

Vergaderjaar 2019–2020

35 179

Wijziging van de Handelsregisterwet 2007, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enkele andere wetten in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten)

H

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 14 mei 2020

De memorie van antwoord en de voorlichting door de Raad van State over het wetsvoorstel hebben de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.²

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Ter voorbereiding van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met interesse kennis genomen van de memorie van antwoord en de brief van de vicepresident van de Raad van State. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie danken de regering voor de antwoorden op hun eerdere vragen. De antwoorden leiden tot een aantal vervolgvragen.

¹ Samenstelling: Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), (voorzitter), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL), (ondervoorzitter), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmøller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD) en Van der Voort (D66).

² *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C; Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G.*

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennis genomen van de extra voorlichting van de Raad van State op het voorliggende voorstel 35 179. Deze leden hebben nog een aantal vragen aan de regering, met name gericht op de positie van de kerkgenootschappen.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Graag ontvangen de leden van de **CDA**-fractie een uitgebreide reactie van de regering op de brief van de vicepresident van de Raad van State naar aanleiding van het verzoek van de Eerste Kamer om nadere voorlichting over de positie van kerkgenootschappen. In het bijzonder vragen zij de regering daarbij in te gaan op de reikwijdte van artikel 30, lid 9 van de richtlijn ten aanzien van kerkgenootschappen en hun bestuurders.³ Op grond van dit artikel 30, lid 9 kan er een afschermingsmogelijkheid van persoonsgegevens worden geboden voor uitzonderlijke situaties, indien de toegang tot die gegevens de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico. Volgens de Raad kan de bekendmaking van de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging van een persoon worden afgeleid uit het bestuurslidmaatschap van een kerkgenootschap, met als gevolg dat deze omstandigheid een rol kan spelen bij de beoordeling of er in een individueel geval aanleiding is om gebruik te maken van de afschermingsmogelijkheid. «Deze bestuurders kunnen immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage worden blootgesteld», aldus de Raad.»⁴ Het zwaarwegende algemeen belang van witwassen en terrorismefinanciering moet dan in het concrete geval wijken voor het fundamentele belang van de uiteindelijk begunstigde dat zijn persoonsgegevens niet voor het publiek toegankelijk zijn». De door de regering tot dusverre gekozen invulling van artikel 30, lid 9 leidt ertoe dat alleen als sprake is van vermelding op een lijst van politiebescherming (centrale lijst, decentrale lijsten) van de afschermingsmogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Dat zou betekenen dat alleen de afschermingsverzoeken van de bestuurders van kerkgenootschappen die al op zo'n lijst staan door de Kamer van Koophandel (KvK) worden gehonoreerd. Andere afschermingsgronden zijn minderjarigheid en handelingsonbekwaamheid. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie dient deze afschermingsmogelijkheid van artikel 30, lid 9 ook van toepassing te worden verklaard als bestuurders van kerkgenootschappen niet op dergelijke politiebeschermingslijsten staan. Is de regering daartoe bereid?

De regering geeft aan dat de Europese richtlijn waarop de verplichte uiteindelijk begunstigde of belanghebbende (UBO)-registratie is gestoeld, geen juridische entiteiten uitsluit van deze verplichting, zodat alle verenigingen en stichtingen, al dan niet van religieuze aard, hun UBO's moeten registreren. Dit is echter geen belemmering geweest voor diverse lidstaten, met inbegrip van Nederland, om bepaalde juridische entiteiten wel uit te zonderen van de verplichte UBO-registratie. Zo laat het PwC-onderzoek naar de implementatie van de UBO-registratie zien dat 10 van de onderzochte 17 EU/EER-landen een dergelijke uitzondering hebben opgenomen voor onder meer overheidsinstellingen, internationale organisaties met een openbaar karakter en verenigingen van eigenaren.⁵ Ook Nederland kent een uitzondering van de UBO-registratie voor publiekrechtelijke rechtspersonen, verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven, vereniging voor

³ Richtlijn (EU) 2018/843.

⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, G, p. 3

⁵ PwC, Het UBO-register: overzicht van de implementatiestatus van het UBO-register in 17 EU/EER-landen update 2019, december 2019.

eigenaren en overige privaatrechtelijke rechtspersonen (enkele typen historische rechtspersonen, zoals hofjes, boermarken, fundaties en gilden). Religieuze entiteiten worden in Finland en Malta uitgezonderd van de UBO-registratie. Hoe verhouden deze uitzonderingen zich volgens de regering tot de richtlijn?

Op welke wijzen is tot dusverre in de lidstaten die deze richtlijn al hebben geïmplementeerd invulling gegeven aan de mogelijkheden om persoonlijke gegevens af te schermen (voor iedereen, voor bepaalde categorieën, beperkte toegang tot bepaalde gegevens)?

Het blijft vreemd dat in één en dezelfde Nederlandse wet enerzijds de namen van bestuurders van een kerkgenootschap niet geregistreerd mogen worden en anderzijds weer wel geregistreerd moeten worden als pseudo-UBO's. De regering kondigt in de memorie van antwoord aan dat het amendement-Van der Linde een «wetstechnische wijziging» nodig maakt die bij een eerst geschikt wetsvoorstel meegenomen wordt. Welke wetstechnische wijziging heeft de regering voor ogen?

Volgens de regering is het aannemelijk dat bij een deel van de kerkgenootschappen afhankelijk van de specifieke situatie niet het statutair bestuur kwalificeert als pseudo-UBO. Dat zou betekenen dat die kerkgenootschappen een eigendoms- of zeggenschaps-UBO hebben. Aan welke situaties denkt de regering?

Als een kerkgenootschap een Algemeen nut beogende instellingen (Anbi) is (wat veelal het geval is), dan is persoonlijke beschikkingsmacht van een natuurlijke persoon over het vermogen van de Anbi uitgesloten. In dat geval is er geen sprake van een echte UBO, zodat het voltallige bestuur van het kerkgenootschap als pseudo-UBO moet worden geregistreerd. Is de regering het ermee eens dat als een kerkgenootschap een Anbi is, in dat geval de bestuurders als pseudo-UBO's moeten worden geregistreerd? Zo nee, in welke situaties komt het dan niet aan op de pseudo-UBO?

De regering verwijst voor de nationale toetsing van de openbare vorm van de UBO-registratie naar artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en naar punt 14 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) over de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB).⁶ Hierin ontbreekt echter een subsidiariteitstoets van de openbare vorm. Op grond van deze toets moet de wetgever kiezen voor het middel dat voor de grondrechtdrager het minst ingrijpend is om het beoogde doel (het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering) te bereiken. Zou dit doel ook niet bereikt worden met een niet-openbaar register, dat toegankelijk is voor bevoegde autoriteiten, meldingsplichtige entiteiten en iedereen met een legitiem belang?

Artikel 9, lid 1 van de AVG verbiedt in beginsel registratie van bijzondere gegevens, zoals geloofsovertuiging. Afwijking hiervan is onder andere mogelijk als verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de (a) evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, (b) de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en (c) passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.⁷ Hoe gaat de regering de waarborgen a, b en c invullen?

⁶ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, C, p. 4 – 7.

⁷ Verordening (EU) 2016/679, lid 2, g.

De regering geeft aan dat de zetel van een rechtspersoon op basis van voorgesteld artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007 leidend is voor de UBO-registratie.⁸ In dit artikel wordt inderdaad verwezen naar artikel 5 en 6, lid 1 van het Handelsregisterwet 2007, waar is bepaald welke entiteiten zich moeten inschrijven in het Handelsregister. Dat gaat echter voorbij aan de extra kwalificatie die voorgesteld artikel 15a verbindt aan het type vennootschap waar de UBO-registratieverplichting voor komt te gelden, te weten «vennootschappen of andere juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme» (Wwft). In het antwoord van de regering ontbreekt de link naar artikel 10a, lid 2 Wwft; dat artikel geeft duidelijk aan dat het moet gaan om «een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit». In de memorie van toelichting is ook duidelijk aangegeven dat buitenlandse entiteiten geen UBO-registratieplicht krijgen in Nederland: «Buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hoeven evenmin UBO-informatie in Nederland te registreren. Op grond van de richtlijn ziet de registratieverplichting immers op in Nederland opgerichte vennootschappen of andere juridische entiteiten»⁹. Verderop in de memorie van toelichting wordt dit naar aanleiding van een reactie op de internetconsultatie nog uitgebreider toegelicht: «Voor buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland zal geen plicht tot het registreren van de UBO's gaan gelden»¹⁰. Eén reactie wijst er in dit verband op dat de Wet formeel buitenlandse vennootschappen (Wfbv) in het kader van de UBO-wetgeving relevant is. De Wfbv verplicht er immers toe dat vennootschappen die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) zijn opgericht de gegevens van de enig aandeelhouder moeten opgeven. Aan deze verplichting uit de Wfbv wordt voldaan nu ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon en een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hebben, geregistreerd moeten zijn in het handelsregister (artikel 5, onderdeel d, van de Handelsregisterwet 2007). Er bestaat echter geen verplichting om deze ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland te laten vallen onder de registratieplicht voor het Nederlandse register met UBO-informatie.»¹¹ Blijkt hieruit niet dat het wel degelijk moet gaan om in Nederland opgerichte entiteiten, met als gevolg dat naar buitenlands recht opgerichte rechtspersonen niet UBO-registratieplichtig zijn? Indien dit niet zo is, dan vernemen deze leden graag hoe de kwalificatie van vennootschappen als bedoeld in artikel 10a, lid 2 van de Wwft moet worden geïnterpreteerd.

De regering geeft met een welkome toelichting in de memorie van antwoord duidelijkheid over wie als UBO kwalificeert in een aantal situaties. Er resteren thans nog voor een aantal situaties vragen over het moment waarop iemand als UBO kwalificeert. Voor de vaststelling of iemand ten aanzien van een stichting als UBO kwalificeert, moet worden vastgesteld of diegene in enig jaar meer dan 25% ontvangt van het «voor uitkering vatbare bedrag». In de memorie van antwoord is aangegeven dat een rechtspersoon pas aan het eind van een boekjaar weet welk bedrag voor uitkering vatbaar is. «Zo zal de winst of de reserves van de rechtspersoon blijken uit de jaarstukken van het voorafgaande jaar. Uit de jaarstukken kan worden opgemaakt welk bedrag voor uitkering vatbaar is en aan de hand van dat bedrag kan worden bepaald of de uitkering al dan niet kwalificeert als meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare

⁸ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, C, p. 15.

⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 179, nr. 3, p. 12.

¹⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 179, nr. 3, p. 10–13.

¹¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 179, nr. 3, p. 36.

deel van het vermogen.»¹² Dat zou betekenen dat pas na afloop van het (boek)jaar en het opstellen van de jaarstukken kan worden vastgesteld of iemand als UBO kwalificeert. Stel dat het om het (boek)jaar 2020 gaat, dan kan op zijn vroegst in 2021 worden vastgesteld of iemand die een uitkering heeft ontvangen van de stichting als UBO kwalificeerde. Geldt die kwalificatie dan voor 2020 of voor 2021?

Ditzelfde geldt voor de vaststelling of een aandeelhouder met cumulatief preferente aandelen als UBO kwalificeert. Pas na afloop van het (boek)jaar en het opstellen van de jaarstukken, wordt duidelijk of diegene daadwerkelijk meer dan 25% van het «voor uitkering vatbare bedrag» heeft ontvangen. Als de jaarstukken van 2020 in januari 2022 worden afgerond, dan zou pas in 2022 duidelijk zijn of iemand ter zake van 2020 als UBO kwalificeerde. Het is niet ondenkbaar dat diegene de cumulatief preferente aandelen tegen die tijd heeft verkocht en geen aandeelhouder meer is. Kwalificeert diegene dan toch op dat moment als UBO en moet diegene dan als UBO worden ingeschreven?

Wat is de invloed van het huwelijksgoederenregime op de bepaling van de UBO? Is de in algehele gemeenschap van goederen gehuwde partner van een enig aandeelhouder (ook) UBO? Hierbij wijzen wij op het arrest van de Hoge Raad van 3 februari 2017.¹³ De Hoge Raad heeft daarin het volgende geoordeeld:

«Uit de zojuist aangehaalde T.M. blijkt dat de uitzondering die daarin is gemaakt voor een tussen de echtgenoten bestaande gemeenschap van goederen, betrekking heeft op een (beperkte) huwelijksgemeenschap. Deze gemeenschap kent een eigen regeling (art. 1:93 e.v. BW; zie ook art. 3:189 lid 1 BW). Onderdeel van die regeling is dat echtgenoten van de aanvang van het huwelijk af ieder zijn gerechtigd tot de goederen die tot die gemeenschap behoren en daarin gedurende het huwelijk dus geen aandelen hebben (vgl. art. 1:94 lid 1 BW en art. 1:100 BW) (...)»

Volgens informatie verkregen van de KvK zou het huwelijksregime bij een enig aandeelhouder niet worden meegenomen in het Handelsregister. Kan de regering één en ander bevestigen?

Wat is de invloed van de wettelijke vergoedingsvorderingen in artikel 1, lid 87 van het Burgerlijk Wetboek op de bepaling van de UBO? Stel een man koopt 100% van de aandelen in een BV met een financiering van zijn vrouw met «meerwaardebeding». Feitelijk is de vrouw 100% economisch eigenaar, althans haar vordering is gelijk aan de waarde van de aandelen. Wie is dan de UBO?

Wat dient er bij het melden van een «discrepantie» te worden gemeld?¹⁴ Dienen er in dat kader ook (bewijs)documenten van de discrepantie te worden geregistreerd of vraagt de onderzoekende instantie nadere informatie bij de UBO zélf op en is het registreren van een discrepantie voldoende?

Een 100%-dochter van een gereguleerde beursgenoteerde topholding (beursgenoteerde ondernemingen binnen de EU of in een staat buiten de EU, voor zover die ondernemingen in die staat aan EU-gelijkwaardige openbaarmakingseisen zijn onderworpen) is vrijgesteld

¹² *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, C, p. 17.

¹³ ECLI:NL:HR:2017:156; Zie tevens het artikel van Prof. mr. A.J.M. Nuytinck in A.J.M. Nuytinck, «Breukdelensie of gezamendehandse visie?» in: *WPNR* 17 juni 2017/715.

¹⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, C, p. 3.

van het registreren van een UBO. Moet er dan wel of geen pseudo-UBO (van de betreffende cliënt – de dochtermaatschappij) worden geregistreerd?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De Raad van State merkt op dat de Europese wetgever een belangenafweging heeft gemaakt en dat de richtlijn regels bevat ter bescherming van de privacy en veiligheid, waardoor er geen ruimte meer is voor de nationale wetgever om ter zake nog een zelfstandige beoordeling over de verhouding tot de AVG te maken.¹⁵ Desondanks zijn er verschillende privacy-bevorderende maatregelen aan het wetsvoorstel toegevoegd.¹⁶ De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen wat de rechtmatigheid is van deze toevoegingen. Is het mogelijk dat de rechter of het Hof van Justitie in een eventuele rechtszaak deze toevoegingen als onrechtmatig aanmerkt? Is het wetsvoorstel nog wel in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn?

In de memorie van antwoord schrijft de regering dat ontduiking van het UBO-register door een belang nemen van kleiner dan 25% lastig is, omdat belanghebbenden ook op andere manieren als UBO kunnen worden aangemerkt.¹⁷ In de praktijk zijn bedrijven en hun juristen vernuftig in het verzinnen van constructies om de wet te ontwijken. Hoe wordt voorkomen dat deze constructies worden opgetuigd en UBO's buiten beeld blijven? Is het mogelijk dat families of andere groepen door aandelen gelijk te verdelen buiten de definitie van een UBO vallen? Is het mogelijk dat mensen een stand-in inzetten als UBO om zo zelf buiten beeld te blijven?

De regering schrijft dat de Europese Commissie werkt aan de technische eisen van de koppeling van de UBO-registers. Hiervoor is een werkgroep gestart om de eisen en voorwaarden uit te werken. Uitgangspunt is dat aangesloten wordt bij de wijze van de koppeling van de handelsregisters van de verschillende lidstaten.¹⁸ Kunnen burgers ook in het UBO-register van andere lidstaten kijken? Kunnen opsporingsinstanties in het UBO-register van andere lidstaten kijken? In hoeverre zijn de toegangseisen tot het UBO-register gelijk in alle landen? Is de inzichtelijke informatie tussen lidstaten gelijk? Zo nee, op welke manier verschilt dit? Kan het zijn dat andere lidstaten veel minder gegevens over UBO's verschaffen?

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat de maximale bestuurlijke boete voor het overtreden van de UBO-regels is vastgesteld op € 21.750.¹⁹ Waarom is voor dit bedrag gekozen? Waarom is niet gekozen voor een percentage van de omzet van een bedrijf? Ziet de regering het als een mogelijkheid dat personen of groepen die buiten het zicht van het publiek willen blijven deze boete voor lief nemen?

Op welke manier wordt de doelmatigheid van de wet in de gaten gehouden? Is er een monitor- en evaluatiebepaling in de wet opgenomen? Gaat de regering onderzoek doen naar de mate waarin UBO's buiten beeld van het register blijven?

¹⁵ *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G, p 7.*

¹⁶ *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G, p 6.*

¹⁷ *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p 20.*

¹⁸ *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p 22.*

¹⁹ *Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 23.*

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat het burgerservice-nummer en het woonadres van uiteindelijk belanghebbenden beschermd zullen worden. Kan worden aangegeven hoe dit concreet in zijn werk zal gaan? Hoe wordt hierover gecommuniceerd met de bestuurders van kerkgenootschappen? Hoe wordt hun privacy geborgd? Het argument van de regering is dat het hier gevoelige informatie betreft. Waarom geldt dit laatste niet of minder voor de andere (aanvullende) persoonsgegevens? Hoe valt hier de afweging uit tussen privacy en openbaarheid? Hoe wordt de toegankelijkheid van het UBO-register ingeregeld op basis van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)? De memorie van antwoord spreekt van een mogelijk «separaat wetgevingstraject» rond de toegang van de gegevens.²⁰ Kan de regering dit punt verhelderen en de stand van zaken weergeven?

De regering verwacht geen handhavingsfricties bij de belastingdienst bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. Kan geargumenteed worden waarom dit bij dit dossier niet het geval zijn?

Tot slot vragen de leden om een nadere weging van de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Heeft de regering aanwijzingen dat in de afgelopen jaren bestuurders van kerkgenootschappen economische delicten hebben gepleegd, waaronder witwassen, in de zin van voorliggend wetsvoorstel en zo ja, wat is de omvang en frequentie daarvan?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de voorlichting door de Raad van State inzake de registratieplicht van natuurlijke personen (bestuurders) bij kerkgenootschappen die volgt uit de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn.²¹ Zoals bekend, is de uitzondering voor kerkgenootschappen om aan de registratieplicht voor uiteindelijk belanghebbenden te voldoen uit het wetsvoorstel geschrapt na amendering in de Tweede Kamer. De vraag van de Eerste Kamer bij de adviesaanvraag was hoe deze registratieplicht voor bestuurders van kerkgenootschappen zich verhoudt tot de AVG en andere regelingen waaronder de ANBI-regeling en de Handelsregisterwet. Zowel in de AVG als in de beide andere regelingen is de privacy van religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van bestuurders aan de orde. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn de Raad van State zeer erkentelijk voor het snelle en degelijke advies.

Bestudering van de voorlichting brengt de leden tot de volgende vragen. De leden verzoeken de regering om een zo gedetailleerd mogelijke appreciatie van het advies van de Raad. Deelt zij de analyse die in het advies is verwoord en deelt zij de conclusies? Centraal in het advies staat het argument dat het verschil in benadering van het UBO-register enerzijds en de genoemde andere regelingen anderzijds, veroorzaakt wordt door het feit dat het register voortvloeit uit Unierechtelijk bindende regelgeving. Betekent dat, zo vragen de leden, dat daarmee de ruimte voor een eigen nationale weging van privacy van gevoelige persoonsgegevens en de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding volledig afwezig is? Of ziet de regering, analoog aan andere wetgeving waar deze spanningsverhouding, bijvoorbeeld binnen de AMvB, zich voordoet, mogelijkheden voor eigen accenten? Dit laatste uiteraard binnen de doelstelling en het kader van de Europese richtlijn: het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering.²²

Het advies van de Raad van State laat zien dat de vrije nationale beleidsruimte beperkt is. De Raad stelt dat artikel 30, negende lid, van de richtlijn

²⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 21.

²¹ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, G.

²² Richtlijn (EU) 2018/843.

nationaal recht de mogelijkheid biedt tot het afschermen van de UBO-gegevens in een aantal gevallen. Het gaat dan o.a. om blootstelling aan onevenredige risico's. Kerkgenootschappen, en zeker Joodse kerkgenootschappen, zijn beducht voor deze risico's. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen deze angst. De brief van 2 maart jl. van 31 kerkgenootschappen die aangesloten zijn bij het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)²³, beklemtoont deze zorgen. Biedt deze bepaling, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, nationale beleidsruimte om kerkgenootschappen soelaas te bieden om vanwege privacy- en veiligheidsoverwegingen geen gegevens van hun bestuurders te registreren? Kan de regering aangeven welke afschermingsscenario's hierbij denkbaar zijn? De leden stellen een grondige beantwoording op prijs. Deze kwesties hangen samen met de onderliggende vraag naar proportionaliteit. De overweging in de Tweede Kamer bij het aangenomen amendement was een registratie op het hoogste aggregatieniveau van het kerkgenootschap. Deze lijn past binnen het staande wetgevend kader van de Handelsregisterwet en fiscale wetgeving. In de beantwoording van de vragen in de memorie van antwoord van 17 februari 2020 dient zich een veel verdergaand effect aan: «als geen natuurlijk persoon op basis van eigendomsbelang, stemrechten of feitelijke zeggenschap kwalificeert als UBO, moeten alle bestuurders aangewezen en geregistreerd worden».²⁴ De ChristenUnie-fractie wil de regering vragen op deze overweging te reflecteren. Hoe ligt dat voor kerkgenootschappen die deel uit maken van een meer omvattende, gelaagde en hiërarchische structuur? Wie is hier de ultieme bestuurder?

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Een belangrijke vraag van de leden van de **SGP**-fractie is hoe de regering bij de kerkgenootschappen wil komen tot aanwijzing van statutaire bestuurders die zich zouden moeten registreren. In de verschillende kerkgenootschappen is geen eenduidige lijn van statutaire bestuurders te herkennen. Hoe ziet de regering dit in het licht van de verschillende rechtsvormen die bij de kerken worden gehanteerd? Wat betekent dit voor gevestigde kerken met een duidelijke hiërarchische structuur? Wat betekent dit voor kerkgenootschappen waar weliswaar een onderling band is, maar waarbij uiteindelijk elke plaatselijke gemeente autonoom is? Hoe krijgt deze registratie zijn beslag in kerken in oprichting, of op zichzelf staande kerkgemeenschappen?

De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van de gewijzigde wetgeving, met name als het gaat om het vervallen van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen, een extra voorlichting gevraagd van de Raad van State. De regering had immers niet voor niets een uitzonderingsbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Hoe oordeelt de regering over haar eigen positie bij dit wetsvoorstel, waar in eerste instantie een uitzondering voor de kerken was gemaakt, juist op grondwettelijke gronden? Is de mening van de regering bijgesteld als gevolg van het amendement Van der Linden, dat heeft geleid tot het intrekken van de uitzondering voor de kerken? En hoe is een en ander te rijmen met Boek 2, Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek? Wat is de appreciatie van de regering op de extra voorlichting, zoals gegeven door de Raad van State?

De Raad van State constateert dat de bekendmaking van de persoonsgegevens van een bestuurder van een kerkgenootschap ertoe leidt dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen van de desbetref-

²³ Brief van het Interkerkelijk contact in overheidszaken aan de commissie Financiën van de Eerste Kamer der Staten Generaal van 2 maart 2020, ter inzage gelegd onder griffinummer 166070.10.

²⁴ *Kamerstukken I 2019/20*, 35 179, C, p. 18.

fende persoon kunnen worden afgeleid uit diens bestuurslidmaatschap. Volgens de Raad van State kan deze omstandigheid een rol spelen bij de beoordeling of er in een individueel geval aanleiding is om gebruik te maken van de afschermingsmogelijkheid. Deze bestuurders kunnen immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage worden blootgesteld. Wat betekent deze waarschuwing van de Raad van State voor de proportionaliteit van wetgeving nu de kerkgenootschappen niet meer uitgezonderd zijn?

De regering wil met deze wetgeving terrorisme en witwassen bestrijden, maar door het inschrijven van statutaire bestuurders, waarbij op dit moment geen duidelijkheid is over welke bestuurders dat dan allemaal zouden moeten zijn, komen gegevens beschikbaar (weliswaar na betaling en identificatie) van personen die in verband met hun godsdienstige overtuiging vatbaar zijn voor terroristische aanslagen. Met name in de Joodse gemeenschap zijn veel voorbeelden bekend van antisemitische uitingen en bedreigingen. Hoe gaat de regering zorgen voor extra rechtsbescherming van personen die zich moeten laten inschrijven, maar die daardoor vervolgens een extra risico lopen? Wat is het oordeel van de regering over de uiterst dunne bescherming van gegevens, waar een digitaal openbaar register, door iedereen ter wereld te raadplegen is, alleen afgeschermd doordat van raadplegers van de gegevens over UBO's registratie, identificatie en een kostenvergoeding wordt gevraagd? Hoe oordeelt de regering over proportionaliteit van de inschrijving van zoveel statutaire bestuurders?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering om de beantwoording binnen vier weken aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Frentrop

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren