

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. 10

BRIEF VAN DE AUTORITEIT PERSOONSgegevens

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2019

Bij brief van 30 januari 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd om te adviseren¹ over het 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) (hierna: het wetsvoorstel)² en de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).³ Ondanks de uiteenzettingen van de initiatiefnemers is de AP op een aantal belangrijke punten nog niet overtuigd van de noodzaak van het instellen van het register. De AP adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij deze punten afdoende zijn weerlegd. Indien de procedure wordt voortgezet adviseert de AP nog rekening te houden met een aantal opmerkingen over de vormgeving van het wetsvoorstel.

Strekking van het wetsvoorstel

Door het wetsvoorstel wordt een digitaal centraal aandeelhoudersregister ingesteld. Dit register verzamelt en ontsluit informatie over aandelen op naam, houders van 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 centraal aandeelhoudersregister kan worden ingezien door de rijksbelastingdienst, andere, aangewezen bestuursorganen en notarissen ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken. Ook kan het register worden ingezien door aangewezen Wwft-instellingen. Het centraal aandeelhoudersregister beoogt bij te dragen aan de voorkoming en bestrijding van financieel-

¹ Sinds 25 mei 2018 dient de AP op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming te worden geraadpleegd over voorstellen voor wetgeving in verband met verwerking.

² Kamerstuk 34 661, nr. 6

³ Kamerstuk 34 661, nr. 7

economische criminaliteit door middel van rechtspersonen (zoals faillissementsfraude, belastingontduiking, belastingfraude en witwassen) en aan rechtszekerheid in het rechtsverkeer.

Op 18 mei 2017 heeft de Afdeling geadviseerd over het wetsvoorstel. Op 17 september 2018 hebben de initiatiefnemers daarop gereageerd.⁴ Ook is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling (Kamerstuk 34 661, nrs. 6 en 7). In de reactie op het advies en in de gewijzigde memorie van toelichting zijn de initiatiefnemers uitvoerig ingegaan op de meerwaarde die het centraal aandeelhoudersregister ten opzichte van het UBO-register naar hun oordeel heeft. Het aangepaste wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting zijn behandeld tijdens de plenaire vergadering van de Tweede Kamer. Het verslag hiervan is op 2 november 2018 vastgesteld.⁵

Advies

1. Noodzaak van instelling van het register

Het centraal aandeelhoudersregister beoogt volgens de memorie van toelichting bij te dragen aan de voorkoming en bestrijding van financieel-economische criminaliteit door middel van rechtspersonen. De AP onderkent het belang om financieel-economische criminaliteit aan te pakken. Het instellen van een centraal aandeelhoudersregister betekent echter ook een inbreuk op de privacy van de betrokken aandeelhouders, voor zover dat natuurlijke personen zijn. Uit oogpunt van privacy dient het bepaalde in het wetsvoorstel daarom goed te zijn overwogen en goed te worden onderbouwd.

1.1 Probleemanalyse

Volgens de memorie van toelichting is het voor publieke diensten *soms* moeilijk te achterhalen wie achter structuren of constructies van rechtspersonen schuil gaan.⁶ De aard en omvang van deze probleemgevallen zijn niet nader geduid. De constatering dat er slechts *soms* sprake is van probleemgevallen kan er op duiden dat de inbreuk op de privacy van alle betrokken aandeelhouders (natuurlijke personen) in een onevenredige verhouding staat tot het nagestreefde doel.

De AP adviseert om nader te duiden welke gevallen de probleemgevallen zijn en te bezien of het wetsvoorstel daartoe kan worden beperkt. Tevens adviseert de AP om nader in te gaan op de evenredigheid tussen de privacy-inbreuk en het nagestreefde doel.

1.2 Effectiviteit

Het centraal aandeelhoudersregister zal gefaseerd worden gevuld vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Elke nieuwe notariële akte met betrekking tot aandelen zal dan worden ingeschreven in het centraal aandeelhoudersregister. De AP acht aannemelijk dat het zo vele tientallen jaren zal duren voordat het centraal aandeelhoudersregister uiteindelijk volledig is. Ook kan dit als effect hebben dat criminelen doelbewust geen nieuwe rechtshandelingen met aandelen gaan verrichten vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, terwijl zij nog steeds financieel-economische criminele activiteiten kunnen uitvoeren door middel van reeds in hun bezit zijnde aandelen. De AP ziet hierin zodanige risico's voor

⁴ Kamerstuk 34 661, nr. 5

⁵ Kamerstuk 34 661, nr. 8

⁶ Kamerstuk 34 661, nr. 7, p. 1-2

de effectiviteit dat mogelijk ook afbreuk gedaan wordt aan de noodzaak van het instellen van het register.

De AP adviseert in het licht hiervan nader in te gaan op de effectiviteit van het register.

1.3 Omvang aandeelhoudersbelang

Het wetsvoorstel beoogt om alle aandeelhouders van genoemde vennootschappen in het centraal aandeelhoudersregister te registreren. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel niet waarom het noodzakelijk is dat ook de aandeelhouders met een (zeer) klein aandeelhoudersbelang worden geregistreerd. De kans op en/of omvang van financieel-economische criminaliteit zal in die gevallen immers ook aanzienlijk kleiner zijn.

De AP adviseert om in te gaan op de noodzaak van registratie van ook aandeelhouders met een (zeer) klein aandeelhoudersbelang of het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

2. Wettelijk taken

Het wetsvoorstel bepaalt dat het centraal aandeelhoudersregister kan worden ingezien door de rijksbelastingdienst en andere aangewezen bestuursorganen ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken. De memorie van toelichting beperkt deze wettelijke taken tot het gebied van controle, toezicht, handhaving en opsporing.⁷ Ook bepaalt het wetsvoorstel dat het centraal aandeelhoudersregister kan worden ingezien door notarissen ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken. De memorie van toelichting beperkt deze wettelijke taken tot het rechtsverkeer. Hiermee wordt volgens de memorie van toelichting bedoeld de werkzaamheden als genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het notarisambt.⁸ Dit artikel bepaalt dat het ambt van de notaris de bevoegdheid inhoudt om authentieke akten te verlijden in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt en om andere in de wet aan hem opgedragen werkzaamheden te verrichten.

Deze beperkingen van de wettelijke taken van de rijksbelastingdienst, andere, aangewezen bestuursorganen en notarissen zijn aanvullende normen. Aanwijzing 4.47 van de Aanwijzing op de Regelgeving bepaalt dat een toelichting niet wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels. De toelichting dient als motivering en uitleg van de regeling.

Bovendien beperkt de memorie van toelichting de wettelijke taken van de rijksbelastingdienst en andere aangewezen bestuursorganen weliswaar enigszins, maar dit is uit oogpunt van privacybescherming en rechtszekerheid gezien nog steeds een te ruime formulering. Er zou kunnen worden bezien of expliciet verwezen kan worden naar een wettelijke bepaling waarin de bedoelde taken zijn genoemd.

De AP adviseert om de wettelijke taken van de rijksbelastingdienst en andere aangewezen bestuursorganen nader te preciseren in het wetsvoorstel. Ook adviseert de AP om de beperking van de wettelijke taken van de notarissen expliciet vast te leggen in het wetsvoorstel.

⁷ Kamerstuk 34 661, nr. 7, p. 6 en 16

⁸ Kamerstuk 34 661, nr. 7, p. 6 en 16

3. Delegatie toegang centraal aandeelhoudersregister

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke gegevens over aandeelhouders worden opgenomen in het centraal aandeelhoudersregister. Ook regelt het wetsvoorstel dat bestuursorganen en Wwft-instellingen die inzage krijgen in het centraal aandeelhoudersregister worden aangewezen bij ministeriële regeling. Voor deze ministeriële regelingen geldt een voorhangprocedure.

De Afdeling heeft in haar advies er op gewezen dat de hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet zelf geregeld moeten worden (artikel 2.19 van de Aanwijzing voor de regelgeving). Ook heeft zij erop gewezen 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 (artikel 2.24, eerste lid, van de Aanwijzing voor de regelgeving). Daarvan is volgens de Afdeling geen sprake ten aanzien van de aanwijzing van publieke diensten en Wwft-instellingen. Daarom dient volgens de Afdeling op het niveau van de wet op hoofdlijnen een afbakening te worden gegeven van de instellingen die toegang krijgen tot het centraal aandeelhoudersregister. Vervolgens kunnen de instellingen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, aldus de Afdeling.⁹ De AP onderschrijft dit advies. Dit geldt bovendien naar haar oordeel ook voor de vaststelling van welke persoonsgegevens van aandeelhouders in het centraal aandeelhoudersregister zullen worden opgenomen. Ook uit oogpunt van privacybescherming is het belangrijk dat de hier aan de orde zijnde afwegingen op het juiste niveau worden gemaakt. De initiatiefnemers hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het advies van de Afdeling en de memorie van toelichting op dit punt te zullen aanvullen.¹⁰ Daarmee wordt evenwel voorbij gegaan aan het advies van de Afdeling om in het wetsvoorstel zelf een precisering aan te brengen en een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

De AP adviseert om de genoemde elementen alsnog in het wetsvoorstel zelf op te nemen respectievelijk te voorzien in een basis voor de algemene maatregel van bestuur, met inbegrip van de vaststelling welke persoonsgegevens van aandeelhouders worden geregistreerd.

4. Grensoverschrijdende criminaliteit

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het centraal aandeelhoudersregister bijdraagt aan het inzichtelijk maken van internationale constructies met onder meer Nederlandse vennootschappen die financieel-economische criminaliteit plegen. Door het centraal aandeelhoudersregister kan het spoor dat bij de grens van de Nederlandse jurisdictie ophoudt in een andere jurisdictie worden opgepakt, aldus de memorie van toelichting.¹¹

Dit doet vermoeden dat er persoonsgegevens worden verstrekt aan buitenlandse organisaties. Het wetsvoorstel regelt dergelijke verstrekkingen evenwel niet. Ook de memorie van toelichting bevat hiervan geen onderbouwing.

⁹ Kamerstuk 34 661, nr. 5, p. 9–10

¹⁰ Kamerstuk 34 661, nr. 5, p. 10

¹¹ Kamerstuk 34 661, nr. 7, p. 12

De AP adviseert om te verduidelijken wat wordt bedoeld met de stelling dat een spoor in een andere jurisdictie kan worden opgepakt. Indien dit betekent dat er persoonsgegevens worden verstrekt, dan adviseert de AP om die verstrekking in het wetsvoorstel te regelen en ook om dat te onderbouwen. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat voor doorgifte naar derde landen op grond van hoofdstuk V van de AVG aparte regels gelden.

5. Bewaartermijn

Het wetsvoorstel bevat geen bewaartermijn voor de verwerking van de persoonsgegevens in het centraal aandeelhoudersregister.

Volgens het beginsel van opslagbeperking mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is (artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG). Een algemene normstelling zoals deze brengt mee dat er moet worden geconcretiseerd voor specifieke gegevensverwerkingen. De AP acht het uit oogpunt van transparantie en rechtszekerheid in beginsel wenselijk dat de wetgever de bewaartermijn bepaalt indien het maken van afwegingen in individuele gevallen niet aangewezen is en een logische bewaartermijn ook niet onmiskenbaar uit de context voortvloeit. In de toelichting kan de lengte van de bewaartermijn worden onderbouwd, dan wel kan worden gemotiveerd waarom de bewaartermijn niet op voorhand kan worden geconcretiseerd.

De AP adviseert om de bewaartermijn – eventueel in de vorm van een maximum – in het wetsvoorstel vast te leggen, dan wel aan te geven waarom precisering niet mogelijk of wenselijk is.

6. Inzage door aandeelhouders

Het wetsvoorstel bepaalt dat aandeelhouders hun eigen gegevens in het centraal aandeelhouders kunnen inzien. Ook bepaalt het wetsvoorstel dat voor de inzage en de verstrekking van de gegevens een vergoeding is verschuldigd.

Het recht van inzage van de betrokkene is evenwel al geregeld in artikel 15 van de AVG. Het derde lid van dit artikel bepaalt bovendien dat de verwerkingsverantwoordelijke pas een redelijke vergoeding kan rekenen wanneer de betrokkene om bijkomende kopieën verzoekt.

De AP adviseert om het bepaalde in het wetsvoorstel over inzage in gegevens door aandeelhouders te wijzigen in die zin dat het bepaalde alleen geldt voor aandeelhouders niet zijnde natuurlijke personen.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

A. Wolfsen
Voorzitter