



---

*Commissie juridische zaken  
De voorzitter*

---

30.01.2018

De heer Roberto Gualtieri  
Voorzitter  
Commissie economische en monetaire zaken  
Brussel

De heer Claude Moraes  
Voorzitter  
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken  
Brussel

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een richtlijn 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 Richtlijn 2009/101/EG (COM(2016)0450 – C8-0265/2016 – 2016/0208(COD))

Geachte voorzitters,

Bij schrijven d.d. 11 januari 2018 heeft u, overeenkomstig artikel 39, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken verzocht de juistheid na te gaan van de schrapping van artikel 50 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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 Richtlijn 2009/101/EG<sup>1</sup>.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was gebaseerd op de artikelen 50 en 114 VWEU. Als gevolg van de onderhandelingen tussen het Parlement en de Raad werd de rechtsgrondslag gewijzigd in die zin dat artikel 114 VWEU als enige rechtsgrondslag van het voorstel is gehandhaafd. Dit was in overeenstemming met het schrappen van artikel 2 van het voorstel dat betrekking had op wijzigingen van Richtlijn 2009/101/EG, waarvan artikel 50

---

<sup>1</sup> COM(2016) 450 final van 5 juli 2016.

VWEU de rechtsgrondslag vormde<sup>1</sup>.

## **I – Achtergrond**

Op 5 juli 2016 heeft de Commissie het voorstel goedgekeurd voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG. Het voorstel van de Commissie was gebaseerd op de artikelen 50 en 114 VWEU. Beide rechtsgrondslagen schrijven de gewone wetgevingsprocedure voor.

In de toelichting bij het voorstel heeft de Commissie de keuze van de dubbele rechtsgrondslag gerechtvaardigd op de grond dat het voorstel niet alleen Richtlijn (EU) 2015/849 (de vierde antiwitwasrichtlijn) wijzigt, maar ook Richtlijn 2009/101/EG (de richtlijn betreffende het vennootschapsrecht). De Commissie verklaarde dat het voorstel twee onlosmakelijk met elkaar verbonden componenten bevat, namelijk enerzijds het beleid ter bestrijding van het witwassen van geld, en anderzijds transparantie van vennootschappen en bescherming van derden. Het voorstel is derhalve gebaseerd op zowel artikel 114 VWEU (interne markt) als artikel 50 VWEU (vennootschapsrecht), die de rechtsgrondslag van de twee gewijzigde besluiten vormen.

Binnen het Parlement zijn de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) gezamenlijk verantwoordelijk voor het voorstel, overeenkomstig art. 55 van het Reglement.

Op 28 februari 2017 hebben ECON en LIBE hun onderhandelingsmandaat goedgekeurd. Er was geen wijziging van de dubbele rechtsgrondslag goedgekeurd. Vervolgens vonden in de loop van 2017 politieke dialogen plaats en is op 13 december 2017 een voorlopig akkoord bereikt. Overeengekomen is dat alle voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2009/101/EG worden geschrapt. Bijgevolg is ook overeengekomen artikel 50 VWEU als rechtsgrondslag te schrappen. De overeengekomen compromistekst is derhalve uitsluitend gebaseerd op artikel 114 VWEU.

## **II – Relevante Verdragsbepalingen**

De betreffende artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) luiden als volgt:

### ***Artikel 50*** ***(oud artikel 44 VEG)***

*1. Teneinde de vrijheid van vestiging voor een bepaalde werkzaamheid te verwezenlijken, besluiten het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure en na*

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2009/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 48 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 258 van 1.10.2009, blz. 11). Deze richtlijn is vervolgens ingetrokken bij Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht (PB L 169 van 30.6.2017, blz. 46).

*raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité bij wege van richtlijnen.*

*2. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie oefenen de taken uit welke hun door bovenstaande bepalingen worden toevertrouwd, met name:*

*a) door in het algemeen bij voorrang die werkzaamheden te behandelen waarvoor de vrijheid van vestiging een bijzonder nuttige bijdrage levert ter ontwikkeling van de productie en van het handelsverkeer,*

*b) door het verzekeren van een nauwe samenwerking tussen de bevoegde nationale bestuursinstellingen teneinde de bijzondere omstandigheden van de verschillende betrokken werkzaamheden binnen de Unie te leren kennen;*

*c) door het afschaffen van die bestuursrechtelijke procedures en handelwijzen, voortvloeiende hetzij uit de nationale wetgeving hetzij uit voordien tussen de lidstaten gesloten akkoorden waarvan de handhaving een beletsel zou vormen voor de vrijheid van vestiging,*

*d) door ervoor te waken dat de werknemers van een der lidstaten welke op het grondgebied van een andere lidstaat te werk zijn gesteld, op dit grondgebied kunnen verblijven om er anders dan in loondienst werk te verrichten, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden waaraan zij zouden moeten voldoen indien zij op het tijdstip waarop zij genoemde bezigheid willen opvatten, eerst in die staat zouden zijn aangekomen,*

*e) door de verwerving en de exploitatie mogelijk te maken van op het grondgebied van een lidstaat gelegen grondbezit door een onderdaan van een andere lidstaat, voor zover de beginselen van artikel 39, lid 2, niet worden aangetast;*

*f) door de geleidelijke opheffing der beperkingen van de vrijheid van vestiging in elke in behandeling genomen tak van werkzaamheid toe te passen enerzijds op de oprichtingsvoorwaarden op het grondgebied van een lidstaat van agentschappen, filialen of dochterondernemingen en anderzijds op de toelatingsvoorwaarden voor het personeel van de hoofdvestiging tot de organen van beheer of toezicht van deze agentschappen, filialen of dochterondernemingen,*

*g) door, voor zover nodig, de waarborgen te coördineren welke in de lidstaten worden verlangd van de rechtspersonen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die rechtspersonen als van derden, teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken;*

*h) door ervoor te zorgen dat de voorwaarden van vestiging niet worden vervalst als gevolg van steunmaatregelen van de lidstaten.*

#### **Artikel 114**

*(oud artikel 95 VEG)*

*1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.*

*2. Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers.*

*(...)*

## **IV – Jurisprudentie**

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren.<sup>1</sup> De keuze van een onjuiste rechtsgrondslag kan dan ook aanleiding vormen tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling. Zonder betekenis in dit verband zijn de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, of het werk dat op het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht.<sup>2</sup>

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist.<sup>3</sup>

Indien een maatregel echter tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft die onverbreekbaar met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, moet deze handeling op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd<sup>4</sup>, als de procedures die in de respectieve rechtsgrondslagen zijn vastgesteld niet onverenigbaar zijn met het recht van het Europees Parlement en dat recht niet in het gedrang brengen.<sup>5</sup>

## **V – Doel en inhoud van het voorstel**

Volgens overweging 2 van de overeengekomen tekst hebben recente terroristische aanslagen nieuwe opkomende trends aan het licht gebracht met betrekking tot de wijze waarop terroristische groeperingen hun operaties financieren en uitvoeren, en worden in die context bepaalde moderne technologische diensten als alternatieve financiële systemen almaar populairder. Deze blijven buiten het toepassingsgebied van de wetgeving van de Unie of vallen onder vrijstellingen die niet langer kunnen worden gerechtvaardigd.

Derhalve wordt geoordeeld dat verdere maatregelen moeten worden genomen voor meer transparantie van financiële transacties, vennootschappen en andere juridische entiteiten, alsook trusts en soortgelijke juridische constructies in het kader van het geldende preventieve rechtskader in de Unie, teneinde het bestaande preventieve kader te verbeteren en terrorismefinanciering effectiever tegen te gaan.

---

<sup>1</sup> Zaak C-45/86, Commissie/Raad (Algemene tariefpreferenties), Jurispr. 1987, blz. 1439, punt 5; zaak C-440/05, Commissie/Raad, Jurispr. 2007, blz. I-9097; zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, Jurispr. 2009, blz. I-7585.

<sup>2</sup> Zaak C-269/97, Commissie/Raad, Jurispr. 2000, blz. I-2257, punt 44.

<sup>3</sup> Zaak C-137/12, Commissie/Raad, EU:C:2013:675, punt 53; zaak C-490/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, Parlement/Raad, Jurispr. 2008, blz. I-08103, punt 34.

<sup>4</sup> Zaak C-211/01, Commissie/Raad, Jurispr. 2003, blz. I-08913, punt 40; zaak C-178/03, Commissie/Parlement en Raad, Jurispr. 2006, blz. I-107, punten 43-56.

<sup>5</sup> Zaak C-300/89, Commissie/Raad ("titaandioxide"), Jurispr. 1991, blz. I-2867, punten 17-25; zaak C-268/94, Portugal/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-6177.

Tegen deze achtergrond bevat de overeengekomen tekst een aantal nieuwe bepalingen ter versterking van de vierde antiwitwasrichtlijn, teneinde het beleid van de Unie ter bestrijding van het witwassen van geld doeltreffender te maken. Hiertoe voorziet artikel 1 van de overeengekomen tekst *onder meer* in de volgende nieuwe elementen:

- een verruiming van het toepassingsgebied van de richtlijn met toevoeging van nieuwe meldingsplichtige entiteiten, zoals aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen van virtuele valuta en fiduciaire valuta; aanbieders van bewaarportemonnees; personen die kunstwerken opslaan of verhandelen of als tussenpersoon optreden bij de handel in kunstwerken onder bepaalde omstandigheden, zie de nieuwe punten artikel 2, lid 1, punt 3, onder g), h) en h bis);
- een versterking van de bevoegdheden van de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen ter identificatie van derde landen met een hoog risico met de opname van extra elementen waarmee in haar beoordelingen rekening gehouden moet worden (zie de amendementen op artikel 9);
- de instelling van een geharmoniseerde aanpak bij de uitoefening van de verscherpte klantenonderzoekmaatregelen met betrekking tot derde landen met een hoog risico (zie wijzigingen in artikel 18 en het nieuwe artikel 18 bis);
- een verbeterde toegang tot de uiteindelijk begunstigen van vennootschappen en andere juridische entiteiten, alsook van trusts en vergelijkbare juridische constructies (gewijzigde artikelen 30 en 31);
- versterking van de rol van publieke autoriteiten die optreden als bevoegde autoriteiten waaraan taken op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering zijn toegewezen (zie de amendementen op artikel 48);
- de opneming van nieuwe bepalingen betreffende samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de bevoegde autoriteiten van derde landen (zie met name de artikelen 50 bis, 57 bis en 57 ter).

Uit het voorgaande volgt dat het doel van de overeengekomen tekst dezelfde is als die van de huidige vierde antiwitwasrichtlijn, die zij beoogt te verbeteren, d.w.z. "het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen." (artikel 1 van de vierde antiwitwasrichtlijn). Wat de inhoud betreft heeft de compromistekst eveneens hoofdzakelijk betrekking op de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake de preventie van die activiteiten.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bevatte een artikel 2, waarbij twee ingrijpende wijzigingen werden aangebracht in enkele vennootschapsrechtelijke regels uit hoofde van Richtlijn 2009/101/EG. De rechtsgrondslag hiervan was artikel 50 VWEU. Zoals hierboven reeds is uiteengezet wordt in de door de medewetgevers overeengekomen tekst echter afgezien van elke wijziging van de richtlijn vennootschapsrecht. In afwijking van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bevat de overeengekomen tekst daarom niet langer de elementen die het gebruik van artikel 50 VWEU als rechtsgrondslag rechtvaardigen.

De overeengekomen tekst bevat evenwel nog steeds een aantal bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging, en met name transparantie van vennootschappen en bescherming van derden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de via het Europees centraal platform gekoppelde

centrale registers van de lidstaten die informatie bevatten over de uiteindelijk begunstigen (artikel 30, lid 10 en artikel 31, lid 9).

## **VI – Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrondslag**

Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat een van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel van de Commissie, zoals gewijzigd bij de overeengekomen tekst, bestaat uit de verbetering van het huidige rechtskader ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of financiering van terrorisme. Derhalve kan worden geconcludeerd dat artikel 114 VWEU hiervoor een passende rechtsgrondslag biedt, net als voor de vierde antiwitwasrichtlijn.

Een dubbele rechtsgrondslag zou slechts aanvaardbaar zijn wanneer kan worden aangevoerd dat de betreffende tekst twee onlosmakelijk met elkaar verbonden componenten bevat, in casu een met betrekking tot de onderlinge aanpassing van de wetgevingen op het gebied van de interne markt (artikel 114 VWEU), en een met betrekking tot de vrijheid van vestiging (artikel 50 VWEU) — en dat deze twee componenten in de tekst op voet van gelijkheid worden geplaatst.

Door de schrapping in de overeengekomen tekst van artikel 2 van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie is de belangrijkste rechtvaardiging voor de opnemings van artikel 50 VWEU als rechtsgrondslag voor het voorstel weggefallen.

De resterende vennootschapsrechtelijke elementen in de overeengekomen tekst, die aanwijsbaar binnen de werkingssfeer van artikel 50 VWEU vallen, lijken slechts van ondergeschikt belang te zijn ten opzichte van de overige elementen beschreven in deel V van deze nota, die rechtstreeks betrekking hebben op de voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en bepalingen zijn die normaal gesproken als internemarktbepalingen onder artikel 114 VWEU vallen.

In dit verband stelt overweging 24 van de overeengekomen tekst dat het vertrouwen van beleggers en het grote publiek in de financiële markten in grote mate afhangt van het bestaan van een accurate openbaarmakingsregeling die voor transparantie in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van vennootschappen zorgt. Evenwel wordt tegelijkertijd benadrukt dat deze overwegingen weliswaar belangrijk zijn maar dienen te worden beschouwd als positieve neveneffecten en niet als het doel van grotere transparantie; het doel is een omgeving te creëren die minder gemakkelijk kan worden gebruikt om geld wit te wassen en terrorisme te financieren.

Hieruit volgt dat, gelet op het doel en de inhoud van het voorstel zoals dit er thans uitziet, het beroep op artikel 50 VWEU als aanvullende rechtsgrondslag niet langer vereist is, aangezien artikel 114 VWEU op zichzelf een passende en toereikende rechtsgrondslag biedt.

## **VII – Conclusie en aanbeveling**

De Commissie juridische zaken heeft op haar vergadering van 24 januari 2018 unaniem met

23 stemmen voor<sup>1</sup> besloten dat het voorstel voor een richtlijn 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 Richtlijn 114/101/EG naar het lijkt terecht uitsluitend gebaseerd is op artikel 114 VWEU.

De Commissie juridische zaken dient de Commissie economische en monetaire zaken en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken aan te bevelen artikel 114 als enige rechtsgrondslag van de voorgestelde richtlijn te handhaven.

Hoogachtend,

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> Tijdens de eindstemming waren aanwezig: Lucy Anderson, Marie-Christine Boutonnet, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Evelyne Gebhardt, Heidi Hautala, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Jiří Maštálka, Angelika Niebler, Răzvan Popa, Emil Radev, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka, Kosma Złotowski.