

Ministerie van Financiën
t.a.v. mevrouw S.A.M. Kaag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Uw kenmerk: Uitvoeringstoets
Ons kenmerk: WR234 / RvB 2023-039
Onderwerp: Uitvoeringstoets inzake het wetsvoorstel wijziging UBO-registers
Bijlagen: 1 - visuele weergave uitvoeringstoets
Datum: 13 juli 2023

Geachte mevrouw Kaag,

Op 17 april 2023 heeft het ministerie van Financiën een uitvoeringstoets inzake het wetsvoorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers (hierna: spoedwet) aan KVK gevraagd. Met deze brief delen wij de uitkomsten van de uitvoeringstoets.

Aanleiding

Het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: UBO-register) was tot 22 november 2022 openbaar. Met de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kwam een einde aan deze openbaarheid. Dit raakt het maatschappelijk belang van het UBO-register en heeft impact op het zakelijke verkeer tussen wwft-instellingen en rechtspersonen en tussen rechtspersonen onderling:

- Wwft-instellingen kunnen geen volledig cliëntonderzoek uitvoeren zonder toegang tot het UBO-register. De instelling moet vertrouwen op door de client aangereikte gegevens en de doorlooptijd van aanvragen kan hierdoor toenemen. Dit kan een belemmering zijn bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie of het verkrijgen van nieuwe financiële producten.
- Dienstverleners zoals het notariaat en de advocatuur hebben een poortwachtersrol bij het voorkomen van ondermijning, witwassen en terrorismefinanciering. Om deze rol goed in te vullen, is toegang tot het UBO-register noodzakelijk.
- Wwft-instellingen die het gebruik van UBO-informatie willen intensiveren, zoals bijvoorbeeld de schadeverzekeraars, lopen vertraging op.
- Omdat financiële dienstverleners verschillende oplossingen hebben bedacht voor het niet meer toegankelijk zijn van UBO-informatie, ontstaan verschillen in acceptatievoorwaarden.
- De kwaliteit van het UBO-register kan afnemen als de informatie langere tijd niet wordt gebruikt. Als het register niet geraadpleegd kan worden, is het melden van discrepanties niet mogelijk.

Het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies (hierna: UBO-register trusts) verstrekte nog geen informatie, omdat de relevante wetsartikelen nog niet in werking zijn getreden. De spoedwet regelt de toegang tot het UBO-register en het UBO-register trusts. In deze uitvoeringstoets hebben we het over beide registers, tenzij anders vermeld.

Samenvatting

KVK acht de spoedwet uitvoerbaar. Over de haalbaarheid is geen uitspraak mogelijk. In het voorstel spoedwet wordt geen implementatiedatum genoemd en de prioritering ten opzichte van andere wetstrajecten moet ook nog plaatsvinden. Een datum waarop de implementatie gereed is, kan dan ook nog niet worden bepaald.

De geschatte eenmalige kosten zijn 2,68 miljoen euro. De geschatte jaarlijkse kosten zijn 550.000 euro. De kosten van de vaste UBO-teams vormen geen onderdeel van deze kostenschattting. Voor de financiering van deze teams gelden andere afspraken. Ook de kosten van de later in deze brief genoemde optionele onderdelen zijn géén onderdeel van de kostenschattting van de structurele oplossing

Oprichtverstreking en financiering

Na opdrachtverstreking én toezegging van de gevraagde financiële middelen, zal KVK de implementatie plannen. Dit gebeurt in overleg met de opdrachtgevers van de UBO-registers en het Opdrachtgeversberaad.

Scope

Drie groepen gebruikers zijn buiten scope van deze uitvoeringstoets:

1. gebruikers van het Europese BORIS-portaal, omdat de spoedwet geen betrekking heeft op BORIS;
2. gebruikers die toegang krijgen op grond van legitiem belang, omdat dit nog uitgewerkt moet worden in nadere regelgeving. KVK merkt over het beoordelen van legitiem belang alvast op, dat dit alleen uitvoerbaar is als hiervoor objectieve en goed toetsbare criteria worden geformuleerd. Anders ontstaan er risico's ten aanzien van capaciteit, onrechtmatige verstreking en kans op datalekken; en
3. derden die UBO-informatie ontvangen namens een partij die UBO-informatie mag inzien, zoals tussenpersonen en serviceproviders. Ook dit wordt nog uitgewerkt in nadere regelgeving.

Daarnaast zijn de toegang met Europees erkende (eIDAS) inlogmiddelen en maatregelen voor het toegangsbeleid binnen KVK buiten scope van deze uitvoeringstoets.

De oplossing voor het inzien van eigen gegevens door vennootschappen en UBO's wordt op dit moment gerealiseerd en is naar verwachting in het vierde kwartaal van dit jaar gereed.

Autorisatieverzoeken en benodigde capaciteit

Omdat de UBO-registers niet meer openbaar toegankelijk zijn, moet elke gebruiker een autorisatie hebben. Volgens de huidige werkwijze kan KVK ongeveer 40 autorisaties per week beoordelen. Omdat - uitgaande van 50.000 wwft-instellingen in Nederland - veel grotere aantallen worden verwacht, wordt het autorisatieproces geautomatiseerd. Verwachte doorlooptijd voor deze automatisering is drie kwartalen. Voor de groep Wwft-instellingen is van belang dat KVK kan beschikken over limitatieve lijsten met Wwft-instellingen. Als zo'n lijst niet beschikbaar is, dan moet de beoordeling handmatig gebeuren. Dit kan leiden tot hogere uitvoeringskosten. Als het nodig is om gebruikers(groepen) in een bepaalde volgorde aan te sluiten, dan overlegt KVK met de opdrachtgevers over de prioriteitsvolgorde.

Herstellen van de toegang tot het UBO-register¹

Bevoegde autoriteiten, Belastingdienst, CBS en Justis hebben sinds januari 2023 toegang tot het UBO-register. Wwft-instellingen die voor de uitspraak op KVK Dataservice waren aangesloten, kunnen snel en eenvoudig weer toegang krijgen. Nieuwe gebruikers die een aansluiting willen op KVK Dataservice kunnen met bestaande producten en processen worden aangesloten. Het toegang geven van andere gebruikers, die online een UBO-uittreksel willen bestellen, gaat langer duren.

Als gevolg van de hofuitspraak is het UBO-register niet langer openbaar. Hierdoor moet het betrouwbaarheidsniveau van toegestane inlogmiddelen worden verhoogd naar niveau substantieel: DigiD Substantieel, eHerkenning niveau 3 (EH3) of een ander Europees erkend inlogmiddel.² Implementatie van DigiD Substantieel en EH3 in de bestaande leverstraten van KVK is ingrijpend en kent een doorlooptijd van tenminste drie jaar om alle potentiële gebruikers toegang te geven en te voldoen aan alle wettelijke vereisten omtrent inlogmiddelen.

Gezien de impact op het zakelijke verkeer tussen wwft-instellingen en rechtspersonen en tussen rechtspersonen onderling, heeft KVK opties onderzocht om gebruikers toegang te geven het UBO-register. Een aantal van deze opties bevat tijdelijke oplossingen. Inzet voor de realisatie van de opties gaat, met uitzondering van optie C, ten koste van de inzet voor de structurele oplossing. Niet alle opties voldoen volledig aan de geldende wettelijke eisen en verplichtingen. De bijlage bevat een visualisatie van de uitkomsten van de uitvoeringstoets en de verschillende opties.

Optie A - Toegangscode met aanvullende maatregelen

Het huidige inlogmiddel (toegangscode met wachtwoord) heeft geen betrouwbaarheidsclassificatie, omdat het middel is gekoppeld aan een organisatie en niet aan een natuurlijk persoon. Om de betrouwbaarheid van het huidige middel te verhogen, zijn twee mitigerende maatregelen mogelijk: het inlogproces wordt uitgebreid met tweefactorauthenticatie (2FA) en het mailadres waarna de UBO-informatie wordt gestuurd moet gekoppeld zijn aan de organisatie die de toegang heeft aangevraagd. Met deze mitigerende maatregelen is nog geen sprake van betrouwbaarheidsniveau substantieel.

De geschatte doorlooptijd van deze oplossing is drie kwartalen. Hierdoor is het mogelijk om gebruikers sneller toegang te geven tot de online leverstraat dan bij de structurele oplossing. Het vergt een zorgvuldige afweging van zowel de opdrachtgevers van het UBO-registers als de opdrachtnemer, of de voordelen voor het maatschappelijk belang en het zakelijke verkeer opwegen tegen de risico's van een tijdelijk lager betrouwbaarheidsniveau van inlogmiddelen.

Optie B - Nieuwe leverstraat zonder facturatieproces

Er kan een nieuwe leverstraat voor het opvragen van UBO-uittreksel zonder facturatieproces worden ingericht. Deze leverstraat is uitsluitend toegankelijk met DigiD Substantieel en EH3. Door geen facturatieproces in te richten, is geen koppeling nodig met de registratie van gemachtigden, het facturatiesysteem en andere onderliggende diensten. Dat zijn (onder andere) de koppelingen die de doorlooptijd en complexiteit van de structurele oplossing verklaren. Door een nieuwe, afzonderlijke leverstraat in te richten, wordt deze

¹ Omdat de relevante wetgeving voor het UBO-register trusts nog niet in werking getreden, wordt uit dit register nog geen informatie verstrekt. De opmerkingen die hierna volgen hebben daarom alleen betrekking op het UBO-register.

² Toegang verlenen met Europees erkende (eIDAS) inlogmiddelen is geen onderdeel van deze uitvoeringstoets. Strikt genomen voldoet lidstaat Nederland hiermee niet aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Om de complexiteit en doorlooptijd niet te verhogen, is dit nog niet meegenomen.

complexiteit vermeden. De beoordeling van autorisaties wordt verlegd naar de organisaties die inlogmiddelen verstrekken, waardoor de uitvoeringslast van KVK en het risico op het onterecht verstrekken van autorisaties aanzienlijk minder wordt. De geschatte doorlooptijd is nog niet bekend. De verwachting is dat deze optie aanzienlijk sneller gereed kan zijn dan de structurele oplossing, waardoor gebruikers eerder weer toegang krijgen tot de online leverstraat.

Verstrekken van uittreksels zonder facturatieproces betekent kosteloos verstrekken of hoogstens verstrekken na direct én vooraf afrekenen. Bijvoorbeeld met een iDeal-betaling. Kosteloos verstrekken kan een aantal gevolgen hebben. Kannibalisatie kan ontstaan van de kanalen waar een vergoeding voor wordt gevraagd. Kosteloos verstrekken past niet binnen de financieringssysteem van het UBO-register. Realisatie van een nieuwe bestelstraat is niet gewenst binnen de IT-architectuur van KVK. Dit leidt tot versnippering. Hiervoor is inzet nodig van nu al overvraagde IT-teams.

Optie C - KVK Dataservice

Het gebruik van KVK Dataservice door nieuwe gebruikers kan worden gestimuleerd. KVK Dataservice biedt gebruikers een machine-to-machine-koppeling met het UBO-register. De aard van de koppeling en de gebruikersovereenkomst bieden voldoende waarborgen voor veilige verstrekking. Vanwege de werkzaamheden (en daarmee de kosten) die nodig zijn om aan te sluiten op KVK Dataservice, is dit alleen interessant voor grotere gebruikers. De gebruiker moet binnen de eigen organisatie een dataverwerkingsproces inrichten en een presentatie bouwen om gegevens leesbaar te maken voor medewerkers. Daarnaast moet de gebruiker beschikken over een PKI-certificaat.

KVK Dataservice voor UBO-informatie is een bestaand product, waardoor geen sprake is van extra impact op KVK. Alleen in de wet gedefinieerde partijen kunnen aansluiten op KVK Dataservice. Er kan geen gebruik worden gemaakt van tussenpersonen of serviceproviders die toegang krijgen tot UBO-informatie. Dit is pas mogelijk na inwerkingtreden van de spoedwet en de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur, als ervoor gekozen wordt om deze mogelijk op te nemen.

Aansluitend kan onderzocht worden of sectorale oplossingen mogelijk zijn voor het aansluiten op KVK Dataservice, waarbij een beroeps- en sectorvereniging een platform in eigendom heeft waarmee leden toegang krijgen tot UBO-informatie. De verwachting is dat meerdere wwft-instellingen in de nieuwe situatie zullen kiezen voor een aansluiting op KVK Dataservice. Als sectorale oplossingen mogelijk zijn, kan dit een goede oplossing zijn voor kleine en middelgrote gebruikers van UBO-informatie.

Optie D - UBO-uittreksel eigen gegevens

Het is mogelijk om vennootschappen toegang te geven tot een digitaal gewaarmerkt uittreksel met de eigen gegevens. De vennootschap kan dit uittreksel - bijvoorbeeld bij een wwft-transactie - verstrekken aan een andere partij. De aanneming is dat deze mogelijkheid juridisch houdbaar is. Dat wil zeggen dat de wwft-instelling kan volstaan met een door de cliënt verstrekt digitaal gewaarmerkt uittreksel. Het gevolg kan zijn dat de wwft-instelling minder zekerheid heeft over de juistheid en actualiteit van de gegevens. Het proces is fraudegevoeliger dan het raadplegen van het UBO-register door de wwft-instelling. Deze mogelijkheid ontslaat KVK niet van haar verplichtingen als registerhouder. Wwft-instellingen hebben nog steeds het recht om zelf inzage te hebben.

Zolang nog niet alle wwft-instellingen toegang hebben, kan dit een tijdelijk vangnet zijn. Deze optie biedt de zekerheid dat alle organisaties die opgave moeten doen bij het UBO-register toegang hebben tot een uittreksel. Daarnaast kan deze optie ook een goede oplossing zijn voor het deel van de wwft-instellingen dat niet of niet goed identificeerbaar is.

De complexiteit van deze optie wordt ingrijpend minder als het uittreksel met eigen gegevens kosteloos (dat wil zeggen zonder factuur) wordt verstrekt. De optie met kosteloze verstrekking heeft een doorlooptijd van twee kwartalen. De nadelen van kosteloos verstrekken die genoemd zijn bij optie B gelden ook hier. Daarnaast belemmert deze handelwijze de mogelijkheden voor toezichthouders om inzage te krijgen in het raadpleeggedrag van instellingen. Het is voor KVK immers niet mogelijk om na te gaan aan welke instellingen het uittreksel met eigen gegevens wordt verstrekt door de vennootschap.

Financiële consequenties

De kosten zijn gebaseerd op schattingen van inhoudelijk deskundigen. Het betreffen schattingen die binnen een beperkte tijd zijn gemaakt. De realisatie kan afwijken van de kostenschatting. Financiering is op basis van nacalculatie van de gerealiseerde uren en out-of-pocket-kosten. Onderstaande tabel bevat de kostenschatting van de structurele oplossing en de beschreven opties.

Kostenschatting		
EENMALIGE KOSTEN		
onderdeel	werkzaamheden	bedrag (EUR)
Digital	analyse en solution intent	40.000
Digital	implementatie	1.700.000
Business	business implementatie	850.000
uitvoeringstoets	projectteam uitvoeringstoets	90.000
	totaal	2.680.000
JAARLIJKSE KOSTEN		
onderdeel	werkzaamheden	bedrag (EUR)
Digital	onderhoud en instandhouding	350.000
Business	beheerkosten personeel	200.000
	totaal	550.000

OPTIES		
optie	eenmalige kosten (EUR)	jaarlijkse kosten (EUR)
Optie A - Toegangscode met maatregelen	700.000	140.000
Optie B - nieuwe leverstraat	nader te bepalen	nader te bepalen
Optie C - KVK Dataservice	nihil	nihil
Optie D - UBO-uittreksel eigen gegevens	118.000	25.000

Nader onderzoek en advies

In de uitvoeringstoets is onderzocht wat nodig is om te voldoen aan alle wettelijke verplichtingen. Er is een aantal opties onderzocht, ook als deze niet voldoen aan alle vereisten. Het maatschappelijk belang en de impact op het zakelijk verkeer kunnen aanleiding zijn om hier toch voor te kiezen. Dit vraagt overleg tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Om een goede afweging te maken over de opties is meer tijd nodig dan binnen het kader van een uitvoeringstoets beschikbaar is. Ook is aanvullende informatie bij verschillende opties wenselijk, onder andere over gebruikersbehoeften.

Ten aanzien van de beschreven opties, is op basis van de nu beschikbare kennis het advies van KVK om of optie A (het opwaarderen van de toegangscode van de huidige leverstraat) of optie B (het inrichten van een nieuwe leverstraat en DigiD Substantieel en eHerkenning 3) te overwegen. Het naast elkaar bestaan van de meerdere leverstraten voor UBO-uittreksels (optie A én B) is geen gewenste situatie. Bij optie C kunnen vooral de sectorale oplossingen zorgen voor een versnelling van het herstel van toegang. Bij optie D is ons advies om in de overweging mee te nemen of dit naast een versnelling of een oplossing kan bieden voor de niet of moeilijk identificeerbare wwft-instellingen.

Wij zien uw reactie op deze uitvoeringstoets met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens Kamer van Koophandel

[persoonsgegevens]
voorzitter Kamer van Koophandel

