

Vergaderjaar 2014–2015

34 095

Initiatiefnota van de leden Gesthuizen en Merkies: «Het centraal aandeelhoudersregister in de strijd tegen witwassen»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding

In 2010 werd naar ruwe schatting 16,2 miljard euro witgewassen in Nederland. Witwassen houdt in dat illegaal verkregen vermogen legaal wordt gemaakt, zodat de illegale herkomst niet langer zichtbaar is. De Nederlandse regering heeft geen inzicht in de voornaamste witwasrisico's en in de resultaten van witwasbestrijding, terwijl de gegevens er wel zijn.¹ Ons land is bovendien één van de kwetsbaarste landen in de EU gebleken als het gaat om het witwassen van crimineel geld.²

Wwft

Eén van de manieren waarop Nederland witwassen wil bestrijden is door middel van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wet is ontstaan door samenvoeging van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid). De Wwft is van toepassing op domicilieverleners³, verkopers, makelaars en taxateurs in onroerende zaken, maar ook op:

- financiële instellingen, zoals banken, geldwisselkantoren, casino's, trustkantoren, beleggingsinstellingen en bepaalde verzekeraars,
- vrije beroepsbeoefenaren, zoals notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren.⁴

Op grond van de Wwft zijn deze financiële instellingen en vrije beroepsbeoefenaren verplicht een onderzoek in te stellen naar hun cliënten en de uiteindelijke belanghebbende. Een dergelijk cliëntenonderzoek moet tevens uitwijzen of de (voorgenomen) transactie ongebruikelijk is. Indien

¹ Algemene Rekenkamer, «Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013», februari 2014

² Financieel Dagblad, «Nederland één van de kwetsbaarste landen in EU voor witwassen crimineel geld», 5 maart 2013

³ Een domicilieverlener stelt bedrijfs- of beroepsmatig een adres of een postadres ter beschikking aan een derde. Hieronder valt ook het op beperkte schaal aanbieden van (eenvoudige) receptiewerkzaamheden, zoals het aannemen van de telefoon en het doorsturen van ongeopende poststukken.

⁴ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/toezicht/voorkomen_van_witwassen_en_terrorismedinanciering/wat_is_de_wwft

daar sprake van is moet deze gemeld worden op grond van artikel 16 Wwft. Een voorbeeld is de notaris die verzocht is om mee te werken aan een aandelenoverdracht. Op grond van artikel 1 lid 1 sub a12 jo. 3 Wwft moet deze onderzoek doen naar de identiteit van de verkoper van de aandelen, de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende, maar ook naar het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie.⁵ Er zijn een aantal mogelijkheden voor de betreffende notaris om te trachten hierachter te komen.

De eerste mogelijkheid is het aandeelhoudersregister dat een BV zelf op grond van artikel 2:194 BW dient bij te houden. Dit register is echter vaak zoek of niet actueel.⁶

De tweede mogelijkheid is het huidige handelsregister. Hierin worden onder andere de naam en het adres van het bedrijf, en de juridische eigenaar opgenomen. Het laatste is echter vaak een BV of een stichting, waardoor een natuurlijk persoon verborgen kan blijven achter een andere juridische entiteit. Indien er meerdere aandeelhouders zijn hoeft dat niet in het handelsregister vermeld te worden.⁷ Een aandeelhouder wordt dus alleen geregistreerd als de 100% belanghebbende is in de BV.⁸

Beide registers bieden dus weinig soelaas, waardoor het vrijwel onmogelijk is de verplichting om een cliëntenonderzoek na te komen. Financiële instellingen en vrije beroepsbeoefenaren worden op deze manier te afhankelijk gemaakt van verklaringen van derden en zoekmachines op internet.

Centraal aandeelhoudersregister

Door de Europese Commissie is inmiddels in het kader van de herziening van de anti-witwasrichtlijn voorgesteld om een zogenaamd UBO-register in te stellen. In dit register dienen kort gezegd alle rechtspersonen in de EU zelf informatie over hun uiteindelijke belanghebbende bij te houden.⁹ Deze informatie zal minimaal moeten bestaan uit de namen, geboorteplaats, geboortedata, nationaliteit, contactgegevens, het aantal aandelen, categorieën van aandelen en het aandeel van de aandeelhouder in de controle.¹⁰ Het UBO-register moet ervoor zorgen dat cliëntenonderzoeken door financiële instellingen en vrije beroepsbeoefenaren goed kan worden uitgevoerd. Bovendien zal de informatie over de uiteindelijke eigenaren publiekelijk bekend zijn.

Minister Timmermans van Buitenlandse Zaken noch Minister Dijsselbloem van Financiën hebben zich voorstander getoond van dit UBO-register. Zij zien meer in het door de Minister Opstellen van Veiligheid & Justitie voorgestelde centraal aandeelhoudersregister.¹¹ Hiervan was het oorspronkelijke doel van de Tweede Kamer het enerzijds vergroten van de transparantie in het rechtsverkeer en het anderzijds tegengaan van misbruik van BV's en NV's. Hun besturen worden immers verplicht een aantal basisgegevens met betrekking tot het bedrijf op te nemen,

⁵ S. Renssen en C.M.H. Vlaanderen, «De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft», WPNR, 9-16 augustus 2014, p. 7028

⁶ Asser/Van Sollinge & Nieuwe Weme 2IIa 2013, nr. 285

⁷ Tax Justice NL, «Voorstellen ter bevordering van transparantie rondom de uiteindelijke eigenaar»

⁸ S. Renssen en C.M.H. Vlaanderen, «De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft», WPNR, 9-16 augustus 2014, p. 7028

⁹ S. Renssen en C.M.H. Vlaanderen, «De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft», WPNR, 9-16 augustus 2014, p. 7028

¹⁰ Tax Justice NL, «Voorstellen ter bevordering van transparantie rondom de uiteindelijke eigenaar»

¹¹ Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1578 en brief Dijsselbloem aan de Tweede Kamer d.d. 19 december 2013 (kenmerk FM/2013/2177U)

waardoor de transparantie in het rechtsverkeer wordt vergroot.¹² Daaraan heeft Minister Opstelten toegevoegd dat de invoering van het centraal aandeelhoudersregister primair gericht zal zijn op het toegankelijk maken van aandeelhoudersinformatie van BV's en NV's voor de aangewezen diensten in het kader van controle, toezicht en opsporingstaken.¹³ Om privacyredenen is het register echter niet openbaar toegankelijk. Het register is alleen toegankelijk voor de aandeelhouders, notarissen en overheidsdiensten zoals Justis, Bureau Bibob, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, veiligheids- en inlichtingendiensten, politie en het Openbaar Ministerie. Het zal naar verwachting per 1 januari 2016 ingevoerd worden en ondergebracht worden bij het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.¹⁴

Voorstel

De verplichting tot het verrichten van cliëntenonderzoek strekt zich zoals hiervoor reeds is vermeld niet alleen uit tot het notariaat. Andere financiële instellingen en vrije beroepsbeoefenaren die dezelfde verplichting hebben op grond van de Wwft blijven aangewezen op het onbetrouwbare aandeelhoudersregister van artikel 2:194 BW, het beperkte handelsregister van de Kamer van Koophandel, de verklaringen van derden en zoekmachines op internet. Indieners hebben begrip voor de redenering van Minister Opstelten dat dergelijke (persoons)gegevens om privacyredenen niet publiekelijk toegankelijk gemaakt zullen worden, echter: de Nederlandse overheid laat hierdoor mogelijkheden liggen om witwaspraktijken beter in kaart te brengen en uiteindelijk beter te kunnen bestrijden. Bovendien zal de kwaliteit van het register toenemen als meerdere ogen meekijken en zijn bedrijven in staat om te traceren met wie ze precies zaken doen.

Doordat notarissen zijn gehouden aan een wettelijke geheimhoudingsplicht is de privacy voldoende gewaarborgd. Voor advocaten geldt hetzelfde, al hebben zij dan weer géén toegang tot het centraal aandeelhoudersregister terwijl zij wel eenzelfde cliëntenonderzoek dienen te verrichten op grond van de Wwft. Indieners stellen daarom voor om het voorgestelde centraal aandeelhoudersregister in ieder geval toegankelijk te maken voor alle Wwft-instellingen die tevens onderworpen zijn aan een wettelijke geheimhoudingsplicht.

Voor de andere Wwft-instellingen moet echter ook toegang geregeld worden om witwaspraktijken zo goed als mogelijk aan te pakken. Indieners pleiten er daarom voor om te laten onderzoeken op welke manier de privacy gewaarborgd kan worden, ondanks dat de instelling die toegang heeft tot de gegevens uit het register op dit moment niet gehouden is aan een wettelijke geheimhoudingsplicht. Dit kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de geheimhoudingsplichten van notarissen en advocaten door wettelijk vast te leggen dat elke Wwft-instelling die toegang heeft tot het centraal aandeelhoudersregister tevens een plicht heeft tot geheimhouding van de gegevens. Een andere mogelijkheid is om aan te sluiten bij de procedure die voor Tweede Kamerleden geldt als zij een vertrouwelijk stuk willen inzien. Voordat zij het betreffende stuk mogen inzien dienen zij telkens voor geheimhouding te tekenen. Volgens indieners zal de verbreding van de toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister ertoe leiden dat Wwft-instellingen optimaal aan hun verplichtingen kunnen voldoen en daarmee het doel van de wet, namelijk het bestrijden van witwaspraktijken, ten goede komt.

¹² S. Renssen en C.M.H. Vlaanderen, «De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft», WPNR, 9-16 augustus 2014, p. 7028

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4, pagina 3 t/m 6

¹⁴ <https://www.ondernemersplein.nl/wetswijziging/invoering-centraal-aandeelhoudersregister/>

Bovendien wordt de transparantie in het rechtsverkeer daarmee nog groter en het tegengaan van misbruik van BV's en NV's verbeterd.

Aanbevelingen

1. Maar het centraal aandeelhoudersregister toegankelijk voor alle Wwft-instellingen om de transparantie, rechtszekerheid en het voorkomen van misbruik en witwaspraktijken te verbeteren.
2. Onderzoek op welke manier de privacy van de aandeelhouders daarbij het best kan worden gewaarborgd. Dit kan bijvoorbeeld door wettelijk vast te leggen dat Wwft-instellingen verplicht zijn tot geheimhouding, of hen per inzage te laten tekenen voor geheimhouding.

Financieel kader

Deze nota regelt dat meer partijen inzage krijgen in het centraal aandeelhoudersregister. Dit zal hooguit meer capaciteit vergen van de Kamer van Koophandel wegens de verwachte toename van het aantal inzages in het centraal aandeelhoudersregister. Hier staat echter tegenover dat criminaliteit beter kan worden voorkomen en bestreden. De markt draagt bovendien voornamelijk zelf de kosten, maar krijgt er meer rechtszekerheid voor terug. De plichten die financiële instellingen en vrije beroepsbeoefenaren hebben op grond van de Wwft kunnen tot slot optimaler worden nagekomen.

Gesthuizen
Merkies