

Ministerie van Financiën, t.a.v. Minister Dijsselbloem
Directie Financiële Markten
Afdeling Institutioneel Beleid en Integriteit
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | Den Haag
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

Kopie naar:

Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Economische Zaken

Betreft: Consultatie conceptwetsvoorstel houdende regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden

Amsterdam, 26 april 2017

Geachte minister Dijsselbloem,

Graag maken ondergetekenden gebruik van de mogelijkheid te reageren op het op 31 maart 2017 gepubliceerd conceptwetsvoorstel houdende regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden (hierna: het Conceptwetsvoorstel). De ondergetekenden waarderen de mogelijkheid die hiertoe wordt geboden.

Ondergetekenden zetten zich in voor het belang van meer transparantie op het gebied van uiteindelijk belanghebbenden¹ en onderschrijven de verwoording van de initiatiefnemers in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij het Conceptwetsvoorstel wat betreft het doel van het toekomstige register waarin informatie over uiteindelijk belanghebbenden (hierna: het UBO-register) zal worden opgenomen:

“Het register is bedoeld om een waardevolle bijdrage te leveren aan het bereiken van meer transparantie over UBO’s van ondernemingen en rechtspersonen in het licht van de bescherming van de integriteit van het financieel stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, alsook daarmee verband houdende basisdelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude. [...] Transparantie draagt bij aan het voorkomen dat personen zich kunnen verschuilen achter vennootschappen en ondernemingen en zo wederrechtelijk verkregen vermogen kunnen verhullen of gelden bestemd voor het financieren van terrorisme kunnen door sluizen en buiten het zicht van onder meer de autoriteiten te kunnen houden.”²

Het is belangrijk te vermelden dat het register geen doel op zich is, maar een middel om onder andere witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden. Recente corruptieschandalen, waaronder met betrekking tot grote internationale telecommunicatiebedrijven in Oezbekistan, tonen aan dat het

¹ Zie o.a. het recent door Transparency International Nederland (TI-NL) gepubliceerd rapport ‘Behind The Scenes – Ultimate Beneficial Ownership Transparency in the Netherlands’, <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2017/04/TI-netherlands-UBO-web.pdf>.

² Zie pp. 2 en 27 van de Memorie van Toelichting bij het Conceptwetsvoorstel, <https://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetregistratieuiteindelijkbelanghebbenden>.

belangrijk is de daadwerkelijke belanghebbende van juridische structuren te kunnen achterhalen. De minister van Veiligheid en Justitie bevestigde dit belang op de anti-corruptie top in Londen in 2016.³

Tegelijkertijd brengt het register een bepaalde lastenverzwaring met zich mee, mogelijk vooral voor het MKB en (kleinere) Wwft-instellingen. Het is daarom van belang voortdurend het doel voor ogen te houden en de toekomstige wet dusdanig vorm te geven dat het hiervoor beschreven doel ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden bereikt. Gaarne benutten ondergetekenden de kans bij te dragen aan het proces van deze ambitie een realiteit te maken door de volgende punten onder uw aandacht te brengen.

Definitie 'uiteindelijk belanghebbende'

De term 'uiteindelijk belanghebbende' oftewel 'ultimate beneficial owner' (hierna: UBO) wordt in het Conceptwetsvoorstel gedefinieerd als "de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over de onderneming of rechtspersoon".⁴ In het Conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld op een later moment bij algemene maatregel van bestuur categorieën natuurlijke personen aan te wijzen die in elk geval moeten worden aangemerkt als UBO. Op deze wijze wordt echter een kans gemist een nieuwe UBO-definitie in de wet te implementeren die het voor kwaadwillenden zou bemoeilijken onder de radar te kunnen blijven. Hieronder worden de twee voornaamste kritiekpunten ten aanzien van deze keuze uiteengezet.

Indicatieve drempel eigendom of zeggenschap

Op dit moment geldt kort gezegd een indicatieve drempel van 25% eigendom of zeggenschap als het meest belangrijke UBO-criterium, zoals vastgesteld in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).⁵ De Europese Commissie oppert in haar voorstel met betrekking tot het aanpassen van Richtlijn (EU) 2015/849 van 20 mei 2015 (hierna: de Vierde Anti-witwasrichtlijn) een verlaging naar 10% wat betreft specifieke hoog-risico entiteiten.⁶ Hoog-risico categorieën en complexe structuren ter verhulling van de identiteit van de UBO zullen echter in de toekomst nieuwe vormen krijgen en steeds blijven veranderen. Daarom dient voor alle entiteiten de drempel verlaagd te worden naar 10%. Vergelijkbare Amerikaanse wetgeving hanteert in vergelijkbare gevallen al geruime tijd een indicatieve drempel van 10%, in bepaalde gevallen zelfs 5%.⁷

- Ondergetekenden bepleiten een algehele verlaging van de indicatieve drempel van 25% naar 10% voor alle entiteiten, niet uitsluitend hoog-risico entiteiten, wettelijk vast te stellen.

³ Zie <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/05/anti-corruptie-top-nederland-ontvangt-applaus-voor-plannen-ubo-register/>.

⁴ Zie artikel 1 sub 1(p) van het Conceptwetsvoorstel.

⁵ Zie artikel 1 lid 1 sub 1(f) van de Wwft.

⁶ Zie p. 17 van het voorstel van de Europese Commissie van 5 juli 2016 ter aanpassing van de Vierde Anti-witwasrichtlijn, http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf.

⁷ Zie Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca> en LexisNexis Risk Solutions, White Paper, 'Ultimate Beneficial Ownership – The Implications of Not Knowing', p. 3, <https://www.lexisnexis.com/risk/intl/en/resources/whitepaper/Ultimate-beneficial-ownership-aml-fatca.pdf>.

Mogelijkheid om 'pseudo-UBO' zonder toelichting te registreren

In de Vierde Anti-witwasrichtlijn⁸ wordt de mogelijkheid geboden wetgeving te implementeren op grond waarvan een entiteit in bepaalde gevallen in plaats van de daadwerkelijke UBO het hoger leidinggevend personeel mag identificeren en registreren in het UBO-register. In de praktijk zou dit betekenen dat statutaire bestuurders of dagelijkse leidinggevendenden in het UBO-register zullen komen te staan.

Deze mogelijkheid opent een achterdeur voor kwaadwillenden. De 'pseudo-UBO' zou bijvoorbeeld kunnen worden misbruikt door een specifiek voor dit doel geïmplementeerde 'nominee' bestuurder of manager als UBO te registreren met het doel de identiteit van de eigenlijke eigenaar te verhullen. Alle entiteiten hebben eigenaren.

- Mochten deze eigenaren om uitzonderlijke, technische redenen daadwerkelijk niet als UBO geïdentificeerd kunnen worden, dan dient dit expliciet in het UBO-register te worden vermeld, inclusief toelichting. Bij dochterbedrijven van beursgenoteerde ondernemingen duidt dit niet op een risicovolle situatie; indien bij dergelijke bedrijven sprake is van een groot aantal eigenaren en is geverifieerd dat geen van de eigenaren een belang heeft van 10% of meer, volstaat expliciete vermelding hiervan in het register. In alle andere gevallen dient het niet kunnen identificeren van een daadwerkelijke UBO als risico-categorie en witwasindicator te gelden voor de Financiële Inlichtingen Eenheid.

Praktische bezwaren omtrent toegankelijkheid en doorzoekbaarheid UBO-register

De invoering van het UBO-register zal het werk van opsporings- en handhavingsautoriteiten en toezichthouders effectiever en gericht maken. Ook zullen financiële instellingen en andere entiteiten die cliëntenonderzoek moeten verrichten profiteren van de in het UBO-register opgenomen informatie. Daarnaast zal het UBO-register ook toegankelijk zijn voor personen of organisaties met een legitiem belang.

Ondergetekenden onderschrijven het belang van voldoende bescherming van UBO's wiens opname in het UBO-register een reëel risico met zich meebrengt. Twee van de opgenomen privacy waarborgen zijn aanvaardbaar (inzage in een beperkte set gegevens en het in uitzonderlijke omstandigheden afschermen van bepaalde informatie). Echter, niet alle als privacy waarborg omschreven drempels dienen ter bescherming van privacy of zijn aanvaardbaar zonder af te doen aan het doel van het register. Daarom willen ondergetekenden wat betreft toegankelijkheid en doorzoekbaarheid van het toekomstige UBO-register de volgende verbeterpunten onder uw aandacht brengen:

- Voorgesteld wordt dat alleen bevoegde autoriteiten en de Financiële Inlichtingen Eenheid UBO-gegevens gerangschikt op natuurlijke personen zullen kunnen inzien. Anderen, waaronder organisaties met een legitiem belang, zouden niet op natuurlijke personen in het UBO-register kunnen zoeken, maar uitsluitend op onderneming of rechtspersoon. Dit is onwenselijk, omdat het de doorzoekbaarheid van het UBO-register niet ten goede komt en kritisch onderzoek met betrekking tot UBO's zeer moeilijk maakt. Voor onderzoek naar eventuele verboden belangenverstrengeling van UBO's is het bijvoorbeeld essentieel te kunnen zoeken op natuurlijke personen. Dergelijk kritisch onderzoek draagt bij aan de doelstelling van het Conceptwetsvoorstel, te weten meer UBO transparantie. Ondergetekenden pleiten er dan ook voor het UBO-register

⁸ Zie artikel 3 lid 6 sub a(ii) van de Vierde Anti-witwasrichtlijn.

ook voor personen en organisaties volledig doorzoekbaar te maken, inclusief op namen van natuurlijke personen.

- Het beoogde registreren van gebruikers leidt tot verdere mogelijke inbreuken op privacy, namelijk die van afnemers: er worden immers meer persoonsgegevens opgeslagen – het kan voor diverse partijen interessant zijn wie welke informatie opzoekt. Het beoogde plaatsen van een betaalmuur tussen gebruikers en de informatie leidt ertoe dat alleen partijen die over voldoende financiële middelen beschikken volledige toegang tot de in het register opgenomen informatie kunnen krijgen (zoals dat thans ook geldt voor het handelsregister). Het registreren van gebruikers en het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens werpt onnodig drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens en bemoeilijkt kritisch UBO-onderzoek. Gegevens zouden verder in open data format beschikbaar moeten komen (machine-leesbaar en programmatisch te combineren), en niet enkel in pdf. Ondergetekenden pleiten er dan ook voor de UBO-informatie zonder registratie, gratis en in open data format beschikbaar te stellen.
- Omwille van de toegankelijkheid van het UBO-register voor buitenlandse bevoegde autoriteiten en voor buitenlandse personen en organisaties met een legitiem belang (inclusief personen en organisaties uit ontwikkelingslanden die financiële malversaties willen bestrijden), is het van belang dat het UBO-register via een Engelse gebruikersomgeving kan worden geraadpleegd. Het huidige handelsregister kent alleen een Nederlandse gebruikersomgeving. Daarom vragen ondergetekenden in wetgeving vast te leggen dat het register ook toegankelijk is voor Engelstalige gebruikers.

Voor verdere informatie over het belang van een publiek register en beschikbaarheid als open data, zie de briefings 'Briefing: the case for public beneficial ownership registers' en 'Briefing: the case for beneficial ownership as open data' (*bijlagen*).

Lastenverdeling verificatie en dubbele controle

Om zeker te zijn dat de informatie die in het UBO-register zal worden opgenomen toereikend, accuraat en actueel is, is in het Conceptwetvoorstel voor verschillende partijen een aantal plichten opgenomen. In eerste instantie zullen entiteiten verplicht worden correcte en volledige informatie omtrent hun UBO aan de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) als administrerend orgaan van het UBO-register aan te leveren. Voorts wordt voorgesteld een terugmeldingsplicht voor Wwft-instellingen, aangewezen bevoegde autoriteiten en de Financiële Inlichtingen Eenheid in de wet te verankeren. Deze plicht zou inhouden dat deze partijen verplicht zijn melding aan de KvK te doen in het geval zij gereede twijfel hebben over de juistheid van of aan de juistheid van het ontbreken van bepaalde UBO-informatie.

Het is belangrijk dat de informatie in het UBO-register inderdaad toereikend, accuraat en actueel is. Daarom steunen ondergetekenden dit verificatiemechanisme. Verificatie van UBO-informatie mag echter niet voor een overgroot deel bij vennootschappen, ondernemingen en Wwft-instellingen terecht komen.

- Om meer evenwicht in de lastenverdeling op dit gebied te introduceren, pleiten ondergetekenden voor een 'verificatiestap aan de poort'. De KvK dient zelf in eerste instantie te verifiëren of de aangeleverde UBO-informatie compleet is. Ook zou de KvK dan op basis van externe bronnen moeten verifiëren of de informatie ook daadwerkelijk klopt. Voorstelbaar is dat de KvK voor deze te introduceren 'verificatiestap aan de poort' aanvullende middelen ter beschikking gesteld zal moeten krijgen om de hiervoor benodigde expertise in huis te halen.

Buitenlandse trusts met Nederlandse link

De Vierde Anti-witwasrichtlijn bevat bepalingen op basis waarvan lidstaten ervoor moeten zorgen dat ook UBO-informatie van trusts en met trusts vergelijkbare constructies zullen worden geregistreerd. De Nederlandse wetgever stelt zich in het Conceptwetsvoorstel op het standpunt dat deze bepalingen niet op de Nederlandse situatie van toepassing zijn omdat, kort gezegd, het Nederlands stelsel de rechtsvorm 'trust' niet kent en trusts derhalve in Nederland kunnen worden opgericht noch ingeschreven. Een registratie van buitenlandse trusts die op enige manier met Nederland verbonden zijn is vanuit dit perspectief niet nodig, zo stellen de initiatiefnemers.

Het is echter een realiteit dat buitenlandse trusts in Nederland actief zijn door vanuit Nederland bestuurd en/of geadmistreerd te worden. Verder zijn Nederlandse staatsburgers en ingezetenen partij bij buitenlandse trusts en dienen Wwft-instellingen en trustkantoren gedegen cliëntenonderzoek met betrekking tot trusts uit te voeren. Deze omstandigheden laten zien dat buitenlandse trusts wel degelijk met de Nederlandse rechtsorde verbonden zijn, al dan niet via fiscale gevolgen voor trustpartijen in Nederland. De Europese Commissie heeft in haar voorgestelde wijzigingen van de Vierde Anti-witwasrichtlijn al geopperd lidstaten een plicht op te leggen alle in een specifieke lidstaat geadmistreerde (buitenlandse) trusts in dezelfde lidstaat te registreren.⁹

- Om te voorkomen dat sommige trusts in geen van de lidstaten geregistreerd zullen worden, pleiten ondergetekenden voor een dusdanige aanpassing van het Conceptwetsvoorstel dat ook UBO-informatie van elke trust die enige verbinding met Nederland heeft in Nederland zal moeten worden geregistreerd, bijvoorbeeld door degene die de trust vanuit Nederland administreert. Naast het criterium van administratie zou registratie ook verplicht moeten worden gesteld voor trusts die in of vanuit Nederland bestuurd worden en trusts met partijen die Nederlandse staatsburgers of ingezetenen zijn. Ten minste drie EU-lidstaten (Italië, Slovenië en Tsjechië) hebben al aangekondigd een centraal register voor de registratie van trusts in te zullen voeren.¹⁰

De toepasselijke sanctieregimes

Wwft-instellingen

In het Conceptwetsvoorstel en de MvT wordt voorgesteld om de Wwft en de Wet op de economische delicten (hierna: WED) dusdanig aan te passen dat, kort gezegd, het niet-nakomen van UBO-gerelateerde plichten, waaronder de terugmeldingsplicht, door Wwft-instellingen strafbaar zal worden gesteld. Voorgesteld wordt het toepasselijk sanctieregime op een later moment in artikel 13 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector vast te stellen.

- Mede om te voorkomen dat Wwft-instellingen het UBO-register helemaal niet zullen raadplegen in het kader van hun cliëntenonderzoek om zo de terugmeldingsplicht en daaraan gekoppelde mogelijke sancties te ontlopen, bepleiten ondergetekenden dat het voor Wwft-instellingen verplicht wordt UBO-data met betrekking tot hun cliënten in ieder geval (ook) te verifiëren met de data uit het register, mogelijk naast andere informatiebronnen.

⁹ Zie o.a. bladzijden 18 en 25 van het voorstel van de Europese Commissie van 5 juli 2016 ter aanpassing van de Vierde Anti-witwasrichtlijn, http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf.

¹⁰ Transparency International EU Office, 'Under the Shell - Ending Money Laundering in Europe' (25 April 2017), <http://www.transparency.eu/under-the-shell>.

Juridische entiteiten

Daarnaast wordt voorgesteld het huidige sanctieregime van de Handelsregisterwet 2007¹¹ toe te passen op tot inschrijving in het handelsregister verplichte vennootschappen en ondernemingen. Elke in Nederland opgerichte of ingeschreven entiteit, behoudens enkele voorgestelde uitzonderingen, zal volgens het Conceptwetsvoorstel worden verplicht om toereikende, accurate en actuele UBO-informatie aan te leveren. De WED stelt niet-inschrijving thans als een overtreding strafbaar met een geldboete van de vierde categorie (thans maximaal EUR 20.500) of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Het voorstel is thans dat ook het niet-nakomen van de hiervoor geschetste nieuwe plicht om UBO-informatie aan te leveren door deze sanctiebepaling zal worden gedekt. In de praktijk komt het uiterst zelden voor dat een entiteit die haar plichten op grond van de Handelsregisterwet 2007 niet nakomt met dit sanctieregime geconfronteerd wordt, behoudens (opzettelijke) gevallen van fraude en oplichting.

- Om een afschrikkende werking van het toepasselijke sanctieregime te verzekeren, bepleiten ondergetekenden (i) voor opzettelijke gevallen een verhoging van het toepasselijke sanctieregime naar hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie (thans maximaal EUR 82.000), (ii) een algemene versterking van het handhavingsregime wat betreft bovengenoemde overtredingen door het Bureau Economische Handhaving, en (iii) vervolging door het Openbaar Ministerie wanneer overtredingen worden geconstateerd.

Ondergetekenden zijn uiteraard graag bereid met de initiatiefnemers en andere betrokkenen bij het Conceptwetsvoorstel, en toekomstige voorstellen naar aanleiding van thans gaande Europese ontwikkelingen, een gesprek aan te gaan teneinde de in deze reactie gesignaleerde punten, en oplossingen daarvoor, te bespreken. Nederland heeft vanwege haar positie als één van de meest belangrijke financiële centra in de wereld een bijzondere verantwoordelijkheid op het gebied van witwasbestrijding en het tegengaan van daaraan gerelateerde misdrijven, zoals corruptie, belastingontduiking, illegale belangenverstrengeling en fraude. Ondergetekenden zijn verheugd met de komst van het toekomstige UBO-register, dat voor meer transparantie zal zorgen op het gebied van uiteindelijk belanghebbenden. Om dit doel goed te bereiken zal het Conceptwetsvoorstel echter verder moeten worden aangescherpt.

Hoogachtend,

Anne Scheltema Beduin
Algemeen Directeur
Transparency International Nederland

Farah Karimi
Algemeen Directeur
Oxfam Novib

Rinze Broekema
Manager
ONE in Nederland

Giuseppe van der Helm
Voorzitter
Tax Justice Nederland

Edwin Huizing
Algemeen Directeur
Hivos

Arjan El Fassed
Directeur
Open State Foundation

BIJLAGEN:

- Briefing: the case for beneficial ownership as open data
- Briefing: the case for public beneficial ownership registers

Deze brief zal ter informatie aan derden worden gestuurd worden en zal in het kader van een transparante lobby in de week na 28 april 2017 op de website www.transparency.nl geplaatst worden.

¹¹ Artikel 47 jo. artikel 1 lid 1 sub 4 en artikel 6 lid 1 sub 5 van de WED.

Briefing: the case for beneficial ownership as open data

Open data is digital “structured” or “machine-readable” data that is “*made available with the technical and legal characteristics necessary for it to be freely used, reused, and redistributed by anyone, anytime, anywhere.*”¹ In other words, any user of open beneficial ownership data should be able to access the data, search it freely and/or download it as structured data -- for example, a .csv file that can be imported into Excel -- , and use it for any purpose.

Inherent in this definition is that the data should be accessible to the public, which we cover in another briefing (“The case for public beneficial ownership data”). Here, we briefly cover the benefits of publishing beneficial ownership as structured data.

It can be more easily linked with other beneficial ownership data

As the World Bank has noted, when corporate structures are used to launder money, this often involves adding layers of “legal distance” between the beneficial owner and their assets. These layers are placed strategically in a number of jurisdictions because of the difficulty to investigators of accessing information that crosses national boundaries.²

That’s why the ability to link beneficial ownership information from around the world is essential to realizing beneficial ownership data’s potential to expose transnational networks of illicit financial flows.

While it is critical to make these linkages in individual cases, it is also important for uncovering the means of obfuscation still available to those laundering illicit money. As a number of jurisdictions bring their promised public beneficial ownership registers online, the ability to link this data will highlight the gaps that money launderers can still exploit. It is critical to ensure that the data is also public, in order to allow access to this insight by corporate due diligence officers, procurement

¹ “International Open Data Charter: Principles,” Open Data Charter. Available at <http://opendatacharter.net/principles/>.

² Emile van der Does de Willebois, et al, “The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It,” Stolen Asset Recovery Initiative (2011). Available at <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>

officers, and more. This will incrementally make it more costly for corrupt individuals to continue to hide and changing norms around corporate transparency.

In order to compare different sets of information in this way, that information needs to be organized along the same terms. Problems arise, for instance, when a UK beneficial owner of a Norwegian company, for example, is identified as just ‘John Smith’ (a very common name in the UK), without additional information to disambiguate. OpenOwnership is developing the first global standard for collecting and publishing beneficial ownership as open data in order to realize the full potential of beneficial ownership data. The more widely-adopted this standard is, the more the data will be linkable.

Structured data can be more easily linked with other useful data sets

This linkability doesn’t just bear fruit when it’s across borders, but also across different areas of government. For instance, linking beneficial ownership data to procurement is a powerful way to track who wins public contracts and for how much. This would bring needed transparency to the area of government that is also its highest corruption risk.³ A similar benefit would accrue if beneficial ownership was linked with licensing data and processes.

Likewise, for the benefit of government ombudsmen and civil society watchdogs, the data can be linked to lobbying databases, records of political donations, and asset declarations of politicians.

Open data yields higher-quality data

As noted above, public, structured data is easier to use, and has more uses, than data that is unstructured or in paper form. In the UK, data use has grown exponentially, to 10 million searches a day, since the data was made free and open.⁴ Moreover, Companies House’s “overall attention to technological innovation and efficiency has yielded significantly lowered company registration costs, contributing to a steady upward growth in company registration.”⁵

³ Chris Taggart and Gavin Hayman, “How a global register of beneficial ownership can help end secrecy,” (2016). Available at

<https://medium.com/beneficial-ownership/how-a-global-register-of-beneficial-ownership-can-help-end-secrecy-605d16020086#.fqx9xo1bg>

⁴ Email exchange between Companies House and OpenOwnership, 3 March 2017.

⁵ Companies House Official Statistics, “Incorporated companies in the UK: October to December 2016” (2016). Available at

<https://www.gov.uk/government/publications/incorporated-companies-in-the-uk-october-to-december-2016/incorporated-companies-in-the-uk-october-to-december-2016>

The more people use the data, and the simpler it is to compare it with other datasets, the more likely inconsistencies or potential wrongdoing are to be identified. In a discussion of the publication of income and asset declarations of public officials, the World Bank has noted that “public disclosure of AD [asset declarations] information enables an AD system to enlist civil society in supporting the verification of declarations, potentially enhancing enforcement, and thereby increasing the credibility of the system as well.”⁶

Indeed, civil society investigators in Slovakia used data from the national beneficial ownership register to uncover that a company had submitted inaccurate information about their beneficial owners. They submitted the results of their investigation to the state, leading to a productive partnership that resulted in the world’s first official censure for reporting inaccurate beneficial ownership data.⁷

It is not just civil society that will offer a boost to data quality, but also those individuals using the data as part of their due diligence duties. OpenCorporates, the world’s largest database of company information, sometimes receives dozens of comments a week from users pointing to inaccuracies in the underlying data.

All of these mechanisms help drive greater quality of data, and thus greater trust in and utility of the information.

⁶ Ruxandra Burdescu, et al., “Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs,” Stolen Asset Recovery Initiative (2009). Available at https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf.

⁷ “Medical supplier fined for Cypriot go-betweens,” the Slovak Spectator (2017). Available at <https://spectator.sme.sk/c/20471528/medical-supplier-fined-for-cypriot-go-betweens.html>

Briefing: the case for public beneficial ownership registers

Many jurisdictions around the world are considering implementing public registers of beneficial ownership. Here, we answer some of the most frequently asked questions by policymakers and implementers about public beneficial ownership data.

What's important about having *public* beneficial ownership registers?

As the revelations of the Panama Papers have conclusively shown, anonymous company ownership bears an unacceptably high cost for:

- **Society**, allowing criminals and corrupt individuals to escape accountability or evade tax, and
- **Business**, costing companies and their investors millions of dollars when opacity leads to fraud or corruption, hobbling national economies by limiting healthy competition, and making it difficult for businesses to know what they are ultimately invested in.

As a global community, we tackle these costs by building a new norm of corporate transparency that makes it significantly more difficult, more risky, and more expensive to use company structures for corrupt or criminal activity than it is now.

The only way to do this is to end the problem of anonymous companies by providing public, free access to beneficial ownership as open data. This ensures that business and civil society can make use of this data for due diligence or investigations. Making it available as open data (see our accompanying brief “The case for beneficial ownership as open data”) also allows the data to be linked globally with other datasets, exposing the networks through which ill-gotten gains flow.

How will public beneficial ownership data improve the business environment in my country?

Businesses are key users of beneficial ownership data and are increasingly among the most vocal supporters of beneficial ownership transparency. This is because ethical businesses recognize that opacity distorts markets and hampers competition.

Transparency, on the other hand, provides the following benefits¹:

- Increases competitiveness in business environments by ensuring that government contracts go to the company best suited for the job;
- Reduces fraud and corruption, which are drains on the economy and risks to business;
- Reduces the costs and complexity of due diligence;
- Increases the stability of financial markets; and
- Enables better allocation of capital by investors.

Without transparency on who they’re doing business with, corporates are aware that they are exposing themselves to a variety of risks: fiduciary risk, U.S. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)/Bribery Act risk, risk of breaching anti-money laundering or know your customer requirements, risk of sanctions breaches, and reputational risk.

Settlements under the FCPA alone have cost businesses billions of dollars, while the Panama Papers proved that there is a cost of association -- 400 public companies lost \$135 billion off their stock value by being named in the leak. Studies have shown that fear of exposure to these costs has a chilling effect on investment in developing countries.²

Thus, the business community has rallied behind a broad-based demand for beneficial ownership information. EY’s 2016 Global Fraud Survey found that 91% of senior executives believe it is important to know the ultimate beneficial ownership of the entities with which they do business.³

How do I financially sustain a free, public register?

Virtually all countries already charge fees for companies to register. And, as described above, companies (or the third parties they employ) will be key users of beneficial ownership data, using it to supplement their due diligence processes. Charging for data not only inevitably restricts access and increases friction, it is also expensive, requiring expensive sales structures and staff.⁴ By charging just those registering, you also simplify internal processes and reduce technology and staff

¹ The B Team, “Ending Anonymous Companies: the Business Case.” 2015. Available at https://issuu.com/the-bteam/docs/bteam_business_case_report_final.we?e=15214291/11025500.

² Mohsin Habib and Leon Zurawicki, “Corruption and Foreign Direct Investment,” *Journal of International Business Studies* 33 (2002): 291-307.

³ EY, “Corporate misconduct - individual consequences.” 2016. Available at [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf)

⁴ For example, the UK’s public mapping service, the Ordnance Survey, has fully 15% of its staff involved in sales—a high proportion, given how labour-intensive mapping is, and the fact that government is the Ordnance Survey’s biggest customer by a long way, accounting for over 60% of revenue (see <https://www.ordnancesurvey.co.uk/docs/annual-reports/os-annual-report-accounts-2015-16.pdf>).

costs, allowing them to be made more efficient over time. In the case of UK's Companies House, this efficiency has translated into a steady decrease in company registration fees.⁵

It may be, as is the UK's experience, that setting up and maintaining a public beneficial ownership register will incur some short-term costs that can be covered by registration fees in the medium term.⁶ **It's expected the overall boost to the economy will pay back this investment in multiples.**

A cost-benefit analysis commissioned by the UK's Treasury Department in 2002 recommended implementing a public register because it estimated (conservatively) that it would result in at least £30 million of gains across other areas of the government, far outweighing any additional costs.⁷ This is mostly due to an anticipated shift in rates of financial predation facilitated by credit reference agencies' access to the data. It also raised the potential cost associated with tipping corrupt individuals off to any investigations or due diligence into their activities, potentially caused by having to request access to closed information.

No matter how low, **fees represent a barrier to access** that impacts on whether the beneficial ownership register will meet the policy goals set for it. In Slovakia, the potential impact of such a barrier to the policy goal of stemming corruption through transparency meant that fees were a non-starter.⁸ See the accompanying brief ("The case for beneficial ownership as open data") for examples of how open access to and re-usability of beneficial ownership data is more productive for due diligence and anti-corruption purposes.

Does public access to beneficial ownership data pose a security risk to company owners?

Leading economists have weighed in on this question, noting that "an individual's lifestyle is a far more significant signal concerning their wealth: living in a multimillion dollar home signals that an individual is very well off."⁹ In other cases, such as income and asset declarations of public officials

⁵ Companies House, "Annual Report and Accounts 2015/16." 2016. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540443/AnnualReport_201516.pdf

⁶Ibid

⁷ HM Treasury and DTI, "Regulatory Impact Analysis: Disclosure of Beneficial Ownership of Unlisted Companies." 2002. Available at

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/9/ownership_long.pdf

⁸ Interview with a representative of Fair-Play Slovakia, 26 April 2017.

⁹ Joseph E. Stiglitz and Mark Pieth, "Overcoming the Shadow Economy." Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Available at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12922.pdf>.

in Balkan countries, research has confirmed that no security risks materialised following implementation.¹⁰

It is also important to note that, in many countries, companies are required to disclose their shareholders and directors in annual reports. Beneficial ownership information is needed for the cases in which this information doesn't show the true picture of company ownership -- typically, when there is a complex overlapping structure designed to obscure the true beneficiary, as in money laundering cases.

Genuine, provable risk that is directly linked to ownership of a company can be managed, as UK Companies House has done, on a **case-by-case basis**, by allowing at-risk people to apply to the registrar to have information removed from the public register.¹¹ To date, out of nearly 2 million companies that have reported only about 30 beneficial owners in the UK have been successfully granted the right to keep their names off the register.¹²

How do I square public beneficial ownership data with my country's data protection laws?

In many countries, the right to privacy is balanced against broader public policy and human rights concerns. For instance, analysis of this balance in legal cases in Chile, Romania, the United States, and Germany, showed that “the courts have ruled that constitutionally protected privacy rights are not infringed by financial disclosure legislation.”¹³

The European Union requires disclosure of company directors and shareholders in annual reports, despite the EU having what are generally considered to be the most stringent data protection in the world. There are generally no reasons why beneficial ownership should cause data protection problems, where these other datasets have not. Indeed, the UK and Slovakia are both subject to these data protection regulations and have instituted public beneficial ownership registers.

¹⁰ ReSPA, “Comparative study: Income and Asset Declarations in Practice.” 2013. Available at <http://www.respaweb.eu/download/doc/Comparative+study+-+Income+and+asset+declarations+in+practice+-+web.pdf/485ce800f0a3f55719e51002d0f75b5e.pdf>

¹¹ Companies House, “Restricting the Disclosure of Your Information.” 2016. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/514416/Protection_regime_company_guidance.pdf

¹² Robert Palmer and Sam Leon, “What does the UK beneficial ownership data show us?” Global Witness, 2016. Available at <https://www.globalwitness.org/en-gb/blog/what-does-uk-beneficial-ownership-data-show-us/>

¹³ Richard Messick, “Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime,” U4 Issue 2009.6m, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr Michelsen Institute (2009).

openownership.org |  [openownership](https://twitter.com/openownership) | info@openownership.org

As a general principle, it is important that it is made clear to users that the information they submit will be part of the public record, and by entering the information they are effectively consenting to that.