Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Briefnummer
19/10.600/GSt

Den Haag
1 juli 2019

Onderwerp
Internetconsultatie Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten

Telefoonnummer
070-3490422
E-mail
strijker@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer, mevrouw,

Met interesse hebben wij kennisgenomen van het ter consultatie voorgelegde concept Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Met name de uiterst beperkte invulling van de mogelijkheid tot afscherming van gegevens doet geen recht aan het breed door DGA's gevoelde veiligheidsrisico dat veroorzaakt kan worden door de publieke toegankelijkheid van UBO gegevens.

Dit conceptbesluit geeft ons daarom aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1) de bandbreedte van het gehouden belang moet veel minder specifiek; een tweedeling tussen controlerend of niet controlerend belang zou moeten volstaan;
2) het voorgestelde beperkte afschermingsregime moet ruimer worden ingevuld, zodat het in overeenstemming wordt gebracht met de bedoeling van de Richtlijn;
3) voor een effectief werkend afschermingsregime is een ingroeiregeling voor eerste registratie nodig; UBOs moeten vóór de openbaarmaking van gegevens de kans krijgen een verzoek om afscherming in te dienen;
4) er moet een meer proportionele regeling komen voor minderjarigen en handelingsonbekwamen; gegevens betreffende deze groepen moeten ambtshalve worden afgeschermd.

Hieronder worden deze punten nader toegelicht.

Aard en omvang van het gehouden belang
In het conceptbesluit wordt vastgelegd dat bij de registratie in het UBO-register moet worden aangegeven wat de omvang van het belang is dat de UBO houdt. Hierbij wordt aangegeven dat is gekozen voor een aantal bandbreedtes om te voorkomen dat dit tot extra kosten in de uitvoering leidt. De gedachte hierachter is dat het exacte belang in de tijd kan wijzigen.

Wij zijn blij dat er niet is gekozen voor het opnemen van het exacte belang, maar dan veel meer vanuit het perspectief van het beschermen van de privacy van de UBO. Echter, de keuze voor de bandbreedtes van groter dan 25 procent tot 50 procent, 50 procent tot 75 procent en 75 procent tot en met 100 procent roept vragen op. Kan worden verduidelijkt wat precies de toegevoegde waarde is van deze bandbreedtes?

Ad 1) Alleen duiding of sprake is van controlerend belang te billijken
Naar onze opvatting zou met het oog op het doel van het UBO-register uitsluitend relevant kunnen zijn of de UBO al dan niet een controlerend belang in een vennootschap heeft. Daarbij zou een dergelijke tweedeling nog weer voor minder uitvoeringslasten zorgen dan de gekozen vierdeling. Kan worden aangegeven welke bezwaren er zouden bestaan om als bandbreedte te hanteren meer of minder dan 50%?

Afschermingsregime
In de Richtlijn wordt expliciet de mogelijkheid geboden dat in individuele gevallen informatie van de UBO kan worden afgeschermd. Dit kan als de UBO blootstaat aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie (hierna; onevenredig risico). Afscherming kan eveneens plaatsvinden indien de UBO minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is.

Het is helder dat men tijdens het Europese besluitvormingsproces de balans heeft gezocht tussen enerzijds effectiviteit van het register en anderzijds afdoende bescherming van de grondrechten van de UBO, zoals eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam[1]. Het is om die reden begrijpelijk dat de Richtlijn duidelijk maakt dat het afschermingsregime niet zomaar kan worden ingeroepen. En het maakt ook duidelijk waarom deze mogelijkheid in de vijfde Richtlijn verder is versoepeld ten opzichte van wat erover was opgenomen in de vierde Richtlijn.

Ad 2) Conceptbesluit is niet in overeenstemming met de bedoeling van de Richtlijn
Het conceptbesluit wijkt hier echter ten fundamente af van de bedoeling van de Richtlijn. Hierdoor slaat de balans tussen publiek belang en individueel belang te ver door ten faveure van het eerste. Het conceptbesluit stelt dat er alleen aantoonbaar een onevenredig risico etc. voor de UBO bestaat als de UBO al onder politiebescherming staat. Hiermee wordt echter volstrekt het verkeerde criterium aangelegd.

Bij de beoordeling van een verzoek om UBO-gegevens af te schermen gaat het er niet (alleen) om of het onevenredig risico al bestaat of niet. Het cruciale punt is juist dat vanwege de publicatie van de gegevens van de UBO in het register er een onevenredig risico voor de UBO kan ontstaan. Het is vooral deze oorzaak-gevolg relatie die van belang is. Het afschermingsregime heeft namelijk binnen de Richtlijn als functie om de onbedoelde nadelige gevolgen van het openbaar toegankelijk register weg te nemen. Alleen dan draagt het afschermingsregime eraan bij dat de enorme inbreuk op de grondrechten die voor UBO's ontstaat door de publicatie van gegevens is te billijken. Het is zonneklaar dat dit ook de bedoeling van de Europese wetgever is geweest.

Deze uitleg van de bedoeling van de Richtlijn zien we ook terug op de wijze waarop andere

[1] Zoals deze zijn vastgelegd in artikel 10 en 11 van onze Grondwet

lidstaten het afschermingsregime inrichten.

Wij dringen er dan ook met klem op aan dat het conceptbesluit in overeenstemming wordt gebracht met de bedoeling van de Richtlijn en dus dat het verzoek om afscherming van de UBO-gegevens ook kan worden toegewezen als de UBO aannemelijk maakt dat door publicatie van de UBO-gegevens een onevenredig risico kán ontstaan.

Ad 3) Ingroeiregeling nodig voor effectieve werking afschermingsregime
De verplichting vanuit de Richtlijn een UBO-register in te stellen betekent dat via een Big Bang-achtig scenario alle UBO's in één keer worden geconfronteerd met een nieuwe situatie, namelijk dat hun gegevens deels openbaar worden. Het komt ons voor dat deze handelwijze vereist dat iedere UBO voldoende gelegenheid moet worden geboden om te beoordelen of een verzoek tot afscherming nodig is om een onevenredig risico te voorkomen. Dat kán eenvoudigweg niet op fatsoenlijke wijze gebeuren als de gegevens van alle UBOs eerst openbaar worden en daarna een verzoek moet worden gedaan. Dat zou namelijk kunnen betekenen dat het juist de Staat is die UBO's – die kunnen aantonen dat publicatie hen blootstelt aan onevenredige risico – mogelijk blootstelt aan die onevenredige risico's. Wij vragen ons af of in zo'n geval geen sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatige daad van de overheid jegens deze UBO. Het komt ons voor dat de staat dat te allen tijde wil voorkomen.

Daarom zijn wij van mening dat met name bij het voor de eerste keer vullen van het register de UBO-gegevens niet automatisch publiekelijk toegankelijk mogen zijn. In plaats daarvan moet de UBO eenmalig de mogelijkheid worden geboden de (eerste) publicatie van de gegevens goed te keuren of aan te geven voornemens te zijn een verzoek tot afscherming te doen.

Ad 4) Geen openbaarheid gegevens minderjarigen en handelingsonbekwamen
Het conceptbesluit geeft minderjarigheid en handelingsonbekwaamheid als tweede grond voor afscherming. Uit het conceptbesluit blijkt voorts dat een verzoek zal worden gehonoreerd als wordt aangetoond dat sprake is van minderjarigheid of handelingsonbekwaamheid. Hiermee lijkt het kabinet te onderkennen dat de inbreuk op de privacy van specifiek deze twee groepen en mogelijke gevolgen daarvan voor hun veiligheid veel zwaarder moeten wegen dan de effectiviteit van het register. Dit onderschrijven wij van harte. Echter, wij vermogen niet in te zien dat het kabinet desondanks vereist dat deze groepen toch eerst een verzoek zouden moeten doen tot afscherming. Het zou zo moeten zijn dat de gegevens van deze groepen uitsluitend in het besloten deel van het register worden opgenomen. Het komt ons daarom voor dat het kabinet hier de Richtlijn zo moet interpreteren dat de gegevens van minderjarigen en handelingsonbekwamen ambtshalve zullen worden afgeschermd.

Wij verzoeken u om het conceptbesluit op de hierboven genoemde punten aan te passen.

Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid.

Hoogachtend,

mr. J.M. Lammers
Directeur Economische Zaken