



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers)

Nader Rapport

21 juni 2024
2024-0000357160
Financiële Markten

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 december 2023, nr. 2023002839, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 maart 2024, nr. W06.23.00369/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 december 2023, no. 2023002839, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regels over de toegang tot geregistreeerde informatie over de uiteindelijk belanghebbenden (ultimate beneficial owners, afgekort: UBO's) van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies. Aanleiding hiervoor is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie), waarin een onderdeel van de anti-witwasrichtlijn ongeldig is verklaard.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur. De Afdeling adviseert daarnaast om te motiveren waarom kan worden aangenomen dat Nederland niet gehouden is om artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn volledig te implementeren.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

¹ HvJEU 22 november 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

De Nederlandse regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme vloeit grotendeels voort uit richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF). In Europees verband speelt de vierde anti-witwasrichtlijn (Anti-Money Laundering Directive, hierna: AMLD4),² zoals gewijzigd door de AMLD5,³ een belangrijke rol. Beide richtlijnen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving.⁴

De anti-witwasrichtlijn kent twee regimes voor het registreren van informatie over UBO's: een regime voor UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: vennootschappen) die op het grondgebied van de lidstaat zijn opgericht en een regime voor UBO's van trusts en soortgelijke constructies (hierna: trusts). Sinds de AMLD5 gold – onder andere – dat een deel van de informatie in het UBO-register van vennootschappen voor elk lid van de bevolking toegankelijk dient te zijn.⁵ Nederland heeft er destijds voor gekozen om het UBO-register voor trusts, in lijn met het UBO-register van vennootschappen, ook deels toegankelijk te maken voor elk lid van de bevolking.⁶

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de publieke toegang tot het UBO-register voor vennootschappen een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁷ Ook stelde het Hof van Justitie vast dat deze inmenging niet beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is en niet evenredig is aan het nagestreefde doel.⁸ Dit arrest heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke bepaling van de AMLD4 is herleefd.⁹ Op grond daarvan is het kunnen aantonen van een legitiem belang voor personen of organisaties een vereiste voor toegang tot dat UBO-register.¹⁰

Het wetsvoorstel wijzigt vanwege dit arrest in de onderscheiden wetten welke partijen toegang hebben tot de Nederlandse UBO-registers.¹¹ Dit zijn enerzijds de partijen waarvoor het vanwege op hen rustende verplichtingen wenselijk en noodzakelijk is dat zij volledige of gedeeltelijke toegang hebben tot de UBO-informatie.¹² Daarnaast wordt de toegang tot de registers, in lijn met de richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie, beperkt tot natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen welke categorieën natuurlijke personen of rechtspersonen een aantoonbaar legitiem belang hebben.¹³

2. Europese context

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen melding maakt van relevante ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie. Dit is begrijpelijk voor zover deze ontwikkelingen zich hebben voorgedaan nadat het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling.

In 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een nieuwe anti-witwasrichtlijn, AMLD6.¹⁴ In april 2023 hebben de betrokken commissies van het Europees Parlement in hun verslag voorstellen gedaan om dit voorstel in lijn te brengen met het arrest van het Hof van

² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad 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/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141/73).

³ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van 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 Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156/43).

⁴ Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2018, 239) en Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2020, 146).

⁵ Zie artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de anti-witwasrichtlijn.

⁶ Artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn staat lidstaten toe overeenkomstig hun nationale recht een ruimere toegang toe te staan tot de informatie in het UBO-register van trusts. Dit is geregeld in artikel 7 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Stb. 2021, 610). Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 3.5 en de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

⁷ Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸ HvJEU 22 november 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912. Het Hof heeft artikel 1, punt 15, onder c, van de AMLD5 ongeldig verklaard. Dit onderdeel wijzigde artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

⁹ Zie de 'review' van het Hof van Justitie van 5 december 2023 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 477, nr. 85).

¹⁰ Artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Het betreft de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

¹² Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.

¹³ Zie artikel I, onderdeel I, (voorgesteld artikel 22a, tweede lid), en artikel II, onderdeel B (voorgesteld artikel 7, derde lid), van het wetsvoorstel.

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, COM(2021) 423 final.

Justitie van 22 november 2022.¹⁵ In de herfst van 2023 hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hierover onderhandeld.¹⁶

Inmiddels is bekend geworden dat in januari 2024 een voorlopig akkoord is bereikt over onder meer de toegang tot UBO-registers.¹⁷ Uit een Kamerbrief van 13 februari 2024 blijkt dat de richtlijn in dit verband een aantal categorieën zal identificeren die geacht worden een legitiem belang te hebben.¹⁸ Genoemd worden journalisten en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en delicten die daarmee samenhangen. Ook worden natuurlijke of rechtspersonen genoemd die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op deze ontwikkelingen in de Europese Unie. Dit geldt in het bijzonder voor de invulling die de nieuwe richtlijn zal geven aan het begrip 'legitiem belang' als voorwaarde voor toegang tot UBO-registers. De Afdeling adviseert daarbij in te gaan op de gevolgen hiervan voor de aankondigde algemene maatregel van bestuur op grond van dit wetsvoorstel, waaronder de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen. Zij onderschrijft in dit verband het voornemen van de minister, aangekondigd in de brief van 13 februari 2024, om bij de uitwerking van het begrip legitiem belang rekening te houden met de inhoud van de nieuwe richtlijn.¹⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur.

2. In januari 2024 is, zoals de Afdeling opmerkt, een voorlopig akkoord bereikt op de AML-verordening en de AML-richtlijn. De Afdeling constateert terecht dat in het voorstel voor de nieuwe anti-witwasrichtlijn een nader kader wordt gegeven voor de uitwerking van het begrip legitiem belang. Het wetsvoorstel kent een delegatiebepaling om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang aan te wijzen. Voorts kan bij algemene maatregel van bestuur een nadere uitwerking worden gegeven van de wijze waarop een verzoekende partij die tot de categorie aangewezen personen en rechtspersonen behoort het legitiem belang aan kan tonen en de voorschriften die bij het inzien dan wel de verstrekking van informatie uit de UBO-registers van de gegevens gesteld kunnen worden. Bij de uitwerking hiervan in de algemene maatregel van bestuur zal rekening worden gehouden met de inhoud van de nieuwe richtlijn, evenals de uitspraak van het Hof van Justitie. Tevens zal in alle gevallen richting de aanvragende partij duidelijk aangegeven worden dat sprake moet zijn van doelbinding met het voorkomen van fraude, witwassen en terrorismefinanciering en dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming strikt moet worden nageleefd. Er wordt op dit moment nog nagedacht over de specifieke uitwerking van de algemene maatregel van bestuur. Een van de onderdelen die nog uitgewerkt moet worden is bijvoorbeeld hoe partijen toegang zullen gaan krijgen. Dit zal deels via autorisaties plaatsvinden, maar ook deels door middel van het indienen van een verzoek. De uitvoerbaarheid en financiële gevolgen zullen een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking zijn, maar kunnen pas meer gedetailleerd in kaart worden gebracht op het moment dat de algemene maatregel van bestuur nader is uitgewerkt.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld in paragraaf 4.1.3.

3. Implementatie van artikel 31, vierde lid, anti-witwasrichtlijn

Bij de implementatie van artikel 31 van de anti-witwasrichtlijn was ervoor gekozen om het UBO-register van trusts ook deels voor eenieder toegankelijk te maken.²⁰ Nu wordt voorgesteld de implementatie op dit punt aan te passen en aan te sluiten bij de toegang tot het UBO-register van vennootschappen, zoals die na het arrest van het Hof van Justitie volgt uit artikel 30, vijfde lid, van de anti-witwasrichtlijn.

Ten opzichte van artikel 30, vijfde lid, bevat artikel 31, vierde lid, een aanvullende toegangsgrond

¹⁵ REPORT A9-0150/2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849, 14 april 2023, europa.eu. Zie in het bijzonder de voorgestelde aanpassingen van artikel 12.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Elodie Lamer, 'EU Institutions seek to redefine access to UBO registers', Tax Notes International, 13 november 2023, p. 995.

¹⁷ Witwasbestrijding: Raad en Parlement akkoord over strengere regels', 18 januari 2024, consilium.europa.eu/nl.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 95.

¹⁹ Idem.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 3.5.

onder d. Dit betreft, kort gezegd, degene die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot een trust die een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de Europese Unie opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit. Vanwege de oorspronkelijke keuze voor gedeeltelijk publieke toegang tot het UBO-register van trusts was dit onderdeel eerder niet specifiek geïmplementeerd.²¹

Het wetsvoorstel bevat geen bepaling die voorziet in de implementatie van dit onderdeel van de richtlijn. De toelichting meldt dat hierin wel was voorzien in een eerdere versie van het voorstel, die ter consultatie is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP adviseerde dat nadere onderbouwing van de proportionaliteit van deze bepaling noodzakelijk was en dat de mogelijkheid bestaat dat het Hof van Justitie dit onderdeel van de richtlijn ook buiten toepassing zal laten.²² Naar aanleiding daarvan is de bepaling geschrapt.²³

De Afdeling merkt op dat de ongeldigverklaring van het Hof van Justitie in zijn arrest van 22 november 2022 vanwege de daarin beantwoorde prejudiciële vraag alleen ziet op het onderdeel van de AMLD5 dat artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4 heeft gewijzigd. Het ziet niet op de wijzigingen in artikel 31, vierde lid, van de AMLD4.

Volgens het beginsel van Unietrouw en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is een lidstaat verplicht tot volledige implementatie van een richtlijn in de nationale wetgeving.²⁴ Dat is alleen anders indien het Hof van Justitie de richtlijn op dit punt onverbindend verklaart of als de Europese wetgever de richtlijn wijzigt of intrekt. In dit kader wijst de Afdeling erop dat de toelichting nog geen zelfstandige motivering geeft waarom Nederland niet is gehouden om deze bepaling te implementeren.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

3. De Afdeling wijst er terecht op dat de uitspraak van het Hof van Justitie enkel betrekking heeft op de verplichte toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. Kort samengevat heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de publieke toegang tot UBO-informatie die met artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 is gecreëerd een inmenging op het grondrecht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens vormt die noch beperkt is tot wat noodzakelijk is noch evenredig is met het nagestreefde doel. Vanwege deze strijdigheid verklaart het Hof van Justitie artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van AMLD5 ongeldig.²⁵ Dit heeft tot gevolg dat publieke toegang tot het register niet langer is toegestaan, maar in beginsel enkel specifiek in de richtlijn aangewezen partijen en partijen met een legitiem belang dat verband dient te houden met de doelstellingen van de anti-witwasrichtlijn toegang mogen hebben.

Hoewel de uitspraak van het Hof van Justitie enkel zag op de verplichte publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten (het 'artikel 30-register'), is de strekking van de uitspraak volgens het kabinet zodanig dat deze ook gevolgen heeft voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (het 'artikel 31-register'). Dit geldt des te meer nu deze publieke toegang bij het artikel 31-register een lidstaattoptie is waarvoor bij gebruikmaking daarvan dezelfde redenering is gehanteerd als voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. In het wetsvoorstel is daarom ook de toegang tot het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (het 'artikel 31-register') in lijn gebracht met de uitspraak.

Het artikel 31-register kent, in tegenstelling tot het artikel 30-register, een aanvullende toegangsgrond, die is opgenomen in artikel 31, vierde lid, onder d. Op basis van deze grond is toegang mogelijk voor personen of rechtspersonen die een schriftelijk verzoek indienen met betrekking tot een trust die een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de Europese Unie opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit. Feitelijk betekent dit dat deze categorie toegang krijgt tot het artikel 31-register zonder dat dit een direct verband hoeft te houden met de doelstellingen van de richtlijn.

Het advies van de Autoriteit persoonsgegevens vormde voor het kabinet aanleiding om het onderdeel van het wetsvoorstel waarin deze toegangsgrond werd geïmplementeerd te schrappen. De AP

²¹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 10.

²² Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens, 'Advies over het concept voor de Wijzigingswet beperking toegang UBO-register', 10 augustus 2023.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.4.

²⁴ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Zie HvJEU 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punt 52 met verwijzing naar HvJEU 5 oktober 2004, Commissie/Griekenland, C-475/01, ECLI:EU:C:2004:585, punt 18.

²⁵ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 88 en 92.

benoemt in haar advies dat toegang voor partijen als bedoeld in artikel 31, vierde lid, onder d, AMLD5 zonder een nadere onderbouwing niet voldoet aan het criterium van proportionaliteit. Dit houdt in dat de inmenging niet evenredig is aan het doel, het gaat hier met name om een afweging tussen het belang van het doel en de ernst van de inmenging. Het AP stelt in dit kader dat de doelstelling van het register is het voorkomen van witwassen en terrorisme. Op basis van de toegangsgrond uit artikel 31, vierde lid, onder d, worden er echter nog steeds personen in staat gesteld om informatie over uiteindelijk begunstigen te verkrijgen om redenen die geen verband houden met de doelstellingen van de richtlijn. Op basis van deze grond kan immers ieder die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot een trust die een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de Europese Unie opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit toegang krijgen tot het UBO-register voor trusts ('artikel 31-register'). De AP is dan ook van oordeel dat deze grond voor toegang, overeenkomstig aan het regime wat nu van toepassing is op de UBO-registers naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie, zonder nadere onderbouwing buiten toepassing moet worden gelaten. Dit kan enkel anders zijn als voldoende onderbouwd wordt waarom voor deze categorie een relevant verschil moet worden gemaakt.²⁶

De Afdeling refereert in dit kader terecht aan het beginsel van Unietrouw en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie op basis waarvan een lidstaat verplicht is tot een volledige implementatie van een richtlijn. De Afdeling wijst er in dit kader op dat een zelfstandige onderbouwing voor het niet implementeren van dit onderdeel ontbreekt. Het kabinet is naar aanleiding van het advies van de AP tot de conclusie gekomen dat er onvoldoende redenen zijn om voor deze categorie een ruimere toegangsgrond te hanteren en heeft deze grond voor toegang geschrapt uit het wetsvoorstel. Uit de uitspraak blijkt duidelijk dat de toegang tot de UBO-registers in beginsel verband dient te houden met de doelstellingen van de richtlijn. Voor deze specifieke toegangsgrond kan dit verband onvoldoende worden gemaakt. Het kabinet laat bij deze afweging zwaar wegen dat met deze toegang een inmenging wordt gemaakt in de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. Nu er voor deze toegangsgrond geen direct verband is met de doelstellingen van de richtlijn, prevaleert het waarborgen van deze grondrechten volgens het kabinet boven de implementatieverplichting.

Naar aanleiding van bovenstaande opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld in paragraaf 6.4.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen in het voorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. De belangrijkste aanpassing is dat de verplichting om melding te maken bij de Kamer van Koophandel, wanneer er UBO-informatie wordt gevonden die blijkt af te wijken van de UBO-informatie die in een UBO-register is opgenomen (de terugmeldplicht) ook op te nemen voor partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van sancties en het toezicht en de handhaving daarop en voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen. Het doel hiervan is om de informatie in het register zo toereikend, accuraat en actueel mogelijk te houden.

Daarnaast is er een wijziging met betrekking tot de Wet Bibob opgenomen. Voorgesteld wordt om aan de Wet Bibob een uitzondering op de geheimhoudingsplicht toe te voegen, zodat aan de terugmeldplicht kan worden voldaan. Dit geldt zowel voor het Landelijk Bureau Bibob als bevoegde autoriteit, als voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor toegang noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan hun onderzoek op basis van de Wet Bibob. Deze laatste groep zal in een nader uit te werken algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en daarmee toegang tot de UBO-registers verkrijgen.

Ook is het onderdeel over financieel adviseurs en gevolmachtigd agenten (paragraaf 10.2) in de consultatieparagraaf aangevuld.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van

²⁶ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Advies over het concept voor de Wijzigingswet beperking toegang UBO-register', 10 augustus 2023.



toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg.*



Advies Raad van State

No. W06.23.00369/III

's-Gravenhage, 6 maart 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 december 2023, no.2023002839, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën mede, namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Voorstel van wet tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regels over de toegang tot geregistreerde informatie over de uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*, afgekort: UBO's) van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies. Aanleiding hiervoor is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie), waarin een onderdeel van de anti-witwasrichtlijn ongeldig is verklaard.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur. De Afdeling adviseert daarnaast om te motiveren waarom kan worden aangenomen dat Nederland niet gehouden is om artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn volledig te implementeren.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Aanleiding en inhoud wetsvoorstel

De Nederlandse regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme vloeit grotendeels voort uit richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF). In Europees verband speelt de vierde anti-witwasrichtlijn (*Anti-Money Laundering Directive*, hierna: AMLD4),² zoals gewijzigd door de AMLD5,³ een belangrijke rol. Beide richtlijnen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving.⁴

De anti-witwasrichtlijn kent twee regimes voor het registreren van informatie over UBO's: een regime voor UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: vennootschappen) die op het grondgebied van de lidstaat zijn opgericht en een regime voor UBO's van trusts en soortgelijke constructies (hierna: trusts). Sinds de AMLD5 gold – onder andere – dat een deel van de informatie in het UBO-register van vennootschappen voor elk lid van de bevolking toegankelijk dient te zijn.⁵ Nederland heeft er destijds voor gekozen om het UBO-register voor trusts, in lijn met het UBO-register van vennootschappen, ook deels toegankelijk te maken voor elk lid van de bevolking.⁶

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de publieke toegang tot het UBO-register voor vennootschappen een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven

¹ HvJEU 22 november 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912.

² Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad 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/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141/73).

³ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van 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 Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156/43).

⁴ Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2018, 239) en Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (Stb. 2020, 146).

⁵ Zie artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de anti-witwasrichtlijn.

⁶ Artikel 31, vierde lid, van de anti-witwasrichtlijn staat lidstaten toe overeenkomstig hun nationale recht een ruimere toegang toe te staan tot de informatie in het UBO-register van trusts. Dit is geregeld in artikel 7 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Stb. 2021, 610). Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 3.5 en de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁷ Ook stelde het Hof van Justitie vast dat deze inmenging niet beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is en niet evenredig is aan het nagestreefde doel.⁸ Dit arrest heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke bepaling van de AMLD4 is herleefd.⁹ Op grond daarvan is het kunnen aantonen van een legitiem belang voor personen of organisaties een vereiste voor toegang tot dat UBO-register.¹⁰

Het wetsvoorstel wijzigt vanwege dit arrest in de onderscheiden wetten welke partijen toegang hebben tot de Nederlandse UBO-registers.¹¹ Dit zijn enerzijds de partijen waarvoor het vanwege op hen rustende verplichtingen wenselijk en noodzakelijk is dat zij volledige of gedeeltelijke toegang hebben tot de UBO-informatie.¹² Daarnaast wordt de toegang tot de registers, in lijn met de richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie, beperkt tot natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen welke categorieën natuurlijke personen of rechtspersonen een aantoonbaar legitiem belang hebben.¹³

2. Europese context

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen melding maakt van relevante ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie. Dit is begrijpelijk voor zover deze ontwikkelingen zich hebben voorgedaan nadat het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling.

In 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd voor een nieuwe anti-witwasrichtlijn, AMLD6.¹⁴ In april 2023 hebben de betrokken commissies van het Europees Parlement in hun verslag voorstellen gedaan om dit voorstel in lijn te brengen met het arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2022.¹⁵ In de herfst van 2023 hebben de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hierover onderhandeld.¹⁶

Inmiddels is bekend geworden dat in januari 2024 een voorlopig akkoord is bereikt over onder meer de toegang tot UBO-registers.¹⁷ Uit een Kamerbrief van 13 februari 2024 blijkt dat de richtlijn in dit verband een aantal categorieën zal identificeren die geacht worden een legitiem belang te hebben.¹⁸ Genoemd worden journalisten en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en delicten die daarmee samenhangen. Ook worden natuurlijke of rechtspersonen genoemd die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op deze ontwikkelingen in de Europese Unie. Dit geldt in het bijzonder voor de invulling die de nieuwe richtlijn zal geven aan het begrip 'legitiem belang' als voorwaarde voor toegang tot UBO-registers. De Afdeling adviseert daarbij in te gaan op de gevolgen hiervan voor de aankondigde algemene maatregel van bestuur op grond van dit wetsvoorstel, waaronder de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen. Zij onderschrijft in dit verband het voornemen van de minister, aangekondigd in de brief van 13 februari 2024, om bij de uitwerking van het begrip legitiem belang rekening te houden met de inhoud van de nieuwe richtlijn.¹⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de aangekondigde algemene maatregel van bestuur.

⁷ Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸ HvJEU 22 november 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912. Het Hof heeft artikel 1, punt 15, onder c, van de AMLD5 ongeldig verklaard. Dit onderdeel wijzigde artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

⁹ Zie de 'review' van het Hof van Justitie van 5 december 2023 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 477, nr. 85).

¹⁰ Artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4. Het betreft de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

¹² Zie de memorie van toelichting, paragraaf 4.

¹³ Zie artikel I, onderdeel C (voorgesteld artikel 22a, tweede lid), en artikel II, onderdeel B (voorgesteld artikel 7, derde lid), van het wetsvoorstel.

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, COM(2021) 423 final.

¹⁵ REPORT A9-0150/2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849, 14 april 2023, europarl.europa.eu. Zie in het bijzonder de voorgestelde aanpassingen van artikel 12.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Elodie Lamer, 'EU Institutions seek to redefine access to UBO registers', *Tax Notes International*, 13 november 2023, p. 995.

¹⁷ 'Witwasbestrijding: Raad en Parlement akkoord over strengere regels', 18 januari 2024, consilium.europa.eu/nl.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 95.

¹⁹ Idem.

3. Implementatie van artikel 31, vierde lid, anti-witwasrichtlijn

Bij de implementatie van artikel 31 van de anti-witwasrichtlijn was ervoor gekozen om het UBO-register van trusts ook deels voor eenieder toegankelijk te maken.²⁰ Nu wordt voorgesteld de implementatie op dit punt aan te passen en aan te sluiten bij de toegang tot het UBO-register van vennootschappen, zoals die na het arrest van het Hof van Justitie volgt uit artikel 30, vijfde lid, van de anti-witwasrichtlijn.

Ten opzichte van artikel 30, vijfde lid, bevat artikel 31, vierde lid, een aanvullende toegangsgrond onder d. Dit betreft, kort gezegd, degene die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot een trust die een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de Europese Unie opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit. Vanwege de oorspronkelijke keuze voor gedeeltelijk publieke toegang tot het UBO-register van trusts was dit onderdeel eerder niet specifiek geïmplementeerd.²¹

Het wetsvoorstel bevat geen bepaling die voorziet in de implementatie van dit onderdeel van de richtlijn. De toelichting meldt dat hierin wel was voorzien in een eerdere versie van het voorstel, die ter consultatie is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP adviseerde dat nadere onderbouwing van de proportionaliteit van deze bepaling noodzakelijk was en dat de mogelijkheid bestaat dat het Hof van Justitie dit onderdeel van de richtlijn ook buiten toepassing zal laten.²² Naar aanleiding daarvan is de bepaling geschrapt.²³

De Afdeling merkt op dat de ongeldigverklaring van het Hof van Justitie in zijn arrest van 22 november 2022 vanwege de daarin beantwoorde prejudiciële vraag alleen ziet op het onderdeel van de AMLD5 dat artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de AMLD4 heeft gewijzigd. Het ziet niet op de wijzigingen in artikel 31, vierde lid, van de AMLD4.

Volgens het beginsel van Unietrouw en vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is een lidstaat verplicht tot volledige implementatie van een richtlijn in de nationale wetgeving.²⁴ Dat is alleen anders indien het Hof van Justitie de richtlijn op dit punt onverbindend verklaart of als de Europese wetgever de richtlijn wijzigt of intrekt. In dit kader wijst de Afdeling erop dat de toelichting nog geen zelfstandige motivering geeft waarom Nederland niet is gehouden om deze bepaling te implementeren.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 3.5.

²¹ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, paragraaf 10.

²² Zie ook Autoriteit Persoonsgegevens, 'Advies over het concept voor de Wijzigingswet beperking toegang UBO-register', 10 augustus 2023.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 6.4.

²⁴ Artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Zie HvJEU 6 oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punt 52 met verwijzing naar HvJEU 5 oktober 2004, *Commissie/Griekenland*, C-475/01, ECLI:EU:C:2004:585, punt 18.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsmede van de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter bescherming van het in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie opgenomen recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens noodzakelijk is de toegang te beperken tot de informatie over uiteindelijk belanghebbenden zoals opgenomen in het register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten en in het register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, en dat daarvoor wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies nodig is;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De **Handelsregisterwet 2007** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 21, eerste lid, komt '15a, tweede lid, met uitzondering van de onderdelen a, b en d,' te vervallen.

B

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zesde lid wordt 'en aan bevoegde autoriteiten' vervangen door ', bevoegde autoriteiten en bestuursorganen of andere personen of rechtspersonen'.
2. In het zevende lid wordt 'en door bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 28, tweede lid' vervangen door ', bevoegde autoriteiten of andere personen of rechtspersonen als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdelen a tot en met c'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 8. De Kamer verstrekt aan een vennootschap of andere juridische entiteit op elektronisch verzoek, indien gewenst in elektronische vorm, een afschrift van haar gegevens, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdelen c en e.

C

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22a

1. De in artikel 15a, tweede lid, onderdelen c en e, bedoelde gegevens kunnen worden ingezien door:
 - a. een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme ten behoeve van een op grond van die wet of de Wet toezicht trustkantoren 2018 verplicht cliëntenonderzoek;
 - b. een instelling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdelen a tot en met m, van de Sanctiewet 1977 ten behoeve van de naleving van de bij of krachtens afdeling 5 van die wet



bepaalde verplichtingen met betrekking tot het financieel verkeer.

2. Voor zover zij een aantoonbaar legitiem belang hebben bij inzage van de in het eerste lid bedoelde gegevens, kunnen die gegevens op verzoek tevens worden ingezien door bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen. Dit legitiem belang houdt verband met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme.
3. Artikel 22 is van overeenkomstige toepassing op verstrekking van gegevens als bedoeld in het eerste of tweede lid.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de wijze waarop de in het eerste en tweede lid bedoelde gegevens kunnen worden ingezien;
 - b. de bij het inzien van die gegevens te stellen voorschriften; en
 - c. de wijze waarop een legitiem belang als bedoeld in het tweede lid kan worden aangetoond.
5. De in artikel 15a, tweede lid, genoemde gegevens kunnen worden ingezien door degene die tot het doen van opgave ter inschrijving in het handelsregister is verplicht voor zover het die vennootschap of de andere juridische entiteit betreft.

D

In artikel 23 wordt na 'in de artikelen 21, 22' ingevoegd ' , 22a'.

E

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De in artikel 15a, tweede lid, genoemde gegevens en de in artikel 15a, derde lid, genoemde bescheiden kunnen worden ingezien door:
 - a. de Financiële inlichtingen eenheid en een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bevoegde autoriteit;
 - b. een op grond van artikel 10, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 aangewezen ambtenaar of andere persoon in het kader van het uitoefenen van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde;
 - c. een krachtens artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 door Onze Minister van Financiën aangewezen rechtspersoon in het kader van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 van die wet bepaalde met betrekking tot het financieel verkeer;
 - d. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, voor zover dit noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waar bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak bij of krachtens de wet dan wel bij of krachtens een verordening als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie mee zijn belast.
2. In het vijfde en zesde lid wordt 'bevoegde autoriteit' vervangen door 'bevoegde autoriteit, bestuursorgaan of andere persoon of rechtspersoon'.

F

In artikel 38a, eerste lid, wordt na 'artikel 28, tweede lid,' ingevoegd 'onderdeel a,'.

ARTIKEL II

De **Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt 'artikel 7, tweede lid' vervangen door 'artikel 7, tweede lid, onderdeel a'.

B

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7. Toegang

1. De in artikel 5, eerste en derde lid, onderdelen a en f, bedoelde gegevens zijn op elektronische wijze toegankelijk voor:
 - a. een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme ten behoeve van een op grond van die wet of de Wet toezicht trustkantoren 2018 verplicht cliëntenonderzoek;
 - b. een instelling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdelen a tot en met m, van de Sanctiewet 1977 ten behoeve van de naleving van de bij of krachtens afdeling 5 van die wet bepaalde verplichtingen met betrekking tot het financieel verkeer.
2. De in artikel 5 bedoelde gegevens en bescheiden zijn toegankelijk voor:
 - a. de Financiële inlichtingen eenheid en de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bevoegde autoriteiten;
 - b. een op grond van artikel 10, eerste lid, van de Sanctiewet 1977 aangewezen ambtenaar of andere persoon in het kader van het uitoefenen van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde;
 - c. een krachtens artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 door Onze Minister van Financiën aangewezen rechtspersoon in het kader van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 van die wet bepaalde met betrekking tot het financieel verkeer;
 - d. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, voor zover dit noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waar bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak bij of krachtens de wet dan wel bij of krachtens een verordening als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie mee zijn belast.
3. Voor zover zij een aantoonbaar legitiem belang hebben bij toegang tot de in het eerste lid bedoelde gegevens, zijn die gegevens op langs elektronische weg gedaan verzoek, tevens op elektronische wijze toegankelijk voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen. Dit legitiem belang houdt verband met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de in dit artikel bedoelde toegang en de wijze waarop die toegang verkregen kan worden;
 - b. de bij het verlenen van die toegang te stellen voorschriften; en
 - c. de wijze waarop een legitiem belang als bedoeld in het derde lid kan worden aangetoond.
5. De in artikel 5, eerste, derde en vierde lid, bedoelde gegevens en bescheiden zijn op elektronische wijze toegankelijk voor de trustee voor zover deze gegevens betrekking hebben op de uiteindelijk belanghebbenden van de trust waarvan hij de trustee is.

C

In artikel 8, derde lid, wordt 'en de bevoegde autoriteiten' vervangen door ', de bevoegde autoriteiten of andere personen of rechtspersonen als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen a tot en met c'.

D

Artikel 10, eerste lid, komt te luiden:

1. In bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen kunnen, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van uiteindelijk belanghebbenden die in het register staan ingeschreven, gegevens of bescheiden of categorieën van gegevens of bescheiden, op langs elektronische weg gedaan verzoek van een uiteindelijk belanghebbende bij besluit van Onze Minister van Financiën worden afgeschermd tegen inzage door anderen dan:
 - a. de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten;
 - b. bestuursorganen of andere personen of rechtspersonen als bedoeld in artikel 7, tweede lid;
 - c. de instellingen bedoeld in artikel 1a, tweede, derde en vierde lid, onderdeel d, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, ook voor zover deze instellingen toegang krijgen in het kader van artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van deze wet; en
 - d. de trustee voor zover deze gegevens betrekking hebben op de uiteindelijk belanghebbenden van de trust waarvan hij de trustee is.



E

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt 'de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten' vervangen door 'anderen dan uiteindelijk belanghebbenden'.

2. Het eerste lid komt te luiden:

1. De beheerder draagt er zorg voor dat bij het verstrekken van gegevens en bescheiden omtrent uiteindelijk belanghebbenden deze gegevens en bescheiden uitsluitend gerangschikt worden naar natuurlijke personen indien het verzoek daartoe wordt gedaan door de Financiële inlichtingen eenheid, een bevoegde autoriteit, bestuursorgaan of andere persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 7, tweede lid, voor zover deze handelt in het kader van de uitoefening van een wettelijke taak of bevoegdheid.

3. In het tweede lid wordt 'of een bevoegde autoriteit' vervangen door ', een bevoegde autoriteit, bestuursorgaan of andere persoon of rechtspersoon'.

F

In artikel 16 wordt 'en aan de bevoegde autoriteiten' vervangen door ', de bevoegde autoriteiten en bestuursorganen of andere personen of rechtspersonen als bedoeld in artikel 7, tweede lid'.

G

In artikel 25, eerste lid, onderdeel a, wordt na 'als bedoeld in' ingevoegd 'artikel 7, derde lid,'.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Financiën,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Dit voorstel strekt ertoe om op korte termijn de regels rondom de toegang tot geregistreerde informatie over de uiteindelijk belanghebbende (in het Engels: *ultimate beneficial owner*, afgekort UBO) van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies aan te passen. Omdat het hier gaat om informatie over UBOs die is opgenomen in het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten dan wel in het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies, is aanpassing van zowel de *Handelsregisterwet 2007* als de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van de trusts en soortgelijke juridische constructies* nodig.

Deze aanpassing en de snelle invoering daarvan zijn noodzakelijk. Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (het HvJ EU) uitspraak gedaan in een prejudiciële zaak over het Luxemburgse UBO-register.¹ In deze uitspraak wordt een specifiek onderdeel van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn² 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 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 toegang hebben tot de UBO-registers:

- partijen waarvan op basis van de anti-witwasrichtlijn verplichte toegang moet worden geregeld, te weten: de bevoegde autoriteiten en FIUs, de meldingsplichtige entiteiten in het kader van het cliëntenonderzoek dat zij op grond van de anti-witwasrichtlijn moeten verrichten en elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen;
 - partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van sancties en het toezicht en de handhaving daarop;
 - Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen; en
 - Partijen die staan ingeschreven in de UBO-registers, voor zover het hun eigen gegevens betreft.
- In paragraaf 2 wordt ingegaan op de eisen die de Europese anti-witwasrichtlijn bevat over de UBO-registers en hoe dit is geïmplementeerd in Nederland. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de uitspraak van het HvJ EU en in paragraaf 4 worden de voorgestelde wijzigingen in de toegang toegelicht.

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en, in verband met de taken waarmee de Kamer van Koophandel in het kader van de UBO-registers bij dit wetsvoorstel is belast, de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

§ 2. Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD)

De Nederlandse regelgeving op het gebied van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme vloeit grotendeels voort uit richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF).³ Bij Europese richtlijnen gaat het in het bijzonder om de Europese anti-witwasrichtlijn (in het Engels: *European anti-money laundering directive*, afgekort AMLD) die tot doel heeft het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme. Dit betreft de vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD4)⁴ uit 2015, welke richtlijn in 2018 is gewijzigd (AMLD5).⁵ Zowel AMLD4 als AMLD5 zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving.

¹ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

² Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van 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 Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (*PbEU* 2018, L 156/43).

³ Home (fatf-gafi.org)

⁴ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad 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/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (*PbEU* 2015, L 141/73).

⁵ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van 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 Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (*PbEU* 2018, L 156/43).

§ 2.1. AMLD4

De Europese anti-witwasrichtlijn kent, in navolging van de FATF-aanbevelingen, twee regimes voor het registreren van informatie over UBOs: een regime met betrekking tot de UBOs van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (artikel 30) en een regime met betrekking tot de UBOs van trusts en soortgelijke juridische constructies (artikel 31).

§ 2.1.1. Artikel 30 AMLD4

Het eerste lid van artikel 30 AMLD4 bevat de verplichting voor lidstaten om te zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen en bijhouden over wie hun UBOs zijn, waaronder de naam, geboortemaand, nationaliteit en woonstaat en het geboortjaar van de UBO en de aard en omvang van het door de UBO gehouden economische belang. Ook moeten lidstaten ervoor zorgen dat deze vennootschappen en juridische entiteiten verplicht zijn om deze informatie te verstrekken aan meldingsplichtige entiteiten⁶ wanneer deze instellingen cliëntonderzoek verrichten.

Ten aanzien van de toegang tot informatie over de UBOs van vennootschappen en juridische entiteiten is in artikel 30, vijfde lid, AMLD4 bepaald dat deze informatie in alle gevallen toegankelijk moet zijn voor (a) bevoegde autoriteiten en Financial Intelligence Units (FIUs) (zonder restricties), (b) meldingsplichtige entiteiten in het kader van het verrichten van cliëntonderzoek en (c) iedere persoon of organisatie die een legitiem belang kan aantonen.⁷

De term 'legitiem belang' is in AMLD4 niet gedefinieerd, maar in overweging 14 bij deze richtlijn wordt aangegeven dat dit belang verband houdt met het voorkomen of bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, en de daarmee verband houdende basisdelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude: '(...) 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. The persons who are able to demonstrate a legitimate interest should have access to information on the nature and extent of the beneficial interest held consisting of its approximate weight.'⁸

§ 2.1.2. Artikel 31 AMLD4

De verplichtingen die in artikel 31 AMLD4 zijn opgenomen, zien op het inwinnen en bijhouden van informatie over UBOs van *express trusts* en andere soorten juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie en golden enkel voor lidstaten die trusts kennen die door hun recht beheerst worden. De trust is een uit Angelsaksische rechtssystemen afkomstige juridische constructie waarbij – kort samengevat – goederen worden toevertrouwd aan een beheerder (*trustee*) die deze vermogensbestanddelen overeenkomstig een trustakte aanwendt voor één of meerdere begunstigden. De trust kent vele verschillende verschijningsvormen en wordt voor verschillende doeleinden gebruikt in de zakelijke sfeer, in familiale sfeer alsook in culturele en charitatieve sferen. Omdat een trust niet naar Nederlands recht opgericht kan worden, was implementatie van artikel 31 ADML4 in Nederlandse wet- en regelgeving niet nodig.

Artikel 31 AMLD4 vraagt van lidstaten die trusts kennen die door hun recht beheerst worden dat zij van trustees van dergelijke trusts eisen dat ze informatie inwinnen en bijhouden over de UBOs van die trusts. Daarbij gaat het om informatie over de identiteit van de settlor, de trustee(s), de protector (indien van toepassing), de begunstigden of klasse van begunstigden en van elke andere natuurlijke persoon die effectief zeggenschap uitoefent over de betreffende trust. Bedoelde lidstaten moeten op grond van artikel 31, vierde lid, AMLD4 deze UBO-informatie bijhouden in een centraal register indien aan de trust fiscale gevolgen verbonden zijn. Dat register moet tijdig en onbeperkt toegankelijk zijn voor bevoegde autoriteiten en FIUs, waarbij bedoelde lidstaten de optie is gelaten dit register ook toegankelijk te maken voor meldingsplichtige entiteiten in het kader van het verrichten van cliëntonderzoek.

⁶ In de Nederlandse context gaat het hier om instellingen in de zin van artikel 1, eerste lid, van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*. Deze instellingen worden in deze memorie van toelichting ook wel 'Wwft-instellingen' genoemd.

⁷ Artikel 30, vijfde lid, AMLD4.

⁸ Overweging 14 AMLD4.

Ook schrijft artikel 31 AMLD4 voor dat trustees van bedoelde trusts meldingsplichtige entiteiten moeten informeren over hun hoedanigheid van trustee, en dat zij in bepaalde gevallen de informatie over de UBOs van trusts snel aan deze entiteiten moeten verstrekken.

§ 2.2. AMLD5

Mede naar aanleiding van de opkomst van technologische diensten die steeds vaker als alternatieve financieringsinstrumenten en betalingsmogelijkheden worden gebruikt maar buiten de reikwijdte van AMLD4 vielen, de toenemende verwevenheid van georganiseerde misdaad en terrorisme en de behoefte om de samenwerking tussen verschillende autoriteiten binnen en tussen lidstaten te verbeteren, is AMLD4 in 2018 aangepast door AMLD5. Met AMLD5 zijn artikelen 30 en 31 relatief kort na hun totstandkoming ingrijpend gewijzigd. Bij de implementatie van deze artikelen in Nederlandse wet- en regelgeving zijn de wijzigingen die met AMLD5 werden geïntroduceerd dan ook direct meegenomen.

§ 2.2.1. Artikel 30 AMLD5

Met de komst van AMLD5 is artikel 30 op verschillende punten gewijzigd. Zo is in AMLD5 voor lidstaten de verplichting opgenomen om te voorzien in sanctiemaatregelen,⁹ en is er een zogeheten meewerkplicht¹⁰ voor UBOs geïntroduceerd op grond waarvan UBOs aan de betreffende juridische entiteit alle informatie dienen te verschaffen die deze entiteit in dit kader nodig heeft. De meest ingrijpende wijziging die met AMLD5 is aangebracht in artikel 30 ziet op de toegang tot UBO-informatie, oftewel: wie hebben er toegang tot de geregistreerde informatie over uiteindelijk belanghebbende. Op deze wijziging zal hier nader worden ingegaan. Voor details over andere wijzigingen die met AMLD5 zijn aangebracht in artikel 30, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*.¹¹

Zoals hierboven al werd opgemerkt, ziet de meest ingrijpende wijziging die met AMLD5 is aangebracht in artikel 30 op de toegang tot de informatie over UBOs van vennootschappen en andere juridische entiteiten. De bevoegde autoriteiten en FIUs blijven ook onder AMLD5 onbeperkt toegang hebben tot deze informatie. En ook de toegang tot UBO-informatie voor meldingsplichtige entiteiten in het kader van het cliëntenonderzoek dat zij moeten verrichten ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering blijft met AMLD5 gelijk aan AMLD4. De toegang voor iedere persoon of organisatie die een legitiem belang kan aantonen, komt met AMLD5 echter te vervallen. In plaats daarvan bepaalt artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 dat eenieder toegang moet hebben tot informatie over UBOs van juridische entiteiten. Dit houdt in dat iedereen – ongeacht of er sprake is van een legitiem belang – in ieder geval de volgende informatie moet kunnen raadplegen over een UBO van een juridische entiteit:

- de naam;
- de geboortemaand;
- het geboortjaar;
- het land waarin hij/zij woonachtig is;
- de nationaliteit;
- de aard van het belang dat hij/zij houdt in de juridische entiteit; en
- de omvang van het belang dat hij/zij houdt in de juridische entiteit.

Daarnaast mogen lidstaten bepalen dat er meer informatie over UBOs openbaar toegankelijk is. Als zij dat doen dan moet die aanvullende informatie ten minste bestaan uit de geboortedatum of contactgegevens van de UBO.

Uit de overwegingen bij AMLD5 volgt dat deze publieke toegang tot informatie over UBOs belangrijk is omdat dit onderzoek van deze informatie door de maatschappij – o.a. pers en maatschappelijke organisaties – mogelijk maakt, bijdraagt aan het vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel en kan bijdragen aan de bestrijding van misbruik van juridische entiteiten voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook draagt publieke toegang tot UBO-informatie bij aan het bestrijden en onderzoeken van witwassen en daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering. Bovendien vergroot openbaarheid het vertrouwen in de financiële markten.¹² Dat laatste wordt uitdrukkelijk gezien als een positief neveneffect van meer openbaarheid, niet zo zeer als het doel. Het

⁹ Artikel 30, eerste lid, eerste alinea, AMLD.

¹⁰ Artikel 30, eerste lid, derde alinea, AMLD.

¹¹ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 179, 3.

¹² Overwegingen 30 en 31 AMLD5.

doel is een omgeving te creëren die minder makkelijk gebruikt kan worden voor witwassen en terrorismefinanciering.¹³

Ter implementatie van artikel 30 is dan ook in Nederlandse wet- en regelgeving uitgegaan van een UBO-register waarin informatie zit die door iedereen te raadplegen is alsmede informatie die alleen te raadplegen is door bevoegde autoriteiten en FIUs. Dit UBO-register is feitelijk geïntegreerd in het handelsregister en bevat informatie over de UBOs van een in Nederland opgerichte:

- a. besloten vennootschap en naamloze vennootschap, niet zijnde een vennootschap die als uitgevende instelling onderworpen is aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de Transparantierichtlijn¹⁴ of aan vergelijkbare internationale standaarden met inbegrip van een honderd procent dochtermaatschappij van een dergelijke vennootschap, een Europese naamloze vennootschap met statutaire zetel in Nederland en een Europese coöperatieve vennootschap met statutaire zetel in Nederland;
- b. kerkgenootschap;
- c. vereniging;
- d. onderlinge waarborgmaatschappij;
- e. coöperatie;
- f. stichting;
- g. maatschap;
- h. commanditaire vennootschap;
- i. vennootschap onder firma;
- j. rederij; en
- k. Europees samenwerkingsverband, die in het handelsregister moeten zijn ingeschreven overeenkomstig artikel 5 of artikel 6, eerste of derde lid, van de *Handelsregisterwet 2007*.

Omdat het UBO-register feitelijk is geïntegreerd in het handelsregister, heeft de implementatie van artikel 30 overwegend plaatsgevonden in de *Handelsregisterwet 2007*. Uit artikelen 15a en 21 van de *Handelsregisterwet 2007* volgt dat de volgende informatie over UBOs van de hierboven bedoelde juridische entiteiten door iedereen geraadpleegd kan worden:

- a. de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van een UBO; en
- b. de aard van het door de UBO gehouden economische belang en de omvang van dat belang.¹⁵

Uit artikel 30, vijfde lid, onderdeel a, en zesde lid, AMLD5 volgt dat bevoegde autoriteiten en FIUs tijdig en onbeperkt toegang moeten hebben tot alle geregistreerde informatie over UBOs. Dit is geïmplementeerd in de artikelen 15a, 21 en 28 van de *Handelsregisterwet 2007* waaruit volgt dat de bevoegde autoriteiten en de FIU toegang hebben tot alle informatie die over UBOs geregistreerd moet worden, te weten:

- a. het burgerservicenummer (BSN), indien dat aan de UBO is toegekend, alsmede afschriften van documenten op grond waarvan dit gegeven is geverifieerd;
- b. een fiscaal identificatienummer van een ander land dan Nederland waarvan de UBO ingezetene is, indien dat door zijn of haar woonstaat aan hem of haar is toegekend, alsmede afschriften van documenten op grond waarvan dit gegeven is geverifieerd;
- c. de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de UBO, alsmede afschriften van documenten op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd;
- d. de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van de UBO, alsmede afschriften van documenten op grond waarvan deze gegevens zijn geverifieerd; en
- e. de aard van het door de UBO gehouden economische belang en de omvang van dat belang, alsmede afschriften van documenten waaruit deze gegevens blijken.

Om welke bevoegde autoriteiten het gaat, is op grond van artikel 28, tweede lid, van de *Handelsregisterwet 2007*, bepaald in artikel 51a van het *Handelsregisterbesluit 2008*. Het betreft hier – conform artikel 30, zesde lid, tweede alinea, AMLD5 – publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben om witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevriezen en te confisqueren. Hieronder vallen onder andere de toezichthoudende autoriteiten als bedoeld in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), het Bureau Economische Handhaving van de

¹³ Overweging 31 AMLD5.

¹⁴ Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (*PbEU* 2004, L 390).

¹⁵ De omvang van het economische belang wordt weergegeven in klassen, te weten een klasse van groter dan 25% tot en met 50%, een klasse groter dan 50% tot en met 75%, en een klasse van groter dan 75% tot en met 100% (artikel 35b, eerste lid, van het *Handelsregisterbesluit 2008*).



Belastingdienst (BEH) dat namens de Minister van Financiën belast is met de handhaving van de verplichtingen in het kader van dit UBO-register, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie (OM), de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst (MIVD) en Dienst Justis.

§ 2.2.2. Artikel 31 AMLD5

Zoals eerder al opgemerkt, ziet artikel 31 AMLD4 op het inwinnen en bijhouden van informatie over UBOs van *express trusts* en andere juridische constructies met een soortgelijke structuur en functie. Dit artikel gold feitelijk enkel voor lidstaten die trusts kennen die door hun recht beheerst worden, waardoor dit artikel – nu trusts niet naar Nederlands recht opgericht kunnen worden – geen implementatie behoefde. Met AMLD5 is artikel 31 echter zodanig gewijzigd dat wel implementatie nodig was. Eén van de belangrijkste wijzigingen die met AMLD5 is aangebracht in artikel 31 is dat de verplichting tot het bijhouden, inwinnen en registreren van UBOs van trusts zodanig is uitgebreid dat deze ook geldt in lidstaten waarvan het rechtsstelsel geen trusts kent. Die implementatie heeft in Nederland plaatsgevonden met de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* en het *Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*.

Met AMLD5 is artikel 31 ingrijpend veranderd; deze wijzigingsrichtlijn bevat vele wijzigingen. De meest ingrijpende, en in het kader van onderhavig wetsvoorstel meest relevante wijziging ziet op de toegang tot UBO-informatie. Op deze wijziging zal hieronder nader worden ingegaan. Voor details over andere wijzigingen die met AMLD5 zijn aangebracht in artikel 31, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij bovengenoemde implementatiewet.¹⁶

Door de komst van AMLD5 dient elke lidstaat na te gaan welke juridische constructies die door haar recht beheerst worden een soortgelijke structuur of soortgelijke functies hebben als een trust. Vervolgens dienen de verplichtingen die op basis van artikel 31 gelden voor trusts ook van toepassing te zijn op dergelijke soortgelijke juridische constructies.¹⁷ Hiermee werd het probleem aangepakt dat onder AMLD4 niet alle trusts en soortgelijke juridische constructies overal in de Europese Unie geregistreerd.¹⁸

In artikel 2 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* worden soortgelijke juridische constructies gelijkgesteld aan trusts en wordt een juridische constructie gedefinieerd als een bij overeenkomst of samenstel van overeenkomsten tot stand gebracht fonds zonder rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een onderneming of rechtspersoon als bedoeld in de *Handelsregisterwet 2007*, waarin de deelnemers vermogen bijeenbrengen dat voor gezamenlijke rekening wordt belegd of anderszins wordt aangewend ten behoeve van de uiteindelijk belanghebbenden van dat fonds, alsmede een juridische constructie die is opgenomen in de geconsolideerde lijst, bedoeld in artikel 31, tiende lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn.¹⁹ Daarbij is in de memorie van toelichting opgemerkt dat (open en gesloten) fondsen voor gemene rekening hier in ieder geval onder vallen.²⁰

Ook dient elke lidstaat trustee(s) van trusts en degenen die een vergelijkbare positie hebben in een soortgelijke juridische constructie, te verplichten toereikende, accurate en actuele informatie in te winnen, bij te houden en te registreren van de UBOs van trusts en soortgelijke juridische constructies. De in te winnen, bij te houden en te registreren informatie dient te omvatten de identiteit van (i) de trustee(s), (ii) de (eventuele) protector(s), (iii) de begunstigten of groep van begunstigten, en van (iv) elke andere natuurlijke persoon die effectief zeggenschap over de trust uitoefent. Deze verplichting voor trustee(s) en personen die een vergelijkbare positie hebben in een soortgelijke juridische constructie is opgenomen in de artikelen 11 en 12 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* en artikel 10b, derde lid, Wwft.

Op grond van het vierde lid van artikel 31 moeten lidstaten ervoor zorgen dat de informatie over UBOs van trusts en soortgelijke juridische constructies in alle gevallen toegankelijk is voor:

- de bevoegde autoriteiten en FIUs (onbeperkt);
- de meldingsplichtige entiteiten in het kader van het cliëntenonderzoek dat zij op grond van de AMLD moeten verrichten;
- elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een legitiem belang kan aantonen; en

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 819, 3.

¹⁷ Artikel 31, eerste lid, eerste alinea, AMLD.

¹⁸ Overweging 26 AMLD5.

¹⁹ Artikel 2, Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 819, 3, p. 12.

- d. elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een schriftelijk verzoek indient met betrekking tot de trust of soortgelijke constructie die een zeggenschapsdeelneming heeft in een andere dan de in artikel 30, eerste lid, AMLD bedoelde vennootschap of andere juridische entiteit, hetzij door rechtstreekse of indirecte eigendom, met inbegrip van toonderaandelen, hetzij via andere middelen.²¹

De richtlijn bepaalt hierbij dat degenen die vallen onder categorie c en d toegang moeten hebben tot de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de UBO, alsmede tot de aard en omvang van het door de UBO gehouden economisch belang. Ten aanzien van deze categorieën geldt dat de criteria en voorwaarden voor het verlenen van toegang tot UBO-informatie voldoende nauwkeurig moeten zijn en in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen van de richtlijn. Een verzoek om UBO-informatie kan afgewezen worden als er goede redenen zijn om te vermoeden dat een verzoek niet in overeenstemming is met bedoelde doelstellingen.²²

Ten aanzien van categorie c geldt dat ook in AMLD5 geen definitie is gegeven van het begrip 'legitiem belang'. Hetgeen onder dat begrip – als algemeen begrip en als criterium voor toegang tot UBO-informatie – verstaan moet worden, dient bepaald te worden door het recht van de lidstaat waarin de uiteindelijk belanghebbenden van de betreffende trust of soortgelijke juridische constructie geregistreerd zijn. Dat geldt ook voor de vraag wie er toegang hebben tot geregistreerde UBO-informatie.²³ De betreffende lidstaat mag 'legitiem belang' niet beperken tot gevallen van lopende administratieve of gerechtelijke procedures. Ook moet zij het mogelijk maken om, waar passend, rekening te houden met het werk dat niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksjournalisten verrichten op het gebied van het voorkomen van witwassen, terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten.²⁴

Het vierde lid van artikel 31 bevat een lidstaattoptie om ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toe te staan. De gedachte hierachter is dat er vele verschillende typen juridische constructies kunnen zijn die verschillende risico's op witwassen of terrorismefinanciering met zich kunnen meebrengen, zodat ruimere toegang gerechtvaardigd kan zijn ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering.²⁵ Daarbij wordt in de overwegingen bij AMLD5 opgemerkt dat wanneer de kenmerken van een trust of soortgelijke juridische constructie qua structuur of functies vergelijkbaar zijn met de kenmerken van juridische entiteiten, publieke toegang tot UBO-informatie misbruik van trusts en soortgelijke juridische constructies helpt te bestrijden zoals publieke toegang tot UBO-informatie over juridische entiteiten ook kan helpen bij het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.²⁶ Ook wordt het belang van duidelijke regels over publieke toegang tot UBO-informatie benadrukt, waarbij wordt opgemerkt dat de regels over toegang tot UBO-informatie bij trusts en soortgelijke juridische constructies vergelijkbaar moeten zijn met de regels over toegang tot UBO-informatie bij vennootschappen en andere juridische entiteiten.²⁷

Bij de implementatie van artikel 31 is gebruikgemaakt van deze mogelijkheid om meer personen dan enkel de onder a tot en met d genoemde categorieën toegang te geven tot een deel van de geregistreerde UBO-informatie. Uit artikel 7, eerste lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* volgt dat iedereen toegang heeft tot een deel van de geregistreerde informatie, te weten:

- de naam van en het type trust of de soortgelijke juridische constructie;
- de datum, de plaats en het doel van totstandkoming van de trust of de soortgelijke juridische constructie;
- de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk belanghebbenden; en
- de aard en omvang²⁸ van het door iedere uiteindelijk belanghebbende gehouden belang.²⁹

Met deze mate van openbaarheid is het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten dat ter implementatie van artikel 30 van dezelfde richtlijn tot stand is gebracht, gevolgd. Het idee achter deze mate van openbaarheid is ervoor zorgen

²¹ Als gevolg van de uitspraak van het HvJ EU is dit onderdeel van de richtlijn niet geïmplementeerd. Zie § 6.4. voor een nadere onderbouwing.

²² Overweging 28 AMLD5.

²³ Overweging 41 AMLD5.

²⁴ Overweging 42 AMLD5.

²⁵ Overweging 28 AMLD5.

²⁶ Overweging 29 AMLD5.

²⁷ Overweging 33 AMLD5.

²⁸ De omvang van het economische belang wordt op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel f, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* jo. artikel 3 *Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* weergegeven in klassen.

²⁹ Artikel 7, eerste lid, jo. artikel 5, eerste en derde lid, onderdelen a en f, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*.

dat iedereen kan achterhalen wie er schuilgaan achter bepaalde juridische constructies zodat men beter geïnformeerd besluiten kan nemen of zaken kan doen met deze juridische constructies. Daarmee werd ook beoogd het criminel moeilijker te maken zich achter juridische constructies te verschuilen om crimineel verkregen vermogen wit te wassen of terrorisme te financieren. Daarnaast werd met deze mate van openbaarheid onderzoek van informatie mogelijk door de maatschappij, onder andere door de pers of maatschappelijke organisaties. Dit draag bij aan het vertrouwen in de integriteit van het financiële stelsel. Bij de keuze iedereen toegang te geven tot een deel van de geregistreerde informatie is meegewogen dat op grond van de richtlijn het register reeds toegankelijk dient te zijn voor een zeer grote groep, waaronder de vele verschillende Wwft-instellingen.

Tegenover de gekozen mate van openbaarheid is wel een aantal maatregelen geplaatst dat ertoe dient de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden te beschermen, waaronder dat voor toegang tot het register registratie en betaling van een vergoeding vereist zijn. Ook is uiteindelijk belanghebbenden de mogelijkheid geboden om via de beheerder van het register – de Kamer van Koophandel – inzicht te verkrijgen in het aantal keren dat over hen informatie uit het register is verkregen.

Het vierde lid bevat ook een lidstaattoptie om, onder nationaal recht vast te stellen voorwaarden, te voorzien in toegang tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de UBO van een trust of soortgelijke juridische constructie kan worden geïdentificeerd. Die aanvullende informatie dient ten minste te bestaan uit de geboortedatum of de contactgegevens. Ook van deze lidstaattoptie is bij de implementatie van artikel 31 AMLD gebruikgemaakt. Rekening houdend met de privacy van uiteindelijk belanghebbenden, proportionaliteit en noodzaak, is deze aanvullende informatie echter enkel toegankelijk voor bevoegde autoriteiten en de FIU. Dit volgt uit artikel 7, tweede lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Daarmee wordt naast de hiervoor genoemde informatie die voor iedereen toegankelijk is gemaakt, in het register ook de volgende informatie opgenomen die alleen toegankelijk is voor bevoegde autoriteiten en de FIU:

- het Burgerservicenummer (BSN) van de uiteindelijk belanghebbende (indien aan hem/haar toegekend), alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het fiscaal identificatienummer van de uiteindelijk belanghebbende van een ander land dan Nederland waarvan hij/zij ingezetene is (indien aan hem/haar toegekend door zijn/haar woonstaat) alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- de geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres van de uiteindelijk belanghebbende alsook afschriften van documenten op grond waarvan dit is geverifieerd;
- het e-mailadres van de uiteindelijk belanghebbende;
- afschriften van documenten waaruit de naam van en het type trust of soortgelijke juridische constructie blijken;
- afschriften van documenten waaruit de datum, de plaats en het doel van totstandkoming van de trust of soortgelijke juridische constructie blijken;
- afschriften van documenten op grond waarvan de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk belanghebbenden geverifieerd zijn; en
- afschriften van documenten op grond waaruit de aard en de omvang het door iedere uiteindelijk belanghebbende gehouden belang blijken.³⁰

De bevoegde autoriteiten en de FIU hebben deze aanvullende informatie nodig voor hun werkzaamheden in het kader van opsporing en vervolging van strafbare feiten en het houden van toezicht, alsmede op grond van de eisen die de AMLD aan bevoegde autoriteiten en de FIU stelt. Op hen rust in dat verband een geheimhoudingsplicht.

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* hebben alleen de FIU en de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid de Kamer van Koophandel te verzoeken de informatie te rangschikken naar natuurlijke persoon. Bovendien wordt de betreffende uiteindelijk belanghebbende waarover de bevoegde autoriteiten of de FIU informatie verkrijgen niet geïnformeerd over het feit dat deze autoriteiten informatie over hem of haar heeft verkregen uit het register.³¹ Met het voorgaande wordt aangesloten bij het register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

³⁰ Artikel 7, tweede lid jo. artikel 5, derde lid, onderdelen b tot en met e, en vierde lid, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*.

³¹ Artikel 15, tweede lid en artikel 16, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*.

§ 3. Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Unie

Op 22 november 2022 heeft het HvJ EU uitspraak gedaan in een prejudiciële zaak over het Luxemburgse UBO-register voor juridische entiteiten.³² Deze zaak ziet specifiek op artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de richtlijn op grond waarvan het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten voor iedereen toegankelijk werd. Deze zaak raakt daarmee ook aan de Nederlandse regelgeving waarmee deze bepaling is geïmplementeerd en vormt daarmee de directe aanleiding van onderhavig wetsvoorstel.

De uitspraak ziet op twee zaken die beide betrekking hebben op regelgeving waarmee Luxemburg artikel 30 heeft geïmplementeerd in haar nationale wet- en regelgeving. Beide zaken zijn voor de nationale Luxemburgse rechter aangespannen tegen Luxembourg Business Registers (LBR), de partij die bij wet is aangewezen als beheerder van het Luxemburgse UBO-register. In de ene zaak³³ staat LBR tegenover een uiteindelijk belanghebbende die bij LBR het verzoek had ingediend om de publieke toegang tot zijn geregistreerde UBO-informatie te beperken omdat publieke toegang hem en zijn gezinsleden op een gekwalificeerde, reële en actuele manier zou blootstellen aan een onevenredig risico en een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. LBR had dit verzoek afgewezen waarop een gang naar de nationale rechter volgde. In het kader van die zaak had de Luxemburgse rechter het HvJ EU de prejudiciële vraag gesteld hoe de begrippen 'uitzonderlijke omstandigheden', 'risico' en 'onevenredig risico' in de zin van artikel 30, negende lid, AMLD uitgelegd moeten worden. In de andere zaak³⁴ staat LBR tegenover Sovim SA – een naamloze vennootschap gevestigd te Luxemburg – nadat LBR het verzoek van Sovim SA om de toegang tot de informatie over haar uiteindelijk belanghebbenden te beperken, had afgewezen. In het kader van deze zaak had de Luxemburgse rechter het HvJ EU een aantal prejudiciële vragen gesteld, waaronder de vraag of artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, zoals het luidt sinds de inwerkingtreding van AMLD5, rechtsgeldig is in het licht van het in artikel 7 van het *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie* (het Handvest) opgenomen recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het in artikel 8 van het Handvest neergelegde recht op bescherming van persoonsgegevens.

Het HvJ EU gaat in haar uitspraak zodanig in op deze prejudiciële vraag uit de Sovim-zaak dat de overige prejudiciële vragen uit deze zaak alsook de prejudiciële vraag uit de andere zaak geen beantwoording behoeven.

Het HvJ EU merkt op dat de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden zoals bepaald in artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 een ernstige inmenging vormt in de grondrechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn vastgelegd.³⁵ Hoewel deze ernstige inmenging naar het oordeel van het HvJ EU voldoet aan het legaliteitsbeginsel, geen afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van deze grondrechten en geschikt kan zijn om bij te dragen aan het algemeen belang witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen, beantwoordt het HvJ EU bovenvermelde prejudiciële vraag uit de Sovim-zaak negatief. Het HvJ oordeelt dat de publieke toegang tot UBO-informatie die met artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 is gecreëerd een inmenging in het grondrecht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens vormt die noch beperkt is tot wat noodzakelijk is noch evenredig is met het nagestreefde doel. Derhalve verklaart het HvJ EU artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 ongeldig.³⁶

Met de ongeldigverklaring van artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 wordt een streep getrokken door de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, en herleeft artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, zoals dat onder AMLD4 luidde. Dit houdt in dat deze UBO-informatie op grond van de richtlijn niet langer verplicht toegankelijk moet zijn voor 'any member of the general public' maar enkel³⁷ voor 'any person or organisation that can demonstrate a legitimate interest'.³⁸

Ten aanzien van het begrip legitiem belang wordt in deze prejudiciële zaak door het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie benadrukt dat het geven van toegang tot UBO-informatie aan eenieder een afschrikwekkend effect heeft, meer onderzoek mogelijk maakt en

³² HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

³³ Zaak C-37/20.

³⁴ Zaak C-601/20.

³⁵ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 44.

³⁶ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 88 en 92.

³⁷ De uitspraak van het HvJ EU ziet op artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 en laat daarmee de in artikel 30, vijfde lid, onderdelen a en b, AMLD5 opgenomen toegang tot UBO-informatie voor bevoegde autoriteiten, FIUs en meldingsplichtige entiteiten onverlet.

³⁸ Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23 31 477, 85, bijlage 1070934.

faciliteert dan wanneer enkel toegang gegeven wordt aan personen en organisaties met een legitiem belang.³⁹ Zij verwijzen daarbij naar overweging 30 AMLD5: *'Public access to beneficial ownership information allows greater scrutiny of information by civil society, including by the press or civil society organisations, and contributes to preserving trust in the integrity of business transactions and of the financial system. It can contribute to combating the misuse of corporate and other legal entities and legal arrangements for the purposes of money laundering or terrorist financing, both by helping investigations and through reputational effects, given that anyone who could enter into transactions is aware of the identity of the beneficial owners. It also facilitates the timely and efficient availability of information for financial institutions as well as authorities, including authorities of third countries, involved in combating such offences. The access to that information would also help investigations on money laundering, associated predicate offences and terrorist financing.'*⁴⁰ Ook merkt de Europese Commissie desgevraagd op dat het criterium 'legitiem belang' zich moeilijk leent voor een juridische definitie en zij destijds wel heeft overwogen om een uniforme definitie van dit begrip op te stellen maar zij daar uiteindelijk van heeft afgezien omdat het criterium – ook al zou het gedefinieerd zijn – moeilijk toepasbaar blijkt en de toepassing ervan tot willekeurige beslissingen kan leiden.⁴¹ Naar aanleiding van voorgaande merkt het HvJ EU op dat het feit dat het lastig kan zijn om nauwkeurig vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden mogelijk is, niet kan rechtvaardigen dat de Uniewetgever bepaalt dat alle leden van de bevolking toegang hebben tot deze informatie.⁴² Voor het begrip 'legitiem belang' is in dit kader relevant dat voor zover in overweging 30 bij AMLD5 wordt opgemerkt dat publieke toegang tot UBO-informatie meer onderzoek door de maatschappij mogelijk maakt, en in dit opzicht uitdrukkelijk wordt verwezen naar de pers en maatschappelijke organisaties, het HvJ EU erop wijst dat zowel de pers als de maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering een legitiem belang hebben. Datzelfde geldt voor de in overweging 30 bij AMLD5 genoemde personen die de identiteit van de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap of een andere juridische entiteit willen kennen omdat het mogelijk is dat zij met hen transacties zullen aangaan, of voor financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering, voor zover zij niet reeds toegang hebben op grond van artikel 30, vijfde lid, onderdelen a en b, AMLD5.⁴³

De ongeldigverklaring van artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 en daarmee het herleven van artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD4 heeft gevolgen voor de nationale wet- en regelgeving van de lidstaten die artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5 geïmplementeerd hebben. Deze nationale wet- en regelgeving gaat hierdoor verder dan op basis van de Europese richtlijn is vereist. De AMLD4 betreft minimumharmonisatie. Dit betekent dat lidstaten in hun nationale wetgeving verder mogen gaan dan hetgeen de richtlijn voorschrijft. Hiervoor moet iedere lidstaat haar eigen afweging maken. Het kabinet is van mening dat er goede redenen moeten zijn om nationaal verdergaande regels te stellen dan Europeesrechtelijk vereist is. Gezien de overwegingen van het Hof in relatie tot de artikelen 7 en 9 van het Handvest en het behoud van toegang voor autoriteiten en Wwft-instellingen zijn er volgens het kabinet vanuit het oogpunt van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering onvoldoende aanknopingspunten om de openbaarheid voor eenieder te handhaven.⁴⁴

Zoals eerder werd opgemerkt, was het in Nederland sinds 27 september 2020 voor iedereen mogelijk om toegang te verkrijgen tot een deel van de geregistreerde informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. De uitspraak van het HvJ EU heeft ertoe geleid dat sinds 22 november 2022 – de dag van de uitspraak – er tijdelijk geen informatieverstrekkingen uit het Nederlandse UBO-register werden gedaan.⁴⁵ Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin de Nederlandse wetgeving weer in lijn te brengen met de richtlijn zoals deze luidt sinds de uitspraak van het HvJ EU.

Hoewel de uitspraak van het HvJ EU zag op de verplichte publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten, is de strekking van de uitspraak zodanig dat deze ook gevolgen heeft voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Dit geldt des te meer nu deze publieke toegang een lidstaatoptie is waarbij bij gebruikmaking daarvan dezelfde redenering is gehanteerd als voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daarom ook de toegang tot het register met informatie over uiteinde-

³⁹ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 69.

⁴⁰ Overweging 30 AMLD5.

⁴¹ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 71.

⁴² HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 72.

⁴³ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 74.

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23 31 477, 85.

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23 31 477, 85.

lijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies in lijn gebracht met de uitspraak van het HvJ EU.

§ 4. Inhoud wetsvoorstel

De uitspraak van het HvJ EU noodzaakt tot aanpassing van de huidige implementatiewetgeving aangaande artikelen 30 en 31 van de anti-witwasrichtlijn. Daartoe wijzigt onderhavig wetsvoorstel onder meer de *Handelsregisterwet 2007* en de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* zodanig dat de informatie die is geregistreerd in de UBO-registers enkel nog toegankelijk zal zijn voor specifieke groepen. Deels staan deze groepen reeds in de anti-witwasrichtlijn genoemd, zoals de Wwft-instellingen, deels vloeien deze groepen voort uit hetgeen het HvJ EU in haar uitspraak overweegt en deels betreft het partijen waarvan het in het licht van op hen rustende verplichtingen wenselijk en noodzakelijk is dat zij toegang hebben tot (een deel van) de geregistreerde UBO-informatie. Omdat de UBO-informatie waarover deze partijen kunnen beschikken persoonsgegevens bevatten, zullen zij in alle gevallen regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens in acht moeten nemen.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de groepen die toegang behouden tot (een deel van) de geregistreerde UBO-informatie. Daarbij is van belang dat deze partijen enkel toegang hebben in het kader van specifieke taken, doelen of wettelijke verplichtingen en zij deze informatie niet voor andere doeleinden mogen gebruiken.

Zoals eerder in deze memorie van toelichting al werd opgemerkt, is het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies niet publiekelijk toegankelijk; de toegang tot dit register is in verband met de uitspraak van het HvJ EU opgeschort. Hoewel die uitspraak zag op de verplichte publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten, is de strekking van de uitspraak zodanig dat deze ook gevolgen heeft voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Dit geldt des te meer nu deze publieke toegang een lidstaatoptie is waarbij bij gebruikmaking daarvan dezelfde redenering is gehanteerd voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten.

Met het wegvallen van de publieke toegang tot (een deel van) de geregistreerde UBO-informatie, dient in de regelgeving expliciet te worden vermeld welke partijen wel toegang hebben. Dit wordt bewerkstelligd met het nieuwe artikel 22a van de *Handelsregisterwet 2007*, de aanpassing van artikel 28 van de *Handelsregisterwet 2007* en de aanpassing van artikel 7 van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*.

De partijen die toegang krijgen tot het UBO-register kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën:

- a. partijen waarvoor op basis van AMLD4 verplichte toegang moet worden geregeld;
- b. partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van sancties en het toezicht en de handhaving daarop;
- c. bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen.
- d. Partijen die toegang krijgen tot hun eigen gegevens.

Deze groepen worden hieronder nader toegelicht.

§ 4.1. Partijen waarvan op basis van AMLD4 verplichte toegang moet worden geregeld

Op basis van de AMLD4 moeten de volgende partijen verplicht toegang hebben tot de UBO-registers:

- de FIU en bevoegde autoriteiten;
- Wwft-instellingen; en
- partijen die een legitiem belang kunnen aantonen.

§ 4.1.1. FIU en bevoegde autoriteiten

Zoals in paragraaf 2.2.1 van deze memorie van toelichting al uiteengezet is, volgt uit artikel 30, vijfde lid, onderdeel a, en zesde lid, van de anti-witwasrichtlijn dat bevoegde autoriteiten en FIUs tijdig en onbeperkt toegang moeten hebben tot alle geregistreerde informatie over UBOs. Dit is reeds geïmplementeerd in de artikelen 15a, 21 en 28 van de *Handelsregisterwet 2007* waaruit volgt dat de bevoegde autoriteiten en de FIU toegang hebben tot alle informatie die over UBOs geregistreerd moet worden. Hierin brengt onderhavig wetsvoorstel dan ook geen wijziging.

Ook voor het UBO-register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies geldt dat bevoegde autoriteiten en FIUs (op grond van artikel 31, derde lid en vierde lid, onderdeel a, van de anti-witwasrichtlijn) tijdig en onbeperkt toegang dienen te

hebben tot alle geregistreerde informatie over UBOs. Dit is reeds geïmplementeerd in de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* en artikel 6 van het *Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Onderhavig wetsvoorstel brengt hierin geen inhoudelijke wijzigingen aan.

§ 4.1.2. Wwft-instellingen

Uit artikel 30, vijfde lid, van de anti-witwasrichtlijn volgt dat instellingen die op grond van de Wwft of Wet Toezicht Trustkantoren 2018 cliëntenonderzoek dienen te verrichten ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering toegang dienen te hebben tot de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van een uiteindelijk belanghebbende alsmede de aard en de omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. De inzage tot deze informatie valt thans onder de publieke toegang die sinds de uitspraak van het HvJ EU niet langer mogelijk is. Daarom voorziet onderhavig wetsvoorstel erin dat de toegang voor deze instellingen specifiek wordt geregeld via het nieuwe artikel 22a, eerste lid, onderdeel a, van de *Handelsregisterwet 2007*.

Ten aanzien van het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies geldt dat uit artikel 31, vierde lid, onderdeel b, van de anti-witwasrichtlijn volgt dat instellingen die op grond van de Wwft cliëntenonderzoek dienen te verrichten ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering toegang dienen te hebben tot de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van een uiteindelijk belanghebbende alsmede de aard en de omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang. De toegang tot deze UBO-informatie valt thans onder de publieke toegang die in artikel 7, eerste lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* is opgenomen, maar dat artikellid is niet in werking getreden.

Bij Wwft-instellingen gaat het om instellingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wwft, waaronder banken, advocaten, notarissen, makelaars, belastingadviseurs en accountants.⁴⁶ De verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten is opgenomen in artikel 2a, eerste lid, van de Wwft en nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 van die wet. Wwft-instellingen dienen in dat kader onderzoek te verrichten naar hun cliënt, de uiteindelijk belanghebbende(n) van de cliënt en naar de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie om te voorkomen dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Zo zal het cliëntenonderzoek de Wwft-instelling onder meer in staat moeten stellen de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren, de uiteindelijk belanghebbende(n) van de cliënt te identificeren en het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen. Daartoe hebben Wwft-instellingen informatie nodig over de cliënt, diens uiteindelijke belanghebbende(n) en de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Met het nieuwe artikel 22a, eerste lid, onderdeel a, van de *Handelsregisterwet 2007* wordt beoogd erin te voorzien dat Wwft-instellingen in het kader van hun cliëntenonderzoek het UBO-register voor juridische entiteiten mogen raadplegen om de bovengenoemde gegevens in te zien. Daarnaast creëert onderhavig wetsvoorstel met artikel 7, eerste lid, onderdeel a, in de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* een specifieke grond voor Wwft-instellingen om in het kader van het cliëntenonderzoek UBO-informatie uit het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies te raadplegen.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat Wwft-instellingen hun cliëntenonderzoek niet louter mogen baseren op de informatie die in de UBO-registers is opgenomen. Wwft-instellingen dienen het cliëntenonderzoek risico-gebaseerd uit te voeren zodat dit onderzoek is afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering. Dat risico is van verschillende factoren afhankelijk, zoals het type cliënt, product, dienst, transactie of leveringskanaal. Van Wwft-instellingen wordt verwacht dat zij in het kader van hun cliëntenonderzoek meer informatie verzamelen dan alleen de UBO-informatie die zij via de UBO-registers kunnen inzien. Dit volgt voor wat betreft het UBO-register voor juridische entiteiten uit artikel 30, achtste lid, van de anti-witwasrichtlijn en voor het andere UBO-register volgt dit uit artikel 31, achtste lid, van die richtlijn. Dit is geïmplementeerd in artikel 3, vijftiende lid, van de Wwft. Ook geldt dat wanneer een Wwft-instelling in het kader van het cliëntenonderzoek stuit op UBO-informatie die blijkt af te wijken van de UBO-informatie die in een UBO-register is opgenomen, deze instelling daarvan melding dient te maken op grond van artikel 10c van de Wwft.

§ 4.1.3. Partijen die een legitiem belang kunnen aantonen

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is opgemerkt, acht het HvJ EU publieke toegang tot

⁴⁶ Zie artikel 1a van de Wwft.

UBO-informatie een te grote inmenging in het grondrecht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. Anderzijds geeft noch het HvJ EU noch de anti-witwasrichtlijn een definitie van het begrip 'legitiem belang'. Wel 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, evenals personen die de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden van een juridische entiteit willen kennen omdat zij mogelijk transacties met hen aangaan. Dat geldt ook voor financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering (voor zover zij niet reeds toegang hebben op een van de andere gronden voor toegang).⁴⁷ Genoemde partijen die vanwege hun mogelijke betrokkenheid bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering een legitiem belang kunnen hebben, zijn niet altijd strak te omlijnen. Zo is de term 'pers' een ruim begrip. Een andere beroepsgroep die mogelijk onder het legitiem belang toegang kan krijgen zijn de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, de zogenoemde juridische dienstverleners. De dienstverlening van deze juridische dienstverleners is niet altijd strak omlijnd. Voor zover advocaten, notarissen en overige juridische dienstverleners zijn aan te merken als een Wwft-instelling (artikel 1a, vierde lid, onderdelen c, d en e van de Wwft) hebben zij op grond van dit wetsvoorstel reeds toegang tot de UBO-registers. Ook wanneer deze juridische dienstverleners diensten verrichten die ofwel onder de vrijstellingsverplichting van de Wwft vallen (artikel 1a, vijfde lid) ofwel waar de Wwft überhaupt niet op ziet, kan er een legitiem belang zijn om gegevens uit de UBO-registers ter inzage of verstrekt te krijgen. Juridische dienstverleners vervullen een belangrijke rol in onze rechtsstaat. Voor notarissen en advocaten geldt daarom onder meer zij ook buiten de Wwft om moeten weten wie hun cliënt is en moeten voorkomen dat hun dienstverlening en een eventuele bijbehorende transactie niet wordt misbruikt voor onwettige activiteiten, zoals bijvoorbeeld fraude of witwassen.⁴⁸ In dat geval kan er voor juridische dienstverleners een met de doelstellingen van de richtlijn verband houdend legitiem belang zijn om bepaalde gegevens uit het UBO-register ter inzage of verstrekt te krijgen.

Met inachtneming van het voorgaande voorziet onderhavig wetsvoorstel in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang aan te wijzen. Voorgesteld wordt om de categorieën bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken, omdat deze uitwerking een nauwkeurige afbakening vergt waar op termijn mogelijk nog aanpassingen of toevoegingen voor nodig zijn. Bij deze uitwerking zal de uitspraak van het HvJ EU worden betrokken. Voorts zal bij algemene maatregel van bestuur een nadere uitwerking worden gegeven van de wijze waarop een verzoekende partij die tot de categorie aangewezen personen en rechtspersonen behoort het legitiem belang aan kan tonen en de voorschriften die bij het inzien dan wel de verstrekking van informatie uit de UBO-registers van de gegevens gesteld kunnen worden. Ten slotte zal hierin een nadere uitwerking worden gegeven van de wijze waarop een besluit wordt genomen door de Kamer van Koophandel over de toegang en de wijze waarop deze kan worden verkregen. Van belang hierbij is dat een verzoek op grond van een legitiem belang aan de Kamer van Koophandel, zal zien op het ter inzage of verstrekt krijgen van een omlijnde set van gegevens en niet op het voor bepaalde of onbepaalde tijd verkrijgen van een autorisatie voor het generiek kunnen bevragen van een of beide UBO-registers. Het verkrijgen van een autorisatie is voorbehouden aan partijen genoemd in paragraaf 4.1.1, 4.1.2 en hierna genoemde partijen in paragraaf 4.2 en 4.3.

§ 4.2. partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van sancties en het toezicht en de handhaving daarop

Met de *Sanctiewet 1977* en de daarop gebaseerde regelingen wordt op nationaal niveau uitvoering gegeven aan internationale sanctieregimes. Op basis van de *Sanctiewet 1977* en de *Regeling toezicht Sanctiewet 1977* zijn financiële instellingen verplicht om te waarborgen dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen hebben getroffen ter naleving van de sanctieregelgeving. Hieronder valt onder andere een adequate controle van de administratie op het overeenkomen van de identiteit van relaties met een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de Sanctieregelgeving. Om te weten of een rechtspersoon of juridische constructie onder sancties valt, moeten deze instellingen weten wie de UBOs zijn van deze rechtspersoon of juridische constructie. Indien een rechtspersoon of juridische constructie voor meer dan 50 procent eigendom is of gecontroleerd wordt door gesanctioneerde personen, valt deze rechtspersoon of juridische constructie zelfstandig ook onder sancties. Om dit onderzoek adequaat te kunnen verrichten is het van belang dat deze instellingen toegang hebben tot de

⁴⁷ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 74.

⁴⁸ Zie onder meer artikel 17 en 21 van de Wet op het notarisambt en artikel 7.1 – 7.3 van de Verordening op de advocatuur.

informatie uit de UBO-registers. Deze groep instellingen overlapt grotendeels met de Wwft-instellingen.⁴⁹ Een voorbeeld van een groep instellingen die geen Wwft-instelling zijn, maar op grond van deze bepaling wel toegang krijgen tot dezelfde informatie als Wwft-instellingen, zijn schade- en zorgverzekeraars. Overigens betekent de toegang tot de UBO-registers niet dat door enkel de UBO-registers te raadplegen door deze instellingen is voldaan aan de controleverplichting op basis van de sanctieregelgeving.

Op dit moment wordt de *Sanctiewet 1977* gemoderniseerd. Hierbij zal de groep instellingen waarvoor voorschriften komen te gelden ten aanzien van de administratieve organisatie en de interne controle worden uitgebreid. Bij deze uitbreiding wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de partijen die onder de reikwijdte van de Wwft vallen.⁵⁰

Daarnaast zijn op grond van de sanctieregelgeving autoriteiten belast met het toezicht op de naleving van sanctieregelgeving, namelijk de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB). Ook voor een goede uitvoering van deze toezichtstaak is het noodzakelijk dat zij toegang hebben tot de informatie uit de UBO-registers, waaronder ook de aanvullende informatie omdat deze gegevens noodzakelijk zijn voor hun werkzaamheden ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving en in het kader van opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast krijgen zij -overeenkomstig de FIU en de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om de Kamer van Koophandel te verzoeken om de informatie te rangschikken naar natuurlijke personen. Ook dit kan van belang zijn in het kader van hun handhavende taak.

§ 4.3. Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang hebben tot de UBO-registers. Een belangrijke beperking hierbij is dat dit enkel kan in gevallen waarbij de raadpleging van het UBO-register noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid. Een voorbeeld hiervan is de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die op 12 februari 2021 is vastgesteld bij verordening 2021/241. Deze faciliteit ondersteunt EU-lidstaten financieel om het herstel na de Covid-19-pandemie een impuls te geven. Lidstaten hebben op grond van deze verordening de taak om UBO-informatie te verzamelen van organisaties die in het kader van de faciliteit financiële steun ontvangen. Een ander voorbeeld zijn bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor toegang noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan hun onderzoek op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), om de mate van gevaar te kunnen bepalen dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten.

Deze nog aan te wijzen bestuursorganen en rechtspersonen met overheidstaak krijgen naast toegang tot de algemene UBO-informatie, ook toegang tot de aanvullende informatie en krijgen de mogelijkheid om de Kamer van Koophandel te verzoeken om de informatie te rangschikken naar natuurlijke personen. Beide functionaliteiten kunnen noodzakelijk zijn in het kader van de overheidstaak waarmee zij zijn belast.

§ 4.4. Toegang tot eigen gegevens

Tot het doen van opgave ter inschrijving in het handelsregister (en daarmee ook het UBO-register) is verplicht degene aan wie een onderneming toebehoort of – indien het de inschrijving betreft van een rechtspersoon – de bestuurders van deze rechtspersoon.⁵¹ Ten aanzien van het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies rust deze verplichting op de trustee. Voor deze opgaveplichtige personen van juridische entiteiten of trustees kan het van belang zijn om de informatie die in de registers over UBOs is vastgelegd in te zien. Daarnaast kan van belang zijn dat zij een uittreksel kunnen ontvangen als zij hierom vragen. Onderhavig wetsvoorstel creëert hiertoe de mogelijkheid. Het inzien van de gegevens door opgaveplichtige personen of trustees is relevant om te kunnen controleren of de gegevens juist en volledig zijn ingeschreven. De mogelijkheid dat entiteiten of trusts via een portaal bij Kamer van Koophandel over de eigen gegevens een uittreksel kunnen opvragen is relevant met het oog op het gebruiken van deze uittreksels in het handelsverkeer. Deze uittreksels bevatten niet meer gegevens dan die ingezien mogen worden of worden verstrekt op grond hetgeen is voorgesteld om te regelen in artikel 22a, eerste lid, Handelsregisterwet en artikel 7, eerste

⁴⁹ Ondanks deze overlap is het noodzakelijk om deze groep in het kader van de naleving van de sanctieregelgeving toegang te geven. De toegang op basis van de richtlijn beperkt zich immers tot de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme.

⁵⁰ Zie: www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel.

⁵¹ Artikel 18, eerste lid, Handelsregisterwet 2007.

lid van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Dit betreft de gegevens die voorheen openbaar toegankelijk te raadplegen waren. Een verzoek aan een onderneming om een uittreksel te verstrekken kan bijvoorbeeld worden gedaan door een andere onderneming die in het kader van een zakelijke transactie of vanuit het oogpunt van de sanctienaleving wil weten wie de UBOs van de desbetreffende onderneming zijn.

§ 4.5. De wijze van toegang en verstrekking van de gegevens

Onderhavig wetsvoorstel bevat een grondslag om in lagere regelgeving een nadere uitwerking te geven aan onder meer de wijze waarop de genoemde partijen toegang kunnen verkrijgen tot de UBO-informatie.

Onderhavig wetsvoorstel onderscheidt vier groepen van personen en instanties die toegang moeten krijgen tot de UBO-informatie. Tot de eerste groep behoren de FIU en bevoegde autoriteiten. Ten aanzien van deze groep worden geen nadere regels gesteld. Deze instanties verkrijgen zonder restricties reeds alle gegevens en documenten die in het UBO-register zijn vastgelegd. Aan deze groep worden bij gelegenheid van dit wetsvoorstel toegevoegd de op grond van de *Sanctiewet 1977* aangewezen ambtenaren, andere personen en rechtspersonen belast met het toezicht op de naleving van die wet.

Ten aanzien van de andere groepen kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld aan de wijze waarop toegang kan worden gegeven tot de UBO-informatie. Het gaat om de volgende groepen:

- de instellingen met verplichtingen in het kader van de naleving van de anti-witwas- en sanctieregelgeving; en
- personen en rechtspersonen met een aantoonbaar legitiem belang.

De eerste groep waaraan de Kamer van Koophandel als beheerder van de UBO-registers toegang zal moeten verlenen tot de UBO-informatie, betreffen de instellingen met verplichtingen het kader van de naleving van de anti-witwas- en sanctieregelgeving. Het betreffen de instellingen genoemd in het voorgestelde artikel 22a, eerste lid, van de *Handelsregisterwet 2007* en artikel 7, eerste lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies*. Nadere uitwerking van de wijze van toegang van deze groep tot de UBO-informatie is van belang, mede omdat deze instellingen de UBO-informatie op uiteenlopende wijze opvragen en ontvangen.

Gezien de stand der techniek en huidige inzichten zijn hiervoor momenteel grofweg drie wegen te onderscheiden. De eerste weg ziet op bevestigingen via het portaal van de Kamer van Koophandel. Met name de kleinere instellingen die zo nu en dan UBO-gegevens moeten raadplegen, bijvoorbeeld in het kader van een clientonderzoek, zullen van deze weg gebruik maken. Omdat bevestigingen via het portaal niet meer open staan voor eenieder, zullen deze instellingen bij de Kamer van Koophandel een verzoek moeten doen voor de autorisatie van een of meer personen die belast zijn met de uitvoering van onderzoeken ten behoeve van de naleving van de anti-witwas- en sanctieregelgeving.

De tweede weg waarlangs de instellingen informatie vanuit de UBO-registers kunnen opvragen is door middel van een datakoppeling met de registers. Onder andere bepaalde banken, verzekeraars en het notariaat maken van deze mogelijkheid gebruik. Zij sluiten in die gevallen een overeenkomst met de Kamer van Koophandel en verbinden zich langs die weg aan gebruikersvoorwaarden. Een dergelijke datakoppeling kan voordelig zijn voor grootafnemers van UBO-informatie, omdat zij dit kunnen integreren in hun eigen systemen.

De derde weg waarlangs de instellingen UBO-informatie opvragen verloopt via de diensten van faciliterende partijen aan wie de Kamer van Koophandel UBO-gegevens levert. Deze faciliterende partijen kunnen maatwerkoplossingen bieden. In die gevallen sluit de Kamer van Koophandel een overeenkomst met zowel de faciliterende partij als de eindgebruiker van de diensten van de faciliterende partij. Daarin wordt bepaald dat behalve de serviceprovider ook de eindgebruiker verantwoordelijk is voor de naleving van de gebruikersvoorwaarden. Ook wordt in deze overeenkomst onder meer bepaald dat de gegevens niet mogen worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor deze worden verstrekt, alleen gebruikt mogen worden op een wijze die niet in strijd is met wet- en regelgeving en hoe de controle daarop kan plaats kan vinden.

De tweede groep van personen en instellingen waaraan de Kamer van Koophandel als beheerder van de UBO-registers toegang zal moeten verlenen tot de UBO-informatie, betreffen personen en rechtspersonen die kunnen aantonen dat zij een legitiem belang hebben. Zij zullen daartoe een verzoek kunnen doen aan de hand waarvan eerst moet kunnen worden vastgesteld of de verzoeker behoort tot een van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën. Tevens zullen met het oog op de bescherming van de persoonsgegevens van UBOs voorschriften worden gesteld

aan het gebruik van de informatie. Ook dit zal bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

§ 5. Rechtsbescherming

Naar aanleiding van een verzoek van een partij met een aantoonbaar legitiem belang zal de Kamer van Koophandel een besluit moeten nemen om wel of geen gegevens te verstrekken. Tegen een dergelijk besluit staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien van een te nemen besluit inzake de toegang van een partij met een aantoonbaar legitiem belang op basis van het voorgestelde artikel 7, derde lid, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* geldt dat deze besluiten namens de Minister van Financiën worden genomen door de Kamer van koophandel.

§ 6. Bescherming persoonsgegevens

§ 6.1. Beperking toegang UBO-registers

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het beperken van toegang tot UBO-gegevens die eerder wel publiek toegankelijk waren. Het HvJ EU is in de uitspraak van 22 november 2022 tot het oordeel gekomen dat de openbare toegang tot informatie over de uiteindelijk belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, AMLD5, een ernstige inmenging vormt in de grondrechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn vastgelegd.⁵² Dit vormde aanleiding voor het tijdelijk niet verstrekken van informatie uit de Nederlandse UBO-registers en ook voor de voorgestelde aanpassingen in onderhavig wetsvoorstel.⁵³ Met dit wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht ten aanzien van de gegevens die in de UBO-registers geregistreerd worden of ten aanzien van de wijze waarop deze registratie plaatsvindt.

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een DPIA uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregelen in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

6.2. Partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers

Zoals in paragraaf 2.2.1 van deze memorie al uiteen is gezet verplicht AMLD4 tot een centraal register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten en trusts en soortgelijke juridische constructies. In onderhavig wetsvoorstel worden vier categorieën partijen aangewezen die toegang krijgen tot de UBO-gegevens. De eerste groep betreft partijen die op basis van AMLD4 verplichte toegang moeten krijgen. Dit zijn de Wwft-instellingen, de FIU en de bevoegde autoriteiten en partijen die een legitiem belang kunnen aantonen. Voor een aantal van deze categorieën is in dit wetsvoorstel opgenomen dat dit bij algemene maatregel van bestuur nader wordt uitgewerkt. Hierbij zal ook gekeken worden naar de consequenties ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens. Belangrijk hierbij is in ieder geval dat de toegang verband moet houden met de doelstellingen van de anti-witwasrichtlijn, namelijk met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. Zie voor een verdere uitwerking van deze categorie paragraaf 4.1 van deze memorie.

Naast deze verplichte partijen wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van sancties en de toezicht en handhaving daarop en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen. De partijen die belast zijn met het toezicht op de sanctieregelgeving (DNB en AFM) en de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen, krijgen ook toegang tot de aanvullende UBO-gegevens.

Bovenstaande uitbreiding brengt met zich mee dat er persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk een evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen.⁵⁴

⁵² HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 44.

⁵³ *Kamerstukken II 2022/23 31 477*, 85.

⁵⁴ Artikel 6, vierde lid, AVG.

Voor wat betreft de categorie partijen die toegang krijgen in het kader van het belang van de naleving van sancties geldt dat de toegang tot de UBO-registers noodzakelijk is en evenredig wordt geacht om aan de wettelijke verplichting te voldoen om een adequate controle uit te voeren naar de identiteit van relaties van rechtspersonen of juridische constructies. Om te weten of een rechtspersoon of juridische constructie onder sancties valt, moeten deze instellingen immers weten wie de UBOs zijn van deze rechtspersoon of juridische constructie. Ook in het kader van omzeiling van sancties is het van groot belang om de UBOs van rechtspersonen of juridische entiteiten te achterhalen. Voor de partijen die belast zijn met het toezicht op de Sanctienaleving (AFM en DNB) geldt dat de toegang noodzakelijk en evenredig wordt geacht in het kader van de opsporing en vervolging van schendingen van sanctiërgelgeving en een goede uitoefening van hun toezichtstaak. Zie voor een eventuele verdere toelichting paragraaf 4.2 van deze memorie.

De toegang voor bovengenoemde partijen sluit tevens aan bij de doelstellingen van artikel 23, eerste lid, AVG, namelijk het voorkomen en opsporing en het onderzoek naar strafbare feiten.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang hebben tot de UBO-registers. Belangrijk hierbij is echter wel dat dit enkel kan in gevallen waarbij de raadpleging van de UBO-registers noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid. Bij het daadwerkelijk aan wijzen van deze bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in de algemene maatregel van bestuur zal voor ieder geval onderbouwd moeten worden waarom deze verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is en een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen.⁵⁵

Tot slot wordt in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld dat de juridische entiteiten of trustees de informatie die in de registers over UBOs is vastgelegd kunnen inzien of een uittreksel hiervan kunnen opvragen, zie voor een nadere toelichting paragraaf 4.4.

§ 6.3. Juridisch kader

De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens is een grondrecht. Dit volgt onder meer uit artikel 8 van het Handvest, en artikel 16 van het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*. Daarnaast worden persoonsgegevens beschermd als onderdeel van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de *Grondwet* en als onderdeel van het privéleven in de zin van artikel 8 van het Europees *Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM) en artikel 17 van het *Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten* (IVBPR). De Europese wetgever heeft dit recht nader ingevuld en genormeerd in de *Algemene Verordening Gegevensbescherming* (AVG).⁵⁶ Ook nationale implementatie daarvan in de *Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming* normeert de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt mogen worden. De AVG heeft als verordening directe werking in onze Nederlandse rechtsorde en is zodoende direct van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens en vormt daarbij het algemene kader voor de verwerking van persoonsgegevens.

De anti-witwasrichtlijn voorziet daarnaast in enkele bepalingen die specifiek zien op het verwerken van persoonsgegevens in het kader van het voorkomen van witwassen of financieren van terrorisme. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in artikel 34a van de Wwft. Door middel van het cliëntenonderzoek verwerven Wwft-instellingen onder andere kennis en informatie over de identiteit van de cliënt en diens uiteindelijk belanghebbende(n). Die kennis en informatie zijn noodzakelijk om signalen van witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, of terrorismefinanciering vroegtijdig te kunnen herkennen. Op grond van artikel 34a van de Wwft mogen Wwft-instellingen de persoonsgegevens die zij op grond van de Wwft hebben verzameld echter alleen verwerken met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering en niet voor commerciële doeleinden of andere doeleinden die niet verenigbaar zijn met dat zwaarwegend belang. Persoonsgegevens die uit hoofde van de Wwft zijn verzameld kunnen dan ook alleen voor een ander doel worden verwerkt indien dat doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk werden verzameld, te weten het voorkomen van witwassen of financieren van terrorisme. Het voorgaande geldt dus ook ten aanzien van de persoonsgegevens die Wwft-instellingen uit de UBO-registers verkrijgen. In de grondslagen voor toegang door Wwft-instellingen is specifiek opgenomen dat deze toegang enkel

⁵⁵ Artikel 6, vierde lid, AVG.

⁵⁶ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PBEU 2016, L 119).

wordt verstrekt voor de uitvoering van de cliëntenonderzoeksverplichtingen in de Wwft. Elk ander gebruik of verwerking is daarmee niet toegestaan.

Op de naleving van de Wwft door Wwft-instellingen wordt toezicht gehouden door de in artikel 1d van de Wwft genoemde toezichthouders, te weten DNB, de AFM, het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de deken, bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de *Advocatenwet*, het Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) en de Kansspelautoriteit (Ksa). Deze Wwft-toezichthouders houden toezicht op de naleving van de verplichtingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeien uit de naleving van de verplichtingen in de Wwft. De AFM en DNB houden tevens toezicht op de naleving van de sanctieregelgeving. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen en overheidsorganisaties.

§ 6.4. Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De voorontwerpen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn conform artikel 36, vierde lid, van de AVG voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft op 10 augustus 2023 advies uitgebracht.⁵⁷ Deze paragraaf behandelt dat advies en de wijze waarop daarmee rekening is gehouden.

In haar advies maakt de AP ten aanzien van twee onderdelen van het voorontwerp opmerkingen. Ten eerste merkt de AP op dat het onderdeel van het wetsvoorstel dat zag op de toegang tot het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies voor zover de gegevens aantoonbaar zien op een trust die in een buiten de EU opgerichte juridische entiteit een meerderheidsbelang heeft, zonder nadere onderbouwing niet voldoet aan het criterium van proportionaliteit.

In het voorontwerp was in overeenstemming met AMLD5 opgenomen dat elke natuurlijke of rechtspersoon toegang heeft tot de gegevens in het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies indien deze kan aantonen dat deze trusts in een buiten de EU opgerichte entiteit een meerderheidsbelang heeft bestaande uit directe of indirecte eigendom.⁵⁸

In de uitspraak heeft het HvJ EU geoordeeld dat de EU met de toegang tot de informatie in het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten heeft beoogd het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen. Ten aanzien van een register dat voor iedereen raadpleegbaar was, heeft het HvJ EU kort samengevat gesteld dat de toegang hiermee niet beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is waardoor de richtlijnbevestigingen buiten toepassing moeten blijven. De AP wijst er in haar advies op dat dit betreffende onderdeel van het wetsvoorstel zonder nadere onderbouwing een soortgelijke toets niet zou doorstaan en mogelijk door het HvJ EU vanwege strijdigheid met het hoger recht buiten toepassing zal worden gelaten.

Deze opmerking van de AP vormde aanleiding om dit onderdeel van het wetsvoorstel te schrappen.

De tweede opmerking die het AP plaatst ziet op de toegang tot de UBO-registers in het belang van de naleving van internationale sancties en het toezicht en de handhaving daarop en de toegang voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen. De AP stelt dat hierdoor de persoonsgegevens uit de UBO-registers met een ander doel worden verwerkt dan het doel waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

In haar advies geeft de AP aan dat dit slechts toegestaan is indien:

- er sprake is van toestemming van de betrokkene;
- een unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG, bedoelde doelstellingen; of
- een verenigbare verdere verwerking.

De AP stelt dat het wetsvoorstel uit lijkt te gaan van de tweede mogelijkheid, maar adviseert nog nader te onderbouwen dat er aan de daarin gestelde voorwaarden wordt voldaan. Naar aanleiding van deze opmerking van de AP is in de toelichting verduidelijkt dat de toegang tot de UBO-registers voor deze partijen een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid van de AVG, genoemde doelstellingen.

⁵⁷ Het advies van de AP is te raadplegen via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/advies-wijzigingswet-beperking-toegang-ubo-registers>.

⁵⁸ artikel 31, vierde lid, onderdeel d, van de anti-witwasrichtlijn.

§ 7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een concept van het wetsvoorstel is voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan de Kamer van Koophandel en het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst (BEH).

De Kamer van Koophandel wijst in de uitvoeringstoets op het maatschappelijk belang van de UBO-registers en op de impact die het sluiten van het UBO-register heeft op het zakelijk verkeer tussen Wwft-instellingen en rechtspersonen en tussen rechtspersonen onderling.

De Kamer van Koophandel geeft aan het wetsvoorstel uitvoerbaar te achten. Wel geeft de Kamer van Koophandel aan dat de datum waarop het herstel van de toegang tot de UBO-registers gerealiseerd is nog niet kan worden bepaald. Ook wordt een inschatting gegeven van de eenmalige en jaarlijkse geschatte kosten die deze wijzigingen met zich mee brengen. Tevens geeft de Kamer van Koophandel aan dat het voor de groep Wwft-instellingen van belang is dat zij beschikken over limitatieve lijsten met Wwft-instellingen. Als dergelijke lijsten niet beschikbaar zijn is de beoordeling of een afnemer als Wwft-instelling kan worden geïdentificeerd mogelijk complexer.

Daarnaast heeft de Kamer van Koophandel aangegeven drie groepen van gebruikers buiten de scope van de uitvoeringstoets te hebben gehouden. Dit zijn gebruikers van het BORIS-portaal (omdat dit buiten de reikwijdte valt van onderhavig wetsvoorstel).⁵⁹ Ook de gebruikers die toegang krijgen op grond van het legitiem belang zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze categorie nog uitgewerkt zal worden in lagere regelgeving. Tot slot heeft de Kamer van Koophandel aangegeven het punt van derden die UBO-informatie ontvangen namens een partij die UBO-informatie mag inzien, buiten beschouwing te hebben gelaten, omdat ook dit nog uitgewerkt zal worden in lagere regelgeving.

In afstemming met de Kamer van Koophandel zal er een tijdsplan worden bepaald voor het herstellen van toegang tot de UBO-registers van de betreffende partijen. Hierbij zullen ook de eenmalige en de jaarlijkse kosten meegenomen worden.

De Belastingdienst heeft in zijn uitvoeringstoets enkel opgemerkt dat de informatie over UBOs van partijen waarmee belastingplichtigen samenwerkingsverbanden aangaan of op andere wijzen zaken doen, voor hen relevant kan zijn voor de naleving van hun fiscale verplichtingen. Een beperking van de mogelijkheden om informatie uit het UBO-register te halen kan voor een belastingplichtige de naleving van zijn fiscale verplichtingen dan ook ingewikkelder maken.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de toegang tot de UBO-registers voor bepaalde partijen ingeperkt. Voor zover de doelstellingen van een belastingplichtige samenhangen met de doelstellingen van de AMLD, het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme, kunnen belastingplichtigen mogelijk via het legitiem belang alsnog toegang krijgen tot de informatie uit de UBO-registers. Deze categorie zal bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt worden. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat een entiteit een uittreksel opvraagt van de eigen gegevens. Hiermee kan een entiteit op basis van vrijwilligheid een overzicht van UBO-informatie verstrekken aan een andere partij.

§ 8. Financiële gevolgen

Momenteel zijn er geen grote financiële gevolgen voorzien. In onderhavig wetsvoorstel wordt de toegang tot informatie uit het UBO-register beperkt naar aanleiding van een uitspraak van het HvJ EU. Dit heeft in beginsel geen gevolgen voor de kosten van exploitatie en beheer van het register. Wel kunnen bepaalde keuzes ten aanzien van de invulling van het begrip legitiem belang leiden tot de inzet van extra capaciteit en daarmee hogere kosten. Gekozen is om dit bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. Daarbij wordt uiteraard ook stilgestaan bij mogelijke financiële gevolgen.

§ 9. Regeldrukkosten

In deze paragraaf komen de regeldrukkosten aan de orde.⁶⁰ Onder regeldrukkosten worden verstaan alle investeringen en inspanningen (uitgedrukt in euro's) die burgers, bedrijven of professionals moeten doen of verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de rijksoverheid. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezicht gerelateerde verplichtingen op basis van regelgeving. Deze kosten

⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0369>.

⁶⁰ Zie ook *Handboek Meting Regeldrukkosten*, Den Haag 2023 (<https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/>).

worden hier verdeeld in eenmalige en structurele kosten.

Aan de verplichting voor Wwft-instellingen om het UBO-register te raadplegen verandert niets in onderhavig wetsvoorstel. Toch kan dit wetsvoorstel gevolgen hebben voor deze instellingen, omdat strengere eisen gaan gelden voor toegang tot informatie uit het register. Nu informatie uit het UBO-register niet meer openbaar is, zal ten aanzien van de toegang tot deze informatie strenger moeten worden toegezien in het kader van identificatie en autorisatie van de raadpleger. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat inloggen op het register tijdrovender wordt. Ook is het zo dat sommige autorisatiemiddelen, zoals Digid en e-Herkenning, geld kosten. Deze kosten komen voor rekening van de raadpleger. Het zal hierbij in de meeste gevallen gaan om een bedrag tussen de € 50 en € 100 per jaar.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het adviescollege heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat er geen grote gevolgen voor de regeldruk zijn.

§ 10. Consultatie

Een ontwerp van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers is van 30 mei tot en met 28 juni 2023 openbaar geconsulteerd.⁶¹ Hierop zijn 43 reacties ontvangen, waarvan 38 openbaar. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste punten die in deze reacties naar voren zijn gebracht.

§ 10.1. Algemeen

Een groot deel van de reacties zien op de invulling en uitwerking van het begrip 'legitiem belang' zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 22a, tweede lid, van het wetsvoorstel. Omdat deze uitwerking een nauwkeurige afbakening vergt waar op termijn mogelijk nog aanpassingen of toevoegingen voor nodig zijn, zullen deze categorieën bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Bij deze uitwerking zal de uitspraak van het HvJ EU worden betrokken. Het HvJ EU heeft overwogen dat een legitiem belang verband moet houden met de doelstelling van de anti-witwasrichtlijn, en zij heeft 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, evenals personen die de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden van een juridische entiteit willen kennen omdat zij mogelijk transacties met hen aangaan. De opmerkingen over de invulling van legitiem belang raken hierdoor niet aan zaken die in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld. Wanneer een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur gereed is, zal deze ter internetconsultatie worden aangeboden.

§ 10.2. Financieel adviseurs, gevolmachtigd agenten en faciliterende partijen

Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt over de rol die financieel adviseurs en gevolmachtigd agenten spelen bij het verifiëren van de uiteindelijk belanghebbende in het kader van het verplicht cliëntenonderzoek en de Sanctiewet 1977. Geopperd wordt om financieel adviseurs die niet rechtstreeks op grond van de Wwft toegang hebben tot de UBO-registers (dat zijn financieel adviseurs die bemiddelen in schade- en zorgverzekeringen) en gevolmachtigd agenten ook toegang te verlenen tot de UBO-registers zodat zij voor de verzekeraar het register kunnen raadplegen in het kader van de verplichtingen die volgen uit de Sanctiewet 1977. De gevolmachtigde accepteert namens verzekeraars risico's en behandelt schades. Als partij waaraan de verzekeraar heeft uitbestede, moeten gevolmachtigd agenten voldoen aan de Sanctiewet 1977 en doen zij het UBO-onderzoek. Tot slot wordt in dit kader opgemerkt dat verzekeraars, om op efficiënte wijze te kunnen werken, ook via faciliterende partijen informatie uit het UBO-register moeten kunnen opvragen.

Volmacht is de bevoegdheid die een volmachtgever verleent aan een ander, de gevolmachtigde, om in zijn naam rechtshandelingen te verrichten (art. 3:60, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek). Door de gevolmachtigde binnen de grenzen van de aan hem verleende volmacht verrichte rechtshandelingen komen voor rekening van zijn volmachtgever (art. 3:66, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek). Dit betekent dat een gevolmachtigd agent in naam en voor rekening van een verzekeraar het schadeverzekeringsbedrijf uitoefent. Nader wordt nog gezien of deze grondslag mogelijkheden biedt om de gevolmachtigd agent toegang tot de UBO-registers te geven.

De financieel adviseurs die niet onder de Wwft vallen (adviseurs die bemiddelen in zorg- en schadeverzekeringen) raadplegen enkel het UBO-register voor de verzekeraar in het kader van de verplichtingen die op basis van de van de Sanctiewet 1977 op de verzekeraar van toepassing zijn. Deze financieel adviseurs nemen hiermee een andere positie in dan de gevolmachtigd agenten. Het enkel verrichten

⁶¹ <https://www.internetconsultatie.nl/beperkingtoeganguboregisters/b1>.

van de UBO-onderzoek voor de verzekeraar biedt onvoldoende grondslag om deze partijen zelfstandig toegang te geven tot de UBO-registers. Wel is het mogelijk om het cliëntenonderzoek uit te besteden.⁶²

Ten aanzien van het opvragen van informatie uit de UBO-registers door faciliterende partijen kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld aan de wijze waarop toegang kan worden gegeven tot de UBO-informatie. Dit zal nog nader worden uitgewerkt. Zie paragraaf 4.5. voor een nadere toelichting.

§ 10.3. Toegang voor juridische beroepen

Ook vanuit de verschillende juridische beroepen is aandacht gevraagd voor toegang tot het UBO-register en de invulling en uitwerking van het begrip 'legitiem belang'.

Zoals hiervoor reeds aangegeven zal de invulling van het begrip 'legitiem belang' bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Voor juridische beroepen geldt dat zij reeds onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen voor zover zij zijn aan te merken als een Wwft-instelling (artikel 1a, vierde lid, onderdelen c, d en e van de Wwft). De praktijk leert echter dat dit niet strak omlind is bijvoorbeeld doordat de procesvrijstelling (artikel 1a, vijfde lid van de Wwft) wel of niet van toepassing is. Voor onder meer notarissen en advocaten geldt daarom dat zij ook buiten de Wwft om moeten weten wie hun cliënt is en moeten voorkomen dat hun dienstverlening en een eventuele bijbehorende transactie niet wordt misbruikt voor onwettige activiteiten, zoals bijvoorbeeld fraude of witwassen.⁶³ In dat geval kan er een met de doelstellingen van de richtlijn verband houdend legitiem belang zijn om het UBO-register te raadplegen. Bovenstaande vormde aanleiding om de memorie van toelichting (paragraaf 4.1.3) nader aan te passen.

Daarnaast is door verschillende respondenten uit deze beroepsgroep aandacht gevraagd voor de digitale toegankelijkheid van het UBO-register en de wijze waarop de gegevens kunnen worden geraadpleegd.

Deze opmerkingen worden betrokken bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur.

§ 10.4. Wet Bibob

Diverse gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hebben in hun consultatiereacties verzocht om toegang tot de UBO-registers te krijgen in verband met de toepassing van de Wet Bibob.

De Wet Bibob heeft tot doel de integriteit van de overheid te beschermen door te voorkomen dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteert. Wanneer er een ernstig gevaar dreigt dat een beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen, dan wel uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (i.c. witwassen), dan kan de bevoegde overheidsorganisatie een beschikking weigeren of intrekken, een overheidsopdracht niet gunnen, een vastgoedtransactie niet aangaan of een ter zake gesloten overeenkomst ontbinden.

Om de mate van gevaar te kunnen bepalen worden de betrokkene(n) – dat is degene met wie de overheid de rechtshandeling aangaat – en personen in zijn zakelijke omgeving onderworpen aan een Bibob-onderzoek. Voor een gedegen onderzoek is het noodzakelijk informatie over vermoedelijke strafbare feiten en bestuurlijke boetes te ontvangen van informatieleveranciers, zoals het OM, de politie en de Belastingdienst. Ook andere, openbare en gesloten bronnen kunnen geraadpleegd worden om informatie te vergaren over de betrokkene en relevante derden uit zijn zakelijke omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) of het handelsregister.

Voor het sluiten van de UBO-registers maakten bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten behoeve van het Bibob-onderzoek tevens gebruik van de registers om informatie op te zoeken. Zo kunnen zij inzicht krijgen in de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de betrokkene. Dat is van belang omdat met enige regelmaat gebruik gemaakt wordt van versluieringsconstructies bij het aanvragen van een beschikking, een vastgoedtransactie of een overheidsopdracht; er worden dan stromannen ingezet, zodat de minder bonafide personen in een Bibob-onderzoek buiten schot blijven. Zonder directe toegang tot de UBO-registers zouden bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak bij het doen van Bibob-onderzoek aanzienlijk beperkt worden

⁶² Overeenkomstig artikel 10 van de Wwft zal er een bepaling over uitbesteding bij de modernisering van de Sanctiewet 1977 worden opgenomen.

⁶³ Zie onder meer artikel 17 en 21 van de Wet op het notarisambt en artikel 7.1 – 7.3 van de Verordening op de advocatuur.



in de mogelijkheden om de identiteit van zulke relevante Bibob-relaties te achterhalen en hun eigen onderzoek vorm te geven.

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft op grond van artikel 51a, onderdeel a, van het Handelsregisterbesluit al toegang tot de UBO-registers. Dit zou tot de redenatie kunnen leiden dat toegang voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak niet noodzakelijk is, omdat zij de mogelijkheid hebben om bij het LBB een advies over de mate van gevaar aan te vragen. Volgens de wetsgeschiedenis is echter beoogd dat bestuursorganen in hun eigen Bibob-onderzoek de relatief eenvoudige zaken behandelen en dat het daartoe geëquiperde Landelijk Bureau Bibob adviseert over de meer complexe zaken. Dit betekent concreet dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang tot relatief eenvoudige gegevens dienen te hebben voor de toepassing van de Wet Bibob en dat het Landelijk Bureau Bibob tevens relatief complexe gegevens mag ontvangen.

Door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak voldoende eigen mogelijkheden tot onderzoek te geven, waaronder de toegang tot de UBO-registers, wordt het eenvoudiger om zelfstandig een conclusie te trekken over de mate van gevaar dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten. Een meer ingrijpend onderzoek door het LBB, waarbij meer bronnen en meer privacygevoelige gegevens geraadpleegd worden, kan in die gevallen achterwege blijven.

Concluderend hebben bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak de toegang tot de UBO-registers nodig om uitvoering te kunnen geven aan hun eigen Bibob-onderzoek en om de mate van gevaar te kunnen bepalen dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten. Kortom om hun bevoegdheden op grond van de Wet Bibob toe te kunnen passen.

Gelet op het bovenstaande en het doel van de Wet Bibob – het voorkomen van het ongewild faciliteren van strafbare feiten, dan wel van het benutten van op geld waardeerbare voordelen verkregen uit gepleegde strafbare feiten – en de raakvlakken die dit heeft met de Wwft wordt voorgesteld bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang tot de UBO-registers te verschaffen ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob. De wettekst en de memorie van toelichting (paragraaf 4.3) zijn hieromtrent aangepast.

§ 10.5. Inzien eigen gegevens

In enkele reacties is aandacht gevraagd voor het (op korte termijn) mogelijk maken om de eigen geregistreerde gegevens in te zien.

Voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is in het wetsvoorstel in artikel 22a, vijfde lid, opgenomen dat diegene die tot opgave verplicht is, de geregistreerde gegevens over die vennootschap of de andere juridische entiteit kan inzien. Voor trusts en soortgelijke juridische constructies is in het voorgestelde artikel 7, zesde lid, opgenomen dat de geregistreerde gegevens op elektronische wijze toegankelijk zijn voor de trustee voor zover deze gegevens betrekking hebben op de uiteindelijk belanghebbenden van de trust waarvan hij de trustee is.

Wat betreft het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is het voor de uiteindelijk belanghebbende en de tekenbevoegde mogelijk om via de website van de Kamer van Koophandel de UBO-gegevens te bekijken. Het inzien van de eigen gegevens door de uiteindelijk belanghebbende in het UBO-register voor trusts en andere juridische constructies is op dit moment nog niet mogelijk, maar zal in 2024 mogelijk worden gemaakt. De trustee kan wel op verzoek van de uiteindelijk belanghebbende deze voorzien van de gegevens die geregistreerd zijn in het register.

§ 10.6. Wet toezicht trustkantoren 2018

Naar aanleiding van een reactie is de Wet toezicht trustkantoren 2018 toegevoegd in het voorgestelde artikel 22a, eerst lid, sub a, van het wetsvoorstel.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Met deze aanpassing wordt bewerkstelligd dat de informatie uit het UBO-register niet langer door een ieder kan worden ingezien.

B

Met deze wijziging worden de aan het voorgestelde artikel 28, tweede lid, toegevoegde organisaties – overeenkomstig de FIU en de bevoegde autoriteiten – uitgezonderd van de verplichting om uiteindelijk belanghebbenden inzicht te geven in het aantal keren dat informatie over hen is opgevraagd uit het register.

Daarnaast wordt met deze wijziging mogelijk dat een juridische entiteit een uittreksel opvraagt van de eigen gegevens. Hiermee kan een entiteit op basis van vrijwilligheid een overzicht van UBO-informatie verstrekken aan een andere partij.

De wijziging in het zevende lid bewerkstelligt dat de registratie van persoonsgegevens, bedoeld in het vijfde lid van dit artikel, naast de FIU en de bevoegde autoriteiten, ook kan worden ingezien door de AFM en DNB

C

Dit artikel regelt dat de naam, de geboortemaand, het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van een uiteindelijk belanghebbende alsmede de aard en de omvang van het door een uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang niet voor iedereen in te zien zijn, maar – naast de in artikel 28 genoemde overheidsorganisaties – enkel voor de in het voorgestelde artikel 22a genoemde partijen.

Deze partijen zijn allereerst Wwft-instellingen die op grond van de Wwft cliëntenonderzoek dienen te verrichten ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Het gaat hier onder meer om banken, advocaten, notarissen, makelaars, belastingadviseurs en accountants.⁶⁴ Deze instellingen zijn wettelijk verplicht cliëntenonderzoek te verrichten, waarbij zij genoemde UBO-informatie mogen inzien.

Naast Wwft-instellingen mogen de hierboven genoemde gegevens over uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten ook worden ingezien door partijen die de sanctieregelgeving dienen na te leven. Deze groep overlapt grotendeels met de Wwft-instellingen, maar omdat de raadpleging van het register plaats vindt met een ander doel – namelijk naleving van de Sanctieregelgeving – is het nodig om deze categorie toe te voegen.

De in het eerste lid, onder a en b, van artikel 22a genoemde partijen zullen waar mogelijk autorisaties verkrijgen. Dat houdt in dat zij autorisaties verkrijgen waarmee zij doorlopend toegang hebben tot de geregistreerde UBO-informatie bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdelen c en e, van de *Handelsregisterwet 2007*. Wanneer zij eenmaal de benodigde autorisaties hebben verkregen van de Kamer van Koophandel dan kunnen zij bedoelde UBO-informatie inzien, zonder dat zij daartoe per geval een verzoek moeten indienen.

Het voorgaande geldt uitdrukkelijk niet voor de in het tweede lid genoemde partijen; zij dienen per geval een verzoek in te dienen bij de Kamer van Koophandel. Het betreft hier partijen met een legitiem belang. Deze partijen dienen aan te tonen dat zij behoren tot de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën en daarmee een legitiem belang te hebben bij inzage in de UBO-informatie. Dit onderdeel betreft implementatie van artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de anti-witwasrichtlijn zoals dat onderdeel gelezen moet worden sinds de uitspraak van het HvJ EU van 22 november 2022.⁶⁵ Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteengezet is, dient een legitiem belang verband te houden met de doelstelling van de richtlijn en dient elke lidstaat zelf te bepalen wat daaronder valt. In paragraaf 4.1.3 wordt deze groep nader uitgewerkt.

Het vierde lid bevat een grondslag om in lagere regelgeving nadere uitwerking te geven aan onder meer de wijze waarop bedoelde partijen toegang kunnen verkrijgen tot de UBO-informatie. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Het vijfde lid creëert de mogelijkheid voor partijen om de informatie die in het UBO-register over hen is vastgelegd in te zien. Dit kan relevant zijn om bij te houden of de gegevens juist en volledig zijn ingeschreven.

⁶⁴ Zie artikel 1a van de Wwft.

⁶⁵ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912. Zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting.



D

Met deze toevoeging wordt bewerkstelligd dat bij algemene maatregel van bestuur ook beperkingen kunnen vastgesteld ten aanzien van het bepaalde in artikel 22a (nieuw).

E

Met dit artikel wordt de groep die toegang heeft tot alle UBO-informatie uitgebreid. Ten eerste wordt toegevoegd de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de sanctieregelgeving, het gaat hier om de AFM en DNB. Ten tweede wordt in dit artikel een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang krijgen tot het UBO-register wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid. Voor een nadere uitwerking van deze categorie wordt verwezen naar paragraaf 4.3. Met de voorgestelde aanpassing van het vijfde en zesde lid van artikel 28 wordt bewerkstelligd dat de organisaties die aan artikel 28 worden toegevoegd tevens de gegevens gerangschikt op natuurlijk persoon kunnen inzien.

F

Met deze aanpassing wordt behouden dat de terugmeldplicht enkel rust op bevoegde autoriteiten.

Artikel II

A

Dit betreft een technische aanpassing die bewerkstelligd dat de verwijzing in de definitie van het begrip bevoegde autoriteit correct is.

B

Ten aanzien van hetgeen wordt voorgesteld in artikel 7, *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* geldt mutatis mutandis hetgeen hierboven is toegelicht ten aanzien van het voorgestelde artikel 22a van de *Handelsregisterwet 2007*. Waar mogelijk verkrijgen de in het eerste lid, onder a en b, van artikel 7 genoemde partijen autorisaties waarmee zij doorlopend toegang hebben tot de geregistreerde UBO-informatie.

C tot en met F

Met deze aanpassingen wordt bewerkstelligd dat de aan het voorgestelde artikel 7, tweede lid, toegevoegde organisaties – overeenkomstig de FIU en de bevoegde autoriteiten – worden uitgezonderd van de verplichting om uiteindelijk belanghebbenden inzicht te geven in het aantal keer dat informatie over hen is opgevraagd uit het register, de mogelijkheid krijgen om UBO-gegevens gerangschikt op natuurlijk persoon in te kunnen zien, inzicht kunnen krijgen in wie de verzoekers zijn en toegang krijgen tot afgeschermd informatie. Daarnaast wordt geregeld dat de Wwft-instellingen die op basis van artikel 10, eerste lid, van de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* afgeschermd UBO-gegevens mogen inzien, dit ook kunnen voor zover zij toegang krijgen in het kader van afdeling 5 van de *Sanctiewet 1977*.

G

Dit onderdeel bewerkstelligd dat een besluit inzake de toegang van een partij met een aantoonbaar legitiem belang op basis van het voorgestelde artikel 7, derde lid, namens de Minister van Financiën wordt genomen door de Kamer van Koophandel.

Artikel III

Dit onderdeel regelt dat de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. De uitspraak van het HvJ EU heeft geleid tot een ongeldigheidsverklaring van een specifiek onderdeel van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn over de openbare toegankelijkheid van het UBO-register. Omdat dit onderdeel van deze richtlijn reeds is geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving is een spoedige aanpassing van onderdelen van de regelgeving nodig.

De Minister van Financiën,



Bijlage. Transponeringstabel

Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad 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/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141/73)

Bepaling EU-regeling	Implementatie	beleidsruimte	Toelichting
Artikel 30, vijfde lid.	Artikel 22a, eerste en derde lid, en artikel 28, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007.	Nee.	Artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, wordt nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
Artikel 31, vierde lid.	Artikel 7, eerste t/m vierde lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.	Nee.	Artikel 31, vierde lid, onderdeel c, wordt nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.