



TER BESLISSING

Aan
de minister

nota

Verzochte aanpassingen Kamerbrief uitspraak ECJ over
UBO-register

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

Datum

23 december 2022

Notanummer

2022-0000328217

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Bijlage bij Kamerbrief
3. Nota 308612

Aanleiding

U ontving eerder een nota met Kamerbrief over de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie van de EU voor het UBO-register voor juridische entiteiten in Nederland ([bijlage 3](#)). Naar aanleiding van deze nota heeft u verzocht om nadere toelichting m.b.t. (a) de UBO-informatie die toegankelijk blijft, (b) partijen met een legitiem belang, (c) mogelijke invalshoeken bij de afweging m.b.t. openbaarheid en keuzes van andere lidstaten, (d) een eventuele link met de *Group of States against Corruption* (GRECO). Bijgaand treft u deze informatie en een aangepaste Kamerbrief ([bijlage 1](#)).

Beslispunten

Graag vragen wij uw akkoord met:

- (i) de publieke toegang tot de UBO-registers definitief niet meer toe te staan en daartoe ook de wetgeving aan te gaan passen;
- (ii) verzending van bijgesloten aangepaste Kamerbrief met bijlage naar de TK en ten behoeve daarvan de brief te ondertekenen;
- (iii) openbaarmaking van nota 308612 incl. uw handgeschreven opmerkingen ([bijlage 3](#)) alsook de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- Tijdens het commissiedebat Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 21 december jl. heeft u toegezegd de TK in januari 2023 te zullen voorzien van uw analyse van de uitspraak van het Hof. Die **toezegging** doet u hiermee af; in de inleiding van de Kamerbrief wordt verwezen naar deze toezegging.
- Geëxpliciteerd is welke **UBO-informatie** niet langer voor eenieder toegankelijk is (de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de nationaliteit en de woonstaat van de UBO, alsmede de aard en de omvang van het door de UBO gehouden economische belang). Wwft-instellingen zullen in het kader van het verrichten van cliëntenonderzoek wel toegang hebben tot deze informatie. Hetzelfde geldt voor bevoegde autoriteiten en FIU, waarbij geldt dat zij ook toegang hebben tot aanvullende informatie waaronder BSN en woonadres van de UBO.
- Toegelicht is dat lidstaten zelf moeten bepalen wat het "**legitiem belang**" is van partijen die nog wel toegang mogen hebben tot het register, en dat momenteel wordt gezien hoe NL hieraan juridisch en praktisch invulling kan geven. Daarbij denken we onder andere aan de journalistiek en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, personen die de identiteit

van een UBO willen kennen omdat zij daar mogelijk transacties mee aangaan, alsmede – voor zover die niet al toegang hebben – financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering. Zoals **toegezegd** tijdens eerdergenoemd commissiedebat, worden ook schadeverzekeraars meegenomen in die analyse.

- Ook schrijft u in de brief dat de Europese richtlijn AMLD, waarin de kaders voor het UBO-register worden gegeven, minimumharmonisatie betreft. Lidstaten zouden dus verder *kunnen* gaan dan die richtlijn voorschrijft en alsnog zelf wettelijk kunnen regelen dat het brede publiek toegang houdt tot het register. Vooruitlopend op bovengenoemd beslispunt hebben we in de brief opgenomen dat NL daar niet voor kiest omdat er – gezien de overwegingen van het Hof en het behoud van toegang voor autoriteiten en Wwft-instellingen – vanuit AML/CFT¹-oogpunt geen bijzondere redenen zijn om toch ook het brede publiek toegang te geven tot de UBO-informatie. Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat andere lidstaten wellicht een andere keuze maken die (mede) zou kunnen berusten op **andere overwegingen dan bestrijding van witwassen of terrorisme (AML/CFT)**, zoals andere transparantiedoelstellingen.

Toelichting

a) UBO-informatie die toegankelijk blijft

Op grond van de Europese richtlijn AMLD4 gold dat “De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor: (...) c) alle personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen.” Dat onderdeel is in 2018 met de komst van AMLD5 zodanig aangepast tot: “De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor: (...) c) elk lid van de bevolking.” NL heeft dit geïmplementeerd in de Handelsregisterwet 2007. Het UBO-register is onderdeel van het handelsregister. In de NL wet staat dan ook: iedereen kan UBO-informatie opvragen uit het UBO-register. Het gaat dan om de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de nationaliteit en de woonstaat van de UBO, alsmede om de aard en de omvang van het door de UBO gehouden economische belang.² Het Hof heeft bepaald dat de wijziging uit AMLD5 ongeldig is en moet worden teruggevallen op de bepaling uit AMLD4. Aangezien de toegang voor het algemene publiek in de NL wetgeving hoofdzakelijk is onderbouwd aan de hand van de richtlijn, concluderen we dat de Nederlandse regelgeving niet langer in lijn is met het EU-recht. In bijgesloten Kamerbrief wordt dan ook aangekondigd dat de regelgeving op korte termijn zodanig wordt gewijzigd dat genoemde UBO-informatie – behalve voor autoriteiten en Wwft-instellingen – enkel nog toegankelijk wordt voor personen en organisaties die kunnen aantonen dat zij een legitiem belang hebben. Andere partijen zullen geen toegang hebben tot UBO-informatie.

b) Legitiem belang

AMLD4 definieert het begrip “legitiem belang” niet. Lidstaten zullen zelf moeten bepalen wat hieronder verstaan moet worden. Momenteel wordt gezien hoe NL hieraan juridisch en praktisch invulling kan geven. Het is daarbij mogelijk dat er partijen zijn waarover op voorhand gezegd kan worden dat zij een legitiem belang hebben terwijl bij andere partijen wellicht een *case by case* beoordeling nodig zal zijn. Aan het slot van deze nota zijn enkele overwegingen opgenomen uit de richtlijn en van het Hof over het begrip legitiem belang.

¹ Anti- Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism.

² AMLD5 biedt lidstaten de mogelijkheid om aanvullende informatie op te nemen in het register. Van deze lidstaattoepie heeft NL weliswaar gebruikgemaakt (bijv. BSN) maar die aanvullende informatie is niet toegankelijk voor het publiek.

Uit de overwegingen van het Hof lijkt te volgen dat partijen die een legitiem belang kunnen hebben bij raadpleging van UBO-informatie o.a. zijn: de pers en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, personen die de identiteit van een UBO willen kennen omdat zij daar mogelijk transacties mee aangaan, alsmede – voor zover die niet al onder een andere categorie vallen – financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering.

Aan de Kamerbrief (bijlage 1) is een passage m.b.t. het bovenstaande toegevoegd, en is ook aangegeven dat in de analyse van de juridische en praktische invulling/vormgeving daarvan ook schadeverzekeraars zullen worden meegenomen, conform uw toezegging tijdens het commissiedebat Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 21 december jl. U wordt t.z.t. geïnformeerd over de uitkomsten van deze analyse.

c) Mogelijke invalshoeken bij afweging openbaarheid en keuzes andere lidstaten

Omdat AMLD4 minimumharmonisatie betreft, is het mogelijk voor lidstaten om verder te gaan dan de richtlijn voorschrijft. Hierin zit dus de mogelijkheid om nationaal alsnog te bepalen dat het UBO-register voor eenieder toegankelijk is. Daar moet een lidstaat uiteraard wel goede argumenten voor hebben.

Nu bij de implementatie in NL hoofdzakelijk de richtlijn als onderbouwing is gebruikt en er – gezien de overwegingen van het Hof en het behoud van toegang voor autoriteiten en Wwft-instellingen – **vanuit AML/CFT-oogpunt** geen bijzondere redenen zijn om toch het publiek toegang te geven tot de UBO-informatie, adviseren we u om op dit punt niet verder te gaan dan volgt uit AMLD4.

Op basis van informele gesprekken bestaat het vermoeden dat in ieder geval ook Internationale en diplomatieke belangen voornemens zijn om enkel toegang te verlenen aan personen en organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen, en dus niet aan eenieder. Hierover is momenteel echter niets officieel bekend.

De richtlijn en ook de uitspraak van het Hof ziet op de toegang tot de informatie in verband met AML/CFT belangen. Er kunnen ook andere redenen zijn om toch voor publieke toegang te blijven kiezen. In dit licht is in de Kamerbrief benadrukt dat het mogelijk is dat andere lidstaten – ondanks de uitspraak van het Hof – toch zullen kiezen voor publieke toegang. Er kan dan vooral gedacht worden aan algemene **transparantiedoelstellingen**. Hoewel het op dit moment nog niet duidelijk is welke keuzen andere lidstaten maken m.b.t. de toegang van hun UBO-registers, is wel bekend dat er lidstaten zijn waar overwegingen van transparantie en openheid zwaar wegen en de informatie in sommige gevallen al publiek toegankelijk was vóór de inwerkingtreding van de richtlijn. Wij achten het dan ook niet uitgesloten dat lidstaten waarin overwegingen rondom transparantie zwaar wegen c.q. waarin men een sterke cultuur van transparantie kent, ondanks de uitspraak van het Hof toch zullen kiezen voor publieke toegang. Hierbij denken we o.a. aan Internationale en diplomatieke belangen. Ook hierover is op dit moment echter niets officieel bekend.

d) Eventuele link met GRECO

AMLD strekt tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of voor terrorismefinanciering. Daarin ligt ook het doel van het UBO-register. De kern van witwassen bestaat daarin dat iemand geld heeft verkregen uit criminele activiteiten – bijv. handel in verboden middelen, corruptie, diefstal, etc. – en vervolgens het criminele karakter van dat zwart geld wil doen wegnemen door dat zwart geld wit te wassen via een juridische entiteit.

GRECO ziet als intergouvernementele organisatie toe op maatregelen die haar leden nemen om corruptie aan te pakken. Corruptie is een onderwerp op het terrein van de minister van J&V. GRECO voert in dat kader o.a. evaluaties uit en doet aanbevelingen. Vanuit GRECO bezien zijn UBO-registers vooral van belang om uit corruptie verkregen gelden te kunnen traceren en te kunnen achterhalen welke natuurlijke personen er daadwerkelijk achter een juridische entiteit zitten. Uiteraard maakt een volledig openbaar UBO-register het moeilijker en minder aantrekkelijk om juridische entiteiten te gebruiken bij het witwassen van zwart geld dat men heeft verkregen uit corruptie. Echter, het schrappen van toegang tot het UBO-register voor eenieder betekent niet dat daarmee uit corruptie verkregen gelden niet langer kunnen worden getraceerd of niet langer kan worden achterhaald welke natuurlijke personen er daadwerkelijk achter een juridische entiteit zitten. De (ruime) toegang voor de FIU en bevoegde autoriteiten wordt behouden, waaronder voor het OM (incl. Rijksrecherche), de Politie en de FIOD die bij GRECO bekend staan als behorend tot de nationale anti-corruptie autoriteiten van NL. Bovendien wordt er gewerkt aan toegang voor personen en organisaties met een legitiem belang.

Communicatie

Vanuit de pers komen geregeld vragen wie wel informatie uit het UBO-register mag ontvangen en wie onder het legitiem belang valt. Het valt te verwachten dat ook ditmaal hierover vragen worden gesteld. We stellen een spreeklijn op.

Politiek/bestuurlijke context

Zie nota 308612 ([bijlage 3](#)).

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlage

Overwegingen personen of organisaties met een legitiem belang

- Overweging 14 AMLD4: "(...) Member States should make sure that in all cases that information is made available to competent authorities and FIUs and is provided to obliged entities when the latter take customer due diligence measures. Member States should also ensure that other persons who are able to demonstrate a legitimate interest with respect to money laundering, terrorist financing, and the associated predicate offences, such as corruption, tax crimes and fraud, are granted access to beneficial ownership information, in accordance with data protection rules. (...)."
- Overweging 42 AMLD5: "(...) Member States should define legitimate interest, both as a general concept and as a criterion for accessing beneficial ownership information in their national law. In particular, those definitions should not restrict the concept of legitimate interest to cases of pending administrative or legal proceedings, and should enable to take into account the preventive work in the field of anti-money laundering, counter terrorist financing and associate predicate offences undertaken by non-governmental organisations and investigative journalists, where appropriate. (...) In relation to Member States' beneficial ownership registers, it should also be possible for Member States to establish appeal mechanisms against decisions which grant or deny access to beneficial ownership information. (...)."³
- Rechtsoverweging 74 van het Hof: "To the extent that that recital states that the general public's access to beneficial ownership information allows greater scrutiny of information by civil society, and that express reference is made in that regard to the press and to civil society organisations, it should be found that both the press and civil society organisations that are connected with the prevention and combating of money laundering and terrorist financing have a legitimate interest in accessing information on beneficial ownership. The same is true of the persons, also mentioned in that recital, who wish to know the identity of the beneficial owners of a company or other legal entity because they are likely to enter into transactions with them, or of the financial institutions and authorities involved in combating offences of money laundering or terrorist financing, in so far as those entities do not already have access to the information in question on the basis of points (a) and (b) of the first subparagraph of Article 30(5) of Directive 2015/849 as amended."

³ Deze overweging ziet op het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies maar kent eenzelfde achtergrond en doel als het UBO-register voor vennootschappen en andere entiteiten. Ook vloeien beide registers voort uit de AMLD.



clo. 22/12, 14.30-14.45u

TER BESLISSING
Aan
de minister

nota:
1) wat doen
andere landen?
2) + Edele?
3) ?; middelen
uitleg
graag

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

Analyse en opvolging uitspraak Hof van Justitie EU over
het UBO-register

Datum
10 december 2022

Notanummer
2022-000308612

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op 22 november jl. deed het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) uitspraak in een Luxemburgse zaak over het UBO-register. Diezelfde dag besloot u direct om verstrekkingen uit het Nederlandse register stop te zetten. U heeft daarover de Tweede Kamer geïnformeerd. Daarbij kondigde u aan een zorgvuldige analyse te doen naar de uitspraak en de gevolgen voor Nederland en hier de Kamer over te informeren als deze analyse is afgerond. In voorliggende brief gaat u in op de analyse en opvolging van de uitspraak.

Beslispunten

- Bent u akkoord met het schrappen van de openbaarheid voor het algemene publiek tot het UBO-register? Zo ja, dan is dit verwerkt in bijgaande Kamerbrief, waarin een wetswijziging wordt aangekondigd.
- Indien u akkoord bent met het versturen van bijgevoegde Kamerbrief (bijlage 1), wordt u verzocht deze te ondertekenen.
- Graag ook uw akkoord voor openbaarmaking van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Volgens het Hof is openbare toegang tot UBO-informatie een te grote inbreuk op grondrechten uit het EU-Handvest. Het UBO-register moet daarom niet voor iedereen, maar slechts voor drie categorieën (bevoegde autoriteiten, Wwft-instellingen en personen met een legitiem belang) toegankelijk zijn.
- Daarmee verplicht de Europese richtlijn de lidstaten nu tot het toegang geven tot het register aan die drie categorieën. De Handelsregisterwet regelt op dit moment dat een ieder toegang heeft tot informatie over UBO's.
- De richtlijn betreft minimumharmonisatie: lidstaten mogen nationaal verdergaande regels hebben. Uit de analyse van onze nationale wetgeving volgt echter dat de onderbouwing over openbaarheid vooral gebaseerd is op de overwegingen uit de richtlijn. Er zijn o.i. onvoldoende aanknopingspunten voor een zelfstandige nationale onderbouwing van de openbaarheid.
- Bovendien zien we, mede ook in het licht van de politieke standpunten, onvoldoende gronden om de openbaarheid nader nationaal te onderbouwen.
- Wij adviseren in dat licht om de toegang in Nederland ook te beperken tot de drie categorieën die de richtlijn na het arrest voorschrijft. Dit betekent dat de Handelsregisterwet 2007 moet worden aangepast.

- Totdat de wet is aangepast zal de huidige wet worden toegepast overeenkomstig de uitspraak. Daarvoor zullen de partijen die recht hebben op toegang zodra mogelijk weer worden aangesloten. Voor de categorie partijen met een legitiem belang zal dit nog een verdere juridische en praktische uitwerking vergen.
- In de brief geeft u aan dat per 1 februari 2023 de volledige handhaving op de registratieplicht hervat wordt. Met deze termijn wordt eenieder die met registreren heeft gewacht tot de uitspraak, in de gelegenheid gesteld om alsnog te registreren.
- De overwegingen van het Hof zijn in gelijke mate van toepassing op het UBO-register voor trusts. Ook bij dat register is in Nederland geregeld dat een ieder toegang heeft tot de informatie. U kondigt aan dat u ook die wetgeving aanpast.
- Uit het register voor trusts is nog geen informatie verstrekt omdat alleen de verplichting tot registratie in werking is getreden (per 1 november jl.) en nog niet de bepaling over toegang.
- De brief is afgestemd met JenV, EZK en KVK.

Toelichting

- Voor bevoegde autoriteiten lijken er geen belemmeringen om informatieverstrekkingen te herstellen. Op dit moment zijn we hier in samenwerking met KVK mee bezig.
- Ook voor Wwft-instellingen lijkt herstel mogelijk, maar dit is praktisch lastiger uitvoerbaar. Zo is een aantal instellingen niet rechtevrij op het register aangesloten, maar via ICT-partijen, die zelf geen legitiem belang hebben t.a.v. UBO-informatie. Voor grootbanken lijkt dit echter niet het geval, en lijkt herstel van informatievoorziening op korte termijn te kunnen plaatsvinden.
- De derde categorie, personen en organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen, is uiterst complex. Het is nog onduidelijk hoe een werkwijze omtrent deze categorie (zowel juridisch als praktisch) vorm gegeven zal worden. De uitspraak van het Hof geeft hier richting voor, maar hier moeten nog verschillende zaken voor worden uitgewerkt.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

- In de Tweede Kamer zijn de volgende moties aangenomen:
 - Motie Heinen en Van Dijk (31 477, nr. 74): deze motie roept op tot het niet opleggen van sancties totdat bovengenoemde uitspraak er is, en enkel risicogebaseerd te handhaven. In de Kamerbrief van 14 april jl. heeft u aangegeven de motie zo uit te voeren dat enkel risicogebaseerd zal worden gehandhaafd tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, en niet steekproefsgewijs. Deze werkwijze wordt tot nader order gehandhaafd.
 - Motie Ronnes en Bruins (35 179, nr. 12): verzoekt de regering één en vier jaar na de vulling de privacy-impact van het UBO-register te evalueren, met betrekking van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.