

Kenmerk	W06.19.0430/III
Datum aanhangig	3 januari 2010
Datum vastgesteld	26 februari 2020
Datum advies	27 februari 2020
Datum publicatie	21 september 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 64641

## Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2020, no.2019002736, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Uitvoeringsbesluit Wvft 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), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de mogelijkheid om de openbaar toegankelijke gegevens in het register in uitzonderlijke situaties af te schermen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en van het ontwerpbesluit.

### 1. Algemeen

De gewijzigde vierde Europese anti-witwasrichtlijn (zie noot 1) verplicht tot het bijhouden en centraal registreren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende ("ultimate beneficial owner", hierna: UBO) van in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten. De verplichting tot het registreren van informatie over uiteindelijk belanghebbenden vloeit voort uit artikel 30 van de richtlijn. Het ontwerpbesluit strekt tot implementatie van dat artikel. Daarbij is gebruik gemaakt van één lidstaattoptie ten aanzien van het afschermingsregime.

De Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten regelt de verplichting voor rechtspersonen en ondernemingen om hun UBO's in het handelsregister te registreren. Daarbij moet een deel van die gegevens op grond van de richtlijn publiek toegankelijk zijn. (zie noot 2) In het Implementatiebesluit wordt

een aantal zaken met betrekking tot het register nader uitgewerkt.

## **2. Afschermingsregime**

Het negende lid van artikel 30 van de richtlijn biedt lidstaten de optie om de openbaar toegankelijke gegevens in het register af te screenen. Lidstaten kunnen volgens dit artikel in uitzonderlijke omstandigheden per geval voorzien in een uitzondering op de toegang tot alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde, indien die toegang de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. Afscherming is ook mogelijk indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. Deze uitzonderingen mogen op grond van de richtlijn slechts worden toegepast na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden.

De regering acht het van belang dat in bepaalde uitzonderlijke situaties afscherming van de openbare gegevens mogelijk is, in lijn met de mogelijkheid daartoe die bestaat bij andere openbare registers. De afscherming geldt niet voor de bevoegde autoriteiten, banken en notarissen (enzovoort), voor wie de openbare gegevens altijd toegankelijk blijven. (zie noot 3) Het gaat om de afscherming van de gegevens die voor iedereen ("any member of the general public") toegankelijk zijn: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat en nationaliteit. De aard en omvang van het gehouden belang worden niet afgeschermd. (zie noot 4)

Behalve voor minderjarigheid en handelingsonbekwaamheid, kent het besluit een afschermingsgrond in geval van een risico voor de veiligheid van de uiteindelijk belanghebbende. Bij de invulling hiervan is aangesloten bij de personen die de overheid op grond van de Politiewet 2012 beveiligt. Het gaat dan om personen voor wie de politie persoonsbeveiliging verzorgt overeenkomstig de Circulaire bewaken en beveiligen en die op een lijst staan van de Minister van Justitie en Veiligheid (rijksdomein) of van de hoofdofficieren van justitie (decentraal domein). (zie noot 5)

De Kamer van Koophandel zal bij een verzoek op deze grond de bedoelde lijsten laten controleren. Uiteindelijk belanghebbenden die verwachten dat de openbaarheid van het register een onevenredig risico met zich brengt, kunnen zich op voorhand bij de politie of het Openbaar Ministerie melden. Per geval zullen die beoordelen of sprake is van een dusdanige dreiging dat beveiliging vanuit de overheid noodzakelijk is. (zie noot 6)

## **3. Beoordeling**

De Afdeling onderschrijft het belang van de mogelijkheid om in bepaalde uitzonderlijke situaties openbare gegevens af te screenen. Zij stelt 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. Van deze door de richtlijn geboden afschermingsmogelijkheid wordt in het ontwerpbesluit slechts zeer beperkt gebruik gemaakt. (zie noot 7)

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt ter motivering van deze keuze opgemerkt dat de Kamer van Koophandel over onvoldoende expertise beschikt om te beoordelen of afscherming noodzakelijk is met het oog op veiligheidsrisico's. De Afdeling merkt in dit verband het volgende op. Op grond van het thans geldende Handelsregisterbesluit 2008 kan het adres van een natuurlijk persoon op zijn verzoek worden afgeschermd tegen inzage door anderen dan bepaalde bestuursorganen, functionarissen en organisaties, indien er sprake is

van een "waarschijnlijke dreiging" en aan een aantal aanvullende voorwaarden is voldaan. (zie noot 8) Van een beperking tot personen die door de politie worden beveiligd is onder deze regeling geen sprake. Dat roept de vraag op hoe deze bestaande mogelijkheid zich verhoudt tot het in de toelichting veronderstelde gebrek aan kennis en ervaring op dit terrein bij de Kamer van Koophandel.

Op grond van het voorgaande acht de Afdeling onvoldoende aangetoond dat de mogelijkheid tot afscherming moet worden beperkt tot personen die door de politie beveiligd worden. De Afdeling adviseert om het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen en de toelichting aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 7 september 2020**

**3.** De uitwerking van het afschermen van openbare gegevens van uiteindelijk belanghebbenden in uitzonderlijke omstandigheden is zorgvuldig en uitgebreid afgewogen. Daarbij is allereerst gekeken naar de bestaande afschermingsmogelijkheid die de Kamer van Koophandel reeds toepast bij het handelsregister, zoals opgenomen in artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008. Geconcludeerd is dat zowel de gronden voor afscherming als de wijze van beoordeling door de Kamer van Koophandel afwijken van de eisen die de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn stelt aan het afschermen van openbare gegevens van uiteindelijk belanghebbenden. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld, waarbij uitgebreid wordt ingegaan op deze afweging. Vervolgens is bezien op welke andere wijze invulling aan de mogelijkheid voor afscherming gegeven kan worden, overeenkomstig de eisen van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Daarbij is uitgekomen bij het afschermingsregime dat al bestaat bij het Kadaster, een ander basisregister met openbare persoonsgegevens. Ook op deze afweging is de nota van toelichting aangevuld. Wij achten dat hiermee een zorgvuldige afweging is gemaakt, en een uitwerking is gevonden die afscherming en de praktische beoordeling daarvan mogelijk maakt, en die tegelijkertijd voldoet aan de eisen van de richtlijn. Daarbij is van belang dat personen zich op voorhand kunnen melden bij de politie als zij menen dat er sprake is van een dreiging. Dit geldt tevens ingeval sprake is van een voorstelbare dreiging.

**4.** Naast bovengenoemde aanvullingen in de nota van toelichting, is het besluit op drie punten aangepast. Ten eerste is overeenkomstig artikel 30, negende lid, van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn expliciet in wetgeving opgenomen dat statistieken worden bijgehouden over het aantal gehonoreerde afschermingsverzoeken en de gronden voor afscherming. Ten tweede is voorzien in de bevoegdheid voor de Kamer van Koophandel om in bepaalde evidente gevallen een persoon uit het register te verwijderen. Het gaat dan onder meer om overlijden. Voor authentieke gegevens in het handelsregister kent de Kamer van Koophandel in de Handelsregisterwet 2007 deze bevoegdheid, waarbij een grondslag is opgenomen in artikel 35 om deze bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur tevens van toepassing te verklaren op niet authentieke gegevens in het register. Tot slot is de inwerkingtreding van het besluit ingevuld. Deze is bepaald op 27 september 2020, gelijk aan de inwerkingtreding van de onderdelen van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten die zien op de registratie van gegevens van uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister.

Ik bied U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Financiën

## **Voetnoten**

- (1) Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015, PbEU 2015, L 141, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018, PbEU 2018, L 156.
- (2) Kamerstukken 35 179. Het wetsvoorstel is op 10 december 2019 aangenomen door de Tweede Kamer en is thans aanhangig bij de Eerste Kamer.
- (3) Zie de opsomming in artikel 51b, eerste lid, van het besluit.
- (4) Nota van toelichting, p. 9-10.
- (5) Stcrt. 2019, 39608.
- (6) Nota van toelichting, p. 9-10.
- (7) Zie onder meer de consultatiereacties van VNO NCW en MKB Nederland, de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de KNB en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.
- (8) Artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008. Het adres van een natuurlijk persoon kan op grond van dit artikellid worden afgeschermd, indien: a) er sprake is van een waarschijnlijke dreiging; b) het woonadres in het handelsregister niet kan worden ingezien met betrekking tot een andere onderneming; c) betrokkene niet beschikt over een openbaar telefoonnummer; d) deze persoon zelf maatregelen heeft genomen om de bekendheid van zijn adres te verminderen; en e) het belang van afscherming zwaarder weegt dan de rechtszekerheid in het economisch verkeer.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting