

Vergaderjaar 2018–2019

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 februari 2019 en het nader rapport d.d. 29 maart 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2018, nr. 2018002382, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 februari 2019, nr. W06.18.0390/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies is tevens hieronder opgenomen, voorzien van een reactie.

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2018, no. 2018002382, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel regelt een deel van de implementatie van Richtlijn 2018/843 (hierna: de richtlijn).² Het wetsvoorstel omvat het deel van de richtlijn dat verplicht tot het inrichten van een register van uiteindelijk belanghebbenden (Ultimate Beneficiary Owner, UBO) van vennootschappen en soortgelijke rechtspersonen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de reikwijdte van het voorgestelde UBO-register. Zij adviseert in verband daarmee de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Inleiding

De richtlijn wijzigt de vierde antiwitwasrichtlijn, welke ziet op het bestrijden van financieel economische delicten: witwassen en terrorismefinanciering (hierna: de vierde antiwitwasrichtlijn).³

Het wetsvoorstel implementeert het deel van de richtlijn dat verplicht tot het inrichten van een register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en soortgelijke rechtspersonen. Het wetsvoorstel regelt het register in de Handelsregisterwet 2007 (HRW), in die zin dat de Kamer van Koophandel (KvK) het register beheert. Vennootschappen dienen op grond van de richtlijn zelf te beschikken over voldoende toereikende informatie over hun UBO's en deze te melden bij de KvK. Instellingen die op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme verplicht zijn cliëntenonderzoek te verrichten (Wwft-instellingen) zijn verplicht om fouten in het register te constateren en aan de KvK te melden (terugmeldplicht).

De richtlijn voorziet ook in de verplichting tot het inrichten van een register van uiteindelijk belanghebbenden van «trusts en andere soorten juridische constructies». Het wetsvoorstel voorziet niet in de implementatie van dit onderdeel, maar stelt dit uit tot een later wetsvoorstel. De richtlijn kent voor dat onderdeel ook een langere implementatietermijn.⁴ Ook een aantal andere bepalingen van de richtlijn zal bij afzonderlijk wetsvoorstel worden geïmplementeerd. Dat hangt ermee samen, zo vermeldt de toelichting, dat het om regels gaat die aanzienlijke aanpassing van ICT-infrastructuur vergen.

2. Reikwijdte

a. Entiteiten

Het wetsvoorstel neemt als uitgangspunt dat de entiteiten die in het UBO-register moeten worden ingeschreven dezelfde entiteiten zijn die nu in het handelsregister worden ingeschreven. Het betreft de BV en NV, de Europese NV, het Europees economisch samenwerkingsverband, de Europese coöperatieve vennootschap, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij, de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, de vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid die een onderneming

² 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.

³ 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, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

⁴ De implementatietermijn is voorzien voor 10 maart 2020.

drijft, de stichting, de maatschap, de commanditaire vennootschap, de vennootschap onder firma en de rederij.

Het wetsvoorstel sluit van de verplichting uit de verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven, verenigingen van eigenaren en «overige privaatrechtelijke rechtspersonen» in de zin van de HRW. Volgens de toelichting is er reden om aan te nemen dat bij deze juridische entiteiten een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.⁵ Ook kerkgenootschappen worden niet geregistreerd, omdat de centrale registratie van natuurlijke personen als UBO van een kerkgenootschap een indirecte registratie van de religie van die UBO betekent.⁶ De toelichting gaat niet in op de vraag welke risico's aan een dergelijke uitzondering verbonden zijn.

De richtlijn verplicht tot het opnemen in een centraal register van gegevens over vennootschappen die zijn opgericht in Nederland en andere juridische entiteiten.

De toelichting vermeldt niet hoe de genoemde uitzonderingen zich verhouden tot de werkingssfeer van de richtlijn, en welke consequenties dit heeft in het kader van de risicobeheersing van de afzonderlijke entiteiten.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.⁷

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 3.1.4 van de memorie van toelichting nader in te gaan op de redenen voor het uitsluiten van de registratieplicht voor een beperkt aantal juridische entiteiten. Daarbij is aandacht besteed aan de werkingssfeer en het doel van de richtlijn tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.

b. Europese coördinatie

De Afdeling merkt in het licht van het voorgaande op dat met het UBO-register niet alleen binnen Nederland, maar ook binnen de gehele Europese Unie transparantie wordt beoogd. De UBO-registergegevens zullen immers door samenwerking tussen lidstaten onderling toegankelijk zijn, zodat misbruik van verschillen tussen de Europese jurisdicties zal worden verkleind. Voor de effectieve samenwerking is wel vereist dat de lidstaten de wijze waarop zij gegevens in de registers actueel, accuraat en volledig houden, voldoende op elkaar afstemmen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre afstemming met andere lidstaten plaatsvindt over de aanwijzing van entiteiten waarvan gegevens in de UBO-registers worden opgenomen.

Op grond van artikel 30 van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn is elke lidstaat verplicht ervoor te zorgen dat binnen haar grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over wie hun uiteindelijk begunstigen zijn,

⁵ Toelichting, paragraaf 3.1.4.

⁶ Toelichting, paragraaf 3.1.4.

⁷ Artikel 30 geeft geen uitsluitel over de vraag of er ruimte is voor de genoemde uitzonderingen; het gaat immers om «binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten». Artikel 30 bevat geen nadere duiding van wat onder «andere juridische entiteiten» moet worden verstaan. De considerans van de vierde antiwitwasrichtlijn geeft op dit punt ook geen uitsluitel, anders dan overweging 12 dat de lidstaten er voor dienen te zorgen dat «het breedst mogelijke scala van juridische entiteiten die op hun grondgebied vennootschapsrechtelijk of anderszins zijn opgericht, wordt bestreken.»

inwinnen en bijhouden, en opnemen in een openbaar toegankelijk centraal register. Het is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten om in hun wetgeving te regelen op welke juridische entiteiten de verplichtingen rusten. Vervolgens is het aan de Europese Commissie om te beoordelen of de richtlijn op een juiste wijze is geïmplementeerd in de afzonderlijke lidstaten.

Het kabinet erkent dat een sluitend geheel van registers op Europees niveau van belang is om transparantie te vergroten en misbruik van verschillen tussen lidstaten te verkleinen. Tegelijkertijd is de richtlijn voldoende duidelijk over de verplichting dat elke lidstaat een register moet realiseren voor de in die lidstaat opgerichte juridische entiteiten. In Nederland wordt de registratieplicht onderdeel van het handelsregister. Zoals hierboven aangegeven zijn in de memorie van toelichting de redenen om een beperkt aantal juridische entiteiten uit te sluiten nader uiteengezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra