financieren van terrorisme” van 19 juni 2019. Het Kamerlid doet interessante voorstellen ten aanzien van capaciteit en samenwerking. Hij merkt ook terecht op dat er heel veel gedreven professionals zijn die zich inzetten om witwassen te voorkomen en FINEC op te sporen. Bij de grootste drie banken alleen al zijn 4500 fte hiervoor beschikbaar. Wij zouden graag aan zijn verlanglijst willen toevoegen dat (in FATF of Europees verband) wordt geëvalueerd of een aantal reeds getroffen maatregelen wel effectief zijn en geen afbreuk doen aan de effectiviteit van het geheel.

Een voorbeeld is de terugvaloptie bij het identificeren van UBO’s: Het verplicht registeren van hoger leidinggevend personeel van een entiteit in de gevallen dat er geen UBO is op grond van formele en/of feitelijke zeggenschap. Het aanwijzen van een dergelijke bestuurder levert geen aantoonbare toegevoegde waarde op wat de bestrijding van financieel economische criminaliteit betreft, zeker nu deze aanwijzingsverplichting niet is belegd op het niveau van de ‘topentiteit’, maar op het niveau van de (Nederlandse) vennootschap. Los van de effectiviteit, levert de terugvaloptie een onnodige lastenverplichting met zich mee voor het bedrijfsleven, alsook een onnodige inbreuk op de persoonlijk levenssfeer van de desbetreffende personen. Deze maatregel kost onevenredig veel capaciteit, draagt niet bij aan de bestrijding van FINEC en ondermijnt daarmee de effectiviteit van het geheel. Laten we als financiële sector en overheid tezamen zorgen dat we de juiste dingen doen en niet bang zijn om af en toe reflecteren over hoe het beter en effectiever kan.

### *Gevolgen voor natuurlijke personen*

Voor de nieuwsgierigen biedt het register in potentie een interessante inkijk in het vermogen van ‘de buurman’. In enkele gevallen (diepgravend en zorgvuldig journalistiek onderzoek) kan dit een maatschappelijk doel dienen, en in andere gevallen zal het vooral een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van personen. In de meeste gevallen zal deze belangstelling ongetwijfeld onschuldig van aard zijn, maar *in extremis* kan de veiligheid van een persoon en zijn familie in het geding komen. Zoals het register criminaliteit moet voorkomen en bestrijden, zo ook kan een crimineel het register benutten bij de voorbereiding van een misdrijf.

### *Baten en lasten publieke sector*

Wwft instellingen, overige bedrijven en particulieren hoeven, zo gezien, weinig tot geen voordelen te verwachten van het register. Dan resteert nog de overheid zelf. Voor de overheid zelf zal het aan de ene kant een forse kostenpost vormen. Het register moet worden beheerd, maar op enig moment zal de houder van het register zich toch moeten buigen over ingewikkelde vraagstukken van uiteindelijk eigendom om te beoordelen of de informatie in het register juist is en of de gecorrigeerde informatie vanuit de Wwft-instellingen wel juist is. Is de Kamer van Koophandel zich hiervan bewust?

Voor de opsporingsdiensten en toezichthouder zal het register vooral gemakkelijk zijn. De informatie die in het register terecht komt, konden zij toch wel achterhalen met alle mogelijkheden die het bestuursrecht en strafvorderingsrecht op dat gebied bieden, maar het register vereenvoudigt deze informatievergaring substantieel. Dat is een belangrijk voordeel voor de opsporingsdiensten. Het is niet aan HQ om te beoordelen of dat ene voordeel van het register zodanig belangrijk is dat alle bovengenoemde nadelen daarmee in voldoende mate gecompenseerd worden. HQ begrijpt ook dat Nederland op dit punt is gehouden om Europese regelgeving in de nationale rechtsorde te implementeren en dat de beleidsvrijheid van de Minister derhalve zeer beperkt is. Het lijkt HQ daarom goed dat er meer aandacht komt voor de effectiviteit van deze maatregelen en ook de andere maatregelen die in Europa in het kader van witwasbestrijding worden genomen. HQ zou daarom de Minister willen verzoeken om in gesprek te gaan met, bijvoorbeeld de (Europese of Algemene) Rekenkamer, om te zijner tijd te onderzoeken of dit register een doelmatige besteding van publieke middelen is en daarnaast een bredere evaluatie te organiseren om te beoordelen of, en in welke mate het register bedraagt aan de voorkoming en bestrijding van financieel-economische criminaliteit, mede in relatie tot andere daarop gerichte maatregelen.

Voor nu staat vast dat het register er komt. HQ markeert dan ook bij deze nadrukkelijk nogmaals haar zorg over de doelmatigheid en proportionaliteit van het register, maar zal zich er ook voor inspannen het register tot een succes te maken. Dit doen wij onder andere door een aantal verbeteringen voor te stellen en kwetsbaarheden te identificeren. Voorts zullen wij het register en de daaruit voortvloeiende verplichtingen actief onder de aandacht van onze leden brengen.

## TECHNISCH COMMENTAAR

### 1. Kwetsbaarheden register

In de toelichting over het nieuwe artikel 35b van het Handelsregisterbesluit 2008 lezen wij:  
*"Het is aan de inschrijvingsplichtige om te beoordelen welke documenten bij de specifieke UBO die wordt ingeschreven gedeponereerd moeten worden. Uit die documentatie moeten de aard en omvang van die UBO blijken. Enige uitzondering hierop is de situatie dat het hoger leidinggevend personeel als UBO wordt ingeschreven. Deze situatie is slechts aan de orde als op geen andere wijze een andere UBO gevonden kan worden. Als hoger leidinggevend personeel zal in de regel de leden van het bestuur worden ingeschreven. In dat geval behoeft geen documentatie gedeponereerd te worden."*

Alsmede:

*"Tot slot is een restcategorie documenten opgenomen die alle overige documenten omvat die relevant kunnen zijn ter onderbouwing van de aard en omvang van het gehouden belang. Deze categorie kan vooral relevant zijn als sprake is van feitelijke zeggenschap die niet blijkt uit formele documenten van de entiteit."*

In de praktijk komt het er derhalve op neer dat het opgeven van een UBO met een daaraan gekoppelde bandbreedte een documentatieplicht met zich mee brengt. Het zal voor de inschrijvingsplichtige nodig zijn om de aanwijzing van een UBO te onderbouwen door aan de Kamer van Koophandel documenten te verstrekken waaruit dat blijkt. De mogelijke documenten staan opgesomd in het tweede lid van artikel 35b, onderdelen a tot en met k.

- In de opsomming ontbreekt een onderdeel 'h';
- De opsomming leest limitatief, is dat beoogd?;
- Onderdeel k is ongelukkig vormgegeven, Feitelijke zeggenschap is niet altijd aantoonbaar middels economisch belang. Voorstel: "overige relevante documenten over de aard en omvang van het gehouden economisch belang of documenten op grond waarvan de feitelijke zeggenschap kan worden uitgeoefend";
- HQ onderschrijft graag het punt dat mw. Ellen Timmer maakt op pagina 7 van haar Consultatiebijdrage van 21 juni 2019 ten aanzien van de bewijsstukken (<https://ellentimmer.files.wordpress.com/2019/06/consultatiereactie-timmer-besluit-ubo-21-6-2019.pdf>).

Indien een inschrijvingsplichtige tot de conclusie komt dat er geen UBO is op grond van economisch belang of feitelijke zeggenschap, zal gebruik moeten worden gemaakt van de terugvaloptie en moet het hoger leidinggevend personeel van de entiteit worden geregistreerd als UBO. Los van het feit dat de vraag kan worden opgeworpen hoe zinvol de terugvaloptie überhaupt is (zie algemeen commentaar), levert dat een perverse prikkel op. Je als UBO laten opnemen in het register levert, behalve een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, ook administratieve lasten en nalevingskosten op. Er moet immers documentatie worden aangeleverd. Dit mag niet worden onderschat. In gevallen waarin de structuur door fusies en overnames net wat ingewikkelder is dan bij 'de bakker op de hoek' zou dit een omvangrijk en voor niet-specialisten moeilijk te doorgronden pakket documenten kunnen worden. Hoe verleidelijk is het dan voor een inschrijvingsplichtige om simpelweg aan te

geven dat er geen UBO op grond van economisch belang of feitelijke zeggenschap is? Een dergelijke stellingname hoeft niet bewezen te worden en vanuit de KvK vindt er ogenschijnlijk geen enkele validatie plaats. Dit kan in theorie worden volgehouden tot op het moment dat een Wwft-instelling zoals een trustkantoor of bank een onderzoek doet naar voorgenoemde inschrijvingsplichtige en ontdekt dat de informatie over de cliënt in het register niet overeenkomt met de informatie die gedurende het cliëntenonderzoek wordt aangetroffen. Als het meezit kan dit zomaar een additionele 3 jaar extra anonimiteit opleveren. Het is voorstelbaar dat velen deze strohalm zullen aangrijpen en bovendien onbekendheid met de regelgeving zullen aanvoeren als schulduitsluitingsgrond. Een pleidooi dat niet eens zo onredelijk is aangezien velen van de inschrijvingsplichtigen niet reeds bekend zijn met de Wwft en de wijze waarop een UBO moet worden vastgesteld. In de praktijk blijft dit, ook voor financiële instellingen, een van de meest lastige onderdelen van het cliëntenonderzoek. HQ is eveneens bevreesd voor diverse constructies met binnenlands en buitenlandse juridische arrangementen die erop zijn gericht om registratie in het register te voorkomen. Dergelijke constructies (met of zonder gebruikmaking van katvangers) zijn een stuk eenvoudiger te ontwerpen en te beheren zolang er geen bewijsverplichting is voor het gebruikmaken van de terugvaloptie in de UBO-context.

Vóór de wijziging van de Wwft per 25 juli 2018 was het nog niet nodig om bij afwezigheid van een UBO op grond van economisch belang of feitelijke zeggenschap gebruik te maken van de terugvaloptie. Er kon destijds worden volstaan met de conclusie dat er geen UBO was. Deze conclusie moest echter wel bewijsbaar zijn en zodoende moesten er stukken zijn waaruit de afwezigheid van een UBO bleek. Het lijkt zinvol om bij het registeren van het hoger leidinggevende personeel als UBO in het register een dergelijke bewijsplicht eveneens in te voeren teneinde misbruik, willens en wetens of onbewust, tegen te gaan.

- HQ pleit ervoor om wel een bewijsplicht in te voeren voor de gevallen waarin het hoger leidinggevend personeel wordt ingeschreven. De documentatie zou dan gelijk moeten zijn als voor de gevallen waarin wel een UBO op grond van economisch belang of feitelijke zeggenschap is, met dien verstande dat dan op grond van deze documentatie de afwezigheid van een dergelijke UBO moet blijken en dat om die reden wordt overgegaan tot registratie van het hoger leidinggevend personeel.

## 2. Afschermingsregime

*"De afscherming ziet alleen op bepaalde openbare gegevens, namelijk de naam, geboortemaand en -jaar, nationaliteit en woonstaat. Samen met de aard en omvang van het gehouden belang betreffen dit de openbare gegevens in het register. Overeenkomstig de richtlijn geldt de afscherming niet voor bevoegde autoriteiten, de Financiële inlichtingeneenheid, banken en andere financiële ondernemingen en notarissen."*

Het Ministerie baseert zich waarschijnlijk op onderstaande tekst vanuit de Richtlijn.

*"Member States may provide for an exemption to the access referred to in points (b) and (c) of paragraph 5 to all or part of the information on the beneficial ownership on a case-by-case basis in*

*exceptional circumstances, where such access would expose the beneficial owner to the risk of fraud, kidnapping, blackmail, violence or intimidation, or where the beneficial owner is a minor or otherwise incapable. Exemptions granted pursuant to this paragraph shall not apply to the credit institutions and financial institutions, and to obliged entities referred to in point (3)(b) of Article 2(1) that are public officials.”*

De afscherming werkt niet ten opzichte van de Financiële inlichtingen eenheid, de bevoegde autoriteiten, bedoeld in artikel 51a, banken en andere financiële ondernemingen, bedoeld in artikel 1a, tweede en derde lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en natuurlijke personen, bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel d, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

HQ vraagt zich af of hier niet een veel te grote populatie instellingen wordt uitgezonderd (immunitet verkrijgt) van het afschermingsregime. De facto zullen de afgeschermdde gegevens “op straat komen te liggen”. De richtlijn biedt de mogelijkheid om bepaalde Wwft-instellingen met een maatschappelijke nutsfunctie uit te zonderen van de werking van het afschermingsregime.

Logischerwijs zijn dat notarissen (vanwege hun publieke taak), banken / kredietinstellingen (vanwege de onmisbaarheid van een betaalrekening in het maatschappelijk verkeer) en ‘financiële instellingen’. De categorie ‘financiële instellingen’ als bedoeld in artikel 1a, derde lid, Wwft is echter zeer breed en in enkele gevallen maar beperkt gereguleerd. Neem bijvoorbeeld de categorie onder sub a, “*degenen die, geen bank zijnde, in hoofdzaak hun bedrijf maken van het verrichten van een of meer van de werkzaamheden opgenomen onder de punten 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12 en 14 van bijlage I bij de richtlijn kapitaalvereisten;*”

Voor de meeste instellingen die in deze categorie vallen geldt, geen vergunningplicht en geen registratie- of notificatieverplichting. De instellingen vallen weliswaar onder de Wwft, maar is het zeer de vraag in hoeverre deze instellingen op het netvlies staan bij de toezichthouder (DNB in dit geval).

Het is zorgelijk dat al deze instellingen straks immuun zijn voor het afschermingsregime, maar dat er geen goed beeld bestaat over de aard en omvang van de populatie instellingen en of de bedrijfsvoering van deze instellingen wel met voldoende waarborgen omkleed is. Hoe waarborgt de KvK straks dat een instelling terecht een beroep doet op immunitet voor de afscherming?

Het is hoe dan ook vreemd dat deze groep instellingen immuun is voor de afscherming terwijl zwaar gereguleerde partijen als trustkantoren, maar ook advocaten en kansspelaanbieders dat niet zijn. De leden van HQ vragen zich af of het Ministerie deze groep niet verder zou moeten inkaderen. Gelet op het feit dat banken en notarissen zijn uitgezonderd, en dat deze uitzondering valt terug te voeren op een maatschappelijke nutsfunctie, zou dat dan ook niet in deze categorie leidend moeten zijn in het verlenen van immunitet? In dat geval zouden alleen categorie g, de levensverzekeraars moeten worden genoemd. Ten eerste betreft deze categorie een afgebakende populatie aan instellingen. Al deze instellingen hebben een vergunning, staan onder toezicht van zowel DNB als AFM en kunnen in die zin, gelet op de vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering, vertrouwd worden. Bovendien geldt dat de aard van hun dienstverlening onmisbaar is in het maatschappelijk verkeer.



- Artikel 51b komt te luiden:  
"1. De gegevens, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel c, van de wet, kunnen op verzoek van de uiteindelijk belanghebbende worden afgeschermd tegen inzage door anderen dan de Financiële inlichtingen eenheid, de bevoegde autoriteiten, bedoeld in artikel 51a, banken en andere financiële ondernemingen, bedoeld in artikel 1a, tweede en derde lid, onderdeel g, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en natuurlijke personen, bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel d, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme."