



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Sylvania
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 20 maart 2024

Ref.nr.: 019/2024-SER

Betreft: Advies inzake het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, leden vijftien en zestien, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen¹ (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896; referentienummer 010/SER-2024)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 23 februari 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen, gebaseerd op het besluit van de Raad van Ministers van 21 februari 2024, betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, leden vijftien en zestien, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896; referentienummer 010/SER-2024)

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende en plenaire SER-vergadering van 20 maart 2024 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp wordt korthedshalve verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken
De Sectordirecteur Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
De Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën
De Inspecteur der Belastingen

¹ P.B. 2013, no. 53 (G.T.).



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	2
1. Inleiding	7
1.1 <i>Achtergrond en doelstelling van het advies.....</i>	<i>7</i>
1.2 <i>Methodologie en aanpak</i>	<i>10</i>
2. Algemene beschouwingen van de SER	11
2.1 <i>Juridische grondslag van het UBO-register.....</i>	<i>12</i>
2.2 <i>Definitie en belang van de UBO-registratie</i>	<i>14</i>
2.2.1 <i>Het effect van het UBO-register op anonimiseringsstructuren</i>	<i>19</i>
2.3 <i>Internationale standaarden en aanbevelingen van de FATF</i>	<i>21</i>
2.4 <i>Vergelijking met Aruba en Nederland.....</i>	<i>25</i>
2.4.1 <i>Aruba</i>	<i>25</i>
2.4.2 <i>Nederland</i>	<i>27</i>
3. Uitdagingen bij implementatie en beleidsaanbevelingen	28
3.1 <i>Mogelijke uitdagingen voor bevoegde instanties.....</i>	<i>28</i>
3.2 <i>Mogelijke uitdagingen voor de Kamer van Koophandel</i>	<i>31</i>
3.3 <i>Belang van effectieve externe communicatie</i>	<i>32</i>
4. Conclusie	33

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 20 maart 2024 betreffende het conceptlandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, leden vijftien en zestien, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen¹ (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896; referentienummer 010/SER-2024)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- De SER heeft op 23 februari 2024 een verzoek om spoedadvies ontvangen van de Minister van Financiën met betrekking tot het concept van het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, leden vijftien en zestien, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (ALL). Dit conceptlandsbesluit is specifiek gericht op de invoering van het UBO-register in Curaçao;
- Het primaire doel van het UBO-register is het voorkomen en opsporen van financiële en economische misdrijven door middel van verhoogde transparantie in de identificatie en registratie van uiteindelijke gerechtigden (Ultimate Beneficial Owners, UBO's) van juridische entiteiten die binnen of vanuit Curaçao opereren. Deze juridische entiteiten zijn rechtspersonen, vennootschappen, trustbedrijven of soortgelijke juridische constructies dan wel een naar buitenlands recht met één van de voorgaand genoemde rechtsvormen vergelijkbare juridische entiteiten die binnen of vanuit het grondgebied van Curaçao opereren;
- Het UBO-register stelt bevoegde autoriteiten zoals de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), de Financial Intelligence Unit (FIU), de Inspectie der Belastingen en het Openbaar Ministerie (OM) en entiteiten met een legitiem belang zoals de Curaçao Gaming Board (CGB) in staat om onderzoek te doen naar witwaspraktijken of terrorismefinanciering en hun due diligence processen te verdiepen, conform de antiwitwasrichtlijnen en de aanbevelingen van de Financial Action Taskforce (FATF).
- De Kamer van Koophandel en Nijverheid van Curaçao is belast met het beheer van het UBO-register, vanwege hun expertise en infrastructuur. Een strikte scheiding tussen het handels- en UBO-register wordt gehandhaafd om een balans tussen transparantievereisten en privacybescherming te waarborgen;
- De noodzaak tot invoering van het UBO-register vloeit voort uit nationale wetgeving, specifiek de ALL. FATF Aanbeveling 24 onderstreept het belang van transparantie over UBO's om witwassen en terrorismefinanciering internationaal te bestrijden. De FATF heeft wijzigingen aangebracht om te zorgen voor adequate, nauwkeurige en actuele informatie over de eigendom en controle van juridische entiteiten;
- Naar het oordeel van de SER is het UBO-register een cruciale stap voorwaarts in de wereldwijde strijd tegen witwassen van geld en financiering van terrorisme;
- De SER heeft een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd, met inbegrip van nationale en internationale bronnen, en een vergelijkende analyse met systemen in onder andere Aruba en Nederland, om een diepgaand begrip te verkrijgen van de implicaties van UBO-registratie;
- Stakeholderconsultaties, voornamelijk via telefoon of email, en een analyse van de financiële implicaties van een UBO-register in Curaçao, hebben inzicht verschaft in de praktische uitvoerbaarheid, uitdagingen en economische haalbaarheid van het register;

¹ P.B. 2013, no. 53 (G.T.).

- Ten aanzien van het spoedkarakter van het adviesverzoek benadrukt de SER de noodzaak van voldoende tijd en zorgvuldigheid in het adviesproces, vooral bij complexe vraagstukken zoals UBO-registratie, en waarschuwt tegen de negatieve effecten van tijdsdruk op de kwaliteit en diepgang van adviezen
- De SER adviseert de implementatie van gestroomlijnde maatregelen om de efficiëntie van het wetgevingsproces te verhogen, zoals verbeterde interne coördinatie, vroege betrokkenheid van stakeholders, en het gebruik van moderne communicatiemiddelen, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen;
- De SER onderstreept de cruciale rol van het UBO-register binnen de bestaande wetgeving en regelgeving voor antiwitwaspraktijken en de financiering van terrorisme en proliferatie (AML/CTF/CFP) in Curaçao. De SER beschouwt het register als een essentiële component die de transparantie en integriteit van het financiële systeem versterkt door een extra beveiliging laag te bieden die helpt bij het identificeren en voorkomen van financiële misdrijven;
- De SER uit echter bezorgdheid over de benadering van privacy kwesties in de voorgestelde regelgeving voor het UBO-register. De huidige behandeling van privacyaspecten wordt gezien als te oppervlakkig en biedt geen recht aan de complexiteit en het fundamentele belang van privacy rechten binnen een democratische rechtsstaat. De SER adviseert met klem een meer gedetailleerde en deugdelijk onderbouwde aanpak in de behandeling van privacy kwesties in het UBO-register, waarbij zowel aan transparantievereisten wordt voldaan als de privacy van betrokken individuen effectief wordt beschermd;
- Het UBO-register beoogt de transparantie in de zakelijke wereld te vergroten door feitelijke zeggenschap en eigendom van ondernemingen te onthullen, wat essentieel is voor het voorkomen van illegale activiteiten en het bevorderen van duidelijkheid in eigendoms- en controlestructuren;
- De SER onderstreept het belang van harmonisatie met bestaande definities van UBO's binnen de nationale wetgeving en internationale aanbevelingen, zoals die van de FATF, om consistentie en duidelijkheid in de identificatie van UBO's te waarborgen;
- Het conceptlandsbesluit voorziet in een besloten UBO-register, wat de privacy van geregistreerde personen waarborgt terwijl het de noodzakelijke transparantie biedt. De SER benadrukt het belang van deze balans tussen privacy en transparantie;
- De SER adviseert de noodzaak voor het niet openbaar maken van het UBO-register grondig te onderbouwen en te verzekeren dat dit voldoet aan zowel privacybelangen als de noodzaak voor transparantie;
- Het ontwerp voorziet in duidelijke criteria voor wie als UBO geregistreerd moet worden en verplicht tot documentatie ter ondersteuning van de geregistreerde gegevens, wat de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van het register ten goede komt;
- Een bewaartermijn van tien jaar voor UBO-gegevens na ontbinding van een entiteit is voorgesteld om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak voor onderzoek naar financiële misdrijven en de bescherming van persoonsgegevens;
- De SER benadrukt het belang van een gedetailleerde en transparante behandeling van privacyaspecten in overeenstemming met de Landsverordening bescherming persoonsgegevens en adviseert de inbreng van het College Bescherming Persoonsgegevens in het wetgevingsproces.

- De SER beveelt aan om de standpunten en feedback van relevante instanties, zoals de Gaming Control Board, duidelijker te belichten in de conceptnota van toelichting om de beleidsvorming te verrijken en te zorgen voor een geïnformeerde besluitvorming;
- Het UBO-register beperkt de mogelijkheden voor anonimiseringsstructuren aanzienlijk, waardoor naams- en vermogensanonimisering praktisch onmogelijk worden, met name door de vereiste registratie van uiteindelijke belanghebbenden;
- De SER adviseert bijzondere aandacht voor de implementatie en handhaving van de UBO-registratie, met nadruk op de complexiteiten en administratieve lasten voor betrokken entiteiten, zoals commanditaire vennootschappen en stichting particulier fondsen;
- Er wordt aangedrongen op adequate voorlichting en ondersteuning voor entiteiten om aan de registratieverplichtingen te voldoen, met specifieke aandacht voor de positie van stille vennoten in commanditaire vennootschappen;
- De SER benadrukt de noodzaak van effectief toezicht en kruisverificatie binnen het UBO-register om te voorkomen dat het enkel dient als een documentbewaarpplaats zonder waarborging van de juistheid van de informatie;
- Een continu evaluatie- en bijsturingsproces is essentieel om de doelstellingen van het UBO-register te realiseren en de integriteit van het financiële systeem te behouden;
- De SER onderstreept het belang van de FATF-aanbevelingen en de naderende CFATF-evaluatie (MEVAL) voor Curaçao, die cruciaal is voor de internationale reputatie en naleving van AML/CTF-normen;
- De invoering van het UBO-register is essentieel om te voldoen aan FATF-Aanbeveling 24, gericht op het vergroten van transparantie rondom de uiteindelijke begunstigden van rechtspersonen en constructies, en speelt een belangrijke rol in de beoordeling door de CFATF;
- De FATF-evaluatie richt zich op de effectiviteit en technische naleving van het AML/CTF-systeem van een land, waarbij het UBO-register een belangrijk instrument is om transparantie, nauwkeurigheid, tijdigheid en toegankelijkheid van UBO-informatie te waarborgen;
- De SER adviseert nadrukkelijk op de implementatie en handhaving van het UBO-register, inclusief voldoende middelen en voorlichting voor entiteiten om aan hun registratieverplichtingen te voldoen;
- De evaluatie van de FATF bevat vier gradaties van naleving, en het is de verantwoordelijkheid van Curaçao om aan te tonen dat zijn systeem overeenkomt met de FATF-aanbevelingen, zowel in wetgeving als in de praktijk;
- De SER ziet de implementatie van het UBO-register als een significante stap voorwaarts in het versterken van het institutionele kader van Curaçao, vooral in de aanloop naar de CFATF-evaluatie in juni 2024;
- Aruba heeft een UBO-register ingevoerd dat overeenkomt met de FATF-Aanbevelingen 24 en 25, met de registratieplicht centraal in het handelsregister, vergelijkbaar met de Nederlandse regeling. UBO-informatie in Aruba is niet openbaar toegankelijk, waardoor een balans wordt gevonden tussen transparantie en privacybescherming;
- De SER stelt vast dat bepaalde autoriteiten in Aruba, zoals de FIU-Aruba en de Centrale Bank van Aruba (CBA), expliciet toegang hebben tot het UBO-register, met de mogelijkheid om andere autoriteiten via een landsbesluit aan te wijzen, wat een flexibele benadering biedt;

- In Nederland moeten UBO's sinds 27 maart 2022 geregistreerd zijn in het UBO-register, dat beheerd wordt door de Kamer van Koophandel, in overeenstemming met Europese Antiwitwasrichtlijnen;
- De SER merkt op dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) de privacy van UBO's in Nederland beschermt, waarbij UBO-gegevens sinds een uitspraak van het Europese Hof van Justitie tijdelijk niet openbaar zijn;
- Hoewel de contexten van Curaçao, Aruba en Nederland verschillen, bieden de implementaties in Aruba en Nederland waardevolle inzichten voor Curaçao, vooral in termen van het balanceren van transparantie en privacybescherming binnen het UBO-register;
- Implementatieuitdagingen omvatten het vinden van een evenwicht tussen transparantie en privacybescherming, het beveiligen van gevoelige informatie en het ontwikkelen van een toegankelijk en robuust register;
- Effectief toezicht vereist een geavanceerd risico gebaseerd kader, investeringen in personeel en technologie, en samenwerking met institutionele partners zoals de Kamer van Koophandel;
- Het handhaven van de UBO-registratievereisten vraagt, naar het oordeel van de SER, om een adequaat en proportioneel sanctiestelsel, waarbij het principe van proportionaliteit voldoende geïntegreerd moet worden;
- Transparantie en rechtszekerheid binnen het sanctieproces moeten worden verhoogd door gedetailleerde uiteenzettingen en aanvullende richtlijnen en instructies te ontwikkelen;
- Investeringen in de capaciteitsopbouw van handhavingsorganen zijn essentieel voor consistente en flexibele handhavingsinspanningen;
- Databaseschermingsuitdagingen vereisen de toepassing van geavanceerde beveiligingsprotocollen en een cultuur van privacy bewustzijn binnen organisaties;
- De implementatie van een geavanceerde en betrouwbare IT-infrastructuur is cruciaal voor de Kamer van Koophandel om het UBO-register effectief te beheren;
- De SER beveelt een grondige kosten-batenanalyse om financiële efficiëntie te waarborgen en de duurzaamheid van het UBO-register te garanderen;
- Het waarborgen van de betrouwbaarheid van het UBO-register vereist continue verificatie van de verstrekte informatie en regelmatige updates en audits van het register;
- De SER benadrukt het belang van internationale samenwerking en het delen van best practices om de implementatie en het beheer van het UBO-register te optimaliseren;
- Effectieve externe communicatie is cruciaal voor het informeren van belanghebbenden over het UBO-register, met als doel transparantie en naleving te bevorderen en zorgen over privacy en impact op het bedrijfsleven aan te pakken;
- De SER adviseert een specifieke communicatieparagraaf op te nemen in de Nota van Toelichting met een gedetailleerde kostenraming en een overzicht van de in te zetten communicatie-instrumenten;
- Het UBO-register sluit in aanzienlijke mate aan bij internationale FATF-richtlijnen en ervaringen binnen het Koninkrijk,
- Echter de Nota van Toelichting behoeft verdere verfijning voor nauwkeurigheid en volledigheid;

- Een succesvol UBO-register vereist collectieve inzet en samenwerking tussen de regering, de Kamer van Koophandel, bevoegde autoriteiten en de gemeenschap om ethische normen te versterken en financiële misdrijven te ontmoedigen;
- Een doeltreffende externe communicatiestrategie is essentieel voor het verhogen van bewustzijn en ondersteuning van de strijd tegen financiële misdrijven, terwijl de bescherming van persoonsgegevens wordt gewaarborgd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling van het advies

De Sociaal-Economische Raad (hierna te noemen: 'de SER' of 'de raad') heeft op 23 februari 2024 een verzoek om spoedadvies ontvangen van de Minister van Financiën met betrekking tot het concept van het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 45, leden vijftien en zestien, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen² (Landsbesluit UBO-registratie) (zaaknummer 2023/044896; referentienummer 010/SER-2024), verder aan te duiden als 'het conceptlandsbesluit' of 'het concept'. Dit conceptlandsbesluit is specifiek gericht op de invoering van het UBO-register in Curaçao.

Het verzoek om spoedadvies volgt op een besluit van de Raad van Ministers (hierna: "RvM"), genomen op 21 februari 2024 met hetzelfde zaaknummer, waarin de RvM instemt met het voorleggen van het concept aan de SER voor het verstrekken van spoedadvies. Deze beslissing is genomen vanwege "het spoedeisend belang in verband met de komende CFATF-evaluatie, e.e.a. conform het advies van 25 januari 2024 (WJZ'23/0606) van de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)".

Het advies van WJZ is onderdeel van het adviesverzoek dat bij de SER is ingediend. Dit geldt eveneens voor het advies van 24 november 2023 van de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, het advies van 6 februari 2024, met kenmerk 2024/001, van de Inspecteur der Belastingen en de schriftelijke reactie van 6 februari 2024, met kenmerk KvK/002-JJ, van de Kamer van Koophandel en Nijverheid.

Volgens de bij het onderhavige conceptlandsbesluit behorende concept nota van toelichting (NvT) is het primaire doel van het UBO-register het voorkomen en opsporen van financiële en economische misdrijven door middel van verhoogde transparantie. De identificatie en registratie van de 'uiteindelijke gerechtigden' – of 'uiteindelijke belanghebbenden dan wel uiteindelijke begunstigten' – (Ultimate Beneficial Owners, UBO's) van rechtspersonen, vennootschappen, trustbedrijven of soortgelijke juridische constructies dan wel een naar buitenlands recht met één van de voorgaand genoemde rechtsvormen vergelijkbare juridische entiteiten die binnen of vanuit het grondgebied van Curaçao opereren, stelt bevoegde autoriteiten, zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), de Financiële Inlichtingen Eenheid Curaçao (FIU³) en de Inspecteur der Belastingen in staat om onderzoek te doen naar witwaspraktijken of terrorismefinanciering (AML/CTF). Daarnaast helpt het UBO-register, in brede zin, entiteiten met een "legitiem belang"⁴ om hun due diligence processen te verdiepen, in lijn met de geldende antiwitwasrichtlijnen, in het bijzonder met Aanbeveling 24 van de Financial Action Taskforce (FATF)⁵, die woordelijk wordt

² P.B. 2013, no. 53 (G.T.).

³ Financial Intelligence Unit

⁴ De term "legitiem belang" speelt een cruciale rol in de toegang tot de UBO-registers. Volgens een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 november 2022 is de openbare toegankelijkheid van UBO-informatie beperkt tot entiteiten met een legitiem belang. Dit omvat autoriteiten met een wettelijke verplichting, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het Hof oordeelde namelijk dat de toegankelijkheid van UBO-informatie voor het algemene publiek in strijd is met de fundamentele rechten van de EU op privacy en gegevensbescherming, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het Hof concludeerde dat de inmenging in deze rechten niet beperkt was tot wat strikt noodzakelijk is en niet evenredig is aan het nagestreefde doel van de UBO-registers, waardoor deze toegankelijkheid ongeldig werd verklaard; zie tevens Arrest van het Hof (Grote kamer) van 22 november 2022; *WM en Sovim SA tegen Luxembourg Business Registers*. Prejudiciële verwijzing – Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering – Richtlijn (EU) 2018/843 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 – Wijziging van artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van laatstgenoemde richtlijn – Toegang van elk lid van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigten – Geldigheid – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven – Bescherming van persoonsgegevens; Gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20. *Court reports – general – 'Information on unpublished decisions' section* (ECLI identifier: ECLI:EU:C:2022:912); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62020CJ0037>

⁵ De FATF is de mondiale standaardzetter voor maatregelen om witwassen van geld en de financiering van terrorisme te bestrijden. In 2003 stelde de FATF als eerste internationale instantie wereldwijde normen vast voor de identificatie van de uiteindelijke begunstigten (UBO's) van bedrijven en andere juridische entiteiten. Deze eisen werden verder versterkt en verduidelijkt in 2012. Zie in dit verband: [Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons](https://www.fatf-gafi.org/publications/guidance/Pages/default.aspx) (fatf-gafi.org). De CFATF helpt haar lidstaten, waaronder Curaçao, bij het implementeren van de internationale normen die door de FATF zijn vastgesteld, waaronder Aanbeveling 24 met betrekking tot UBO-

aangehaald in de bijgevoegde concept NvT⁶. De onderliggende gedachte is dat door het vastleggen van genoemde informatie, het UBO-register bijdraagt aan een veiliger en transparanter zakelijk klimaat in Curaçao.

In het voorgestelde conceptlandsbesluit is voorts voorgeschreven dat, in overeenstemming met de benaderingen in Aruba en Nederland, de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Curaçao belast wordt met het beheer van het UBO-register. Deze aanwijzing vindt haar grondslag in de erkenning dat deze publiekrechtelijke instelling, die wettelijk verantwoordelijk is voor het houden van het handelsregister, reeds over de vereiste expertise en infrastructuur beschikt om deze functie uit te voeren. De concept NvT onderstreept nadrukkelijk dat, alhoewel het handels- en UBO-register complementair zijn, een strikte scheiding tussen beide gehandhaafd dient te worden. Dit onderscheid is cruciaal aangezien de toegang tot het UBO-register, in tegenstelling tot het algemeen toegankelijke handelsregister, beperkt is tot bepaalde autoriteiten en rechtstreeks betrokken UBO's, teneinde een balans te bewerkstelligen tussen transparantievereisten en privacybescherming, waarmee het UBO-register dient als een doeltreffend instrument voor toezicht en handhaving binnen de Curaçaose context.

De noodzaak tot invoering van het UBO-register vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Artikel 45, vijftiende lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna verder aan te duiden als 'ALL'), schrijft immers voor dat "de administratieplichtige, bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c⁷, is gehouden informatie omtrent de uiteindelijk gerechtigden te melden aan een bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, met algemene werking aangewezen entiteit. Deze entiteit zal deze informatie registreren in een besloten centraal register van uiteindelijk gerechtigden." Voorts bepaalt het zestiende lid van artikel 45 ALL dat "bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels worden gesteld omtrent de vorm en inhoud van het register en hoe de informatie gerapporteerd dient te worden. Uitsluitend het Openbaar Ministerie, de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, de Financiële Inlichtingen Eenheid Curaçao en de Inspecteur der Belastingen krijgen toegang tot de informatie in het besloten centrale register van uiteindelijk gerechtigden."⁸ In het concept NvT wordt voorgesteld artikel 45, zestiende lid, van de ALL zodanig aan te passen dat van de FIU, de afdelingen analyse en toezicht, en ook de Gaming Control Board (GCB) toegang zullen krijgen tot het UBO-register.⁹

De invoering van het UBO-register in Curaçao is niet alleen een wettelijke verplichting die voortvloeit uit nationale wet- en regelgeving, maar wordt ook in hoge mate gedreven door de directe noodzaak om te voldoen aan de hierboven genoemde Aanbeveling 24 van de FATF.¹⁰ Deze aanbeveling benadrukt het cruciale belang van transparantie over de uiteindelijke begunstigten (UBO's) van juridische entiteiten. Het doel is om een effectief en robuust systeem te creëren dat bijdraagt aan de internationale inspanningen om witwassen van geld, financiering van terrorisme en andere gerelateerde misdrijven te bestrijden.¹¹

registratie. De organisatie zorgt voor aanpassing van de FATF-standaarden aan de specifieke behoeften en uitdagingen van de Caribische regio; zie tevens <https://www.cfatf-gafic.org/> en <https://complyadvantage.com/insights/aml-caribbean-ubos-shell-companies/>

⁶ Zie NvT, paragraaf 1 (Algemeen); 'Recommendation 24, Transparency and beneficial ownership of legal persons'

⁷ In dit artikelid is bij c bepaald dat administratieplichtigen, tevens 'lichamen' zijn.

⁸ https://www.granthornton-dc.com/contentassets/171a1a38ec374ddb9fa6f778f83e222c/wetboek-2021_march2021.pdf

⁹ NvT, p. 1.

¹⁰ Zie tevens: [Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf \(fatf-gafi.org\)](#)

¹¹ Ibidem, pp 4-5; "Corporate vehicles can be misused for various illicit purposes, including money laundering (ML), bribery and corruption, insider dealings, tax fraud, terrorist financing (TF), sanctions evasion and other illegal activities. For criminals trying to circumvent anti-money laundering (AML) and counter-terrorist financing (CTF) measures, corporate vehicles are an attractive way to disguise their identity and conceal the origin and/or destination or ultimate purpose of funds through manipulation of the financial system. The misuse of corporate vehicles can be significantly reduced if information regarding both the legal owner and the beneficial owner, the source of the corporate vehicle's assets, and its activities becomes available to the authorities in a timely manner. In general, the lack of adequate, accurate and up-to-date beneficial ownership information facilitates ML/TF by disguising: 1. the identity of known or suspected criminals, 2. the true purpose of an account or property held by a corporate vehicle, and/or 3. the source or use of funds or property associated with a corporate vehicle. Beneficial ownership information can be obscured through, for example, shell companies, complex ownership and control structures involving many layers of shares registered in the name of other legal persons, bearer shares and bearer share warrants, unrestricted use of legal persons as directors, formal nominee shareholders and directors where

In maart 2022 heeft de FATF wijzigingen aangenomen in Aanbeveling 24 en de bijbehorende Interpretatieve Nota ('Interpretive Note'), die landen verplichten om misbruik van juridische entiteiten voor witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen en ervoor te zorgen dat er adequate, nauwkeurige en actuele informatie beschikbaar is over de uiteindelijke eigendom en controle van juridische entiteiten¹². Deze wijzigingen versterken de internationale normen voor de transparantie van het eigendom van juridische entiteiten en dragen bij aan het verminderen van de risico's op misbruik van deze entiteiten.

De FATF heeft ook beste praktijken geïdentificeerd die landen helpen bij het implementeren van de vereisten voor UBO-registratie. Het FATF-rapport *'Best practices on beneficial ownership for legal persons'* uit 2019 benadrukt dat jurisdicties die een veelzijdige benadering gebruiken met meerdere informatiebronnen vaak effectiever zijn in het voorkomen van misbruik van juridische entiteiten voor criminele doeleinden.¹³ In een volgend hoofdstuk komt de SER hierop terug. Vooralsnog wordt volstaan met de constatering dat deze acties van de FATF het belang onderstrepen van UBO-registratie in de wereldwijde strijd tegen witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en benadrukken hoe essentieel het is voor landen om transparante en effectieve systemen op te zetten voor de identificatie van de uiteindelijke begunstigden van juridische entiteiten. Met het onderhavige conceptlandsbesluit wordt daartoe, naar het oordeel van de SER, een cruciale stap voorwaarts gezet.

Het concept belegt de uitvoerende bevoegdheid om de gegevens te registreren dan wel informatie uit het UBO-register te verstrekken aan de secretaris van de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Curaçao (hierna: de Kamer) dan wel één of meer door hem aangewezen medewerkers van de Kamer. De reden hiervan is volgens de bijbehorende concept NvT om het aantal personen dat inzage heeft in de gegevens van het UBO-register zo beperkt mogelijk te houden. In verband hiermee stelt de concept NvT: "In de toekomst zal opgave tot registratie door administratieplichtigen elektronisch via een daartoe in te stellen online portaal kunnen geschieden. Tot die tijd zal registratie echter nog handmatig plaatsvinden. Evenzeer het toegang verlenen tot gegevens zal vooralsnog op basis van een verzoek door de bevoegde instantie aan de secretaris van de Kamer dienen plaats te vinden. Ook hier zal worden bekeken in hoeverre het met het portaal mogelijk wordt om de aanlevering van gevraagde informatie zo efficiënt mogelijk te doen plaatsvinden".¹⁴

Op grond van artikel 28a van de ALL kan een administratieve boete worden opgelegd tot een maximum van Naf. 25.000. In artikel 49, eerste lid, onderdeel I, van de ALL is het niet of onjuist melden van uiteindelijk gerechtigden strafbaar gesteld. De sanctie kan worden ingeroepen zowel ingeval niet tijdig de uiteindelijk gerechtigden worden aangemeld dan wel indien de verstrekte gegevens onjuist zijn. De sanctie die hierop staat is een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden dan wel een geldboete van de vierde categorie. Ook de bepaling van artikel 50 van de ALL inzake de verplichting tot geheimhouding van de gegevens die iemand ter kennis is gekomen uit het UBO-register is onverkort van toepassing.¹⁵ Zoals reeds gesteld, is het primaire doel van het UBO-register het voorkomen en opsporen van financiële en economische misdrijven door middel van verhoogde transparantie. In dit advies zal de SER nader ingaan op

the identity of the nominator is undisclosed, informal nominee shareholders and directors, such as close associates and family. Legal and beneficial ownership information can assist competent authorities, in particular law enforcement authorities and financial intelligence units (FIUs), by identifying those natural persons who may be responsible for the underlying activity of concern, or who may have relevant information to further an investigation. This allows the authorities to "follow the money" in financial investigations and financial intelligence involving suspect or potentially suspect accounts/assets held by corporate vehicles. In particular, beneficial ownership information⁵ can also help locate a given person's assets within a jurisdiction. Enhancing the transparency of legal persons makes them less attractive for criminals. The legal persons themselves, financial institutions (FIs) and designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) also play an important role in enhancing transparency by obtaining beneficial ownership information, which helps prevent their misuse in the financial system. However, it could be challenging to ensure that the beneficial owner information is adequate, accurate and up-to-date, particularly when the ownership chain involves legal persons and legal arrangements spread across multiple jurisdictions⁶, or complex networks comprising multiple layers of corporate vehicles. The lack of such information of legal persons by law enforcement, FIUs and other competent authorities is a significant impediment to investigation and the production of financial intelligence."

¹² Zie "Public Statement on revisions to R.24", Parijs, 4 maart 2022; [Public Statement on revisions to R.24 \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/r24/Pages/default.aspx).

¹³ [Best-Practices-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload inline.pdf \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/beps/Pages/default.aspx).

¹⁴ NvT, p. 2.

¹⁵ Idem.

de implicaties van het UBO-register voor het lokale bedrijfsleven, met een focus op de naleving van de regelgeving, de bescherming van persoonsgegevens, en de mogelijke financiële en administratieve lasten voor ondernemingen. Daarnaast zal de SER aanbevelingen doen ter verbetering van de efficiëntie van het registratieproces, met inachtneming van internationale standaarden en best practices.

1.2. Methodologie en aanpak

Ter voorbereiding van dit advies heeft de SER, ondanks de zeer korte tijdspanne, een uitgebreide literatuurstudie verricht waarin zowel nationale als internationale bronnen zijn geraadpleegd om een grondig begrip te verkrijgen van de juridische, economische en sociale implicaties van UBO-registratie. Deze literatuurstudie omvatte relevante wetgeving, academische artikelen, beleidsdocumenten en rapporten van internationale instanties zoals de FATF, de CFATF, de Wereldbank en het IMF. Vervolgens heeft de raad een vergelijkende analyse uitgevoerd met soortgelijke registratiesystemen in andere jurisdicties, met bijzondere aandacht voor Aruba en Nederland, om best practices en lessen te identificeren binnen het Koninkrijk die relevant kunnen zijn voor Curaçao.

Een belangrijk onderdeel van de aanpak was het verder raadplegen van stakeholders door middel van individuele vraaggelbesprekken, als aanvulling op de consultatierondes die reeds door de Minister van Financiën waren uitgevoerd. Gezien de korte tijdspanne was het praktisch onmogelijk om bijeenkomsten met alle betrokken stakeholders te organiseren. Niettemin is input verzameld van enkele partijen, waaronder financiële instellingen, belastingadviseurs, vertegenwoordigers van de overheid en de private sector. Deze consultaties – veelal telefonisch of per email - boden waardevolle inzichten in de praktische uitvoerbaarheid, mogelijke uitdagingen en de verwachte impact van de UBO-registratie.

Ten slotte heeft de SER aandacht besteed aan de financiële implicaties van de invoering van een UBO-register in Curaçao, waaronder de initiële opzetkosten, lopende onderhoudskosten en mogelijke financieringsmechanismen. Dit aspect was cruciaal om een realistisch beeld te schetsen van de economische haalbaarheid van het register.

2. Algemene beschouwingen van de SER

In de aanloop naar het formuleren van een inhoudelijk standpunt over het voorgestelde ontwerplandsbesluit, acht de SER het, wellicht overbodig maar ter verduidelijking, van belang om te benadrukken dat de dringende noodzaak voor de afronding van het wetgevingsproces direct gerelateerd is aan de aanstaande onderlinge evaluatie (Mutual Evaluation, MEVAL) van de CFATF, gepland voor juni van dit jaar. De MEVAL is een cruciale beoordeling die zal vaststellen in hoeverre Curaçao voldoet aan internationale normen in de strijd tegen witwassen, terrorismefinanciering en de verspreiding van massavernietigingswapens (AML/CTF/CFP).¹⁶ De SER heeft volledig begrip voor de urgentie die hiermee gemoeid is en verleent hieraan dan ook zijn volledige medewerking. Echter, de raad wil benadrukken dat het voorbereidende traject aan de ambtelijke zijde aanzienlijke tijd in beslag heeft genomen, waardoor de vraag rijst of het redelijk en billijk is om van de SER, en evenzeer van de Raad van Advies als vaste adviesorganen van de wetgever, te verwachten dat zij onder dergelijke tijdsdruk adviseren.

Het is van fundamenteel belang dat de SER de tijd en ruimte krijgt om een weloverwogen advies uit te brengen, met name bij vraagstukken van groot belang, zoals het onderhavige, die bijdragen aan het handhaven van de integriteit van het financiële systeem in Curaçao en het eiland helpt te voldoen aan internationale normen¹⁷. Zoals in eerdere SER-adviezen herhaalde malen naar voren gebracht, zijn er diverse redenen waarom het adviseren onder hoge tijdsdruk als onwenselijk wordt beschouwd:

Ten eerste dient zorgvuldigheid altijd voorrang te hebben op snelheid. De kwaliteit van het adviseringstraject is essentieel en mag niet gecompromitteerd worden door tijdsdruk. Overhaaste adviezen kunnen leiden tot het over het hoofd zien van essentiële aspecten, met potentieel negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het beleid of de wetgeving. Ten tweede is de betrokkenheid van stakeholders onmisbaar voor het verkrijgen van een breed gedragen en goed geïnformeerd advies. Spoed kan de mogelijkheden voor grondige consultaties beperken, wat de representativiteit en kwaliteit van het advies kan ondermijnen. Ten derde vereist de complexiteit van bepaalde onderwerpen, zoals het voorliggende conceptlandsbesluit, een diepgaande analyse van diverse dimensies, waaronder juridische, economische en sociale. Een spoedprocedure biedt vaak niet voldoende ruimte voor dergelijk grondig onderzoek, wat de analytische diepgang en daarmee de waarde van het advies kan aantasten. Ten vierde kan het accepteren van spoedprocedures voor belangrijke adviezen een precedent scheppen dat de verwachtingen omtrent de doorlooptijd van toekomstige adviezen onrealistisch beïnvloedt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de zorgvuldigheid en kwaliteit van toekomstige adviezen.

Gelet op deze overwegingen, bepleit de SER een evenwichtige aanpak waarbij de noodzaak voor spoed niet ten koste gaat van de kwaliteit en zorgvuldigheid van het adviesproces. Het waarborgen van de integriteit

¹⁶ Voorafgaand aan deze onsite-MEVAL heeft de CFATF in december 2023 een evaluatie uitgevoerd naar de technische naleving van de vastgestelde AML/CTF/CFP-normen binnen de financiële dienstverleningssector in Curaçao en Sint Maarten. In februari 2024 volgde een evaluatie naar de effectiviteit van de naleving van deze normen. Deze evaluaties zijn onderdeel van een doorlopend proces waarbij landen worden beoordeeld op de implementatie van de FATF-aanbevelingen door middel van peer reviews; voor meer inhoudelijke informatie zie: [THE CURAÇAO 2024 CFATF MEVAL: ARE WE READY? \(aridansupports.com\)](https://www.aridansupports.com) en ook op de website van de CBCS: [20231205 factsheet money laundering and terrorist financing en.pdf](https://www.centralbank.cw/legislation-guidelines/integrity-financial-sector/meval); [centralbank cw](https://www.centralbank.cw/legislation-guidelines/integrity-financial-sector/meval); <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7120750706478731265/>; <https://www.cfatf-gafic.org/documents/research-corner/technical-articles/14162-io-4-preventive-measures/file>; <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>; <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>; <https://www.mdpi.com/2227-9091/11/5/81>; https://www.researchgate.net/profile/Julia-Morse/publication/331558767_Blacklists_Market_Enforcement_and_the_Global_Regime_to_Combat_Terrorist_Financing/links/5c801f4992851c69505c61c1/Blacklists-Market-Enforcement-and-the-Global-Regime-to-Combat-Terrorist-Financing.pdf; https://www.researchgate.net/publication/359134001_Financial_Action_Task_Force_and_the_Fight_against_Money_Laundering_and_the_Financing_of_Terrorism_Quo_Vadimus; <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00207020211016481>; https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Impact-of-FATF-grey-listing_final_PDF.pdf.

¹⁷ Zie onder andere: https://www.researchgate.net/publication/303956805_Impact_of_the_introduction_of_the_UBO_register_in_Europe_for_Curacao_and_Bonaire_entities

van het adviestraject, zelfs onder tijdsdruk, is cruciaal om de kwaliteit van de wetgeving en het beleid in Curaçao te garanderen en te versterken. De raad dringt er bij de Minister van Financiën op aan om het vorenstaande in ogenschouw te nemen.

In het licht van de geconstateerde vertragingen binnen het ambtelijke voorbereidingstraject, adviseert de SER verder de implementatie van een reeks gestroomlijnde maatregelen om de efficiëntie te verhogen zonder in te boeten op zorgvuldigheid. Een verbeterde (interdepartementale of interministeriële) interne coördinatie is essentieel, mogelijk gemaakt door de inzet van gespecialiseerde werkgroepen en ondersteund door moderne digitale hulpmiddelen voor effectievere communicatie en informatie-uitwisseling. Verder verdient het aanbeveling om alle relevante stakeholders vroegtijdig te betrekken en bestaande studies te benutten om dubbel werk te voorkomen. Het stellen van duidelijke prioriteiten en het hanteren van flexibele, maar duidelijk gedefinieerde tijdschema's met regelmatige voortgangscorollen zal de doorlooptijd aanzienlijk verkorten. Deze aanpak zal niet alleen de responsiviteit van de SER en soortgelijke adviesorganen ten goede komen, maar ook bijdragen aan de algehele kwaliteit en effectiviteit van het wetgevingsproces.

2.1. Juridische grondslag van het UBO-register

Voortbouwend op de eerdere opmerkingen van de SER in het voorgaande hoofdstuk over het UBO-register, dat zijn wettelijke basis vindt in artikel 45, leden vijftien en zestien, van de ALL, benadrukt de raad het cruciale belang van het positioneren van [de noodzaak en wenselijkheid van] een dergelijk register binnen de bredere juridische en regelgevende context van de AML/CTF/CFP-bepalingen en richtlijnen zoals uitgevaardigd door de CBCS als toezichthouder¹⁸. Deze bepalingen en richtlijnen zijn uitgevaardigd op grond van de volgende wettelijke bepalingen: het derde lid van artikel 22mm van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2017, no. 99 (G.T.))¹⁹ en artikel 2, achtste lid, en artikel 11, derde lid, van de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (P.B. 2017, no. 92 (G.T.))²⁰. De CBCS heeft een uitgebreid kader geïntroduceerd om witwassen en de financiering van terrorisme en proliferatie te voorkomen en te bestrijden conform de FATF-aanbevelingen²¹. Het UBO-register, zoals voorgesteld met het onderhavige ontwerp, past – naar het oordeel van de SER – naadloos binnen dat kader, en vormt een aanvullende laag van beveiliging die helpt bij het identificeren en voorkomen van financiële misdrijven, in overeenstemming met de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties, de Landsverordening identificatie bij dienstverlening en de overige bestaande AML/CTF/CFP nationale wet- en regelgeving²².

¹⁸ De CBCS is in dit verband aangewezen als toezichthouder ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 24°, letter h van de Lv meldpunt ongebruikelijke transacties en artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 24°, letter i, van de Lv Identificatie bij dienstverlening.

¹⁹ Hierin is voorgeschreven dat de toezichthouder bevoegd is met het oog op de bevordering van de naleving van deze landsverordening richtlijnen te geven aan de onder zijn toezicht onderworpen dienstverleners, bedoeld in het eerste lid. Richtlijnen als bedoeld in de eerste volzin kunnen mede betrekking hebben op het opleidingsniveau en de training van het personeel van de meldplichtige dat met de meldingen is belast, alsmede op de administratieve organisatie en interne controle van het bedrijf van de meldplichtige, voor zover dit noodzakelijk is voor de verbetering van de kwaliteit van de meldingen.

²⁰ Beide bepalingen uit de Lv identificatie bij dienstverlening verlenen bevoegdheid aan de CBCS om, met het oog op de bevordering van de naleving van deze landsverordening, richtlijnen te geven aan de onder zijn toezicht onderworpen dienstverleners.

²¹ CBCS, Provisions & Guidelines on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation for factoring companies Curaçao (augustus 2023); https://cdn.centralbank.cw/media/aml/20230815_pgs_on_combating_money_laundering_and_the_financing_of_terrorism_proliferation_for_factoring_companies_in_curacao.pdf

²² a) het Wetboek van Strafrecht (P.B. 2011, nr. 48); b) de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2017, nr. 99 C.T.); c) de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (P.B. 2017, nr. 92 C.T.); d) de Ministeriële beschikking, met algemene werking, van 11 november 2015, houdende vaststelling van de indicatoren, zoals bedoeld in artikel 10 van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (Regeling indicatoren ongebruikelijke transacties) (P.B. 2015, nr. 73); e) het Landsbesluit straffen en boetes melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2021, nr. 69), zoals gewijzigd bij P.B. 2023, nr. 6; f) het Landsbesluit straffen en boetes dienstverleners 2022 (P.B. 2023, nr. 6); g) Sanctielandsverordening (P.B. 2014, nr. 55 C.T.); h) Rijkssanctiewet (P.B. 2016, nr. 54); i) het Landsbesluit inwerkingtreding Rijkssanctiewet (P.B. 2017, nr. 2); j) de Landsverordening verlenging geldigheid sanctiebesluiten 2018 (P.B. 2018, nr. 34); k) het Landsbesluit, houdende

De SER is van mening dat hierdoor de transparantie en integriteit van het financiële systeem van Curaçao versterkt worden. Maar draagt een grotere mate van transparantie, zelfs binnen de context van een besloten register, werkelijk bij aan verbeterd gedrag onder individuen en bedrijven? En bevordert meer transparantie daadwerkelijk de preventie van onethisch fiscaal gedrag?²³ Een dergelijke vraag heeft volgens de SER verschillende invalshoeken, waaronder een juridische invalshoek. Hoewel transparantie iets positiefs kan zijn (in bepaalde mate), kan het ook een keerzijde hebben. De keerzijde is in hoeverre transparantie mogelijk is binnen de grenzen van de wetgeving. De grenzen van de wet worden dan vooral ingegeven door grondrechten, waaronder het recht op privacy, zoals verankerd in artikel 12 van de Staatsregeling van Curaçao²⁴ en verschillende verdragen²⁵. Onderstaand komt de SER hierop terug. Het is in dit verband opmerkelijk dat zowel in de concepttekst van het landsbesluit als in de bijbehorende concept NvT er onvoldoende diepgaand en onderbouwd wordt ingegaan op de privacyaspecten die samenhangen met het UBO-register. Er wordt enkel kort verwezen naar het feit dat het register een "besloten centraal register" betreft, waarbij "het aantal personen dat toegang heeft tot de UBO-gegevens zo veel mogelijk wordt beperkt" en dat "de geheimhoudingsplicht zoals vastgelegd in artikel 50²⁶ van de ALL integraal van toepassing blijft op informatie verkregen uit het UBO-register"²⁷.

De SER is van mening dat deze benadering van privacyaspecten in de concept-NvT een te simplistische visie op het constitutioneel verankerde recht op privacy weerspiegelt. De benadering lijkt niet adequaat de complexiteit en het wezenlijke belang van het recht op privacy te adresseren. Gezien het feit dat fundamentele rechten een cruciale pijler vormen binnen onze democratische rechtsstaat, adviseert de SER

algemene maatregelen, van 10 juli 2015, ter uitvoering van artikel 2 van de Sanctielandsverordening, bevattende uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betreffende Al-Qaeda c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s. en lokaal aan te wijzen personen en organisaties (P.B. 2015, nr. 29); l) het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 10 juli 2015, ter uitvoering van artikel 2 van de Sanctielandsverordening bevattende uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betreffende Libië (Sanctiebesluit Libië) (P.B. 2015, nr. 28); m) het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 10 juli 2015, ter uitvoering van artikel 2 van de Sanctielandsverordening, bevattende uitvoering van Resoluties 1695 (2006), 1718 (2006), 2087 (2013) en 2094 (2013) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (Sanctiebesluit Democratische Volksrepubliek Korea 2015) (P.B. 2015, nr. 30); n) de Landsverordening verplichte melding van grensoverschrijdende geldtransporten (P.B. 2002, nr. 74), zoals gewijzigd bij (P.B. 2014, nr. 90); en o) het Landsbesluit verbod op invoer, uitvoer en doorvoer van Venezolaans goud (P.B. 2019, nr. 82). Deze landsverordeningen en landsbesluiten, en eventuele aanvullende sanctiebesluiten of (ministeriële) regelingen die operationeel worden op grond van de Sanctielandsverordening of de Rijkssanctiewet, evenals eventuele aanvullende besluiten of (ministeriële) regelingen uitgevaardigd op grond van bepalingen van de NOIS of de NORUT, vormen de basis voor verdere acties door de financiële sector van Curaçao om witwassen, en de financiering van terrorisme en proliferatie te bestrijden.

²³ Er kunnen twee typen onethisch fiscaal gedrag worden onderscheiden: belastingontduiking en belastingontwijking. Belastingontduiking staat gelijk aan belastingfraude, terwijl bij belastingontwijking de constructies zorgvuldig worden gekozen zodat ze binnen de letter van de wet vallen, maar maatschappelijk worden deze constructies niet of minder aanvaard; zie tevens Van Kempen, in: *Cursus Belastingrecht*, IB.0.0.1. en Verhaeren, WFR 2017/167, p. 1052.

²⁴ A.B. 2010, no. 86.

²⁵ Onder andere artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

²⁶ In artikel 50, eerste lid, van de ALL is het volgende voorgeschreven: Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de belastingverordening en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. Volgens het tweede lid van artikel 50 is het eerste lid niet van toepassing ten aanzien van de strafbare feiten omschreven in de artikelen 198 en 200 van het Wetboek van Strafvordering. Het derde lid bepaalt dat "de Minister ontheffing, dan wel bij ministeriële regeling met algemene werking, vrijstelling kan verlenen van de in het eerste lid bedoelde verplichting." Artikel 50, leden 4 en 5, van de ALL hebben betrekking op sanctiemaatregelen bij niet-naleving van de geheimhoudingsplicht. Zo bepaalt het vierde lid dat "Degene die opzettelijk de hem ingevolge het eerste lid opgelegde geheimhoudingsplicht schendt, gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van de vijfde categorie dan wel met beide straffen en het vijfde lid: "Degene aan wiens schuld schending van de geheimhouding te wijten is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie." Artikel 50, zesde lid, van de ALL bepaalt tot slot dat "Vervolgning inzake schending van de geheimhouding slechts wordt ingesteld op klacht van hem, te wiens aanzien de geheimhouding is geschonden."

²⁷ NvT, p. 2.

nadrukkelijk dat deze rechten, en in het bijzonder het recht op privacy, met de nodige ernst en diepgang worden behandeld in de concept NvT, ondanks het veronderstelde "besloten karakter" van het voorgestelde UBO-register. Dit vereist een meer gedetailleerde analyse en rechtvaardiging van de maatregelen die zijn genomen om zowel aan de transparantiedoelstellingen te voldoen als de privacy van betrokkenen adequaat te beschermen.

2.2 Definitie en belang van de UBO-registratie

Het UBO-register is in de kern ontworpen om transparantie in de zakelijke wereld te vergroten door de uiteindelijke begunstigden, ofwel de natuurlijke personen die de uiteindelijke eigenaar zijn van of feitelijke zeggenschap hebben over een onderneming in dit centrale register vast te leggen. Het aspect van feitelijke zeggenschap is binnen deze context van cruciaal belang om verschillende redenen. Ten eerste geeft feitelijke zeggenschap inzicht in wie de daadwerkelijke beslissingen neemt binnen een entiteit. Dit is essentieel om te voorkomen dat individuen of juridische entiteiten ingewikkelde fiscale constructies en bedrijfsstructuren gebruiken om illegale activiteiten te maskeren. Door transparantie te bieden in wie de feitelijke zeggenschap heeft, kunnen verdachte transacties en relaties gemakkelijker worden geïdentificeerd en onderzocht. Ten tweede biedt het vastleggen van informatie over zeggenschap in het UBO-register duidelijkheid over de eigendoms- en controlestructuren van juridische entiteiten. Dit is niet alleen belangrijk voor toezichthouders en handhavingsinstanties, maar ook voor andere bedrijven en financiële instellingen die due diligence moeten uitvoeren bij het aangaan van zakelijke relaties. Het UBO-register vergemakkelijkt, in de vierde plaats, de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling tussen landen in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit. Door inzicht te bieden in zeggenschapsstructuren, kunnen landen effectiever samenwerken en informatie delen over personen en entiteiten die betrokken zijn bij internationale financiële misdrijven.

De vraag omtrent welke natuurlijke personen binnen een juridische entiteit als uiteindelijke begunstigden, ofwel UBO's, kunnen worden aangemerkt, is cruciaal voor de effectiviteit en integriteit van het UBO-register. In het voorgestelde conceptlandsbesluit, specifiek in artikel 1, onderdeel h., wordt gestreefd naar harmonisatie met de bestaande definities door aansluiting te zoeken bij de gedetailleerde bepalingen omtrent UBO's zoals vastgelegd in artikel 45, zevende tot en met het elfde lid, van de ALL. Deze bepalingen bieden een nauwkeurig kader voor de identificatie van natuurlijke personen die direct of indirect een significant belang of zeggenschap hebben in juridische entiteiten. Deze harmonisatie is naar het oordeel van de SER van groot belang om consistentie en duidelijkheid te bieden in de interpretatie en toepassing van UBO-criteria. Het biedt een solide basis voor juridische entiteiten, hun adviseurs en de toezichthoudende autoriteiten om te bepalen wie als UBO's moeten worden geregistreerd. Door deze aansluiting te verzekeren, wordt tevens de internationale afstemming met de aanbevelingen van de FATF bevorderd, die pleit voor duidelijke en effectieve definities om de transparantie van eigendomsstructuren te vergroten en het risico op witwassen en financiering van terrorisme te verkleinen.

Zoals in paragraaf 1.1. reeds is opgemerkt, heeft de FATF in maart 2022 significante wijzigingen aangebracht in Aanbeveling 24, die gericht zijn op het verbeteren van de standaarden voor de identificatie van de uiteindelijke begunstigden van juridische entiteiten. Deze wijzigingen vereisen van lidstaten dat zij zorgen voor adequate, nauwkeurige en actuele informatie over de werkelijke eigenaren van bedrijven om te voorkomen dat criminele organisaties, corrupte individuen en degenen die sancties ontduiken anonieme schijnbedrijven en andere zakelijke structuren gebruiken om hun illegale activiteiten en geld te verbergen.²⁸ De FATF schrijft hierover, verwijzend naar de Interpretatieve Nota bij Aanbeveling 24:

"The Interpretive Note to Recommendation 24 requires countries to have mechanisms in place that ensure that basic information and beneficial ownership information is adequate, including information provided to the company registry and any available information referred to in paragraph 7 of the Interpretive Note to Recommendation 24. Adequate information is information that is sufficient to identify the natural person(s) who are the beneficial owner(s), and the means

²⁸ FATF (2023), Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, <http://www.fatf-gafi.org/publications/FATFrecommendations/guidance-beneficial-ownership-legalpersons.html>

and mechanisms through ownership, control or other means. With regard to the identity of the natural person who is the beneficial owner, the Interpretive Note provides examples of information, which countries should consider recording. While the Interpretive Note to Recommendation 24 does not provide any qualification or ranking of the abovementioned information, some information may be considered as necessary in order to identify a person (e.g., first and last name, nationality(ies) and date of birth), while other information may be useful to further confirm the identity of a person, such as a unique national identification number (e.g., an internal administration number, a tax registration number, an identity number or a social security number), passport number and document type, place of birth and residential address, and the tax identification number or equivalent in the country of residence. Similarly, with regard to the means and mechanisms through which the natural person(s) exercises beneficial ownership (whether through ownership or control), some information may be considered as necessary in order to identify such means and mechanisms (e.g., type of participation, voting rights or control through other means) and the scope (e.g., an indication of percentage of shares, voting rights or other form of control) of the beneficial interest. Other information that may be useful to further confirm such means and mechanisms could include information on more than one form of beneficial ownership (e.g., through both ownership and control, if applicable), information on legal intermediaries or legal entities involved in the chain (i.e., those controlled directly by the beneficial owners); information on whether the beneficial owner is involved in any nominee relationship (see section 15 on nominees); and information on whether the beneficial owner's interest in the legal person is held directly or indirectly. In relation to foundations and comparable legal persons, countries may consider recording the relevant position/role (e.g., founder, beneficiary and member of the management) of the natural person(s).²⁹

Uit het vorenstaande volgt dat één van de kernpunten van de bijgewerkte richtlijnen is dat lidstaten een publiek toegankelijk register van uiteindelijke begunstigen moeten invoeren of een vergelijkbaar mechanisme dat toegang tot deze informatie vergemakkelijkt. De SER erkent dat het voorliggende conceptlandsbesluit in grote lijnen voldoet aan de vereisten van de FATF, zoals hierboven aangegeven, met de specifieke vermelding dat het UBO-register niet open staat voor inzage door elk lid van de bevolking. De exclusiviteit van het UBO-register speelt een cruciale rol in het waarborgen van de privacy van de geregistreerde uiteindelijk gerechtigde eigenaren, zonder in te boeten op de vereiste transparantie binnen het voorgestelde juridische kader. Deze balans tussen privacy en transparantie is, naar het oordeel van de SER, essentieel voor het behoud van vertrouwen in het financiële systeem en het tegengaan van financieel-economische criminaliteit (FEC)³⁰.

In deze specifieke context kan worden betoogd dat, ofschoon een schending van het recht op privacy noodzakelijk is in een democratische samenleving, deze schending ingegeven moet zijn door een dringende maatschappelijke behoefte en voldoen aan het pertinentie- en proportionaliteitscriterium.³¹ De SER wil

²⁹ Idem p. 22.

³⁰ Financieel-economische criminaliteit (of '*financial economic crime*') verwijst naar alle financiële misdrijven. Dit zijn misdrijven waarbij geld of andere financiële middelen betrokken zijn. Uiteraard zijn er verschillende soorten financiële misdrijven, zoals betalingsfraude, bedrijfsfraude, bankfraude, verzekeringsfraude, effectenfraude (bijvoorbeeld handel met voorkennis), marktmanipulatie, belastingfraude, diefstal/oplichting, witwassen, vervalsing/namaak, terrorismefinanciering. Daarnaast kan financieel-economische criminaliteit ook gepaard gaan met andere vormen van criminaliteit. Denk hierbij aan cyber-criminaliteit, georganiseerde misdaad, drugshandel en meer. Financiële misdrijven kunnen gepleegd worden door individuen, bedrijven of georganiseerde misdaadgroepen. De slachtoffers kunnen particulieren, bedrijven of overheden zijn, maar ook de economie in bredere zin. Zie in dit verband: <https://etage0.nl/kennis/fec/wat-is-fec-financieel-economische-criminaliteit/>.

³¹ Bij pertinentie (relevantie) gaat het erom dat de genomen maatregelen *relevant* moeten zijn voor het bereiken van het gestelde doel. Dit betekent dat er een directe en duidelijke relatie moet bestaan tussen de maatregel en het beoogde legitieme doel. Bij de proportionaliteitstoets wordt nagegaan of de inbreuk op de privacy in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Dit vereist een evenwicht tussen de ernst van de inbreuk en het belang van het doel. De maatregel mag niet excessief zijn in relatie tot het doel. Online databronnen zoals de databank van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bieden talrijke jurisprudentie waarin deze principes worden toegepast en geïnterpreteerd. Het EHRM oordeelt regelmatig over zaken waarin de balans tussen nationale veiligheidsbelangen en individuele privacy rechten centraal staat, en zijn uitspraken bieden belangrijke richtlijnen over hoe deze principes in de praktijk moeten worden gebracht; zie <https://e->

daarom het belang onderstrepen van een gedegen onderbouwing van de beslissing om het register niet openbaar toegankelijk te maken, in afwijking van artikel 45, vijftiende lid, van de ALL, om zo te verzekeren dat deze keuze zowel recht doet aan de privacybelangen van individuen als aan de noodzaak voor voldoende transparantie. Een dergelijke onderbouwing, opgenomen in de concept NvT, zou een diepgaande analyse moeten bevatten van de afwegingen die ten grondslag liggen aan deze beslissing, inclusief een vergelijking met internationale normen en best practices op het gebied van UBO-registratie. Hierbij kan gekeken worden naar hoe andere jurisdicties deze balans hebben gevonden. In een volgende paragraaf zal bij dit aspect worden stilgestaan.

Van belang om in dit verband te vermelden is dat artikel 6 van het voorgestelde conceptlandsbesluit, in overeenstemming met artikel 45 van de ALL, zich in het bijzonder richt op de specificatie van welke personen als UBO's geregistreerd moeten worden. Dit artikel stipuleert dat personen met een belang van ten minste 25% in een entiteit, of in gevallen waar dit niet van toepassing is, de bestuurders van de entiteit, geregistreerd dienen te worden. Het detailniveau dat van het register wordt verwacht, omvat niet alleen de registratie van de identiteit van deze personen maar vereist ook een documentatieproces ter ondersteuning van de geregistreerde gegevens. Dit kan variëren van het aanleveren van een aandeelhoudersregister tot een notariële akte, die vervolgens in het UBO-register worden opgenomen.

Bovendien verduidelijkt artikel 6, naar het oordeel van de SER, de noodzaak om de omvang van het belang van de geregistreerde personen in het register vast te leggen, met specifieke bandbreedtes zoals 25% tot 50%, 50% tot 75%, of 75% tot 100%. Voor bestuurders dient de specifieke uitgeoefende functie te worden genoteerd. Daarnaast biedt het conceptlandsbesluit de mogelijkheid voor verdere specificatie via een ministeriële regeling, met algemene werking (hierna: MR, m.a.w.), waarbij de drempel voor de vereiste gegevens mogelijk verlaagd kan worden naar een lager percentage dan het standaard minimum van 25%. In het licht van de noodzaak om een *fair balance* – een evenwicht – te vinden tussen internationale richtlijnen en de unieke context van Curaçao, benadrukt de SER het belang van het ontwikkelen van een objectief toetsingskader voor de bepaling bij MR, m.a.w., van het verlaagde percentage voor UBO-registratie. Dit objectieve kader dient niet alleen in lijn te zijn met internationale standaarden, maar moet ook rekening houden met de specifieke juridische en economische context van het eiland. Het is cruciaal dat dit kader flexibiliteit biedt om lokale bedrijven te ondersteunen zonder onnodige lasten op te leggen, terwijl het tegelijkertijd transparantie en effectief toezicht bevordert om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. De SER adviseert daarom een grondige evaluatie van internationale best practices en implementaties in andere jurisdicties, om inzichten te vergaren die kunnen bijdragen aan de vorming van een toetsingskader dat zowel recht doet aan internationale vereisten als aan lokale specifieke behoeften en omstandigheden.

De SER benadrukt voorts het belang van de bewaarplicht, zoals uiteengezet in artikel 6, vijfde lid, van het voorgestelde conceptlandsbesluit, binnen het omvattende raamwerk van economische en financiële integriteit en transparantie, zowel binnen de grenzen van Curaçao als op internationaal niveau. Deze bewaarplicht is niet alleen een fundamentele pijler voor het waarborgen van een heldere en transparante zakelijke omgeving, maar dient ook als een essentiële schakel in de keten van maatregelen gericht op het bestrijden van financieel-economische criminaliteit.

Om de toegankelijkheid van essentiële gegevens na de ontbinding van een entiteit te waarborgen, stelt artikel 6, vijfde lid, verder voor dat de registratiegegevens in het UBO-register gedurende een periode van tien jaar

[justice.europa.eu/150/NL/international_case_law](https://www.inview.nl/document?idpass7ba8e55a77f74e91bb31b9d3f3e892ac/het-schuldige-geheugen-staat-en-recht-nr-32-iii-6-2-4-3-noodzakelijk-in-een-democratische-samenleving?ctx=WKNL_CSL_2385&tab=tekst). Uiteindelijk komt het bij de beoordeling of de inbreuk op het recht op respect voor privacy noodzakelijk is in een democratische samenleving neer op het vinden van een *fair balance* tussen het doel dat wordt gediend en het individuele recht waarop een inbreuk wordt gemaakt. Deze redelijke belangenafweging loopt ook als een rode draad door het hele EVRM-verdrag. Hierbij toetst het EHRM of staten (1) binnen de *margin of appreciation* om beleid te maken in een (2) dwingende maatschappelijke behoefte wordt voorzien (3) door op een proportionele wijze een inbreuk op het recht op respect voor privacy te maken. Overigens worden deze drie onderwerpen in de rechtspraak door het EHRM niet strikt gescheiden bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de inbreuk op het recht op respect voor privacy in een democratische samenleving. Hoe ruim de *margin of appreciation* is, is bijvoorbeeld mede afhankelijk van het doel dat wordt nagestreefd door de staat én het belang van het geschonden recht voor het individu. Deze twee punten – het doel dat wordt gediend en het belang van het recht voor de burger – zijn ook essentieel om de proportionaliteit van de inbreuk te toetsen. De onderwerpen zijn derhalve niet strik te scheiden; zie ook https://www.inview.nl/document?idpass7ba8e55a77f74e91bb31b9d3f3e892ac/het-schuldige-geheugen-staat-en-recht-nr-32-iii-6-2-4-3-noodzakelijk-in-een-democratische-samenleving?ctx=WKNL_CSL_2385&tab=tekst

na ontbinding beschikbaar blijven voor inzage. Dit is essentieel om te voorkomen dat waardevolle informatie abrupt onbereikbaar wordt na uitschrijving, wat de transparantie en traceerbaarheid van financiële en zakelijke transacties zou kunnen ondermijnen. Bovendien wordt elke uitschrijving van een entiteit systematisch gemeld bij de Inspecteur der Belastingen, wat bijdraagt aan een integraal overzicht en toezicht op de financiële stromen en zakelijke structuren.

Artikel 6, zesde lid, voorziet in het recht van de geregistreerde persoon om inzage te vragen in de op hem betrekking hebbende geregistreerde gegevens. Dit mechanisme acht de SER van wezenlijk belang om de accuraatheid van de registratie te waarborgen en eventuele fouten of verouderde informatie te corrigeren. Het is denkbaar dat iemand als aandeelhouder geregistreerd staat, terwijl de verkoop van zijn aandelen niet correct in het UBO-register is bijgewerkt. Dergelijke discrepanties kunnen aanzienlijke juridische en financiële implicaties hebben voor de betrokken individuen, maar ook de betrouwbaarheid van het register voor bevoegde instanties en personen ondermijnen. De SER benadrukt het belang van een feilloze registratie in het UBO-register, niet alleen voor de bescherming van de geregistreerde individuen tegen onjuiste juridische gevolgen, maar ook om te verzekeren dat de bevoegde personen en instanties kunnen vertrouwen op de integriteit en juistheid van de verkregen gegevens. De mogelijkheid tot correctie en verificatie van geregistreerde gegevens is dus essentieel voor het handhaven van een transparant en betrouwbaar zakelijk klimaat. Via een ministeriële regeling, met algemene werking, kan de Kamer specifieke instructies ontvangen over de uitvoering van deze informatieverstrekking. De SER acht het van belang om de noodzaak voor het beleggen van deze delegatiebevoegdheid bij de minister nader te onderbouwen. In de concept NvT ontbreekt er een dergelijke motivering; wel wordt er gesteld dat daarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de Landsverordening bescherming persoonsgegevens, om te verzekeren dat de privacy van betrokkenen gewaarborgd blijft binnen de kaders van de wet.

Hoewel niet nader gemotiveerd dan wel gespecificeerd in de artikelsgewijze toelichting, is de bewaartermijn van tien jaar – althans zo vermoedt de SER - vastgesteld om een evenwicht te vinden tussen de noodzaak van het bestrijden van financiële misdrijven en de bescherming van persoonsgegevens. Deze termijn zorgt ervoor dat de informatie lang genoeg beschikbaar blijft om de bevoegde instanties en personen te ondersteunen in hun onderzoeken naar financiële misdrijven, die vaak een langere periode beslaan, terwijl het ook rekening houdt met de rechten en belangen van de individuen wiens gegevens worden bewaard. Dit zorgt ervoor dat er voldoende historische data beschikbaar is voor onderzoek, zonder dat deze onbeperkt bewaard blijft, wat de privacy van betrokkenen zou kunnen schaden³².

De SER vindt een termijn van tien jaar als een redelijke en passende periode die deze belangen zorgvuldig in balans brengt, rekening houdend met de complexiteit en duur van financiële onderzoeken.³³ Gezien het belang van nauwkeurigheid en volledigheid, wordt aanbevolen dat de Minister van Financiën meer aandacht besteedt aan dit aspect in de concept NvT. Dit zou zorgen voor een duidelijker inzicht en begeleiding bij de interpretatie en implementatie van de voorgestelde regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met alle nuances en complexiteiten die daarbij komen kijken.

Zoals hierboven vermeld, wordt in de context van informatieverstrekking door de Kamer verder expliciet verwezen naar de Landsverordening bescherming persoonsgegevens (A.B. 2010, no. 84). Het valt de SER echter op dat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Kamer³⁴, het College Bescherming Persoonsgegevens (hierna: het college), zoals bedoeld in artikel 41³⁵ van de genoemde landsverordening, geen inhoudelijke reactie heeft gegeven op het voorliggende concept.

³² Zie ook: <https://www.pwc.nl/nl/actueel-en-publicaties/belastingnieuws/overig/wetsvoorstel-ubo-register-trust-in-consultatie.html>

³³ Zie Hans Urius, Dutch Ultimate Beneficial Owner (UBO) Register Implementation (Greenberg Traurig, LLP) in The National Law Review, March 05, 2024, Volume XIV, Number 65; <https://www.natlawreview.com/article/dutch-ultimate-beneficial-owner-ubo-register-implementation>

³⁴ Zie brief KvK d.d. 6 februari 2024, kenmerk KvK-002/JJ

³⁵ Het eerste lid van dit artikel schrijft voor dat het College tot taak heeft toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig de bij of krachtens de verordening bepaalde.

De SER acht het, in brede zin, van belang dat het college³⁶ een inhoudelijke reactie geeft op voorstellen van wet- en regelgeving zoals die met betrekking tot het UBO-register, gezien de belangrijke rol die het college speelt in de bescherming van persoonsgegevens. De richtlijnen en regelgevingen op het gebied van gegevensbescherming, zoals vastgelegd in Europese en nationale wetgeving, benadrukken de noodzaak van strenge verwerkingsvoorwaarden, kwaliteitsprincipes voor gegevens en uitgebreide rechten voor betrokkenen ten aanzien van hun persoonsgegevens³⁷.

Een inhoudelijke bijdrage van het college kan helpen om te waarborgen dat de implementatie van dergelijke wetgeving de privacyrechten van individuen respecteert en in overeenstemming is met de bestaande regelgeving. Dit omvat het recht op informatie, toegang tot gegevens en het recht van verzet tegen de verwerking van gegevens, die allemaal cruciaal zijn voor het waarborgen van transparantie en controle over persoonlijke informatie³⁸.

Daarnaast behoort het college - in ieder geval conform de wet - een centrale rol te spelen in het adviseren en begeleiden van zowel publieke als private organisaties met betrekking tot de naleving van gegevensbeschermingswetgeving en het behandelen van klachten en meldingen van datalekken. Gezien de complexiteit en de potentiële impact van wetgeving zoals het UBO-register op zowel organisaties als individuen, is de input van het college essentieel om te verzekeren dat de belangen van privacy en gegevensbescherming adequaat worden geadresseerd en behartigd. Dit benadrukt het belang van een inhoudelijke reactie van het college op het concept van dergelijke regelgeving. De SER dringt er bij de regering op aan dit aspect zorgvuldig te overwegen en er in het vervolg prioriteit aan te geven.

De SER heeft verder geconstateerd dat, hoewel er overleg is geweest tussen de Minister van Financiën en de stichting Gaming Control Board (hierboven reeds afgekort als GCB) met betrekking tot de toegang tot het UBO-register via de voorgenomen wijziging in artikel 45, zestiende lid, van de Landsverordening ALL, deze feedback ontbreekt in de documentatie van het adviesverzoek dat bij de SER is ingediend. Het is van belang voor de raad om te begrijpen op welke specifieke overwegingen dit voornemen is gebaseerd en wat de positie van de GCB, die fungeert als kansspelautoriteit van Curaçao, hierin is. Gezien de internationale vereisten waaraan Curaçao als jurisdictie voor online kansspelen moet voldoen, inclusief nationale regelgeving omtrent landgebonden en online gokspellen, is het evident dat de voorgenomen toegang tot het UBO-register deel uitmaakt van inspanningen om aan deze internationale normen te voldoen. In de context van de gaming-industrie is het van belang dat alle belangrijke individuen, waaronder UBO's, bekend zijn bij en geregistreerd worden door de exploitant, zoals aangegeven door Curaçao eGaming³⁹. Tegelijkertijd is het voor entiteiten in Curaçao van belang zich te registreren in het handelsregister wat bijdraagt aan de transparantie en traceerbaarheid van zakelijke entiteiten binnen het rechtsgebied⁴⁰.

Gezien het bovenstaande is het, naar het oordeel van de raad, voor de volledigheid, zorgvuldigheid en nauwkeurigheid van het proces aanbevelenswaardig als deze kwestie, en de standpunten en feedback van de GCB hierover, duidelijker worden belicht in de concept-NvT. Dit zou niet alleen de transparantie van het beleidsvormingsproces verbeteren, maar ook zorgen voor een meer geïnformeerde besluitvorming bij de betrokken stakeholders. De SER dringt er bij de Minister van Financiën op aan hiermee rekening te houden. In het verlengde van het bovenstaande besteedt de SER in het hiernavolgende aandacht aan anonimiseringsstructuren die geraakt worden door de invoering van het UBO-register.

³⁶ Sinds 28 januari 2022 heeft Curaçao een College Bescherming Persoonsgegevens. De juriste Caroline Fiévez is voorzitter. Het bestuur bestaat verder uit business consultant Manon de Lanooi en data en IT-deskundige Jacques Heide. Het college wordt bijgestaan door een secretariaat onder leiding van Shirley Cecilia; zie in dit verband <https://nu.cw/2022/02/02/caroline-fievez-voorzitter-van-gloednieuwe-college-bescherming-persoonsgegevens/#~:text=Cura%C3%A7ao%20heeft%20sinds%20vrijdag%2028,persoonsgegevens%20conform%20de%20wet%20gebeurt.>

³⁷ Zie onder andere: 'Bescherming van persoonsgegevens' in Eur-Lex, access to European Union Law; <https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/protection-of-personal-data.html>

³⁸ Idem.

³⁹ <https://www.curacao-egaming.com/ceg-academy/self-study-chapter-c/the-ubo-and-other-key-individuals>

⁴⁰ <https://www.curacaochamberofcommerce.com/registry-services/registry-search/>

2.2.1. Het effect van het UBO-register op anonimiseringsstructuren

Zogenoemde anonimiseringsstructuren kunnen worden gedefinieerd als structuren die worden opgericht om de omvang en samenstelling van het ondernemings- en/of privévermogen af te schermen van derden.⁴¹ Ter verduidelijking gaat het bij anonimisering slechts om gegevens uit de openbaarheid te houden; het is niet de bedoeling om gegevens achter te houden voor de Inspecteur der Belastingen om belastingheffing uit de weg te gaan.

Er liggen verschillende redenen ten grondslag aan het opzetten van een anonimiseringsstructuur.⁴² Ten eerste kunnen het zakelijke overwegingen zijn. Grote vennootschappen die voldoen aan de criteria zoals vastgelegd in artikel 2:119⁴³ van het Burgerlijk Wetboek van Curaçao (P.B. 2004, no. 19, zoals gewijzigd), zijn verplicht om zakelijke informatie te verstrekken, zoals een jaarrekening die de financiële positie van de vennootschap weergeeft. Conform artikel 2 van de Handelsregisterverordening (P.B. 2022, no. 67 (G.T.)) worden deze gegevens openbaar gemaakt waardoor de financiële positie van ondernemingen en rechtspersonen zichtbaar wordt voor onder andere concurrenten en schuldeisers. Daarnaast bestaat het risico dat individuen of entiteiten met kwaadwillige bedoelingen, zoals (cyber)criminelen, de beschikbare gegevens exploiteren voor onethische of zelfs criminele doeleinden. De openbare toegankelijkheid van het handelsregister brengt tevens persoonlijke en privacy gerelateerde issues met zich mee. Personen uit de directe sociale kring van een individu kunnen, door inzage in het register, gedetailleerd inzicht verkrijgen in diens financiële situatie. Dit kan ongewenste sociale of economische implicaties hebben. Voorts kunnen nieuwsmedia deze gegevens aangrijpen om ze, vaak zonder context of nuance, te publiceren en te verspreiden onder een breed publiek.

Dit kan leiden tot reputatieschade, misinterpretaties en een inbreuk op de privacy van betrokkenen.

De SER wil, in het verlengde van het bovenstaande, de aandacht erop vestigen dat het opzetten van een anonimiseringsstructuur op twee niveaus kan plaatsvinden. Het eerste niveau is op het niveau van de aandeelhouder-natuurlijk persoon wat ook wel "naamsanonimisering" wordt genoemd. Bij naamsanonimisering gaat het om de traceerbaarheid van de identiteit van de aandeelhouder oftewel van de uiteindelijk belanghebbende.⁴⁴ Het tweede niveau is dat van het vermogen en wordt aangeduid als "vermogensanonimisering". Hierbij wordt (de omvang van) het vermogen uit de openbaarheid gehaald⁴⁵. Om dit te bewerkstelligen, stelt de SER vast dat gebruik wordt gemaakt van een in de praktijk genoemde *privacy-vehikel*; de commanditaire vennootschap valt onder de noemer privacy-vehikel.

Commanditaire vennootschap

De commanditaire vennootschap^{46,47}, die zijn wettelijke grondslag vindt in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artt. 7:836 e.v. BW)⁴⁸, is een openbare vennootschap tussen één of meer wegens zaakschulden persoonlijk c.q. hoofdelijk voor het geheel verbonden (gewone) vennoten en één of meer commanditaire vennoten.

De toestemmingsvereiste is het onderscheidende karakter tussen de besloten en open commanditaire vennootschap. Op het moment dat de toestemming van alle vennoten nodig is voor toe- of uittreding is er sprake van een besloten commanditaire vennootschap. Op Curaçao is -dwingendrechtelijk- voor de toe- of uittreding de instemming van alle vennoten vereist (7:823 BW).

⁴¹ Ligthart, Vp-bulletin 2017/44, p. 1.

⁴² Idem.

⁴³ Het gaat hierbij om ondernemingen met een netto-omzet gedurende het boekjaar van meer dan NAf. 10 miljoen of het equivalent daarvan in buitenlandse valuta, met ten minste twintig werknemers en waarvan de waarde van de activa meer dan NAf. 5 miljoen bedraagt of het equivalent daarvan in buitenlandse valuta. Zie tevens BW artt. 2:116, 2:117 en 2:120 tot en met 2:126; <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR142363?>

⁴⁴ Ligthart, Vp-bulletin 2017/44, p. 2.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Afgekort als CV is een contractuele rechtsbetrekking tussen twee of meer (rechts)personen tot uitoefening van een bedrijf onder gemeenschappelijke naam, waarbij op basis van inbreng vermogensrechtelijk voordeel wordt nagestreefd. De CV is de als zodanig optredende openbare vennootschap welke naast een of meer gewone vennoten een of meer commanditaire vennoten heeft. Die bijzonderheid bestaat hierin, dat de bedrijfsuitoefening mede voor rekening van één of meer stille vennoten (commandites) geschiedt, die slechts risico lopen tot het bedrag van hun inbreng. De CV wordt dan ook wel 'vennootschap bij wijze van geldschieting' genoemd.

⁴⁷ <https://www.curacao-law.com/2015/02/26/aansprakelijkheid-van-de-commanditaire-vennoot/>

⁴⁸ De CV is niet langer geregeld in het Wetboek van Koophandel (P.B. 2008, no. 50).

De reden dat de commanditaire vennootschap als privacy vehikel wordt aangemerkt, is het feit dat er geen jaarrekening- en deponeringsplicht geldt. De jaarrekening- en deponeringsplicht, zoals hierboven vermeld, is geregeld in artikel 2:119 BW en is van toepassing op grote naamloze vennootschappen. Omdat de jaarrekening niet gedeponiseerd hoeft te worden is de financiële en vermogenspositie van de commanditaire vennootschap niet zichtbaar. De commanditaire vennootschap kan derhalve gebruikt worden in een anonimiseringsstructuur waarbij sprake is van een actieve onderneming.

De SER wil, in het licht van het bovenstaande, de aandacht erop vestigen dat het UBO-register naamsanonimisering vrijwel onmogelijk maakt; van iedere registratieplichtige entiteit zijn reeds de gegevens, zoals hierboven vermeld, zichtbaar zijn voor eenieder in het handelsregister, uiteraard met uitzondering van de vennoot en commandite. Bij vermogensanonimisering is de relatieve omvang van het belang dat de uiteindelijk belanghebbende houdt zichtbaar; de absolute omvang van vermogen is niet direct te herleiden, mits de jaarrekening ontbreekt. Dat kan ertoe leiden dat particulieren op een andere manier een vermelding in het UBO-register proberen te vermijden.

Er is een aantal manieren om de effecten van het UBO-register te verzachten. Hierbij wil de SER onderscheid maken tussen maatregelen die kunnen worden gebruikt voor inactief vermogen of actieve ondernemingen of voor beiden. Het is niet mogelijk om een uitputtende lijst van mogelijkheden te geven, omdat in de praktijk continu naar alternatieven wordt gezocht.

De SER wil erop wijzen dat de eerste mogelijkheid die toegepast kan worden bij een actieve onderneming het spreiden van aandelenpakket is. Een natuurlijk persoon wordt aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende indien direct of indirect een belang van ten minste 25 procent wordt gehouden. Op het moment dat er sprake is van verschillende aandelen die direct en indirect minder dan 25 procent houden, dan hoeft er geen uiteindelijk belanghebbende te worden geregistreerd.

Stichting Particulier Fonds

De tweede mogelijkheid voor vermogen wordt gegeven door het gebruik van een stichting particulier fonds. Een stichting particulier fonds is een rechtsvorm die zijn oorsprong vindt in het Antilliaans recht⁴⁹. Hedendaags kan de stichting particulier fonds worden opgericht naar het recht van Curaçao⁵⁰, Sint-Maarten⁵¹ en de BES-eilanden⁵². De stichting bezit rechtspersoonlijkheid, kent geen leden en beoogt met een daartoe bestemd vermogen een in de statuten opgenomen doel te verwezenlijken. Een belangrijk verschil tussen een reguliere stichting en een stichting particulier fonds is dat de laatste stichting uitkeringen mag doen aan haar oprichters, zij die deel uitmaken van haar organen en anderen. Een stichting particulier fonds kan in Curaçao, Sint-Maarten of de BES eilanden worden opgericht en feitelijk verplaatst worden naar Nederland en worden ingeschreven in het Nederlandse handelsregister⁵³. Uitsluitend vermogen kan worden ingebracht in een stichting particulier fonds dat wordt aangemerkt als afgescheiden vermogen toebehorend aan de rechtspersoon. Het is voor een stichting particulier fonds niet toegestaan om een onderneming te drijven.⁵⁴ Overigens is ook een oplossing voor inactief vermogen om het gehele vermogen te houden in privé. Privévermogen is niet zichtbaar voor anderen.

In het licht van de invoering van het UBO-register onderstreept de SER de significante implicaties voor de commanditaire vennootschap en de stichting particulier fonds. Het UBO-register, bedoeld om transparantie in eigendoms- en zeggenschapsstructuren te vergroten, vereist dat uiteindelijke belanghebbenden van entiteiten worden geregistreerd. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de commanditaire vennootschap, waar zowel behorende als stille vennoten onder bepaalde omstandigheden als UBO geregistreerd dienen te worden. Met name bij de commanditaire vennootschap, een rechtsvorm die naast behorende vennoten ook stille vennoten kent, dienen de stille vennoten zich bewust te zijn van de voorwaarden waaronder zij als UBO aangemerkt kunnen worden⁵⁵.

⁴⁹ Landsverordening van 19 oktober 1998 (P.B. 1998, no. 209).

⁵⁰ Artikel 2:50 BW.

⁵¹ Artikel 2:50 BW (Sint Maarten).

⁵² Artikel 2:50 BW (BES).

⁵³ Schenk, Fiv 2017/6-33, p. 3.

⁵⁴ Artikel 2:50, vijfde lid, BW Curaçao, BW Sint-Maarten en BW BES-eilanden.

⁵⁵ Zie ook "Ubo-register: wie is de ubo van de vof en de cv?"; Pellicaan Advocaten en Adviseurs; <https://www.pellicaan.nl/actueel/ubo-register-wie-is-de-ubo-van-de-vof-en-de-cv>

Hoewel de UBO-registratie voor commanditaire vennootschappen en vergelijkbare entiteiten, zoals de stichting particulier fonds, stappen voorwaarts betekent in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering, brengt het tevens complexiteiten met zich mee. De SER adviseert de Minister van Financiën dan ook om bijzondere aandacht te schenken aan de implementatie en handhaving van deze regelgeving. Dit omvat het adresseren van potentiële uitdagingen en het waarborgen van een evenwichtige benadering die zowel transparantie bevordert als de administratieve lasten voor ondernemingen minimaliseert. Daarbij is het essentieel dat er voldoende voorlichting en ondersteuning wordt geboden aan de betreffende entiteiten om aan hun registratieverplichtingen te voldoen, met speciale aandacht voor de unieke positie van stille vennoten binnen de commanditaire vennootschap. De SER anticipeert dan ook dat de in het voorliggende conceptlandsbesluit voorgestelde maatregel slechts het begin vormt en dat uiteindelijke belanghebbenden, gedreven door sterke intrinsieke persoonlijke belangen, mogelijk ver gaan in het ondernemen van stappen om registratie te ontwijken.

Een van de hoofduitdagingen is volgens de SER om te voorkomen dat het UBO-register slechts dient als bewaarplaats van documenten zonder de ingediende informatie te verifiëren of te monitoren. Dit kan leiden tot een gebrek aan toezicht op de prestaties van het register en de afwezigheid van kruisverificatie met andere bronnen, zoals een belastingidentificatienummer (CRIB). De Kamer speelt hierbij een cruciale rol. Gezien deze potentiële complicaties, roept de SER de Minister van Financiën op om speciale aandacht te schenken aan de mogelijke uitdagingen die de implementatie van het UBO-register met zich mee kan brengen. Het is cruciaal dat er voortdurend wordt geëvalueerd en bijgestuurd om de integriteit van het financiële systeem te waarborgen en de doelstellingen van het register te realiseren.

2.3 Internationale standaarden en aanbevelingen van de FATF

Terugkerend naar FATF-Aanbeveling 24, waarover de SER reeds opmerkingen heeft gemaakt in hoofdstuk 1 en paragraaf 2.2., acht de SER het van essentieel belang om de implicaties van non-compliance nadrukkelijk te belichten. Zoals eerder vermeld, speelt de CFATF een voorname rol in dit domein. De aanstaande wederzijdse evaluatie door de CFATF (MEVAL), voorzien voor juni 2024, vertegenwoordigt een kritieke mijlpaal in de beoordeling van de mate waarin Curaçao voldoet aan de internationale standaarden gericht op de bestrijding van witwaspraktijken, terrorismefinanciering, en proliferatie van massavernietigingswapens. De SER benadrukt de imperatieve noodzaak om de onontbeerlijke bijdrage van de private sector in dit traject te erkennen.

De FATF initieert consistent MEVALs om te evalueren in hoeverre haar lidstaten de FATF-aanbevelingen incorporeren en implementeren. Deze evaluaties, uitgevoerd als peer reviews, stellen leden uit diverse jurisdicties in staat om de naleving van andere landen te beoordelen. De evaluatiemethodologie van de FATF, gericht op het vaststellen van compliance met haar aanbevelingen en de effectiviteit van systemen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, vormt de leidraad voor dit evaluatieproces.⁵⁶ Gedurende een dergelijke evaluatie, onderzoekt een team van experts uit verschillende landen het nationale raamwerk van een land ter bestrijding van witwaspraktijken en terrorismefinanciering, waarvan de bevindingen vervolgens worden samengevat in de MEVAL-rapportages.

De SER constateert dat de MEVALs zich op twee gebieden richten, effectiviteit en technische naleving. De nadruk van elke beoordeling ligt op doeltreffendheid. Een land moet aantonen dat het, in de context van de risico's waaraan het is blootgesteld, een effectief kader heeft om het financiële systeem te beschermen tegen misbruik. Voor de beoordeling van de doeltreffendheid heeft de FATF gekozen voor een benadering die zich richt op een hiërarchie van gedefinieerde resultaten. Op het hoogste niveau is de doelstelling bij de toepassing van AML/CTF-maatregelen dat "Financiële systemen en de bredere economie worden beschermd tegen de bedreigingen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en proliferatie, waardoor de integriteit van de financiële sector wordt versterkt en bijdraagt aan de veiligheid".

⁵⁶ [FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CTF systems \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/methodology/Pages/default.aspx)

Om het juiste evenwicht te vinden tussen een algeheel inzicht in de doeltreffendheid van het AML/CTF-systeem van een land, en een gedetailleerde beoordeling van hoe goed de samenstellende delen ervan werken, beoordeelt de FATF de doeltreffendheid hoofdzakelijk op basis van elf onmiddellijke resultaten. Elk van deze staat voor één van de hoofddoelen die een doeltreffend AML/CTF systeem zou moeten bereiken en ze leiden tot drie *intermediate outcomes* die de belangrijkste thematische doelen van AML/CTF-maatregelen weergeven. Deze aanpak is er niet op gericht om rechtstreeks de effectiviteit te beoordelen waarmee een land individuele aanbevelingen uitvoert, of de prestaties van specifieke organisaties of instellingen. Van de beoordelaars wordt niet verwacht dat ze de doelstelling op hoog niveau rechtstreeks evalueren of tussentijdse resultaten, hoewel deze relevant kunnen zijn bij het opstellen van het schriftelijke verslag en het samenvatten van de algemene doeltreffendheid van het land in algemene termen. De relatie tussen de doelstelling op hoog niveau, de tussentijdse resultaten en de onmiddellijke resultaten wordt weergegeven in onderstaand diagram.



Bron: Methodology for assessing technical compliance with the FATF-recommendations and the effectiveness of AML/CTF systems (juni 2023).

Op het niveau van onmiddellijke resultaten (immediate outcomes), zoals geïllustreerd in bovenstaand figuur, duidt de effectiviteit van een systeem zich af door de implementatie van landelijke maatregelen die gericht zijn op:

- Het voorkomen van misbruik van rechtspersonen en constructies voor criminele activiteiten;
- Het waarborgen van voldoende transparantie van rechtspersonen en constructies;
- Het garanderen dat accurate en actuele basisinformatie, evenals informatie over de uiteindelijke begunstigten, tijdig toegankelijk is, met specifieke aandacht voor de beschikbaarheid van deze gegevens voor bevoegde autoriteiten.

Individueen die deze richtlijnen schenden, dienen geconfronteerd te worden met sancties die effectief, proportioneel en afschrikkend van aard zijn. Deze benadering is bedoeld om rechtspersonen en constructies binnen een bepaalde jurisdictie minder aantrekkelijk te maken als instrumenten voor criminele ondernemingen, in het bijzonder voor doeleinden van witwassen en terrorismefinanciering. Deze strategie is hoofdzakelijk van toepassing op FATF-aanbevelingen 24 en 25, maar raakt ook aan essentiële aspecten van aanbevelingen 1, 10, 37 en 40.⁵⁷

Voorbeelden van specifieke vragen die de conclusies over de onmiddellijke resultaten kunnen versterken, zijn, wat betreft aanbeveling 24:

- *Welke specifieke maatregelen zijn er geïmplementeerd om de transparantie van rechtspersonen te verbeteren? Dit omvat specifiek de aanpak van aandelen aan toonder, aandelenbewijzen, alsook genomineerde aandeelhouders en bestuurders.*
- *Op welke manier waarborgen relevante autoriteiten de nauwkeurigheid en actualiteit van basisinformatie en informatie over de uiteindelijke belanghebbenden van rechtspersonen? Inclusief, hoe wordt de aanwezigheid en correctheid van deze informatie systematisch gemonitord, getest of gecertificeerd, dan wel geverifieerd?*
- *Hoe wordt gewaarborgd dat de tijdspanne, nodig voor rechtspersonen om wijzigingen in vereiste informatie over basis- en uiteindelijke belanghebbenden te registreren, voldoende is om de nauwkeurigheid en actualiteit van deze informatie te garanderen? In hoeverre worden vergelijkbare wijzigingen in juridische constructies met dezelfde voortvarendheid geregistreerd?*
- *In welke mate zijn financiële instellingen en niet-financiële beroepen en bedrijven (DNFBP's) in staat om accurate en recente informatie te verkrijgen over basis- en uiteindelijke belanghebbenden van rechtspersonen en constructies? Wat is de omvang van de informatie die trustees bekendmaken aan deze financiële instellingen en DNFBP's?*
- *Hebben de relevante autoriteiten toegang tot adequate middelen, zowel financieel, personeel als technologisch, om de noodzakelijke maatregelen effectief te implementeren?*⁵⁸

De relevantie en het belang van de invoering van het UBO-register, in de context van de bovenstaande vragen, kunnen worden beoordeeld aan de hand van de volgende overwegingen. In de eerste plaats benadrukken de FATF-richtlijnen, zoals eerder aangegeven in dit advies, de noodzaak van landen om ervoor te zorgen dat bevoegde autoriteiten toegang hebben tot adequate, nauwkeurige en actuele informatie over de uiteindelijke begunstigten van entiteiten.⁵⁹ Dit omvat o.a. het omgaan met aandeelhoudersregisters, notariële stukken, en bestuurders. Dit principe is fundamenteel voor de invoering van het UBO-register, omdat het rechtstreeks gericht is op het verhogen van de transparantie rond de eigendoms- en zeggenschapsstructuren van rechtspersonen. Ten tweede moedigen de FATF-richtlijnen een multi-pronged aanpak aan, waarbij informatie uit verschillende bronnen wordt gecombineerd, waaronder de bedrijven zelf en bevoegde personen en instanties in een register, om efficiënte toegang tot nauwkeurige en actuele UBO-informatie te waarborgen⁶⁰. Dit sluit aan bij de noodzaak om systemen te hebben voor het monitoren, testen, certificeren of verifiëren van de nauwkeurigheid en actualiteit van UBO-informatie. Het UBO-register dient

⁵⁷ Idem, p.110.

⁵⁸ Idem, pp. 111-112.

⁵⁹ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>

⁶⁰ <https://www.pwc.nl/en/insights-and-publications/tax-news/enterprises/differing-implementations-of-the-ubo-registers-within-the-eu.html>

als een belangrijke bron voor deze instellingen om de nodige due diligence te verrichten. Ten derde: de implementatie en handhaving van het UBO-register vereisen voldoende middelen. Dit omvat financiële, personele en technologische middelen om de maatregelen effectief te implementeren, zoals de toegang tot en het beheer van het UBO-register⁶¹.

In het licht van bovenstaande punten acht de SER de invoering van het UBO-register in hoge mate relevant voor het adresseren van de specifieke vragen van de FATF, gezien het belang van transparantie, nauwkeurigheid, tijdigheid en toegankelijkheid van informatie over de uiteindelijke begunstigen van rechtspersonen voor het tegengaan van financiële misdrijven.

Voor de SER is het eveneens van belang om in dit verband op te merken dat, conform FATF-aanbeveling 24 en de overige aanbevelingen, beoordelaars dienen te evalueren in hoeverre een land voldoet aan de gestelde standaarden. Dit evaluatieproces kent vier gradaties van naleving, welke essentieel zijn voor een gedetailleerd inzicht in de effectiviteit van een land in het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In uitzonderlijke gevallen kan een aanbeveling ook als 'niet van toepassing' worden beschouwd. Dit gebeurt wanneer de specifieke omstandigheden van een land zodanig zijn dat de aanbeveling geen relevantie heeft. Deze gedifferentieerde beoordelingen worden vastgelegd in de technische nalevingsbeoordeling en bieden een gedetailleerd overzicht van de mate van naleving door een land. Deze systematiek benadrukt het belang van een nauwgezette evaluatie en implementatie van de FATF-aanbevelingen. Onderstaand figuur geeft deze weer.

Technical compliance ratings		
Compliant	C	There are no shortcomings.
Largely compliant	LC	There are only minor shortcomings.
Partially compliant	PC	There are moderate shortcomings.
Non-compliant	NC	There are major shortcomings.
Not applicable	NA	A requirement does not apply, due to the structural, legal or institutional features of a country.

When deciding on the level of shortcomings for any Recommendation, assessors should consider, having regard to the country context, the number and the relative importance of the criteria met or not met.

Bron: Methodology for assessing technical compliance with the FATF-recommendations and the effectiveness of AML/CTF systems (juni 2023).

Het is van belang te benadrukken dat het de verantwoordelijkheid is van het beoordeelde land, in casu Curaçao, om aan te tonen dat zijn systeem ter bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme in overeenstemming is met de FATF-aanbevelingen. Bij het bepalen van het niveau van naleving (1. *Conform*; 2. *Grotendeels conform*; 3. *Gedeeltelijk conform*; 4. *Niet conform*) voor elke aanbeveling, dient de beoordelaar niet alleen te beoordelen of de wetten en afdwingbare middelen overeenkomen met de FATF-aanbevelingen, maar ook of het institutionele kader aanwezig is.

De SER kijkt met optimisme naar de implementatie van het onderhavige conceptlandsbesluit dat het UBO-register invoert, aangezien dit een significante versterking van het institutionele kader belooft. Deze ontwikkeling is bijzonder relevant in de aanloop naar de MEVAL evaluatie door de CFATF in juni 2024. De SER wil hierbij ten overvloede benadrukken dat de focus van haar adviesverlening specifiek gericht is op het

⁶¹ <https://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/implementation-of-the-dutch-ubo-register/>

voorgestelde conceptlandsbesluit betreffende de oprichting van het UBO-register en in het verlengde hiervan op FATF-aanbeveling 24. Hierdoor worden andere FATF-aanbevelingen niet binnen het bereik van dit advies beschouwd. De raad kan derhalve redelijkerwijs niet anticiperen op de positie van Curaçao ten aanzien van de FATF-nalevingsniveaus, aangezien deze volledig afhangen van zowel technische naleving als effectiviteit binnen het gehele AML/CTF/CFP-kader van Curaçao, zoals beoordeeld door de CFATF.

2.4 Vergelijking met Aruba en Nederland

2.4.1 Aruba

Op 1 januari 2023 zijn de Handelsregisterverordening van Aruba (A.B. 1991, no. G.T. 15) en de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorisme-financiering (A.B. 2011, no. 28) effectief gewijzigd, waardoor sinds die datum een verplichting bestaat tot registratie van UBO's (de uiteindelijke belanghebbenden van ondernemingen, vennootschappen, rechtspersonen en trusts) in het handelsregister van de Arubaanse Kamer van Koophandel.⁶² Aruba heeft hiermee de Nederlandse regeling⁶³ opgevolgd waarbij registratie van een UBO centraal wordt opgenomen in het handelsregister.

De SER heeft geconstateerd dat de in de Arubaanse landsverordening gehanteerde definitie van uiteindelijk belanghebbende direct aansluit bij de FATF-Aanbevelingen 24 en 25^{64,65}. In afwijking van het uitgangspunt dat gegevens en gedeponeerde bescheiden in het handelsregister openbaar zijn, is UBO-informatie in Aruba niet voor eenieder toegankelijk.

De registratie is bedoeld om in het licht van bescherming van de integriteit van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en daarmee verband houdende gronddelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude, meer transparantie te bereiken over UBO's van ondernemingen en rechtspersonen. Zoals in hoofdstuk 1 van dit advies reeds is aangegeven, schrijft de FATF in dat opzicht dan ook voor dat deze gegevens (onbeperkt) kunnen worden ingezien door daartoe bevoegde autoriteiten. Bevoegde autoriteiten zijn in de Arubaanse context: de Financial Intelligence Unit Aruba (FIU-Aruba) en de Centrale Bank van Aruba (CBA) als toezichthouder van de voorschriften voortvloeiende uit de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (LWTF). Ook de Belastingdienst, de toekomstige Kansspelautoriteit en andere justitiële instellingen die belast zijn met de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de staatsveiligheid, zoals het Openbaar Ministerie, het Korps Politie Aruba en de Veiligheidsdienst worden beschouwd als bevoegde autoriteiten, alsook de toezichthouders van de voorschriften voortvloeiende uit de

⁶² <https://arubachamber.com/pages/ubo-register/>.

⁶³ De verplichting tot het registreren van UBO van vennootschappen en andere juridische entiteiten is in Nederland bij Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Handelregisterwet 2007, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en enkele andere wetten in verband met registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten) ingevoerd. Er geldt ook de verplichting tot het registreren van de UBO van de trusts en soortgelijke juridische constructies (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies); zie tevens <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046156/2022-11-01>

⁶⁴ Zie MvT bij de Arubaanse ontwerpLv, Staten van Aruba, zittingsjaar 2021-2022-971;

⁶⁵ Idem; p. 2; "De in het ontwerp van de Arubaanse Lv gehanteerde definitie van uiteindelijk belanghebbende is gebaseerd op de Aanbevelingen 24 en 25 van de FATF, toegespitst op de Arubaanse situatie door inperking op twee punten. De FATF omschrijft een UBO als *"the natural person(s) who ultimately own(s) or control(s) a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement"*. De definitie van de FATF bevat dus enkele elementen die relevant zijn in het licht van de verplichtingen die zij stelt ten aanzien van meldingsplichtige instellingen, die in het kader van hun cliëntenonderzoek te maken hebben met het identificeren van de UBO's van hun cliënten. Dit geldt voor het gebruik van het woord "cliënt" in de definitie en de tweede betekenis die aan het begrip uiteindelijk belanghebbende wordt gegeven: de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie wordt verricht. De in het ontwerp voorgestelde definitie noemt — in plaats van "cliënt" — de juridische entiteiten voor wie in Aruba de verplichtingen van FATF-Aanbevelingen 24 en 25 moeten worden geïmplementeerd (dit zijn feitelijk de in Aruba opgerichte ondernemingen en rechtspersonen die zich in het handelsregister moeten inschrijven, en de trusts en soortgelijke juridische constructies) en laat het tweede, in verband met het UBO-register overbodige, deel van de definitie weg. Ook in de Nederlandse Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme is voor deze opzet gekozen."

landsverordening. Met uitzondering van de FIU en de CBA — die uitdrukkelijk in de Landsverordening worden genoemd — zullen de autoriteiten die inzage hebben in het UBO-register bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden aangewezen.

De benadering van Aruba, waarbij FIU-Aruba en de CBA expliciet in de Landsverordening zijn benoemd voor toegang tot het UBO-register, en andere autoriteiten via een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangewezen kunnen worden, biedt volgens de SER een interessant onderwerp voor nader onderzoek. Deze delegatiebepaling biedt, naar het oordeel van de raad, in beginsel een meer gestroomlijnde benadering dan de traditionele route van formele wetgevingswijzigingen, zoals de voorgestelde aanpassing in artikel 45, zestiende lid, van de ALL, tot uitbreiding van het aantal bevoegde instanties met 'de afdelingen analyse en toezicht' van de FIU van Curaçao en de Curaçao Gaming Control Board, de GCB'. Het mechanisme van delegatie kan efficiëntie in het regelgevingsproces bevorderen door het mogelijk te maken dat bepaalde besluiten – om accuraat in te kunnen spelen op internationale ontwikkelingen - sneller worden genomen en geïmplementeerd, zonder de noodzaak van een volledig wetgevingstraject. De SER adviseert de Minister van Financiën om deze flexibele benadering in overweging te nemen.

Verder constateert de SER dat, in verband met hun poortwachtersfunctie, ook de dienstverleners in de zin van de Arubaanse LWTF inzage kunnen krijgen in beperkte ubo-gegevens (de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economisch belang) voor zover zij handelen in het kader van de uitoefening van hun "*customer due-dilligence*".

Naast de hierboven genoemde afgebakende, wettelijk vastgelegde groep van personen die inzage hebben tot (bepaalde) UBO-gegevens, bevat de Arubaanse landsverordening nog enkele waarborgen ter bescherming van de privacy van de UBO. Ten eerste kunnen alleen bevoegde autoriteiten UBO-gegevens — de FIU-Aruba en de CBA daaronder begrepen — gerangschikt op natuurlijke personen inzien. In het voorliggende conceptlandsbesluit is in artikel 9, tweede lid, gekozen voor een soortgelijke systematiek, waarbij "bij het verstrekken van gegevens en bescheiden omtrent uiteindelijk gerechtigden, deze gegevens op verzoek gerangschikt worden naar natuurlijke personen." Het zal dan gaan om de natuurlijke personen die betrokken zijn bij de entiteit op wiens naam de zoekfunctie is toegepast.

Volgens de Arubaanse landsverordening kunnen meldingsplichtige instellingen verder uitsluitend op de naam van de onderneming, rechtspersoon, trust of soortgelijke juridische constructie zoeken. Daarnaast is een geheimhoudingsplicht opgenomen voor alle personen die kennis nemen van UBO-gegevens. Hiermee zijn ook dienstverleners verplicht tot geheimhouding van hetgeen zij in de uitvoering hun "*customer due-dilligence*" op grond van de Landsverordening vernemen.

Voorts dient de Arubaanse KvK bij te houden wie allemaal informatie van een UBO opvraagt en dient deze informatie op verzoek van de UBO te verstrekken. Dit is anders op Curaçao, waar in artikel 7, vierde lid, het delen van die informatie niet wordt toegestaan. Tot slot voorziet de wet in een delegatiegrondslag om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, beperkingen te stellen aan de UBO-informatie die kan worden ingezien. Het gaat hier uiteraard om beperkingen die in limitatief opgesomde gevallen aan LWTF-dienstverleners kunnen worden gesteld. Bevoegde autoriteiten dienen immers te allen tijde toegang te hebben tot UBO-gegevens.

In principe moet elke organisatie die zich moet inschrijven in het Handelsregister van de Arubaanse KvK UBO's registreren. Hierop zijn enkele uitzonderingen:

- Eenmanszaak
- Vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid (opgericht zonder een notaris en inschrijving in het Handelsregister is niet verplicht)
- (100% dochter-, kleindochter-, achterkleindochter etc.) van een organisatie met 100% vrij verhandelbare aandelen op één of meer van de volgende aandelenbeurzen:
 - Amsterdam, New York, Lissabon, Brussel en Parijs, gehouden door NYSE Euronext;
 - Frankfurt, gehouden door Deutsche Börse;
 - Londen, gehouden door London Stock Exchange;
 - Tokio, gehouden door Tokio Stock Exchange.
- Stichting Derdengelden
- Pensioenfondsen

- Vereniging van Eigenaren
- (Gesubsidieerde) Overheidsstichting en
- Coöperatie.

Hoewel de SER in deze sub paragraaf niet diepgaand is ingegaan op alle nuances van de Arubaanse UBO-wetgeving, is het belangrijk om te erkennen dat zowel het Curaçaose als het Arubaanse kader gericht zijn op het voldoen aan de FATF-normen. De specifieke manier waarop deze normen worden geïmplementeerd en geïnterpreteerd, laat ruimte voor variaties, wat resulteert in subtiele verschillen in de uitvoering binnen de twee rechtsgebieden.

2.4.2. Nederland

In Nederland, beheerd door de Kamer van Koophandel, moeten ondernemingen, stichtingen, verenigingen en organisaties sinds 27 maart 2022 hun UBO's ingeschreven hebben in het UBO-register⁶⁶. Het register is geïnitieerd als onderdeel van een Europese regelgevende maatregel, vastgelegd in Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van Europa, ook bekend als de Vierde Antiwitwasrichtlijn⁶⁷. Deze richtlijn werd verder gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/843, bekend als de Vijfde Antiwitwasrichtlijn. Deze richtlijnen vereisen van EU-lidstaten dat zij UBO-registers opzetten om de uiteindelijke begunstigers van bedrijven en andere juridische entiteiten te identificeren en te registreren. Daarnaast zijn er specifieke regels voor trusts en soortgelijke juridische constructies, waarbij de registratieplicht in Nederland sinds 1 november 2022⁶⁸ geldt.

De SER heeft vastgesteld dat de Nederlandse KvK zeer zorgvuldig omgaat met de gegevens van UBO's, die verwerkt worden volgens de richtlijnen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).⁶⁹ De AVG beschermt personen wanneer hun gegevens worden verwerkt door de private sector en het grootste deel van de overheidssector. De verwerking van gegevens door de bevoegde autoriteiten voor rechtshandhaving is echter onderhevig aan de richtlijn wetshandhaving ten aanzien van gegevensbescherming.⁷⁰ Sinds 22 november 2022 zijn UBO-gegevens door een uitspraak van het Europese Hof van Justitie⁷¹ echter tijdelijk niet openbaar⁷².

De SER constateert dat, ondanks de onvergelykbare context van Curaçao met Nederland (in onder meer sociaal-cultureel, sociaaleconomisch en institutioneel opzicht), de Nederlandse implementatie van het UBO-register, beheerd door de Nederlandse Kamer van Koophandel en afgestemd op Europese Antiwitwasrichtlijnen en de AVG, een waardevol referentiekader biedt. Dit model illustreert een gebalanceerde en solide aanpak van transparantie en privacybescherming.

⁶⁶ <https://www.kvk.nl/ubo/over-het-ubo-register/>

⁶⁷ EU-Richtlijn 2015/849 van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr.648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141), zoals gewijzigd bij [Externe link:richtlijn \(EU\) 2018/843](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van [Externe link:Richtlijn \(EU\) 2015/849](#) inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de [Externe link:Richtlijnen 2009/138/EG](#) en [Externe link:2013/36/EU](#) (PbEU 2018, L [Externe link:156/43](#))

⁶⁸ <https://www.uboregistertrusts.nl/>

⁶⁹ Zie tevens [Verordening \(EU\) 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens](#). Door de AVG worden bestaande rechten versterkt en nieuwe rechten ingesteld, en krijgen burgers meer controle over hun persoonsgegevens. De AVG is van toepassing sinds 25 mei 2018.

⁷⁰ Zie Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad; [Richtlijn - 2016/680 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁷¹ Zie voetnoot 3 op pagina 2 van onderhavig advies.

⁷² Zie beslissing Tijdelijk geen informatieverstrekkings UBO-register n.a.v. een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Nederlandse ministerie van Financiën van 22 november 2022);

3. Uitdagingen bij implementatie en beleidsaanbevelingen

Het onderhavige conceptlandsbesluit is nadrukkelijk ontworpen om een grotere mate van transparantie te bewerkstelligen met betrekking tot de uiteindelijke begunstigden van juridische entiteiten. Uit de gedetailleerde analyse in de vorige hoofdstukken blijkt onomstotelijk dat dit initiatief cruciaal is voor het versterken van de integriteit en de veerkracht van ons financiële ecosysteem. Dit is met name van belang in het licht van de aankomende onderlinge evaluatie door de Caribbean Financial Action Task Force in juni 2024, waarbij Curaçaos inzet en vorderingen op het gebied van anti-witwasmaatregelen en de bestrijding van terrorismefinanciering kritisch zullen worden beoordeeld.

De implementatie van het UBO-register brengt, naar het oordeel van de SER, echter ook aanzienlijke uitdagingen met zich mee die niet onderschat mogen worden. Deze complexiteiten hebben een directe impact op een breed scala aan belanghebbenden, waaronder maar niet beperkt tot overheidsinstanties, de Kamer van Koophandel, het brede bedrijfsleven en de arbeidsmarkt. Elk van deze groepen zal op unieke wijze worden beïnvloed door de invoering van het register, wat een zorgvuldige en doordachte benadering vereist om de doelstellingen van het register te realiseren zonder onnodige lasten op te leggen.

De balans vinden tussen transparantie en bescherming van privacy, het waarborgen van de beveiliging van gevoelige informatie, en het opzetten van een robuust en toegankelijk register zijn slechts enkele van de vele uitdagingen die moeten worden aangepakt. Bovendien moet de invoering van het UBO-register worden uitgevoerd op een wijze die de integriteit van Curaçao als financieel centrum handhaaft, terwijl het tegelijkertijd voldoet aan internationale normen en best practices. Dit vereist een nauwgezette planning, continue stakeholderbetrokkenheid en de toewijding om voortdurend te evalueren en aan te passen waar nodig.

3.1. Mogelijke uitdagingen voor bevoegde instanties

De SER is van oordeel dat het duurzaam waarborgen van een zorgvuldige naleving van de UBO-registratievereisten een complexe uitdaging is, voornamelijk vanwege het grote aantal in Curaçao bij de Kamer geregistreerde juridische entiteiten, 40.770⁷³ in totaal die actief zijn. Om de integriteit en transparantie van het financiële stelsel effectief te versterken, is de ontwikkeling van een doeltreffend en dynamisch toezichtmechanisme onontbeerlijk. Dit mechanisme moet niet alleen gebaseerd zijn op een grondige risicoanalyse, maar ook op nauwkeurig afgestemde controleprocedures die aansluiten bij de specifieke kenmerken en uitdagingen van de Curaçaose context. Instanties die bij wet bevoegd zijn om de voorschriften voortvloeiende uit AML/CTF/CFP-vereisten na te leven, zoals de CBCS en de FIU, spelen in dit kader evident een voorname rol.

Versterkte toezicht strategieën

De SER huldigt de opvatting dat een geavanceerd risico gebaseerd toezichtskader de ruggengraat vormt van een effectief toezichtstelsel. Dit kader dient entiteiten met een verhoogd risicoprofiel te prioriteren, ondersteund door uitgebreide empirische analyses die licht werpen op de prevalentie en aard van risicofactoren binnen diverse bedrijfssectoren. Dergelijke strategische focus stelt toezichthouders zoals de CBCS en de FIU in staat om middelen optimaal en effectief in te zetten en potentiële bedreigingen voor het financiële systeem proactief te adresseren.

De realisatie van een robuust toezichtmechanisme vereist evenwel substantiële investeringen in zowel de uitbreiding van personeel als de ontwikkeling van technologische infrastructuur. Specialisatie en continue opleiding van personeel, gekoppeld aan de implementatie van geavanceerde monitoring- en analysetools, zullen de bevoegde instanties in staat stellen om effectief toezicht te houden en tijdig in te grijpen waar nodig.

⁷³ Per maart 2024. Niet al deze entiteiten zullen worden opgenomen in het UBO-register; alleen de rechtspersonen, trusts en soortgelijke juridische constructies. Bron: KvK.

Een dergelijke versterking van capaciteiten is essentieel om de complexiteit en dynamiek van het moderne financiële landschap te navigeren. Het verdient derhalve aanbeveling hieraan prioriteit te geven.

Samenwerking als sleutel tot succes

Een cruciaal aspect van een effectieve UBO-registratie is de samenwerking met institutionele partners zoals de Kamer, die conform artikel 2, eerste lid, van het onderhavige conceptlandsbesluit, de entiteit is die het UBO-register houdt. Het faciliteren van een naadloze uitwisseling en verificatie van UBO-gegevens is fundamenteel voor het identificeren en corrigeren van eventuele inconsistenties en onnauwkeurigheden. Artikelen 9 en 10 in het voorliggende conceptlandsbesluit adresseren deze vraagstukken. In de praktijk zal hieraan invulling moeten worden gegeven door te leren van internationale best practices. Door het toepassen van lessen uit succesvolle implementaties in andere jurisdicties kan de samenwerking worden versterkt, waardoor de transparantie en integriteit van het zakelijke milieu op Curaçao kan worden bevorderd.

Kort samengevat vindt de SER dat een consistente en gecoördineerde benadering, bestaande uit geavanceerde risicoanalyse, capaciteitsopbouw, technologische innovatie en institutionele samenwerking, essentieel is om de uitdagingen van de UBO-registratie in Curaçao het hoofd te bieden. Door deze geïntegreerde strategieën te implementeren, kan het eiland een solide fundament leggen voor een transparant en betrouwbaar financieel systeem dat weerbaar is tegen witwaspraktijken en de financiering van terrorisme.

Effectieve en geïntegreerde handhavingsstrategieën

Het effectief handhaven van de UBO-registratievereisten is, naar het oordeel van de SER, verder een kritieke component voor het succes van het UBO-register in Curaçao. Dit vereist niet alleen de implementatie van een adequaat en afschrikkend sanctiestelsel voor gevallen van niet-naleving, maar ook de zekerheid dat dergelijke maatregelen proportioneel en in overeenstemming zijn met internationale standaarden. Hoofdstuk 5 van de voorgelegde concepttekst, in het bijzonder artikel 11, introduceert een sanctieregime dat zowel effectief als billijk oogt, met een breed scala aan strafmaatregelen die de zwaarte van de overtredingen adequaat weerspiegelen. Deze maatregelen variëren van financiële sancties tot ingrijpende consequenties zoals detentie.

De SER constateert echter een gebrek aan diepgaande behandeling van deze thematiek in de concept NvT, met als gevolg dat het onduidelijk blijft of het principe van proportionaliteit voldoende is geïncorporeerd. De SER benadrukt de noodzaak voor een explicietere behandeling van dit vraagstuk, met bijzondere aandacht voor de wijze waarop de ernst en frequentie van de overtredingen gereflecteerd worden in de zwaarte van de sancties. Het voorgestelde kader dient een gedifferentieerd sanctiebeleid te omvatten, waarbij lichtere overtredingen worden bestraft met waarschuwingen en boetes, en herhaaldelijke of ernstige schendingen leiden tot zwaardere maatregelen, zoals het opschorten of intrekken van licenties. Dit vereist een uitgebreide evaluatie van de verschillende typen overtredingen en een heldere afbakening van de sancties, in lijn met internationale standaarden zoals die van FATF.

De huidige versie van de NvT schiet, naar het oordeel van de raad, tevens tekort in het adresseren van fundamentele principes zoals transparantie en rechtszekerheid, cruciale pijlers voor een rechtvaardig en duidelijk juridisch raamwerk. De SER onderstreept sterk de noodzaak voor een gedetailleerde uiteenzetting van het sanctieproces, zodat niet alleen juridische entiteiten, maar ook het bredere publiek, een helder inzicht kunnen krijgen in de procedures die worden gevolgd bij de implementatie van sancties. Een transparant proces verhoogt het vertrouwen in de rechtvaardigheid van het systeem en versterkt het geloof van zowel bedrijven als individuen in de integriteit en eerlijkheid van overheidshandelingen, wat bijdraagt aan het bevorderen van een cultuur van compliance en ethisch ondernemen binnen de gemeenschap.

Gelet op het bovenstaande bepleit de SER voor een gedetailleerdere en meer verrijkte uiteenzetting in de concept NvT. De SER stelt voor dat deze toelichting zou kunnen worden versterkt door de expliciete belofte dat er aanvullende richtlijnen en instructiedocumenten zullen worden ontwikkeld. Deze documenten zouden een grondige, stapsgewijze uitleg moeten bevatten over de procedures die worden gevolgd binnen het sanctieregime, de identiteit en rollen van alle relevante stakeholders, evenals een volledige opsomming van de rechten en de beroepsmogelijkheden die beschikbaar zijn voor de betrokken partijen gedurende het

gehele traject van sanctieoplegging. Deze benadering is erop gericht om niet alleen de transparantie en begrijpelijkheid van het sanctieproces te verhogen, maar ook om de rechtszekerheid voor alle betrokkenen te waarborgen, zodat zij een duidelijk inzicht hebben in hoe het proces feitelijk functioneert en welke stappen zij kunnen ondernemen in het geval van een geschil of bezwaar.

Om de handhaving van de naleving effectief te waarborgen, is essentieel om te investeren in de capaciteitsopbouw van handhavingsorganen, zoals de Inspectie der Belastingen. Het toewijzen van een Belastinginspecteur en een Aanslagregelaar voor taken gerelateerd aan UBO's met een begroting van NAF. 110.000 per jaar zoals voorgesteld in de concept NvT, onderstreept het belang van gespecialiseerde trainingen om de kennis en vaardigheden van handhavingspersoneel te versterken. De SER adviseert een focus op het versterken van zowel technische competenties als operationele capaciteiten om te garanderen dat handhavingsinspanningen consistent en flexibel zijn in het licht van de evoluerende aard van financiële en economische criminaliteit.

Versterkte databescherming

Het implementeren van het UBO-register brengt tevens uitdagingen met zich mee op het gebied van databescherming, gezien de gevoeligheid van de persoonlijke informatie die het zal bevatten. Het waarborgen van de privacy en vertrouwelijkheid van deze gegevens is van cruciaal belang en vereist een zorgvuldige benadering om de integriteit van de betrokken individuen te beschermen.

De SER acht het essentieel om de nieuwste beveiligingsprotocollen en encryptietechnologieën toe te passen om de bescherming van de integriteit en vertrouwelijkheid van de UBO-gegevens te waarborgen. Dit omvat niet alleen het versleutelen van gegevens tijdens opslag en transmissie, maar ook het waarborgen van de veiligheid van de infrastructuur waarop het UBO-register draait. Om verder adequaat te reageren op eventuele inbreuken, is het opstellen van omvattende reactieplannen voor datalekken noodzakelijk. Deze plannen moeten duidelijke richtlijnen bevatten voor de rapportage en afhandeling van incidenten, waarbij snel en effectief handelen voorop staat om mogelijke schade te beperken.

Het belang van het trainen van personeel in databeschermingsprincipes kan niet worden onderschat. Regelmatige scholingsprogramma's dienen daarom ontwikkeld te worden om te zorgen dat alle medewerkers vertrouwd zijn met de beste praktijken op het gebied van gegevensbescherming, in lijn met internationale standaarden⁷⁴. Dit omvat niet alleen technische aspecten, maar ook het bevorderen van een cultuur van privacy bewustzijn binnen de organisatie.

De SER is van oordeel dat door deze gelaagde benadering van databescherming te hanteren, kan worden gegarandeerd dat het UBO-register niet alleen voldoet aan de hoogste standaarden van gegevensbeveiliging, maar ook het vertrouwen van het publiek in dit instrument versterkt. Het is van belang dat deze aanbevelingen consistent worden toegepast en voortdurend worden geëvalueerd om te zorgen voor de meest effectieve bescherming van persoonlijke informatie in het UBO-register.

Effectieve internationale samenwerking

Het bevorderen van effectieve internationale samenwerking speelt een rol van belang in het waarborgen van de traceerbaarheid van grensoverschrijdende UBO-informatie en de bestrijding van financiële misdaden. De SER adviseert een actieve deelname aan internationale fora en initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van UBO-transparantie, zoals het "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes"⁷⁵ van de OECD.

⁷⁴ De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), zoals aan bod gekomen in sub paragraaf 2.2.4. hierboven) is niet rechtstreeks van toepassing op Curaçao, aangezien Curaçao en de andere landen binnen het Koninkrijk de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO) hebben en niet deel uitmaken van de EU. Echter, de Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens, is wel van kracht en kan in de toekomst mogelijk worden aangepast om meer in lijn zijn met de AVG. Zie in dit verband tevens: mr. S.Homann, "Hoe verhoudt de AVG zich tot Caribisch Nederland en de andere landen van het Koninkrijk?" (2 november 2018); <https://www.maurits-homann.nl/hoe-verhoudt-avg-zich-tot-caribisch-nederland>

⁷⁵ Met 171 leden is het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes het belangrijkste internationale orgaan dat werkt aan de implementatie van wereldwijde standaarden voor

3.2. Mogelijke uitdagingen voor de Kamer van Koophandel

Geavanceerde en betrouwbare IT-infrastructuur

De ontwikkeling van een geavanceerde en betrouwbare IT-infrastructuur is fundamenteel voor de Kamer bij het effectief beheren en toegankelijk maken van het UBO-register. Dit vereist investeringen in veilige databases en een gebruikersvriendelijke online registratie- en zoekportaal. Bovendien is de implementatie van robuuste verificatieprocessen voor UBO-informatie, met behulp van technologische oplossingen zoals digitale identiteitsverificatie en blockchain-technologie, essentieel om de integriteit en veiligheid van de UBO-gegevens te waarborgen.

In dit verband heeft de SER kennisgenomen van de brief van de Kamer aan de Minister van Financiën, gedateerd 6 februari 2024, kenmerk KvK-002/JJ, die een integraal onderdeel vormt van de huidige spoedadviesaanvraag, waarin enkele belangrijke punten worden benadrukt die relevant zijn voor het adviseren over het UBO-register en de daarmee samenhangende IT-infrastructuur. De nadruk wordt gelegd op de noodzaak van duidelijke waarborgen om onrechtmatige inzage in het UBO-register te voorkomen. Bovendien worden operationele aspecten besproken, zoals de inzage door bevoegde autoriteiten, die alleen toegang zouden moeten hebben op basis van specifieke verzoeken en met strikte controle op wie binnen hun instanties toegang heeft. De inzage door de uiteindelijk gerechtigden wordt ook aangeroerd, waarbij wordt voorgesteld dat deze bij voorkeur persoonlijk en op afspraak plaatsvindt, met toekomstige mogelijkheden voor digitale inzage.

Naar het oordeel van de SER onderstrepen deze punten de complexiteit van het implementeren van een veilige en functionele IT-infrastructuur voor het UBO-register, die niet alleen voldoet aan de technische vereisten maar ook de privacy en gegevensbescherming waarborgt.

Noodzaak van een kosten-batenanalyse

De in de concept NvT voorgestelde financiële opzet voor het UBO-register, met een eenmalige kapitaaluitgave van NAf 657.000 en jaarlijkse onderhoudskosten van circa NAf 920.000, roept – naar het oordeel van de SER – verder enkele uitdagingen op. Ten eerste zijn de initiële kosten voor de ontwikkeling van de UBO-registratiesoftware, geraamd op NAf 500.000, best wel hoog. Dit benadrukt de noodzaak van een zorgvuldige afweging van de opties, inclusief de mogelijke inzet van een standaardsoftwarepakket dat aangepast zou moeten worden aan de specifieke vereisten van het UBO-register. Hoewel een dergelijke aanpassing kan leiden tot lagere kosten, brengt het ook risico's met zich mee, zoals potentiële beperkingen in maatwerk en mogelijke extra kosten voor aanpassing en onderhoud.

Bovendien impliceren de jaarlijkse onderhoudskosten van NAf 920.000, inclusief NAf 100.000 voor leaselines voor toegang door bevoegde autoriteiten, een niet onaanzienlijke financiële last voor de instandhouding van het register. Hoewel wordt voorgesteld dat deze kosten door de autoriteiten zelf worden gedragen, wat de netto jaarlijkse kosten tot NAf 820.000 zou reduceren, blijft het een substantieel bedrag dat vraagt om efficiënt beheer en verantwoording.

Gezien deze uitdagingen adviseert de SER om een grondige kosten-batenanalyse uit te voeren voor de implementatie van het UBO-register. Dit zou niet alleen de potentiële financiële besparingen van standaardsoftware moeten onderzoeken, maar ook andere kostenbesparende maatregelen moeten overwegen, zoals het optimaliseren van de personeelskosten en het inzetten van moderne cloudoplossingen die de behoefte aan fysieke servers en andere hardware kunnen verminderen. Daarnaast beveelt de SER aan om transparante en gedetailleerde budgettering te hanteren, waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen eenmalige en terugkerende kosten, en waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke toekomstige technologische ontwikkelingen en schaalbaarheidsvereisten. Ten slotte zou een strategisch

transparantie en informatie-uitwisseling. Sinds de G20 in 2009 het einde van het bankgeheim afkondigde, heeft de internationale gemeenschap grote successen geboekt in de strijd tegen offshore belastingontduiking. Via het Global Forum hebben landen en jurisdicties robuuste standaarden geïmplementeerd die hebben geleid tot een ongekend niveau van transparantie in belastingzaken. Curaçao is lid van het Global Forum. Voor de Country Monitoring en hoe Curaçao aan de standaarden voldoet raadpleeg: <https://www.oecd.org/tax/transparency/country-monitoring/>

plan voor de lange termijn, met aandacht voor zowel de technische infrastructuur als de operationele kosten, essentieel zijn om de duurzaamheid en effectiviteit van het UBO-register te waarborgen.

Waarborgen van de betrouwbaarheid van het UBO-register

Een andere uitdaging voor de Kamer is volgens de SER het waarborgen van de betrouwbaarheid van het UBO-register. Zoals een rapport van de FATF uit 2019 aangeeft, fungeren deze registers vaak slechts als bewaarplaatsen voor documenten zonder dat de ingediende informatie geverifieerd en gemonitord wordt⁷⁶. Dit kan leiden tot onnauwkeurigheden in de data en gebrek aan supervisie op de werking van het register, wat de betrouwbaarheid van de UBO-gegevens kan ondermijnen. Daarnaast is er de uitdaging van de beschikbaarheid van gegevens. UBO-registers in verschillende jurisdicties zijn vaak onvolledig, wat leidt tot een gebrek aan betrouwbare UBO-data.⁷⁷

Om deze uitdagingen aan te pakken, verdient het aanbeveling dat de verstrekte informatie voortdurend geverifieerd en gemonitord wordt. Dit zorgt voor een verhoogde betrouwbaarheid van de gegevens binnen het register. Een methode die kan bijdragen aan deze verificatie is het uitvoeren van kruiscontroles met andere betrouwbare databronnen. Dit kan helpen om inconsistenties of onnauwkeurigheden te identificeren en te corrigeren.

Het onderhavige conceptlandsbesluit, in het bijzonder artikel 10, biedt al enkele waarborgen om de integriteit van het UBO-register te handhaven. Desondanks benadrukt de SER de noodzaak om extra maatregelen te implementeren die de volledigheid en nauwkeurigheid van het register garanderen. Dit houdt in dat er duidelijke en specifieke richtlijnen moeten komen voor ondernemingen met betrekking tot de verstrekking van UBO-informatie. Daarnaast zou het register baat hebben bij regelmatige updates en audits, om te verzekeren dat de opgenomen informatie actueel en correct blijft. Deze gelaagde benadering, bestaande uit continue verificatie, het stellen van duidelijke eisen aan de data-invoer, en het regelmatig uitvoeren van audits, zal bijdragen aan een robuuster UBO-register dat niet alleen transparantie bevordert, maar ook de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de informatie verhoogt voor alle betrokken partijen. Het is van belang dat deze richtlijnen en procedures duidelijk gecommuniceerd worden naar alle relevante entiteiten, zodat zij weten wat er van hen verwacht wordt en hoe zij aan deze verwachtingen kunnen voldoen.

3.3. Belang van effectieve externe communicatie

De implementatie van het UBO-register in Curaçao vereist naar het oordeel van de SER, een effectieve externe communicatie om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden, inclusief bedrijven, werknemers en het bredere publiek, goed geïnformeerd zijn over de voordelen, vereisten en gevolgen van deze nieuwe regelgeving. Dit is van belang om transparantie en naleving te bevorderen, alsook om mogelijke zorgen over privacy en de impact op het bedrijfsleven aan te pakken. Het is aan de regulerende autoriteiten en de overheid om duidelijke, toegankelijke en regelmatige updates te verstrekken via diverse communicatiekanalen, zoals websites, persberichten en informatiesessies. Deze communicatie moet gericht zijn op het verduidelijken van de doelstellingen van het UBO-register, het uitleggen van de registratieprocessen en het benadrukken van het belang van transparantie voor het bestrijden van financiële misdrijven. Gezien het belang van effectieve communicatie, adviseert de SER om een specifieke communicatieparagraaf op te nemen in de concept NvT. Deze paragraaf moet een gedetailleerde kostenraming en een overzicht van de in te zetten communicatie-instrumenten bevatten, om te zorgen voor een transparante en doeltreffende voorlichting aan alle betrokken partijen.

⁷⁶ Zie tevens Kroll, "Managing Risks when Relying on UBO Registers" (24 april 2020); <https://www.kroll.com/en/insights/publications/financial-compliance-regulation/managing-risks-relying-on-ubo-registers>

⁷⁷ Zie blog van het platform 'Ground Truth Intelligence' getiteld "UBO Watch: 3 Key Challenges in Global UBO Investigations" (25 november 2022); <https://www.gtintel.io/blog/global-ubo-investigations-challenges>

4. Conclusie

Gelet op de in dit advies gepresenteerde diepgaande analyses, geïdentificeerde uitdagingen en voorgestelde beleidsaanbevelingen, concludeert de SER met volledige consensus dat het onderhavige conceptlandsbesluit voor de invoering van het UBO-register in aanzienlijke mate aansluit bij de internationale richtlijnen van de FATF en eveneens redelijk goed aansluit bij de ervaringen in andere delen van het Koninkrijk. Het concept van de bijbehorende Nota van Toelichting behoeft echter, met het oog op nauwkeurigheid, zorgvuldigheid en volledigheid, verdere verfijning en aanvulling.

Het gepresenteerde regelgevende kader vormt vooralsnog een stevige grondslag voor verdere ontwikkeling, waarbij het cruciaal is om de praktische implementatie en de effectiviteit van het UBO-register op duurzame wijze te waarborgen. Het succes van het register in Curaçao hangt af van een collectieve inzet, waarbij de regering, de Kamer van Koophandel, relevante bevoegde autoriteiten en de gemeenschap samenwerken om ethische normen in het zakendoen te versterken. Dit partnerschap is cruciaal om het eiland onaantrekkelijk te maken voor entiteiten die proberen de lokale wetgeving te omzeilen met complexe structuren voor ongepaste financiële activiteiten. Door een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, kan Curaçao een robuust systeem bouwen dat integriteit bevordert en financiële misdrijven ontmoedigt.

Het ontwikkelen van een doeltreffende externe communicatiestrategie speelt een cruciale rol bij het verhogen van het bewustzijn onder alle belanghebbenden over de doelstellingen van het UBO-register. Deze strategie is essentieel om bij te dragen aan de wereldwijde strijd tegen witwaspraktijken, terrorismefinanciering en andere aanverwante misdrijven, terwijl tegelijkertijd de bescherming van persoonsgegevens gewaarborgd blijft. Dit versterkt de integriteit van het financiële systeem en ondersteunt de internationale inspanningen op dit gebied.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

- cc.
- De Minister van Algemene Zaken
 - De Directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken
 - De Sectordirecteur Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën
 - De Sectordirecteur Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën
 - De Inspecteur der Belastingen