

# Reactie NautaDutilh

consultatie  
Implementatiewet registratie  
uiteindelijk  
belanghebbenden

---



26 april 2017

Via deze weg reageren wij op het conceptwetsvoorstel ter invoering van het UBO-register in Nederland, dat op 31 maart 2017 ter consultatie is voorgelegd. Na analyse van het voorstel wijzen wij u in deze reactie graag op een aantal punten die naar onze mening aanpassing behoeven.

- Een duidelijke definitie van de term UBO ontbreekt in dit voorstel, waardoor het risico dreigt dat er verschillende definities in de wet zullen komen;
- Nederland gaat in het voorstel verder dan de Vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft, onder meer in openbaarheid van en toegang tot van het UBO-register. Dit leidt onder meer tot een ongelijk speelveld binnen de Europese Unie;
- Door een aantal regels nader in te vullen bij separate algemene maatregelen van bestuur, zonder inzicht in enige voorhangprocedure, ontstaat een onoverzichtelijke regeling;
- De voorgestelde wijze van UBO-registratie en de toegankelijkheid van de UBO-gegevens vormen een niet-proportionele inbreuk op het recht op privacy;
- Het voorstel behoeft verbetering ten aanzien van de verschillende typen entiteiten die tot registratie verplicht zijn;
- De terugmeldingsplicht leidt tot een grote lastenverzwaring op Wwft- instellingen;
- De invulling van strafrechtelijke handhaving bij niet-naleving is onduidelijk;
- De procedure voor afscherming van UBO-informatie en de gevolgen daarvan dienen nader te worden uitgewerkt.

## 1. Omschrijving van de Ultimate Beneficial Owner (UBO)

Wij missen in het voorstel een duidelijke definitie van de term UBO. In het voorstel is de UBO gedefinieerd als de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een onderneming of een rechtspersoon. Zoals het nu lijkt, zullen er verschillende definities van de term UBO in de wet komen.<sup>1</sup> Immers, een wetsvoorstel tot wijziging van de Wwft en de huidige UBO-definitie hebben wij op dit punt niet kunnen inzien. Door die verschillende definities ontstaat mogelijk een nalevings- en verwijzingsproblematiek.<sup>2</sup>

Wie daardoor in elk geval geraakt wordt, is de UBO zelf. Deze krijgt met dit wetsvoorstel een expliciete meewerkverplichting bij het aanleveren van informatie aan de betreffende entiteit waarvan hij/ zij UBO is. Entiteiten en potentiële UBO's zullen op grond van de (onduidelijke) UBO-definitie moeten vaststellen of zij op grond van de wet als UBO kwalificeren. Niet-naleving of zelfs onjuiste constatering kunnen vervolgens leiden tot strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet op de economische delicten.

## 2. Voorstel gaat verder dan de Vierde anti-witwasrichtlijn

Het valt op dat de Nederlandse wetgever op verschillende punten verder gaat dan de Vierde anti-witwasrichtlijn. Een voorbeeld hiervan is dat het UBO-register vrijwel geheel openbaar toegankelijk zal zijn. Wij zijn geen voorstander van het strenger doorvoeren van regels (ook wel "Gold-plating") bij de implementatie van deze richtlijn. Dit leidt tot een ongelijk speelveld binnen de Europese Unie. Bovendien dient naar onze mening bijzonder voorzichtig met deze richtlijn te worden omgegaan nu het UBO-register een permanente spanning met zich brengt tussen transparantie enerzijds en het recht op privacy en ongestoorde eigendom anderzijds. Op veel

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om het voorgestelde artikel 10a lid 1 Wwft tegenover artikel 1 lid 1 sub f van de Wwft.

<sup>2</sup> In het voorgestelde artikel 10b Wwft wordt bijvoorbeeld niet expliciet verwezen naar de definitie in artikel 10a Wwft, maar ook niet naar de definitie van artikel 1 lid 1 sub f Wwft.

---

punten missen wij motivering of argumenten van de wetgever voor de verdergaande doorvoering van regels. Wij menen dat in dit geval meer te zeggen valt voor richtlijnconforme implementatie.

### 3. Onoverzichtelijke regeling door separate algemene maatregel van bestuur

Aansluitend op bovenstaande UBO-definitie uit het voorstel zal bij separaat besluit per type onderneming en rechtspersoon worden aangegeven wie als UBO moet worden beschouwd. Omdat de inhoud van dit besluit niet bekend is, blijft een groot aantal vragen voornamelijk onbeantwoord.

Zo maakt een dergelijke wetgevingsprocedure deze consultatieronde onvolledig en ondoorzichtig. Door essentiële begrippen weg te delegeren, is het moeilijk om het ter consultatie voorgehouden wetsvoorstel juist te beoordelen. Daarom zouden wij graag zien dat in ieder geval zo spoedig mogelijk een voorhangprocedure voor de te nemen separate besluiten wordt gestart.

Overigens zijn wij meer principieel van mening dat de wetgever op dergelijke essentiële onderdelen niet tot delegatie van bevoegdheid zou moeten overgaan. De implementatie van het register als onderdeel van deze richtlijn raakt aan fundamentele individuele rechten. Wat ons betreft zou het parlement bij uitstek het aangewezen orgaan zijn om zich over de reikwijdte daarvan uit te spreken.

## 4. Privacy

### 4.1. Bescherming van grondrechten

De vrijwel volledige openbaarheid van het UBO-register is onwenselijk. Wij vragen ons bovendien af hoe dit voorstel zich verhoudt tot verschillende Europese verdragen inzake de rechten van de mens. Uit het EVRM en het Handvest<sup>3</sup> volgt dat inmenging van enig openbaar gezag alleen is toegestaan als er (i) een wettelijke basis aan ten grondslag ligt, (ii) er legitieme doelstellingen zijn en (iii) de inmenging noodzakelijk en proportioneel is voor het te bereiken doel.

Het primaire doel van de regelgeving is het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Alleen bij een zwaarwegend algemeen belang is een inbreuk op het recht op privacy toegestaan.<sup>4</sup> Regels tegen witwassen en terrorismefinanciering dienen uiteraard een zwaarwegend algemeen belang. Daarmee is echter niet gesteld dat de wijze waarop men die doelstelling tracht te bereiken, voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In de toelichting bij het voorstel wordt weliswaar betoogd dat door middel van een aantal waarborgen<sup>5</sup> voldaan wordt aan de eisen van proportionaliteit, maar de genoemde waarborgen zijn wat ons betreft niet waterdicht en vergeleken met de grote inbreuk op het recht op privacy zeer mager. Bovendien wordt niet onderbouwd waarom die inbreuk noodzakelijk is om de legitieme doelstelling te bereiken. Verder maken de waarborgen de inbreuk nog niet proportioneel. De omvang van de groep personen die door de maatregelen geraakt wordt is groot, terwijl het zeer de vraag is wat het resultaat hiervan zal zijn op het gebied van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Overigens wordt ook niet onderbouwd waarom een zeer

---

<sup>3</sup> Zie hiervoor artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)

<sup>4</sup> Artikel 8 lid 2 EVRM

<sup>5</sup> Zie voor een volledig overzicht van de waarborgen pag. 15 e.v. van de toelichting.

brede toegankelijkheid van het register zou helpen bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Niet valt in te zien hoe algemene toegankelijkheid van privacygevoelige informatie bijdraagt aan dit doel. Nederland zou ook lering moeten trekken uit het oordeel van het Constitutionele Hof in Frankrijk. Dit Hof oordeelde in het najaar van 2016 dat de verplichting tot openbaarmaking van bepaalde ondernemingsgegevens in strijd is met de Franse grondwet.<sup>6</sup> Wij verzoeken de wetgever met klem om de openbaarmaking van gegevens in het UBO-register te heroverwegen en te kiezen voor een richtlijnconforme implementatie.

#### 4.2. *Waarborgen bij inzage*

Het voorstel bevat enkele waarborgen die tot doel hebben om de inbreuk op het recht op privacy te beperken.

Zo wordt in het voorstel en de toelichting onderscheid gemaakt tussen verschillende typen instellingen en personen en de mate waarin UBO-informatie voor hen zichtbaar is. Een groot aantal reeds aangewezen en mogelijk nog aan te wijzen bevoegde autoriteiten in Nederland en de EU zal altijd alle relevante UBO-gegevens kunnen inzien zonder dat betrokkenen dat weten. Omdat bij algemene maatregel van bestuur de groep aangewezen autoriteiten kan worden uitgebreid, is niet inzichtelijk welke instanties in de toekomst deze UBO-informatie kunnen inzien. De aangewezen autoriteiten variëren op dit moment van de Belastingdienst, de Financial Intelligence Unit (FIU) en de Nationale Politie tot de inlichtingendienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.<sup>7</sup>

Wwft-instellingen<sup>8</sup> en overige partijen zullen inzage krijgen in een beperktere set van UBO-informatie en worden daarbij ook geregistreerd als gebruiker. Een UBO die wil weten welke gebruiker inzage in zijn gegevens heeft gehad, krijgt van het handelsregister echter geen informatie over individuele gebruikers. Het handelsregister zal slechts informatie geven over de categorieën gebruikers die informatie hebben ingezien.<sup>9</sup>

De in het voorstel opgenomen waarborgen hebben naar onze mening slechts werking "aan de poort" van het handelsregister.<sup>10</sup> Wat er achter de poort gebeurt, onttrekt zich vervolgens volledig aan deze waarborgen. Wanneer een groot deel van de aan te leveren UBO-informatie publiekelijk toegankelijk zal zijn, bestaat de mogelijkheid dat partijen die op commerciële basis gegevens over entiteiten verzamelen op oncontroleerbare wijze UBO-informatie verspreiden aan partijen die niet bij het handelsregister als gebruiker geregistreerd zijn. In dergelijke gevallen sorteren de in het voorstel opgenomen waarborgen geen effect en wordt het partijen die kwaad in de zin hebben behoorlijk makkelijk gemaakt. Wij vragen de wetgever om dit onderdeel te heroverwegen.

#### 4.3 *Waarborgen vertrouwelijke documenten*

In het voorstel en de toelichting is opgenomen dat een entiteit bewijsstukken moet aanleveren die de aard en omvang van het gehouden belang van de UBO duidelijk maken. Dit kan vertrouwelijke documenten betreffen waarvoor momenteel geen openbaarmakingsverplichting geldt. Indien de wetgever ervoor kiest om dit onderdeel van het voorstel te handhaven, zouden wij menen dat er strenge eisen moeten gelden voor de systemen en procedures bij het handelsregister. De informatie die tot op heden met het handelsregister gedeeld wordt, is immers bij uitstek informatie die openbaar moet worden gemaakt. Wij maken ons zorgen over het waarborgen

<sup>6</sup> Frans Constitutioneel Hof, 21 oktober 2016. Het ging hier overigens niet specifiek over het UBO-register, maar om een openbaarmakingsverplichting van adresgegevens op grond van Franse wetgeving.

<sup>7</sup> Zie voor de volledige huidige lijst van aangewezen autoriteiten, paragraaf 4.1.6 in de toelichting.

<sup>8</sup> Instellingen in de zin van artikel 1 Wwft, zoals banken, advocaten en notarissen.

<sup>9</sup> Terwijl afnemers als aangewezen bevoegde autoriteiten en de FIU in het geheel niet bekend zullen worden gemaakt aan de UBO.

<sup>10</sup> Zie voor een volledig overzicht van de waarborgen pag. 15 e.v. van de toelichting.

van de vertrouwelijkheid van documenten die niet bestemd zijn om openbaar te worden gemaakt, door het handelsregister en door in ieder geval sommige van de aangewezen instanties.<sup>11</sup> Nadere analyse en toelichting zijn wenselijk.

## 5. Tot registratie verplichte entiteiten

Het voorstel heeft nog verbetering waar het betreft de verschillende typen entiteiten en ondernemingen die tot registratie verplicht zijn.

### 5.1 *Beursvennootschappen*

Het voorstel besteedt geen aandacht aan vennootschappen waarvan aandelen zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt. In de Vierde anti-witwasrichtlijn worden 'beursgenoteerde' vennootschappen uitgezonderd van de registratieplicht.<sup>12</sup> Wij gaan ervan uit dat de Nederlandse wetgever hier niet van de richtlijn heeft willen afwijken, maar het verdient aanbeveling om dit ook in het wetsvoorstel ter implementatie neer te leggen. Verder vragen wij ons af hoe de wetgever aankijkt tegen eventuele uitzondering voor opgave van UBO-informatie van dochtermaatschappijen en van beursgenoteerde vennootschappen.

### 5.2 *Fondsen voor gemene rekening (FGR)*

De toelichting bij het voorstel vermeldt dat nog wordt onderzocht of een fonds voor gemene rekening onder de verplichte UBO-opgave zal moeten vallen. Een FGR bestaat uit een overeenkomst tussen een aantal betrokken partijen en heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid. Een FGR wordt op dit moment niet in het handelsregister geregistreerd. Het ligt niet voor de hand om de FGR onder de verplichting tot opgave van UBO's aan het handelsregister te laten vallen. Reden daarvoor is dat de bij een FGR betrokken entiteiten die zijn opgericht naar Nederlands recht in principe zelf al onder die verplichting vallen. Het toevoegen van een verplichting tot een aanvullende opgaveplicht op grond van een FGR-contract, heeft geen toegevoegde waarde.

### 5.3 *Vereenvoudigde UBO-registratie binnen een groep*

Voor vennootschappen die onderdeel uitmaken van dezelfde groep en dezelfde UBO('s) hebben, lijkt een vereenvoudigde procedure voor UBO-registratie zeer wenselijk. Gedacht kan worden aan registratie van UBO-gegevens door één vennootschap in een groep (een moedermaatschappij), waarbij de overige vennootschappen in de groep kunnen verwijzen naar de UBO-gegevens die zijn geregistreerd bij de betreffende vennootschap. Dit leidt naar verwachting tot een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

## 6. Terugmeldingsplicht bij twijfel aan juistheid UBO-informatie

### 6.1 *Terugmeldingsplicht*

Naast de al bestaande meldplicht uit de Wwft<sup>13</sup> gaat op grond van het voorstel de verplichting gelden voor Wwft-instellingen, aangewezen bevoegde autoriteiten en de FIU om melding te doen aan de Kamer van Koophandel

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld op het gebied van ICT.

<sup>12</sup> Artikel 3 lid 6 onder a, sub i van de Vierde anti-witwasrichtlijn.

<sup>13</sup> Artikel 16 Wwft.

als zij twijfelen aan de juistheid van UBO-informatie uit het UBO-register. In onze ogen wordt op bovenstaande partijen een zeer grote last gelegd om van ieder vermoeden van onjuiste UBO-informatie melding te maken, zeker wanneer handelen in strijd met de terugmeldingsplicht als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten wordt aangemerkt. Bovendien is een concretere omschrijving van de inhoud van de terugmeldingsplicht in onze ogen wenselijk. In het voorstel is bijvoorbeeld niet duidelijk (i) wanneer deze verplichting ontstaat, (ii) wat moet worden verstaan onder "gerede twijfel", (iii) hoe ver deze terugmeldingsplicht reikt en (iv) hoe snel melding moet worden gemaakt van (een vermoeden van) onjuiste informatie.

### 6.2. *Lasten verbonden aan de terugmeldingsplicht*

Verder is in de toelichting een schatting opgenomen dat de last als gevolg van de terugmeldingsplicht maximaal dertig minuten per terugmelding zal bedragen. Als dit al accuraat is, menen wij dat dit voor veel instellingen een forse lastenverzwaring betekent. Zij dienen namelijk niet alleen bij aanvang van een zakelijke relatie een vergelijking te maken van UBO-informatie op grond van hun eigen cliëntenonderzoek met informatie uit het UBO-register. Cliëntenonderzoek is immers geen eenmalige aangelegenheid. Bij de ontwikkeling van deze terugmeldingsplicht is naar onze mening niet nagedacht over instellingen met grote aantallen cliënten waarbij een dergelijke vergelijking bij elk cliëntenonderzoek zal moeten worden gemaakt om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen.

### 6.3. *Latere inwerkingtreding*

Er wordt voorgesteld om de terugmeldingsplicht op een later tijdstip in werking te laten treden. Hier zijn wij het van harte mee eens. Wij vragen de wetgever om in de tussentijd duidelijker uiteen te zetten wat van de instellingen wordt verwacht.

## 7. Strafrechtelijke handhaving

Aan het strafbaar stellen als economisch delict worden ook in dit voorstel helaas te weinig woorden gewijd. Van een wetgever in een democratische rechtsstaat mag worden verlangd dat beter wordt onderbouwd waarom strafbaarstelling als economisch delict noodzakelijk is. Ook strafrechtelijk inhoudelijk kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst.

Wij vragen ons bijvoorbeeld af wie de gevolgen zal moeten ondervinden van niet-naleving van de verplichting tot opgave van informatie door de UBO of aanlevering van onjuiste UBO-informatie. Uit de toelichting kunnen wij opmaken dat de UBO dan een economisch delict begaat. De vraag rijst of een entiteit met een onwillige UBO in dat geval ook kan worden gestraft omdat die entiteit zelf daardoor niet toereikende, accurate en actuele informatie heeft ingewonnen of bijgehouden over de UBO. Dit lijkt ons niet vanzelfsprekend.

Evengoed minder vanzelfsprekend is dat Nederland rechtsmacht zou hebben ten aanzien van een kwaadwillende UBO die vanaf een exotisch eiland nalaat alle noodzakelijke informatie te verschaffen aan de onderneming.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Vergelijk voorgesteld artikel 10a lid 3 Wwft.

---

## 8. Procedure bij verzoek afscherming UBO-informatie

Wij vragen ons af of de wetgever heeft nagedacht over de praktische gevolgen van verzoeken tot afscherming van UBO-informatie.

Het voorstel biedt de optie dat een UBO bij uitzonderlijke omstandigheden kan verzoeken tot afscherming van bijna alle UBO-informatie. Er wordt hierbij aangesloten bij de al bestaande regeling voor afscherming van adresgegevens in geval van een waarschijnlijke dreiging.<sup>15</sup> In de wet of bij besluit zou geregeld moeten worden dat inschrijving van gegevens door het handelsregister niet plaatsvindt voordat een besluit van de Kamer van Koophandel over een verzoek tot afscherming van UBO-informatie formele rechtskracht heeft gekregen. In de toelichting is wel opgenomen dat de wetgever het wenselijk vindt dat deze informatie niet openbaar is tijdens de procedure; hier wordt echter niet nadrukkelijk in voorzien. Als dit niet wordt geregeld en hangende het verzoek tot afscherming de gegevens toch in het UBO-register moeten worden opgenomen, dan dwingt dat de UBO tot het vragen van een voorlopige voorziening bij de rechter om opname van gegevens tegen te houden.

Verder maken wij uit het voorstel op dat gegevens van een minderjarige UBO niet automatisch worden afgeschermd, maar dat de (vertegenwoordiger van de) minderjarige via bovengenoemde regeling daartoe actief een verzoek moet indienen. Wij vragen ons af of deze regel gevolg is van een onjuiste opsomming door de wetgever. Een minderjarige hoeft immers niet aannemelijk te maken dat hij of zij minderjarig is en directe afscherming van gegevens van minderjarigen lijkt ons wenselijk.

---

<sup>15</sup> Artikel 23 Handelsregisterwet 2007 juncto artikel 51 Handelsregisterbesluit 2008.

---

## 9. Contactgegevens

### NautaDutilh N.V.

Beethovenstraat 400 | 1082 PR Amsterdam  
Postbus 7113 | 1007 JC Amsterdam

Weena 800 | 3014 DA Rotterdam  
Postbus 1110 | 3000 BC Rotterdam

E [info@nautadutilh.com](mailto:info@nautadutilh.com)

I [www.nautadutilh.com](http://www.nautadutilh.com)

### Marianne de Waard-Preller

Notaris | Partner

T +31 010 224 02 69

M +31 (0)6 53 46 80 19

E [marianne.de.waard@nautadutilh.com](mailto:marianne.de.waard@nautadutilh.com)

### Maarten Buma

Kandidaat-notaris | Senior Associate

T +31 010 224 01 82

M +31 (0)6 20 21 06 44

E [maarten.buma@nautadutilh.com](mailto:maarten.buma@nautadutilh.com)

### Norbert de Munnik

Advocaat | Partner

T +31 010 224 04 80

M +31 (0)6 53 22 59 60

E [norbert.demunnik@nautadutilh.com](mailto:norbert.demunnik@nautadutilh.com)

### Jacqueline van Essen

Advocaat | Counsel

T +31 020 717 17 14

M +31 (0)6 53 62 38 79

E [jacqueline.vanessen@nautadutilh.com](mailto:jacqueline.vanessen@nautadutilh.com)

### Roderick Watson

Advocaat | Senior Associate

T +31 020 717 15 33

M +31 (0)6 46 92 91 87

E [roderick.watson@nautadutilh.com](mailto:roderick.watson@nautadutilh.com)

### Bart Keupink

Advocaat | Senior Associate

T +31 010 224 01 61

M +31 (0)6 53 62 39 22

E [bart.keupink@nautadutilh.com](mailto:bart.keupink@nautadutilh.com)

### Melanie Alzafari

Professional Support Lawyer

T +31 020 717 19 13

M +31 (0)6 30 37 10 38

E [melanie.alzafari@nautadutilh.com](mailto:melanie.alzafari@nautadutilh.com)