Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies

Besluit houdende regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter implementatie van artikel 31 van de gewijzigde vierde anti- witwasrichtlijn (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies)

Consultatieverslag
Ministerie van Financiën, november 2021

1. Inleiding

Dit document bevat een verslag op hoofdlijnen van de openbare Internetconsultatie van een ontwerp van het *Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Bedoeld ontwerpbesluit strekt – tezamen met de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* - tot implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende van trusts en soortgelijke juridische constructies. Deze verplichting vloeit voort uit de (gewijzigde) Europese vierde anti-witwasrichtlijn.[1] De consultatietermijn bedroeg zes weken; van 28 juni 2021 tot en met 9 augustus 2021. Er is reactie gevraagd op alle onderdelen van het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting; er zijn geen specifieke vragen voorgelegd. Naar aanleiding van de consultatie zijn in totaal acht reacties ontvangen, waarvan één niet-openbare reactie. De overige reacties zijn van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS), de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), Van Lanschot Kempen NL (VLK) en twee particulieren. Deze reacties komen in dit verslag aan de orde en zijn te raadplegen via Overheid.nl | Consultatie Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische (internetconsultatie.nl).

Het ministerie van Financiën is degenen die een reactie hebben gegeven op het geconsulteerde ontwerpbesluit erkentelijk voor hun bijdragen en zal daar in dit verslag op hoofdlijnen op ingaan. Daar dit verslag is opgesteld en openbaar gemaakt op een moment dat het wetgevingsproces nog niet is afgerond, kan hetgeen in dit verslag is opgenomen over de inhoud van het ontwerpbesluit afwijken van het uiteindelijk besluit.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten die in de consultatiereacties naar voren zijn gebracht.

2. Algemeen

In enkele reacties zijn opmerkingen gemaakt over zaken die in de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* (hierna: de Implementatiewet) geregeld zijn en/of inhoudelijk overeenkomen met consultatiereacties die destijds zijn ingediend bij de openbare consultatie van een consultatieversie van de Implementatiewet. Het betreft opmerkingen over de aanmerking

[1] 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).

van fondsen voor gemene rekening als soortgelijke juridische constructie, de toegang tot en afscherming van informatie die is opgenomen in het register alsmede de overgangstermijn. Voor deze zaken wordt dan ook verwezen naar het consultatieverslag[2] en de memorie van toelichting[3] bij de Implementatiewet; daarin is reeds uitgebreid ingegaan op deze onderwerpen.

3. Uiteindelijk belanghebbende

In artikel 3 van het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* worden categorieën van natuurlijke personen genoemd die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Artikel 11 van het geconsulteerde ontwerpbesluit beoogt hierin een wijziging aan te brengen waardoor enkel begunstigen met een belang van ten minste drie procent worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbenden van een trust of soortgelijke juridische constructie. Deze wijziging beoogt de verplichtingen uitvoerbaar te maken voor gevallen waarin een trust of soortgelijke juridische constructie buitengewoon veel begunstigden heeft met ieder een zeer klein belang in die trust of soortgelijke juridische constructie.

Diverse respondenten (NBA, NVB, DUFAS, NOB, VLK en een particulier) hebben aangegeven deze ondergrens van "ten minste drie procent" te laag te vinden; deze ondergrens zou volgens hen niet leiden tot de beoogde lastenverlichting, omdat het onder meer tot aanzienlijke nieuwe monitoringsverplichtingen leidt. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op beleggingsfondsen. De respondenten trekken een vergelijking met de registratieplicht die geldt met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, waarbij geldt dat personen met een economisch belang van minder dan vijfentwintig procent in een vennootschap of andere juridische entiteiten in beginsel niet geregistreerd worden in het betreffende register. In de consultatiereacties wordt gepleit voor aansluiting bij die ondergrens.

Allereerst is het goed om op te merken dat de ondergrens van "meer dan vijfentwintig procent" die wordt gehanteerd ten aanzien van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, direct voortvloeit uit artikel 3, zesde lid, onderdeel i, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Een dergelijke ondergrens is ten aanzien van de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies niet opgenomen in de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van de richtlijn geldt er dus voor uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies in het geheel geen ondergrens, zodat alle begunstigden geregistreerd dienen te worden. Ook begunstigden met een bijzonder klein economisch belang. Een goede vergelijking met de ondergrens die geldt ten aanzien van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is op dit punt dus niet te maken.

Daar uit de onder meer bedoelde consultatiereacties volgt dat de beoogde lastenverlichting in geval van beleggingsfondsen niet bereikt wordt met een ondergrens van ten minste drie procent, zal deze meer algemene ondergrens vervangen worden door een specifieke mogelijkheid om i.p.v. de individuele begunstigden de groep van begunstigden op te geven. Dit geldt voor beleggingsfondsen in de vorm van een fonds voor gemene rekening die (a) minimaal honderdvijftig deelnemers hebben, (b) worden beheerd door een beheerder met een vergunning op grond van artikel 2:65 of 2:69b van de *Wet op het financieel toezicht* (Wft), en (c) onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of De Nederlandsche Bank (DNB) staan. In deze gevallen kan bij registratie van de begunstigden worden volstaan

[2] Overheid.nl | Consultatie Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, berichten (internetconsultatie.nl)
[3] *Kamerstukken II*, 2020/21, 35819, 2.

met een omschrijving van de groep in wier belang het fonds voor gemene rekening hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is. Bijvoorbeeld: "deelnemers beleggingsfonds". Het gaat hier om gevallen waarin de soortgelijke juridische constructie (het fonds voor gemene rekening) en de beheerder daarvan onder toezicht staan, de beheerder op grond van artikel 1a, derde lid, van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (Wwft) onder de Wwft valt (en derhalve o.a. cliëntenonderzoek dient te verrichten en ongebruikelijke transacties dient te melden), het economisch belang van de deelnemers relatief klein is en veelal op dagelijkse basis wisselt. Dat laatste geldt in het bijzonder voor beleggingsfondsen die beursgenoteerd zijn, waarbij ook de deelnemers zelf op dagelijkse basis kunnen wisselen. Het registeren van individuele begunstigden met bijbehorende economische belangen lijkt in deze gevallen onredelijk zwaar belastend terwijl deze fondsen en hun beheerders reeds onder toezicht vallen. Daarom wordt deze wijze van registratie proportioneel geacht en zijn er voldoende overige waarborgen om voorkomen dat deze constructies worden gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering. De overige verplichtingen gelden onverkort.

In lijn met het bovenstaande verandert de klasse uit artikel 3, onderdeel a, van het ontwerpbesluit zodanig dat deze luidt: 0 tot en met 25 procent.

Artikel 11 van het ontwerpbesluit voorziet naast het bovenstaande ook in de aanpassing van artikel 3, eerste lid, onderdeel e, aanhef, van het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* zodat daaruit duidelijk volgt dat een uiteindelijk belanghebbende van een trust of soortgelijke juridische constructie altijd een natuurlijke persoon is. In dat verband wordt in artikel 3, zevende lid, *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* duidelijk gemaakt hoe de uiteindelijk belanghebbende dient te worden vastgesteld indien een juridische entiteit is aangewezen als een uiteindelijk belanghebbende. De NOB heeft een tweetal suggesties gedaan om artikel 11 van het ontwerpbesluit aan te passen. Deze suggesties worden niet overgenomen omdat uit artikel 11 voldoende duidelijk volgt dat een uiteindelijk belanghebbende een natuurlijke persoon dient te zijn. Daarnaast is met artikel 11 niet beoogd artikel 3, zevende lid, *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* zodanig te wijzigen dat dit artikellid enkel ziet op rechtspersonen; nu het niet uitgesloten is dat bijvoorbeeld een personenvennootschap in een trustakte wordt aangewezen als trustee dienen ook andere juridische entiteiten te worden meegenomen in artikel 3, zevende lid, *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018*.

4. Trusts en soortgelijke juridische constructies

Behalve over het uiteindelijk belanghebbende-begrip, is in de consultatiereacties ook gevraagd naar verduidelijking over de begrippen "trust" en "soortgelijke juridische constructie". Allereerst geven de NBA en de NVB aan dat het niet duidelijk is wat de definitie van die begrippen is en welke typen daaronder vallen. In het besluit wordt onder het begrip "trust" en het begrip "soortgelijke juridische constructie" hetzelfde verstaan als in de Implementatiewet. Dit volgt uit artikel 1, aanhef en artikel 2, derde lid, van de Implementatiewet, waarin is bepaald dat de definities van deze begrippen niet alleen gelden voor de Implementatie maar ook voor de daarop berustende bepalingen. Gezien het voorgaande geldt dan ook dat de typen trusts die onder het besluit vallen, die trusts zijn die onder het *Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts* vallen.[4] Zie ook paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting bij de Implementatiewet. Ten aanzien van de vraag welke typen soortgelijke juridische constructies onder het ontwerpbesluit vallen, geldt dat daaronder – net als onder de Implementatiewet – alle juridische constructies vallen die onder artikel 3, derde lid, van de Implementatiewet

[4] *Trb*. 1985, 141.

vallen. Zoals in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet is aangegeven, vallen hieronder in ieder geval fondsen voor gemene rekening.[5]

Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de Implementatiewet dient het type trust of soortgelijke juridische constructie te worden geregistreerd. In die wet is geen grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de typen trusts of soortgelijke juridische constructies. Een dergelijke nadere uitwerking lijkt ook niet wenselijk nu trusts en soortgelijke juridische constructies zijn gebaseerd op contractsvrijheid en mede daarom een grote diversiteit kennen.

Tenslotte vraagt DUFAS in haar consultatiereactie of artikel 2 van het ontwerpbesluit – aangaande de te registreren doelen – alleen geldt voor trusts of ook voor soortgelijke juridische constructies. In lijn met de gelijkstelling van soortgelijke juridische constructies met trusts in artikel 2, eerste lid, van de Implementatiewet, geldt hetgeen in artikel 2 van het ontwerpbesluit is bepaald voor zowel trusts als soortgelijke juridische constructies.

5. Aard van het economisch belang

Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel f, van de Implementatiewet dienen de aard en de omvang van het economische belang van een uiteindelijk belanghebbenden te worden geregistreerd. Met "de aard van het economische belang" wordt gedoeld op informatie waaruit blijkt waarom de betreffende persoon een uiteindelijk belanghebbende is van een trust of soortgelijke juridische constructie. Voor een deel van de uiteindelijk belanghebbenden zal deze aard gelegen zijn het feit dat zij optreden als trustee, oprichter of protector. De aard van het economisch belang van uiteindelijk belanghebbenden die begunstigden zijn of anderszins uiteindelijke zeggenschap uitoefenen over de trust of soortgelijke juridische constructie, kan erg verschillend zijn. Om die reden – die verband houdt met de eerder bedoelde verscheidenheid tussen juridische constructie – is in het ontwerpbesluit geen verdere uitwerking van de mogelijke aarden van economisch belang opgenomen. De NVB merkt in haar consultatiereactie dus terecht op dat het ontwerpbesluit een verdere uitwerking van de mogelijke aarden van economisch belang ontbeert. Dat houdt dus verband met het voorgaande en wordt bovendien ondervangen door de verplichte registratie van afschriften van documenten waaruit de aard en omvang van iemands economisch belang blijken (zie artikel 5, vierde lid, onderdeel b, van de Implementatiewet en artikel 4 van het ontwerpbesluit).

6. Doelen

Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel, e van de Implementatiewet dient het doel of de doelen waarvoor een trust of soortgelijke juridische constructie tot stand is gebracht, te worden geregistreerd. In artikel 2 van het ontwerpbesluit is een aantal doelen opgesomd. Omdat trusts en soortgelijke juridische constructies voor verschillende doelen tot stand kunnen zijn gebracht, biedt onderdeel j van artikel 2 de ruimte voor eventuele andere doelen dan opgesomd in onderdelen a tot en met i. Uit de consultatiereacties volgt dat deze restcategorie tot enige onduidelijkheid leidt. Daarom is in het ontwerpbesluit verduidelijkt dat deze bij de registratie van het doel op de doelen meerdere doelen opgegeven kunnen worden. Wanneer een trust of soortgelijke juridische constructie niet alleen voor één of meerdere van de in artikel 2, onderdelen a tot en met i genoemde categorieën doelen tot stand is gebracht, maar daarnaast ook voor één of meerdere andere doelen, dan dient onderdeel j te worden opgegeven naast de andere onderdelen van artikel 2 die op de

[5] *Kamerstukken II*, 2020/21, 35819, 3, p. 11 en 12.

betreffende trust of soortgelijke juridische constructie van toepassing zijn. Voor het overige doet onderdeel j van artikel 2 dienst als een restcategorie; er zal altijd eerst bezien moeten worden of één of meerdere van de in artikel 2, onderdelen a tot en met i genoemde categorieën van toepassing is. Enkel in het uitzonderlijke geval dat een trust of soortgelijke juridische constructie voor geen van de in artikel 2, onderdelen a tot en met i genoemde categorieën doelen tot stand is gebracht, kan worden volstaan met de enkele registratie van onderdeel j.

7. Documenten

Op grond van artikel 5, vierde lid, onderdeel b, van de Implementatiewet jo. artikel 4 van het ontwerpbesluit dienen afschriften van bepaalde categorieën documenten te worden geregisseerd voor zover daaruit de aard en omvang van het economisch belang van de betrokken uiteindelijk belanghebbende blijken. DUFAS vraagt in haar consultatiereactie of alle relevante documenten geregistreerd moeten worden ten aanzien van soortgelijke juridische constructies, in het bijzonder fondsen voor gemene rekening, of dat volstaan kan worden met het afschrift van één document. Zij merkt in dat kader op dat de omvang van het economisch belang in het geval van een fonds voor gemene rekening blijkt uit het participantenregister van het betreffende fonds maar het buitenproportioneel te vinden om dergelijke gevoelige informatie te uploaden in het register. Ten aanzien van de eerste opmerking geldt dat het aantal afschriften niet van belang is; belangrijk is dat uit het afschrift of de afschriften die geregistreerd worden afdoende blijkt wat de aard en omvang van het economisch belang van de betrokken uiteindelijk belanghebbende is. Wat betreft de mogelijk gevoelige aard van dergelijke informatie geldt dat de afschriften die geregistreerd worden op grond van artikel 7, tweede lid, van de Implementatiewet enkel toegankelijk zijn voor bevoegde autoriteiten en de Financial Intelligence Unit (FIU).

8. Vervolgtraject

Het (aangepaste) ontwerpbesluit is inmiddels aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het ontwerpbesluit (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden vastgesteld. Voor de planning kunt u kijken op Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies | Overheid.nl | Wetgevingskalender.