

No. W06.23.00369/III

's-Gravenhage, 6 maart 2024

Bij Kabinetsmissive van 4 december 2023, no.2023002839, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën mede, namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister 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 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regels over de toegang tot geregistreerde informatie over de uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*, afgekort: UBO's) van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies. Aanleiding hiervoor is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie), waarin een onderdeel van de anti-witwasrichtlijn ongeldig is verklaard.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur. De Afdeling adviseert daarnaast om te motiveren waarom kan worden aangenomen dat Nederland niet gehouden is om artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn volledig te implementeren.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

De Nederlandse regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme vloeit grotendeels voort uit richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF). In Europees verband speelt de vierde anti-witwasrichtlijn (*Anti-Money Laundering Directive*, hierna: AMLD4),² zoals gewijzigd door de AMLD5,³

¹ HvJEU 22 november 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912.

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).

³ 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).

AAN DE KONING

een belangrijke rol. Beide richtlijnen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving.⁴

De anti-witwasrichtlijn kent twee regimes voor het registreren van informatie over UBO's: een regime voor UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: vennootschappen) die op het grondgebied van de lidstaat zijn opgericht en een regime voor UBO's van trusts en soortgelijke constructies (hierna: trusts). Sinds de AMLD5 gold – onder andere – dat een deel van de informatie in het UBO-register van vennootschappen voor elk lid van de bevolking toegankelijk dient te zijn.⁵ Nederland heeft er destijds voor gekozen om het UBO-register voor trusts, in lijn met het UBO-register van vennootschappen, ook deels toegankelijk te maken voor elk lid van de bevolking.⁶

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de publieke toegang tot het UBO-register voor vennootschappen een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁷ Ook stelde het Hof van Justitie vast dat deze inmenging niet beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is en niet evenredig is aan het nagestreefde doel.⁸ Dit arrest heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke bepaling van de AMLD4 is herleefd.⁹ Op grond daarvan is het kunnen aantonen van een legitiem belang voor personen of organisaties een vereiste voor toegang tot dat UBO-register.¹⁰

Het wetsvoorstel wijzigt vanwege dit arrest in de onderscheiden wetten welke partijen toegang hebben tot de Nederlandse UBO-registers.¹¹ Dit zijn enerzijds de partijen waarvoor het vanwege op hen rustende verplichtingen wenselijk en noodzakelijk is dat zij volledige of gedeeltelijke toegang hebben tot de UBO-informatie.¹² Daarnaast wordt de toegang tot de registers, in lijn met de richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie, beperkt tot natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang. Bij

⁴ Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2018, 239) en Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2020, 146).

⁵ Zie artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de anti-witwasrichtlijn.

⁶ Artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn staat lidstaten toe overeenkomstig hun nationale recht een ruimere toegang toe te staan tot de informatie in het UBO-register van trusts. Dit is geregeld in artikel 7 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Stb. 2021, 610). Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35819, nr. 3, paragraaf 3.5 en de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

⁷ Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸ HvJEU 22 november 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912. Het Hof heeft artikel 1, punt 15, onder c, van de AMLD5 ongeldig verklaard. Dit onderdeel wijzigde artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

⁹ Zie de 'review' van het Hof van Justitie van 5 december 2023 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31477, nr. 85).

¹⁰ Artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Het betreft de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

¹² Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.

algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen welke categorieën natuurlijke personen of rechtspersonen een aantoonbaar legitiem belang hebben.¹³

2. Europese context

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen melding maakt van relevante ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie. Dit is begrijpelijk voor zover deze ontwikkelingen zich hebben voorgedaan nadat het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling.

In 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een nieuwe anti-witwasrichtlijn, AMLD6.¹⁴ In april 2023 hebben de betrokken commissies van het Europees Parlement in hun verslag voorstellen gedaan om dit voorstel in lijn te brengen met het arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2022.¹⁵ In de herfst van 2023 hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hierover onderhandeld.¹⁶

Inmiddels is bekend geworden dat in januari 2024 een voorlopig akkoord is bereikt over onder meer de toegang tot UBO-registers.¹⁷ Uit een Kamerbrief van 13 februari 2024 blijkt dat de richtlijn in dit verband een aantal categorieën zal identificeren die geacht worden een legitiem belang te hebben.¹⁸ Genoemd worden journalisten en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en delicten die daarmee samenhangen. Ook worden natuurlijke of rechtspersonen genoemd die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op deze ontwikkelingen in de Europese Unie. Dit geldt in het bijzonder voor de invulling die de nieuwe richtlijn zal geven aan het begrip 'legitiem belang' als voorwaarde voor toegang tot UBO-registers. De Afdeling adviseert daarbij in te gaan op de gevolgen hiervan voor de aankondigde algemene maatregel van bestuur op grond van dit wetsvoorstel, waaronder de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen. Zij onderschrijft in dit verband het voornemen van de minister, aangekondigd in de brief van 13 februari 2024, om bij de

¹³ Zie artikel I, onderdeel C (voorgesteld artikel 22a, tweede lid), en artikel II, onderdeel B (voorgesteld artikel 7, derde lid), van het wetsvoorstel.

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, COM(2021) 423 final.

¹⁵ REPORT A9-0150/2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849, 14 april 2023, europarl.europa.eu. Zie in het bijzonder de voorgestelde aanpassingen van artikel 12.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Elodie Lamer, 'EU Institutions seek to redefine access to UBO registers', *Tax Notes International*, 13 november 2023, p. 995.

¹⁷ 'Witwasbestrijding: Raad en Parlement akkoord over strengere regels', 18 januari 2024, consilium.europa.eu/nl.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31477, nr. 95.

uitwerking van het begrip legitiem belang rekening te houden met de inhoud van de nieuwe richtlijn.¹⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur.

3. Implementatie van artikel 31, vierde lid, anti-witwasrichtlijn

Bij de implementatie van artikel 31 van de anti-witwasrichtlijn was ervoor gekozen om het UBO-register van trusts ook deels voor eenieder toegankelijk te maken.²⁰ Nu wordt voorgesteld de implementatie op dit punt aan te passen en aan te sluiten bij de toegang tot het UBO-register van vennootschappen, zoals die na het arrest van het Hof van Justitie volgt uit artikel 30, vijfde lid, van de anti-witwasrichtlijn.

Ten opzichte van artikel 30, vijfde lid, bevat artikel 31, vierde lid, een aanvullende toegangsgrond onder d. Dit betreft, kort gezegd, degene die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot een trust die een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de Europese Unie opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit. Vanwege de oorspronkelijke keuze voor gedeeltelijk publieke toegang tot het UBO-register van trusts was dit onderdeel eerder niet specifiek geïmplementeerd.²¹

Het wetsvoorstel bevat geen bepaling die voorziet in de implementatie van dit onderdeel van de richtlijn. De toelichting meldt dat hierin wel was voorzien in een eerdere versie van het voorstel, die ter consultatie is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP adviseerde dat nadere onderbouwing van de proportionaliteit van deze bepaling noodzakelijk was en dat de mogelijkheid bestaat dat het Hof van Justitie dit onderdeel van de richtlijn ook buiten toepassing zal laten.²² Naar aanleiding daarvan is de bepaling geschrapt.²³

De Afdeling merkt op dat de ongeldigverklaring van het Hof van Justitie in zijn arrest van 22 november 2022 vanwege de daarin beantwoorde prejudiciële vraag alleen ziet op het onderdeel van de AMLD5 dat artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4 heeft gewijzigd. Het ziet niet op de wijzigingen in artikel 31, vierde lid, van de AMLD4.

Volgens het beginsel van Unietrouw en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is een lidstaat verplicht tot volledige implementatie van een richtlijn in de nationale wetgeving.²⁴ Dat is alleen anders indien het Hof van Justitie de richtlijn op dit punt onverbindend verklaart of als de Europese wetgever de richtlijn wijzigt of intrekt. In dit

¹⁹ Idem.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35819, nr. 3, paragraaf 3.5.

²¹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35819, nr. 3, paragraaf 10.

²² Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens, 'Advies over het concept voor de Wijzigingswet beperking toegang UBO-register', 10 augustus 2023.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.4.

²⁴ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Zie HvJEU 6 oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punt 52 met verwijzing naar HvJEU 5 oktober 2004, *Commissie/Griekenland*, C-475/01, ECLI:EU:C:2004:585, punt 18.

kader wijst de Afdeling erop dat de toelichting nog geen zelfstandige motivering geeft waarom Nederland niet is gehouden om deze bepaling te implementeren.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

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,