

Aan de voorzitter en de leden van de Vaste Commissie
voor Financiën van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Briefnummer
20/10.020/SD/Mge

Den Haag
23 januari 2020

Onderwerp
Implementatiewet registratie uiteindelijk
belanghebbenden van vennootschappen
en andere juridische entiteiten (35 179)

Geachte dames en heren,

Op 28 januari staat bovengenoemd wetsvoorstel geagendeerd voor voorbereidend onderzoek door uw Commissie. VNO-NCW en MKB-Nederland willen in het kader daarvan graag onderstaande kanttekeningen maken en verzoeken u daarmee bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel rekening te houden.

Inleiding

Het wetsvoorstel implementeert de vijfde anti-witwasrichtlijn¹ (“Richtlijn”) en beoogt een ubo-register in te richten bij de Kamer van Koophandel dat volledig toegankelijk is voor uitsluitend overheids- en opsporingsdiensten. Het register is verder voor eenieder uitsluitend beperkt toegankelijk. Deze beperkte toegang houdt in dat iedereen toegang krijgt tot de zes ubo-gegevens die zijn benoemd in de Richtlijn: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en aard en omvang van het gehouden belang (waarbij Nederland heeft gekozen voor 3 bandbreedtes: 25% tot 50%, 50% tot 75% of 75% tot 100%). Voor het vullen van het register is een termijn van 18 maanden voorzien. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid (nader uitgewerkt in een implementatiebesluit) om in geval van een onevenredig risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie een verzoek te doen tot afscherming van de gegevens in het ubo-register.

¹ Richtlijn 2018/843 van 30 mei 2018

Positie VNO-NCW en MKB Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland hechten groot belang aan het voorkomen en bestrijden van malafide praktijken in het handelsverkeer, misbruik van rechtspersonen, het witwassen van crimineel geld en belastingontduiking. Het ubo-register wordt ingevoerd als een additioneel instrument in de strijd tegen deze illegale praktijken.

Met de familiebedrijven en DGA's blijven VNO-NCW en MKB-Nederland, nog steeds grote zorgen hebben over de privacy en de (daaraan verbonden) veiligheid van deze ondernemers. Het blijft maar zeer de vraag of het UBO-register echt helpt om fraude en witwassen te voorkomen. De gevoelens van onveiligheid die gepaard gaan met de blootstelling aan het risico van fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie kunnen er toe leiden dat familiebedrijven zich niet langer in Nederland thuis voelen. Dat zou ongewenst zijn.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn extra waarborgen ter bescherming van de privacy in het wetsvoorstel opgenomen die nog nadere uitwerking behoeven. Dit betreft de verbeterde identificatiemogelijkheden van verzoekers om informatie uit het ubo-register en de mogelijkheid voor ubo's om inzicht te verkrijgen in het aantal keren dat hun informatie in het ubo-register is geraadpleegd. Dit moet nog verder nader worden uitgewerkt. Met hetzelfde beschermings oogmerk is ook de motie Bruins aangenomen. De motie moet nog worden uitgevoerd. De essentie ervan is dat verzoekers van informatie uit het register worden onderverdeeld in categorieën en dat ubo's inzage krijgen in hoe vaak hun gegevens zijn verzocht per categorie. Dit alles heeft de zorgen om de bescherming van de privacy nog niet weggenomen.

Verzoek aan Eerste Kamer

VNO-NCW en MKB-Nederland constateren dat de (timing van de) uitwerking van vorengenoemde waarborgen en toezeggingen nog niet in alle gevallen duidelijk is. Dat is onwenselijk omdat het de extra bescherming van privacy betreft. Daarom moet duidelijk zijn dat een en ander tijdig en afdoend geregeld is. VNO-NCW en MKB-Nederland verzoeken u daarom de Minister van Financiën te verzoeken:

1. Te verduidelijken dat de 18 maanden termijn ingaat per de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel (en niet per 10 januari 2020 - de implementatietermijn van de Richtlijn - welke datum tot nu toe in de Kamerstukken wordt gehanteerd).
2. Toe te zeggen dat de verbeterde identificatiemogelijkheid en de mogelijkheid om inzicht te krijgen in hoe vaak gegevens worden geraadpleegd, vóór het verstrijken van de 18-maanden termijn onderdeel zijn van het ubo-register.

3. Te zorgen voor een spoedige uitvoering van de motie Bruins, zodat ook de daaruit voortvloeiende mogelijkheid om inzicht te krijgen in categorieën verzoekers, binnen genoemde termijn van 18 maanden operationeel is.
4. Een vergelijkend overzicht te verstrekken van de afschermingsregimes in verschillende lidstaten zodat bevestigd kan worden of Nederland striktere eisen stelt dan andere lidstaten en of er wellicht andere opties mogelijk zijn.

Deze punten worden verder uitgewerkt in de bijlage.

Tot nadere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid

Hoogachtend,

Mevrouw G. Dolsma
Directeur Economische Zaken

Bijlage

Bij brief VNO-NCW en MKB-Nederland kenmerk 20/10.020/SD/Mge d.d. 23 januari 2020

I Tijdschema vulling register

In de Nota naar aanleiding van het Verslag² wordt een tijdschema verstrekt voor de vulling van het ubo-register (daarbij wordt nog uitgegaan van inwerkingtreding op 10 januari 2020, zijnde de implementatiedatum van de richtlijn):

- De eerste 18 maanden na 10 januari worden gebruikt voor de vulling van het register, als volgt:
 - De Kamer van Koophandel schrijft – gefaseerd - alle 1,6 miljoen meldingsplichtige vennootschappen en entiteiten aan met het verzoek tot inschrijving van de ubo's;
 - Één aanmaning door de Kamer van Koophandel;
 - De Kamer van Koophandel geeft na het verstrijken van die 18 maanden een lijst van alle entiteiten die geen ubo hebben geregistreerd aan het Bureau Economische Handhaving (BEH);
 - BEH kán één aanmaning sturen;
 - BEH doet onderzoek en kan een proces-verbaal opmaken (strafrechtelijke handhaving) en beschikkingen voor een boete en/of last onder dwangsom (bestuurlijke handhaving) uitbrengen.
- Bij oprichting van nieuwe juridische entiteiten zal het registreren van de ubo(s) als voorwaarde gelden voor het verkrijgen van een kvk-nummer. Elke onjuiste registratie kan leiden tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties en kan aanleiding zijn voor strafrechtelijk onderzoek naar de entiteit of diens ubo(s).

VNO-NCW en MKB-Nederland gaan er van uit dat genoemde termijn van 18 maanden zal aanvangen op de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en niet op 10 januari 2020. Zij verzoeken daarvan bevestiging te vragen aan de Minister.

II Extra privacy waarborgen na amendering Tweede Kamer

- 1 Na amendering door de Tweede Kamer bevat het wetsvoorstel thans expliciet twee extra waarborgen ter bescherming van de privacy, nl.
 - a. Verbeterde identificatiemogelijkheden verzoeker - artikel 22 lid 5 (nieuw)
“Bij een verzoek als bedoeld in het eerste lid om gegevens als bedoeld in artikel 15a voorziet de Kamer in gebruik van een voldoende betrouwbaar identificatiemiddel door de verzoeker. De Kamer registreert de bij de identificatie gebruikte persoonsgegevens van de verzoeker en kan daarbij het Burgerservicenummer registreren.”
 - b. Ubo's krijgen inzicht in hoe vaak hun ubo-informatie wordt geraadpleegd - artikel 22 lid 6 (nieuw)
“De Kamer geeft een uiteindelijk belanghebbende op verzoek inzicht in het aantal keer dat zijn gegevens, bedoeld in artikel 15a, zijn verstrekt, met uitzondering van verstrekkingen aan de Financiële inlichtingen eenheid en aan bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 28, tweede lid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de uiteindelijk belanghebbende inzicht kan krijgen.”

² TK 35 179, 6 p. 18

De twee maatregelen zijn nieuwe functionaliteiten in het register die volgens de Nota naar aanleiding van het Verslag³ niet voor 10 januari 2020 gereed zijn en derhalve later onderdeel vormen van het register.

2 Op 17 december 2019 is een (aangepaste⁴) motie van de CU (Bruins) aangenomen (35 179, nr. 18, was nr. 13).

De motie houdt het volgende in:

In overleg met ondernemers en familiebedrijven moet worden onderzocht

- Hoe het ubo-register zo kan worden ingericht dat
 - o er categorieën⁵ gebruikers kunnen worden onderscheiden.
 - o ubo's op verzoek inzicht kunnen krijgen in hoe vaak hun gegevens zijn verstrekt per categorie.
- Wat de toegevoegde waarde daarvan is.

Zodra mogelijk en bij voldoende meerwaarde zou dat dan bij een volgende update van het systeem moeten worden geïmplementeerd.

Ad 1a - verbeterde identificatiemogelijkheden

De verbeterde identificatiemogelijkheden van de verzoeker zijn afhankelijk van de inwerkingtreding van de Wet digitale overheid⁶ (“WDO”).

In zijn brief van 3 december 2019 aan de Tweede Kamer⁷ geeft de Minister aan dat dat wetsvoorstel naar verwachting medio 2020 in werking zal treden en dat deze extra waarborg dus niet voor 10 januari (de beoogde inwerkingtreding van het ubo-wetsvoorstel) gereed zal zijn “en daarmee later onderdeel [zal] vormen van het register.” En: “De eerste 18 maanden na 10 januari worden echter gebruikt voor de vulling van het register. Er zal dan ook vanaf het begin nog geen sprake zijn van een volledig gevuld register. Tot die tijd zal daardoor ook het aantal opvragingen beperkt zijn. Streven is dat deze maatregelen binnen de hiervoor genoemde vultermijn worden gerealiseerd.”

Inmiddels is bekend dat de WDO plenair wordt behandeld in de Tweede Kamer in de week van 27 januari 2020. De wet kent (artikel 29) de mogelijkheid van een gefaseerde uitvoering.

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat van belang is dat voor het einde van de vultermijn de verbeterde identificatiemogelijkheden onderdeel van het ubo-register zijn. De hiervoor vermelde passage in de Nota naar aanleiding van het Verslag dat de nieuwe functionaliteit later onderdeel zal vormen van het register, laat de mogelijkheid open dat dit ook pas na de

³ TK 35 179, 6 p. 2

⁴ De motie was aanvankelijk aangehouden na toezegging van de Minister dat “we bij het eerst mogelijke moment dat we opnieuw aan het systeem gaan knutselen, gaan kijken of dit technisch kan en wat het oplevert.” (stenografisch verslag p. 57) en is nadien door de heer Bruins aangepast.

⁵ P. 42 ongecorrigeerd stenografisch verslag plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 3 december 2019: “Wat ik vraag is of de minister ervoor kan zorgen dat het systeem een aantal categorieën kent, zoals de autoriteiten. Daarvan zou ik zeggen dat de ubo helemaal niet hoeft te weten dat de autoriteiten kijken, dus die krijgt hij niet te horen. Dan heb je de Wwft-instellingen in twee categorieën: zij die onder nationaal toezicht staan en zij die daar niet onder staan. Dat zijn twee categorieën. En dan heb je een derde categorie: anderen. Dan kan de ubo dus drie getallen krijgen, namelijk de hoeveelheid aanvragers van de eerste, de tweede en de derde categorie, zonder dat hij weet wie ze zijn.”

⁶ TK 34 971

⁷ TK 35 179, 16, p. 4

termijn van 18 maanden het geval kan zijn, m.a.w. dat gedurende enige tijd toegang tot de ubo-gegevens kan worden verkregen zónder die extra waarborg. Zij menen dat dat ongewenst is en ook niet goed zou stroken met de reden van toevoeging van deze verbeterde identificatiemogelijkheid, nl. betere bescherming van de privacy van de ubo's. Die bescherming zou dan ook van het begin af aan geboden moeten worden. Het is daarom van belang dat de termijn van 18 maanden niet begint te lopen op 10 januari 2020, maar op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel: dat biedt de Kamer van Koophandel bovendien meer tijd om na inwerkingtreding van de WDO deze functionaliteit in het ubo-register te implementeren.

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat de verbeterde identificatiemogelijkheid vóór het verstrijken van de 18-maanden termijn onderdeel dient te zijn van het ubo-register en verzoekt daarover een toezegging van de Minister te verzoeken.

Ad 1.b - inzicht in hoe vaak informatie wordt geraadpleegd

De ubo's krijgen inzicht in hoe vaak hun informatie wordt geraadpleegd, maar geen inzicht in door wie om informatie wordt verzocht⁸. In zijn eerder vermelde brief van 3 december 2019⁹ merkt de Minister hierover op dat de verstrekking van de gegevens van raadplegers aan ubo's het doel van het register zou ondermijnen (gegeven voorbeeld: onderzoek journalist naar malafide praktijken) en op gespannen voet zou staan met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. "Het verstrekken van persoonsgegevens van raadplegers aan ubo's betekent dat persoonsgegevens worden verwerkt. De wijze van verwerking dient weliswaar een duidelijk doel maar is niet proportioneel. Deze zou niet in verhouding staan tot de inbreuk op de privacy van raadplegers, onder meer omdat er al een minder privacygevoelig middel is om misbruik van ubo-gegevens te voorkomen, en zo nodig in te grijpen, namelijk via de opsporingsautoriteiten". De Minister meent dat met de twee extra maatregelen de opsporingsmogelijkheden worden versterkt en daarmee een balans is gevonden tussen de bescherming van de privacy van de ubo aan de ene kant, en de raadpleger aan de andere kant, en dat de effectiviteit van het register wordt gewaarborgd.

VNO-NCW en MKB-Nederland betwijfelen of het feit dat er - in de woorden van de Minister - "al een minder privacygevoelig middel is om misbruik van ubo-gegevens te voorkomen, en zo nodig in te grijpen, namelijk via de opsporingsautoriteiten", voldoende is als argument voor de niet-proportionaliteit van het gevraagde inzicht in wie om informatie heeft verzocht. Immers, als de ubo géén inzicht heeft in wie zijn gegevens heeft geraadpleegd, kan hij ook de opsporingsautoriteiten daar niet op attenderen. De kans is groot dat in de praktijk daarom ubo's bij iedere inzage in hun gegevens en zeker indien dat meerdere keren in korte tijd gebeurt, zich zullen wenden tot de opsporingsautoriteiten. Daar zullen dan vele 'valse alarmen' tussen zitten, nl. in de gevallen dat de inzages plaatsvonden in het kader van regulier cliëntenonderzoek door bijvoorbeeld banken. Dat maakt de gevoelens van onveiligheid tot het moment dat duidelijk is dat slechts sprake was van regulier cliëntenonderzoek, niet minder groot. Bovendien is het de vraag of de opsporingsautoriteiten altijd snel kunnen reageren op meldingen van ubo's. Indien de ubo wél inzicht heeft in wie zijn gegevens heeft ingezien, kan

⁸ Een wet waarin dat wel mogelijk is, is de (recente) wet cliëntenrechten bij elektronische verwerking van gegevens (Staatsblad 2016, 373 en Staatsblad 2017, 279). Artikel 15e van die wet treedt op 1 juli 2020 in werking en bepaalt dat een patiënt inzage heeft in wie bepaalde informatie in zijn elektronisch dossier heeft ingezien of opgevraagd en op welke datum

⁹ TK 35 179, 16, p. 1/2

hij valse meldingen voorkomen, worden alleen ‘dubieuze inzages’ gemeld en wordt daardoor geen onnodig beslag gelegd op de capaciteit van de opsporingsautoriteiten.

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat het verstrekken van inzage aan de ubo in degenen die zijn gegevens raadplegen wel degelijk in verhouding staat tot de inbreuk op de privacy van de raaplegers van het register. Immers, die laatsten worden niet bedreigd in hun veiligheid als hun naam bekend wordt, ubo’s potentieel wel, afhankelijk van de omvang van hun belang en het vermogen. Zij verzoeken dit punt nogmaals onder de aandacht van de Minister te brengen.

Ad 2 – motie Bruins

De motie Bruins komt ten dele tegemoet aan de onder 1.b hierboven gesignaleerde bezwaren wanneer de ubo niet weet wie zijn gegevens heeft ingezien.

Bij uitvoering van de motie zou het in ieder geval mogelijk worden voor de ubo om te zien of zijn gegevens zijn ingezien door personen (niet nader geïdentificeerd) uit de categorie ‘overig’ (zie noot 5), wat aanleiding kan zijn om de opsporingsdiensten in te schakelen. De valse alarmen en onnodige zorgen van de ubo worden daarmee voorkomen en vormen daarmee een gewenste aanvulling op de onder 1a en 1b genoemde maatregelen.

De motie bevat een aantal voorwaarden:

- Zodra mogelijk en
- bij voldoende meerwaarde zou dat [=onderverdeling in categorieën] dan
- bij een volgende update van het systeem moeten worden geïmplementeerd

VNO-NCW en MKB-Nederland verzoeken er bij de Minister op aan te dringen dat het overleg met ondernemers en familiebedrijven zo spoedig mogelijk wordt georganiseerd. Niet helemaal duidelijk is waarom het de vraag is of een dergelijk systeem met categorieën meerwaarde biedt. Zij menen - zoals hiervoor uiteen gezet - dat die meerwaarde duidelijk aanwezig is. Voorts verzoeken zij om duidelijkheid te verkrijgen over de vage omschrijving ‘bij een volgende update’. Om vanaf het begin de gewenste bescherming te kunnen bieden, zou de onderverdeling in categorieën in ieder geval moeten functioneren 18 maanden na inwerkingtreding van de wet.

III Afschermingsregime – andere lidstaten?

De mogelijkheid tot afscherming is uitgewerkt in het geconsulteerde Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Het definitieve besluit is nog niet bekend. De afscherming sluit aan bij het bestaande afschermingsregime voor het Kadaster. Het regime houdt in dat personen die door het Openbaar Ministerie of door de NCTV beveiligd worden, in aanmerking komen voor afscherming vanwege een onevenredig risico op ontvoering, e.d. Ubo’s die verwachten dat bij openbaarheid sprake zal zijn van een onevenredig risico op de genoemde zaken, kunnen zich op voorhand bij de politie of het Openbaar Ministerie melden, die vervolgens een beoordeling kunnen maken over de dreiging. Verzoeken tot afscherming leiden altijd direct tot afscherming en worden bij afwijzing pas opgeheven na afronding van formele bezwaar- en beroepsprocedures¹⁰. Hiermee wordt gewaarborgd dat afscherming alleen wordt toegestaan, zoals de richtlijn voorschrijft, nadat een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke

¹⁰ TK 35 179, 6 p. 21

omstandigheden per geval heeft plaatsgevonden op grond waarvan er al dan niet een onevenredig risico bestaat¹¹.

VNO-NCW en MKB-Nederland vragen zich af hoe andere lidstaten met de implementatie van dit onderdeel van de richtlijn omgaan. Zij menen dat het van belang is dat daar een overzicht van beschikbaar wordt gesteld, zodat kan worden beoordeeld of Nederland wellicht striktere eisen stelt dan andere lidstaten en zodat kan worden bezien of andere opties mogelijk zijn. Zij verzoeken de Minister hiernaar te vragen.

¹¹ Idem p. 22