

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3677

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening goedkeuring van en markttoezicht op niet voor de weg bestemde mobiele machines die deelnemen aan het verkeer op de openbare weg (Kamerstuk 22 112, nr. 3676)

Fiche: Richtlijn digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Richtlijn digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2009/102/EG en (EU) 2017/1132 wat betreft de verdere uitbreiding en modernisering van het gebruik van digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 177
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0177&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SDW (2023) 178
SDW (2023) 179
SEC (2023) 377
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 50, eerste en tweede lid, en artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het EU-vennootschapsrecht biedt een rechtskader dat tot doel heeft de rechtseenheid en rechtszekerheid in de interne markt te vergroten. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) wil met het voorstel dit rechtskader uitbreiden en actualiseren, in het bijzonder waar het gaat om de taken en verantwoordelijkheden van de ondernemingenregisters (in Nederland het Handelsregister). De Commissie beoogt hiermee meer informatie over vennootschappen en daarmee verbonden ondernemingen openbaar te maken via het systeem van gekoppelde ondernemingenregisters (BRIS) en verdere waarborgen te creëren dat de gegevens in ondernemingenregisters juist, betrouwbaar en actueel zijn en de administratieve formaliteiten bij grensoverschrijdende handelingen te verminderen.

Het voorstel betreft een uitwerking van de digitaliseringsagenda van de Commissie zoals uiteengezet in de mededeling *Digitaal Kompas 2030* en de mededeling *Digitalisering van justitie in de Europese Unie*, alsmede van het beleid van de Commissie inzake de noodzaak van het faciliteren van grensoverschrijdende uitbreiding van het midden- en kleinbedrijf zoals uiteengezet in de mededeling *Actualisering van de nieuwe indus-*

De maatregelen die de Commissie voorstelt zijn vervat in een enkele wijziging van de Richtlijn vennootschapsrecht eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en in diverse aanvullingen en wijzigingen van de Richtlijn vennootschapsrecht.² Het voorstel bouwt voort op de digitaliseringsrichtlijn³ die zich vooral richtte op het volledig online kunnen oprichten van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, het online registreren van vestigingen en het online indienen van documenten bij het ondernemingenregister. Het voorstel vormt een aanvulling op deze richtlijn en op een aantal onderwerpen waar eveneens digitalisering nodig is in het EU-vennootschapsrecht.

Het voorstel ziet op een aanvulling op de bestaande regels inzake het EU-vennootschapsrecht die zijn gecodificeerd in de richtlijn vennootschapsrecht.⁴ Het voorstel beoogt de hoeveelheid openbaar beschikbare bedrijfsgegevens in ondernemingenregisters en/of via BRIS te vergroten, de betrouwbaarheid van bedrijfsgegevens in de registers te verbeteren en het gebruik ervan te vergemakkelijken bij het in andere lidstaten oprichten van dochterondernemingen en het openen van vestigingen.

Het voorstel beoogt meer bedrijfsinformatie uit te wisselen en op EU-niveau beschikbaar te maken via BRIS en introduceert meer uitwisseling in de EU van informatie tussen nationale ondernemingenregisters, zodat ondernemingen slechts eenmaal hun data hoeven in te voeren (eenmaligheidsbeginsel). Het voorstel breidt het gebruik van BRIS uit. BRIS is gebaseerd op wettelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in Richtlijn 2012/17/EU en Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1042 van de Commissie.

Het voorstel van de Commissie bevat een aantal concrete maatregelen. Hierna volgt een beschrijving van de belangrijkste maatregelen.

Ten behoeve van de bevordering van de betrouwbaarheid van de ondernemingenregisters wordt het vereiste geïntroduceerd dat bij een online, hybride of fysieke oprichting van een vennootschap wordt gecontroleerd of de statuten aan alle eisen en verplichtingen die de wet daaraan stelt voldoen. Indien er geen statuten zijn, is het vereiste van controle van toepassing op documenten met vergelijkbare strekking.

Ter bevordering van de juistheid en actualiteit van de gegevens in de ondernemingenregisters wordt een maximale termijn ingevoerd voor het doen van opgave van wijzigingen aan documenten en informatie in het ondernemingenregister. Dit geldt ook voor de verwerking hiervan door de houder van het ondernemingenregister alsmede de introductie van een jaarlijkse verklaring door de vennootschap dat de informatie over de vennootschap in het register juist en actueel is. Als er twijfels bestaan of een onderneming nog wel voldoet aan de eisen om geregistreerd te zijn, moet er zijn voorzien in een procedure om dat te verifiëren.

¹ Uw Kamer is eerder geïnformeerd over deze voorstellen middels BNC-fiches. Zie de volgende Kamerstukken: Kamerstuk 22 112, nr. 3095, Kamerstuk 22 112, nr. 3027, Kamerstuk 22 112, nr. 3134 en Kamerstuk 22 112, nr. 2863.

² Richtlijn 2009/102/EU inzake het vennootschapsrecht betreffende eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en in diverse aanvullingen en wijzigingen van de Richtlijn (EU) 2017/1132 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (Richtlijn vennootschapsrecht).

³ Richtlijn (EU) 2019/1151.

⁴ Richtlijn (EU) 2017/1132.

Om te waarborgen dat een met de vennootschap verbonden onderneming bij het oprichten van een dochteronderneming of het inschrijven van een bijkantoor geen reeds geregistreerde informatie hoeft te verstrekken aan het ondernemingenregister in een andere lidstaat, komt er de verplichting dat de registers in die gevallen deze informatie via BRIS uitwisselen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het eenmaligheidsbeginsel.

De bepalingen in de Richtlijn vennootschapsrecht die gaan over procedures voor oprichting, registratie en indiening van informatie van naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's), over openbaarmaking van die informatie en over de registers waarin die informatie moet worden opgenomen, worden uitgebreid naar bepaalde personenvennootschappen die in de bijlage bij het voorstel zijn aangewezen. Voor Nederland zijn vennootschappen onder firma (vof's) en commanditaire vennootschappen (cv's) aangewezen. Daarnaast is een artikel ingevoegd dat voorschrijft van welke basisinformatie deze vof's en cv's opgave moeten doen bij het ondernemingenregister in hun lidstaat. Die informatie moeten de ondernemingenregisters in de lidstaten via BRIS openbaar maken.

Ook groepen van ondernemingen moeten volgens het voorstel bepaalde informatie over hun concern via het ondernemingenregister openbaar maken, zoals de namen en rechtsvormen van alle dochterondernemingen, de staat of staten waar zij zijn gevestigd en hun positie in de groepsstructuur op basis van zeggenschap. De opgave moet worden gedaan door de «uiteindelijke moederonderneming» (de topholding) die in de EU is gevestigd. Als zij buiten de EU is gevestigd, rust deze verplichting op de tussenliggende moederondernemingen in de EU (de tussenholding). Als die laatste er ook niet zijn, rust de verplichting op de EU-dochterondernemingen. Zijn er verschillende tussenliggende moederondernemingen of dochterondernemingen in de EU gevestigd, dan hoeft maar een van hen aan de verplichting te voldoen. De uiteindelijke moederonderneming, tussenliggende moederonderneming of dochteronderneming moet de informatie opgeven over het hele concern. Een deel van deze informatie moet door het register van de desbetreffende lidstaat ook worden gedeeld met de registers van de lidstaten waar de dochterondernemingen zijn geregistreerd. Een keer per jaar moet de desbetreffende onderneming de informatie actualiseren of verklaren dat er geen veranderingen zijn opgetreden in de groep. Van de concernrelaties dient een visualisatie te worden gemaakt. Deze dient openbaar te worden gemaakt via BRIS.

Door de registers gewaarmerkte uittreksels en documenten zoals notariële akten, evenals beëdigde vertalingen hiervan, worden vrijgesteld van enige vorm van legalisatie of soortgelijke formaliteit indien de waarmerking van integriteit en oorsprong van een uittreksel of document aan bepaalde voorwaarden voldoen. Met het oog hierop introduceert het voorstel het EU-ondernemingscertificaat. Dit betreft een met elektronische middelen gecertificeerd standaard uittreksel uit het ondernemingenregister. Tevens introduceert het voorstel een gestandaardiseerd model voor een geauthentiseerde elektronische volmacht voor de persoon die gemachtigd is om de onderneming te vertegenwoordigen, die ook dwingend bewijs oplevert voor die vertegenwoordigingsbevoegdheid. Hiermee sorteert de Commissie voor op de komst van de Europese Digitale Identiteit Wallet waarin de gegevens van de elektronische volmacht kunnen worden geladen en waardoor personen langs elektronische weg bewijs kunnen leveren van zowel hun identiteit als hun vertegenwoordigingsbevoegdheid. Voorts voorziet het voorstel in een procedure voor gevallen

waarin er gerede twijfel is over de oorsprong en authenticiteit van gecertificeerde stukken, of vermoeden van vervalsing.

Voorts voorziet het voorstel in maatregelen met het oog op het verbinden van BRIS met het register van uiteindelijk belanghebbenden en andere juridische entiteiten (BORIS)⁵ en op het terrein van insolventies (IRI)⁶.

b) Impact assessment Commissie

In de consultatie door de Commissie over een ontwerpvoorstel voor de richtlijn is in het algemeen positief gereageerd op de voornemens om meer informatie over vennootschappen openbaar te maken via BRIS, te bevorderen dat de gegevens in de ondernemingenregisters juist, betrouwbaar en actueel zijn en administratieve rompslomp bij grensoverschrijdende handelingen van vennootschappen te verminderen.

In de effectbeoordelingsrapportage bij het richtlijnvoorstel zet de Commissie uiteen welke problemen het voorstel adresseert. Ten eerste het probleem dat er barrières zijn bij de toegang tot en het gebruik van betrouwbare bedrijfsinformatie uit ondernemingenregisters in grensoverschrijdende situaties. Genoemd worden in dit verband de beschikbaarheid van bepaalde gegevens en de behoefte aan informatie over ook andere rechtsvormen (personenvennootschappen) en concernverbanden. Ten tweede het probleem dat er barrières zijn bij het gebruik van bedrijfsinformatie bij het oprichten van dochtermaatschappijen of openen van vestigingen in andere lidstaten. De met de vennootschap verbonden ondernemingen moeten veelal de bedrijfsgegevens die in hun land al zijn geregistreerd opnieuw indienen bij het ondernemingenregister van de lidstaat waar de dochtermaatschappij of nevenvestiging dient te worden ingeschreven. Daarbij gelden in sommige lidstaten vereisten, zoals het legaliseren van of het voorzien van een apostille op documenten en beëdigde vertalingen. De ondernemingenregisters of autoriteiten achten de bedrijfsgegevens uit andere lidstaten vaak niet betrouwbaar genoeg, wat leidt tot rechtsonzekerheid, kosten en vertragingen.

In het voorstel vervatte pakket van maatregelen heeft volgens het impact assessment een drietal effecten. Ten eerste zal met name het midden- en kleinbedrijf profiteren van meer transparantie, verbeterde toegankelijkheid en betrouwbaarheid van bedrijfsgegevens en dus van hogere rechtszekerheid in grensoverschrijdende situaties. De maatregelen zullen volgens het impact assessment resulteren in besparingen voor ondernemingen doordat zij eenvoudiger kunnen zoeken naar gegevens van ondernemingen in andere lidstaten en in een vermindering van de noodzaak om bij grensoverschrijdende handelingen documenten bij bedrijven op te vragen. Dankzij het eenmaligheidsbeginsel en het koppelen van andere systemen/registers op EU-niveau aan BRIS worden volgens de Commissie forse besparingen voorzien op terugkerende administratieve kosten voor bedrijven als zij nieuwe dochterondernemingen of vestigingen in andere lidstaten oprichten of grensoverschrijdende zakelijke activiteiten verrichten. Deze besparingen worden geschat op ongeveer 437 miljoen euro per jaar.

Ten tweede zal het volgens de Commissie voor overheidsinstanties eenvoudiger worden om toegang te krijgen tot bredere sets van betrouwbare bedrijfsinformatie. Die toegang moet het ook eenvoudiger

⁵ https://ejustice.europa.eu/38576/EN/beneficial_ownership_registers_search_for_beneficial_ownership_information.

⁶ https://e-justice.europa.eu/content_interconnected_insolvency_registers_search-246-en.do.

maken om misbruik en fraude aan te pakken met als resultaat de totstandbrenging van een eerlijkere interne markt.

Ten derde zal volgens de Commissie de samenleving van de maatregelen profiteren doordat deze er onder meer aan bijdragen dat consumenten in staat worden gesteld beter geïnformeerde keuzes te maken bij het kopen van producten of het aangaan van contracten met bedrijven uit andere lidstaten.

De kosten voor de invoering van de maatregelen worden geraamd op ongeveer 311 miljoen euro. Bij deze eenmalige kosten is betrokken dat de uitbreiding van het aantal vast te leggen gegevens een wijziging vergt van de ondernemingenregisters en dat met name de personenvennootschappen van aanvullende gegevens opgave zullen moeten doen bij het ondernemingsregister van hun lidstaat. De Commissie stelt dat de verwachte terugkerende voordelen voor het bedrijfsleven als hiervoor geschetst veel groter zullen zijn dan deze eenmalige kosten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het doel van de Datavisie van het kabinet is om te komen tot een beleidskader voor integer gebruik van de handelsregistergegevens ten bate van de samenleving.⁷ Op dit moment bestaat er wrijving tussen enerzijds de openbaarheid van het handelsregister dat ten dienste staat van onder andere rechtszekerheid en fraudeweerbaarheid en anderzijds de privacy en veiligheid van in het handelsregister geregistreerde personen. Daarom is eind 2022 art. 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 (Hrb) in werking getreden. Deze wijziging maakt de afscherming van bezoekadresgegevens van een vennootschap in het handelsregister mogelijk als er sprake is van aantoonbare of waarschijnlijke persoonlijke veiligheidsrisico's. Verder zijn begin 2023 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kamer van Koophandel (KVK) en de verschillende beroepsverenigingen het Convenant voor afscherming bezoekadressen politieke ambtsdaggers in Handelsregister overeengekomen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld wethouders en raadsleden en hun partners/huisgenoten met een eigen onderneming hun bezoekadres voortaan eenvoudig afschermen in het handelsregister.

Voorziene maatregelen zijn onder andere het niet-openbaar maken van telefoonnummers en emailadressen, het kunnen registreren van eenmanszaken met openbaar postadres, inperking van commercieel gebruik van handelsregistergegevens, de versterking van de poortwachtersrol van de Kamer van Koophandel en de versterking terugmelding over (vermoedelijk) onjuiste gegevens.

De twee laatstgenoemde voornemens zijn in lijn met de ambities van de Commissie om de betrouwbaarheid van het register te versterken door stingentere controle bij inschrijving, het stellen van termijnen voor het doen van opgave van wijzigingen en het jaarlijks verzoek aan de ingeschreven vennootschappen om te verklaren dat de geregistreerde gegevens juist en actueel zijn.

⁷ Het standpunt van het kabinet is opgenomen in de Datavisie Handelsregister, Kamerstukken 32 761 en 32 637, nr. 256.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de doelstelling van het voorstel om ook informatie over personenvennootschappen in Europees verband openbaar te maken, de betrouwbaarheid van de gegevens in de ondernemingenregisters te verhogen en administratieve formaliteiten bij grensoverschrijdende handelingen te verminderen. Dit is in het belang van het bedrijfsleven dat zal kunnen profiteren van meer transparantie, verbeterde toegankelijkheid en betrouwbaarheid van bedrijfsgegevens en dus van grotere rechtszekerheid in het grensoverschrijdende economische verkeer binnen de interne markt. Het is tevens in het belang van het bedrijfsleven dat ondernemingen eenvoudiger kunnen zoeken naar gegevens van ondernemingen in andere lidstaten en met minder administratieve lasten en kosten worden geconfronteerd bij grensoverschrijdend zakelijk verkeer alsook bij grensoverschrijdende rechtshandelingen zoals de oprichting van nieuwe dochterondernemingen of de opening van vestigingen in andere lidstaten. Voor met name het midden- en kleinbedrijf kunnen de voornemens bijdragen aan het gemakkelijker grensoverschrijdend zakendoen binnen de interne markt.

Hoewel het kabinet positief is over de doelstelling van de voorgestelde richtlijn plaatst het wel opmerkingen bij een aantal maatregelen die tot dit doel moeten leiden. Zo is het kabinet kritisch over een aantal vereiste gegevens waarvan kapitaalvennootschappen en personenvennootschappen aanvullend opgave moeten doen, met name waar het gaat om de registratie van de gegevens «central place of administration» en «principal place of business» indien de aansturing en feitelijke werkzaamheden van de vennootschap plaatsvinden in een andere lidstaat dan waar zij is geregistreerd. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het verzamelen en registreren van deze gegevens, die primair tot doel hebben om misbruik en fraude te bestrijden, geen taak is voor de beheerders van de ondernemingenregisters en ook niet thuishoren in een ondernemingenregister dat primair tot doel heeft bij te dragen aan de rechtszekerheid in het economische verkeer. Dit zal de Nederlandse inzet zijn bij de onderhandelingen over het voorstel. In het rapport van de Controleraad⁸ wordt de Commissie geadviseerd om duidelijker te maken wat precies de nadelige gevolgen voor het bedrijfsleven zijn van het huidige gebrek aan bepaalde gegevens in de ondernemingenregisters. Het kabinet sluit zich hierbij aan.

Het kabinet zet vraagtekens bij het voorstel om via BRIS informatie over groepsstructuren uit te wisselen. Uit de overwegingen bij het voorstel wordt niet duidelijk welk doel de uitwisseling van deze informatie dient, terwijl van de uiteindelijke moederondernemingen, of anders de tussenliggende moederondernemingen dan wel de dochterondernemingen wordt gevergd dat zij opgave doen over diverse gegevens waaronder de naam en rechtsvorm van elke onderneming in de groep en de lidstaat of het derde land waar elk van de ondernemingen zijn geregistreerd. Dit betekent een aanzienlijke administratieve last bij de invoering waarbij tevens vragen spelen zoals hoe de ondernemingenregisters met elkaar overlappende gegevens en eventuele verschillen hiertussen moeten omgaan, op welke wijze de kwaliteit van de opgegeven gegevens kan worden gewaarborgd en of een in de EU gevestigde dochter van een buiten de EU gevestigde uiteindelijke moederonderneming wel altijd de beschikking zal krijgen over de verplicht te verzamelen informatie over de ander ondernemingen binnen het concern waarvan de dochter deel uitmaakt. Overigens kan in Nederland reeds inzicht worden verkregen in bestaande groepsstructuren met het informatieproduct Concernrelaties.

⁸ (SEC (2023) 377).

Dit product biedt een visueel overzicht van groepsstructuren op basis van gegevens en verklaringen die het handelsregister op grond van het Europees vennootschapsrecht reeds registreert. Met behulp van dit informatieproduct kan een overzicht worden gegeven van de onderlinge relaties tussen rechtspersonen, samenwerkingsverbanden en in het handelsregister ingeschreven buitenlandse organisaties. De samenwerkingsverbanden vof, maatschap of cv zijn zichtbaar als hierin een rechtspersoon als maat of vennoot betrokken is. Het kabinet is graag bereid deze informatie via BRIS met andere lidstaten te delen, alsmede de andere lidstaten inzage te geven in de opbouw van dit informatieproduct.

Gelet op de voorgenomen maatregelen van het kabinet om verder te bevorderen dat de gegevens in het Handelsregister juist, betrouwbaar en actueel zijn, steunt het kabinet de voorgenomen maatregel van de Commissie om ondernemingen een termijn te stellen waarbinnen zij eventuele wijzigen, bijvoorbeeld in samenstelling van het bestuur, dienen door te geven. Hoewel de Handelsregisterwet 2007 al een termijn stelt die overigens korter is dan de Commissie voorstelt, verwacht het kabinet dat deze voorgenomen maatregel uiteindelijk tot grotere rechtszekerheid in het economische verkeer binnen de interne markt zal leiden.

Het kabinet zet vraagtekens bij de voorgestelde maatregel om de vennootschappen jaarlijks te laten verklaren dat de geregistreerde gegevens in het ondernemingenregister juist en actueel zijn. Hoewel het kabinet er begrip voor heeft dat deze maatregel zal kunnen bijdragen aan de betrouwbaarheid en actualiteit van de registers, is het de vraag hoe het stellen van termijnen zich tot deze maatregel verhoudt, mede omdat het voorstel voorschrijft dat de lidstaten in hun nationale wetgeving moeten voorzien in de sanctionering van het niet tijdig doen van opgave van wijzigingen. In Nederland is al geregeld dat het niet tijdig doen van opgave wordt aangemerkt als een economisch delict. Nederland zal bij de onderhandelingen erop inzetten dat de jaarlijkse verklaring komt te vervallen en volstaan wordt met het stellen van termijnen.

Ook zet het kabinet vraagtekens bij het vereiste in de conceptrichtlijn dat indien er geen statuten zijn, er een controle dient plaats te vinden van de rechtsgeldigheid van documenten met vergelijkbare strekking. De vof en cv hebben een contractuele basis die zich niet leent voor preventieve controle. De vastlegging van de overeenkomst tussen de oprichters en met eventuele latere toetreders in een vennootschapscontract is ook geen voorwaarde voor de inschrijving en daarmee de vorming van een personenvennootschap. Uiteraard is wel mogelijk, zoals nu al gebeurt, een controle te doen op de echtheid en oorsprong van de bij de inschrijving gedeponeerde stukken. Bij de oprichting van kapitaalvennootschappen is de notaris betrokken bij het opstellen van de oprichtingsakte en statuten en controleert of zij voldoen aan alle eisen en verplichtingen die de wet daaraan stelt. Het kabinet hecht er belang aan te benadrukken dat deze rol van de notaris ongewijzigd en derhalve onverkort gehandhaafd blijft. Inzet bij de onderhandelingen zal zijn dat een controle van de rechtsgeldigheid van documenten slechts dan plaatsvindt als er statuten zijn.

Het kabinet is positief over de maatregelen om administratieve formaliteiten terug te dringen. Belangrijk is in dit verband de maatregel dat lidstaten niet langer kunnen verlangen dat documenten, uittreksels of beëdigde vertalingen moeten worden gelegaliseerd. De maatregelen om de betrouwbaarheid van bedrijfsgegevens te vergroten, alsmede de introductie van het digitale EU-ondernemingscertificaat en de digitale elektronische volmacht moeten het eenvoudiger maken om langs digitale

weg zaken te doen en daarbij te kunnen vertrouwen op de oorsprong en juistheid van de verstrekte bedrijfsgegevens.

Ten slotte steunt het kabinet het voorstel om toegangsverbindingen te leggen tussen BRIS, BORIS en IRI.⁹ Dit kan instellingen die op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme clientonderzoek moeten verrichten zeer behulpzaam zijn alsmede van belang zijn voor bevoegde instanties bij de bestrijding van witwassen, terrorismefinanciering en ander vormen van financiële fraude. Wel leeft de vraag hoe die toegangskoppeling, gecombineerd met een systeem van autorisaties voor de toegang, precies vorm zal krijgen, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het register van uiteindelijk belanghebbenden¹⁰, waarin is bepaald dat dit register niet langer toegankelijk is voor het grote publiek.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Hoewel er in de lidstaten brede steun lijkt te zijn voor het voorstel van de Commissie, leeft er bij de ondernemingenregisters de zorg over de uitvoering en uitvoerbaarheid van alle voorgestelde maatregelen.

Het Europees Parlement zal het voorstel behandelen in het comité Juridische Zaken en Interne Markt en Consumentenbescherming. Er is nog geen rapporteur benoemd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Rechtsbasis voor het voorstel vormen artikel 50, eerste en tweede lid, en artikel 114 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op grond van artikel 50, eerste en tweede lid, VWEU heeft de EU de bevoegdheid om bij wege van richtlijnen maatregelen vast te stellen teneinde de vrijheid van vestiging voor een bepaalde werkzaamheid te verwezenlijken. Dit voorstel draagt bij aan de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging door verbetering van de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten via het systeem van koppeling van registers, afschaffing van administratieve belemmeringen voor de vrijheid van vestiging, ook bij het opzetten van grensoverschrijdende dochterondernemingen en bijkantoren, en door nieuwe geharmoniseerde openbaarmaakingsvereisten vast te stellen.

Op grond van artikel 114 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het voorstel draagt bij aan de werking van de interne markt doordat het de betrouwbaarheid verbetert van de informatie in de ondernemingenregisters en administratieve belemmeringen voor het grensoverschrijdend gebruik van informatie uit deze registers wegneemt. Richtlijn 2009/102/EG heeft ook artikel 50 VWEU als rechtsbasis en Richtlijn 2017/1132 is ook op grond van artikelen 50 en 114 VWEU vastgesteld. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (art. 4, tweede lid, sub a, VWEU).

⁹ De ondernemingenregisters (BRIS), de registers van de uiteindelijk belanghebbenden (BORIS) en de insolventieregisters (IRI).

¹⁰ Gevoegde zaken C-37/20, Luxembourg Business Registers en C-601/20, Sovim.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel beoogt meer informatie over vennootschappen en daarmee verbonden ondernemingen openbaar te maken via het systeem van gekoppelde ondernemingenregisters (BRIS) en verdere waarborgen te creëren dat de gegevens in ondernemingenregisters juist, betrouwbaar en actueel zijn en de administratieve formaliteiten bij grensoverschrijdende handelingen te verminderen. De problemen die met dit voorstel worden aangepakt, beperken zich niet tot het grondgebied van één lidstaat, maar zijn grensoverschrijdend van aard, daarom is een EU-aanpak nodig. De lidstaten kunnen de voorgenoemde doelstellingen niet afzonderlijk voldoende op centraal, regionaal of lokaal niveau verwezenlijken. Er dreigt fragmentatie door verschillen in nationale regelgeving van de lidstaten ten aanzien van bedrijfsinformatie in ondernemingsregisters. Het voorstel zorgt ervoor dat een aantal administratieve belemmeringen voor het grensoverschrijdend gebruik van informatie uit deze registers wordt weggenomen en schaft een aantal administratieve belemmeringen voor de vrijheid van vestiging waardoor de werking van de interne markt wordt verbeterd. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan slechts op EU-niveau plaats vinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het voorstel beoogt meer informatie over vennootschappen en daarmee verbonden ondernemingen openbaar te maken via het systeem van gekoppelde ondernemingenregisters (BRIS) en verdere waarborgen te creëren dat de gegevens in ondernemingenregisters juist, betrouwbaar en actueel zijn en de administratieve formaliteiten bij grensoverschrijdende handelingen te verminderen. Meer gecoördineerde actie vanuit BRIS kan bewerkstelligen dat alle lidstaten overeenkomstige sets van de gegevens in hun ondernemingenregisters hebben en dat die gegevens centraal op EU-niveau toegankelijk zijn. Op een aantal punten gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en behouden de lidstaten voldoende ruimte voor de nationale context. Dit geldt bijvoorbeeld voor de betrokkenheid van notarissen bij vennootschapsrechtelijke procedures, waarbij de lidstaten waar mogelijk de nodige flexibiliteit wordt geboden om de vereisten in overeenstemming met hun nationale wetten en stelsels te verwezenlijken.

Een aantal maatregelen gaat evenwel verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Daarvan is vooral sprake bij een tweetal voorgestelde maatregelen.

Ten aanzien van de registratie van gegevens «principle place of business» en de «central place of administration» vindt het kabinet dat, indien de aansturing en feitelijke werkzaamheden van de vennootschap plaatsvinden in een andere lidstaat dan waar zij is geregistreerd, dit niet bijdraagt aan de doelstelling van het voorstel, nu het verzamelen en registreren van deze gegevens primair tot doel hebben om misbruik en fraude te bestrijden en dus niet thuishoren in een ondernemingsregister. Daarmee is dit geen geschikte maatregel om het doel te bereiken. Voor wat betreft andere nieuw in te schrijven gegevens die beogen inzage te geven in concernrelaties, is het kabinet van mening dat de doelstelling, voor zover inzage in concernrelaties hieronder valt, ook bereikt kan worden met alternatieve en minder ingrijpende maatregelen zodat uitvoeringslasten voor ondernemingen kunnen worden beperkt. Hiervoor is al genoemd dat de maatregel waarmee wordt beoogd inzicht te verkrijgen in concernrelaties een behoorlijke opgavelast voor ondernemingen met zich mee zal brengen, terwijl een goede onderbouwing

ontbreekt waarom de uitwisseling van informatie over groepsstructuren via BRIS noodzakelijk is. Inzicht kan ook worden verkregen met een informatieproduct vergelijkbaar met het Nederlandse informatieproduct Concernrelaties, zoals hierboven al aangegeven. Een dergelijk product is ook maakbaar op BRIS-niveau en zou niet zo'n opgavelast voor ondernemingen met zich meebrengen als de voorgestelde maatregel. Daarnaast strookt de extra uitvoeringslast die is voorzien vanwege hiervoor al aangestipte problemen bij het in bepaalde omstandigheden verkrijgen van informatie door ondernemingen alsmede het verwerken van de verkregen informatie door de ondernemingenregisters, niet met het doel om de administratieve formaliteiten te verminderen. Dit knelt temeer omdat niet duidelijk is wat de noodzaak is dat deze extra gegevens worden geregistreerd en wat de nadelige gevolgen zijn voor de rechtszekerheid in het economische verkeer in de interne markt als deze gegevens niet via BRIS openbaar toegankelijk zijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft implicaties voor de EU-begroting. Zo worden door de Commissie de kosten voor binnen rubriek 1 voor de eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid tot 2027 geschat op € 6 miljoen. Daarnaast schat de Commissie de kosten tot 2027 voor administratieve lasten onder rubriek 7 op € 1,1 miljoen euro. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Op basis van ervaringen met de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de Digitaliseringsrichtlijn en Mobiliteitsrichtlijn wordt geschat dat de eenmalige en structurele kosten voor de Kamer van Koophandel ongeveer 10 miljoen respectievelijk 1 miljoen euro zullen bedragen.

Voorst vloeit uit het voorstel voort dat de gegevens van personenvennootschappen via BRIS kosteloos openbaar dienen te worden gemaakt. Het gevolg hiervan is een derving van inkomsten uit bijdragen aan de Kamer van Koophandel voor raadpleging van deze gegevens. De budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Er worden eenmalige regeldrukkosten voor het bedrijfsleven voorzien vanwege de verplichting tot het doen van opgave van extra gegevens bij het Handelsregister. De kosten hiervan worden geraamd op ongeveer 311 miljoen euro voor de gehele EU. De Commissie gaat bij haar berekening uit van 14 miljoen bedrijven binnen de EU. Daarmee zouden de eenmalige kosten per bedrijf uitkomen op 22 euro. Hoewel deze kosten zijn te overzien zal het kabinet in de onderhandelingen duidelijk positie innemen om dergelijke lasten zo veel als mogelijk te vermijden, zeker als

niet helder onderbouwd kan worden waarom de gevraagde inspanningen van ondernemingen tot het doen van opgave per se noodzakelijk zijn om veronderstelde barrières te verminderen.

Daartegenover staat volgens de Commissie een jaarlijkse besparing voor bedrijven die grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten ontplooiën of van plan zijn nieuwe grensoverschrijdende dochterondernemingen of filialen op te richten. Deze besparing vloeit voort uit de maatregelen die direct gebruik van bedrijfsgegevens uit ondernemingsregisters in grensoverschrijdende situaties mogelijk maken. Voor bedrijven in de gehele EU zou deze besparing volgens de Commissie uitkomen op ongeveer 437 miljoen EUR per jaar. De Commissie maakt niet duidelijk hoe deze inschatting tot stand is gekomen en op hoeveel bedrijven deze besparing betrekking heeft. Voor een eerste schatting van de gevolgen voor individuele bedrijven kunnen de besparingen over het eerder genoemde aantal van 14 miljoen bedrijven binnen de EU worden verdeeld. Daarmee zouden de besparingen per bedrijf uitkomen op 31 euro.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel beoogt het grensoverschrijdend zakendoen binnen de interne markt te vergemakkelijken en de rechtszekerheid te versterken. Naar verwachting zal vooral het midden- en kleinbedrijf hiervan profiteren doordat grensoverschrijdend zakendoen eenvoudiger wordt. Dit zal bijdragen aan een aantrekkelijker Europees vestigingsklimaat en daarmee de Europese concurrentiekracht. Het kabinet voorziet geen geopolitieke consequenties.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel vereist een aanpassing van de Handelsregisterwet en het Handelsregisterbesluit. Het gaat in de eerste plaats om de registratie van gegevens voor het kunnen openbaar maken van concernrelaties en om de gegevens van personenvennootschappen. Een aantal nieuwe EU-vennootschappelijke vereisten in het voorstel zullen geen implementatie behoeven, zoals de introductie van termijnen waarbinnen opgave bij het ondernemingenregister moet worden gedaan van wijzigingen in de registratie en de handhaving en sanctionering ingeval van overschrijding van deze termijnen. Dit is al in de Handelsregisterwet geregeld.

Dochterondernemingen dienen informatie over het concern op te vragen bij de uiteindelijke moederonderneming. De mogelijkheid kan zich voordoen dat een niet in de EU is gevestigde moederonderneming weigert deze informatie te verstrekken. Het kabinet stelt vraagtekens bij de handhaving van de verplichting jegens de dochterondernemingen.

In de richtlijn ontbreekt een overgangsregeling die voorziet in een termijn waarbinnen de personenvennootschappen opgave moeten hebben gedaan van de aanvullende gegevens. Hetzelfde geldt voor de vennootschappen informatie moeten verstrekken over groepsverbanden. Daarbij kan gedacht worden aan een termijn van 12 maanden nadat de vennootschappen zijn aangeschreven met de mededeling van welke aanvullende gegevens zij opgave dienen te doen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Op grond van artikel 2, lid 27, van het voorstel wordt in een nieuw artikel 24 van richtlijn (EU) 2017/1132 aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om door middel van uitvoeringshandelingen gedetailleerde lijsten van gegevens en specificaties vast te stellen ten behoeve van de uitwisseling van gegevens, de grensoverschrijdende digitale registratie van vennootschappen en vestigingen, de uitwisseling van gegevens over concernrelaties alsmede ten behoeve van de technische specificaties, taxonomie en de meertalige sjablonen voor het EU-ondernemingscertificaat en de elektronische volmacht.

Naar het oordeel van het kabinet is de Commissie bevoegd de uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vast te stellen. Delegatie van deze bevoegdheid aan de Commissie is mogelijk omdat in de uitvoeringshandeling geen essentiële onderdelen worden geregeld, omdat het gaat om een gedetailleerde lijst van gegevens die is vastgesteld in de richtlijn. Het kabinet vindt dit vanwege de behoefte aan flexibiliteit ook wenselijk. De keuze voor delegatie ligt voor de hand, omdat het gaat om de uitvoering van gegevensuitwisseling onder eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen zullen worden vastgesteld in overeenstemming met de onderzoeksprocedure als bedoeld in Verordening (EU) 182/2011. Naar het oordeel van het kabinet betreft dit een passende procedure, omdat het om handeling van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van Verordening (EU) 182/2011 gaat.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De lidstaten dienen 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, deze in hun nationale regelgeving te hebben geïmplementeerd. Daarna dienen de lidstaten binnen zes maanden de nationale regelgeving inwerking te laten treden.

Het kabinet is van oordeel dat de lidstaten tussen de implementatiedatum en de inwerkingtreding van de nationale wetgeving te weinig tijd wordt gegeven, gelet op al eerder ontstane vertragingen bij de praktische uitvoering van onder meer de Digitaliseringsrichtlijn. Daarbij speelt onder meer een rol dat uitvoeringshandelingen soms laat gepubliceerd worden. Het kabinet acht het daarom wenselijk in het voorstel voor de richtlijn tevens een datum op te nemen waarop de uitvoeringshandelingen uiterlijk gepubliceerd worden. Die datum zal in ieder geval minstens zes maanden eerder moeten zijn dan de datum van inwerkingtreding van de nationale regelgeving. Dit impliceert dat de Commissie een half jaar voor het verstrijken van de implementatiedatum de uitvoeringshandelingen gepubliceerd moet hebben.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

N.v.t.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet alleen bij de Kamer van Koophandel maar ook bij de beheerders van de ondernemingenregisters in andere lidstaten bestaat er zorg over het voorgestelde tempo van de uitvoering en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Zij hebben op dit moment de handen nog vol aan de uitvoering van alle maatregelen in verband met onder andere de Digitaliseringsrichtlijn ((EU) 2019/1151) en de Mobiliteitsrichtlijn ((EU) 2019/2121). Daarbij speelt tevens een rol dat de uitvoeringshandelingen waarin de specificaties voor het berichtenverkeer via BRIS uiteen worden gezet, doorgaans wel erg laat beschikbaar komen, zelfs pas op het moment waarop de implementatiedatum verstrijkt zoals de verwachting is met betrekking tot de publicatie van de uitvoeringshandelingen voor BRIS-versie 5.0. Voor de praktische uitvoering van de Digitaliseringsrichtlijn zouden alle ondernemingenregisters al geactualiseerd moeten zijn naar BRIS-versie 5.0. De realiteit is echter dat het handelsregister nog maar net geactualiseerd is naar BRIS-versie 3.0. Dit betreft een stand van zaken die voor ook veel andere ondernemingenregisters geldt. Voor de verwerking van het berichtenverkeer moeten voor elk van de versies en voor elk van specifieke functionaliteiten die daarmee samengaan interfaces worden gebouwd. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting vergezeld gaan van een of meer nieuwe actualisaties van BRIS.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er worden geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien ten opzichte van de verwachte effecten voor derde landen.