

# Het Nederlandse UBO-register en centraal aandelhoudersregister



Mr. W. Bosse\*

## 1. Inleiding

In de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 10 februari 2016 zijn de contouren aangegeven van het Nederlandse UBO-register.<sup>1</sup> Het UBO-register moet ingevoerd worden voor 26 juli 2017.

In de brief wordt ook een opmerking gemaakt over het centraal aandelhoudersregister. De vraag is of naast het UBO-register ook een centraal aandelhoudersregister moet worden ingevoerd.<sup>2</sup> Hierna zal nader op beide registers worden ingegaan.

## 2. Het UBO-register

Het UBO-register dient in Nederland ingevoerd te worden op grond van de Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (hierna: “Richtlijn”).<sup>3</sup> Het doel van de Richtlijn is het voorkomen van misbruik van vennootschappen en juridische entiteiten voor witwassen of het financieren van terrorisme.<sup>4</sup> Om dit doel te bereiken, zal bepaalde belangrijke informatie van alle uiteindelijk belanghebbenden van bepaalde entiteiten opgenomen moeten worden in een daartoe strekkend, beperkt toegankelijk, centraal register: het UBO-register.

De Richtlijn geeft op hoofdlijnen de eisen aan waaraan een centraal UBO-register minimaal moet voldoen. Een verdere uitwerking daarvan dient op nationaal niveau plaats te vinden.<sup>5</sup>

Deze uitwerking betreft onder meer:

- de entiteiten van welke de UBO's moeten worden geregistreerd;
- de personen/entiteiten die toegang krijgen tot het register;
- de personen/entiteiten die informatie aanleveren aan het UBO-register;
- welke informatie over een UBO wordt verstrekt.

‘UBO’ staat voor ‘ultimate beneficial owner’, in het Nederlands: uiteindelijk belanghebbende. Volgens de Richtlijn (art. 3 lid 6) is dat:

- in het geval van vennootschapsrechtelijke entiteiten: elke *natuurlijke* persoon (cursive-ring WB) die de uiteindelijke eigendom heeft van of zeggenschap heeft over een juridische entiteit via het rechtstreeks of onrechtstreeks houden van meer dan 25% van de aandelen of

de stemrechten of van het eigendomsbelang in die entiteit.

Indien na uitputting van alle mogelijke middelen en op voorwaarde dat er geen gronden voor verdenking bestaan, geen van de personen als hiervoor bedoeld is achterhaald, is de UBO de natuurlijke persoon of personen die beho(o)rt(en) tot het hoger leidinggevend personeel; en

- in geval van stichtingen: de oprichter, de begunstigden of de groep van personen in wier belang de juridische entiteit of de juridische constructie hoofdzakelijk werd opgericht of werkzaam is, of elke andere natuurlijke persoon die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen, uiteindelijke zeggenschap over de stichting uitoefent.
- Een entiteit kan meer dan één UBO hebben.

\* Notaris te Amsterdam.  
([w.bosse@bncl.nl](mailto:w.bosse@bncl.nl))

1. Brief van de minister van Financiën van 10 februari 2016 betreffende de contouren van het UBO-register, *Kamerstukken II 2015-2016*, 31 477, nr. 10 (hierna te noemen: de Brief van de minister van Financiën).
2. Over deze brief zijn door leden van de vaste commissie voor Financiën op 10 maart 2016 kritische vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Daarop heeft de minister van Financiën geantwoord in zijn brief van 26 april 2016. Beide zijn neergelegd in een verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 28 april 2016 (*Kamerstukken II 2015-2016*, 31 477, nr. 12, hierna: “Verslag”). De vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Financiën en de antwoorden daarop van de minister van Financiën in zijn brief van 26 april 2016 zullen hierna in dit artikel bij de desbetreffende onderwerpen aan de orde komen.
3. 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 (Pb 2015 L141). Ook wel genoemd: “Vierde anti-witwasrichtlijn”. Bedenker van het UBO-register is Judith Sargentini, Europarlementariër voor Groen-Links. Zij nam het initiatief tot invoering van de Richtlijn.
4. Uitgebreid over de Richtlijn: J.W.A. Schenk en M. Nagtegaal, ‘Het UBO-register: het publiek als oppsporingsambtenaar?’, *TvOB 2015-4*, p. 131 e.v.
5. In Nederland zal voor de implementatie van de Richtlijn onder meer de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) worden gewijzigd.

### 3. Wie gaat informatie aanleveren aan het Nederlandse UBO-register?

Volgens de Richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat *binnen hun grondgebied opgerichte* vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over wie hun uiteindelijk begunstigen zijn, inwinnen en bijhouden, waaronder detailgegevens over de door de uiteindelijk begunstigen gehouden economische belangen (art. 30 lid 1, (curs. WB)).

In Nederland zullen dat alle in het Handelsregister opgenomen entiteiten zijn met uitzondering van eenmanszaken en publiekrechtelijke rechtspersonen. Ook zal aan de UBO's de verplichting worden opgelegd om hieraan hun medewerking te verlenen.<sup>6</sup> Om het register niet uitsluitend op zelfrapportage te laten steunen en als "correctie" op de informatie die aldus wordt aangeleverd krijgen meldingsplichtige instellingen<sup>7</sup> de plicht opgelegd om "verschillen" met het UBO-register door te geven aan de beheerder van het register. Ook krijgen autoriteiten die een rol hebben in het kader van het tegengaan van witwassen, financieren van terrorisme of andere vormen van financieel economische criminaliteit, afhankelijk van hun rol, een recht of een verplichting om afwijkende gegevens door te geven.

De beheerder van het UBO-register (zie hierna) beslist op basis van de beschikbare gegevens welke UBO-informatie in het register komt te staan. De UBO zal het recht krijgen om te vragen om inzage in zijn gegevens en er zullen procedures komen om correctie van die gegevens te vragen.<sup>8</sup>

### 4. Beheer van het Nederlandse UBO-register

Volgens de Richtlijn moet de informatie over de UBO worden gehouden in een centraal register, bijvoorbeeld een handelsregister of een openbaar register (art. 30 lid 3).

In Nederland zal het beheer van het UBO-register aan de Kamer van Koophandel worden gegeven.<sup>9</sup>

### 5. Personen/entiteiten die toegang krijgen tot het register

De Richtlijn beschrijft zowel de mogelijkheid van een openbaar register als de mogelijkheid van toegang voor in ieder geval drie categorieën gebruikers.

De Minister kiest voor een openbaar register. Over de keuze voor een openbaar UBO-register en niet voor een niet openbaar UBO-register zijn door de VVD-leden van de vaste commissie van Financiën vragen gesteld, onder andere naar de gevolgen voor bijvoorbeeld familiebedrijven.<sup>10</sup> De minister van Financiën antwoordt in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, daarop, dat wat betreft de toegankelijkheid van beide registers er niet veel verschil is. Wel is een belangrijk verschil in de administratieve lasten, omdat bij een niet openbaar register ieder die toegang verzoekt moet aantonen dat deze daartoe gerechtigd is. Bij een openbaar register is dat niet

nodig.<sup>11</sup> De keuze voor een openbaar register is volgens de Minister het resultaat geweest van uitgebreide gedachtevorming, waarbij het belang van de bescherming van de privacy en persoonlijke levenssfeer van UBO's zorgvuldig is gewogen tegen het belang van het kunnen tegengaan van misbruik van het financieel stelsel en van vennootschappen en andere juridische entiteiten voor witwassen en terrorismefinanciering.<sup>12</sup>

Het Nederlandse UBO-register is toegankelijk voor de volgende categorieën:

- (a) bevoegde autoriteiten<sup>13</sup> en de FIU (Financial Intelligence unit)-Nederland, zonder enige beperking;
- (b) meldingsplichtige instellingen<sup>14</sup> in het kader van hun cliëntenonderzoek; en
- (c) alle personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen dat verband houdt met het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme en de daarmee verband houdende basisdelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude.<sup>15</sup>

- 6. Brief van de minister van Financiën (zie noot 1), p. 4 en 5. In noot 4 van die brief worden alle entiteiten genoemd. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar die noot. De minister van Financiën overweegt om ook het fonds voor gemene rekening, een constructie die op dit moment niet als entiteit voorkomt in het Handelsregister, als entiteit te beschouwen voor het UBO-register. Een precieze opsomming van relevante entiteiten zal worden opgenomen in wet- en regelgeving voor het UBO-register, Brief van de Minister van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, Verslag (zie noot 2), p. 12.
- 7. Voorbeelden van meldingsplichtige instellingen zijn banken, levensverzekeraars, beleggingsinstellingen, accountants, notarissen, advocaten, makelaars en handelaren in goederen van grote waarde (noot 5 van de Brief van de minister van Financiën (zie noot 1)).
- 8. Aldus de minister van Financiën in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, Verslag (zie noot 2), p. 23 en 24.
- 9. Brief van de minister van Financiën (zie noot 1), p. 5, nader gemotiveerd in de brief van de minister van Financiën van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, Verslag (zie noot 2), p. 21.
- 10. Verslag (zie noot 2), p. 2.
- 11. Verslag (zie noot 2), p. 15.
- 12. Verslag (zie noot 2), p. 16. Genoemde en andere leden van de vaste commissie van Financiën hebben ook gevraagd welke andere lidstaten ook voor een openbaar UBO-register hebben gekozen en welke lidstaten voor een niet openbaar UBO-register, en waarom. Daarop antwoordt de Minister dat andere lidstaten (besluitvorming over) de benodigde wet- en regelgeving over hun UBO-registers nog niet hebben afgerond, Verslag (zie noot 2), p. 16.
- 13. Gedacht wordt aan in ieder geval De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, Bureau Financieel Toezicht, Bureau Toezicht Wwft, kansspelautoriteit, Orde van Advocaten, Belastingdienst, Douane, Politie, Openbaar Ministerie, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, Dienst Justis, Bureau Bibob, Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst, Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, NVA-Inlichtingen- en opsporingsdienst (noot 6 van de Brief van de minister van Financiën (zie noot 1)).
- 14. Zie noot 7.
- 15. Art. 30 in combinatie met overweging 14 van de Richtlijn.

Om de privacy en persoonlijke levenssfeer van UBO's te waarborgen hanteert de Minister vier (privacy) waarborgen:

- (a) iedere gebruiker zal worden geregistreerd. Door leden van verschillende politieke partijen en van de vaste commissie van Financiën is gevraagd welke persoonsgegevens en informatie van de gebruikers wordt gevraagd en waar, door wie (niet de UBO), en hoe lang deze gegevens zijn in te zien.<sup>16</sup> De Minister antwoordt daarop dat daarvoor aangesloten zal worden bij het regime van het Handelsregister. Gebruikersgegevens worden onder meer vastgelegd om de afgenomen producten (bijvoorbeeld een uittreksel) te kunnen factureren;<sup>17</sup>
- (b) er zal een vergoeding gevraagd worden voor inzage. Leden van verschillende politieke partijen van de vaste commissie van Financiën hebben gevraagd hoe deze vergoeding kan bijdragen aan de privacy als deze niet meer bedraagt dan de administratiekosten en aan welke vergoeding wordt gedacht.<sup>18</sup> Hiervoor zal aangesloten worden bij het regime van het Handelsregister, zo antwoordt de Minister; ook bij het Handelsregister wordt van gebruikers een kostendekkende vergoeding gevraagd;<sup>19</sup>
- (c) gebruikers anders dan specifiek aangewezen autoriteiten<sup>20</sup> en dan de FIU-NL krijgen inzage in een beperkte set gegevens over de UBO<sup>21</sup> voor gebruikers. Wel dient dan nog invulling te worden gegeven aan het begrip legitiem belang. Krijgen journalisten, ngo's en onderzoekers toegang tot het register van uiteindelijke belanghebbers? Kunnen gegevens uit het register gedeeld worden met mensen die geen legitiem belang hebben? Dit zijn vragen van de leden van de ChristenUnie van de vaste commissie van Financiën.<sup>22</sup> Hierop antwoordt de Minister in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, dat in overweging 14 van de Richtlijn wordt vermeld dat dit legitiem belang betrekking heeft op «witwassen en terrorisme financiering, en de daarmee verband houdende basisdelicten zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude».<sup>23</sup> Bij een openbaar register hoeft dit echter niet aangetoond te worden (zie hierboven in dit onderdeel); en
- (d) bij een risico op bijvoorbeeld kidnapping, chantage, geweld of intimidatie wordt steeds per individueel geval een nauwkeurige beoordeling gemaakt van de risico's en wordt bezien of (bepaalde) UBO-informatie kan worden afgeschermd.

De laatste "waarborg" heeft geleid tot, mijns inziens terechte, vragen bij de leden van diverse politieke partijen van de vaste commissie van Financiën,

onder andere in hoeverre dit risico vooraf kan worden bepaald, hoe deze afweging wordt gecontroleerd en, in het algemeen, hoe het proces van de beoordeling zal zijn.<sup>24</sup> Daarop antwoordt de minister van Financiën in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, dat voor de inrichting van het proces van afscherming zo veel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij bestaande vergelijkbare regimes voor gegevensafscherming in geval van een waarschijnlijke dreiging c.q. gevaar voor de persoonlijke veiligheid. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan art. 23 van de Handelsregisterwet 2007 juncto art. 51, derde lid, onderdeel a, van het Handelsregisterbesluit 2008 respectievelijk art. 1a, zevende lid, onderdeel f, subonderdeel 2 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994. Concreet houdt dit in dat een verzoek kan worden ingediend om de betrokken UBO-informatie af te schermen, indien sprake is van een risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie. Door de beheerder van het register wordt onderzocht of het risico reëel is. Als het risico reëel wordt bevonden, dan wordt besloten tot het afschermen van (bepaalde) UBO-informatie. Als negatief wordt beslist op het verzoek tot afscherming, dan bestaat de gelegenheid tot het maken van opschortend bezwaar en beroep. Wat betreft de categorieën minderjarigheid of anderszins handelingsonbekwaamheid is de Minister voornemens dezelfde werkwijze toe te passen.<sup>25</sup>

#### 6. Welke informatie wordt verstrekt

Aan eenieder, behalve specifiek aangewezen autoriteiten<sup>26</sup> en de FIU-NL, zal alleen toegang worden gegeven tot een beperkte set van zes gegevens over een UBO:

- naam;
- geboortemaand;
- geboortejaar;
- nationaliteit;
- woonstaat (lidstaat waar de UBO woont);
- aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang.

16. Verslag (zie noot 2), p. 7 en 10.

17. Verslag (zie noot 2), p. 18.

18. Verslag (zie noot 2), p. 3, 8, 10 en 11.

19. Verslag (zie noot 2), p. 18.

20. Zie noot 13.

21. Art. 30, vijfde lid, laatste volzin, van de Richtlijn schrijft de minimale omvang van deze set gegevens voor. Dat zijn: de naam, de geboortemaand en het geboortejaar, de nationaliteit en de woonstaat van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang.

22. Verslag (zie noot 2), p. 9.

23. Verslag (zie noot 2), p. 14 en 15.

24. Verslag (zie noot 2), p. 3, 9 en 10.

25. Verslag (noot 2), p. 17.

26. Zie noot 13.



Dat is het minimum dat door de Richtlijn wordt voorgeschreven en waar Nederland niet van mag afwijken.<sup>27</sup>

Dit brengt wel met zich mee, zo vervolgt de Minister in de brief, t.a.p., dat meldingsplichtige instellingen (Wwft-instellingen) en andere instellingen die een verplichting hebben tot het doen van UBO-onderzoek, niet alle UBO-informatie die zij nodig hebben, uit het register kunnen halen. Van hen wordt verwacht dat zij meer informatie – bijvoorbeeld adresgegevens – verzamelen en in hun eigen administratie bewaren. Zij zullen aanvullend dus nog meer UBO-gegevens moeten verzamelen om aan hun bestaande wettelijke verplichtingen te voldoen. Idem de Minister in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register.<sup>28</sup>

### 7. Mogelijkheden tot het ontgaan van registratie in het UBO register? Sancties

Vooraf bij familiebedrijven bestaat vanwege privacy redenen angst voor het UBO-register.<sup>29</sup> Er wordt daarom druk gezocht naar mogelijkheden om registratie te voorkomen, zoals het onderbrengen van de Nederlandse entiteit in een Anglo-Amerikaanse trust<sup>30</sup> en certificering van aandelen. In zijn reactie op deze berichten constateert de minister van Financiën in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, dat in zijn algemeenheid niet valt uit te sluiten dat personen ook daadwerkelijk zullen overgaan tot omvorming van de entiteit in de vorm van een trust. Daarbij wijst hij op initiatieven zoals die van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje, waarbij de andere EU lidstaten (waaronder Nederland) zich hebben aangesloten, om over te gaan tot automatische uitwisseling van UBO-gegevens tussen autoriteiten, waardoor, zeker als die initiatieven op steeds grotere schaal zouden worden geïmplementeerd, het steeds moeilijker wordt om een andere jurisdictie op te zoeken om buiten het bereik van een UBO-register te blijven.<sup>31</sup> Daarbij is de (mogelijke) interconnectie van UBO-registers van de Europese lidstaten op termijn (art. 30, tiende lid, van de richtlijn) interessant, omdat financieel-economische fraude vaak niet beperkt blijft tot nationale constructies.<sup>32</sup> In art. 30, tiende lid, van de Richtlijn is opgenomen dat vier jaar na de uiterste implementatiedatum van de richtlijn door de Europese Commissie een evaluatie zal worden overgelegd aan het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de interconnectie van de verschillende UBO-registers in de lidstaten

De vraag bovendien is of door het alleen onderbrengen van de Nederlandse entiteit in een Anglo-Amerikaanse trust, registratie kan worden voorkomen. Zoals hiervoor in onderdeel 3 geschreven, rust de verplichting om de gegevens omtrent de UBO's aan het UBO-register te verstrekken op in het Nederlandse handelsregister ingeschreven (volgens de

Richtlijn “opgerichte”) entiteiten.<sup>33</sup> Ingeval een dergelijke entiteit onderdeel vormt van een Anglo-Amerikaanse trust-structuur, dient toch voldaan te worden aan de registratieplicht. Alleen indien de entiteit die is ondergebracht in een Anglo-Amerikaanse trust, niet meer in het Nederlandse handelsregister staat ingeschreven, zal daarvoor niet meer de registratieplicht bestaan.

Voor in Nederland uitgegeven certificaten van aandelen geldt, dat deze bijna altijd op naam staan. Indien de certificaathouder voldoende economisch belang ( $\geq 25\%$ ) heeft, is de registratieplicht (door de Stichting Administratiekantoor en/of de vennootschap van wier aandelen certificaten zijn uitgegeven) onverkort van toepassing.

Aandelen of certificaten aan toonder zouden misschien wel een mogelijkheid kunnen zijn om registratie in het UBO-register te voorkomen, maar het lijkt er op dat Nederland aandelen en certificaten aan toonder zal (moeten) afschaffen. In oktober 2011 heeft Nederland 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. Een interdepartementale werkgroep van Financiën, Economische Zaken en Veiligheid en Justitie zou belast worden met het doen uitvoeren van een analytisch onderzoek naar de aard, omvang en betekenis van toonderaandelen bij niet-beursgenoteerde vennootschappen. Deze voornoemde werkgroep zou passende maatregelen voorstellen hoe Nederland kan voldoen aan de internationale standaarden. De staatssecretaris van Financiën zou

27. Brief van de minister van Financiën (zie noot 1), p. 4.

28. Verslag (zie noot 2) p. 19.

29. “Familiebedrijven hebben recht op privacy”, Het Financieele Dagblad 4 maart 2016. In het artikel “Familiebedrijf vreest ontvoering en chantage door nieuwe Europese regels”, Het Financieele Dagblad 15 juni 2015 wordt gemeld dat de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland in een brief aan minister Henk Kamp van Economische Zaken en Ard van der Steur (Veiligheid en Justitie) schrijven dat familiebedrijven vrezen voor hun privacy als zij verplicht worden om hun grootaandeelhouders in te schrijven in een openbaar register.

30. Het Financieele Dagblad 9 maart 2016: “Vlucht in Anglo-Amerikaanse trusts optie voor familiebedrijven”. Dat het in het geval van invoering van een UBO-register voor familiebedrijven een optie is om uit Nederland te vertrekken, daarvoor waarschuwen de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland in een brief aan minister Henk Kamp van Economische Zaken en Ard van der Steur (Veiligheid en Justitie), zie “Familiebedrijf vreest ontvoering en chantage door nieuwe Europese regels”, Het Financieele Dagblad 15 juni 2015.

31. Verslag (zie noot 2), p. 14.

32. Verslag (zie noot 2), p. 23.

33. Zie noot 6.

in maart 2013 de Tweede Kamer nader informeren over de follow up van het ‘Global-Forum peer review’ en aangeven op welke termijn een nader onderbouwd standpunt de Tweede Kamer tegemoet zou zien. Dit staat in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 17 december 2012.<sup>34</sup> Ik kan hiervan geen opvolging vinden.

Het niet, niet juist, niet volledig dan wel niet tijdig registreren van UBO-informatie door vennootschappen en andere juridische entiteiten zal worden gesanctioneerd in de Wet economische delicten, aldus de minister van Financiën in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de sanctionering van overtreding van art. 47 van de Handelsregisterwet 2007; het handelen in strijd met dan wel niet voldoen aan een bij of krachtens deze wet gestelde verplichting tot het doen van een opgave ter inschrijving in het Handelsregister. Overtreding van deze verplichting zal dan een economisch delict opleveren met als straf hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van ten hoogste € 20.250. Het is onder meer de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst die belast is met opsporing van overtredingen van de Wet economische delicten.<sup>35</sup>

#### 8. Centraal aandeelhoudersregister (CAHR)

In de brief over de contouren van het UBO-register kondigt de minister van Financiën aan om de ontwikkeling van het centraal aandeelhoudersregister (CAHR) aan te houden totdat het UBO-register verder is ontwikkeld. Als argument wordt aangevoerd dat gelijktijdige ontwikkeling van beide registers volgens de Minister leidt tot knelpunten in de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.<sup>36</sup>

Oorspronkelijk hadden in reactie op de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Groot en Recourt<sup>37</sup>, de ministers van Veiligheid en Justitie respectievelijk Economische Zaken en de bewindspersonen van Financiën besloten tot de instelling van een CAHR dat betrekking zou hebben op aandelen op naam in besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Dit register zou de mogelijkheid bieden eenvoudig vast te stellen wie de aandeelhouders van een BV zijn en welke aandelen (in welke rechtspersonen) bepaalde personen hebben.<sup>38</sup> Op 21 januari 2015 is een voorontwerp van een voorstel van wet tot wijziging van de Handelsregisterwet en het Burgerlijk Wetboek ter consultatie neergelegd, dat voorzorg in de instelling van een CAHR.<sup>39</sup>

Het CAHR zou, evenals het UBO-register, onder het beheer van de Kamer van Koophandel worden gebracht.<sup>40</sup> Daarin zouden worden geregistreerd gegevens van de aandeelhouders, vruchtgebruikers en pandhouders en de aandelen, zoals de datum waarop de aandelen zijn verkregen, de eventuele tegenprestatie, de nummers/aanduiding, de nominale waarde, de soort van de aandelen en enkele aktekenmerken.<sup>41</sup> De notaris en niet de ondernemer/

onderneming zou verplicht worden om het CAHR bij te houden op basis van bij hem gepasseerde notariële akten. Het CAHR zou niet openbaar toegankelijk zijn maar slechts voor overheidsdiensten in het kader van controle, toezicht en handhaving.<sup>42</sup> Het notariaat zou toegang krijgen omdat daarmee de tijdrovende recherchewerkzaamheden die de notaris in het kader van een aandelenoverdracht moet verrichten in belangrijke mate zouden kunnen worden gereduceerd. Ook de aandeelhouder zou inzage hebben in informatie die over hem is opgenomen.

Naast het CAHR zou het vennootschappelijke aandeelhoudersregister dat besturen van nv's en bv's op grond van de art. 2:85 en 2:194 BW dienen in te richten en bij te houden, blijven bestaan.<sup>43</sup>

#### 9. Overeenkomsten en verschillen UBO-register en CAHR

Beide registers zijn opgericht om misbruik van juridische entiteiten tegen te gaan. In het CAHR wordt alleen informatie over directe aandeelhouders opgenomen. Het UBO-register bevat informatie over UBO's. Dat kunnen de directe aandeelhouders zijn maar dat hoeft niet; vaak zitten de UBO's één of meer niveaus boven de directe aandeelhouders. Het CAHR betreft een beperkt aantal rechtspersonen in tegenstelling tot het UBO-register dat geldt voor alle rechtspersoons- en personenvennootschapsvormen.

34. *Kamerstukken II* 2012-2013, 32 608, nr. 4, p. 8 en 9.

35. Verslag (zie noot 2), p. 20.

36. Brief van de minister van Financiën (zie noot 1), p. 5 en 6. Zie ook hierna, onderdeel 9 en noot 49.

37. *Kamerstukken II* 2012/2013, 32 608, nr. 1.

38. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 19 december 2012, *Kamerstukken II* 2012-2013, 32 608, nr. 4.

39. Daarover is verschenen het Advies Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht inzake voorontwerp wijziging Handelsregisterwet 2007 en het Burgerlijk Wetboek in verband met de evaluatie van de Handelsregisterwet 2007, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wetten (het ‘‘Voorontwerp’’) van 5 maart 2015 (hierna: ‘‘Advies Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht’’).

40. Brief minister van Veiligheid en Justitie van 27 juni 2013, *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 608, nr. 5. Zie ook hierna, noot 48.

41. In het Advies Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht (zie noot 39) wordt op p. 3 voorgesteld om ook de gegevens van de houders van certificaten aan wie vergaderrecht toekomen te registreren in het CAHR.

42. Daarbij zou het in elk geval gaan om de volgende overheidsinstanties: Dienst Justis, Bureau Bibob, FIU, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, veiligheids- en inlichtingendiensten, politie en Openbaar Ministerie.

43. Brief minister van Veiligheid en Justitie van 19 december 2012, *Kamerstukken II* 2012-2013, 32 608, nr. 4. Zie over het CAHR: S. Renssen, ‘De positionering van het (beperkt toegankelijk) centraal aandeelhoudersregister’, *WPNR* 2014/7002 en S. Renssen en C.M.H. Vlaanderen, ‘De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft’, *WPNR* 2014/7028.

Het CAHR is beperkt toegankelijk, terwijl het UBO-register toegankelijk is voor een veel ruimere groep.<sup>44</sup>

## 10. Toekomst CAHR

Leden van verschillende politieke partijen van de vaste commissie van Financiën hebben zeer kritisch gereageerd over de aanhouding van de ontwikkeling van het CAHR. De PvdA-leden vinden de door de Minister hiervoor aangedragen argumenten onbegrijpelijk en de aanhouding onacceptabel.<sup>45</sup>

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft in verschillende brieven de betrokken ministeries herhaaldelijk laten weten goedkopere alternatieven te zien voor een CAHR bij de Kamer van Koophandel (KvK). De beroepsorganisatie heeft diverse keren voorgesteld het CAHR bij de KNB onder te brengen en te koppelen aan het Centraal Digitaal Repertorium (CDR) van de KNB, waarin alle door Nederlandse notarissen gepasseerde notariële akten worden ingeschreven. Een belangrijk voordeel van het CAHR is dat het de notariële recherchewerkzaamheden, zoals onderzoek van de voorafgaande verkrijging bij een aandelenoverdracht of verpanding van aandelen vergemakkelijkt, goedkoper maakt en de betrouwbaarheid hiervan vergroot. Dit zorgt voor meer rechtszekerheid en kosten- en administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Verder ziet de KNB het CAHR als belangrijk hulpmiddel bij de voorkoming en bestrijding van financieel-economische criminaliteit door middel van rechtspersonen, zoals faillissementsfraude.

Het CAHR heeft een belangrijke toegevoegde waarde en is een onmisbare aanvulling op het UBO-register. Door het CAHR wordt centraal, digitaal en gestructureerd betrouwbare informatie over aandelen, aandeelhouders en aandelentransacties verzameld en ontsloten (dit is vergelijkbaar met het Kadaster) die nu niet centraal, digitaal en gestructureerd beschikbaar is voor geautoriseerde overheidsdiensten en het notariaat en die ook niet in het UBO-register wordt geregistreerd.

## 11. Slot

Aan de instelling van een Nederlandse UBO-register is niet te ontkomen. Dat is nu eenmaal verplicht op grond van de Vierde anti-witwasrichtlijn. Het zal goed zijn om dit te doen in overleg met familiebedrijven en om een toezichthouder aan te stellen om de handhaving van het UBO-register te controleren.<sup>46</sup> Daarnaast is het wenselijk dat ook het CAHR zal worden ingevoerd. De KNB heeft daarvoor naar mijn mening overtuigende argumenten. Het is ook de wens van de Tweede Kamer dat het CAHR wordt ingevoerd.<sup>47</sup>

Om tegemoet te komen aan de kostentechnische bezwaren tegen de instelling van het CAHR bij de KvK, kan dit onder beheer van de KNB worden gebracht.<sup>48</sup> Misschien komt de regering nog terug op de keuze om met de ontwikkeling van het CAHR te wachten, indien zal blijken dat het CAHR zonder al

teveel extra kosten kan worden ingepast in de ICT-systemen die bij de KvK moeten worden aangelegd in verband met het UBO-register.<sup>49</sup>

Mocht het CAHR er desondanks niet komen, dan pleit ik, zoals ik dat eerder heb gedaan,<sup>50</sup> – om tegemoet te komen aan de bezwaren van de huidige zoekgeraakte of niet (goed) bijgehouden aandeelhoudersregisters – voor aanpassing van de art. 2:85 en 2:194 BW in die zin dat in lid 1 wordt bepaald dat niet het bestuur van de vennootschap, maar de

44. Zie over de verschillen, nader: R. Altun, 'Het UBO- en centraal aandeelhoudersregister nader bezien', *JutD* nr. 15, 27 augustus 2015, blz. 6 en F. van Zanten en S.S.M. Rutten, 'Strijd tegen misbruik van rechtspersonen: twee nieuwe registers voor aandeelhouders in opkomst', *V&O* 2015, nr. 7/8, p. 115 e.v.

45. Verslag (zie noot 2), p. 5 en 6. In deze zin ook de motie van de Tweede Kamerleden Recourt en Gesthuizen van 29 maart 2016, *Kamerstukken II* 2015–2016, 29 911, nr. 124.

46. Dit is ook verzocht door leden van verschillende politieke partijen van de vaste commissie van Financiën, Verslag (zie noot 2), p. 3 en 8 (overleg met familiebedrijven) en p. 8 en 10 (toezichthouder). Met vertegenwoordigers van familiebedrijven zoals Familiebedrijven Nederland, is hierover overleg geweest, aldus de Minister in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register. In een volgende fase zal de mogelijkheid geboden worden om via internetconsultatie standpunten over de concept wet- en regelgeving kenbaar te maken, Verslag (zie noot 2), p. 26 (zie ook hierna in dit onderdeel en noot 52). De toezichthouder zal de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zijn, Verslag (zie noot 2), p. 20 (zie ook onderdeel 7).

47. Nieuwsbericht KNB 18 maart 2016. Zie ook de in onderdeel 10 weergegeven kritische opmerkingen van de PvdA-leden van de vaste commissie van Financiën, Verslag (zie noot 2), p. 5 en 6, en de motie van de van de Tweede Kamerleden Recourt en Gesthuizen van 29 maart 2016, *Kamerstukken II* 2015–2016, 29 911, nr. 124.

48. De Minister blijft in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register evenwel bij zijn keuze voor het onderbrengen van het CAHR bij de KvK en niet bij de KNB: "We hebben aangegeven dat een centraal aandeelhoudersregister dat de primaire doelstelling van controle, toezicht en opsporing nastreeft niet strookt met de rol van de KNB en het doel van de Registratiewet 1970 waarin de registratie van notariële akten is geregeld. Ook is vastgesteld dat de digitale aktenregistratie een gesloten, niet openbare registratie betreft, terwijl het CAHR tevens gebruik zal maken van informatie die al openbaar raadpleegbaar is. Het onderbrengen van het CAHR in het Handelsregister betekent dat op relatief eenvoudige wijze optimaal gebruik kan worden gemaakt van alle op vennootschappen betrekking hebbende gegevens die al voorhanden zijn op één plek.", Verslag (zie noot 2), p. 24.

49. Daar lijkt het niet op: in zijn brief van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, blijft de Minister bij zijn keuze om de ontwikkeling van het CAHR aan te houden tot na implementatie van het UBO-register. Het ontwikkelen van twee registers zou capaciteitsproblemen tot gevolg hebben; voor de realisatie van het CAHR en UBO-register wordt immers bij dezelfde organisaties (Kamer van Koophandel, Ministeries van Financiën, Veiligheid en Justitie, Economische Zaken) een beroep gedaan op dezelfde ICT-, beleids- en wetgevingscapaciteit en beschikbare (automatiserings)expertise, Verslag (zie noot 2), p. 23 en 24.

50. *WPNR* 2014/7015.

notaris het aandeelhoudersregister van de vennootschap bijhoudt. Dat mag digitaal.<sup>51</sup>

In de zomer van dit jaar zullen voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving met betrekking tot de invoering van het UBO-register in consultatie gebracht worden.<sup>52</sup>

51. *Kamerstukken II 2006-2007*, 31 058, nr. 23, p. 48-49.

52. Brief van de minister van Financiën van 26 april 2016 met antwoorden op Kamervragen over het UBO-register, Verslag (zie noot 2), p. 26.