



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Financiën  
De heer mr. W.B. Hoekstra  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/bs/ATR1121/2020-U069

**Uw referentie**

Datum 7 mei 2020

Betreft Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte heer Hoekstra,

Op 17 april 2020 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* ontvangen. De internetconsultatie voor dit wetsvoorstel wordt gehouden van 17 april tot 15 mei 2020. De wet implementeert de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende (*ultimate beneficial owner* (UBO)) van trusts en soortgelijke juridische constructies. Deze registratieverplichting vloeit voort uit de Europese vierde anti-witwasrichtlijn.<sup>1</sup> De registratieverplichting houdt in dat informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, moet worden ingewonnen, bijgehouden en geregistreerd. Niet nakomen van deze verplichting wordt strafbaar gesteld.

De registratieverplichting is ingevoerd bij een wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn<sup>2</sup>, die volgt uit onder andere het Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering.<sup>3</sup> Doel van de registratie van UBO's van trusts en vergelijkbare constructies is de transparantie te vergroten om daarmee terrorismefinanciering en witwassen effectiever tegen te gaan. Deze transparantie draagt bij aan het opsporen en onderzoeken van witwassen van geld, maar heeft ook een preventieve werking. Transparantie kan een afschrikkend effect hebben. Deze transparantie draagt bij aan de integriteit van het financiële stelsel van de Europese Unie.

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 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.

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156/43).

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, Straatsburg, 2 februari 2016, COM(2016) 50. Dit actieplan is onder Nederlands voorzitterschap in raadsconclusies van 12 februari 2016 verwelkomd door alle lidstaten.

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. Nut en noodzaak

Criminelen vinden steeds nieuwe manieren om inkomsten uit misdrijven te integreren in de legale economie en steeds nieuwe kanalen via welke terrorisme wordt gefinancierd. Dit betekent dat de wet- en regelgeving op dit gebied met enige regelmaat moet worden aangepast. Nederland kende nog geen verplichting om de UBO's te registreren van trusts en vergelijkbare constructies. Die verplichting komt voort uit richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale *Financial Action Task Force* (FATF). Uit analyse van terroristische aanslagen blijkt dat terroristische groeperingen de financiering van hun operaties veranderen. Verder rijst uit de publicaties over de Panama Papers een beeld op van activiteiten die uitsluitend zijn gericht op het verhullen van inkomsten en vermogens, om zodoende belasting te ontduiken en geld en vermogen wit te wassen. Door te verplichten transparantie te geven over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, wordt het bestaande preventieve kader versterkt dat terrorismefinanciering en witwassen moet tegengaan.

De toelichting motiveert deze registratieverplichting met de maatschappelijke gevolgen van het kunnen versluieren van geld en geldstromen. Het verhullen van de aard of herkomst van opbrengsten uit misdrijven en het financieren voor terroristische doeleinden zijn ernstig ontwrichtend voor de samenleving. Versluieren van geld en geldstromen stelt daders in staat om buiten het zicht van de autoriteiten te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het beschikbaar maken van geldstromen voor terrorisme vergroot het risico op aanslagen, zowel binnen de Europese Unie als daarbuiten. Personen die betrokken zijn bij witwassen en financieren van terrorisme maken gebruik van juridische constructies. Het is volgens de toelichting bij het voorstel van groot maatschappelijk belang dat zulke daders hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhullende juridische constructies. Daarom worden trusts en soortgelijke juridische constructies verplicht om de UBO te registreren.

Personen die worden geregistreerd als UBO, maken veelal bezwaar tegen de openbaarheid van het register.<sup>4</sup> De toelichting bij het wetsvoorstel motiveert de openbaarheid met het belang van derden en de mogelijkheden voor pers en maatschappelijke orga-

---

<sup>4</sup> "UBO leidt tot inbreuk op privacy betrokkenen" NOB commentaar op de Implementatiewet UBO. 28 mei 2019. [www.nob.net/nob-commentaar-implementatiewet-registratie-uiteindelijk-belanghebbenden-van-vennootschappen-en](http://www.nob.net/nob-commentaar-implementatiewet-registratie-uiteindelijk-belanghebbenden-van-vennootschappen-en)

nisaties. Door de openbaarheid van het UBO-register kunnen derden beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met de bijbehorende trust of soortgelijke juridische constructie. Publieke toegang tot informatie over de UBO's maakt onderzoek door de pers of maatschappelijke organisaties beter mogelijk, en draagt bij aan het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel. Tot slot gaat van de openbare registratie ook een preventieve werking uit. Openbaarheid ontmoedigt natuurlijke personen om misbruik te maken van trusts of soortgelijke juridische constructies.

Het college heeft geen opmerkingen ten aanzien van de toelichting over nut en noodzaak van deze maatregelen.

## *2. Minder belastende alternatieven*

De registratieverplichting voor UBO's van trusts en vergelijkbare constructies volgt uit de wijziging van de 4<sup>e</sup> anti-witwasrichtlijn. De keuze voor openbaarheid van de registratie is een optie waar lidstaten zelf voor kunnen kiezen. Nederland maakt gebruik van deze optie. De toelichting bij het voorstel motiveert deze keuze met het argument dat als gevolg van die openbaarheid derden beter geïnformeerd kunnen besluiten of zij zaken willen doen met de bijbehorende trust of soortgelijke juridische constructie. Zo wordt het criminel moeilijker gemaakt zich achter juridische constructies te verschuilen om crimineel verkregen vermogen wit te wassen of terrorisme te financieren. Verder sluit deze keuze aan bij de opzet van het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten. Een andere opzet, zoals een niet-openbaar register, zou leiden tot een beoordeling bij elk verzoek tot toegang of de verzoeker in aanmerking komt voor die toegang. Openbaarheid is in die zin minder belastend. Het register dient ook toegankelijk te zijn voor een zeer grote groep waaronder de vele verschillende Wwft-instellingen. Daarmee is de lidstaatoptie van een openbaar UBO-register voor trusts minder belastend dan een niet-openbaar register.

Ook kiest het voorstel voor de lidstaatoptie dat de informatie in het UBO-register pas beschikbaar komt nádat de aanvrager is geregistreerd en een kostendekkende vergoeding heeft betaald. De toelichting motiveert deze keuze door er op te wijzen dat het hier gaat om concreet identificeerbare afnemers waarop het profijtbeginsel van toepassing is. De kosten zullen bestaan uit de administratieve kosten van het verstrekken van de gegevens, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register. Minder belastend zou zijn om geen vergoeding te vragen voor die inzage. Het wetsvoorstel motiveert de meer belastende keuze. Bovendien sluit deze keuze aan bij de bestaande praktijk van andere registers, zoals het handelsregister waarin onder meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is opgenomen.

Het college heeft geen opmerkingen ten aanzien van de afweging van minder belastende alternatieven.

### 3. Werkbaarheid

De invoering van een wettelijk kader voor de registratie van de UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies in een centraal register sluit zo veel mogelijk aan bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*.<sup>5</sup> Met deze implementatiewet was eerder al een centraal register van de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ingevoerd.

Het wetsvoorstel maakt gebruik van een lidstaatoptie om in bepaalde uitzonderlijke situaties afscherming van de openbare gegevens mogelijk te maken. Deze mogelijkheid sluit aan bij andere openbare registers met persoonsgegevens zoals het Kadaster en de Basisregistratie Personen (BRP). Daarmee wordt het voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies mogelijk om (een deel van) de informatie over hen af te schermen. De aard en omvang van het door een UBO gehouden economisch belang worden niet afgeschermd omdat deze informatie niet direct herleidbaar is tot een natuurlijke persoon.

Het college heeft geen opmerkingen ten aanzien van de werkbaarheid.

### 4. Gevolgen regeldruk

Over de gevolgen voor de regeldruk worden enkele schattingen gemaakt voor de verplichting om de UBO te onderzoeken en te registreren, het register te raadplegen, en eventueel geconstateerde verschillen terug te melden. Het totaal van de eenmalige en structurele kosten van die verplichtingen is echter niet in beeld gebracht.

#### **4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel kwantitatief uit te werken conform de Rijksbrede methodiek.**

#### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

#### **Indienen nadat met het adviespunt rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 35 179, nr 3