

Vergaderjaar 2020–2021

35 819

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 (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies)

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. 16 december 2020 en het nader rapport d.d. 21 april 2021, 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 16 november 2020, nr. 2020002332, 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 16 december 2020, nr. W06.20.0412/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 16 november 2020, no. 2020002332, 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 betreffende 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 (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende (Ultimate Beneficial Owner, hierna: UBO) van trusts en soortgelijke juridische constructies. Deze verplichting vloeit voort uit de

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

Europese vierde, gewijzigde anti-witwasrichtlijn (hierna: de richtlijn).² De implementatie vindt grotendeels plaats in de nieuwe Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Implementatiewet). Daarnaast worden de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet op de economische delicten (Wed) gewijzigd.

Het wetsvoorstel regelt onder meer een algemene verplichting voor de trustee³ om bepaalde informatie over trusts en soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan in te winnen, bij te houden en te registreren, alsmede een bestraffing in het geval van niet-nakoming van die verplichting. De implementatietermijn is op 10 januari 2020 verstreken, terwijl het register uiterlijk op 10 maart 2020 opgezet had moeten zijn.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de mogelijkheid tot afscherming van gegevens in geval van een risico voor de veiligheid van de uiteindelijk belanghebbende en over de mechanismen die zijn ingebouwd om de juistheid van de in het register opgenomen gegevens te toetsen, meer in het bijzonder op het moment dat de gegevens door de trustee worden aangeleverd. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het voorstel implementeert artikel 31 van de richtlijn en introduceert daartoe een register voor UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies. Het register heeft als doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.⁵ Op grond van artikel 30 van genoemde richtlijn bestond een dergelijk register al voor UBO's van vennootschappen en andere rechtspersonen.⁶ Het register is bedoeld om transparanter te maken wie de UBO's zijn van trusts en soortgelijke juridische constructies waarvan de trustee in Nederland gevestigd of woonachtig is, of waarvoor de trustee in Nederland een zakelijke relatie aangaat of onroerend goed verwerft. Gaat het om trustees van trusts of soortgelijke juridische constructies die al in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn geregistreerd, dan is registratie in Nederland niet nodig. Dit ter voorkoming van een dubbele registratie(plicht).⁷

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 (PbEU 2015, L 141/73), zoals gewijzigd door 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 13/36/EU (PbEU 2018, L 156/43).

³ Voorgesteld artikel 2 lid 2 van de Implementatiewet bepaalt dat personen die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie hebben als een trustee in een trust, gelijk worden gesteld aan trustees.

⁴ Artikel 4, lid 1 van Richtlijn (EU) 2018/843 en artikel 67 van de geconsolideerde Richtlijn (EU) 2015/849.

⁵ Voorgesteld artikel 4 van de Implementatiewet.

⁶ Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb 2020, 231.

⁷ Voorgesteld artikel 2 van de Implementatiewet.

Het voorstel maakt in lijn met de richtlijn de trustee primair verantwoordelijk voor een adequate registratie van de UBO's van de trust in het register enerzijds en voor het bijhouden van de juiste gegevens anderzijds.⁸ Het geeft daarbij aan welke gegevens in het register moeten zijn opgenomen. De Kamer van Koophandel treedt op als beheerder van het register en bewaakt de werking en toegankelijkheid van het register.⁹

Het register is in beginsel openbaar en voor iedereen toegankelijk, tegen betaling van een administratieve kostenvergoeding. Daarmee wordt aangesloten bij de aanpak die is gekozen bij het UBO-register voor rechtspersonen.¹⁰ De toelichting vermeldt voorts dat deze publieke toegankelijkheid ook dient als middel om controle te houden op de trustsector.¹¹ Om een juist evenwicht tussen openbare toegankelijkheid en privacy te bewaren mede in het licht van de regulering rondom gegevensbescherming bevat het voorstel een afschermingsmogelijkheid voor bijvoorbeeld minderjarigen.¹² De bevoegde autoriteiten hebben echter onbeperkt en gratis toegang tot het register.¹³

De bevoegde autoriteiten dienen in beginsel melding te maken van onvolkomenheden in het register als zij uit anderen hoofde informatie hebben ingewonnen die niet strookt met de informatie in het UBO-register. Op deze zogenoemde terugmeldplicht bestaat echter wel een uitzondering dat de autoriteiten de terugmelding in het belang van het lopende onderzoek achterwege mogen laten.¹⁴

2. Openbaarheid register en afschermingsmogelijkheden

De Afdeling onderschrijft het belang van de mogelijkheid om in bepaalde uitzonderlijke situaties openbare gegevens af te schermen. Volgens de toelichting zal de afscherming in lijn met de richtlijn plaatsvinden in drie gevallen: minderjarigheid, handelingsonbekwaamheid en politiebescherming.¹⁵ Ten aanzien van de derde grond stelt de Afdeling vast dat de richtlijn de mogelijkheid van afscherming in geval van een onevenredig risico niet beperkt tot situaties waarin beveiliging van de uiteindelijk belanghebbende door de politie noodzakelijk is. De richtlijn laat afscherming ook toe indien de uiteindelijk belanghebbende wordt blootgesteld aan een risico op fraude, chantage, afpersing, pesterijen of intimidatie.¹⁶ Van deze door de richtlijn geboden afschermingsmogelijkheid zal blijkens de toelichting in zoverre gebruik worden gemaakt dat afscherming slechts dan mogelijk is wanneer de uiteindelijk belanghebbende in aanmerking komt voor politiebescherming.¹⁷ Bij de invulling daarvan zal aansluiting gezocht worden bij de voorwaarden voor

⁸ Artikel 31 lid 1 van de Richtlijn; voorgestelde artikelen 11 en 12 van de Implementatiewet.

⁹ Voorgestelde artikelen 1, 4, 13 e.v. van de Implementatiewet.

¹⁰ Voorgesteld artikel 9 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.5.

¹¹ Voorgesteld artikel 7 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.2.

¹² Voorgesteld artikel 10 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3 en 6.2.

¹³ Voorgesteld artikel 7 lid 2 van de Implementatiewet.

¹⁴ Voorgesteld artikel 21 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.8.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3.

¹⁶ Artikel 31 lid 7 bis van de Richtlijn.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3.

afscherming in het register voor uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.¹⁸

Ook hier geldt – zoals de Afdeling ook bij de totstandkoming van het register voor UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten heeft opgemerkt – dat een uiteindelijk belanghebbende serieuze risico's kan lopen zonder dat er al onmiddellijk reden is voor politiebescherming. Voor trusts geldt dit mogelijk nog sterker, gezien de aard van de activiteiten en het feit dat er een apart register voor komt. De toelichting motiveert niet waarom slechts een beperkt gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die de richtlijn biedt afscherming in risicovolle situaties toe te staan.

Gezien het belang van de problematiek, de bijzondere aspecten van de trusts en de zelfstandige leesbaarheid van de memorie van toelichting ter beoordeling van de voorgestelde implementatie van de richtlijn door het parlement adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen, ook voor zover wordt aangesloten bij de argumentatie bij het eerdergenoemde voorstel.

2. Openbaarheid register en afschermingsmogelijkheden

Naar aanleiding van bovenstaande opmerkingen van de Afdeling inzake het afschermingsregime is paragraaf 3.5.3 van de memorie van toelichting aangevuld, zodat deze beter zelfstandig leesbaar is.

3. Controle juistheid gegevens

De richtlijn bepaalt dat de lidstaten moeten voorzien in mechanismen die de adequate registratie van de UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies borgen.¹⁹ De implementatiewet regelt de borging van de juistheid en volledigheid van het register langs drie lijnen.

Ten eerste krijgt de trustee de primaire verantwoordelijkheid om de gegevens van de UBO's tijdig en adequaat aan te leveren. Laat hij dit na, dan biedt het voorstel mogelijkheden voor de bevoegde autoriteiten om de trustee een sanctie op te leggen. Ten tweede is de Kamer van Koophandel aangewezen als beheerder. Deze zorgt voor een adequate werking en voor de toegankelijkheid van het register. Ten derde kunnen de zogenaamde bevoegde autoriteiten via andere kanalen informatie inwinnen en die naast de informatie uit het register leggen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer De Nederlandse Bank (DNB) haar controlerende taak uitvoert op grond van de Wet toezicht

¹⁸ Besluit van 9 september 2020 tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten), Stb. 2020, 339; zie ook het betreffende Nader Rapport en het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2020 over het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (W06.19.0430/III), *Stcrt.* 2020, 64641.

¹⁹ Artikel 31 lid 5 van de Richtlijn: «De lidstaten verlangen dat de in het in lid 3 *bis* bedoelde centraal register bijgehouden informatie toereikend, accuraat en actueel is, en voorzien daartoe in mechanismen. Deze mechanismen houden onder meer in dat meldingsplichtige entiteiten en, indien nodig en voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist, de bevoegde autoriteiten melding moeten maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk begunstigten in de centrale registers en de informatie over uiteindelijk begunstigten waarover zij beschikken. Wanneer er discrepanties worden gemeld, zorgen de lidstaten ervoor dat er passende maatregelen worden genomen om de discrepanties tijdig te verhelpen en dat er zo nodig ondertussen een specifieke -vermelding in het centrale register wordt opgenomen.»

trustkantoren.²⁰ Ook de Wet op het financieel toezicht biedt mogelijkheden om controle uit te oefenen.²¹

De Afdeling constateert dat in het wetsvoorstel de goede werking van het register en de juistheid van de daarin opgenomen gegevens in sterke mate afhankelijk is van de wijze waarop de trustee aan de wettelijke verplichtingen voldoet. Daarbij is er geen sprake van directe controle op de gegevens die de trustee aanlevert.²² Weliswaar voorziet de regeling in corrigerende mechanismen als informatie uit andere bronnen beschikbaar komt, maar dat betreft niet de controle op de juistheid van de door de trustee aangeleverde gegevens als zodanig. Dat roept vragen op ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens die in het register zullen worden opgenomen.

Als het register onvoldoende zekerheid biedt ten aanzien van de juistheid van de gegevens, dan komt ook (een deel van) de rechtvaardiging voor openbaarheid van het register in gevaar. De maatschappij kan dan immers niet adequaat controleren met wie zaken worden gedaan. Daarbij rijst ook de vraag of de sanctiemogelijkheden die het voorstel bevat voldoende effectief bijdragen aan de borging van de juistheid van de gegevens in het register, omdat deze sancties pas aan de trustee kunnen worden opgelegd als uit ander onderzoek blijkt dat de aangeleverde gegevens niet correct zijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande meer expliciet te duiden wie – naast de trustee – effectief verantwoordelijk is voor het toezicht op het adequate registratie van de relevante gegevens, en daarbij nader in te gaan op de vraag of daarmee voldoende recht wordt gedaan aan de verplichting die de richtlijn aan de lidstaten heeft opgelegd. Daarbij dient in het bijzonder te worden ingegaan op de vraag of het passend is dat de overheid niet bij aanlevering toetst of de door de trustee verstrekte gegevens juist zijn, maar slechts in incidentele gevallen actie onderneemt, indien anderszins blijkt dat de in het register opgenomen gegevens niet juist zijn.

Tot slot acht de Afdeling het in het licht van het voorgaande aangewezen dat in de toelichting expliciet wordt ingegaan op de te verwachten effectiviteit van de regeling in samenhang met de borging van de juistheid van de gegevens in het register. De Afdeling adviseert daarop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. Controle juistheid gegevens

Zoals de Afdeling opmerkt, eist de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn in het eerste lid van artikel 31 o.a. dat trustees²³ toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust inwinnen en bijhouden: «Elke lidstaat verlangt dat trustees van een express trust die in die lidstaat wordt beheerd toereikende, accurate en actuele informatie over de uiteindelijke begunstigden van de trust inwinnen en bijhouden.» In lijn hiermee legt het wetsvoorstel de plicht bij

²⁰ Wet van 7 november 2018, houdende regels met betrekking tot het verlenen van trustdiensten en het toezicht daarop (Wet toezicht trustkantoren 2018), Stb. 2018, 443.

²¹ Onder het begrip «bevoegde autoriteiten» vallen bijvoorbeeld ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), zie memorie van toelichting, paragraaf 3.5.4.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 7.

²³ Dit geldt ook voor degene die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie heeft als een trustee in een trust. Zie artikel 2 van het wetsvoorstel.

trustees om ervoor te zorgen dat de informatie die in het register is opgenomen toereikend, actueel en accuraat blijft, bij de trustee.²⁴

Tegelijkertijd eist de richtlijn in het vijfde lid van datzelfde artikel dat er mechanismen moeten zijn om de juistheid van deze informatie te controleren en dat er effectieve en proportionele sancties opgelegd kunnen worden bij overtreding van onder meer de bovenstaande verplichting van de trustee. Naar mijn oordeel voorziet het wetsvoorstel in deze aspecten. Daarbij is van belang dat de Afdeling een aantal belangrijke controlemechanismen uit het wetsvoorstel niet bij bovenstaande opmerkingen betreft.

Zo voorziet het wetsvoorstel, zoals is toegelaten door de richtlijn,²⁵ in verschillende mechanismen die de betrouwbaarheid van de geregistreerde informatie bevorderen. Dit gebeurt allereerst door de wijze waarop de opgave bij registratie is ingericht, ten tweede door de ingebouwde controlemechanismen en ten derde door de sanctiemogelijkheden.

Opgave bij registratie

Het registratieproces bevat aspecten die ertoe dienen bij de opgave van informatie de betrouwbaarheid van de geregistreerde informatie te bevorderen. Het gaat om de volgende drie aspecten.

a. Verplicht registreren onderbouwende afschriften

Tijdens het registratieproces²⁶ wordt niet enkel om gegevens gevraagd maar ook om afschriften van documenten die deze gegevens onderbouwen. Dit is opgenomen in artikel 5, vierde lid, onderdelen a en b, van het wetsvoorstel. Op grond hiervan worden trustees verplicht om tijdens het registratieproces afschriften te verstrekken op grond waarvan de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat, de nationaliteit, het burgerservicenummer, het fiscaal identificatienummer van een ander land dan Nederland, de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van de betreffende uiteindelijk belanghebbenden geverifieerd kunnen worden. Daarnaast wordt de trustee verplicht afschriften te verstrekken waaruit ten aanzien van de trust of soortgelijke juridische constructie blijken: de naam, het type, de datum waarop deze tot stand is gekomen, de plaats waar deze tot stand is gekomen en het doel waarvoor deze tot stand is gebracht. Ten slotte worden trustees met onderhavig wetsvoorstel verplicht afschriften te verstrekken waaruit de aard en omvang van het door de betreffende uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang blijken.

Trustees kunnen dus niet enkel volstaan met het opgeven van willekeurige gegevens; zij zullen documenten moeten verstrekken die deze gegevens onderbouwen.

b. Algemene wet bestuursrecht

Om te voorkomen dat trustees foutieve informatie registreren, regelt het wetsvoorstel bovendien dat de overige uiteindelijk belanghebbenden eveneens geïnformeerd worden wanneer de trustee informatie registreert of aanpast die op deze uiteindelijk belanghebbenden betrekking heeft. Dit volgt uit artikelen 11, derde lid, en 17, tweede lid, van het wetsvoorstel.

²⁴ Zie artikel 12 en artikel 26, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

²⁵ Zie onder meer artikel 31, vijfde lid, van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn.

²⁶ Artikel 11, vierde lid, van het wetsvoorstel verlangt dat trustees zich ten behoeve van de registratie identificeren.

Tegen een op grond van dit wetsvoorstel genomen besluit tot registratie staan voor belanghebbenden bezwaar en beroep open conform de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb).

c. Geautomatiseerde controles

De memorie van toelichting vermeldt dat onderhavig register geen basisregistratie is waarin authentieke gegevens worden opgenomen. Wel bepaalt artikel 18, tweede lid, van het wetsvoorstel dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in het register informatie kan worden opgenomen die is overgenomen uit een basisregistratie. Dit maakt het mogelijk om bepaalde gegevens die tijdens het registratieproces worden opgegeven, geautomatiseerd te controleren tegen gegevens die in een basisregistratie zijn opgenomen. Hierbij kan met name gedacht worden aan de controle van opgegeven persoonsgegevens tegen gegevens uit het Basisregistratie Personen (BRP). Indien de trustee daarbij persoonsgegevens opgeeft over een uiteindelijk belanghebbende die niet stroken met hetgeen in het BRP staat dan volgt dat uit deze geautomatiseerde controle. Dergelijke geautomatiseerde controles dragen bij aan de kwaliteit van het register.

Controlemechanismen

Naast de controles bij de opgave zijn in het wetsvoorstel mechanismen ingebouwd die moeten zorgen voor een voortdurende verbetering van de kwaliteit van het register. De Afdeling noemt hierboven in dat kader de verplichting voor bevoegde autoriteiten om, indien nodig en voor zover dit hun taken niet onnodig doorkruist, melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie die in het register is opgenomen en waarover zij zelf beschikken. Echter, in lijn met de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn dienen niet alleen bevoegde autoriteiten discrepanties te melden maar ook instellingen in de zin van artikel 1a van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (Wwft). Wwft-instellingen zijn daarmee verplicht om altijd melding te maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen de informatie over uiteindelijk belanghebbenden in het register en de informatie over uiteindelijk belanghebbenden waarover zij beschikken. Daarmee leveren ook Wwft-instellingen een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het register, zeker wanneer de terugmeldplicht wordt gezien in combinatie met de wettelijk verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten. Daarbij mogen Wwft-instellingen niet enkel op het register vertrouwen.²⁷ Ook geldt dat hetgeen is opgenomen in de in dit

²⁷ Ingevolge artikel 31, zesde lid, van de richtlijn (geïmplementeerd in voorgesteld artikel 3, vijftiende lid, van de Wwft) mogen de Wwft-instellingen zich bij hun risico-gebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op de informatie die in het register is opgenomen over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Van hen wordt dus verwacht dat zij in het kader van hun cliëntenonderzoek meer informatie verzamelen dan alleen de informatie in het register. Van hen wordt namelijk verwacht dat zij in het kader van het door de Wwft verplicht gestelde risico-gebaseerde cliëntenonderzoek eigenstandig onderzoek doen en meer informatie over uiteindelijk belanghebbenden verzamelen en bewaren dan de informatie die zij uit het register kunnen halen.

wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikelen 3, derde lid,²⁸ en invoeging van 4, zevende lid,²⁹ van de Wwft.

Trustees ontvangen meldingen van discrepanties evenals de handhavende instantie. Deze terugmeldingen kunnen daarmee aanleiding zijn voor de trustees om de gegevens in het register aan te passen of aanleiding vormen voor onderzoek naar de registratie.

Omdat trustees voor het inwinnen en bijhouden van de informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van een trust of soortgelijke juridische constructie veelal afhankelijk zijn van diezelfde uiteindelijk belanghebbenden, is in het wetsvoorstel bovendien een meewerkverplichting opgenomen. Deze meewerkverplichting houdt in dat de uiteindelijk belanghebbenden verplicht zijn de trustee alle informatie te verschaffen die de trustee nodig heeft om te voldoen aan zijn verplichting tot het inwinnen en bijhouden van informatie over uiteindelijk belanghebbenden zodat die informatie toereikend, accuraat en actueel is.

De memorie van toelichting is aangevuld zodat daaruit duidelijker volgt dat ook de terugmeldverplichtingen en de meewerkverplichting ertoe dienen de kwaliteit van het register te bevorderen, en aldus bijdragen aan het doel van het register.

Naast de terugmeldplicht voor Wwft-instellingen en bevoegde autoriteiten en de meewerkplicht voor de uiteindelijk belanghebbenden, heeft ook de koppeling van het Nederlandse register met de registers van andere Europese lidstaten, tot doel bij te dragen aan de kwaliteit van het register door middel van verbeterde informatiedeling. Deze koppeling, het *Beneficial Ownership Registers Interconnection System* (BORIS), zal op grond van het negende lid van artikel 31 van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn op Europees niveau plaatsvinden.

Handhaving en sancties

Naast hierboven beschreven wijze waarop het wetsvoorstel beoogt de betrouwbaarheid van de geregistreerde informatie te bevorderen, voorziet het wetsvoorstel in handhaving en sancties.

De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat niet-nakoming van de uit artikel 31 van die richtlijn voortvloeiende verplichtingen serieus worden bestraft: «*De lidstaten zorgen ervoor dat inbreuken op dit artikel worden onderworpen aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties*».³⁰

²⁸ Indien een cliënt bij het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een incidentele transactie boven de drempels bedoeld in artikel 3, vijfde lid, onderdelen b en g, zesde lid of zevende lid, handelt in de hoedanigheid van trustee, dan stelt de cliënt de instelling met spoed op de hoogte van die hoedanigheid en verstrekt aan de instelling de in artikel 5 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies bedoelde gegevens en bescheiden.

²⁹ Bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een cliënt als bedoeld in artikel 3, derde lid, beschikt de instelling over een bewijs van inschrijving in het register, bedoeld in artikel 4 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies dan wel in een ander register als bedoeld in artikel 31 van de vierde anti-witwasrichtlijn dat in een andere lidstaat van de Europese Unie wordt bijgehouden, en stelt de instelling vast of de uiteindelijk belanghebbenden van de cliënt zijn geregistreerd als bedoeld in artikel 11 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

³⁰ Artikel 31, eerste lid, van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn.

Onderhavig wetsvoorstel geeft hieraan invulling door middel van een duaal sanctiestelsel met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. De handhaving van de nakoming van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen zal worden verzorgd door het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst (BEH). In geval van niet-nakoming van bepaalde verplichtingen,³¹ waaronder de registratieplicht en de verplichting de informatie in het register toereikend, actueel en accuraat te houden, kan het BEH een bestuurlijke boete van thans maximaal € 21.750,-³² of een last onder dwangsom opleggen. Omdat daarnaast wordt voorzien in strafrechtelijke handhaving wordt niet-nakoming van bepaalde verplichtingen tevens aangemerkt als een economisch delict in de zin van de *Wet op de economische delicten* (WED).

4. Overige opmerkingen

Naast de hierboven genoemde aanpassingen aan de memorie van toelichting, is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel een definitie van het begrip «basisregistratie» op te nemen, en in verband daarmee de term «basisregister» in zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting te vervangen door de meer gangbare term «basisregistratie». Ook zijn aan artikel 2 bewoordingen toegevoegd waardoor de in dit artikel opgenomen begrippen ook gelden voor regelingen die op deze implementatiewet worden gebaseerd. Daarnaast is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in artikel 13 en de memorie van toelichting te verduidelijken dat de beheerder ook verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het register. Ten slotte is het eerste lid van artikel 18 algemener verwoord.

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 verzoek U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, het hierbij gevoegde gewijzigde 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

³¹ Zie hierover nader paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

³² Boete in de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.