



## **POSITION PAPER: WETSVORSTEL IMPLEMENTATIEWET REGISTRATIE UITEINDELIJK BELANGHEBBENDEN VAN VENNOOTSCHAPPEN EN ANDERE JURIDISCHE ENTITEITEN**

Recente corruptieschandalen, waaronder met betrekking tot grote internationale telecommunicatiebedrijven in Oezbekistan, tonen aan dat het belangrijk is de daadwerkelijke belanghebbende van juridische structuren te kunnen achterhalen. In Nederland is het nog steeds mogelijk om juridische structuren op te zetten, zonder de identiteit van de daadwerkelijke eigenaar bekend te maken. Uit voorbeelden blijkt dat deze anonieme bedrijven ook in Nederland worden misbruikt voor corruptie, fraude, witwaspraktijken, georganiseerde misdaad en kartels.

Omdat corruptie, witwaspraktijken en de financiering van terrorisme grensoverschrijdende problemen zijn, moeten alle EU-landen als gevolg van de gewijzigde 4<sup>e</sup> anti-witwasrichtlijn een openbaar UBO-register instellen. De contouren van dit zogenoemde UBO-register zijn in Nederland met de “Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten” bekend. Het voorgestelde Nederlandse UBO-register kent echter zoveel beperkingen in toegankelijkheid en compleetheid dat het register slechts beperkt bruikbaar is voor het doel criminaliteit te bestrijden.

Transparency International Nederland en Open State Foundation zijn daarom voorstander van een UBO-register dat voor iedereen toegankelijk is om corruptie, witwassen en fraude te voorkomen. Het UBO-register moet daarvoor gratis toegankelijk zijn en als open data beschikbaar komen, net zoals de recent gewijzigde Europese Hergebruikrichtlijn (PSI-Directive) voorschrijft.

### **OPENBAARHEID UBO-INFORMATIE BEVORDERT IDENTIFICATIE OVERTREDERS**

Het nieuwe UBO-register dat een einde moet maken aan corruptie, witwaspraktijken en de financiering van terrorisme, moet voor iedereen toegankelijk zijn. Hoewel het voorstel een openbaar register voorstaat, merk je al snel dat van echte openheid nog geen sprake is. Zo wil de regering het register achter een betaalmuur zetten en wil ze weten wie naar informatie zoekt: elke gebruiker van het register moet namelijk eerst inloggen.

Ook zal slechts een deel van het register openbaar toegankelijk zijn. Maar dit deel is voor derden zoals onderzoeksjournalisten en het maatschappelijk middenveld, maar ook meldingsplichtige instellingen zoals banken en verzekeraars, enkel doorzoekbaar op naam van de onderneming of rechtspersoon en niet op naam van de UBO. Zij kunnen dus alleen opzoeken wie de UBO van een bepaalde BV is en niet van welke BV's iemand een UBO is. Enkel voor bevoegde autoriteiten die het UBO-register gebruiken om onderzoek te doen naar verdachte geldstromen, geldt een uitzondering: deze instanties zien meer informatie over een UBO dan anderen en kunnen het register doorzoeken op natuurlijke personen.

Juist openheid over wie de UBO is, versterkt het vertrouwen, vergroot de verantwoording en geeft duidelijkheid aan de markt, beleggers, investeerders en andere bedrijven en consumenten over met wie ze daadwerkelijk zaken doen. Onderzoek door partijen anders dan slechts de bevoegde autoriteiten (die kampen met tekorten aan mensen en middelen), helpt om misstanden aan het licht te brengen en overtreders te identificeren. Dat kan bijdragen aan het ontmaskeren van stromannen of valse UBO's, die alleen op papier eigenaar zijn van een identiteit en niet de werkelijke controle

### **OVER TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND**

Transparency International Nederland (TI-NL) is de Nederlandse afdeling van Transparency International (TI), een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die als taak heeft wereldwijd corruptie te bestrijden. Het is onze missie een einde te maken aan corruptie, onder andere door middel van het bevorderen van transparantie, integriteit en verantwoording op alle niveaus en binnen alle sectoren van de maatschappij.

### **OVER OPEN STATE FOUNDATION**

Open State Foundation werkt als onafhankelijke stichting aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. We richten ons namens hergebruikers voornamelijk op data rondom verkiezingen, besluitvorming, geldstromen en prestaties van de publieke sector.



uitoefenen. De opgeworpen drempels gaan daarmee voorbij aan het doel van het UBO-register, namelijk het tegengaan van schimmige structuren die voor illegale doeleinden worden opgezet.

### TOEGANKELIJKHEID CRUCIAAL BIJ BESTRIJDEN SCHIMMIGE STRUCTUREN

Om dat doel te bereiken, is het van belang dat de volledige dataset toegankelijk is als open data. Het vragen van een bedrag per opvraag is dus problematisch, omdat dit het gebruik van de volledige dataset belemmert. Stel je voor dat je een lijst hebt van alle vanwege witwassen veroordeelde bestuurders in de Verenigde Staten, en je wilt die lijst combineren met het Nederlandse UBO-register om te controleren of één van hen een Nederlands bedrijf bestuurt, dan lopen de kosten per naam aanzienlijk op. Openbare registers horen niet achter een betaalmuur. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit dergelijke registers werpt onnodig drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens. Bovendien is de Kamer van Koophandel tot nu toe niet geslaagd in het bieden van een helder inzicht in de kosten en baten van het beheer van het Handelsregister, en is zelfs de Algemene Rekenkamer van mening dat de kosten en baten niet evenwichtig zijn verdeeld.

De recent door het Europees Parlement aangenomen gewijzigde Hergebruikrichtlijn stelt daarbij dat 'company info' en 'company ownership' gratis ter beschikking gesteld moet worden als open datasets. De UBO-implementatiewet is met de betaalmuur en het niet aanbieden van open data in strijd met de nieuwe Hergebruikrichtlijn die Nederland binnen twee jaar moet implementeren.<sup>1</sup> Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken kiezen er dan ook voor om het UBO-register als open data aan te bieden. Ook het Open Government Partnership, een multilaterale organisatie waar Nederland lid van is, adviseert het UBO-register gratis en als open data beschikbaar te stellen.<sup>2</sup>

Het kabinet erkent dat een sluitend geheel van registers op Europees niveau van belang is om transparantie te vergroten en misbruik van verschillen tussen lidstaten te verkleinen. De UBO-gegevens zullen door samenwerking tussen lidstaten onderling toegankelijk zijn, zodat misbruik van verschillen tussen de Europese jurisdicties zal worden verkleind. Voor de effectieve samenwerking is wel vereist dat de lidstaten de wijze waarop zij gegevens in de registers actueel, accuraat en volledig houden, voldoende op elkaar afstemmen. Omwille van de toegankelijkheid van het UBO-register voor buitenlandse bevoegde autoriteiten en voor buitenlandse personen en organisaties met een legitiem belang, 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.

Het UBO-register heeft voorzieningen om de privacy en veiligheid van UBO's te beschermen. Zo kan informatie van minderjarigen of personen die gevaar lopen op verzoek uit het UBO-register verwijderd worden. Daarnaast blijkt uit onderzoek van Open Ownership, B-Team en The Engine Room dat er

---

<sup>1</sup> Herziening Europese Hergebruikrichtlijn: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-525\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-525_nl.htm) en <https://openstate.eu/nl/2019/01/eu-dwingt-kamer-van-koophandel-tot-gratis-toegang-handelsregister/>

<sup>2</sup> Standpunt Open Government Partnership over het UBO-register: <https://www.opengovpartnership.org/theme/beneficial-ownership>

### OVER TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND

Transparency International Nederland (TI-NL) is de Nederlandse afdeling van Transparency International (TI), een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die als taak heeft wereldwijd corruptie te bestrijden. Het is onze missie een einde te maken aan corruptie, onder andere door middel van het bevorderen van transparantie, integriteit en verantwoording op alle niveaus en binnen alle sectoren van de maatschappij.

### OVER OPEN STATE FOUNDATION

Open State Foundation werkt als onafhankelijke stichting aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. We richten ons namens hergebruikers voornamelijk op data rondom verkiezingen, besluitvorming, geldstromen en prestaties van de publieke sector.



internationaal nog geen voorbeelden zijn waar UBO's schade hebben opgelopen door in een openbaar UBO-register opgenomen te zijn.<sup>3</sup>

### BEZWAREN DIE ACCURAAAT EN VOLLEDIG UBO-REGISTER IN DE WEG STAAN

Naast het gebrek aan openbaarheid en toegankelijkheid van het UBO-register, zien wij ook andere risico's die in het huidige wetsvoorstel niet afgedekt worden.

In de Vierde Anti-witwasrichtlijn 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.<sup>4</sup> In de praktijk zou dit betekenen dat statutaire bestuurders of dagelijkse leidinggevenden in het UBO-register zullen komen te staan. Er bestaat onder het huidige voorstel een mogelijkheid om een 'pseudo-UBO' zonder toelichting te registreren. Deze mogelijkheid opent een achterdeur voor kwaadwillenden. De 'pseudo-UBO' zou bijvoorbeeld kunnen worden misbruikt door een specifiek voor dit doel gevormde '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.

Van elke natuurlijke persoon die een juridische entiteit in eigendom heeft of daarover zeggenschap uitoefent, moet de identiteit worden vastgesteld. Om daadwerkelijke transparantie te waarborgen, dient Nederland ervoor te zorgen dat het breedst mogelijke scala van juridische entiteiten die op hun grondgebied vennootschapsrechtelijk of anderszins zijn opgericht, wordt bestreken. Een indicatieve drempel van 25% eigendom of zeggenschap is dan ook te hoog en zal misbruik van het systeem vereenvoudigen. Wij stellen voor de drempel voor UBO's van 25% naar 10% te verlagen. Vergelijkbare Amerikaanse wetgeving hanteert al geruime tijd een indicatieve drempel van 10%, in bepaalde gevallen zelfs 5%.

Tenslotte bestaan er in het huidige voorstel wél bestuurlijke boetes op het opzettelijk onjuist of niet informeren over de UBO maar is er geen instantie aangewezen die de aangeleverde informatie gaat controleren. Wij bevelen dan ook aan een onafhankelijke autoriteit aan te stellen om de UBO-gegevens te controleren. Nederlandse entiteiten moeten worden verplicht om deze autoriteit op de hoogte te houden van alle wijzigingen wat betreft UBO-informatie.

Nederland loopt vooralsnog achter op het gebied van implementatie van maatregelen die witwassen, corruptie en terrorismefinanciering voorkomen. Hoewel toekomstige wetgeving een deel van de gebreken zal wegnemen, zullen ook straks enkele risico's niet door de wetgever afgedekt zijn. Zo laat de openbaarheid en toegankelijkheid van het openbare UBO-register te wensen over en bestaan onvoldoende waarborgen dat de informatie in het UBO-register inderdaad toereikend, accuraat en actueel zal zijn. Een accuraat, volledig en openbaar UBO-register is een essentieel onderdeel van een robuust en effectief anti-witwasbeleid, onder meer omdat het een aanknopingspunt biedt voor

<sup>3</sup> Privacy or Public Interest? <https://www.openownership.org/uploads/privacy-report-summary.pdf>

<sup>4</sup> Zie artikel 3 lid 6 sub a(ii) van de Vierde Anti-witwasrichtlijn

### OVER TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND

Transparency International Nederland (TI-NL) is de Nederlandse afdeling van Transparency International (TI), een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die als taak heeft wereldwijd corruptie te bestrijden. Het is onze missie een einde te maken aan corruptie, onder andere door middel van het bevorderen van transparantie, integriteit en verantwoording op alle niveaus en binnen alle sectoren van de maatschappij.

### OVER OPEN STATE FOUNDATION

Open State Foundation werkt als onafhankelijke stichting aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. We richten ons namens hergebruikers voornamelijk op data rondom verkiezingen, besluitvorming, geldstromen en prestaties van de publieke sector.



onderzoek naar ingewikkelde structuren en de herkomst en bestemming van geldstromen. Uiteindelijk is een echt openbaar register beter voor de markt, voor het publiek en voor onze veiligheid.

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. Niet één maatregel, één instelling of één land kan corruptie of witwassen oplossen. Het betreft immers een complex, grensoverschrijdend en omvangrijk probleem, dat alleen door gedegen regelgeving, goede samenwerking en stevige handhaving bestreden kan worden. Maar één van de maatregelen die bij goede implementatie ongetwijfeld helpt bij de aanpak van corruptie en witwassen, is een functioneel UBO-register. Ondergetekenden zijn verheugd met de komst van het UBO-register, dat voor meer transparantie moet zorgen op het gebied van uiteindelijk belanghebbenden. Om dit doel te bereiken zal het wetsvoorstel echter verder moeten worden aangescherpt. Wij roepen uw Kamer daarom op om werk te maken van een gratis toegankelijk, accuraat, volledig en herbruikbaar UBO-register.

Met vriendelijke groet,

Lotte Rooijendijk  
Transparency International Nederland

Tom Kunzler  
Open State Foundation

#### **OVER TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEDERLAND**

Transparency International Nederland (TI-NL) is de Nederlandse afdeling van Transparency International (TI), een internationale niet-gouvernementele organisatie (NGO) die als taak heeft wereldwijd corruptie te bestrijden. Het is onze missie een einde te maken aan corruptie, onder andere door middel van het bevorderen van transparantie, integriteit en verantwoording op alle niveaus en binnen alle sectoren van de maatschappij.

#### **OVER OPEN STATE FOUNDATION**

Open State Foundation werkt als onafhankelijke stichting aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. We richten ons namens hergebruikers voornamelijk op data rondom verkiezingen, besluitvorming, geldstromen en prestaties van de publieke sector.