No.W06.18.0390/III 's-Gravenhage, 21 februari 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

Het wetsvoorstel regelt een deel van de implementatie van Richtlijn 2018/843 (hierna: de richtlijn).[[1]](#footnote-1) 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 terrorisme-financiering (hierna: de vierde antiwitwasrichtlijn).[[2]](#footnote-2)

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 2017 (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.[[3]](#footnote-3)

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 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.[[4]](#footnote-4) 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.[[5]](#footnote-5) 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.[[6]](#footnote-6)

*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.

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,

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. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. De implementatietermijn is voorzien voor 10 maart 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 3.1.4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 3.1.4. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 30 geeft geen uitsluitsel 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 uitsluitsel, 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.” [↑](#footnote-ref-6)