

No.W06.20.0412/III

's-Gravenhage, 16 december 2020

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 Europese vierde, gewijzigde anti-witwasrichtlijn (hierna: de richtlijn).<sup>1</sup> 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 trustee<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 trustee's.

<sup>3</sup> Artikel 4, lid 1 van Richtlijn (EU) 2018/843 en artikel 67 van de geconsolideerde Richtlijn (EU) 2015/849.

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.<sup>4</sup> Op grond van artikel 30 van genoemde richtlijn bestond een dergelijk register al voor UBO's van vennootschappen en andere rechtspersonen.<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> De toelichting vermeldt voorts dat deze publieke toegankelijkheid ook dient als middel om controle te houden op de trustsector.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> De bevoegde autoriteiten hebben echter onbeperkt en gratis toegang tot het register.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

## 2. Openbaarheid register en afschermingsmogelijkheden

---

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 4 van de Implementatiewet.

<sup>5</sup> Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb 2020, 231.

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 2 van de Implementatiewet.

<sup>7</sup> Artikel 31 lid 1 van de Richtlijn; voorgestelde artikelen 11 en 12 van de Implementatiewet.

<sup>8</sup> Voorgestelde artikelen 1, 4, 13 e.v. van de Implementatiewet.

<sup>9</sup> Voorgesteld artikel 9 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.5.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 7 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.2.

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 10 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3 en 6.2.

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 7 lid 2 van de Implementatiewet,

<sup>13</sup> Voorgesteld artikel 21 van de Implementatiewet; memorie van toelichting, paragraaf 3.8.

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Bij de invulling daarvan zal aansluiting gezocht worden bij de voorwaarden voor afscherming in het register voor uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.<sup>17</sup>

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 eerder genoemde voorstel.

### 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.<sup>18</sup> De

<sup>14</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3.

<sup>15</sup> Artikel 31 lid 7 bis van de Richtlijn.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.5.3.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 begunstigden in de centrale registers en de informatie over uiteindelijk begunstigden waarover zij beschikken. Wanneer er discrepanties worden gemeld, zorgen de lidstaten ervoor dat er passende

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 trustkantoren.<sup>19</sup> Ook de Wet op het financieel toezicht biedt mogelijkheden om controle uit te oefenen.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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

---

maatregelen worden genomen om de discrepanties tijdig te verhelpen en dat er zo nodig ondertussen een specifieke vermelding in het centrale register wordt opgenomen.”

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.

Afdeling adviseert daarop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel 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,