

Vergaderjaar 2021–2022

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Ministers van Justitie en Veiligheid en Economische Zaken en Klimaat over de stand van zaken van het register met gegevens van uiteindelijk belanghebbenden («ultimate beneficial owners» of «UBO's») van juridische entiteiten. Het zogenaamde UBO-register.

Het UBO-register

Het UBO-register betreft implementatie van de gewijzigde Europese vierde anti-witwasrichtlijn. Alle EU-lidstaten dienden dit begin 2020 ingevoerd te hebben. Het Nederlandse UBO-register is onderdeel van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KVK). Het register zorgt voor transparantie over de uiteindelijke belanghebbenden achter juridische entiteiten. Dit helpt voorkomen dat criminelen juridische entiteiten kunnen gebruiken om buiten het zicht van autoriteiten en maatschappelijke organisaties te blijven. Het UBO-register is daarmee een belangrijk middel tegen witwassen en financieren van terrorisme. De aanpak van witwassen gaat hand-in-hand met de aanpak van onderliggende criminaliteit die voorafgaat aan het witwassen zelf, zoals drugscriminaliteit, fraude en mensenhandel. Het belang van transparantie over wie er achter juridische entiteiten schuil gaat blijkt ook uit de impact die verschillende *leaks*, zoals de Panama Papers en Paradise Papers, de afgelopen jaren hebben gehad. In dit kader onderschreef ook de Commissie Doorstroomvennootschappen¹ het belang van openbare UBO-registers. Ook internationaal is veel aandacht voor de meerwaarde van UBO-registers. Zo hebben in 2021 meer dan 700 ondertekenaars vanuit maatschappelijke organisaties, de wetenschap en journalistiek een

¹ Rapport Commissie Doorstroomvennootschappen, oktober 2021, bijlage Kamerstuk 25 087, nr. 286.

oproep gedaan aan de Verenigde Naties om over te gaan tot invoering van openbare UBO-registers.²

Het belang van inzicht in de eigenaar achter juridische entiteiten komt ook duidelijk naar voren in het kader van de sancties die zijn ingesteld naar aanleiding van de agressie van Rusland tegen Oekraïne. Bij de uitvoering van sancties is het van belang te weten of een gesanctioneerde persoon eigenaar is van een juridische entiteit. In dat verband heeft ook onlangs een groep van 127 organisaties het belang van openbare UBO-registers benadrukt in de context van de sanctionering van personen vanwege de oorlog in Oekraïne.³ De invoering van een UBO-register of vergelijkbaar middel, is bovendien inmiddels ook onderdeel van de gezaghebbende standaarden van de Financial Action Task Force.⁴

De aanpak van verhulling bevordert bovendien een gelijk speelveld voor ondernemers. Oneerlijke concurrentie door fraudeurs en andere criminelen wordt hiermee bestreden.

Verloop en status van de vulling

Het Nederlandse UBO-register is op 27 september 2020 van kracht geworden. Daarmee geldt vanaf dat moment als voorwaarde voor vennootschappen en andere juridische entiteiten dat zij bij inschrijving in het Handelsregister direct hun UBO's moeten opgeven. Vennootschappen en andere juridische entiteiten die al voor deze datum bestonden, hebben een termijn van 18 maanden gekregen om de UBO's in het register te registreren. Deze termijn is in de implementatiewet voor het UBO-register opgenomen en is op 27 maart 2022 verstreken. Alle registratieplichtige juridische entiteiten zijn in de termijn van 18 maanden tweemaal direct door de KVK aangeschreven met het verzoek opgave te doen. Daarnaast is op verschillende andere wijzen de registratieplicht onder de aandacht gebracht. Zo voeren de ministeries en de KVK sinds de invoering van het UBO-register periodiek overleg met verschillende stakeholders en branchepartijen. Ook is informatie verstrekt aan diverse koepelorganisaties en dienstverleners, zoals notarissen en accountants. Parallel daaraan is de informatievoorziening van de KVK continu bijgewerkt, en zijn de processen voor het doen van opgave waar nodig verbeterd.

Hoewel vele juridische entiteiten opgave hebben gedaan, heeft een vergelijkbaar aantal dit nog niet gedaan. Dit ondanks de ruime overgangsperiode, een tweetal directe aanschrijfbrieven, en de inzet van verschillende andere middelen. Uit tussentijdse steekproeven bij juridische entiteiten die niet reageerden op een aanschrijfbrief, kwam naar voren dat een gebrek aan gevoel van urgentie bij deze entiteiten de voornaamste reden was om geen opgave te doen. De datum van 27 maart 2022 was nog ver weg. Daarnaast begreep een deel van de juridische entiteiten onvoldoende wat verwacht werd, en waarom registratie nodig zou zijn. Dergelijke signalen hebben waar nodig ook geleid tot verbetering van de informatievoorziening.

Op 27 maart 2022 waren van 673.963 juridische entiteiten de UBO's geregistreerd. Dat betreft circa 37,7 procent van het totaal aantal registratieplichtige juridische entiteiten. Van de juridische entiteiten die

² <https://www.transparency.org/en/ungass-2021-commit-to-transparency-in-company-ownership-for-the-common-good>.

³ <https://openstate.eu/nl/2022/03/oproep-tot-actie-bied-publieke-toegang-tot-alle-handels-en-ubo-registers-in-de-eu/>.

⁴ <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/r24-statement-march-2022.html>.

onder de overgangstermijn van 18 maanden vielen, had 29,1 procent de UBO's ingeschreven. De entiteiten die na 27 maart zijn opgericht dienden meteen bij oprichting de UBO's in te schrijven. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de werkvoorraad van de KVK hierin nog niet is meegeteld. Dit betreft juridische entiteiten die wel opgave hebben gedaan, maar waarvan de opgave nog niet is verwerkt. Op 27 maart waren er nog 323.340 opgaven die beoordeeld moesten worden. Deze opgaven worden als tijdig gezien en niet betrokken in de handhaving. Met de bevestiging van de opgave vanuit de KVK kan men daarnaast aantonen dat de registratie heeft plaatsgevonden, ook ten behoeve van het aangaan van een zakelijke relatie met een meldingsplichtige instelling. Hieronder wordt op dit laatste nader ingegaan. Na verwerking van deze opgaven, rekening houdend met een percentage afkeur vanwege foutieve opgaven, is de prognose dat circa 52 procent van alle juridische entiteiten uiterlijk 27 maart de UBO's heeft geregistreerd. Daarbij geldt dat na deze datum nog een inventarisatie is gedaan van opgaven die via het schriftelijke kanaal zijn binnengekomen. Met inbegrip van deze schriftelijke opgaven en de opgaven na 27 maart komt de totale werkvoorraad per 1 april op ongeveer 400.000. De verwachting is dat met inbegrip hiervan het registratiepercentage op zal lopen tot 59 procent. Daarnaast zag de KVK in de dagen na 27 maart nog steeds opgaven binnenkomen. De verwachting is dat het aantal registraties nog verder op zal lopen.

Bezien naar type entiteit hebben besloten vennootschappen en naamloze vennootschappen relatief veel opgaven gedaan met respectievelijk ca. 38% en 33%, terwijl opgaven bij stichtingen en verenigingen met respectievelijk ca. 19% en ca. 17% achterblijven. Daar tussenin zitten bijvoorbeeld de vennootschappen onder firma (ca. 25%), maatschappen (ca. 31%) en coöperaties (ca. 24%). Deze percentages zijn bij benadering en exclusief bovengenoemde werkvoorraad. Dat betekent dat pas na verwerking van de werkvoorraad en afname van de huidige piek beter zicht is op de daadwerkelijke registratiegraad per type entiteit. Zodra dit beeld scherper is zullen gerichte maatregelen worden uitgewerkt om de registratiegraad te verhogen bij die entiteiten waar de registratie achterblijft. Bijvoorbeeld door gerichte communicatie of ondersteuning.

Gevolgen

Het inschrijven van de UBO's is een wettelijke plicht. Uiteraard begrijpen wij dat het doen van een opgave als een administratieve last kan voelen. Bijvoorbeeld voor kleine sport- of hobbyverenigingen. Daarbij kunnen wij ons goed voorstellen dat ondernemers met de coronacrisis ook andere zaken aan hun hoofd hadden. Tegelijkertijd is een ruime termijn van 18 maanden geboden voor registratie, en gaat het bij registratie om informatie die juridische entiteiten reeds wettelijk verplicht zijn bij te houden in de eigen administratie.

Voor een UBO-register dat effectief is in de aanpak van witwassen is het van groot belang dat zoveel mogelijk juridische entiteiten hun UBO's registreren. Wij roepen daarom alle juridische entiteiten die dit nog niet gedaan hebben op dit alsnog te doen. Daartoe blijven we ook na 27 maart 2022 in contact met diverse koepelorganisaties, dienstverleners en meldingsplichtige instellingen⁵. Voorts zal er blijvend aandacht zijn voor de informatievoorziening naar, en ondersteuning van, registratieplichtige juridische entiteiten.

⁵ De Wwft noemt als meldingsplichtige instellingen: banken, andere financiële ondernemingen en aangewezen natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten.

Tegelijkertijd zal er gestart worden met de handhaving. Dit achten wij gelet op het voorgaande, waaronder de ruime termijn die is geboden, ook passend.

Handhaving

Het niet voldoen aan de registratieplicht in het UBO-register betekent een overtreding van de Handelsregisterwet en is daarnaast een delict onder de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat verschillende sancties opgelegd kunnen worden, waaronder een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom, en in zeer uitzonderlijke gevallen een gevangenisstraf. Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst is belast met de bestuursrechtelijke handhaving op het UBO-register. In uitzonderlijke gevallen kan BEH een casus voor strafrechtelijke handhaving doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie. Voordat een sanctie wordt opgelegd ontvangen juridische entiteiten altijd eerst per brief een laatste waarschuwing met een termijn om alsnog aan de registratieplicht te voldoen. Er wordt dus niet zonder aankondiging een boete of andere sanctie opgelegd.

Het aantal juridische entiteiten dat niet aan de registratieplicht heeft voldaan heeft gevolgen voor de handhaving. In de uitvoeringstoets⁶ bij het wetsvoorstel met betrekking tot het UBO-register is ervan uitgegaan dat 20 FTE incidenteel nodig zouden zijn voor een periode van 5 á 6 jaar, en 6 FTE structureel. Hierbij is op basis van ervaringscijfers geraamd dat circa 120.000 juridische entiteiten over een periode van vijf jaar niet aan de opgaveplicht zouden voldoen. Naar verwachting zijn dat er op dit moment tussen de 700.000 en 800.000.

Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt in de handhaving. In dit kader zal de handhaving zoveel mogelijk risicogebaseerd worden ingericht. Dit betekent praktisch dat binnen de beschikbare capaciteit voorrang zal worden gegeven aan handhaving op die juridische entiteiten waar de risico's op witwassen en financieren van terrorisme het hoogst zijn. Ten aanzien van deze groep met verhoogd risico heeft handhaving de meeste meerwaarde vanuit het oogmerk van transparantie. Dat neemt niet weg dat de overige registratieplichtige juridische entiteiten eveneens wettelijk gehouden zijn opgave te doen. Deze zijn niet vrijgesteld van handhaving en op deze juridische entiteiten zal steekproefsgewijs gehandhaafd worden. Daarnaast blijven zij ook aangespoord worden alsnog opgave te doen. Aan de recent aangenomen motie van de leden Heinen en Inge van Dijk⁷ wordt uitvoering gegeven conform de behandeling van deze motie in het tweeminutendebat Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 30 april jl., inhoudende dat tot de uitspraak van het Hof van Justitie⁸ enkel risicogebaseerd gehandhaafd zal worden. De steekproefsgewijze handhaving zal pas daarna plaatsvinden.

Dienstverlening

Ontbrekende registraties hebben gevolgen voor de dienstverlening door meldingsplichtige instellingen aan een juridische entiteit, alsmede voor de zogenoemde «terugmeldplicht». Dit laatste betreft de verplichting voor meldingsplichtige instellingen en bevoegde autoriteiten om discrepanties tussen de gegevens waarover zij zelf beschikken, en die in het

⁶ Kamerstukken 35 179, nr. 3.

⁷ Kamerstukken 31 477, nr. 74.

⁸ Dit betreft de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde procedures C-37/20 et C-601/20.

UBO-register, te melden bij de KVK. Dit terugmeldmechanisme helpt foute gegevens op te sporen en draagt zo bij aan de kwaliteit van het register.

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verplicht meldingsplichtige instellingen tot het raadplegen van het UBO-register bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een juridische entiteit. Daarbij dient de meldingsplichtige instelling vast te stellen dat de UBO's zijn geregistreerd. Dit betekent dat indien een juridische entiteit in weerwil van de wettelijke plicht de UBO's niet heeft geregistreerd, dit het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een meldingsplichtige instelling belemmert. De juridische entiteit zal dan eerst de UBO's moeten opgeven. De juridische entiteit zou hier snel toe in staat moeten zijn, omdat sinds juli 2020 de wettelijke plicht bestaat om de gegevens over de UBO's in de eigen administratie vast te leggen.

Een kanttekening bij het voorgaande is dat momenteel sprake is van een piek in opgaven. Veel juridische entiteiten hebben gewacht met opgave doen tot rond de deadline van 27 maart 2022, ondanks inspanningen vanuit de KVK om de vulling meer geleidelijk te laten verlopen. De consequentie hiervan is dat de verwerkingstijden bij de KVK oplopen. Het kan vanwege de piek een paar maanden in beslag nemen voordat alle opgaven zijn verwerkt. Daardoor duurt het langere tijd voordat opgaven tot registraties zijn verwerkt in het UBO-register. Om te voorkomen dat een langere verwerkingstijd leidt tot verstoring van dienstverlening door meldingsplichtige instellingen aan nieuwe cliënten, geldt in ieder geval tot 1 september 2022 het volgende. In het geval dat een juridische entiteit de opgave heeft gedaan, maar deze nog niet is verwerkt, kan de meldingsplichtige instelling volstaan met de vaststelling dat de opgave is gedaan, met de uitleg van de cliënt welke UBO-gegevens en onderliggende documentatie daarbij zijn opgegeven. Dat de opgave is gedaan kan vastgesteld worden aan de hand van de bevestigingsmail van de KVK. Daarbij dient de cliënt de meldingsplichtige instelling te informeren zodra de registratie is voltooid. De meldingsplichtige instelling blijft uiteraard altijd – ongeacht of een juridische entiteit wel of niet (tijdig) aan de registratieplicht heeft voldaan – verantwoordelijk voor het cliëntenonderzoek, waaronder het adequaat vaststellen van de UBO's. Wij zullen de verwerkingstijden monitoren en over deze maatregel in contact blijven met meldingsplichtige instellingen en toezichthouders.

Ten aanzien van de bovengenoemde terugmeldplicht geldt dat als in het UBO-register in het geheel geen UBO-gegevens staan geregistreerd, er geen sprake is van een discrepantie tussen gegevens in het UBO-register en de gegevens waar de meldingsplichtige instelling of bevoegde autoriteit over beschikt. Dat betekent dat geen terugmelding hoeft te worden gedaan. Bovendien ontbreekt de meerwaarde van het terugmelden dan, omdat het feit dat in het geheel geen UBO-registratie is gedaan bij KVK bekend is.

Moties

Graag informeren wij uw Kamer over de stand van zaken van de verschillende moties omtrent het UBO-register. Aan de motie van het lid Bruins⁹ over de status van bestuurders van Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's) is gevolg gegeven. Bij elk uittreksel wordt een met de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) afgestemde toelichting verstrekt. In deze toelichting wordt nader uitleg gegeven over de situatie bij ANBI's, namelijk dat zij in de regel geen personen kennen die op basis van eigendom of zeggenschap als UBO kwalificeren en derhalve het hoger

⁹ Kamerstukken 35 179, nr. 14.

leidinggevend personeel wordt geregistreerd. Daarbij wordt ook doorverwezen naar het ANBI-register. Deze toelichting is ook op meerdere plekken op de website van de KVK opgenomen.

Ter zake de gewijzigde motie van het lid Bruins over het gecategoriseerd inzicht geven in het aantal keer dat de UBO-gegevens zijn geraadpleegd¹⁰, geldt dat UBO's een verzoek in kunnen dienen bij de KVK om dit inzicht te krijgen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen raadplegingen door banken, andere financiële ondernemingen en notarissen, en overige raadplegers. Deze categorisering is gekozen omdat de KVK de hoedanigheid van deze typen raadplegers voldoende betrouwbaar kan vaststellen. Deze maatregel sluit ook aan op de recente conclusie van Advocaat-Generaal Pitruzzella van het Europese Hof van Justitie, waarin het belang van inzicht door UBO's in het gebruik van gegevens wordt onderschreven.¹¹

Aan de motie van de leden Ronnes en Bruins¹² over het monitoren en evalueren van de privacy-impact voor UBO's respectievelijk één en vier jaar na vulling van het UBO-register zal invulling worden gegeven op de genoemde termijnen nu de vulperiode op 27 maart is afgelopen. In deze evaluatie wordt ook de motie betrokken van het lid Stoffer¹³ over het monitoren van de privacy-impact voor ANBI's en de motie van het lid Van Haga c.s.¹⁴ over het onderzoeken of de privacy-impact voor aandeelhouders verbeterd kan worden. Ten behoeve hiervan zullen we in gesprek blijven met vertegenwoordigers van de verschillende belanghebbenden.

Zoals hierboven reeds aangegeven wordt aan de gewijzigde motie van de leden Heinen en Inge van Dijk¹⁵ gevolg gegeven door enkel risicogebaseerd te handhaven tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

Vervolg

De komende tijd zullen wij juridische entiteiten op verschillende wijzen blijven bewegen om alsnog de UBO's te registreren. De inzet zal hierbij ook worden vormgegeven aan de hand van de registratiecijfers van verschillende typen entiteiten. Tegelijkertijd is er ook nog een aanzienlijke werkvoorraad die verwerkt moet worden. Zodra scherper zicht is op de groepen waarbij registratie achterblijft zal gericht worden ingezet op communicatie, en ondersteuning, om deze alsnog hiertoe te bewegen.

Tot slot zien we reeds dat het UBO-register uitgroeit tot een veelgebruikt en effectief middel. Tot en met februari dit jaar zijn in totaal 465.267 uittreksels opgevraagd. Dit is exclusief de raadplegingen door bevoegde autoriteiten, die op andere wijze het UBO-register kunnen benaderen. Een hoger aantal registraties zal de effectiviteit alleen maar verhogen.

Ter afsluiting zeggen wij uw Kamer toe om over een half jaar een bijgewerkte stand van zaken te sturen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

¹⁰ Kamerstukken 35 179, nr. 18.

¹¹ ECLI:EU:C:2022:43.

¹² Kamerstukken 35 179, nr. 12.

¹³ Kamerstukken 35 179, nr. 15.

¹⁴ Kamerstukken 35 724, nr. 7.

¹⁵ Kamerstukken 31 477, nr. 74.