

Versie 25 mei 2020

Het Open UBO Register

Een onderzoek naar de implementatie in
Nederland van Richtlijn 2018/843

Het Open UBO Register

Een onderzoek naar de implementatie in Nederland van Richtlijn 2018/843

[*English version page 24*](#)

Inhoudsopgave

1. DE ANTI-WITWASRICHTLIJN	4
1.1. Vennootschappen en andere entiteiten	4
1.2. Trusts en soortgelijke entiteiten	5
1.3. Bescherming van persoonsgegevens	6
2. DE IMPLEMENTATIEWET.....	8
2.1. Het UBO-register	8
2.2. Bescherming van persoonsgegevens	10
3. VOLDOET HET WETSVORSTEL AAN DE VEREISTEN VAN DE ANTI-WITWAS RICHTLIJN?.....	12
4. DE OPEN DATA EN HERGEBRUIKRICHTLIJN	13
4.1. Toepassingsbereik.....	13
4.2. Hoogwaardige datasets	14
5. KRITIEK OP DE OPENBAARHEID VAN HET UBO-REGISTER.....	15
5.1. Is openbaarheid wel nodig?	15
5.2. Vergoeding en registratie	16
6. HET UBO-REGISTER IN ANDERE EUROPESE LANDEN.....	18
6.1. Legitiem belang.....	18
6.2. Openbaar toegankelijk	20
7. WELKE MOGELIJKHEDEN ZIJN ER VOOR EEN OPEN UBO REGISTER?.	23
The Open UBO Register (English edition)	24

1. De anti-witwasrichtlijn

Op 30 mei 2018 is de anti-witwasrichtlijn gewijzigd. Deze richtlijn heeft als doel het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In dit kader wordt door de EU-lidstaten een UBO-register opgezet voor vennootschappen en trusts. Het idee hierachter is dat publieke toegang tot informatie meer onderzoek door de maatschappij mogelijk maakt, onder meer door de pers en maatschappelijke organisaties. Dit draagt volgens de EU bij aan het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel.¹

De richtlijn kent twee regimes: een voor vennootschappen en vergelijkbare entiteiten en een voor trusts en soortgelijke constructies.² Lidstaten moeten voor beide soorten regimes een centraal UBO-register opzetten. In het kader van deze registers moeten lidstaten toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen en bijhouden over UBO's en de door deze UBO's gehouden belangen. De vereisten voor vennootschappen enerzijds en trusts anderzijds verschillen onder meer op het gebied van de openbaarheid van de gegevens. Na een aantal algemene opmerkingen die voor beide regimes gelden, zullen de bepalingen voor de UBO-registers voor vennootschappen en trusts afzonderlijk worden besproken. De implementatiedatum voor regelgeving over het UBO-register voor vennootschappen is 10 januari 2020. Nationale wetgeving voor trusts moet uiterlijk op 10 maart 2020 geïmplementeerd zijn.

UBO's hebben een meewerkplicht ten aanzien van het verstrekken van deze informatie aan de vennootschap of entiteit. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat vennootschappen en andere entiteiten verplicht zijn de UBO-informatie te verstrekken aan meldingsplichtige instellingen die cliëntenonderzoek doen. Deze instellingen en bevoegde autoriteiten hebben een terugmeldplicht. Dit houdt in dat ze elke discrepantie tussen informatie uit het UBO-register en informatie die ze op andere wijze hebben verkregen, moeten melden.

De UBO-registers van de verschillende lidstaten zullen vervolgens gekoppeld gaan worden. In deze registers en de nationale registers blijven de UBO-gegevens na uitschrijving van de vennootschap voor minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar toegankelijk.

1.1. Vennootschappen en andere entiteiten

In het UBO-register moet in ieder geval de volgende informatie over de UBO worden opgenomen: naam, geboortemaand en geboortejahr, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de UBO gehouden belang. Lidstaten kunnen bovendien aanvullende informatie registreren. Deze informatie bevat dan ten minste de geboortedatum of contactgegevens. Bij deze aanvullende informatie moeten volgens de Richtlijn de regels inzake gegevensbescherming in acht worden genomen.³ Daarbij gaat het er om dat deze gegevens in het kader van de richtlijn noodzakelijk zijn en niet verder verwerkt mogen worden op een wijze

¹ Overweging 30 van de considerans.

² *Kamerstukken II* 2018/19, 35179, 3 (MvT).

³ Art. 30 lid 5 Richtlijn 2018/843.

die niet verenigbaar is met het nalevingsdoel. Zo zal de verdere verwerking van deze gegevens voor commerciële doeleinden strikt verboden moeten zijn.

Openbaarheid en toegang

De lidstaten moeten een centraal UBO-register opzetten en daartoe toegang verlenen. Bevoegde autoriteiten, financiële inlichtingen eenheden (FIE's), meldingsplichtige instellingen (Wwft-instellingen) die cliëntenonderzoek doen en alle overige personen moeten toegang krijgen tot het register (art. 30 lid 5 Richtlijn). Per categorie afnemers verschillen de eisen die de Richtlijn stelt aan de openbaarheid.

Bevoegde autoriteiten en FIE's moeten tijdig en onbeperkt toegang krijgen tot de UBO-informatie, zonder dat de vennootschap daarvan op de hoogte wordt gebracht.⁴ Dat houdt in dat van deze categorie instanties ook geen vergoeding mag worden gevraagd. Ook Wwft-instellingen die cliëntenonderzoek doen, moeten tijdig en onbeperkt toegang krijgen. Verder moeten bevoegde autoriteiten en FIE's de informatie kosteloos aan bevoegde autoriteiten en FIE's van andere lidstaten beschikbaar stellen (art. 30 lid 7).

Art. 30 lid 5bis biedt lidstaten de mogelijkheid om van andere personen wel een vergoeding te vragen voor inzage in de UBO-informatie. De vergoeding mag dan niet meer bedragen dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie en de kosten van het bijhouden en ontwikkelen van het register. De Richtlijn kent lidstaten bovendien de mogelijkheid toe om uitzonderingen te maken op de openbaarheid van de UBO-informatie. Indien toegang tot de informatie de UBO blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of wanneer de UBO minderjarig of handelingsonbekwaam is, kunnen lidstaten de op te vragen informatie beperken of afschermen. Een dergelijke uitzondering kan worden verleend na een uitgebreide beoordeling van de omstandigheden. Dit kan echter niet gelden voor kredietinstellingen, financiële instellingen en bepaalde Wwft-instellingen die openbare ambtenaren zijn.⁵

1.2. Trusts en soortgelijke entiteiten

De vereisten voor het UBO-register voor trusts en vergelijkbare constructies zijn geregeld in art. 31 van de Richtlijn. Deze entiteiten moeten toereikende, accurate en actuele informatie inwinnen over hun UBO's. Dit zijn de oprichters van de trust, de trustee, eventuele protectors, begunstigden en andere natuurlijke personen die zeggenschap uitoefenen.

Openbaarheid en toegang

Net als voor het in art. 30 geregelde register, dient het UBO-register voor trusts toegankelijk te zijn voor bevoegde autoriteiten en voor meldingsplichtige entiteiten die cliëntenonderzoek doen. Voor andere personen en organisaties geldt dat ze een legitiem belang moeten kunnen aantonen. Natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen bovendien een schriftelijk verzoek indienen met

⁴ Art. 30 lid 6 Richtlijn 2018/843.

⁵ Art. 30 lid 9 Richtlijn 2018/843; overweging 36 van de considerans.

betrekking tot een trust die een bepaalde zeggenschapsdeelneming heeft in een andere dan de hiervoor bedoelde vennootschappen en entiteiten.⁶

De volgende informatie moet toegankelijk worden: naam, geboortjaar, geboortemaand, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de UBO gehouden economische belang. Lidstaten kunnen toegang verlenen tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de UBO kan worden geïdentificeerd. Dit omvat ten minste de geboortedatum of contactgegevens. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toe te staan.⁷

Net als bij het UBO-register voor vennootschappen kunnen lidstaten ervoor kiezen om personen die inzage wensen zich online te laten registreren en een vergoeding te laten betalen. Die vergoeding mag ook in dit geval niet hoger zijn dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie.⁸ Bevoegde autoriteiten en FIE's moeten echter onbeperkt toegang krijgen tot de informatie. Ook voor de UBO's van trusts kunnen lidstaten een uitzonderingsmogelijkheid bieden in geval van een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of wanneer de UBO minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is (art. 31 lid 7bis). Deze uitzonderingen gelden niet voor kredietinstellingen, financiële instellingen en bepaalde meldingsplichtige entiteiten.

1.3. Bescherming van persoonsgegevens

De Europese wetgever is zich bewust van het feit dat het openbare UBO-register risico's met zich mee kan brengen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In overweging 34 van de considerans bij de richtlijn is daarom opgenomen dat moet worden gestreefd naar een goed evenwicht tussen het algemeen openbaar belang en het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering enerzijds en de grondrechten van de betrokkenen anderzijds.

Op de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van anti-witwasrichtlijn is de AVG van toepassing. Natuurlijke personen die als UBO worden aangemerkt, moeten van deze aanmerking in kennis worden gesteld. Verder worden alleen persoonsgegevens beschikbaar gesteld die actueel zijn en betrekking hebben op de werkelijke UBO. De betrokken persoon moet worden geïnformeerd over zijn rechten en de toepasselijke procedures voor het uitoefenen daarvan.⁹

Meldingsplichtige (Wwft-)instellingen verwerken slechts persoonsgegevens met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De gegevens mogen niet worden verwerkt voor andere doeleinden, bijvoorbeeld voor commerciële doelen.¹⁰ Het doel van gegevensverwerking wordt beschouwd als een taak van algemeen belang in de zin van de AVG.¹¹

⁶ Zie art. 31 lid 4 Richtlijn 2018/843.

⁷ Art. 31 lid 4 Richtlijn 2018/843.

⁸ Art. 31 lid 4bis Richtlijn 2018/843.

⁹ Overweging 38 van de considerans.

¹⁰ Overweging 41 van de considerans; art. 14 Richtlijn 2018/843.

¹¹ Art. 43 Richtlijn 2018/843.

Volgens de Europese wetgever is de richtlijn in overeenstemming met de grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de EU, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van ondernemerschap.¹² Om misbruik van de informatie in de registers te voorkomen, kunnen lidstaten het passend vinden om de informatie over de verzoekende persoon en de grondslag van zijn verzoek ter beschikking te stellen aan de UBO.¹³

¹² Overweging 51 van de considerans.

¹³ Overweging 38 van de considerans.

2. De Implementatiewet

De Nederlandse Implementatiewet 'Registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten' beoogt een deel van de Vierde anti-witwasrichtlijn te implementeren. Dit wetsvoorstel richt zich echter slechts op het register voor vennootschappen en vergelijkbare entiteiten. Voor trusts en dergelijke constructies zal een ander wetsvoorstel komen. Voor dit onderdeel van de richtlijn geldt namelijk een iets langere implementatietermijn.¹⁴ Het wetsvoorstel voor vennootschappen zal voornamelijk de Handelsregisterwet (hierna: Hrgw) en de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (hierna: Wwft) wijzigen.

2.1. Het UBO-register

Het wetsvoorstel stelt een UBO-register in voor vennootschappen en soortgelijke entiteiten. Dit register zal onderdeel worden van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De Implementatiewet merkt als UBO aan: *"de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit."*¹⁵ Bij AMVB worden categorieën natuurlijke personen als UBO aangemerkt. Dit is nader geregeld in art. 3 Uitvoeringsbesluit Wwft.

Registratieplicht

De registratieplicht zal voor een aantal organisaties niet gelden: Zo vallen eenmanszaken naar hun aard buiten de verplichtingen van de Richtlijn. En ook van publiekrechtelijke rechtspersonen is de eigenaars- en zeggenschapsstructuur doorgaans al bekend.

De verplichting geldt ook niet voor beursgenoteerde vennootschappen. Omdat hier al openbaarmakingsvereisten op van toepassing zijn. De verplichting geldt ook niet indien een dergelijke beursgenoteerde vennootschap een 100% dochtermaatschappij heeft. Oftewel als een BV volledig in handen is van een NV (de moeder) dan geldt de verplichting niet.

Buitenlandse rechtspersonen met een hoofd- of nevenvestiging in Nederland hoeven hun UBO-informatie niet in Nederland te registreren. Zo hoeven vennootschappen en entiteiten uit de EU niet hun UBO's in meerdere lidstaten te registreren.¹⁶

De registratieplicht geldt wel voor de BV, NV, Europese naamloze vennootschap, Europees economisch samenwerkingsverband, Europese coöperatieve vennootschap, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid die een onderneming drijft, stichting, maatschap, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, de rederij en kerkgenootschappen. De organisaties die niet verplicht zijn om UBO's in het register te registreren, dienen echter wel UBO-informatie in te winnen en zelf bij te houden. Deze verplichting geldt voor VVE's, verenigingen zonder rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven, en enkele typen historische rechtspersonen (zoals hofjes, fundaties en gilden).

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3, par. 1 (MvT).

¹⁵ Art. 1 lid 1 sub p Handelsregisterwet jo. art. 10a lid 1 Wwft.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT).

Welke informatie

Het register zal de naam, geboortemaand, geboortejahr, woonstaat, nationaliteit en aard en omvang van het economische belang bevatten.¹⁷ Daarnaast wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt om aanvullende informatie te registreren. Zo zullen tevens de geboortedag, -plaats en -land, adres en burgerservicenummer in het register worden opgenomen. Verder zullen vennootschappen een aantal documenten moeten deponeren in het handelsregister: een afschrift van documentatie waarmee de identiteit van de UBO geverifieerd is, documentatie waarmee onderbouwd wordt waarom iemand een UBO is en documentatie die de aard en omvang van het economische belang aantoont.¹⁸

Openbaarheid en toegang

De in het UBO-register opgenomen informatie moet op grond van Richtlijn 2018/843 beschikbaar zijn voor de bevoegde autoriteiten, FIE's, Wwft-instellingen die cliëntenonderzoek doen en elk lid van de bevolking. Zoals gezegd kunnen lidstaten online registratie en betaling van een vergoeding verplicht stellen. De wetgever benut deze mogelijkheid. Er zal een kostendekkende vergoeding worden gevraagd voor informatie uit het register. Deze praktijk zal aansluiten bij de bestaande regel voor toegang tot het handelsregister. Zodoende zullen de afnemers worden geregistreerd. De hoogte van de vergoeding zal bij AMVB worden vastgesteld.¹⁹

Voor bevoegde autoriteiten en de FIE dient de informatie onbeperkt, tijdig en kosteloos beschikbaar te zijn, zonder dat de betrokken entiteit daarover wordt geïnformeerd.²⁰ Bij AMVB zal worden bepaald welke autoriteiten als 'bevoegde autoriteiten' worden aangemerkt. Momenteel zijn hier al een aantal organisaties voor aangewezen.²¹ Deze bevoegde autoriteiten en de FIE kunnen de UBO-informatie gerangschikt naar persoon inzien, voor zover ze handelen in het kader van de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheid.²² Zij hebben ook toegang tot de aanvullende informatie. Omdat dit gegevens zijn waarvan de verspreiding risico's met zich mee kan brengen voor de UBO, zullen deze aanvullende gegevens niet inzichtelijk zijn voor andere organisaties en personen. Er bestaat dan bijvoorbeeld een risico op identiteitsfraude, ontvoering of intimidatie.²³

Personen uit de categorie 'elk lid van de bevolking' zullen zich dus online moeten registreren en per gedane opvraag een vergoeding moeten betalen. Zodoende zullen ook journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties zich

¹⁷ Art. 15a lid 2 Hrgw.

¹⁸ Art. 15a lid 3 Hrgw.

¹⁹ *Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT)*.

²⁰ Art. 28 Hrgw.

²¹ De Nederlandsche Bank, AFM, Bureau Financieel Toezicht, Bureau Toezicht Wft, Kansspelautoriteit, dekens van de Orde van Advocaten in hun rol als Wft-toezichthouder, Belastingdienst, Douane, Dienst Justis, Bureau Bibob, Nationale Politie, Openbaar Ministerie, AIVD, MIVD, Koninklijke Marechaussee, FIOD, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inlichtingen- en opsporingsdienst van de NVWA, Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijksrecherche en Bureau Economische Handhaving, aldus de Memorie van Toelichting.

²² Art. 28 Hrgw.

²³ *Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT)*.

moeten registreren en geen toegang kunnen krijgen tot de aanvullende informatie. Zij vallen immers onder de categorie 'elk lid van de bevolking'.

De Wwft-instellingen zullen slechts toegang hebben tot de basisinformatie, niet tot de aanvullende informatie. De wetgever overweegt hierover in de Memorie van Toelichting dat de grootte en diversiteit van de groep meldingsplichtige instellingen hiertoe aanleiding geeft. Omdat deze groep zo groot en divers is, zou het gelet op de privacybelangen en het doel van de richtlijn niet wenselijk en nodig zijn om deze groep toegang te geven tot de aanvullende informatie.²⁴

Afscherming van UBO-informatie

De richtlijn biedt de mogelijkheid om uitzonderingen te maken op de openbaarheid. Hiervan wordt ook in Nederland gebruik gemaakt. Art. 23 Hrgw biedt een grondslag om bij AMVB beperkingen vast te stellen inzake de toegang tot gegevens of bescheiden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het kabinet heeft het voornemen om afscherming mogelijk te maken van gegevens die voor iedereen toegankelijk zijn, met uitzondering van de aard en omvang van het economische belang. Een UBO kan een verzoek indienen bij de Kamer van Koophandel om de informatie af te schermen. Dit kan in geval van:

- Een onevenredig risico, of
- een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie, of
- minderjarigheid, of
- handelingsonbekwaamheid op andere wijze.

Tegen het besluit van de KvK op dit verzoek staat bezwaar en beroep open in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De informatie zal niet openbaar zijn in de periode die de UBO nodig heeft om een verzoek in te dienen en de tijd die de KvK nodig heeft om daarover te beslissen en eventueel bezwaar en beroep af te handelen.²⁵

Indien het verzoek wordt gehonoreerd, zal de informatie worden afgeschermd, met uitzondering van de aard en omvang van het economische belang. Dit laatste is namelijk niet herleidbaar tot een persoon. De afscherming zal niet gelden voor kredietinstellingen, financiële instellingen en bepaalde meldingsplichtige entiteiten. Ook bevoegde autoriteiten en de FIE zullen nog toegang hebben tot de informatie.

2.2. Bescherming van persoonsgegevens

Volgens de Memorie van Toelichting is in de beleidsontwikkelingsfase een DPIA uitgevoerd.²⁶ De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen gemaakt naar aanleiding van het wetsvoorstel.²⁷

De aanvullende gegevens zullen slechts voor de bevoegde autoriteiten en de Financiële Inlichtingen Eenheid toegankelijk zijn. Voor deze instanties zijn de

²⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3, par. 3.1.6.2 (MvT).*

²⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT).*

²⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3, par. 6.1 (MvT).*

²⁷ *Advies Autoriteit Persoonsgegevens van 6 november 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT)*

gegevens noodzakelijk om de werkzaamheden uit te voeren in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het houden van toezicht. De bevoegde autoriteiten zullen bij AMVB worden aangewezen, zodat het een afgebakende, wettelijk vastgelegde groep betreft. Binnen deze organisaties geldt een geheimhoudingsplicht ten aanzien van de informatie.

Een aantal rechten en plichten uit de AVG is niet van toepassing op de bij wet ingestelde procedure voor verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van de informatie: het recht op inzage, rectificatie en wissen van persoonsgegevens en beperking van de verwerking. Ook het recht van bezwaar en het recht op vergetelheid zijn niet van toepassing op het handelsregister. Dit zal ook gelden voor de UBO-informatie die in het handelsregister zal worden opgenomen.²⁸

²⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35179, 3 (MvT).

3. Voldoet het wetsvoorstel aan de vereisten van de anti-witwas Richtlijn?

Nu de Richtlijn en de Nederlandse Implementatie daarvan afzonderlijk besproken zijn, is het de vraag of dit wetsvoorstel aan de eisen van de Richtlijn voldoet. Hier zullen we ons beperken tot onderdelen van de regelgeving die relevant zijn voor het onderzoeksonderwerp: de geregistreeerde informatie en de wijze waarop de openbaarheid daarvan aan banden wordt gelegd.

De geregistreeerde informatie

De richtlijn stelt een aantal minimumeisen aan de te publiceren informatie. De gegevens die de richtlijn minimaal voorschrijft, worden als basisinformatie in het Nederlandse UBO-register opgenomen. Daarnaast zullen aanvullende gegevens worden geregistreeerd, zoals een burgerservicenummer, en zullen bepaalde documenten in het handelsregister worden gedeponneerd. Hiermee gaat de Implementatiewet verder dan de minimumeisen die de richtlijn voorschrijft. Deze aanvullende informatie is echter niet openbaar toegankelijk, slechts de bevoegde autoriteiten en de Financiële Inlichtingen Eenheid kunnen hier inzage in krijgen.

Beperkingen op de openbaarheid

De richtlijn geeft lidstaten een aantal mogelijkheden om de openbaarheid te beperken in het belang van de privacy van de UBO's. Zo kunnen lidstaten een vergoeding vragen voor toegang tot informatie uit het UBO-register en tevens kunnen lidstaten verlangen dat gebruikers zich online registreren voordat ze toegang krijgen tot deze informatie. Eventuele aanvullende informatie hoeft niet publiek toegankelijk te zijn. Verder kunnen lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden een uitzondering maken op de openbaarheid van de gegevens. Van deze mogelijkheden maakt de wetgever gebruik.²⁹

Zoals gezegd zullen personen en organisaties die toegang willen tot de UBO-informatie zich online moeten registreren en een vergoeding moeten betalen. Dit geldt niet voor Wwft-instellingen, FIE's of bevoegde autoriteiten. Voorts worden de op te vragen gegevens beperkt tot de minimumgegevens die de richtlijn voorschrijft. Ook maakt de Implementatiewet het mogelijk om informatie af te schermen in uitzonderlijke situaties. Met deze uitzonderingen op de openbaarheid maakt de wetgever maximaal gebruik van de mogelijkheden die de richtlijn biedt. De Implementatiewet blijft hiermee binnen de grenzen die de richtlijn stelt.

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35179, 3 (MvT).

4. De open data en hergebruikrichtlijn

Richtlijn 2019/1024/EU inzake open data en hergebruik van overheidsinformatie bepaalt dat overheidsinformatie in beginsel publiek toegankelijk moet zijn, met zo weinig mogelijk beperkingen op het hergebruik. Deze richtlijn bevat minimumharmonisatie. Lidstaten mogen verdergaande maatregelen nemen om hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren.³⁰ Lidstaten dienen uiterlijk op 17 juli 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

4.1. Toepassingsbereik

Art. 1 van de richtlijn bepaalt het toepassingsbereik daarvan. Lidstaten moeten het hergebruik faciliteren van bestaande documenten die in bezit zijn van openbare lichamen en bepaalde overheidsondernemingen.³¹ Lid 2 van art. 1 zondert echter een aantal categorieën documenten uit. Zo is de richtlijn niet van toepassing op documenten waarvan de toegang beperkt is uit hoofde van toegangsregelingen in de lidstaat, onder meer in gevallen waarin burgers of rechtspersonen moeten aantonen dat ze een bijzonder belang hebben bij toegang tot de documenten (art. 1 lid 2 sub f). Nu rechtspersonen en natuurlijke personen een legitiem belang moeten aantonen voordat ze toegang krijgen tot een UBO-register voor trusts, zal deze uitzondering daarop van toepassing zijn. Richtlijn 2019/1024 is daarom op dit register niet van toepassing.

Ook op het UBO-register voor vennootschappen en andere entiteiten zal de PSI-richtlijn echter niet onverkort van toepassing zijn. Art. 1 lid 2 sub h zondert documenten uit waartoe de toegang uit hoofde van toegangsregelingen is uitgesloten of beperkt vanwege de bescherming van persoonsgegevens. Ook uitgezonderd zijn documenten die weliswaar gedeeltelijk toegankelijk zijn, maar persoonsgegevens bevatten waarvan het hergebruik onverenigbaar is verklaard met het recht op bescherming van persoonsgegevens of waarvan het hergebruik is aangemerkt als ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van het individu. Het UBO-register voor vennootschappen en vergelijkbare entiteiten zal (gedeeltelijk) onder deze uitzondering vallen omdat er niet alleen sprake is van een toegangsregeling, maar ook omdat hergebruik zonder allerlei aanvullende voorwaarden, de persoonlijke levenssfeer kan ondermijnen. De UBO zal immers in staat moeten worden gesteld om de hergebruikte gegevens ook achteraf nog af te kunnen laten afschermen in geval van:

Hergebruik van de basisgegevens zal dan enkel mogelijk kunnen zijn indien de hergebruiker(s) verplicht zijn om regelmatig de actualiteit van de gegevens te controleren, te vergelijken met het register van de Kamer van Koophandel, en een daar doorgevoerd afschermingsverzoek onverwijld door zullen voeren. Het uitgangspunt van de PSI Richtlijn is echter dat voor hergebruik juist geen voorwaarden mogen gelden, en dat een eventuele licentie zo weinig mogelijk beperkingen zal opleggen aan de hergebruiker.³²

³⁰ Overwegingen 18 en 19 van de considerans.

³¹ Zie ook de overwegingen 21 en 22 van de considerans.

³² Overweging 44.

Wat van de basisgegevens overigens wel zonder aanvullende voorwaarden hergebruikt zou moeten kunnen worden is de informatie over de aard en omvang van het economische belang. Dat is immers informatie die niet afgeschermd mag worden.

4.2. Hoogwaardige datasets

De Europese Commissie kan nog volgens de richtlijn bepaalde dataverzamelingen aanmerken als 'hoogwaardige datasets'. Dat zou met zich meebrengen dat de informatie uit die datasets kosteloos beschikbaar moet worden gesteld, tenzij dat tot concurrentievervalsing zou leiden.³³ In de eerste bijlage bij de richtlijn zijn een aantal categorieën genoemd waartoe deze hoogwaardige datasets kunnen behoren. In dit geval zou dat de categorie 'Bedrijven en eigendom van bedrijven' zijn.³⁴ Het UBO-register zelf is echter niet door de Commissie aangewezen als hoogwaardige dataset. Dit zou de Commissie ook niet kunnen doen, nu deze data grotendeels van het toepassingsgebied van de richtlijn is uitgezonderd. Dit blijkt uit de aanhef van art. 14 lid 1. Ook op deze grond kan de PSI-richtlijn daarom niet onverkort verplichten tot het voor hergebruik beschikbaar maken van de UBO-informatie, met uitzondering van de informatie over de aard en omvang van het economische belang.

³³ Art. 14 lid 1 Richtlijn 2019/1024.

³⁴ Richtlijn 2019/1024, Bijlage I sub 5.

5. Kritiek op de openbaarheid van het UBO-register

De openbaarheid van het voorgestelde UBO-register en de beperkingen daarop worden bekritiseerd. Er wordt door enkele partijen gesteld dat de openbaarheid risico's met zich meebrengt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de UBO. Andere partijen zijn juist van mening dat de beperkingen veel te ver gaan. Deze discussie komt hier aan de orde.

5.1. Is openbaarheid wel nodig?

In een reactie bekritiseert het Register Belastingadviseurs (hierna: RB) de openbaarheid van het register. Het RB stelt dat een openbaar register niet verplicht is op grond van de anti-witwasrichtlijn en dat de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ten onrechte deze indruk wekt. Art. 30 lid 3 van de richtlijn spreekt volgens hen van keuze uit een 'handelsregister, vennootschapsregister of openbaar register'.³⁵

Het feit dat de richtlijn dit noemt, betekent echter slechts dat de lidstaten een keuze hebben ten aanzien van de concrete inrichting van het register. Op grond van art. 30 lid 5 van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de informatie over de UBO in alle gevallen toegankelijk is voor bepaalde personen en organisaties, behoudens enkele uitzonderingen. Daarmee geeft de richtlijn aan dat de informatie in het register in beginsel openbaar dient te zijn.

Legitiem belang

Het RB pleit ervoor om een niet-openbaar register in te stellen. Personen en organisaties die toegang willen tot informatie, zouden dan moeten aantonen dat ze een legitiem belang hebben.³⁶ Ter staving van dit standpunt haalt het RB een uitspraak aan van het Franse *Conseil Constitutionnel* van 21 oktober 2016. In deze uitspraak heeft de Franse grondwettelijke rechter bepaald dat het destijds openbare trustregister een disproportionele inbreuk maakte op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het hof zag namelijk niet in hoe volledige openbaarheid van het trustregister voldoende bij zou dragen aan het doel ervan: de bestrijding van financiële criminaliteit.³⁷ Volgens het RB betekent dit dat er een risico bestaat dat het openbare UBO-register in Nederland de privacy van de betrokkenen ook op onaanvaardbare wijze aantast.³⁸

Deze vergelijking is echter niet één op één te maken. De uitspraak van het *Conseil Constitutionnel* had enkel betrekking op trusts, niet op vennootschappen. Dit kan een wezenlijk verschil maken met betrekking tot de proportionaliteit van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Voor trusts zal een dergelijke maatregel sneller disproportioneel zijn, omdat het daarbij gaat om het beheren en verdelen

³⁵ Register belastingadviseurs 25 april 2017, reactie op de Implementatiewet uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (Kamerstukken 35179).

³⁶ Register belastingadviseurs 2017, par. 6.

³⁷ Conseil Constitutionnel 21 oktober 2016, décision n. 2016-591 QPC, te vinden op https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016591qpc/2016591qpc.pdf.

³⁸ Register belastingadviseurs 2017, par. 6.

van vermogen. Dit is sterk gelieerd aan de persoonlijke levenssfeer. Bovendien is daaruit duidelijk af te leiden of mensen vermogend zijn en hoe ze met hun vermogen omgaan. Voor vennootschappen ligt dit anders, omdat de relatie tussen de vennootschap en de UBO niet altijd zo persoonlijk zal zijn.

De reactie van het RB komt uit 2017. Inmiddels staat de anti-witwasrichtlijn ook niet meer toe dat lidstaten een legitiem belang eisen voor inzage in het UBO-register voor vennootschappen. Slechts voor trusts moeten personen een legitiem belang kunnen aantonen om toegang te krijgen tot het register voor trusts. De Implementatiewet zou daarom helemaal niet mogen eisen dat personen en organisaties een legitiem belang hebben bij het inzien van de informatie.

De openbare gegevens

Zoals gezegd worden slechts de basisgegevens openbaar gemaakt. Dit zijn de naam, geboortemaand, geboortjaar, woonstaat, nationaliteit en aard en omvang van het economische belang. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) is van mening dat openbaarmaking van deze gegevens disproportioneel is met het daarmee te dienen doel. De KNB begrijpt daarom niet dat de Autoriteit Persoonsgegevens geen opmerkingen heeft gemaakt over het wetsvoorstel.³⁹ De UBO wordt volgens de KNB blootgesteld aan verschillende risico's en kan zelf niet bepalen aan wie bekend wordt dat hij/zij vermogend is. Dit maakt volgens de KNB inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De wetgever dient daarom ruimhartig om te gaan met de mogelijkheden om UBO-informatie af te schermen.⁴⁰ Aan de andere kant, wanneer gegevens te snel afgeschermd zouden kunnen worden, is het de vraag of het register dan nog wel voldoende waarde heeft voor het bereiken van het beoogde doel?

Het RB stelt op haar beurt dat deze gegevens houvast zouden kunnen bieden bij het traceren van deze personen. Het is echter de vraag in hoeverre dat echt zo is. In het register wordt slechts basisinformatie geregistreerd. De volledige geboortedatum en het woonadres worden bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt. En ook uit andere landen waar een openbaar toegankelijk UBO register al is ingevoerd, is niet gebleken dat er problemen voor een UBO zijn ontstaan. Zo bekeken zijn de openbaar gemaakte gegevens niet bijzonder risicovol.

5.2. Vergoeding en registratie

Het RB is er voorstander van dat afnemers van de informatie geregistreerd zullen worden, als effectieve maatregel om de privacy van een UBO te beschermen.⁴¹ Ook zal er in de Nederlandse situatie sprake zijn van een voor inzage te betalen vergoeding. De vraag is echter of deze afschermingsmogelijkheden wel echt effectief zullen zijn. Iedereen die bereid is een vergoeding te betalen en zich te registreren, zal immers sowieso toegang kunnen krijgen tot de UBO-informatie. Het kan daarom niet worden gewaarborgd dat het register slechts zal worden

³⁹ Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie 17 mei 2019, reactie op de Implementatiewet uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (Kamerstukken 35179).

, par. 1.

⁴⁰ Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie 2019, par. 1.

⁴¹ Register belastingadviseurs 2017, par. 6.

geraadpleegd met het oog op het beoogde doel daarvan. Bovendien kunnen kwaadwillende verkrijgers de informatie altijd in strijd met de wet gebruiken. In die zin wijkt dit register niet af van alle andere (openbare) registers die wij in Nederland kennen. De website van de KvK vermeldt bijvoorbeeld dat tussenhandelaren in adresbestanden zich zouden moeten houden aan de Handelsregisterwet, de AVG, de Telecommunicatiewet en andere wet- en regelgeving. Daar zijn deze handelaren zelf voor verantwoordelijk:

“Helaas weten we ook dat niet iedereen zich bij het gebruik van Handelsregistergegevens zich aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Telecommunicatiewet en/of de Non Mailing Indicator houdt. KVK keurt dit af en bespreekt met de wetgever en met toezichthouders hoe hier in de toekomst tegen kan worden opgetreden.”⁴²

De vraag dient zich daarom op of de in de Implementatiewet voorgestelde beperkingen niet in feite een ‘wassen neus’ is.⁴³

Bovendien krijgen journalisten en (wetenschappelijk) onderzoekers door deze afschermingsmogelijkheden geen onbeperkte toegang tot het UBO-register, terwijl journalisten en onderzoekers juist wel een belangrijke rol kunnen spelen in het onderzoeken en beschrijven van (vormen van) financiële criminaliteit. Zij vallen immers ook onder de categorie ‘eenieder’ en zullen als zodanig een vergoeding moeten betalen en zich moeten registreren. Het is daarom ook dat organisaties zoals Transparency International Nederland, en de Open State Foundation er voor pleiten om de volledige dataset niet alleen toegankelijk te maken als open data, maar dat ook het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit openbare registers onnodige drempels opwerpen.⁴⁴

⁴² <https://www.kvk.nl/privacy/privacyverklaring/waarvoor-gebruiken-we-je-persoonsgegevens/>

⁴⁴ <https://www.transparency.nl/nieuws/2019/05/beperkingen-wetsvoorstel-implementatie-ubo-register/>

6. Het UBO-register in andere Europese landen

Andere Europese landen moeten ook een UBO-register invoeren op grond van de anti-witwasrichtlijn. Nog niet alle landen hebben de meest recente wijzigingen in de anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd. In Spanje en Slowakije is het bestaande UBO-register momenteel toegankelijk voor de bevoegde autoriteiten en instellingen die cliëntenonderzoek doen. Een aantal andere landen vereisen voor inzage in het register nog steeds een legitiem belang. Tussen deze landen en de Nederlandse situatie kan daarom nog geen goede vergelijking worden gemaakt. Voor de volledigheid wordt hierna ook van die landen aangegeven hoe zij hun UBO-register momenteel hebben geregeld.

6.1. Legitiem belang

Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Malta, Cyprus en Roemenië stellen de informatie uit het UBO-register op dit moment nog slechts beschikbaar aan burgers en bedrijven, wanneer deze daarbij een legitiem belang hebben. Dit was toegestaan tot de meest recente wijziging van de richtlijn. Het ligt in de lijn der verwachting dat zij hun wetgeving en daarmee de toegang tot het register nog zullen gaan wijzigen.

Finland

In Finland moesten bestaande juridische entiteiten voor 1 juli 2020 aan de registratieverplichting voldoen. Enkel de notificatie dat er een UBO is geregistreerd is openbaar toegankelijk. Basisgegevens van de UBO worden dus nog niet aan het publiek ter beschikking gesteld, tenzij de persoon die inzage wenst een legitiem belang kan aantonen.

Oostenrijk

Het Oostenrijkse UBO-register is slechts toegankelijk voor burgers en bedrijven wanneer ze een schriftelijk verzoek doen tot inzage en daar een legitiem belang bij hebben. Van de UBO wordt sinds juni 2018 informatie geregistreerd over de naam, geboortedatum, nationaliteit, geboorteland, woonstaat en de aard en omvang van het door hem gehouden belang. Ook wordt een notificatie gegeven indien de UBO overleden is.

België

Organisaties moesten in België voor 20 september 2019 informatie over hun UBO's doorgeven. Van deze personen worden de naam, geboortedatum, nationaliteit, woonstaat, adres, datum waarop de persoon UBO werd, identificatienummer en de aard en omvang van het belang geregistreerd. De bevoegde autoriteiten en financiële inlichtingen eenheid en de instellingen die cliëntenonderzoek moeten doen, krijgen kosteloos toegang tot het register. Burgers en bedrijven hebben dat ook, maar moeten nog wel een legitiem belang hebben.

Kroatië

Het register in Kroatië is ingevoerd in mei 2019. Momenteel is het register slechts toegankelijk voor burgers en bedrijven die een legitiem belang hebben. Deze wet zou in 2020 gewijzigd gaan worden waarbij de eis van het legitiem belang gaat vervallen.

Tsjechië

Juridische entiteiten die in het Tsjechische handelsregister staan, moeten vanaf 1 januari 2019 hun UBO's registreren. Andere entiteiten moeten voor januari 2021 aan deze verplichting voldoen. De inhoud van het register zal echter slechts onder bepaalde omstandigheden toegankelijk zijn voor burgers en bedrijven die een legitiem belang hebben.

Frankrijk

Hoewel het handelsregister al gratis toegankelijk is, is het Franse UBO-register zelfs nog niet openbaar toegankelijk. Slechts het bedrijf dat de informatie heeft verstrekt, enkele autoriteiten en instellingen die onderzoek doen in het kader van economische criminaliteit kunnen de informatie op dit moment nog inzien. Anderen hebben een legitiem belang en rechterlijke toestemming nodig.

Duitsland

Het Duitse UBO-register is op 27 december 2017 beschikbaar gemaakt. Hierin worden de naam, geboortedatum, woonplaats en de aard en omvang van het belang opgenomen. Slechts overheidsinstellingen en personen en entiteiten met een legitiem belang gerelateerd aan economische criminaliteit krijgen toegang tot dit register, en instellingen die cliëntenonderzoek doen.

Hongarije

Het Hongaarse register is nog niet opgezet. De wetgeving die dit beoogt te regelen, is nog niet in werking getreden. Het register zal volgens die wetgeving echter niet openbaar toegankelijk zijn. Burgers en bedrijven zullen bovendien een legitiem belang nodig hebben om toegang krijgen tot de informatie.

Italië

De verplichting om UBO-informatie in een register op te nemen, is ook in Italië nog niet van kracht. Hiervoor moet nog uitvoeringsregelgeving worden vastgesteld. Momenteel zullen bevoegde autoriteiten, FIE's en instellingen die cliëntenonderzoek doen, toegang krijgen tot de informatie. Burgers en bedrijven moeten een legitiem belang hebben.

Malta

In Malta hebben de bevoegde autoriteiten, de personen die het zelf betreft en personen met een legitiem belang toegang tot het register. Dit geldt voor vennootschappen en vergelijkbare entiteiten. Deze personen zijn geen vergoeding verschuldigd voor inzage in het register. Het UBO-register voor trusts zal ook kosteloos toegankelijk zijn, maar slechts voor de bevoegde autoriteiten en personen die het zelf betreft.

Cyprus

De regelingen in Cyprus die het UBO-register dienen op te zetten, zijn nog niet in werking getreden. Bevoegde autoriteiten zullen zonder restricties toegang hebben

tot de informatie. Instanties die cliëntenonderzoek doen, krijgen toegang wanneer dit nodig is voor het uitvoeren van hun verplichtingen. Burgers en bedrijven moeten een legitiem belang aantonen.

Roemenië

De Roemeense UBO-regelingen zijn nog niet allemaal in werking getreden. De vorige wijzigingen aan de anti-witwasrichtlijn zijn zelfs nog niet geïmplementeerd. De toegang tot het register zal beperkt zijn tot de bevoegde autoriteiten en FIE, instellingen die cliëntenonderzoek moeten doen en iedereen die een legitiem belang heeft.

6.2. Openbaar toegankelijk

Een groot aantal landen kiest ervoor om het register conform de richtlijn openbaar toegankelijk te maken. Dit is naast Nederland het geval in Estland, Letland, Litouwen, Portugal, Denemarken, Luxemburg, Polen, Slovenië, Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Sommige van deze landen kiezen ervoor om net als Nederland voorwaarden te (gaan) stellen aan de toegang, bijvoorbeeld registratie of de betaling van een vergoeding.

Estland

De informatie in het UBO-register is in Estland openbaar voor een ieder toegankelijk. Degene die inzage wil, moet wel een vergoeding betalen. De financiële inlichtingeneenheid en rechtbanken krijgen wel kosteloos toegang tot de informatie. De wetgeving die de vorige wijzigingen van de anti-witwasrichtlijn moest implementeren, is in 2017 in werking getreden.

Letland

Van de Letse UBO-wetgeving moeten bepaalde delen in 2020 in werking treden. Voorheen was het register enkel toegankelijk tegen betaling. Vanaf januari 2020 zal de toegang gratis zijn.

Litouwen

In Litouwen is de informatie uit het register toegankelijk tegen betaling van een vergoeding. Bedrijven hadden daar tot 1 juli 2019 de tijd om hun UBO's te registreren.

Portugal

In Portugal is bepaalde informatie uit het register openbaar toegankelijk. In uitzonderingsgevallen is dit echter niet aan de orde, bijvoorbeeld wanneer de UBO minderjarig is.

Denemarken

Het Deense UBO-register is kosteloos en openbaar toegankelijk. In dit register zijn de volgende gegevens opgenomen over de UBO: naam, adres en informatie over de aard en omvang van het belang.

Luxemburg

In het UBO-register van Luxemburg worden de naam, nationaliteit, geboortedatum, geboorteplaats, woonland, adres, identificatienummer en de aard en omvang van het belang geregistreerd. Deze informatie is toegankelijk voor bepaalde bevoegde autoriteiten, toezichthouders en instellingen. Voor burgers en bedrijven is een set basisgegevens beschikbaar.

Polen

De Poolse regelingen over het UBO-register zijn in oktober 2019 in werking getreden. Juridische entiteiten die hun UBO's moeten inschrijven, hebben hiervoor tot 13 april 2020 de tijd. De meeste informatie van UBO's die aandeelhouders zijn in Poolse vennootschappen, is reeds publiek toegankelijk. Met de inwerkingtreding van de wetgeving zal het register openbaar toegankelijk worden. In dat register wordt informatie opgenomen over de naam, ingezetenschap, woonland, ID-nummer of geboortedatum en de aard en omvang van het belang.

Slovenië

Het Sloveense register maakt bepaalde informatie kosteloos openbaar toegankelijk. Het gaat dan om de naam, verblijfplaats, de datum van toevoegen en verwijderen uit het register en de aard en omvang van het belang. Verder worden het adres, geboortedatum, ID-nummer en ingezetenschap geregistreerd. Deze aanvullende informatie is niet algemeen toegankelijk.

Zweden

Het Zweedse UBO-register is openbaar toegankelijk voor iedereen die over een persoonlijk e-identificatiemiddel beschikt. Hieruit is af te leiden dat burgers en bedrijven zich moeten registreren om toegang te krijgen tot de UBO-informatie.

Ierland

Ierland heeft twee soorten toegang tot de gegevens: *Tier One access* en *Tier Two access*. Deze eerste toegangsvariant geldt voor bevoegde autoriteiten, onder meer de FIU Ireland, de Revenue Commissioners en de Criminal Assets Bureau. De wet noemt verder nog een aantal organisaties. Medewerkers van zulke organisaties die zich bezighouden met het onderzoeken van witwassen en terrorismefinanciering, dienen kosteloos en onbeperkt toegang te krijgen tot UBO-informatie.

Instellingen die cliëntenonderzoek doen en overige personen en organisaties krijgen ook toegang tot de UBO-informatie. Dit valt onder de *Tier Two access*. Deze toegang omvat een beperkte set gegevens: de naam, geboortemaand, geboortjaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het economische belang. De beheerder van het register mag bovendien een vergoeding vragen.

In het geval dat de UBO minderjarig is, moeten anderen dan bevoegde autoriteiten schriftelijk beargumenteren dat ze een legitiem belang hebben bij toegang tot de informatie. De informatie is in dit geval niet openbaar.⁴⁵

⁴⁵ Art. 25 lid 5 Statutory Instrument 110 of 2019.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent een openbaar register voor bedrijven en een niet-openbaar register voor trusts. Als gevolg van de laatste wijziging van de anti-witwasrichtlijn zullen personen en organisaties wel toegang krijgen tot dit UBO-register voor trusts, mits ze een legitiem belang kunnen aantonen.⁴⁶

Het bedrijvenregister (het PSC-register), is ingesteld door de Information about People with Significant Control Regulations ter wijziging van de Companies Act 2006.⁴⁷ Het PSC-register is geregeld in onderdeel 21A van de Companies Act. In dit register wordt de volgende informatie opgenomen: naam, adres, woonstaat, nationaliteit, geboortedatum, datum waarop de persoon geregistreerd moest worden en de aard en omvang van het belang.⁴⁸

Met uitzondering van het adres en de geboortedatum is deze informatie openbaar.⁴⁹ Voor inzage in deze gegevens hoeft geen vergoeding betaald te worden. De exacte adresgegevens kunnen slechts worden ingezien door bepaalde bevoegde autoriteiten en *credit reference agencies*. Indien de UBO kan aantonen dat hij een groot risico loopt op geweld of intimidatie, kan hij verzoeken om zijn adres ook voor de *credit reference agencies* te laten afschermen.

UBO-informatie wordt geregistreerd bij de Companies House of bijgehouden door het bedrijf zelf.⁵⁰ Wanneer het register door het bedrijf wordt beheerd, kan iedereen bij dat bedrijf een verzoek doen om inzage. Diegene kan ook een kopie opvragen van de informatie. In dat geval mag het bedrijf een vergoeding in rekening brengen. De verzoekende persoon moet zijn naam en adres vermelden en mededelen voor welk doel de informatie gebruikt wordt.⁵¹ Vervolgens dient het bedrijf binnen 5 dagen de informatie te verstrekken of naar de rechter te stappen om zich tegen het verzoek te verzetten.⁵²

⁴⁶ F. Mor, *Registers of beneficial ownership*, Briefing paper House of Commons 8259, 7 augustus 2019, par. 2.1 en 2.3.

⁴⁷ Companies Act 2006, amended by the Information about People with Significant Control (Amendment) Regulations, UK Statutory Instruments, 2017, no. 693.

⁴⁸ Art. 790K lid 1 Companies Act 2006.

⁴⁹ Register of People with Significant Control Regulations 2016, part. 6, <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2016/9780111143018>.

⁵⁰ Art. 790 N lid 1 Companies Act 2006.

⁵¹ Art. 790 O lid 2 Companies Act 2006.

⁵² Art. 790 P Companies Act 2006.

7. Welke mogelijkheden zijn er voor een Open UBO Register?

Uit het onderzoek blijkt dat de volgende basisgegevens uit het UBO register binnen de grenzen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming openbaar kunnen worden aangeboden:

- naam,
- geboortemaand en geboortjaar,
- woonstaat,
- nationaliteit en
- de aard en omvang van het door de UBO gehouden belang.

Lidstaten kunnen bovendien aanvullende informatie registreren. Deze informatie bevat dan ten minste de geboortedatum of contactgegevens. Bij deze aanvullende informatie moeten volgens de Richtlijn de regels inzake gegevensbescherming in acht worden genomen.⁵³ Daarbij gaat het erom dat deze aanvullende gegevens in het kader van de richtlijn noodzakelijk moeten zijn en niet verder verwerkt mogen worden op een wijze die niet verenigbaar is met het nalevingsdoel. Zo zal de verdere verwerking van deze aanvullende gegevens voor commerciële doeleinden strikt verboden moeten zijn.

Hergebruik van deze basisgegevens zal mogelijk kunnen zijn indien de hergebruiker verplicht is om regelmatig de actualiteit van de gegevens te controleren, deze te vergelijken met het register bij de bronhouder, en een daar doorgevoerd afschermingsverzoek door zal kunnen voeren.

Wat van de basisgegevens wel zonder aanvullende voorwaarden hergebruikt zou kunnen worden is de informatie over de aard en omvang van het economische belang. Dat is immers informatie die niet op grond van privacy overwegingen afgeschermd kan worden. Indien de Europese Commissie op grond van de nieuwe Hergebruikrichtlijn besluit om binnen de categorie “informatie over bedrijven en de eigendom van bedrijven” een of meerdere gegevens uit het handelsregister aan te wijzen als hoogwaardige dataset, dan zal aard en omvang van het economisch belang van een UBO daar vrijwel zeker onderdeel van uit kunnen maken. Een dergelijke dataset moet volgens die Hergebruikrichtlijn kosteloos en met zo weinig mogelijk wettelijke beperkingen beschikbaar worden gesteld.

De landen die de nieuwe anti witwas richtlijn al hebben geïmplementeerd kiezen, waar het de basisgegevens betreft, allemaal voor een openbaar regime. Een aantal van hen kiezen nog niet voor een regime zoals in Denemarken of het Verenigd Koninkrijk waar geen vergoeding voor inzage of opvraag hoeft te worden betaald, en ook inzage registratie niet nodig is. Zij kiezen voor enerzijds inzageregistratie, of anderzijds een vergoeding. Nederland wijkt in die zin af door beide drempels gelijktijdig op te werpen. Het eisen van registratie en het vragen van een vergoeding voor inzage van het UBO register is beide niet verplicht op grond van de AVG en ook niet verplicht op grond van de vierde anti-Witwas Richtlijn. Vooral het vragen van een vergoeding per opvraag, ook al is de hoogte daarvan marginaal, voorkomt dat journalisten en onderzoekers gedegen onderzoek kunnen doen naar financiële criminaliteit. Zolang het nog niet mogelijk is om de informatie uit het UBO register als open data te kunnen hergebruiken, valt er veel voor te zeggen om deze drempels in het geheel niet op te werpen.

⁵³ Art. 30 lid 5 Richtlijn 2018/843.

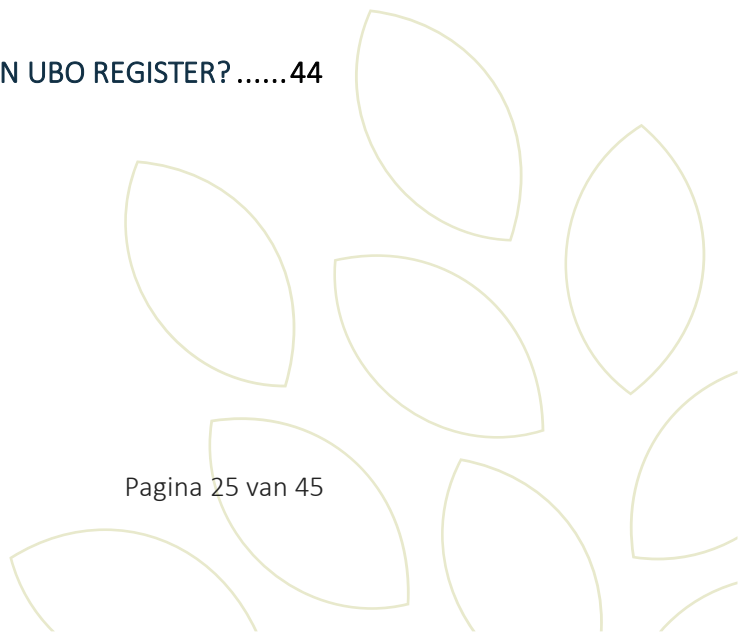
The Open UBO Register (English edition)

A study into the implementation in the Netherlands of Directive 2018/843

Table of Contents



THE OPEN UBO REGISTER (ENGLISH EDITION)	24
1. THE MONEY LAUNDERING DIRECTIVE	26
1.1. Companies and other entities	26
1.2. Trusts and similar entities	27
1.3. Protection of personal data	28
2. THE IMPLEMENTING ACT	29
2.1. The UBO register	29
2.2. Protection of personal data	31
3. DOES THE LEGISLATIVE PROPOSAL MEET THE REQUIREMENTS OF THE MONEY LAUNDERING DIRECTIVE?	33
4. OPEN DATA AND RE-USE DIRECTIVE	34
4.1. Scope of application	34
4.2. High-quality data sets	35
5. CRITICISM ON THE PUBLICATION OF THE UBO REGISTER	36
5.1. Is publication necessary?	36
5.2. Fee and registration	37
6. THE UBO REGISTER IN OTHER EUROPEAN COUNTRIES	39
6.1. Legitimate interest	39
6.2. Publicly accessible	41
7. WHAT OPTIONS ARE AVAILABLE FOR AN OPEN UBO REGISTER?	44



1. The Money Laundering Directive

The Money Laundering Directive was amended on 30 May 2018. This directive aims to combat money laundering and terrorist financing. Within that framework, the EU Members will set up a UBO register for companies and trusts. The idea behind this is that public access to information makes it easier for society, the press and social organisations, for instance, to conduct investigations. The EU believes this contributes to preserving trust in the integrity of business transactions and the financial system.⁵⁴

The directive has two regimes, one for companies and similar entities and one for trusts and similar arrangements.⁵⁵ Member States must set up a central UBO register for both types. Within the framework of these registers, Member States must obtain and maintain accurate and up-to-date information about UBOs and the interests held by these UBOs. The requirements for companies on the one hand and trusts on the other differ in terms of the publication of the information, among other things. The provisions for the UBO registers for companies and trusts will be discussed separately, after several general observations that apply to both regimes. The implementation date for the legislation about the UBO register for companies is set at 10 January 2020. National legislation for trusts must have been implemented by 10 March 2020.

UBOs have an obligation to cooperate in providing this information to the company or entity. Member States have to ensure that companies and other entities are obliged to provide UBO information to organisations with a reporting obligation that conduct client screening. These organisations and competent authorities have a reporting obligation. This means that they have to communicate every discrepancy between information from the UBO register and information they obtained otherwise.

The UBO registers of the various Member States will then be linked. After a company de-registers, the UBO information in these registers and the national registers will remain accessible for a minimum of five and a maximum of ten years.

1.1. Companies and other entities

The UBO register must, in any case, contain the following information about the UBO: name, month and year of birth, state of residence, nationality and the nature and scope of the interest held by the UBO. Member States can also register additional information. This information will, in any case, contain the date of birth or contact details. Under the Directive, the data protection rules must be observed for this additional information.⁵⁶ It means that the information is required within the framework of the directive and that it cannot be processed further in a way that is incompatible with the compliance purpose. The further processing of this information for commercial purposes, for instance, will be strictly forbidden.

⁵⁴ Recital 30 of the preamble.

⁵⁵ *Parliamentary Papers II* 2018/19, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).

⁵⁶ Article 30, paragraph 5 of Directive 2018/843.

Publication and access

The Member States have to set up a central UBO register and grant access to it. Competent authorities, financial intelligence units (FIUs), organisations with a reporting obligation that conduct client screening and all other types of persons must have access to the register (Article 30, paragraph 5 of the Directive). The Directive's requirements attached to publication differ from user to user.

Competent authorities and FIUs must have swift and unlimited access to the UBO information without the company being notified thereof.⁵⁷ This means that this category of organisations does not have to pay a fee. Organisations with a reporting obligation that conduct client screening also must be given swift and unlimited access. Also, competent authorities and FIUs must disclose the information to competent authorities and FIUs in other Member States free of charge (Article 30, paragraph 7).

Article 30, paragraph 5bis enables Member States to charge a fee to other persons if they wish to inspect the UBO information. The fee can be no more than the administrative costs for making the information available and the costs of updating and developing the register.

The Directive also enables Member States to make exceptions about the publication of the UBO information. If access to the information exposes the UBO to a disproportional risk, a risk of fraud, abduction, blackmail, extortion, bullying, violence or intimidation or when the UBO is under age or legally incompetent, Member States may limit or block the information to be requested. Such an exception can be granted after an extensive assessment of the circumstances. However, this cannot apply to credit institutions, financial institutions and certain organisations with a reporting obligation that are public officials.⁵⁸

1.2. Trusts and similar entities

The requirements for the UBO register for trusts and similar arrangements are regulated in Article 31 of the Directive. These entities must obtain correct, accurate and up-to-date information about their UBOs. They are incorporators of the trust, the trustee, protectors (if any), beneficiaries and other natural persons with a say.

Publication and access

Like the register regulated in Article 30, the UBO register for trusts must be accessible to competent authorities and organisations with a reporting obligation that conduct client screening. Other persons and organisations must demonstrate they have a legitimate interest. Furthermore, natural persons and legal entities can submit a written request concerning a trust that has a certain participation of control in a company and entity other than those mentioned above.⁵⁹

The following information must be accessible: name, year of birth, month of birth, state of residence, nationality and the nature and scope of the economic interest

⁵⁷ Article 30, paragraph 6 of Directive 2018/843.

⁵⁸ Article 30, paragraph 9 of Directive 2018/843; recital 36 of the preamble.

⁵⁹ See Article 31, paragraph 4 of Directive 2018/843.

held by the UBO. Member States can grant access to additional information that can be used to identify the UBO. This information contains, at least, the date of birth or contact details. Member States may decide to grant broader access to the information in the register.⁶⁰

Like the UBO register for companies, Member States may decide to ask persons who wish to consult the register to register online and charge them a fee. In this case, too, the fee cannot be higher than the administrative costs to make the information available.⁶¹ However, competent authorities and FIUs must have unlimited access to the information.

For the UBOs of trusts, too, Member States can make an exception in the case of a disproportional risk, a risk of fraud, abduction, blackmail, extortion, bullying, violence or intimidation or when the UBO is under age or legally incompetent (Article 31, paragraph 7bis). These exceptions do not apply to credit institutions, financial institutions and certain entities with an obligation to report.

1.3. Protection of personal data

The European legislator is aware of the fact that the public UBO register may constitute a risk regarding the protection of privacy. That is why recital 34 of the preamble to the directive says that the aim is to find a good balance between the general public interest and preventing money laundering and terrorist financing on the one hand and the fundamental rights of the data subjects on the other.

The processing of personal data within the framework of the money laundering directive is subject to the GDPR. Natural persons who are considered a UBO must be notified of this consideration. Also, only personal data that is up to date and relates to the actual UBO is made available. The data subject must always be notified of his rights and the applicable procedures for exercising them.⁶²

Organisations with a reporting obligation only process personal data to prevent money laundering and terrorist financing. The data cannot be processed for other purposes such as commercial purposes.⁶³ The purpose of data processing is considered a duty in the public interest within the meaning of the GDPR.⁶⁴

According to the European legislator, the directive corresponds with the fundamental rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, particularly the right to respect privacy and family life, the right to protection of personal data and the freedom to conduct a business.⁶⁵ To prevent misuse of the information in the registers, Member States may find it appropriate to make information about the requesting party and the reason for its request available to the UBO.⁶⁶

⁶⁰ Article 31, paragraph 4 of Directive 2018/843.

⁶¹ Article 31, paragraph 4bis of Directive 2018/843.

⁶² Recital 38 of the preamble.

⁶³ Recital 41 of the preamble; Article 14 of Directive 2018/843.

⁶⁴ Article 43 of Directive 2018/843.

⁶⁵ Recital 51 of the preamble.

⁶⁶ Recital 38 of the preamble.

2. The Implementing Act

The Dutch Registration of Ultimate Beneficiaries of Companies and Other Legal Entities Implementing Act intends to implement some of the Fourth Money Laundering Directive. However, this legislative proposal only focuses on the register for companies and similar entities. A different legislative proposal will be drafted for trusts and similar arrangements. The reason for this is that this part of the directive is subject to a slightly longer implementation period.⁶⁷ The legislative proposal for companies will mainly amend the Dutch Commercial Register Act and the Dutch Money Laundering and Terrorist Financing (Prevention) Act.

2.1. The UBO register

The legislative proposal implements a UBO register for companies and similar entities. The register will form a part of the commercial register of the Chamber of Commerce. The Implementing Act considers the following a UBO: *“a natural person who is the ultimate owner or has control of a company or another legal entity.”*⁶⁸ Under an order in council, categories of natural persons are considered a UBO. This is further regulated in Article 3 of the Dutch Money Laundering and Terrorist Financing (Prevention) Act Implementing Decree.

Obligation to register

The obligation to register will not apply to some organisations: Based on their nature, sole traders, for instance, fall outside the obligations of the Directive. Also, the ownership and control structures of public-law legal entities are generally also known.

The obligation does not apply to listed companies either, as they are already subject to disclosure requirements. Neither does the obligation apply if such a listed company has a 100% subsidiary. In other words, if a private limited company is held by a public limited company (the parent), the obligation does not apply.

Foreign legal entities with their principal office or a branch in the Netherlands do not have to register their UBO information in the Netherlands. Companies and entities from the EU, for instance, do not have to register their UBOs in multiple Member States.⁶⁹

The obligation to register does apply to private limited companies, public limited companies, European public limited companies, European cooperative societies, cooperatives, mutual insurance associations, associations with full legal capacity, associations without full legal capacity that run a business, foundations, partnerships, limited partnerships, general partnerships, shipping companies and churches. However, organisations that are not obliged to register UBOs in the register do have to obtain and update UBO information. This obligation applies to owners' associations, associations without legal capacity that do not run a business

⁶⁷ *Parliamentary Papers II 2018/19*, 35179, 3, paragraph 1 (Explanatory Memorandum).

⁶⁸ Article 1, paragraph 1.p of the Dutch Commercial Register Act in conjunction with Article 10a, paragraph 1 of the Dutch Money Laundering and Terrorist Financing (Prevention) Act.

⁶⁹ *Parliamentary Papers II 2018/19*, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).

and some forms of historical legal entities (such as small courts, foundations and guilds).

Which information

The register will contain the name, month of birth, year of birth, state of residence, nationality and the nature and scope of the economic interest.⁷⁰ Also, the option to register additional information is used. The date, location and country of birth and the citizen service number will be included in the register, for instance. Furthermore, companies must file several documents with the commercial register, such as copies of documents to verify the identity of the UBO, documents that substantiate why a person is a UBO and documents that demonstrate the nature and scope of the economic interest.⁷¹

Publication and access

Under Directive 2018/843, the information in the UBO register must be available to the competent authorities, FIUs, organisations with a reporting obligation that conduct client screening and every member of the population. As mentioned before, Member States can make it compulsory to register online and pay a fee. The legislator uses this option. Obtaining information from the register will be subject to a cost-covering fee. This practice will be in line with the existing rule for access to the commercial register. That is why the users will be registered. The extent of the fee will be determined by order in council.⁷²

In the case of competent authorities and the FIU, the information must be available without limitations, swiftly and free of charge, without the entity in question being informed of that.⁷³ Which authorities qualify as ‘competent authorities’ is determined by order in council. Several organisations have already been appointed.⁷⁴ These competent authorities and the FIU can inspect the UBO information grouped according to person, insofar as they act within the framework of exercising their legal powers.⁷⁵ They also have access to the additional information. As the distribution of this information may involve risks for the UBO, this additional information cannot be viewed by other organisations and persons. There may, for instance, be a risk of identity fraud, abduction or intimidation.⁷⁶

⁷⁰ Article 15a, paragraph 2 of the Dutch Commercial Register Act.

⁷¹ Article 15a, paragraph 3 of the Dutch Commercial Register Act.

⁷² *Parliamentary Papers II 2018/19*, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).

⁷³ Article 28 of the Dutch Commercial Register Act.

⁷⁴ De Nederlandsche Bank, the Dutch Authority for the Financial Markets, the Financial Supervision Office, the Wwft Supervision Office, the Netherlands Gaming Authority, deans of the Bar Association in their roles as Wwft supervisors, the Tax and Administration Office, Dienst Justis, the National Public Administration Probity Screening Agency, the national police, the Public Prosecution Service, the General Intelligence and Security Service, the Military Intelligence and Security Service, the military constabulary, the Dutch Fiscal Intelligence and Investigation Service, the Social Affairs and Employment Inspectorate, the intelligence and investigative agency of the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority, the Human Environment and Transport Inspectorate, the National Police Internal Investigations Department and the Economic Enforcement Agency, according to the Explanatory Memorandum.

⁷⁵ Article 28 of the Dutch Commercial Register Act.

⁷⁶ *Parliamentary Papers II 2018/19*, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).

Persons from the 'every member of the population' category must, therefore, register online and pay a fee for every request they make. This means that journalists, researchers and social organisations must also register and they will not have access to the additional information. After all, they fall within the 'every member of the population' category.

The organisations with a reporting obligation will only have access to the basic information, not the additional information. In the Explanatory Memorandum, the legislator considers that the size and diversity of the group of organisations with a reporting obligation give rise to this. As this group is so large and diverse, it would, given the privacy interests and the objective of the directive, not be desirable and necessary to give this group access to the additional information.⁷⁷

Blocking UBO information

The directive offers the option of making exceptions to publication. This is also used in the Netherlands. Article 23 of the Dutch Commercial Register Act offers a basis to stipulate restrictions by order in council regarding access to information or documents, to protect privacy. The government intends to make it possible to block information that is accessible to all, with the exception of the nature and scope of the economic interest. A UBO can submit a request to the Chamber of Commerce to block the information. This is possible in the event of:

- A disproportional risk, or
- A risk of fraud, abduction, blackmail, extortion, bullying, violence or intimidation, or
- Minority, or
- Other legal incompetency.

Within the meaning of the Dutch General Administrative Law Act, it is possible to object and appeal to the decision of the Chamber of Commerce. The information will not be public during the period needed by the UBO to submit a request and the time needed by the Chamber of Commerce to make a decision about it and handle any objection and appeal.⁷⁸

If the request is honoured, the information will be blocked, with the exception of the nature and scope of the economic interest. The reason for this is that the latter cannot be traced to a person. Blocking will not apply to credit institutions, financial institutions and certain entities with an obligation to report. Competent authorities and the FIU will also still have access to the information.

2.2. Protection of personal data

According to the Explanatory Memorandum, a DPIA was conducted during the policy development period.⁷⁹ The Dutch Data Protection Authority did not make any comments following the legislative proposal.⁸⁰

⁷⁷ *Parliamentary Papers II* 2018/19, 35179, 3, paragraph 3.1.6.2 (Explanatory Memorandum).

⁷⁸ *Parliamentary Papers II* 2018/19, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).

⁷⁹ *Parliamentary Papers II* 2018/19, 35179, 3, paragraph 6.1 (Explanatory Memorandum).

⁸⁰ Advice Dutch Data Protection Authority of 6 November 2018, appendix to *Parliamentary Papers II* 2018/19, 35179, 3 (Explanatory Memorandum)

The additional information will be accessible only to the competent authorities and the Financial Intelligence Unit. These authorities need the information to complete their work in connection with the investigation and prosecution of criminal offences, and supervision. The competent authorities are appointed by order in council so that it concerns a defined, legally determined group. These organisations have a duty of confidentiality with regard to the information. Several rights and obligations from the GDPR do not apply to the legal procedures to improve, supplement, remove or block the information: the right of inspection, the right to rectification, the right to have personal data deleted and the right to have processing restricted. The right of objection and the right to oblivion also do not apply to the commercial register. This will also apply to the UBO information that will be included in the commercial register.⁸¹

⁸¹ *Parliamentary Papers II 2018/19, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).*

3. Does the legislative proposal meet the requirements of the Money Laundering Directive?

As we have discussed the Directive and the implementation thereof in the Netherlands, the question is if this legislative proposal meets the requirements of the Directive. We will limit ourselves to elements of the legislation that are relevant to the object of our study, namely the registered information and how its publication is restricted.

The registered information

The directive attaches several minimum requirements to the information to be published. The minimum information prescribed by the directive is included in the Dutch UBO register as basic information. Additional information will also be registered, such as the citizen service number, and certain documents will be filed at the commercial register. As such, the Implementing Act goes beyond the minimum requirements prescribed by the directive. However, this additional information is not publicly accessible, only the competent authorities and the Financial Intelligence Unit can inspect them.

Publication restrictions

The directive allows Member States several options to restrict publication in the interest of the UBO's privacy. For instance, Member States can charge a fee for access to information in the UBO register and they can also ask users to register online before they are given access to this information. Any additional information does not have to be publicly accessible. Also, in exceptional circumstances, Member States can make an exception to the publication of the information. The legislator exercises these options.⁸²

As mentioned before, persons and organisations that want to access the UBO information, must register online and pay a fee. This does not apply to organisations with a reporting obligation, FIUs or competent authorities. Furthermore, the information to be requested is limited to the minimum information prescribed by the directive. The Implementing Act also allows for information to be blocked in exceptional situations. With these exceptions to publication, the legislator makes maximum use of the options offered by the directive. As such, the Implementing Act remains within the limits set by the directive.

⁸² *Parliamentary Papers II 2018/19, 35179, 3 (Explanatory Memorandum).*

4. Open data and re-use directive

EU Directive 2019/1024 on open data and the re-use of public sector information stipulates that public sector information must, in principle, be publicly accessible, with as few restrictions on re-use as possible. This directive contains minimum harmonisation. Member States can take further-reaching measures to encourage the re-use of public sector information.⁸³ Member States must comply with this directive by 17 July 2021.

4.1. Scope of application

Article 1 of the directive determines the scope of application. Member States must facilitate the re-use of existing documents held by public bodies and certain public sector enterprises.⁸⁴ However, Article 1, paragraph 2 excludes several categories of documents. For instance, the directive does not apply to documents whose access is restricted under the access regulations of the Member State, such as cases in which civilians or legal entities have to demonstrate that they have a particular interest in having access to the documents (Article 1, paragraph 2.f). As legal entities and natural persons have to demonstrate a legitimate interest before being given access to a UBO register for trusts, this exception will apply to that. That is why Directive 2019/1024 does not apply to this register.

However, the PSI Directive will also not apply in full to the UBO register for companies and other entities. Article 1, paragraph 2.h excludes documents whose access is excluded or restricted under access regulations on account of the protection of personal data. Other exceptions may be documents that may be partially accessible but contain personal data whose re-use is incompatible with the right to protection of personal data or whose re-use is considered undermining the protection of the individual's privacy or integrity. The UBO register for companies and similar entities will (partially) fall within this exception because not only does it concern an access regulation but also because re-use without all kinds of additional conditions can undermine privacy. After all, the UBO must be able to have the re-used information blocked later as well in the event of:

In that case, the basic information can be re-used only if the re-user or re-users are obliged to check the topicality of the information regularly, to compare it to the register of the Chamber of Commerce and to immediately implement a blocking request made. However, the principle of the PSI Directive is that there *should* be no conditions attached to re-use and that licence (if any) will impose as few restrictions on the re-user as possible.⁸⁵

The information about the nature and scope of the economic interest is one part of the basic information that should be possible to re-use without additional conditions. After all, this concerns information that cannot be blocked.

⁸³ Recitals 18 and 19 of the preamble.

⁸⁴ See also recitals 21 and 22 of the preamble.

⁸⁵ Recital 44.

4.2. High-quality data sets

Under the directive, the European Commission can qualify certain data collections as 'high-quality data sets'. This would mean that the information from those data sets must be made available free of charge unless it would result in distortion of competition.⁸⁶ The first appendix to the directive lists a number of categories which these high-quality data sets may fall under. In this case, it would be the category of 'Businesses and business property'.⁸⁷ However, the Commission did not qualify the UBO register itself as a high-quality data set. The Commission could not do so because this data is largely excluded from the scope of application of the directive. This is evidenced by the preamble of Article 14, paragraph 1. This is another reason why the PSI directive cannot fully compel to make UBO information available for re-use, with the exception of the information about the nature and scope of the economic interest.

⁸⁶ Article 14, paragraph 1 of Directive 2019/1024.

⁸⁷ Directive 2019/1024, Appendix I sub 5.

5. Criticism on the publication of the UBO register

There has been criticism on the publication of the proposed UBO register and the relevant restrictions. Several parties argue that publication would entail risks for the protection of the UBO's privacy. Other parties, on the other hand, believe the restrictions are too severe. This discussion is set out below.

5.1. Is publication necessary?

In a response, the Dutch Register of Tax Advisers criticises the publication of the register. The Dutch Register of Tax Advisers argues that a public register is not compulsory under the Money Laundering Directive and that the Explanatory Memorandum with the legislative proposal wrongfully creates this impression. According to them, Article 30, paragraph 3 of the directive mentions a choice of 'commercial register, register of companies or a public register'.⁸⁸

The fact that the directive mentions this, however, only means that Member States have a choice when it comes to the specific set-up of the register. Under Article 30, paragraph 5 of the directive, Member States have to ensure that the information about the UBO is in all cases accessible to certain persons and organisations, with a few exceptions. As such, the directive indicates that the information in the register should, in principle, be public.

Legitimate interest

The Dutch Register of Tax Advisers argues for setting up a non-public register. Persons and organisations that want access to information would have to prove they have a legitimate interest.⁸⁹ To verify this point of view, the Dutch Register of Tax Advisers quotes a ruling passed by the French *Conseil Constitutionnel* on 21 October 2016. In this ruling, the French constitutional court stipulated that the trust register (which was public at the time) disproportionately violated the privacy of the parties involved. The court of appeal failed to understand how the full publication of the trust register would sufficiently contribute to its purpose: fighting financial crime.⁹⁰ The Dutch Register of Tax Advisers believes that there is a risk that the public UBO Register in the Netherlands will also unacceptably violate the privacy of the parties involved.⁹¹

You cannot make that comparison, however. The ruling of the *Conseil Constitutionnel* related merely to trusts, not companies. This can make a significant difference concerning the proportionality of the violation of privacy. Such a measure tends to be disproportional for trusts more than others because it concerns the management and distribution of assets. It is strongly linked to privacy. Also, it is easy to deduce if people are well off and how they handle their

⁸⁸ Dutch Register of Tax Advisers 25 April 2017, response to the Implementing Act for ultimate beneficiaries of companies and other legal entities (Parliamentary Papers 35179).

⁸⁹ Dutch Register of Tax Advisers 2017, paragraph 6.

⁹⁰ *Conseil Constitutionnel* 21 October 2016, *décision n. 2016-591 QPC*, can be found at https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016591qpc/2016591qpc.pdf.

⁹¹ Dutch Register of Tax Advisers 2017, paragraph 6.

assets. This is different for companies because the relationship between the company and the UBO will not always be as personal.

The Dutch Register of Tax Advisers' response dates from 2017. The Money Laundering Directive now also no longer allows Member States to demand a legitimate interest for inspection of the UBO register for companies. Persons must prove a legitimate interest only to gain access to the register for trusts. For that reason, the Implementing Act should not be allowed to demand persons and organisations to have a legitimate interest in inspecting the information.

The public data

As mentioned before, only the basic information will be made public. This concerns the name, month of birth, year of birth, state of residence, nationality and the nature and scope of the economic interest. The Royal Dutch Association of Civil-Law Notaries believes that the publication of this information is disproportional to the purpose to be served. That is why the Royal Dutch Association of Civil-Law Notaries does not understand why the Dutch Data Protection Authority did not comment on the legislative proposal.⁹² The Royal Dutch Association of Civil-Law Notaries believes the UBO is exposed to various risks and he/she cannot determine him/herself who is told about the fact that he/she is well off. The Royal Dutch Association of Civil-Law Notaries believes this violates their privacy. That is why the legislator should be generous in its use of the options to block UBO information.⁹³ On the other hand, if information can be blocked too easily, the question is if the register still offers enough value to achieve the intended objective?

In its turn, the Dutch Register of Tax Advisers argues that this information could help trace these persons. The question is, however, to what extent it does. The register only holds basic information. The full date of birth and residential address, for instance, are not disclosed. Other countries that have already implemented a publicly accessible UBO register have not mentioned anything about problems experienced by UBOs. Seen from that perspective, the published information does not seem to carry a very high risk.

5.2. Fee and registration

The Dutch Register of Tax Advisers advocates that users of the information are registered as an effective way of protecting a UBO's privacy.⁹⁴

In the Dutch situation too, an inspection fee will be charged. The question, however, is if these blocking measures are truly effective. Anyone prepared to pay a fee and register will be able to access the UBO information anyway. It is, therefore, not possible to guarantee the register will be consulted only for its intended purpose. Furthermore, malicious parties will always use the information in violation of the law. In that sense, the register does not differ from all other

⁹² Royal Dutch Association of Civil-Law Notaries 17 May 2019, response to the Implementing Act for ultimate beneficiaries of companies and other legal entities (Parliamentary Papers 35179).

, paragraph 1.

⁹³ Royal Dutch Association of Civil-law Notaries 2019, paragraph 1.

⁹⁴ Dutch Register of Tax Advisers 2017, paragraph 6.

(public) registers we have in the Netherlands. The website of the Chamber of Commerce, for instance, says that middlemen in address files should abide by the Dutch Commercial Register Act, the Dutch Telecommunications Act and other legislation. These middlemen are personally responsible for this:

“Unfortunately, we realise that not everyone who uses commercial register information abides by the General Data Protection Regulation, the Dutch Telecommunications Act and/or the Non Mailing Indicator. The Chamber of Commerce disapproves of it and is in discussions with the legislator and supervisory bodies to see how to combat this in the future.”⁹⁵

The question, therefore, is if the restrictions suggested in the Implementing Act are nothing more than a ‘formality’.⁹⁶

Furthermore, because of these blocking measures, journalists and (scientific) researchers will not have unlimited access to the UBO register, while they *can* play an important role in researching and describing (forms of) financial crime. After all, they also fall in the ‘anyone’ category and as such, they must register and pay a fee. That is why organisations such as Transparency International Nederland and the Open State Foundation argue for the entire data set to be made accessible not only as open data but also that charging rates for information from public registers raises unnecessary barriers.⁹⁷

⁹⁵ <https://www.kvk.nl/privacy/privacyverklaring/waarvoor-gebruiken-we-je-persoonsgegevens/>

⁹⁷ <https://www.transparency.nl/nieuws/2019/05/beperkingen-wetsvoorstel-implementatie-ubo-register/>

6. The UBO register in other European countries

Other European countries must also implement a UBO register under the Money Laundering Directive. Not all countries have implemented the most recent amendments to the Money Laundering Directive. In Spain and Slovakia, the existing UBO register is currently accessible to the competent authorities and organisations that conduct client screening. Several other countries still demand a legitimate interest for consultation of the register. Therefore, no comparison can be made between these countries and the Netherlands. For the sake of completeness, we explain below how those countries have set up their UBO registers at present.

6.1. Legitimate interest

Austria, Belgium, Croatia, the Czech Republic, France, Germany, Hungary, Italy, Malta, Cyprus and Romania currently only disclose the information from the UBO register to civilians and businesses when they have a legitimate interest. This was permitted until the most recent amendment to the directive. They are expected to amend their legislation and, as such, access to the register.

Finland

In Finland, existing legal entities had to comply with the registration obligation before 1 July 2020. Only the notification that a UBO is registered is publicly accessible. This means basic details of the UBO are not yet made publicly available unless the person making a consultation request can prove a legitimate interest.

Austria

The Austrian UBO register is accessible only to civilians and businesses when they submit a written request for consultation and have a legitimate interest in doing so. Since June 2018, information about the UBO's name, date of birth, nationality, country of birth, state of residence and the nature and scope of the interest held by him is registered. Also, a notification is issued when the UBO has died.

Belgium

Organisations in Belgium had to submit information about their UBOs before 20 September 2019. The name, date of birth, nationality, state of residence, address, the date on which the person became a UBO, identification number and the name and scope of the interest of these persons are registered. The competent authorities and financial intelligence unit and the organisations that have to conduct client screening have free access to the register. Civilians and businesses also have free access but they still must have a legitimate interest.

Croatia

The register in Croatia was launched in May 2019. The register is currently only accessible to civilians and businesses with a legitimate interest. This law was set to be amended in 2020, dropping the requirement for a legitimate interest.

Czech Republic

Legal entities in the Czech commercial register must register their UBOs from 1 January 2019. Other entities must meet this obligation before January 2021. The

content of the register will be accessible to civilians and businesses with a legitimate interest only in certain circumstances.

France

Although the commercial register is already accessible free of charge, the French UBO register is not even publicly accessible. Only the business that has provided the information, a handful of authorities and organisations making investigations within the framework of economic crime can currently view the information. Others must have a legitimate interest and judicial consent.

Germany

The German UBO register was made available on 27 December 2017. It includes the name, date of birth, place of residence and the nature and scope of the interest. Only government organisations and persons and entities with a legitimate interest related to economic crime have access to this register, as do organisations that conduct client screening.

Hungary

The Hungarian register has not been set up yet. The legislation intended to regulate it has not yet come into force. However, under that legislation, the register will not be publicly accessible. Furthermore, civilians and businesses must have a legitimate interest to gain access to the information.

Italy

The obligation to include UBO information in a register has not yet come into force in Italy either. Relevant implementation legislation is yet to be determined. For now, competent authorities, FIUs and organisations that conduct client screening will have access to the information. Civilians and businesses must have a legitimate interest.

Malta

In Malta, the competent authorities, the data subjects and persons with a legitimate interest have access to the register. This applies to companies and similar entities. These persons can access the register free of charge. The UBO register for trusts will also be accessible free of charge but only for the competent authorities and the data subjects.

Cyprus

The regulations under which the UBO register in Cyprus must be set up have not come into force yet. Competent authorities will have unrestricted access to the information. Organisations that conduct client screening will have access if such is needed to fulfil their obligations. Civilians and businesses must prove a legitimate interest.

Romania

Not all Romanian UBO regulations have come into force yet. The previous amendments to the Money Laundering Directive have not even been implemented yet. Access to the register will be limited to the competent authorities and FIU, organisations that conduct client screening and anyone with a legitimate interest.

6.2. Publicly accessible

Many countries opt to make the register publicly accessible in line with the directive. Apart from the Netherlands, this is the case in Estonia, Latvia, Lithuania, Portugal, Denmark, Luxembourg, Poland, Slovenia, Sweden, Ireland and the United Kingdom. Like the Netherlands, some of these countries opt to attach conditions to access, such as registration or payment of a fee.

Estonia

The information in the UBO register in Estonia is publicly accessible to all. Those who want access do have to pay a fee. The financial intelligence unit and courts do have free access to the information. The legislation that had to implement the previous amendments to the Money Laundering Directive came into force in 2017.

Latvia

Certain elements of the Latvian UBO legislation have to come into force in 2020. Previously, the register was accessible only on payment of a fee. From January 2020, access will be free of charge.

Lithuania

In Lithuania, the information from the register is accessible on payment of a fee. Businesses had until 1 July 2019 to register their UBOs.

Portugal

In Portugal, certain information from the register is publicly accessible. However, this does not apply in exceptional cases, for instance, when the UBO is under age.

Denmark

The Danish UBO register is publicly accessible, free of charge. This register contains the following information about the UBO: his name, address and information about the nature and scope of the interest.

Luxembourg

The UBO register in Luxembourg contains the name, nationality, date of birth, place of birth, country of residence, address, identification number and the nature and scope of the interest. This information is accessible to certain competent authorities, supervisory bodies and organisations. A set of basic information is available to civilians and businesses.

Poland

The Polish regulations concerning the UBO register came into force in October 2019. Legal entities that have to register their UBOs have until 13 April 2020 to do so. Most information about UBOs who are shareholders in Polish companies is already publicly accessible. Once the legislation comes into force, the register will be publicly accessible. This register will contain information about the name, residency, country of residence, ID number or date of birth and the nature and scope of the interest.

Slovenia

The Slovenian register makes certain information publicly accessible free of charge. This concerns the name, place of residence, the date on which the information was added to and removed from the register and the nature and scope of the interest. The address, date of birth, ID number and residency are also registered. This additional information is not generally accessible.

Sweden

The Swedish UBO register is publicly accessible to anyone with a personal e-identification tool. This implies that civilians and businesses have to register to gain access to the UBO information.

Ireland

Ireland offers two kinds of access to the information, namely Tier One access and Tier Two access. Tier One access applies to competent authorities such as the FIU Ireland, the Revenue Commissioners and the Criminal Assets Bureau. The law lists several other organisations. Employees of such organisations that investigate money laundering and terrorist financing must have free and unlimited access to UBO information.

Organisations that conduct client screening and other persons and organisations also have access to the UBO information. This falls under Tier Two access. This concerns a limited set of information, namely the name, month of birth, year of birth, state of residence, nationality and the nature and scope of the economic interest. The manager of the register can also charge a fee.

If the UBO is under age, parties other than the competent authorities will have to substantiate in writing that they have a legitimate interest in having access to the information. In this case, the information is not public.⁹⁸

United Kingdom

The United Kingdom has a public register for businesses and a non-public register for trusts. Following the latest amendment to the Money Laundering Directive, persons and organisations will have access to this UBO register for trusts, provided they can prove a legitimate interest.⁹⁹

The business register (the PSC register) was set up by the Information about People with Significant Control Regulations in amendment of the Companies Act 2006.¹⁰⁰ The PSC register is regulated in Section 21A of the Companies Act. The information included in this register concerns the name, address, state of residence, nationality, date of birth, the date on which the person must be registered and the nature and scope of the interest.¹⁰¹

⁹⁸ Article 25, paragraph 5 of Statutory Instrument 110 of 2019.

⁹⁹ F. Mor, Registers of beneficial ownership, Briefing paper House of Commons 8259, 7 August 2019, paragraphs 2.1 and 2.3.

¹⁰⁰ Companies Act 2006, amended by the Information about People with Significant Control (Amendment) Regulations, UK Statutory Instruments, 2017, no. 693.

¹⁰¹ Article 790 K, paragraph 1 of the Companies Act 2006.

With the exception of the address and date of birth, this information is public.¹⁰² No fee is charged for consulting this information. The exact address details can be viewed only by certain competent authorities and credit reference agencies. If the UBO can prove he runs a major risk of violence or intimidation, he may ask for his address to be blocked for the credit reference agencies as well.

UBO information is registered with Companies House or is kept up to date by the business itself.¹⁰³ When the register is managed by the business, anyone from that business can submit a request to consult it. That person can also ask for a copy of the information. In that case, the business may charge a fee. The person making the request must give his name and address and explain what the information will be used for.¹⁰⁴ The business then has to disclose the information within five days or go to court to object to the request.¹⁰⁵

¹⁰² Register of People with Significant Control Regulations 2016, part. 6, <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2016/9780111143018>.

¹⁰³ Article 790 N, paragraph 1 of the Companies Act 2006.

¹⁰⁴ Article 790 O, paragraph 2 of the Companies Act 2006.

¹⁰⁵ Article 790 P of the Companies Act 2006.

7. What options are available for an Open UBO Register?

The study shows that the following basic information from the UBO register can be offered publicly within the limits of the General Data Protection Regulation:

- name,
- month and year of birth,
- state of residence,
- nationality and
- the nature and scope of the economic interest held by the UBO.

Member States can also register additional information. This information will, in any case, contain the date of birth or contact details. Under the Directive, the data protection rules must be observed for this additional information.¹⁰⁶ It means that this additional information must be required within the framework of the directive and that it cannot be processed further in a way that is incompatible with the compliance purpose. The further processing of this additional information for commercial purposes, for instance, will be strictly forbidden.

This basic information can be re-used only if the re-user is obliged to check the topicality of the information regularly, to compare it to the register at the source holder and to be able to implement a blocking request made.

The information about the nature and scope of the economic interest is one part of the basic information that could be re-used without additional conditions. After all, it concerns information that cannot be blocked based on privacy principles. If based on the new Re-Use Directive, the European Commission decides to qualify one or more details from the commercial register as high-quality data sets within the “information about businesses and business property” category, the nature and scope of the economic interest of a UBO can form a part of that virtually always. Under that Re-Use Directive, such a data set must be made available free of charge and with as few legal restrictions as possible.

The countries that have already implemented the new Money Laundering Directive all opt for a public regime for the basic information. Some of them have not yet opted for a regime like the one in Denmark and the United Kingdom, where no fee is charged for consultation or retrieval and for which no registration is required before consultation. They either opt for consultation registration or a fee. In that sense, the Netherlands is different in that it raises both barriers at the same time. Neither demanding registration nor charging a fee to consult the UBO register is compulsory under the GDPR and neither are they compulsory under the fourth Money Laundering Directive. Charging a fee for every request in particular, even if it is not a high fee, will prevent journalists and researchers from being able to conduct a thorough investigation into financial crime. As long as the information from the UBO register cannot be re-used as open data, there is a lot to be said for not raising these barriers in the first place.

¹⁰⁶ Article 30, paragraph 5 of Directive 2018/843.



ICTRECHT
adviesbureau