



Reactie FNV op Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers

Deze reactie van de FNV bevat twee onderdelen. In het algemene deel worden enkele opmerkingen geplaatst over de aanleiding van het voorstel tot (verdere) beperking van de toegang tot UBO-registers. Vervolgens wordt betoogd waarom de FNV een legitiem belang heeft bij toegang tot UBO-registers, ook buiten het kader van dit wetsvoorstel.

Algemeen commentaar

Aanleiding voor het voorstel tot wetwijziging is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het HvJ EU) d.d. 22-11-2022¹. Het gaat hier om een prejudiciële zaak over het Luxemburgse UBO-register. In deze uitspraak wordt een specifiek onderdeel van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn over de openbare toegankelijkheid van het UBO-register ongeldig verklaard. Omdat dit onderdeel van deze richtlijn reeds is geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving, heeft de ongeldigverklaring gevolgen voor de Nederlandse UBO-registers en is volgens de minister spoedige aanpassing van de regelgeving nodig. Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe de toegang tot de Nederlandse UBO-registers te beperken. Deze beperking houdt in dat enkel nog een beperkt aantal personen toegang behouden tot de UBO-registers, waaronder elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen.

Op grond van het vierde lid van artikel 31 van de anti-witwasrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de informatie over UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies in alle gevallen toegankelijk is voor o.m. elke rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen. In genoemd arrest overweegt het HvJ EU dat een legitiem belang verband moet houden met de doelstelling van de anti-witwasrichtlijn, en heeft zij aangegeven dat de pers en maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering een legitiem belang hebben.

De FNV maakt eerst enkele algemene opmerkingen over dit arrest en over haar legitieme belang bij toegang tot de UBO-registers.

De zaak bij het HvJ EU is aangespannen door Patrick Hansen, die eigenaar en/of directeur is (geweest) van meer dan 110 bedrijven geregistreerd in landen over de hele wereld, waaronder bekende toevluchtsoorden voor geheimhouding zoals Belize, de Britse Maagdeneilanden en Luxemburg. Veel van de bedrijven die hij leidde hadden Russische eigenaren. Deskundigen achten het waarschijnlijk dat hij bij het aanspannen van de rechtszaak vooral hun belangen diende.²

In een onlangs verschenen verslag van de speciaal rapporteur van de Verenigde Naties (Mensenrechtenraad) voor de bevordering van de vrijheid van meningsuiting en expressie³ wordt over dit arrest het volgende opgemerkt:

27. The Court of Justice of the European Union has ruled that public registers of corporate beneficial owners violate data protection rules. As a result, several member States of the European Union have closed their registers to the public, raising serious concern among journalists and activists who rely on such information to pursue illicit financial flows and other criminal activities, and risking

¹ Zie: [Luxembourg Business Registers \(europa.eu\)](https://european-courts.eu/luxembourg-business-registers)

² Zie hierover uitgebreid en uitvoerig gedocumenteerd: [This Luxembourg Businessman Got Europe's Corporate Registries Shut Down. But Whose Privacy Was He Protecting? - OCCRP.](#)

³ Zie: Sustainable development and freedom of expression: why voice matters. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan, [G2307012.pdf \(un.org\)](#)

“retrogression in protection of economic, social, cultural and environmental rights”.

28. The relationship between data protection, the right to privacy and the right to information is complex and requires a careful balancing of interests. That in turn requires that laws and policies clearly define, on the one hand, the personal information that is protected legitimately under the right to privacy and, on the other, the public interest justifying disclosure. Under such a test, even if the information is determined to be personal and its release would infringe privacy, it may be disclosed if the public interest in release is more important than the privacy interest. That test is used in several countries, including Ireland, New Zealand, Slovenia and the United States of America.

Bij privacybescherming is relevant dat niet meer (rechts)personen toegang hebben tot de betreffende persoonsgegevens dan noodzakelijk is voor het bereiken van het doel, in dit geval het tegengaan van witwassen. Daaruit vloeit niet voort dat de toegang tot de UBO-registers (ook) beperkt moet worden voor rechtspersonen die een legitiem belang bij toegang hebben, (ook) buiten het terrein van witwassen.

De minister heeft in haar brief van 20 januari 2023⁴ terecht opgemerkt dat iedere lidstaat haar eigen afweging zal moeten maken om te bepalen of zij verder wil gaan dan de anti-witwasrichtlijn op dit punt voorschrijft. Zij sluit niet uit dat er lidstaten zullen zijn die de UBO-informatie wel publiekelijk toegankelijk zullen houden, waarbij ook andere redenen een rol kunnen spelen dan die zien op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Zij denkt daarbij met name aan overwegingen met betrekking tot transparantie en openheid in algemene zin. Bekend is dat een aantal lidstaten vergaande regels heeft met betrekking tot transparantie en in bepaalde gevallen al vóór de anti-witwasrichtlijn beschikte over openbaar toegankelijke UBO-informatie.

Legitiem belang FNV bij toegang tot de UBO-registers

De FNV heeft als onafhankelijke, grootste en daarmee meest representatieve vakbond van Nederland een belang bij toegang tot de UBO-registers, dat voortvloeit uit de vrijheid van vakvereniging (art. 11 EVRM). Uit die vrijheid van vakvereniging vloeit voort dat vakbonden gebruik kunnen maken van faciliteiten die nodig zijn voor de goede uitoefening van hun taken, waaronder ook de toegang tot relevante informatie.

Eén van de doelstellingen die de FNV als vakbond statutair nastreeft is (behoud van) werkgelegenheid voor werknemers in het algemeen en haar leden in het bijzonder. Om werknemers bij zaken als reorganisaties, (dreigende) faillissementen, overgangen van onderneming, fusies en splitsingen goed bij te kunnen staan is het van belang dat de FNV weet wie de uiteindelijke belanghebbende is. De FNV moet ondernemingen en bestuurders ook binnen en buiten rechte kunnen aanspreken op zaken als ontduiken van cao's, handelen in strijd met bepalingen van ondernemingsrecht, arbeidsrecht, insolventierecht, SER-Fusiegedragsregels, mogelijke belangenverstremming, etc. De FNV verricht ten behoeve van werknemers ook onderzoek naar witwas- en corruptiepraktijken, schijnconstructies, belastingontwijking en de organisatie van arbeidsuitbuiting, omdat die uiteindelijk ook de werkgelegenheid en de positie van werknemers in de onderneming die zich schuldig maakt aan dergelijke praktijken aangaan.

Het behoort tot het dagelijks werk van de FNV om analyses te maken van de bedrijfsstructuren (concernrelaties), eigendomsverhoudingen en financiële posities van ondernemingen. Dat kan alleen door in de registers naar verbanden vanuit een breder perspectief te kijken. Het stellen van gerichte

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 477, nr. 85



vragen als 'hoort UBO X bij onderneming Y' levert niet de benodigde dan wel onvoldoende informatie op om de eerder genoemde misstanden boven tafel te krijgen en binnen en buitenrechte te kunnen optreden. Het Verenigd Koninkrijk erkent dat een open register tot meer relevante, accurate en betrouwbare gegevens leidt, omdat meer mensen toegang tot de gegevens hebben en die bijgevolg checken.⁵ De betrouwbaarheid, accuraatheid, volledigheid en actualiteit van de Nederlandse registers laat in elk geval te wensen over.

Onderzoekers van de UvA en van ICTRecht wijzen er op dat het in het Verenigd Koninkrijk, waar het UBO-register zonder beperkingen geraadpleegd kan worden mogelijk is om gegevens af te schermen als mensen daadwerkelijk risico lopen. In de praktijk is dat zelden nodig.⁶

De FNV is op grond van overwegingen met betrekking tot transparantie en openheid in algemene zin een voorstander van het kosteloos en zonder registratieverplichtingen publiekelijk toegankelijk maken van UBO-informatie. Dit is haar primaire insteek.

De FNV verzoekt om tenminste haar eigen fundamentele rol als vakbond te respecteren en haar legitiem belang bij het zonder beperkingen kosteloos kunnen raadplegen van de UBO-registers – dat breder is dan het belang van het voorkomen van witwassen – te erkennen en wettelijk te waarborgen.

Utrecht, 19 juni 2023

⁵ Sjoerd Peters & Gonnie Smelting (2020), *Ensuring the effectiveness of the UBO-register by making it publicly available with fewer access restrictions*. UvA, Information Law and Policy Lab. ICTRecht (2020), *Het Open UBO Register: Een onderzoek naar de implementatie in Nederland van Richtlijn 2018/843*.

⁶ Idem