

Vergaderjaar 2012–2013

32 608

Een centraal aandelhoudersregister voor besloten- en (niet-beursgenoteerde) naamloze vennootschappen

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2012

De leden Groot en Recourt (PvdA) hebben bij initiatiefnota¹ voorgesteld:

- I een centraal register in te stellen voor aandelhouders van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen;
- II een notariële akte voor overdracht van certificaten verplicht te stellen;
- III aandelen aan toonder bij niet beursgenoteerde vennootschappen op naam van de eigenaar te zetten.

Deze brief zend ik u mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de bewindspersonen van Financiën en Economische Zaken. Wij hebben besloten dat een centraal aandelhoudersregister zal worden ingesteld. Voor het verplicht stellen van een notariële akte voor de overdracht van certificaten zien wij thans geen aanleiding, nu dit zou leiden tot meer lasten zonder dat het meerwaarde oplevert voor burgers of bedrijfsleven. Ten aanzien van de aandelen aan toonder geldt dat wij eerst de uitkomsten willen afwachten van nader onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van ontwikkelingen in internationaal verband.

I Het instellen van een centraal register voor aandelhouders van besloten en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen

In de initiatiefnota pleiten de initiatiefnemers voor een openbaar register waarin is opgenomen wie aandelen houdt in besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen, zulks om belangen van natuurlijke personen en rechtspersonen inzichtelijk te maken. In het huidige stelsel staan rechtspersonen geregistreerd in het Handelsregister en is bij het Handelsregister opvraagbaar wie bestuurder is. Een aandeelhouder van een besloten vennootschap of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschap is op dit moment alleen in het Handelsregister

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 608, nr. 1

geregistreerd indien hij enig aandeelhouder is². Heeft een vennootschap meer aandeelhouders, dan wordt niet in het Handelsregister geregistreerd wie dat zijn. De initiatiefnemers stellen dat het anoniem blijven van aandeelhouders kan leiden tot misbruik, belastingontduiking en witwassen.

De betrouwbaarheid van rechtspersonen is een belangrijk onderdeel van de integriteit en veiligheid van het handelsverkeer. Misbruik van rechtspersonen leidt tot grote economische schade en afwenteling van hoge (maatschappelijke) kosten op het bedrijfsleven. Daarvan ondervinden vooral ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en individuele burgers nadeel. Ook de samenleving als geheel en de overheid als ontvanger van belastinggeld worden benadeeld. Financieel-economische fraudevormen, belastingontduiking of misbruik van fiscale faciliteiten staan het beginsel van eerlijke belastingheffing en de houdbaarheid van een toegankelijk en eenvoudig belastingstelsel in de weg. Dit tast de economische orde en integriteit aan en zet het gelijkheidsbeginsel onder druk.

Uit onderzoek naar trends in criminaliteit blijkt dat op verschillende manieren misbruik van rechtspersonen wordt gemaakt. Dit misbruik is overigens niet beperkt tot BV's of niet beursgenoteerde NV's, maar strekt zich ook uit tot andere rechtspersonen. Rechtspersonen kunnen worden ingezet om bepaalde illegale activiteiten uit te voeren, normovertredende activiteiten te faciliteren of om vermogen te spenderen. Degenen die leiding geven aan de uitvoering van het misbruik opereren veelal in een netwerk. Dat netwerk bestaat uit een combinatie van relaties met personen en rechtspersonen waarbij inhoudelijke betrokkenheid kan blijken door bemoeienis met de oprichting, het bestuur, de feitelijke uitvoering of investering van vermogen. Het gaat dan niet alleen om eenvoudige vormen van fraude en criminaliteit, ook meer complexe fraudevormen komen voor. Zo schreef ik uw Kamer recent een brief³ over de bestrijding van faillissementsfraude en de rol van beroepsfraudeurs.

Twee andere voorbeelden van complexe fraude betreffen vastgoedfraude en de btw- carousel. Ten aanzien van vastgoed signaleren we dat handel in gebouwen en grond kan plaatsvinden door alleen de aandelen van de BV te verhandelen die eigenaar is van het vastgoed. Het overdragen van eigendomsrechten op de BV leidt niet tot wijziging van de tenaamstelling van het vastgoed of tot wijzigingen in het Kadaster, terwijl met een dergelijke transactie met het vastgoed de «ultimate beneficial owner» wel gewijzigd wordt. Deze handelwijze is niet illegaal. Het voordeel van het centraal aandeelhoudersregister is dat het transparant maakt wie als aandeelhouders aan de BV's zijn verbonden. Die informatie biedt aanknopingspunten voor nader onderzoek, als er een verdenking van malafide transacties is.

Btw-fraude behelst het misbruik van fiscale faciliteiten (bijvoorbeeld het ten onrechte aanvragen van teruggaven) en vormen van belastingontduiking, waarbij BV's worden opgericht, verhandeld of failliet worden verklaard met onder andere als doel wel btw-teruggaven op te strijken maar geen belasting af te dragen. Ten aanzien van vormen van btw-fraude signaleren we dat deze niet alleen beperkt blijven tot Nederland maar ook toepassing vinden in het grensoverschrijdende handelsverkeer. In haar recente rapport «Intracommunautaire btw-fraude; Terugblik⁴» constateert de Algemene Rekenkamer dat eigendomsinfor-

² Of als alle aandelen in een huwelijksgemeenschap of gemeenschap van een geregistreerd partnerschap vallen, zie artikel 22 lid 1 sub e van het Handelsregisterbesluit.

³ Kamerstukken II, 2012/13, 29 911, nr. 74

⁴ Kamerstukken II, 2012/13/, 31 880, nr. 6 en nr. 7

matie over aandeelhouders ontbreekt. Een centraal aandeelhoudersregister kan toekomstig misbruik van btw-nummers bij eigendomswisselingen van ondernemingen helpen voorkomen.

Misbruik van rechtspersonen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Bestaande vormen van misbruik moeten worden aangepakt. Daarvoor is een effectief en doeltreffend systeem van controle, toezicht en handhaving nodig. In dat kader moeten toezichthoudende en handhavende instanties kunnen beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie. Het achterhalen wie zich schuilhoudt achter een BV of een constructie met meer rechtspersonen kost veel tijd en legt een aanzienlijk beslag op schaarse capaciteit. Die capaciteit is daardoor niet meer voor andere zaken beschikbaar. Is een (beroeps-) fraudeur eenmaal in het vizier, dan is op dit moment niet snel na te trekken of hij bij meer BV's is betrokken en zo ja, welke dat dan zijn.

Om deze redenen hebben wij besloten tot de instelling van een centraal aandeelhoudersregister dat betrekking heeft op aandelen op naam in besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Dit register biedt de mogelijkheid eenvoudig vast te stellen:

- Wie de aandeelhouders van een BV zijn.
- Welke aandelen (in welke rechtspersonen) bepaalde personen hebben.

Doelstelling centraal aandeelhoudersregister

Met het centraal aandeelhoudersregister is informatie over BV's en niet-beursgenoteerde NV's op één plaats beschikbaar. Het centraal aandeelhoudersregister is niet openbaar toegankelijk maar slechts voor overheidsdiensten in het kader van controle, toezicht en handhaving. Daarbij gaat het in elk geval om de volgende overheidsinstanties; Dienst Justis, Bureau Bibob, FIU, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, veiligheids- en inlichtingendiensten, politie en Openbaar Ministerie. Bij de uitwerking van wetgeving zullen we bepalen of andere instanties daaraan toegevoegd moeten worden. Het notariaat krijgt toegang omdat daarmee de tijdrovende recherchwerkzaamheden die de notaris in het kader van een aandelenoverdracht moet verrichten in belangrijke mate kunnen worden gereduceerd. Ook de aandeelhouder zal inzage hebben in informatie die over hem is opgenomen. Doordat het centraal aandeelhoudersregister slechts voor deze partijen toegankelijk is, wordt de privacy van de betrokkenen geborgd. In samenspraak met MKB zal bezien worden hoe het bedrijfsleven met publiek-private samenwerking geholpen kan worden met toegang tot informatie uit het centraal aandeelhoudersregister, zonder afbreuk te doen aan het besloten karakter.

Het op één centrale plaats verzamelen en ontsluiten van informatie over aandelen en aandeelhouders biedt een belangrijke meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. Op dit moment gebeurt registratie van aandeelhouders door verschillende partijen⁵. Deze (decentrale) registraties geven niet een volledig beeld, zijn niet actueel of zijn niet toegankelijk voor het uitvoeren van controle en toezicht door de overheid. Voor het kunnen uitoefenen van deze publieke taken is het belangrijk dat informatie digitaal toegankelijk is voor daarvoor geautoriseerde partijen. Dat is van belang voor het betrouwbaar geautomatiseerd kunnen

⁵ Vennootschappen houden op grond van het Burgerlijk Wetboek een eigen registratie van aandeelhouders en aandelen bij. Deze registratie is niet openbaar. Het Handelsregister registreert de enige aandeelhouder als gevolg van Richtlijn 9/667/EEG. De banken controleren de identiteit van aandeelhouders die 25% of meer van de aandelen bezitten op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Vennootschappen geven voor de heffing van vennootschapsbelasting op wie in het voorgaande belastingjaar hun aandeelhouders waren. Dit betreft aandeelhouders met een (fiscaal) aanmerkelijk belang van 5% of meer van de aandelen. De Belastingdienst heeft inzage in akten.

verwerken van aangeboden informatie en het digitaal kunnen doorzoeken van het register voor het uitvoeren van risicoanalyses.

Registratie van overdracht van aandelen op naam in BV's en niet-beursgenoteerde NV's in een centraal aandeelhoudersregister zal plaatsvinden door aan te sluiten bij informatie uit de verplichte notariële akte van overdracht. De notaris krijgt een rol bij het aanleveren van informatie aan het centraal aandeelhoudersregister. De huidige wettelijke verplichting van de vennootschap om een (eigen) aandeelhoudersregister bij te houden, wordt niet gewijzigd. De registratie in het centraal aandeelhoudersregister zal geen constitutief vereiste worden voor een overdracht van aandelen. Dat zou zich niet verhouden met het primaire doel van de registratie van aandelen in een centraal aandeelhoudersregister, namelijk het op één plaats concentreren van actuele informatie.

Randvoorwaarden

Het centraal aandeelhoudersregister dient aan de volgende randvoorwaarden te voldoen:

1. Efficiënte overheidshuishouding

In het regeerakkoord is afgesproken dat basisregistraties efficiënter worden ingericht. Als uitgangspunt geldt dat informatie die al bij de overheid beschikbaar is efficiënt wordt gebruikt.

2. Kostenneutraliteit voor het bedrijfsleven

Het kabinet hecht eraan de lasten voor ondernemingen zoveel mogelijk terug te dringen. De kosten voor de instelling van een centraal aandeelhoudersregister mogen dus niet worden afgewenteld op het bedrijfsleven of de burger. Het register dient op zo efficiënt mogelijk wijze vorm te krijgen.

3. De gewenste betrokkenheid van het notariaat

De notaris zal relevante informatie uit de akte van overdracht aan het centraal aandeelhoudersregister doorgeven. Momenteel worden de akten van overdracht aangeleverd aan de Belastingdienst. Zou de aandeelhouder zelf verantwoordelijk worden voor het aanleveren van informatie bij het register, dan zou dat een extra administratieve last betekenen. Bovendien zou een kwaadwillende aandeelhouder in de verleiding kunnen komen om zijn verkrijging juist niet aan te melden. Op die wijze treft het centraal aandeelhoudersregister niet het gewenste doel. We zullen nader bezien op welke wijze de gegevenstoevoer van het notariaat eenvoudig en praktisch gekoppeld kan worden aan de informatie waarover de notaris nu al beschikt in kader van het digitaal repertorium en de digitale akteadministratie, die voor de Belastingdienst gehouden gaat worden.

Stakeholdersonderzoek

Ik heb overleg gevoerd met de beoogde gebruikersgroepen en het notariaat. Aan de beoogde gebruikers heb ik de vraag gesteld wat zij verwachten van een centraal aandeelhoudersregister en over welke informatie zij zouden willen beschikken. De wensen van de beoogde gebruikersgroepen lopen niet uiteen.

De stakeholders realiseren zich dat een centraal aandeelhoudersregister geen oplossing is voor alle problemen. Het inzetten van katvangers of het gebruik van buitenlandse rechtspersonen kan hiermee niet worden voorkomen. Wel is het mogelijk 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, gericht 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.

Aan het notariaat heb ik gevraagd waaraan behoefte bestaat om de verantwoordelijkheid van het aanleveren van gegevens voor het register zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Wij achten het wenselijk het notariaat ook in het vervolg te betrekken bij de implementatie van het register. Ik heb ook overleg gevoerd met VNO/NCW en MKB. VNO/NCW en MKB hebben eerder in een brief aan de Vaste Kamercommissie bezwaren naar voren gebracht. Bij de verdere vormgeving van het aandeelhoudersregister zal worden getracht zoveel mogelijk aan die bezwaren tegemoet te komen. Aan één van de belangrijkste bezwaren, het privacy-aspect, wordt al tegemoet gekomen doordat het register niet openbaar zal zijn.

Impactanalyse

Zoals ik u eerder heb laten weten⁶ is mede namens de bewindspersonen van Financiën en Economische Zaken aan de Kamer van Koophandel opdracht gegeven tot het uitvoeren van een impactanalyse. De Kamer van Koophandel heeft op ons verzoek onderzocht hoe een centraal aandeelhoudersregister vorm kan krijgen en of dat naast of in het Handelsregister kan worden ondergebracht. De Kamer van Koophandel adviseert om een centraal aandeelhoudersregister in het Handelsregister op te nemen. Op die wijze kan het meest efficiënt gebruik worden gemaakt van de al geregistreerde gegevens over enig aandeelhouders en overige gegevens over vennootschappen en wordt voorkomen dat de inhoud van het Handelsregister en het centraal aandeelhoudersregister verschillen dan wel een dubbele vormen. Ook het gebruik van bestaande ICT-infrastructuur van het Handelsregister levert operationele voordelen op, zoals het gebruik van koppelingen met andere basisregistraties. Aansluiten bij het Handelsregister betekent dat de bestaande infrastructuur uitgebreid kan worden. Voor de beoogde gebruikersgroepen geldt dat zij al bekend zijn met en digitaal gekoppeld zijn aan het Handelsregister, zoals Dienst Justis die controles uitvoert op rechtspersonen. Over de positionering van het centraal aandeelhoudersregister beraden wij ons nog. We willen dit zorgvuldig overwegen.

Uitwerking

- a. Hoe gaat een centraal aandeelhoudersregister van start?
- b. Welke gegevens worden in het centraal aandeelhoudersregister opgenomen?

- a. Hoe gaat een centraal aandeelhoudersregister van start?

Een centraal aandeelhoudersregister moet gevuld worden met bestaande gegevens over aandeelhouders. Het is wenselijk dat de overheid put uit gegevens die al bij de overheid bekend zijn. Dat betreft de registratie in het Handelsregister van alle enig aandeelhouders en de opgave van aandeelhouders door vennootschappen voor de vennootschapsbelasting. Nieuwe aandeelhouders worden geregistreerd op grond van informatie

⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 32 608, nr. 3

uit de notariële akte aandelen. Dat betekent dat aan de hand van betrouwbare informatie een centraal aandelhoudersregister gevuld is zodat een zo compleet mogelijk beeld wordt verkregen.

b. Welke gegevens worden in een centraal aandelhoudersregister opgenomen?

In het aandelhoudersregister zullen gegevens worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van controle, toezicht en opsporingstaken. Daaronder vallen de gegevens met betrekking tot de identiteit van de aandeelhouder, de kenmerken van het aandeel, het unieke identificatienummer van de vennootschap en de brondocumenten (akte met kenmerk en datum) op grond waarvan de registratie plaatsvond. Het vestigen van beperkte rechten (vruchtgebruik en pandrecht) op niet-beursgenoteerde aandelen op naam wordt in het aandelhoudersregister van de vennootschap bijgehouden. We achten de registratie van beperkte rechten in het centraal aandelhoudersregister niet noodzakelijk voor de uitvoering van controle en toezicht. We kiezen voor een praktische aanpak, waarbij de registratie gefaseerd wordt opgebouwd. We laten daarbij meewegen dat stakeholders een groot belang hechten aan de betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens in een centraal aandelhoudersregister.

Gelet op deze adviezen en indachtig de geformuleerde randvoorwaarden denken wij aan registratie van de volgende basisgegevens:

1. Rechtspersoon (identificerende gegevens, naam, handelsnaam, zetel, vestigingsadres, aandelenkapitaal, uitgegeven aandelen).
2. Aandeel (kenmerknnummers, soort aandeel, nominale waarde, overdrachtprijs, datum overdracht).
3. Aandeelhouder:
 - natuurlijke persoon (identificerende gegevens, zoals naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht en administratieve kenmerken);
 - rechtspersoon (identificerende gegevens, naam, handelsnaam, zetel, vestigingsadres, gestort kapitaal, uitgegeven aandelen).
4. Bijbehorende brondocumenten (datum akte, datum transport, kenmerk, protocolnummer notaris).

De op te nemen zoekfuncties binnen een centraal aandelhoudersregister moeten het mogelijk maken om informatie te zoeken op (combinaties van) elk van de bovenstaande categorieën. Ook moet het mogelijk zijn om binnen dit register specifieke informatie te zoeken binnen een opgegeven tijdvak. Het is voorts van belang dat de historie van gegevens behouden blijft binnen de reikwijdte van de Archiefwet. Dit zal in wetgeving nader kunnen worden uitgewerkt. In wetgeving zal ook de mate van toegankelijkheid door aanwijzing van geautoriseerde gebruikersgroepen worden opgenomen. Ik zal in overleg met de betrokkenen de benodigde wetgeving voor het centraal aandelhoudersregister voorbereiden.

Onderdeel II) Het verplichten tot een notariële akte voor overdracht van certificaten

Voorgesteld is om een notariële akte verplicht te stellen voor de overdracht van certificaten. Dat voorstel lijkt te berusten op de veronderstelling dat het in de huidige situatie onbekend is wie de certificaathouder en de aandeelhouder zijn. Dit zou gelegenheid bieden voor misbruik en witwassen. Een verplichte notariële akte zou de vaststelling wie de economische eigenaar van de aandelen is waarvoor de certificaten zijn uitgegeven gemakkelijker maken.

In het geval van certificering worden de aandelen in een vennootschap gehouden door een Stichting Administratiekantoor, die op haar beurt certificaten uitgeeft. De Stichting Administratiekantoor is dus aandeelhouder. Zij oefent het stemrecht op de aandelen uit. Ook is zij de ontvanger van het dividend dat op de desbetreffende aandelen wordt uitgekeerd. De Stichting Administratiekantoor geeft op haar beurt op grond van de administratievoorwaarden certificaten uit aan certificaathouders. De administratievoorwaarden zullen ertoe leiden dat het door het administratiekantoor in haar hoedanigheid van aandeelhouder ontvangen dividend wordt uitgekeerd aan de certificaathouders. Voor een dergelijke uitkering is noodzakelijk dat bij het administratiekantoor bekend is wie de desbetreffende certificaathouders zijn. Die informatie daarover is dus al bekend bij het administratiekantoor, en kan zo nodig ook door opsporingsdiensten worden gevorderd. 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. Daar komt bij dat het verplichten van een notariële akte voor de overdracht van certificaten zou leiden tot extra lasten en kosten voor burgers en het bedrijfsleven. Nu daar geen directe positieve effecten voor burger en bedrijfsleven tegenover staan en ook het belang van de opsporing er niet mee gemoeid is, zijn deze extra lasten niet gerechtvaardigd. Wij zien daarom geen aanleiding voor het invoeren van een verplichte notariële akte voor de overdracht van certificaten.

Onderdeel III) Het afschaffen van aandelen aan toonder bij niet beursgenoteerde vennootschappen

Het voorstel is gedaan om voor niet-beursgenoteerde vennootschappen aandelen aan toonder te vervangen door aandelen op naam. Aan dit voorstel ligt het bezwaar ten grondslag, dat onduidelijk is wie de eigenaar van de aandelen aan toonder is. Toonderaandelen zijn vrij verhandelbaar bij onderhandse akte.

We houden dit voorstel in beraad ten behoeve van nadere overweging. Nederland heeft te maken met internationale G-20 standaarden op het gebied van transparantie en informatie-uitwisseling op belastingterrein, alsook anti-witwas en terrorismefinanciering. Op het punt van toonderaandelen heeft Nederland in oktober 2011 in het zogenoemde peer review rapport van het Global Forum on transparency and exchange of information een aanbeveling gekregen om te zorgen dat informatie over eigenaars van toonderaandelen beschikbaar is, of om toonderaandelen af te schaffen. Indien Nederland niet aan deze normen voldoet, kan dat leiden tot reputatieschade van Nederland en nadelige economische gevolgen. Dat is ongewenst. Onder leiding van het ministerie van Financiën is daarom een interdepartementale werkgroep van Financiën, Economische Zaken en Veiligheid en Justitie belast met het doen uitvoeren van een analytisch onderzoek naar de aard, omvang en betekenis van toonderaandelen bij niet-beursgenoteerde vennootschappen. Naar onze schatting gaat het om ongeveer 5 000 vennootschappen. Hiertoe zal ook contact worden gelegd met VNO/NCW en MKB en de Vereniging van effectenuitgevende instellingen om zicht te krijgen op de vraag naar het nut van toepassing van toonderaandelen. De voornoemde werkgroep zal passende maatregelen voorstellen hoe Nederland kan voldoen aan de internationale standaarden, waarbij het maatregelen zal beoordelen op hun effectiviteit en doeltreffendheid. De staatssecretaris van Financiën zal in maart 2013 de Tweede Kamer nader informeren over de follow up van het Global-Forum peer review en

aangeven op welke termijn u een nader onderbouwd standpunt tegemoet kunt zien.

Tot slot

Een veilig en fraudebestendig handelsklimaat is gebaat bij de instelling van een centraal aandeelhoudersregister. Met de keuze voor centrale registratie van aandeelhouders is een belangrijke mijlpaal bereikt. Ten aanzien van de optimale positionering van het centraal aandeelhoudersregister nemen we nog een nader besluit. Een belangrijke afweging is dat de toegankelijkheid en inzagerechten voor de publieke taakuitvoering zonder beperkingen en op zo efficiënt mogelijke wijze geborgd moeten zijn. Daartoe zullen we mogelijke opties onderzoeken. We achten het van belang dat de beoogde gebruikersgroepen en het notariaat zullen worden betrokken in het implementatietraject. Wij berichten u op zo kort mogelijke termijn over ons besluit.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten