

Vergaderjaar 2018–2019

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. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN, MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2019

Bij uw Kamer is momenteel aanhangig het voorstel van wet van de leden Nijboer (PvdA) en Alkaya (SP) tot wijziging van de Registratiewet 1970 in verband met de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (Wet centraal aandeelhoudersregister) (hierna: het initiatiefwetsvoorstel).¹ Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van dit initiatiefwetsvoorstel. Mede naar aanleiding van een aantal vragen van de leden van uw Kamer over de relatie tussen een centraal aandeelhoudersregister en het UBO-register en specifiek de vraag van de leden van de SP-fractie of het kabinet voornemens is de Kamer te informeren over het centraal aandeelhoudersregister,² doet zij uw Kamer middels deze brief het kabinetsstandpunt inzake dit initiatiefwetsvoorstel toekomen.

Een centraal aandeelhoudersregister verzamelt en ontsluit informatie over aandelen en aandeelhouders in Nederlandse besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. In de optiek van het kabinet kan een centraal aandeelhoudersregister onder voorwaarden een toegevoegde waarde hebben. Door een gedegen bundeling van geautomatiseerde en op subjectniveau te ontsluiten informatie over aandelen en aandeelhouders met historie, kan een centraal aandeelhoudersregister bruikbaar zijn voor de uitoefening van controle, toezichts- en handhavingstaken door publieke partijen en de voorkoming, bestrijding van financieel-economische criminaliteit alsmede voor het notariaat voor de uitoefening van diens notariële taken.

Het kabinet is echter van mening dat het nu niet het juiste moment is om een besluit te nemen over de instelling van een centraal aandeelhoudersregister. Een dergelijk besluit kan beter op een later moment genomen

¹ Kamerstuk 34 661, nr. 6.

² Kamerstuk 35 179, nr. 5, blz. 17.

worden, zodat rekening kan worden gehouden met de kennis en ervaring die is en zal worden opgedaan met de ontwikkeling en het gebruik van het UBO-register over vennootschappen en andere juridische entiteiten, alsmede met een aantal ontwikkelingen op het terrein van het ondernemingsrecht die van invloed kunnen zijn op de gewenste vormgeving en gebruiksmogelijkheden van een centraal aandeelhoudersregister. Daarnaast dient naar de mening van het kabinet eerst duidelijkheid te worden verkregen over de financiële gevolgen, de vormgeving en de gebruiksmogelijkheden alvorens een besluit genomen kan worden. In het onderstaande wordt dit standpunt verder toegelicht.

Voorgeschiedenis

De wens om een centraal aandeelhoudersregister in te voeren bestaat langer. Naar aanleiding van een initiatiefnota van de leden Groot en Recourt (beide PvdA) uit 2011³ heeft het kabinet bij brief van 27 juni 2013 aangekondigd een centraal aandeelhoudersregister tot stand te brengen dat vanwege de synergie met het Handelsregister zal worden belegd bij de Kamer van Koophandel (KvK) en waarbij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) zal optreden als bron voor de aan te leveren informatie rond aandelenoverdrachten.⁴

Niet lang hierna is in Europees verband de vierde anti-witwasrichtlijn vastgesteld, die onder meer de verplichting invoert voor de lidstaten om een register van «uiteindelijk belanghebbenden» van vennootschappen en andere juridische entiteiten aan te houden – een register van «ultimate beneficial owners» (UBO-register).⁵

Het kabinet heeft het niet wenselijk geacht beide registers gelijktijdig te ontwikkelen, omdat dit zou leiden tot knelpunten in de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Het kabinet heeft uw Kamer derhalve bij brief van 10 februari 2016 medegedeeld dat zij zich genoodzaakt zag prioriteit te geven aan de ontwikkeling van het UBO-register boven dat van een centraal aandeelhoudersregister.⁶ Het wetsvoorstel inzake de inrichting van het UBO-register (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten) is in april jl. bij uw Kamer ingediend.⁷ Beoogd is het UBO-register per 10 januari 2020 in gebruik te gaan nemen.⁸ Met het UBO-register ontstaat een krachtig instrument in de strijd tegen witwassen, financieren van terrorisme, en andersoortige financieel-economische criminaliteit. Het registreren van alle aandeelhouders acht het kabinet op dit moment minder urgent.

Het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel bevat de verplichting voor notarissen om de akten inzake aandelenoverdrachten in te schrijven in het in te stellen centraal aandeelhoudersregister. Voorts bevat het initiatiefwetsvoorstel delegatiebepalingen over de inhoud van de uit die akten op te nemen informatie in het centraal aandeelhoudersregister, de afnemers die

³ Kamerstuk 32 608, nr. 2.

⁴ Kamerstuk 32 608, nr. 5.

⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141).

⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 10.

⁷ Kamerstuk 35 179, nr. 2.

⁸ De implementatiedatum is 10 januari 2020.

toegang krijgen tot de informatie in dat register en de verdeling van de kosten voor de instandhouding van dat register. Het initiatiefwetsvoorstel kent als premisse dat het centraal aandeelhoudersregister wordt ondergebracht bij de KNB. Daarmee hangt samen dat het notariaat een wettelijke taak heeft bij de overdracht van aandelen in besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Vanwege deze taak aan de bron van de benodigde gegevens achten de initiatiefnemers de KNB de aangewezen houder van het in te stellen centraal aandeelhoudersregister. Omdat de Registratiewet 1970 de wettelijke regeling bevat inzake de registratie van notariële akten, waaronder notariële akten inzake overdracht van aandelen, achten de initiatiefnemers het voorts logisch de voorgestelde wettelijke regeling inzake een centraal aandeelhoudersregister door wijziging van deze wet te realiseren.

Overwegingen

Het kabinet brengt drie overwegingen onder uw aandacht met betrekking tot de beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel op noodzakelijkheid en effectiviteit:

1. het momentum, gegeven de (nieuwe) ontwikkelingen die spelen;
2. de gewenste houder van een centraal aandeelhoudersregister;
3. de vormgeving en de daaraan verbonden financiële gevolgen.

1. Het momentum, gegeven de (nieuwe) ontwikkelingen

Hoewel enige jaren zijn verstreken sinds de brief van februari 2016 aan uw Kamer, is de daarin vervatte boodschap nog steeds actueel. Niet alleen is het UBO-register nog in ontwikkeling, ook is sprake van een tweetal relevante nieuwe ontwikkelingen als gevolg waarvan het kabinet nog steeds van oordeel is dat het te vroeg is voor de ontwikkeling van een centraal aandeelhoudersregister. De gewenste vormgeving en gebruiksmogelijkheden van een centraal aandeelhoudersregister dienen naar de mening van het kabinet namelijk mede tegen deze achtergrond te worden bepaald.

Het realiseren van maatwerk in dit verband is complexe materie. Het eerder uitgevoerde onderzoek in opdracht van het kabinet toonde al aan dat nog vele inhoudelijke en technische afwegingen moeten worden gemaakt en vragen moeten worden beantwoord. Gezien de nieuwe ontwikkelingen is het aantal afwegingen en vragen verder toegenomen.

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de samenhang met het UBO-register en worden vervolgens de relevante nieuwe ontwikkelingen geschetst.

Samenhang met het UBO-register

Zoals aangegeven is de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten bij uw Kamer aanhangig. Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten om hun UBO's in te schrijven in het in te stellen UBO-register. Van een UBO is in beginsel sprake indien een natuurlijk persoon de uiteindelijke eigenaar is van een vennootschap of een andere juridische entiteit of zeggenschap heeft via het direct of indirect houden van meer dan 25 procent van de aandelen, van de stemrechten of van het eigendomsbelang in die vennootschap of andere juridische entiteit, of via andere middelen. Daarmee wordt de aandacht gericht op de natuurlijke personen achter een juridische entiteit die daadwerkelijk aan de touwtjes kunnen trekken en hiervan de vruchten plukken.

Het UBO-register is onder beheer gebracht van de KvK vanwege de synergie met het Handelsregister. Van het merendeel van de juridische entiteiten dat in het Handelsregister is geregistreerd, moeten de UBO's worden opgegeven. Doordat niet alle natuurlijke personen met een belang door aandelen in een juridische entiteit in het UBO-register zullen worden opgenomen, zal het UBO-register niet in alle informatie voorzien die een centraal aandeelhoudersregister kan leveren. Andersom voorziet het UBO-register in informatie (bijvoorbeeld over indirecte zeggenschap van een UBO via andere juridische entiteiten die aandelen houden of invloed hebben op een andere basis dan het aandeelhouderschap) die niet met een centraal aandeelhoudersregister kan worden geleverd. Hoewel de registers enige overlap in informatie kennen, is het UBO-register dus geen substituut voor een centraal aandeelhoudersregister. Beide registers kunnen complementair aan elkaar werken.

Relevante nieuwe ontwikkelingen

Zoals aangegeven is sprake van een tweetal nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het ondernemingsrecht die van invloed kunnen zijn op de gewenste vormgeving en gebruiksmogelijkheden van een centraal aandeelhoudersregister.

In de eerste plaats bereidt het kabinet een wetsvoorstel voor ter implementatie van een richtlijn van de Europese Commissie⁹ om het oprichten van vennootschappen te vereenvoudigen, mede door het onder voorwaarden toestaan van het gebruik van digitale hulpmiddelen. Randvoorwaarde bij deze vereenvoudiging is dat waarborgen tegen misbruik en fraude, met inbegrip van belastingontduiking en -ontwijking, behouden blijven. De richtlijn schrijft voor dat in de lidstaten ten minste één variant van de genoemde rechtsvormen (voor Nederland is dat de besloten vennootschap) geheel online moet kunnen worden opgericht. De richtlijn laat op zichzelf onverlet dat daarbij optioneel of verplicht een notaris kan worden ingeschakeld, mits hij zijn werkzaamheden geheel online kan uitvoeren.

In de tweede plaats laat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat onderzoeken of er de mogelijkheid is tot vereenvoudiging van de oprichting van vennootschappen, met behoud van passende waarborgen tegen misbruik en fraude. Met name wordt bezien op welke wijze digitale mogelijkheden kunnen worden benut om tot die vereenvoudiging te komen. In het onderzoek is tevens de overdracht van aandelen in vennootschappen betrokken. Genoemd onderzoek hangt samen met de eerdere aankondiging van het kabinet in samenhang met de komst van het UBO-register en een centraal aandeelhoudersregister te willen verkennen of het mogelijk is de kosten van de overdracht van aandelen terug te dringen met behoud van een betrouwbare registratie van aandelenbezit in vennootschappen.¹⁰

Het kabinet acht het wenselijk eerst de nodige kennis en ervaring op te doen met de ontwikkeling en het gebruik van het UBO-register alsmede de hierboven geschetste ontwikkelingen af te wachten om te kunnen bepalen in welke vorm en met welke gebruiksmogelijkheden een centraal aandeelhoudersregister van toegevoegde waarde is voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Op die manier kan worden voorkomen dat de kaders die het initiatiefwetsvoorstel neerzet op (korte)

⁹ Richtlijn 2019/1151 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht, PbEU L186.

¹⁰ MKB actieplan, *Kamerstuk* 32 637, nr. 316, bijlage, blz. 50.

termijn blijken te knellen bij het behalen van het beoogde doel van een centraal aandelhoudersregister.

2. De gewenste houder van een centraal aandelhoudersregister

Het initiatiefwetsvoorstel brengt het centraal aandelhoudersregister onder beheer bij de KNB. Het kabinet heeft uw Kamer eerder geïnformeerd over de overwegingen om een centraal aandelhoudersregister in te stellen onder beheer van de KvK. Bij het instellen van een centraal aandelhoudersregister acht het kabinet het om verschillende redenen nog steeds wenselijk om dat register onder beheer van de KvK te brengen.

Ten eerste bestaat in meerdere opzichten synergie tussen het centraal aandelhoudersregister en het Handelsregister. Die synergie ziet onder meer op het feit dat in het Handelsregister alle ondernemingen met aandelen (kapitaalvennootschappen) zijn geregistreerd. Relevant voor het centraal aandelhoudersregister zijn de besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen.¹¹ Deze registratie in het handelsregister vormt een gedegen basis voor aanvullende informatie over het aandelenbezit. Voorts is er synergie omdat de werkprocessen en het ICT-bedrijf bij de KvK zijn erop ingericht zo accuraat en juist mogelijk informatie te kunnen geven over de ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen. Dit heeft tot doel bij te dragen aan de rechtszekerheid in het economische verkeer en de handhaving door bevoegde autoriteiten. De kennis en ervaring die samenhangen met deze werkprocessen alsook de bestaande ICT-infrastructuur kunnen uitstekend benut worden voor het ontwikkelen en houden van een betrouwbaar centraal aandelhoudersregister. Ten slotte bestaat de synergie eruit dat nu al diverse publieke partijen door middel van de dataservices van de KvK zijn aangesloten op het Handelsregister. Die aansluitingen zijn ook relevant voor het centraal aandelhoudersregister. Daaronder behoort de aansluiting voor controle, toezicht en handhaving. Zo betreft Justis geautomatiseerd de handelsregisterinformatie van de KvK voor de controle op rechtspersonen. Verder maken de Belastingdienst, diverse Wwft-instellingen (waaronder ook het notariaat) en bevoegde autoriteiten als bedoeld in voornoemde Implementatiewet gebruik van informatie uit het Handelsregister.

Ten tweede is de KvK een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij het leveren van informatie ten behoeve van de rechtshandhaving door de overheid en in dit kader de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Onlangs is door uw Kamer een wetsvoorstel aangenomen dat ziet op de wijziging van de Handelsregisterwet 2007 naar aanleiding van de evaluatie van die wet.¹² Daarin is deze doelstelling uitdrukkelijk vastgelegd. Daarnaast is onderdeel van de ICT-infrastructuur tussen KvK en handhavende instanties, dat deze laatste informatie kunnen terugmelden, waardoor eventuele onjuistheden snel kunnen worden gecorrigeerd. Ook rechtspersonen kunnen dit eenvoudig doen bij de KvK. De KvK dient naar het oordeel van het kabinet dan ook de basisregistratie te zijn voor gegevens over vennootschappen.

Ten derde is de KvK belast met de bouw en binnenkort met de vulling en het beheer van het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten. Ook in dit verband zijn synergievoordelen een belangrijke reden geweest voor de onderbrenging van het UBO-register

¹¹ De aandelen van beursgenoteerde naamloze vennootschappen worden verhandeld via het giraal bankverkeer. Langs die weg kunnen de aandelen en aandeelhouders worden geïdentificeerd.

¹² *Kamerstuk 34 687, nr. 2.*

bij de KvK.¹³ Het UBO-register en het centraal aandeelhoudersregister kunnen in dit opzicht complementair aan elkaar zijn. Ook het centraal aandeelhoudersregister en het Handelsregister zijn als complementaire registraties te beschouwen. In elk geval is sprake van een overlap, nu in het Handelsregister alle enig aandeelhouders reeds worden geregistreerd.¹⁴ Deze overlap pleit mede voor een heroverweging van de optie het beheer van een centraal aandeelhoudersregister, net als van het UBO-register, op den duur geïntegreerd binnen het Handelsregister vorm te geven.

3. De vormgeving en daaraan verbonden financiële gevolgen

Het kabinet is van oordeel dat het initiatiefwetsvoorstel onvoldoende inzicht biedt in de vormgeving en gebruiksmogelijkheden van het voorgestelde centraal aandeelhoudersregister, mede omdat een aantal essentiële elementen niet is geregeld en deze door middel van delegatiebepalingen aan het kabinet worden gelaten. Doordat de initiatiefnemers slechts in beperkte mate duidelijk maken hoe de verdere uitwerking van het initiatiefwetsvoorstel gestalte zal krijgen, wordt de discussie over de vormgeving en gebruiksmogelijkheden van het centraal aandeelhoudersregister, met inbegrip van alle inhoudelijke vragen en financiële gevolgen die daarbij een rol spelen, naar de toekomst verschoven. Dat maakt het onvoldoende mogelijk het voorliggende initiatiefwetsvoorstel op inhoudelijke gronden te beoordelen en de toegevoegde waarde te bepalen. In het verlengde daarvan is het niet mogelijk een goede schatting van de financiële gevolgen te maken.

Voor wat betreft de financiële gevolgen kan op dit moment slechts worden voorzien dat deze tweeledig zijn. Het initiatiefwetsvoorstel leidt tot zowel incidentele investeringskosten als structurele beheerkosten.

Uit de toelichting blijkt dat de initiatiefnemers er rekening mee houden dat incidentele investeringskosten moeten worden gemaakt voor de uitbreiding van de digitale infrastructuur van het repertorium, de aansluiting van inzagegerechtigden en de voorlichting over de instelling en werking van het centraal aandeelhoudersregister. De initiatiefnemers geven echter slechts een schatting van de incidentele investeringskosten voor de uitbreiding van de digitale infrastructuur van het repertorium en de aansluiting van de inzagegerechtigden, te weten € 2 mln. Het is de vraag of deze schatting realistisch is. In hoeverre het bestaande repertorium bij de KNB inderdaad een basis biedt voor het in te richten centraal aandeelhoudersregister blijkt niet uit het voorstel. Wegens het ontbreken van inzicht in de essentiële elementen die de toegevoegde waarde van een centraal aandeelhoudersregister voor de publieke partijen bepalen, is het onduidelijk of het beoogde ICT ontwerp rekening houdt met de gebruikseisen en dataontsluiting voor gebruik door de publieke partijen. Hierbij is tevens de vraag of die kosten thans zijn meegenomen in het geschatte investeringsbedrag.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat de initiatiefnemers rekening houden met jaarlijkse kosten voor het houden, bijhouden en onderhoud van het centraal aandeelhoudersregister door de KNB. De initiatiefnemers geven aan dat de KNB deze jaarlijkse beheerkosten begroot op circa € 700.000, inclusief de kosten voor de informatiebeveiliging. De initiatiefnemers geven daarbij aan dat deze kostenbegrotingen als betrouwbaar en realistisch kunnen worden beschouwd gezien de

¹³ Deze synergie geldt enkel voor de registratie van UBO's van in het Handelsregister ingeschreven juridische entiteiten.

¹⁴ Dit omvat momenteel 79% van alle ingeschreven besloten vennootschappen.

ervaring van de KNB met onder meer de opzet van het digitaal repertorium. Het kabinet merkt dat op onvoldoende duidelijk is of bij de jaarlijkse beheerkosten rekening is gehouden met het ingroeimodel waar de initiatiefnemers voor hebben gekozen. Of de inschatting van de structurele beheerskosten adequaat is, kan het kabinet onvoldoende beoordelen.

Conclusie

Een centraal aandeelhoudersregister kan van toegevoegde waarde zijn in het kader van de rechtshandhaving en de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, zoals misbruik van besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen, alsmede bij de ondersteuning van de notariële taken. Gelet op de genoemde overwegingen acht het kabinet het echter niet het juiste moment om nu een centraal aandeelhoudersregister in te stellen of besluiten te nemen die daarop vooruitlopen. Het kabinet ontraadt derhalve aanvaarding van dit initiatiefwetsvoorstel en adviseert de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel aan te houden totdat meer kennis en ervaring is opgedaan met de ontwikkeling en het gebruik van het UBO-register en meer duidelijkheid is verkregen over de invloed van de nieuwe ontwikkelingen op de wenselijke vormgeving en gebruiksmogelijkheden en daarmee samenhangende financiële gevolgen van een centraal aandeelhoudersregister.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer