Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2017–2018

34 661 Voorstel van wet van de leden Nijboer en Alkaya tot wijziging van de Registratiewet 1970 in verband met de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (Wet centraal aandeelhoudersregister)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 mei 2017 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 17 september 2018, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 januari 2017 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Groot en Gesthuizen tot wijziging van de Registratiewet 1970 in verband met de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (Wet centraal aandeelhoudersregister), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (CAHR). Het CAHR verzamelt en ontsluit informatie over aandelen en aandeelhouders van besloten vennootschappen (BV's) en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen (NV's) voor publieke diensten (waaronder de rijksbelastingdienst), notarissen en instellingen die op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme verplicht zijn tot cliëntonderzoek (Wwft-instellingen).

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat, ter implementatie van EU-regelgeving, een register van uiteindelijk begunstigden (UBO-register) in voorbereiding is. Daarin zullen uiteindelijk belanghebbenden van rechtspersonen worden geregistreerd. Het UBO-register zal het zelfde beogen als het CAHR. Omdat beide registers een belangrijke overlap kennen, zullen er op termijn twee (deels) vergelijkbare registers bestaan. De Afdeling concludeert dat het CAHR door zijn opzet slechts van beperkte betekenis zal zijn bij de bestrijding van de genoemde financiële delicten. Daarnaast is de toegevoegde waarde van het CAHR ten opzichte van het UBO-register beperkt. Het is de Afdeling daarom niet duidelijk in hoeverre de baten van de introductie van het CAHR opwegen tegen de

kst-34661-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2018

lasten die gepaard gaan met het naast elkaar bestaan van twee (deels) vergelijkbare registers. De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot het instellen van een CAHR. Daarmee wordt beoogd financieel-economische criminaliteit door middel van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden en tevens bij te dragen aan rechtszekerheid in het rechtsverkeer. In het register worden gegevens opgenomen over aandelen op naam, vruchtgebruikers van aandelen op naam en pandhouders van aandelen op naam in het kapitaal van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Het register zal omwille van de betrouwbaarheid uitsluitend informatie bevatten die door notarissen is ingeschreven en die afkomstig is uit of betrekking heeft op notariële akten. Het voorstel bepaalt dat het CAHR zal worden gehouden en beheerd door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Het CAHR wordt een besloten register dat alleen raadpleegbaar is voor de rijksbelastingdienst, andere aangewezen publieke diensten, notarissen en aangewezen Wwft-instellingen.

Het wetsvoorstel vormt een nadere uitwerking van twee initiatiefnota's. De eerste initiatiefnota dateert uit 2010 en beoogde financieel-economische criminaliteit met rechtspersonen tegen te gaan door een openbaar en in het Handelsregister geïntegreerd CAHR. In eerste instantie besloot het kabinet naar aanleiding hiervan dat er een CAHR zou komen, zij het in de vorm van een niet-openbaar register ten behoeve van het ontsluiten van de aandeelhoudersinformatie voor publieke diensten in het kader van controle, toezicht en opsporingstaken. In een tweede initiatiefnota uit 2014 werd daarop voorgesteld dat ook alle Wwft-instellingen inzage krijgen in het CAHR.

In juli 2015 werd definitieve besluitvorming door het kabinet uitgesteld in verband met de complexiteit van de noodzakelijke systeemaanpassingen en uitvoeringsconsequenties. In februari 2016 meldde de Minister van Veiligheid en Justitie vervolgens dat de ontwikkeling van het CAHR opnieuw werd aangehouden in verband met de uit de vierde Europese anti-witwasrichtlijn voortvloeiende verplichting om een register van uiteindelijk begunstigden (ultimate beneficial owners, afgekort: UBO) in te stellen. Pas na uitwerking van deze verplichting zou kunnen worden bepaald of de investeringskosten voor het CAHR, afgezet tegen de nog vast te stellen kosten van het UBO-register, realistisch zijn ten opzichte van de toegevoegde waarde van de informatie uit het CAHR, aldus de Minister.
Inmiddels heeft de regering een wetsvoorstel voor de invoering van het UBO-register in maart 2017 in consultatie gebracht.

Uit de toelichting bij het onderhavige voorstel blijkt dat de initiatiefnemers van oordeel zijn dat het CAHR en het UBO-register weliswaar beide beogen financieel-economische criminaliteit tegen te gaan, maar inhoudelijk zodanig van elkaar verschillen dat zij elkaar aanvullen en ten opzichte van elkaar van toegevoegde waarde zijn.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het CAHR wel degelijk een relevante toegevoegde waarde heeft. Onder andere de publicatie van de Panamapapers en de onderzoeken die daaruit voortvloeiden geven al aan dat meer transparantie rondom fiscale constructies en andere financiële verbanden zeer gewenst is. Op meerdere fronten wordt daarom gewerkt aan het voorkomen dat aandeelhouders in staat zijn hun identiteit te verhullen om daarmee de belasting te kunnen ontduiken, geld wit te

wassen of zelfs terrorisme te financieren. Organisaties zoals het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) en de Financial Action Task Force (FATF) dringen terecht aan op meer transparantie rondom aandeelhouderschap. Ook uit de verhoren en bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies blijkt dat het registreren van wie aandeelhouder in een vennootschap is, bijdraagt aan het voorkomen van ongewenste financiële verbanden. De Nederlandse regering heeft naar aanleiding van de aanbevelingen van het Global Forum en de FATF onlangs een wetsvoorstel ingediend waarin aandelen aan toonder worden afgeschaft. In de toelichting van dat wetsvoorstel wordt gewag gemaakt van het feit dat er in de afgelopen periode verschillende ontwikkelingen zijn geweest die bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering of andere vormen van financieel-economische criminaliteit. In dat verband verwijst de regering onder andere naar wetgeving die moet leiden tot een centraal aandeelhoudersregister[1]. Binnen deze context is het voorliggend wetsvoorstel naar de mening van de initiatiefnemers van belang. Zij delen weliswaar de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) dat het toekomstige UBO-register en het voorgestelde CAHR overlap kennen. Echter in tegenstelling tot de Afdeling zijn de initiatiefnemers van mening dat er slechts sprake is van een beperkte overlap en dat beide registers veeleer complementair aan elkaar zijn. Juist doordat het UBO-register en het CAHR naast elkaar komen te staan, wordt een sluitender aanpak van de financieel-economische criminaliteit door middel van rechtspersonen mogelijk. Daarnaast wordt de rechtszekerheid in het rechtsverkeer gediend door een deugdelijke registratie van het aandeelhouderschap van BV's en niet-beursgenoteerde NV's. De initiatiefnemers zullen in reactie op de opmerkingen van de Afdeling hier nader op ingaan. De initiatiefnemers zullen naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling tevens de toelichting bij dit wetsvoorstel op enkele punten aanvullen.

2. Effectiviteit en toegevoegde waarde CAHR

Het voorstel voorziet in registratie van aandelen en aandeelhouders van BV's en niet-beursgenoteerde NV's, althans wanneer er sprake is van rechtshandelingen waarbij sprake is van verplichte notariële betrokkenheid. Op die manier moet het gemakkelijker worden te achterhalen wie achter bepaalde structuren of constructies schuil gaan. Met het CAHR worden controle-, toezichts-, handhavings- en opsporingsmogelijkheden aanzienlijk vergroot, aldus de initiatiefnemers.

De Afdeling gaat hierna in op de effectiviteit van het CAHR en de toegevoegde waarde daarvan ten opzichte van het voorziene UBO-register.

a. Effectiviteit CAHR

Het voorstel voorziet alleen in registratie van aandelen en aandeelhouders van BV's en niet-beursgenoteerde NV's, althans wanneer er sprake is van rechtshandelingen waarbij notariële betrokkenheid is vereist. Het CAHR zal derhalve uitsluitend informatie bevatten over de aandelen op naam waarbij de notaris via het opstellen van een notariële akte betrokken is. Dit komt voort uit het feit dat het voorstel uitgaat van registratie door het notariaat. Deze keuze beperkt evenwel de reikwijdte van het CAHR. De toelichting wijst er terecht op dat er bijvoorbeeld geen wettelijke verplichting is tot notariële betrokkenheid bij rechtshandelingen met betrekking tot aandelen aan toonder en met betrekking tot de verhan-

[1] Kamerstukken II 2017/18, 34 930, nr. 3, p. 8.

deling van certificaten van aandelen. In die gevallen zal er derhalve geen informatie worden opgenomen in het CAHR en blijven de gegevens van de aandeelhouder buiten het register.

De Afdeling wijst er op dat de registratie van aandelen en aandeelhouders beperkt blijft tot rechtshandelingen waarbij notariële betrokkenheid is vereist. Daarmee zou de reikwijdte van het CAHR beperkt worden omdat rechtshandelingen met betrekking tot aandelen aan toonder en de verhandeling van certificaten van aandelen die notariële betrokkenheid niet vereisen. De initiatiefnemers gaan hier graag als volgt op in. Bij certificering worden de aandelen veelal door een stichting administratiekantoor gehouden die daarvoor certificaten uitgeeft. Deze stichting is dus aandeelhouder, oefent het stemrecht op de aandelen uit en ontvangt het dividend dat op die aandelen wordt uitgekeerd. Het administratiekantoor moet echter het ontvangen dividend doorgeven aan de certificaathouders. Daarvoor is het nodig dat bij het administratiekantoor bekend is wie de desbetreffende certificaathouders zijn. Dergelijke informatie kan eventueel ook voor opsporingsdoeleinden worden aangewend. Zoals de Minister van Veiligheid en Justitie het eerder stelde: «In dit kader heeft een verplichte notariële akte voor de overdracht van certificaten geen meerwaarde: zij is niet nodig voor het vaststellen van de eigendomsrelatie tussen het administratiekantoor als aandeelhouder en de vennootschap en evenmin voor de vaststelling naar wie eventueel te ontvangen dividend uiteindelijk gaat».[2] Een specifieke notariële betrokkenheid bij de verhandeling van certificaten is dus niet nodig. Daarbij komt dat weliswaar de certificaten niet in het CAHR worden opgenomen, maar dat de onderliggende aandelen op naam en de houders daarvan wel in het CAHR worden geregistreerd. In die zin draagt het CAHR dus bij aan het transparant maken van achterliggende structuren van aandeelhouders, ook indien die aandelen als gecertificeerde aandelen door een stichting administratiekantoor worden gehouden.
Voorts wijst de Afdeling op het feit dat aandelen aan toonder en de houders daarvan zich onttrekken aan het zicht van de notaris en dus niet in het CAHR worden opgenomen. Dat is juist. Daarin onderscheid het CAHR zich echter niet van het UBO-register dat dezelfde beperking kent. Echter dit gebrek aan transparantie rondom aandelen aan toonder en de houders daarvan wordt opgelost indien het wetsvoorstel identificatie houders aandelen aan toonder in werking zou treden. Dat wetsvoorstel moet de identificatie van alle houders van aandelen aan toonder mogelijk maken door vast te leggen dat die aandelen alleen nog verhandeld kunnen worden via een effectenrekening op naam die aangehouden wordt bij een bank of een beleggingsonderneming. Daardoor moet de anonieme overdracht van aandelen aan toonder onmogelijk worden.[3] Voor aandelen op naam van beursgenoteerde vennootschappen zijn de houders nu al via hun effectenrekening identificeerbaar.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat financieel-economische delicten door middel van rechtspersonen zich niet zullen beperken tot constructies waarbij alleen gebruik gemaakt wordt van rechtspersonen naar Nederlands recht. Zeker bij delicten van enige omvang is er nogal eens sprake van internationale constructies. Dit terwijl in het CAHR slechts gegevens worden opgenomen met betrekking tot aandelen en aandeelhouders van BV's en niet-beursgenoteerde NV's. Wanneer Nederlandse rechtspersonen gebruikt worden in een grotere (internationale) keten van vennootschappen om financieel-economische handelingen te verrichten die het

---

[2] Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4, p. 7 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer).

[3] Dit wetsvoorstel is op 10 april 2018 bij de Tweede Kamer ingediend.

daglicht niet kunnen verdragen, zal het CAHR dan ook slechts een deel van de constructie inzichtelijk kunnen maken.
Mede in het licht van het gegeven dat financieel-economische criminaliteit met rechtspersonen vaak grensoverschrijdend plaatsvindt, is het begrijpelijk dat in de vierde anti-witwasrichtlijn een mogelijkheid is opgenomen om te komen tot een interconnectie van de verschillende nationale UBO-registers.

Met de Afdeling zijn de initiatiefnemers van mening dat financieel-economische delicten door middel van rechtspersonen niet bij de grenzen van ons land ophouden. Derhalve is het van belang dat internationale constructies van rechtspersonen die zich schuldig maken aan dergelijke vormen van criminaliteit blootgelegd kunnen worden. Naar de mening van de initiatiefnemers kan het CAHR hierbij wel degelijk van belang zijn. Het CAHR legt immers de aandeelhouderslijn van de desbetreffende rechtspersonen in Nederland bloot. Mocht die tot een spoor leiden dat er op wijst dat er rechtspersonen buiten Nederland betrokken zijn bij zaken die het daglicht niet kunnen verdragen, dan kan dat spoor in dat andere land verder gevolgd worden. Daarbij komt dat een UBO-register, zo dat al verbonden zal gaan worden met UBO-registers uit andere lidstaten, beperkingen kent ten aanzien van het volgen van een keten van rechtspersonen. Immers in het UBO-register worden slechts aandeelhouders met een aandelenbelang van meer dan 25% die kwalificeren als UBO opgenomen. De initiatiefnemers zien niet in hoe een interconnectie van de verschillende nationale UBO-registers een sluitende inzage in grensoverschrijdende ketens van rechtspersonen kan geven. Het UBO-register zal namelijk geen inzicht gaan bieden in tussenliggende aandeelhouders-rechtspersonen. Dat wil zeggen aandeelhouders-rechtspersonen die tussen de directe aandeelhouders en de UBO van een besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap zitten. Die worden niet in het UBO-register opgenomen, omdat in het UBO-register alleen natuurlijke personen die kwalificeren als UBO worden opgenomen. Dergelijke tussenliggende aandeelhouders-rechtspersonen alsmede overige indirecte aandeelhouders (waaronder UBO's) van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen zijn echter op termijn wel uit het CAHR te halen. Ook aandelenstructuren (bijvoorbeeld een stapeling van (verschillende soorten) rechtspersonen) zijn op termijn uit het CAHR te halen. Op het punt van structuren waarbij sprake is van grensoverschrijdende financieel-economische fraude zijn het CAHR en het UBO-register aanvullend en beide van belang in het kader van de aanpak van deze criminaliteit.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat in het CAHR slechts de gegevens worden vermeld van degene op wiens naam de aandelen staan. Dat behoeft niet de uiteindelijk begunstigde te zijn, maar kan eveneens een «katvanger» zijn.

De initiatiefnemers zouden zich willen aansluiten bij hetgeen de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Kamer heeft gemeld. Hij voerde eerder overleg met de beoogde gebruikers van het CAHR. Die gebruikers realiseerden zich dat een CAHR geen oplossing voor alle problemen kan zijn. Het inzetten van katvangers of het gebruik van buitenlandse rechtspersonen kan hiermee niet worden voorkomen. Daarmee is het CAHR weliswaar niet perfect, toch is het volgens die gebruikers van waarde omdat het mogelijk maakt «om bepaalde patronen te signaleren, zichtbaar te maken en risico's te detecteren. Een centraal aandeelhoudersregister maakt het mogelijk om binnen de informatiebron slimme selecties te maken, zodat zoekresultaten gecombineerd kunnen worden met informatie die afkomstig is uit andere gegevensbronnen. Het digitaal ontsluiten van aandeelhoudersinformatie draagt bij aan het ontwikkelen

van risicoprofielen op grond waarvan sneller, gerichter en daardoor beter toezicht kan plaatsvinden. Dit bespaart tijd en biedt meer armslag waar dat nodig is, zodat misbruik, fraude of belastingontduiking effectiever kunnen worden aangepakt».[4]

De Afdeling concludeert uit het voorgaande dat het CAHR een beperkte betekenis heeft. Dit is ook onderkend door het kabinet bij de voorbereiding van het CAHR, waarbij is opgemerkt dat het digitaal ontsluiten van aandeelhouders informatie wel kan zorgen voor risicoprofielen op grond waarvan sneller en gerichter toezicht kan plaatsvinden. In zoverre zou het voorstel wel een zekere mate van toegevoegde waarde kunnen hebben bij het tegengaan van financieel-economische criminaliteit met rechtspersonen. De Afdeling betwijfelt evenwel of het CAHR in dit opzicht meerwaarde heeft naast het op handen zijnde UBO-register dat ook aandeelhoudersinformatie ontsluit en het opstellen van risicoprofielen mogelijk maakt.

b. Toegevoegde waarde CAHR ten opzichte van UBO-register

Zoals hierboven reeds opgemerkt, gaat de toelichting in op de verhouding van het CAHR met het voorziene UBO-register en stelt dat beide registers hun eigen toegevoegde waarde hebben en elkaar aanvullen. De toelichting beschrijft de verschillen en overeenkomsten van beide registers.

- *In de eerste plaats overlappen de registers elkaar niet geheel. Het UBO-register is in twee opzichten breder: het bestrijkt naast BV's en NV's bijvoorbeeld ook stichtingen, verenigingen en personenvennootschappen. Daarnaast omvat het begrip «UBO» ook andere natuurlijke personen dan de aandeelhouder: natuurlijke personen die formele of feitelijke zeggenschap hebben over de entiteit. In één geval is het CAHR breder: terwijl het UBO-register ziet op de UBO's met een aandelenbelang van meer dan 25% (al kunnen lidstaten dit percentage lager stellen), omvat het CAHR alle aandeelhouders, ongeacht de omvang van hun aandelenbelang.*
- *Een tweede verschil betreft de wijze waarop de gegevens voor de registers worden verzameld. Het UBO-register wordt gevuld door de vennootschap met gegevens die de vennootschap van de UBO heeft. Het CAHR zal uitsluitend informatie bevatten die door notarissen is ingeschreven en afkomstig is uit of betrekking heeft op notariële akten. Volgens de initiatiefnemers is daarmee de juistheid, volledigheid en tijdigheid en dus de betrouwbaarheid van de inschrijving in het CAHR gediend.*
- *Een derde verschil betreft de ruimere toegankelijkheid van het UBO-register ten opzichte van het CAHR.*

Uit de overeenkomsten en verschillen tussen beide registers wordt duidelijk dat het CAHR slechts op twee punten een aanvulling zou kunnen bieden op het UBO-register: (1) het CAHR kan informatie bevatten van (minderheids)aandeelhouders van BV's en niet-beursgenoteerde NV's die niet UBO zijn, maar dat resultaat kan zo nodig ook worden bereikt door aanpassing van het komende wetsvoorstel betreffende het UBO-register en (2) het CAHR berust op notariële akten, hetgeen een grotere betrouwbaarheid verzekert van de geregistreerde informatie, dan in het geval van aanlevering van de informatie door de UBO's zelf. Het voordeel daarvan is evenwel weer beperkt doordat het CAHR zich beperkt tot informatie over de aandeelhouders, terwijl het UBO-voorstel zich ook richt op de partijen die uiteindelijk voordeel genieten. De Afdeling concludeert daarmee dat

[4] Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4, p. 3 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer).

de toegevoegde waarde van het CAHR ten opzichte van het UBO-register beperkt is.

c. Conclusie

Naast de beperkte aanvulling die het CAHR ten opzichte van het op handen zijnde UBO-register kan bieden, leidt onderhavig voorstel ertoe dat op termijn twee registers naast elkaar bestaan die dezelfde doel hebben en ook inhoudelijk een belangrijke overlap hebben. Voor zover het gaat om informatie over aandeelhouders van BV's en niet-beursgenoteerde NV's bij een aandelenbelang van 25% of meer, zal registratie immers zowel in het CAHR als in het UBO-register plaatsvinden. Dat betekent dat in die gevallen tweemaal informatie geregistreerd zal moeten worden. Dit brengt eveneens met zich dat partijen die informatie over deze groep aandeelhouders willen verkrijgen, twee registers moeten raadplegen. Het bestaan van twee registers brengt derhalve extra administratieve lasten met zich voor geregistreerden en gebruikers. Daarenboven zorgt het naast elkaar bestaan van beide registers voor dubbele lasten doordat beide registers door verschillende organisaties worden beheerd: het UBO-register door de Kamer van Koophandel en het CAHR door de KNB.

De Afdeling concludeert dat het CAHR door zijn opzet slechts van beperkte betekenis zal zijn bij het tegengaan van financieel-economische criminaliteit door rechtspersonen. Daarnaast is de toegevoegde waarde van het CAHR ten opzichte van het UBO-register beperkt. In het licht hiervan is het de Afdeling niet duidelijk in hoeverre de baten van de introductie van het CAHR opwegen tegen de lasten die gepaard gaan met het naast elkaar bestaan van twee vergelijkbare registers. Voorkomen moet worden dat twee registers met eenzelfde doel en een aanmerkelijke inhoudelijke overlap naast elkaar van kracht worden.
De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen.

De Afdeling merkt op dat het CAHR slechts op twee punten een aanvulling zou kunnen bieden op het UBO-register. Naar de mening van de initiatiefnemers is dit niet juist. Behalve op de twee door de Afdeling genoemde punten heeft het CAHR op meerdere punten een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het UBO-register.
Zo zal het CAHR betrouwbaarder en beter verifieerbaarder zijn dan het UBO-register. Het UBO-register wordt gevuld met gegevens die zijn aangeleverd door de uiteindelijk belanghebbenden zelf. Het CAHR berust op notariële akten, hetgeen een grotere betrouwbaarheid verzekert van de geregistreerde informatie dan in het geval van aanlevering van informatie door de UBO's zelf. Een kwaadwillende UBO zou in de verleiding kunnen komen om zijn UBO-schap juist niet te melden aan het UBO-register. Op die wijze bereikt het UBO-register anders dan het CAHR niet het gewenste doel.

Voorts zal het CAHR ten aanzien van het aandeelhouderschap een completer beeld bieden dan het UBO-register. Het CAHR gaat in tegenstelling tot het UBO-register immers wel informatie bevatten van alle aandeelhouders, ook die met een belang van 25% of minder. Daarbij zullen in het CAHR naast aandeelhouders ook vruchtgebruikers en pandhouders worden opgenomen. Deze voordelen van het CAHR ten opzichte van het UBO-register achten de initiatiefnemers al meer dan relevant genoeg om een CAHR naast dat UBO-register te rechtvaardigen. Bovendien zal het CAHR op nog meer punten dan de Afdeling meent, het UBO-register aanvullen.

Het CAHR gaat relevante aanvullende informatie bieden waarmee het effectiever zal zijn dan het UBO-register als het gaat om het aanpakken van financieel-economische criminaliteit door middel van rechtspersonen. In tegenstelling tot het UBO-register zal op termijn het CAHR aandelenstructuren en indirecte aandeelhouders gaan blootleggen. Tussenliggende aandeelhouders-rechtspersonen (tussen een directe aandeelhouder en een UBO in) zijn op termijn wel uit het CAHR, maar niet uit het UBO-register te halen. Ook aandelenstructuren (bijvoorbeeld een stapeling van (verschillende soorten) rechtspersonen) zullen uit het CAHR te halen zijn. Van meet af aan worden immers aandelentransacties in het CAHR bijgehouden. Daar waar het CAHR inzicht geeft in wie aandeelhouders van een besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap zijn en welke aandelen (in welke besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen) bepaalde personen hebben, geeft het UBO-register dit inzicht niet of slechts beperkt. De uit het CAHR te halen aandelentransacties en directe aandeelhouders en de op termijn uit het CAHR te halen indirecte aandeelhouders en aandelenstructuren zijn van belang voor de rijksbelastingdienst, andere aangewezen publieke diensten, notarissen en aangewezen Wwft-instellingen ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken en verplichtingen
Ook vallen, in tegenstelling tot waar de Afdeling vanuit gaat, aandeelhoudersinformatie en UBO-informatie niet altijd samen. De aandeelhouders en UBO's kunnen samenvallen, maar dit is niet altijd het geval. Met name omdat in veel gevallen een rechtspersoon (holding) de (directe) aandeelhouder van een besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap is. Een (directe) aandeelhouder van een besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap is dus niet altijd tevens de/een UBO hiervan. Andersom geldt hetzelfde. Het UBO-register ontsluit dus weliswaar ook aandeelhoudersinformatie, maar beperkt.

Naast het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit, biedt het CAHR nog andere voordelen. De Afdeling lijkt daar ten onrechte aan voorbij te gaan. Zo dient het CAHR ook de rechtszekerheid in het rechtsverkeer door een einde te maken aan de huidige gebrekkige praktijk van de registratie van aandelen van besloten vennootschappen. In de huidige situatie kan de notaris die de opdracht krijgt om aandelen in een besloten vennootschap over te dragen, het Handelsregister van de Kamer van Koophandel raadplegen. Daarin is vastgelegd wie de bestuurders van de vennootschap zijn, wat er in de statuten staat, hoe groot het geplaatste aandelenkapitaal is en wanneer de laatst vastgestelde jaarrekening is gedeponeerd. En dan moeten deze gegevens ook nog correct zijn, hetgeen niet altijd het geval is. Uitsluitend als een vennootschap slechts één aandeelhouder heeft, worden in het Handelsregister ook de gegevens van die aandeelhouder vermeld. Als er meerdere aandeelhouders zijn, moet de notaris dus te rade gaan bij de verkoper. Deze dient een aandeelhoudersregister te tonen, liefst ook een akte waaruit zijn eigendomsrecht blijkt. Dat register dient te worden gehouden door het bestuur van de vennootschap. Het bestuur heeft de wettelijke plicht om in dat register de namen en de adressen van alle houders van aandelen op naam op te nemen, met vermelding van ondermeer de datum waarop zij de aandelen hebben verkregen. In het tweede lid van artikel 2:85 BW lezen we: «Het register wordt regelmatig bijgehouden […]». Maar in de praktijk komt het echter niet zelden voor dat dat register zoek is, of niet is bijgehouden, en dat ook de eigendomsakte verscholen of zelfs niet te vinden is. In veel gevallen weten aandeelhouders niet eens dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van het aandeelhoudersregister en verkeren zij in de veronderstelling dat dit door een derde instantie centraal wordt geregistreerd.
Nog hachelijker wordt de situatie als de notaris onderzoek naar de beschikkingsbevoegdheid van een aandeelhouder moet uitvoeren in het

geval van verpanding van aandelen of het vestigen van een vruchtgebruik daarop. Ook hierin schiet het aandeelhoudersregister van de vennootschap vaak tekort: hoewel daarin een pandrecht op aandelen dient te zijn ingeschreven gebeurt dit in de praktijk niet altijd. De notaris kan dan weliswaar bijvoorbeeld de bank waarbij de verkoper een rekeningnummer heeft raadplegen en vragen of die bank wellicht een pandrecht heeft op de aandelen, maar dit levert niet de benodigde zekerheid op. Er kan bijvoorbeeld altijd nog een andere bank zijn met een pandrecht.
De wettelijke verplichting tot het regelmatig bijhouden van een aandeelhoudersregister blijkt dus in de praktijk vaak niet of gebrekkig nageleefd te worden. Deze bestaande papieren registratie is vaak onvolledig, verouderd of zelfs verloren gegaan. Het aandeelhoudersregister biedt daardoor nu in veel gevallen een gebrekkig of geen inzicht in de aandeelhouders. Het biedt daarom in tegenstelling tot het CAHR geen zicht op wie aandeelhouders van een besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap zijn en welke aandelen in welke van die vennootschappen bepaalde personen hebben. Het CAHR biedt daarentegen wel op een gestructureerde en digitale wijze inzicht in de aandeelhouders en hun beschikkingsbevoegdheid.

Tenslotte is het CAHR ook relevant als het gaat om het heffen van overdrachtsbelasting bij de verkoop van onroerende zaken. Voor het heffen van die belasting is het uiteraard van belang om te weten wie de eigenaar van de onroerende zaak is. Dat kunnen ook vennootschappen zijn met bezittingen die uit onroerende zaken bestaan, de zogenaamde onroerende zaaklichamen (OZL). Bij verkrijging van tenminste 1/3 van het kapitaal van een OZL is overdrachtsbelasting verschuldigd. Door kunstmatig of ogenschijnlijk de aankoop door méér dan drie verkrijgers te laten plaatsvinden (mogelijk besloten vennootschappen die onzichtbaar met elkaar verweven zijn), kan overdrachtsbelasting worden ontweken. Het is daarom voor het vaststellen van de belastingplicht van belang te weten welke minderheidsbelangen worden gehouden door een persoon of rechtspersoon. Ook hier is het CAHR dus van belang.

Door het CAHR wordt centraal, digitaal en gestructureerd betrouwbare informatie over aandelen en aandeelhouders verzameld en ontsloten die nu niet centraal, digitaal en gestructureerd beschikbaar is voor de hiervoor genoemde partijen en die veelal ook niet in het UBO-register wordt geregistreerd. Gezien het bovenstaande concluderen de initiatiefnemers dat het CAHR een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van het UBO-register heeft.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Niveau regelgeving aanwijzen partijen met toegang tot CAHR

Het voorstel regelt dat de publieke diensten en Wwft-instellingen die inzage krijgen in het CAHR bij ministeriële regeling worden aangewezen.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet zelf geregeld dienen te worden. Ook wijst zij er op dat delegatie aan de Minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Nu daarvan in casu geen sprake is, de definitie van Wwft-instelling heel ruim is, en deze instellingen bovendien toegang krijgen tot persoonsgegevens in het CAHR, dient op het niveau van de wet op hooflijnen een afbakening te worden gegeven van deze instellingen die toegang krijgen tot het CAHR.

Vervolgens kunnen de instellingen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel aan te passen.

De Afdeling merkt op dat op het niveau van de wet op hoofdlijnen een afbakening dient te worden gegeven van de Wwft-instellingen die inzage krijgen in het CAHR. De initiatiefnemers kunnen zich vinden in dit advies. Naar de mening van de initiatiefnemers kunnen mede met het oog op de privacy van de betrokken aandeelhouders, slechts wettelijk gereguleerde Wwft-instellingen worden aangewezen die onder een vorm van overheidstoezicht staan en/of aan tuchtrecht zijn onderworpen en objectief een redelijk belang hebben bij inzage in het centraal aandeelhoudersregister. Hierbij kan met name worden gedacht aan de instellingen, bedoeld in artikel 1a, tweede lid (banken), vierde lid, onderdeel c (advocaten), en vierde lid, onderdeel d (notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen), van de Wwft. De initiatiefnemers zullen de memorie van toelichting op dit punt aanvullen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.17.0013/III

- *In artikel I, onderdeel C, in voorgesteld artikel 7b, achtste lid, tot uitdrukking brengen dat de vergoeding niet meer kan bedragen dan de kosten die gemoeid zijn met de inzage in of verstrekking van gegevens.*
- *Het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, zevende lid, schrappen. Deze geheimhoudingsbepaling is overbodig gelet op artikel 10 van de Registratiewet 1970 waarin reeds een geheimhoudingsplicht is neergelegd. Deze geheimhoudingsplicht is niet beperkt tot de uitvoering van de Registratiewet, maar geldt voor «de uitvoering van enige wet» (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, blz. 25).*

De initiatiefnemers kunnen zich vinden in deze redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling voor zover het betreft het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, achtste lid. Hiertoe zal de tekst van het betreffende artikel via het uitbrengen van een «voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State» worden aangepast. De initiatiefnemers menen echter dat het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, zevende lid, complementair is aan artikel 10 van de Registratiewet 1970 en derhalve dient te worden gehandhaafd. In artikel 10 van de Registratiewet 1970 is bepaald dat het een ieder verboden is hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Registratiewet 1970 over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt medegedeeld, verder bekend te maken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van enige wet. De initiatiefnemers menen dat hetgeen de partijen, bedoeld in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, derde lid, onderdelen a, b, c en d, uit de inzage, bedoeld in het derde lid van dit artikel, en de verstrekking, bedoeld in het vijfde lid van dit artikel, blijkt, niet blijkt uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Registratiewet 1970. De raadpleging van het CAHR is volgens de initiatiefnemers geen werkzaamheid bij de uitvoering van de Registratiewet 1970 als bedoeld in artikel 10, eerste zinsdeel, van de Registratiewet 1970, maar een werkzaamheid bij de uitvoering van een of meer andere wetten. In het verlengde hiervan menen de initiatiefnemers dat bekendmaking na raadpleging van het CAHR niet wordt begrensd door hetgeen is bepaald

in artikel 10, tweede zinsdeel, van de Registratiewet 1970, nu de bekendmaking als hierin bedoeld ziet op hetgeen uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Registratiewet 1970 blijkt of wordt medegedeeld. Gelet op het voorgaande, menen de initiatiefnemers dat een aanvullende geheimhoudingsbepaling als opgenomen in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, zevende lid, noodzakelijk is, waarbij de initiatiefnemers menen dat bekendmaking na raadpleging van het CAHR niet verder mag gaan dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken en verplichtingen, bedoeld in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 7b, derde lid, onderdelen a, b, c en d.

De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemers,
Nijboer
Alkaya