

Aan zijne Excellenties:

De Minister van Financiën  
De Minister van Veiligheid en Justitie  
De Minister van Economische Zaken

Bilthoven, 28 april 2017

Referentie: WRR VTN implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden  
Betreft: Commentaar in het kader van internetconsultatie

Geachte heren,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om namens FBNed | Familiebedrijven Nederland deel te nemen aan de internetconsultatie inzake het UBO-register. Wij verzoeken u acht te slaan op deze reactie.

FBNed is de vereniging voor Nederlandse ondernemende families en behartigt de belangen van het familiebedrijf. Onze leden zijn gezamenlijk goed voor ruim 260.000 banen en dragen voor € 46 miljard bij aan het BNP.

Het doel van de richtlijn, en daarmee van het op te richten register, is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Wij onderschrijven dit doel. Wij willen ook dat het UBO-register een adequaat middel is, maar zonder dat er sprake is van onwenselijke en onbedoelde gevolgen voor de vele eigenaren van familiebedrijven die te goeder trouw ondernemen en meestal hun gehele vermogen in een onderneming hebben vastzitten.

Als belangenbehartiger van het Nederlandse familiebedrijf willen wij u attenderen op een aantal gevaren die dreigen te ontstaan door invoering van dit register, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel.

Onze hoofdboodschap is drieledig:

- Een openbaar UBO-register maakt een te grote inbreuk op de privacy en gaat veel te ver voor het beoogde doel, te weten fraudebestrijding. Een semipubliek register conform de richtlijn is meer dan voldoende.
- Het begrip UBO moet volledig helder zijn voordat de Tweede Kamer kan instemmen met invoering van het UBO-register. Zonder deze helderheid is het onmogelijk te beoordelen of de voorgestelde wet het beoogde doel bereikt.
- Nederland moet een register voor 'trustachtige entiteiten' overwegen waar alleen bevoegde instanties toegang toe hebben, conform de mogelijkheden die de richtlijn biedt.

Vrijwel alle politieke partijen erkennen het belang van familiebedrijven. Dit wetsvoorstel doet geen recht aan deze erkenning, maar creëert juist maatschappelijke problemen.

Om tot succesvolle implementatie van het UBO-register te komen, die past binnen de richtlijn, moet er politiek draagvlak zijn, maar moeten de familiebedrijven, als motor van de Nederlandse economie, niet onnodig geraakt worden. Dit is mogelijk, maar niet met het huidige wetsvoorstel. Graag geven wij een aantal handreikingen om tot een succesvolle implementatie te komen.

Deze succesvolle implementatie is essentieel omdat anders de eigenaren van familiebedrijven, die vanwege veiligheid en vertrouwelijkheid anonimiteit verkiezen, zich terughoudend gaan opstellen. Dan zal het register eerder contraproductief werken voor het doel van de richtlijn en uiteindelijk tot minder transparantie leiden. Dan creëert de wetgever een situatie die niemand wil. Familiebedrijven zijn dankbaar dat ze in Nederland kunnen en mogen ondernemen. Dat in Nederland privacy hoog in het vaandel staat is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Wij willen graag blijven ondernemen en zo bijdragen aan ons land, wij zijn ook voor een effectieve fraudebestrijding maar dat mag niet ten koste gaan van een te grote inbreuk op de privacy van de vele eigenaren van familiebedrijven.

Wij adviseren een duidelijke definitie van het begrip 'UBO' op te nemen in het wetsvoorstel. In het voorstel is dit niet concreet gemaakt. De UBO is naar onze mening een persoon die uiteindelijk zeggenschap heeft, of zoals de Minister dat in de contourenbrief heeft verwoord, 'aan de touwtjes' trekt. Dat kan via een economisch belang zijn maar ook doordat een individu bestuurder is van bijvoorbeeld een Stichting Administratiekantoor (Stak) die de aandelen in een vennootschap beheert.

Het belang en de risico's zijn te groot om de concretisering van de UBO buiten de Tweede Kamer om te kunnen regelen.

Wij adviseren met klem om te kiezen voor een besloten register. In de Europese richtlijn is bewust onderscheid gemaakt tussen drie groepen die toegang kunnen krijgen tot het register. Gelet op de gevolgen van de inbreuk op privacy, de persoonlijke levenssfeer, kidnapping en afpersingsgevaar, moet in Nederland ook een besloten register ingevoerd worden.

Bovendien zou er voor de Stak een apart register voor Trustachtige entiteiten ingevoerd moeten worden waar alleen bevoegde instanties toegang toe hebben. Dit zou het middel UBO-register effectiever maken.

Onze grootste zorg zit zoals aangegeven in de keuze voor een openbaar register. De intrinsieke motivatie voor deze keuze is flinterdun, als deze al aanwezig is. Een niet-openbaar register is even effectief: ook dan krijgen diegenen toegang die dat nodig hebben. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT) die ter consultatie zijn voorgelegd zijn, gelet op de impact op de grondrechten van personen, ontoereikend op het gebied van rechtsnormering.

Wij beseffen dat het een uitdaging is om een wettelijk referentiekader te creëren dat enerzijds voldoende duidelijkheid creëert voor personen en anderzijds voldoende ruimte laat voor rechterlijke toetsing en werkbaarheid voor de praktijk. Desalniettemin zal de wetgever toch nog een inspanning moeten leveren om die duidelijkheid te creëren, zodat niet in later stadium deze regelgeving aanleiding geeft tot vermijdbare geschillen aangaande

grondrechten. Het zal de werking van deze wet, de rechtsbescherming en implementatie van de richtlijn ten goede komen.

Als bijlage geven wij een nadere uiteenzetting van ons standpunt en aanbevelingen.

Hoogachtend,

Albert Jan Thomassen en Stefan Tax  
FBNed | Familiebedrijven Nederland

### **Bijlage:**

#### **Toelichting standpunt concept wetstekst UBO register FBNed | Familiebedrijven Nederland**

In deze toelichting beschrijven we eerst kort het belang van familiebedrijven en daarna een beknopte reactie op de situatie vanuit Europa om vervolgens het doel van het UBO-register te behandelen.

Vervolgens gaan wij in op onze zorgen en daarmee de gevaren die wij zien. We bespreken de (ontbrekende) definitie van het begrip 'UBO' en de vermeende waarborgen die er zijn. Hierna komen we tot de kern van onze boodschap, de afweging tussen een open of besloten register.

Tot slot onderbouwen we de suggestie om een 'register voor trustachtige entiteiten' in te voeren en geven een kritische blik op de vermeende kosten van opzetten en bijhouden van het UBO-register.

#### **Belang van familiebedrijven**

Familiebedrijven zijn de meest duurzame ondernemingsvorm en handelen met een lange termijn visie, zij zijn risicobewust en bovengemiddeld effectief in hun innovaties. Samen leveren de ruim 270.000 familiebedrijven in Nederland een bijdrage van 53% aan het BNP en voorzien zij in 49% van de werkgelegenheid. Familiebedrijven zijn de hoeksteen van de economische samenleving en zijn cruciaal voor innovatie, groei en werkgelegenheid (Bronnen: CBS, Familiebedrijven in Nederland, april 2017 en Universiteit Nyenrode/Ministerie van Economische Zaken, Family Business in the Netherlands, 2010)

De families achter die bedrijven opereren over het algemeen op de achtergrond omdat zij het bedrijfsbelang en daarmee continuïteit vooropstellen. Zij nemen verantwoordelijkheid voor hun onderneming en de werkgelegenheid. Het familiekapitaal zit voor het grootste deel vast in de onderneming. Als geen ander weten deze families dat hun persoonlijke reputatie onlosmakelijk verbonden is met het bedrijf. Onjuist handelen raakt hen direct.

In familiebedrijven zitten eigenaren en bedrijf meestal op één lijn om de continuïteit van het familiebedrijf te borgen en goed te kunnen ondernemen. Door invoering van het UBO-

register, op de manier zoals voorgesteld, komt dit gemeenschappelijk belang in gevaar. Een openbaar UBO-register is een te grote inbreuk op de privacy en gaat veel te ver.

### Europese richtlijn

Het voorstel implementeert de Europese richtlijn 2015/849 (de richtlijn) in de Nederlandse wetgeving. Dat Nederland gehoor geeft aan deze richtlijn is begrijpelijk, maar hierbij dient een aantal zaken opgemerkt te worden.

#### *Standpunt European Data Protection Supervisor*

De European Data Protection Supervisor (EDPS) zich in hun reactie op de vierde anti-witwasrichtlijn op 2 februari 2017 ([https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02\\_opinion\\_aml\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02_opinion_aml_en.pdf)) bijzonder kritisch geuit over de doorgeslagen transparantie.

Zij benoemen onder andere het gebrek aan proportionaliteit: *‘Last, and most importantly, the amendments significantly broaden access to beneficial ownership information by both competent authorities and the public, as a policy tool to facilitate and optimise enforcement of tax obligations. We see, in the way such solution is implemented, a lack of proportionality, with significant and unnecessary risks for the individual rights to privacy and data protection.’* Ten tweede gaat Nederland, ondanks dat zij zich profileert als koploper van de bescherming van de privacy, verder dan de richtlijn ons verplicht. In de richtlijn staat namelijk niet als vereiste dat het UBO-register voor iedereen toegankelijk moet zijn.

#### *Situatie andere EU landen*

In deze notitie zullen we niet alle lidstaten bespreken, bovendien zijn er veel lidstaten die nog geen (zichtbare) actie hebben ondernomen voor het vormen van het UBO register. In deze notitie benoemen wij wel de ontwikkelingen van twee belangrijke EU landen, Frankrijk en Duitsland.

#### *Frankrijk*

Op 21 oktober 2016 heeft het Franse Conseil Constitutionnel een uitspraak gedaan, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-591-qpc/decision-n-2016-591-qpc-du-21-octobre-2016.148055.html>. Hierin is geoordeeld dat het openbare register, waarin gegevens van trusts met banden met Frankrijk worden aangegeven, in strijd was met de Franse grondwet. De publicatie van de persoonlijke gegevens van de betreffende persoon, in het openbare register, tastten de privacy van de betreffende persoon onaanvaardbaar aan. Het register is na de uitspraak niet langer publiek toegankelijk. Deze cruciale fout met enorme gevolgen mag Nederland niet maken.

#### *Duitsland*

In de conceptwettekst van het Duitse in te voeren UBO register is in eerste instantie ook uitgegaan van een gedeeltelijk openbaar register. Na verdere gesprekken is de Duitse overheid tot de volgende conclusie gekomen (12 april, Drucksache 18/11928 p. 38): *‘Ein allgemein-öffentlicher Zugang wäre hingegen überschießend. Der Kommissionsvorschlag für eine Änderungsrichtlinie von Juli 2016 wird nicht antizipiert. Denn wie nach der Änderungsrichtlinie der Registerzugang letztlich ausgestaltet werden soll, ist angesichts der noch laufenden Verhandlungen auf EU-Ebene offen. Die allgemeine Ausrichtung des Rates vom Dezember 2016 zur Änderungsrichtlinie sieht gerade keinen*

*allgemein-öffentlichen Registerzugang vor. Zudem erscheint zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein öffentlicher Registerzugang nicht erforderlich, da dies Aufgabe der Behörden ist, die uneingeschränkt Einsicht ins Transparenzregister nehmen können. Die angestrebte Erhöhung der Transparenz durch verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann auch mittels eines Zugangs bei berechtigtem Interesse erreicht werden.'*

De Duitse overheid geeft zeer duidelijk aan dat een openbaar toegankelijk register buitensporig is. Het vooruitlopen op een mogelijke wijziging van de AMLD willen zij niet doen gezien de huidige onderhandelingen op EU niveau. Bovendien is een publieke toegang niet nodig om geldwassing en terrorismefinanciering te voorkomen, omdat dit de verantwoordelijkheid / plicht van de autoriteiten betreft die al onbeperkte toegang tot het register.

De Nederlandse overheid doet er verstandig aan om naar andere EU landen te kijken en hier leersel uit te trekken.

### **Doel van het UBO-register**

Het doel van de richtlijn, en daarmee van het op te richten register, is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Wij onderschrijven dit doel. Wij willen ook dat het UBO-register een adequaat middel is, maar zonder dat er sprake is van onwenselijke en onbedoelde gevolgen voor eigenaren van bedrijven die te goeder trouw ondernemen en meestal hun gehele vermogen in een onderneming hebben vastzitten.

### **Onze zorgen**

Openheid naar instellingen als de belastingdienst en partijen met een oprecht legitiem belang vinden wij begrijpelijk en hier willen wij ook aan meewerken. Waar onze zorg zit is dat iedereen (letterlijk iedereen) toegang krijgt tot privacy gegevens zonder dat de identiteit van de opvrager bekend is bij de UBO's. Daar zijn wij op tegen.

Wij signaleren een aantal concrete problemen en ongewenste effecten bij de invoering van een openbaar UBO-register.

#### *Aantasting persoonlijke levenssfeer en toename risico's*

Mensen en partijen zonder een legitiem belang hoeven persoonlijke gegevens helemaal niet in te zien. Het gaat hen niets aan 'hoeveel iemand waard is', wat de achternaam is en in welke stad of dorp iemand woont. Voor inbrekers, chanteurs, criminelen en commerciële partijen is dit natuurlijk erg nuttige informatie. Nederlanders hebben recht op privacy, ook over hun bezittingen. Niet voor niets hebben organisaties als Facebook en Google zich te houden aan strenge regels.

Een populair tegenargument dat een UBO 'toch niks te verbergen heeft' is onzin. Een citaat van Edward Snowden is hier heel toepasselijk 'Privacy niet belangrijk vinden omdat je niets te verbergen hebt, is hetzelfde als niet geven om vrijheid van meningsuiting omdat je niets te zeggen hebt'.

#### *Verstoorde relaties en verkeerd inzicht*

Bij een familiebedrijf wordt eigendom en zeggenschap vaak gescheiden middels een StAK. Dit begrip lichten we verderop nader toe.

Afhankelijk van de definitie van 'de UBO' bestaat het risico dat iemand die geen enkele zeggenschap binnen het bedrijf heeft en gewoon anoniem een leven leidt nu in een volledig openbaar toegankelijk register komt te staan. Dit is enorm onwenselijk en een grove schending van haar of zijn privacy.

### *Concurrentienadeel*

Nederland gaat in dit concept wetsvoorstel verder dan de richtlijn voorschrijft. Hierdoor kunnen concurrenten meer informatie zien over Nederlandse familiebedrijven dan andersom. Bovendien lijkt Nederland als een van de eerste lidstaten het register te gaan invoeren en een land als Zwitserland heeft als niet EU-lidstaat überhaupt geen UBO-register. Overigens krijgen buitenlandse entiteiten met een vestiging in Nederland een vrijstelling van de verplichting hun UBO-informatie te registreren. Dit is weliswaar terecht, omdat er anders ook overlap zou ontstaan met UBO-registers in andere EU-landen, maar op het moment dat Nederland het UBO-register gaat invoeren is er dus, al dan niet tijdelijk, een ongelijk speelveld.

### **Onduidelijkheid over de UBO**

Bij een wetsvoorstel over de implementatie van het UBO-register is de meest essentiële informatie de afbakening van het begrip UBO. Tot onze verbazing is de invulling van het begrip UBO nog onduidelijk. De minister erkent terecht dat het van groot belang is dat er duidelijkheid bestaat wie precies als UBO kwalificeert, maar geeft deze duidelijkheid niet in het wetsvoorstel. De gedachte is dat in een apart besluit (Handelsregisterbesluit 2008) per onderneming en rechtspersoon uitgewerkt zal worden wie de UBO's zijn. Dit is niet acceptabel. Het is nu voor de Tweede Kamer onmogelijk om te oordelen of het wetsvoorstel zo voldoet aan het beoogde doel.

Overigens zijn wij meer principiële 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.

Wanneer de zeggenschap van een familiebedrijf ondergebracht is bij een StAK zou het StAK-bestuur zich moeten kwalificeren als UBO. Zij zijn degene die 'aan de touwtjes' trekken.

### **Waarborgen**

De waarborgen die in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden gepresenteerd doen voorkomen alsof hierdoor geen zorgen meer zijn. Dit is niet juist.

#### *Afnemers dienen zich te registreren*

Welke gegevens worden geregistreerd van de afnemers? Welke controle is er op de juiste registratie? Als er geen volledige controle en complete registratie (inclusief een gecontroleerd BSN nummer) is, is dit absoluut geen waarborg. En waarom mag de UBO niet inzien wie zijn/haar gegevens heeft opgevraagd? En zodra de gegevens door afnemers, waaronder bijvoorbeeld persoonsgegevenswederverkopers, aan derden worden verstrekt, is niet duidelijk aan wie dat gebeurt. Niet ondenkbaar is verder dat bepaalde mediabedrijven de informatie zullen publiceren, of dat activisten de informatie via internet publiek maken. Zou zoiets zich voordoen, dan zijn de gegevens voor een ieder in Nederland, buiten Nederland en buiten Europa zichtbaar.

Bovendien kan nog steeds iedereen persoonsgegevens raadplegen zonder dat die inbreuk adequaat is gemotiveerd en zonder dat er een wettelijk referentiekader is wanneer sprake is van een 'legitiem belang'. De concept memorie van toelichting houdt het op algemeenheden.



Hierdoor kwalificeert de toegang voor eenieder tot het openbare register als een onrechtmatige schending van de bescherming van persoonsgegevens.

#### *Een kostendekkende vergoeding*

Waarom is dit een waarborg? Moet het betalen van een paar euro een drempel zijn tegen onwenselijk gebruik? Bovendien lijkt de vergoeding van 'enkele euro's' veel te laag om überhaupt van een drempel te spreken en bovendien lijkt deze vergoeding niet reëel. Hier komen we verderop op terug.

#### *Niet alle gegevens zijn openbaar*

Deze 'waarborg' is wellicht de essentie van het hele probleem. Zowel conform de richtlijn als conform het beoogde doel is überhaupt het openbaar maken van een enkel UBO-gegeven niet nodig. De minister stelt dat het openbaar maken van de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de nationaliteit, de woonstaat en de aard en omvang van het door de UBO gehouden belang geen risico op ontvoering met zich mee brengt. Echter met aanvulling van de 'andere gegevens' te weten de geboortedag, geboorteplaats, geboorteland, woonadres, BSN nummer en de precieze aard en omvang van het door de UBO gehouden economisch belang zou dit wel risico's op bijvoorbeeld ontvoering met zich meebrengen.

De essentie is dat de set met 'beperkte gegevens' helemaal niet beperkt is. Een professionele (en eigenlijk ook een amateur) crimineel kan met de 'beperkte set' gegevens allerlei andere privé-informatie zo achterhalen. Toch zegt de minister dat mensen die de beperkte set opvragen '*geen toegang hebben tot informatie die risico's van onder meer ontvoering met zich mee kan brengen*'.

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/10/kamerbrief-over-de-contouren-van-het-ubo-register>)

#### *Er kan uitsluitend worden gezocht op rechtspersoon, niet op de naam van de UBO*

Dit is inderdaad een waarborg, maar hoogstwaarschijnlijk niet hanteerbaar, want zodra de UBO-gegevens in een commerciële personeninformatiedienst zitten, kan daar wel op naam worden gezocht. Hoe wil de minister dit voorkomen?

#### *Mogelijkheid tot afscherming van gegevens in het geval van minderjarige en bij risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie.*

Bij een risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie kan bij de Kamer van Koophandel (KvK) een verzoek worden ingediend om de betrokken UBO-informatie af te schermen. Indien het verzoek wordt afgewezen bestaat de mogelijkheid tot het maken van opschortend bezwaar en beroep. Opvallend is dat in het rijtje van situaties 'minderjarigheid' is opgenomen. De gegevens van een minderjarige UBO worden dus niet ter bescherming automatisch afgeschermd. Alhoewel de leeftijd al blijkt uit de aan te leveren persoonsgegevens, zal ook de minderjarige UBO om afscherming moeten verzoeken. Wij adviseren met klem om minderjarigen per definitie niet op te nemen in het UBO-register.

#### *Mogelijkheid tot bezwaar of beroep*

Wij hebben grote zorgen over de uitvoerbaarheid van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Hoe kan een UBO het risico op één van bovenstaande misdrijven op voorhand aantonen en hoe kan de KvK dit toetsen? Moeten er dreigbrieven overlegd worden? Moeten er politiemeldingen overlegd worden?

Op basisscholen leren wij onze kinderen om geen foto's van papa's nieuwe auto te laten

zien op social media om diefstal en inbraak te voorkomen, maar de overheid gaat vervolgens wel een grote lijst publiceren met meer privacy gevoelige gegevens. Dit vinden wij onbegrijpelijk. Om tienduizenden bezwaren, risico's op heel ingrijpende gebeurtenissen en hoge administratieve lasten, voor zowel de overheid als de burgers, te voorkomen, pleiten wij nogmaals heel nadrukkelijk voor een besloten register en duidelijke kaders van risicobepaling.

Het wetsvoorstel wil bij afscherming wel de aard en omvang van het belang openbaar houden. Dit raden wij af. In veel gevallen is dit waardeloze informatie en in enkele gevallen zal dit juist tot gevaar en 'roddels' leiden. Neem als voorbeeld een bedrijf met drie broers die eigenaar zijn waarvan in het UBO staat dat er één UBO is met een belang tussen de 50% en 75%. Dit zal ongewenste effecten hebben op het beeld van de drie broers die gezamenlijk naar buiten optreden. De minister spreekt van *'adequate en effectieve waarborgen ten behoeve van de bescherming van de privacy en de persoonlijke levenssfeer van de te registreren UBO's'*.

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/10/kamerbrief-over-de-contouren-van-het-ubo-register>)

Gezien de bovengenoemde bezwaren kunnen wij het onmogelijk met de minister eens zijn en verzoeken dan ook de conceptwetstekst aan te passen.

### **Open versus gesloten register**

De minister heeft in zijn eerdere contourenbrief aangegeven dat zowel een openbaar als een besloten register geschikt is voor het beoogde doel. Natuurlijk benoemt de minister positieve neveneffecten van een openbaar register, maar tegelijkertijd is hij duidelijk door te stellen dat *'de registratie van UBO-informatie primair in het licht van dit doel (voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering) moet worden gezien'*.

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/10/kamerbrief-over-de-contouren-van-het-ubo-register>) Bovendien kan de 'gewenste neveneffecten' de indruk wekken dat de richtlijn 'misbruikt' wordt voor andere doelen dan voorgeschreven door de die richtlijn. Wij zijn van mening dat de richtlijn de basis moet zijn van de nationale regelgeving, zowel qua bewoording als doelstelling, waar zo min mogelijk van wordt afgeweken.

Waarom verliest het recht op privacy het van de vermeende noodzaak tot een openbaar register?

### *Afweging*

Volgens de richtlijn zouden er drie groepen toegang tot de UBO-gegevens moeten hebben, maar dit wetsvoorstel wil 'een beperkte set' volledig openbaar toegankelijk maken. Het is stug dat de minister dit een waarborg noemt. Het is immers zowel volgens de richtlijn als voor het beoogde doel niet nodig om gegevens volledig openbaar toegankelijk te maken.

De minister stelt dat het verschil tussen de variant waarin een ieder toegang krijgt tot het register met UBO-informatie en de variant waarin de drie beschreven categorieën toegang krijgen tot het register, waar het gaat om het te verwachten aantal organisaties of personen dat toegang zou moeten krijgen tot de UBO-informatie, aanzienlijk kleiner is dan op het eerste gezicht lijkt. Wij betwijfelen dit.

Echter zou het wel een echte waarborg zijn als iemand eerst zou moeten aantonen dat er sprake is van 'een legitiem belang' met betrekking tot het bestrijden van witwassen en



terrorismedinanciering en de daarmee verband houdende basisdelicten zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude. Over deze afweging zegt de minister verder:

*‘Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat er op het vlak van de omvang van de administratieve lasten voor de afnemers en de uitvoeringslasten voor de Kamer van Koophandel een groot verschil bestaat tussen de variant waarin de drie beschreven categorieën toegang krijgen tot het register en de variant van een openbaar register. In de variant met de drie beschreven categorieën zou een meldingsplichtige instelling namelijk bij ieder verzoek om UBO-informatie moeten aantonen dat zij meldingsplichtige instelling is en dat zij toegang vraagt tot de UBO-informatie in het kader van cliëntenonderzoek. De Kamer van Koophandel zal dan ieder van die aanvragen op juistheid moeten controleren. Voor personen en organisaties met een legitiem belang is de omvang van de lasten niet anders: zij zullen bij ieder verzoek moeten aantonen dat sprake is van een legitiem belang en de Kamer van Koophandel dient dan te controleren of daadwerkelijk sprake is van een legitiem belang als bedoeld in de richtlijn. In geval van een openbaarheid van UBO-informatie voor een ieder hoeft degene die de (beperkte set) informatie wil inzien niet aan te tonen dat hij recht heeft op toegang en hoeft de Kamer van Koophandel dit niet te beoordelen.’*  
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/10/kamerbrief-over-de-contouren-van-het-ubo-register>)

Als de Kamer van Koophandel moeite heeft om een verzoek op ‘legitiem belang’ te beoordelen hoe kunnen zij dan alle bezwaarschriften van de UBO’s op risico’s wel beoordelen? Op deze bezwaarschriften komen we verderop uitgebreider op terug. Waarom kijkt de minister naar de inspanningen van de Kamer van Koophandel en de afnemers van de UBO-gegevens en niet naar de lasten en effecten voor de UBO zelf? De ‘UBO’s’ zijn de ondernemende families die hun vermogen ondernemend inzetten om groei, innovatie en werkgelegenheid te creëren in Nederland. De minister doet de aanname dat een besloten register aanzienlijk meer administratieve lasten met zich mee zou brengen. Dan lijkt een open register een gemakkelijke en praktische keuze. Het scheelt administratieve handelingen en bespaart zo kosten. Hoewel die denkwijze begrijpelijk is, missen wij de belangrijke afweging dat openbaarheid ten koste gaat van privacy van de betrokken UBO’s. De inbreuk op privacy wordt voor lief genomen enkel om vermeende administratieve kosten te besparen.

In de verdere afweging haalt de minister ook het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aan. Iedereen heeft namelijk recht op eerbiediging van zijn prive-, familie-en gezinsleven.

De meest cruciale aanname in de memorie van toelichting is dat er slechts een beperkte set openbaar zal worden. De overige UBO-informatie is niet openbaar toegankelijk, omdat dit voor sommige UBO’s een reëel risico met zich mee kan brengen. Inbreuk op dit fundamentele recht is alleen toegestaan voor zover dit bij wet is voorzien en voor zover het in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het is momenteel populair om aan te dringen op ‘transparantie’, maar onze rechtsstaat vereist dus dat er een wettelijk referentiekader is, waarin duidelijk is vastgelegd wanneer

inbreuk op privacy is toegestaan en waarom. Om inbreuk te maken op dit fundamentele recht moet er, zoals de minister aangeeft, aan drie eisen worden voldaan.

- a. Er dient sprake te zijn van een wettelijke basis die de wezenlijke inhoud van het recht op gegevensbescherming eerbiedigt.

Op dit punt verwijst de minister naar de richtlijn en dat vinden wij twijfelachtig. De richtlijn noemt niet voor niks drie specifieke doelgroepen die toegang moeten hebben tot het UBO-register. De conceptwettekst, die op de richtlijn is gebaseerd, eerbiedigt naar onze stellige mening niet het recht op gegevensbescherming.

- b. Er dient sprake te zijn van het daadwerkelijk beantwoorden aan erkende, legitieme doelstellingen van algemeen belang.

Invoering van het UBO-register heeft als primair doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Dit doel kwalificeert als een zwaarwegend algemeen belang in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Echter is, zoals de minister erkent, een besloten register net zo effectief voor het beoogde doel als een openbaar register. Er is dus geen zwaarwegende reden voor een openbaar register.

- c. Er dient sprake te zijn van proportionaliteit: de middelen waarmee beoogd wordt de nagestreefde doelstelling te bereiken zijn passend, leveren een wezenlijke bijdrage aan die doelstelling en gaan niet verder dan daarvoor noodzakelijk is.

Wederom verwijzen we naar dezelfde effectiviteit van een open en gesloten register. Ter verdediging van dit punt noemt de minister een aantal vermeende waarborgen waar wij hieronder verder op in zullen gaan.

### **Trust achtige entiteit**

Wanneer we spreken over de invoering van een 'UBO-register' is de meest essentiële vraag wat een 'UBO' is. Met name bij familiebedrijven speelt dit een rol, omdat zij vaak werken met een Stichting Administratie Kantoor (StAK)

Een StAK is voor familiebedrijven een manier om de zeggenschap over de onderneming te regelen. Deze stichting heeft het doel het beheren van de aandelen en het uitoefenen van het stemrecht daarop om zo de continuïteit van het bedrijf en het bestuur te borgen. Een StAK maakt het mogelijk om de twee kernelementen van een aandeel structureel van elkaar te scheiden: het stemrecht (macht/zeggenschap/'aan de touwtjes trekken') en het economisch recht. De StAK is een instrument dat een wettelijke basis heeft met rechtskracht naar derden. Het StAK bestuur is stemgerechtigd in de algemene vergadering en beslist hoe in de algemene vergadering van het betreffende familiebedrijf wordt gestemd over de meest wezenlijke besluiten.

De Europese richtlijn kent twee regimes voor het registreren van UBO-informatie: een regime met betrekking tot de UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (artikel 30) en een regime met betrekking tot de UBO's van express trust en andere soorten juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie als trust, beheerst door Nederlands recht en met 'fiscale consequenties (artikel 31).

De verplichting om UBO-informatie te verstrekken, geldt dus ook voor trustachtige entiteiten. Deze informatie hoeft echter alleen ontsloten te worden aan twee van de drie groepen belanghebbenden: autoriteiten en hun financiële onderzoeksafdelingen en melding plichtige instellingen. De derde groep die bestaat uit personen met een 'legitiem belang' krijgt geen toegang. Die afwijkende behandeling komt ook overeen met de functie die de trust vervult: het waarborgen van vertrouwelijkheid en het vormgeven van vererving van (ondernemings-)vermogen, zoals in familiebedrijven.

In Nederland vervult de StAK eenzelfde functie als die van de trust. Zij worden bijvoorbeeld ingezet voor bedrijfsopvolging en nemen als zodanig niet deel aan het economisch verkeer. Nederland zou de informatie van UBO's van de StAK en de door haar direct en indirect in beheer gehouden aandelen, net als bij de trust en onder dezelfde voorwaarden, enkel moeten ontsluiten voor de eerste twee groepen belanghebbenden. Daarmee wordt de aansluiting gevonden bij het vertrouwelijke karakter van deze rechtsvormen en wordt voor een kwetsbare groep meer bescherming geboden. De bestuurders van de StAK hebben de zeggenschap over het uiteindelijke eigendom en staan als bestuurders reeds geregistreerd in het Handelsregister. Personen met een legitiem belang hebben derhalve reeds toegang tot de verantwoordelijke bestuurders, maar de privacy van de achterliggende individuen blijft gewaarborgd.

Dit zou het middel UBO-register bovendien juist effectiever maken. Enerzijds wordt de privacy van betrokkenen bij een StAK meer gerespecteerd en anderzijds komt er voor de toezichthoudende autoriteiten en meldingplichtige instellingen meer informatie beschikbaar. Immers, de definitie van UBO is voor een trust breder. Door de StAK op dezelfde wijze te behandelen als de trust wordt in ieder opzicht meer recht gedaan aan die rechtsposities en aan het doel van het UBO-register.

In plaats van het register, conform de mogelijkheden van de richtlijn, effectiever te maken en tegelijkertijd de privacy van de UBO's beter af te schermen voor ongewenste en onnodige inzage staat er in het wetsvoorstel alleen de conclusie, zonder nadere onderbouwing, dat *'het Nederlands recht de trust of vergelijkbare constructies niet kent'*. Deze conclusie doet geen recht aan de trustachtige functie die de StAK voor familiebedrijven vervult

### **Kosten**

De minister geeft helder en terecht aan dat de kosten niet ten laste van de algemene middelen gebracht mogen worden, maar doorberekend aan de afnemers. Tegelijkertijd geeft de minister aan dat een afnemer al 'voor enkele euro's' toegang tot het UBO-register moet hebben. Wij begrijpen dit niet.

Zonder enige onderbouwing noemt de minister de volgende kosten:

- Bouwen en registreren € 800.000. Uitgaande van afschrijving over 3 jaar zijn de kosten ongeveer € 270.000 per jaar.
- Initiële vulling van het register € 12.000.000. Uitgaande van afschrijving over 3 jaar zijn de kosten € 4.000.000 per jaar.
- Jaarlijkse beheer en exploitatiekosten € 2.000.000
- De kosten van de handhaving is nog onbekend.
- De bezwaar en beroepkosten zijn niet meegenomen door de minister. Stel dat 25% van de 1,5 miljoen UBO's bezwaar maakt. Deze individuele behandeling zouden we kunnen

schatten op € 200 per geval. Dit is dan een kostenpost van € 75.000.000. Uitgaande van afschrijving over 3 jaar zijn de kosten € 25.000.000 per jaar.

Alleen de door de minister genoemde kosten zijn € 6.270.000 per jaar. Als we de kosten van de handhaving en de bezwaar en beroep meenemen komen we op een bedrag van ver boven de € 30.000.000 per jaar uit.

Hoeveel informatie opvragen uit het UBO-register verwacht de minister om dit met een 'enkele euro's' kostendekkend te laten zijn? Ervan uitgaande dat de minister, dankzij de vermeende waarborgen, alleen aanvragen van partijen met een legitiem belang verwacht.