

Contact  
+31 20 308 05 67  
contact@openstate.eu

Adres  
Kattenburgerstraat 5  
Gebouw 002 - B  
1018 JA Amsterdam



**IMI**  
**INSTITUUT**  
**MAATSCHAP-**  
**PELIJKE**  
**INNOVATIE**



pagina 1 van 5

Onderwerp: openbare reactie op de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers.

Namens een coalitie van maatschappelijke organisaties, bieden wij onze reactie aan op het wetsvoorstel “Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers” dat ter consultatie ligt naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 november 2022.

De volgende uitgangspunten vormen de basis voor deze inhoudelijke reactie op de consultatie van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers:

1. De wijziging van de Handelsregisterwet (Hrw) is noodzakelijk geworden na de uitspraak van het Europees Hof van 22 november 2022 in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20.
2. In de balans tussen privacy en openbaarheid moeten legitieme belangen worden afgewogen. In het economisch- en handelsverkeer heeft de maatschappij als geheel een zwaarwegend legitiem belang bij het bestrijden en voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme.
3. Het bestrijden en voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering zijn niet enkel toebedeeld aan de overheid; dit is een gezamenlijke opgave van overheid en de maatschappij. Dit is tot nu toe ook altijd zo erkend in de jurisprudentie en gecodificeerd in de anti-witwasrichtlijnen.
4. De toepasselijkheid van het recht op privacy op bedrijfsstructuren, *trusts* en andere entiteiten met rechtspersoonlijkheid door vereenzelving van natuurlijke personen met deze entiteiten, schaadt de rechtszekerheid van ons Nederlandse handelsklimaat.

Hoogachtend,

Open State Foundation, Instituut Maatschappelijke Innovatie, Vereniging voor  
Onderzoeksjournalistiek, Vereniging voor Zakelijke B2B Informatie en  
Transparency International Nederland

## Samenvatting

Wij hebben met verbazing dit voorstel van wet gelezen. Het huidige wetsvoorstel druist in tegen de letter en de geest van de wetgeving om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. Er ontbreekt onderbouwing waarom de uitspraak van het Hof onverkort van toepassing is in de Nederlandse context, want deze wijkt af van die in Luxemburg ten tijde van de uitspraak.

Het Europees Hof heeft geoordeeld dat de Uniewetgever geen publieke toegang mocht verlenen tot UBO-registers. Het Hof heeft echter in diezelfde rechtspraak besloten dat het legitiem belang van groepen, organisaties en andere private partijen bij toegang tot UBO-informatie zwaarder weegt dan het recht op privacy.<sup>1</sup> Door de toegang nu volledig af te sluiten wordt het tweede deel van die overweging genegeerd en de werking van de wet ernstig en onacceptabel aangetast.

Zekerheden bij kredietverstrekking, vertrouwen in het handelsverkeer, vrij en onafhankelijk journalistiek onderzoek en bescherming van burger- en werknemersrechten zijn geen belangen die terzijde geschoven kunnen en mogen worden. Al deze activiteiten dragen namelijk bij aan het creëren van een klimaat waarin witwassen en fraude niet kunnen floreren en voorkomen kunnen worden.

Het herhaaldelijk benadrukken van het belang dat met deze activiteiten gemoeid is door diverse maatschappelijke partijen, lijkt te zijn genegeerd in het wetsvoorstel. De belangenafweging is volgens ons onvolledig en dient herzien te worden.

---

<sup>1</sup> ECLI:EU:C:2022:912 - ro 72. *Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het feit dat het moeilijk kan zijn om nauwkeurig vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden publieke toegang tot informatie over de uiteindelijk begunstigden mogelijk is, niet kan rechtvaardigen dat de Uniewetgever bepaalt dat alle leden van de bevolking toegang hebben tot deze informatie*

## Leeswijzer

In deze reactie zullen wij eerst ingaan op de implicaties van de uitspraak die ging over de Luxemburgse implementatie in de Nederlandse context. Daarna bespreken we de gewenste situatie en bieden we concrete aanbevelingen om deze wijzigingswet te verbeteren. De implicaties van de uitspraak van het Hof De uitspraak van het Hof had de strekking dat toegang zonder grenzen botst met het recht op privacy van personen. Maar het Hof oordeelt ook dat bij de aanwezigheid van een legitiem belang de toegang niet botst met het recht op privacy. Dit impliceert dat er een toets op legitiem belang zou moeten zijn. Het Hof haalde de anti-witwasrichtlijn uit 2015 aan vóór de inwerkingtreding van de anti-witwasrichtlijn uit 2018. Destijds was er reeds beperkte toegang geregeld voor elke persoon of organisatie die een legitiem belang kon aantonen. Het is dan ook logisch om terug te kijken naar de anti-witwasrichtlijn uit 2015 in plaats van de wijziging in het toegangsregime ongedaan te maken zonder adequaat alternatief. De nu gemaakte keuze in dit voorstel om geen toets van legitiem belang op te nemen in de wet slaat door naar het andere eind van het spectrum en zal naar verwachting geen standhouden in een rechtszaak. Daarnaast is de schade die het op deze wijze afsluiten van het register met zich meebrengt niet alleen onwenselijk vanwege de grote maatschappelijke impact, het is ook onherstelbaar. Met dit voorstel worden plegers van fraude en misbruik weer een aantal jaar de vrije hand gegeven. De overheid en haar bevoegde instanties zijn niet alleen in staat de benodigde controle uit te oefenen. De functies/taken die worden uitgevoerd door de andere maatschappelijke groepen, organisaties en bedrijven zijn breed, complex en onmisbaar.

## De Nederlandse situatie in de context van de uitspraak

De Nederlandse implementatie in de Hrw biedt minder toegang voor het brede publiek dan de implementatie in Luxemburg, zo blijkt uit de wetsvergelijking in onderstaande tabel. Daarom is het sowieso al de vraag of de Nederlandse manier niet al voldoende privacy bescherming bood voor een implementatie conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Zo wordt er geen voornaam en geen geboortedag en -plaats gedeeld. Ook het indelen in klassen in plaats van het delen van de exacte omvang van het belang biedt al een grotere mate van bescherming van de privacy van UBO's. Het wetsvoorstel en de MvT bieden geen onderbouwing voor het ontbreken van een wetsvergelijking in de voorbereiding.

Toegang tot informatie voor eenieder zoals deze voor de uitspraak van het Hof bestond.	
Luxemburgse wet van 13 januari 2019 tot instelling van een register van uiteindelijk begunstigden	Nederlandse Hrw 2007
naam	de naam
voorna(a)m(en)	-
nationaliteit(en)	nationaliteit
geboortedag	-
geboortemaand	geboortemaand
geboortjaar	geboortjaar
geboorteplaats	-
woonstaat	woonstaat
de aard van het gehouden daadwerkelijke belang	aard van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang
de omvang van het gehouden daadwerkelijke belang	omvang van dit belang (niet exact maar in klassen)

### **Gewenste situatie en bijbehorende wetgeving**

Toegang voor een brede groep gebruikers draagt bij aan de doelstellingen van de Richtlijn, en is essentieel voor op zijn minst de informatie uit het register zoals beschreven in artikel 15a lid 2 sub c en e.

Het Hof erkent deze bijdrage aan de doelstelling ook, zij ziet dat het doel van algemeen belang uitermate goed gediend wordt met toegang voor anderen dan enkel de bevoegde overheidsinstanties.

*RO 67 Ten eerste zij vastgesteld dat de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigden geschikt is om bij te dragen tot de verwezenlijking van de in punt 58 van het onderhavige arrest genoemde doelstelling van algemeen belang, die erin bestaat het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen, aangezien het publieke karakter van deze toegang en de daaruit voortvloeiende grotere transparantie bijdragen tot het*

*creëren van een omgeving die minder gemakkelijk kan worden gebruikt voor dergelijke doeleinden.*

Deze boodschap werd ook opgeschreven door de Minister van Economische Zaken. We refereren aan de laatste zin van onderstaande alinea uit de brief aan de Kamer van Minister Adriaanse d.d. 9 januari 2023 (uw kenmerk: DGBI-O / 22571118) op pagina 6 van 10.

***Uitbreiden autorisaties t.b.v. maatschappelijk relevante taken***

*Voor de korte termijn zal een aantal overheidsorganisaties c.q. organisaties met wettelijke taken geautoriseerd worden tot het zoeken op natuurlijk persoon in het HR en tot het inzien van de niet-openbare gegevens. Een wijziging van het Hrb die dit regelt is al in voorbereiding, ik streef ernaar dit voorstel voor de zomer van 2023 in te dienen bij de Raad van State.*

*Voor de langere termijn is er veel behoefte aan toegang tot afgeschermd gegevens, onder andere bij private partijen die een taak hebben in het kader van de Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme) of in een andere maatschappelijke behoefte van algemeen belang voorzien. Dit zal onderdeel uitmaken van de al benoemde wijziging van de Hrw met het oog op aanpassing van doelbinding en toegang.*

Voor een goede belangenafweging zouden wij dan ook graag zien dat die andere maatschappelijke behoeften uitgebreider worden meegenomen en expliciet worden gemaakt in het wetsvoorstel.

De afweging lijkt nu te zijn gemaakt in een vacuüm. Dat is onnodig. Kijkend naar de zesde anti-witwasrichtlijn die nu in ontwikkeling is, is de oplossing duidelijk. Van specifieke groepen zal het legitiem belang erkend worden om aan de doelstelling te kunnen voldoen. Het is dan ook onbegrijpelijk dat in dit wetsvoorstel die lijn vanuit Europa niet wordt gevolgd en de keuze is gemaakt de toegang tot informatie uit de registers te beperken. Daarmee gaat dit wetsvoorstel dus in tegen zowel de letter als de geest van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en de geldende anti-witwasrichtlijnen in de EU. Als volledige openbare toegang tot UBO-registers niet mogelijk is, zorg er dan in ieder geval voor dat het 'legitiem belang' duidelijk gedefinieerd wordt zodat volledig gevolg wordt gegeven aan de uitspraak van de rechter van het Europees Hof van Justitie.