

---

# HET UBO-REGISTER VOORTAAN AFGESCHERMD VOOR HET GROTE PUBLIEK?

Gerd D. GOYVAERTS<sup>1</sup>

Stephanie GABRIEL<sup>2</sup>

In haar arrest van 22 november 2022 (C37/20 & C/601/20) oordeelde het Europees Hof van Justitie dat de publieke toegang tot het UBO-register strijdig is met de fundamentele rechten tot eerbieding van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens zoals gewaarborgd in artikelen 7 en 8 van het Handvest.<sup>3</sup> Vennootschappen, (i) vzw's, stichtingen, trusts, fiducieën en andere gelijksoortige juridische constructies zijn sinds 31 maart 2019 (met een gedoogbeleid tot 31 december 2019) gehouden tot identificatie van hun uiteindelijke begunstigden of UBO's in het UBO-register. Voor vennootschappen kon iedereen deze informatie inkijken. Het Hof besloot dat deze regeling ongeldig is in de mate dat de lidstaten ertoe zijn gehouden om in alle gevallen publieke toegang te verlenen tot de gegevens van vennootschappen en andere juridische entiteiten in het UBO-register. Hoewel deze beslissing genomen is naar aanleiding van een reeks prejudiciële vragen die werden gesteld in het kader van het Luxemburgs UBO-register, richt deze uitspraak zich primair tot de Europese wetgever en de Europese Commissie. Verschillende lidstaten, waaronder ook België, hebben intussen passende maatregelen genomen en de toegang tot het register voor het grote publiek afgesloten, in afwachting van nadere aanpassingen.

## 1. HET HOF BESLUIT TOT EEN ERNSTIGE SCHENDING VAN HET RECHT OP PRIVÉLEVEN EN BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

De invoering van het UBO-register is onderdeel van de vierde antiwitwasrichtlijn (richtlijn n° 2015/849 tot voorkoming van het gebruik van

het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, zoals gewijzigd door de richtlijn n° 2018/843, ook verwezen als de vijfde antiwitwasrichtlijn). Europa wou met dit UBO-register de lidstaten verplichten om bepaalde gegevens van de UBO's van de in de lidstaten gevestigde vennootschappen en juridische entiteiten te verzamelen en te beheren. De bedoeling daarvan was om in de nasleep van gekende media-schandalen zoals de *Panama Papers* meer transparantie te creëren omtrent vennootschapsstructuren en andere entiteiten en om zo witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan.

De zaak waarin het Europese Hof van Justitie uitspraak deed, gaat concreet over het Luxemburgse UBO-register. Zowel de uiteindelijke begunstigde van een Luxemburgse vastgoedvennootschap, alsook een andere Luxemburgse vennootschap hadden elk afzonderlijk het Luxemburgse '*tribunal d'arrondissement*' (rechtbank eerste aanleg) gevat om de ongelimiteerde toegang tot de in het Luxemburgse UBO-register opgenomen informatie voor het grote publiek te beperken. Het argument in hoofdorde is de schending van het recht op bescherming van het privéleven en het familie-en gezinsleven, alsook het recht op bescherming van de persoonsgegevens zoals verankerd in artikel 7 en 8 van het Handvest. De Luxemburgse rechter besluit hierop om een reeks prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van een aantal bepalingen van de antiwitwasrichtlijn en over hun geldigheid in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan het Europees Hof van Justitie voor te leggen.<sup>4</sup>

Iedere burger kan – ook omwille van redenen die géén verband houden met de door het UBO-register nagestreefde doelstelling –, vrij toe-

---

1. Vennoot (Tiberghien).

2. Senior Associate (Tiberghien).

3. EHVJ, 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

4. Verzoek tot prejudiciële vraag ingediend op 24 januari 2020 (C-37/20) en op 13 november 2020 (C-601/20), [www. EUR-Lex.europa.eu](http://www.EUR-Lex.europa.eu).



gang verkrijgen tot de in het UBO-register geregistreerde gegevens. Dit effect wordt bovendien versterkt wanneer deze informatie van de UBO eenvoudigweg kan geraadpleegd worden via het internet. Bovendien kunnen deze gegevens niet alleen door iedereen vrij geraadpleegd worden, maar kunnen ze ook worden opgeslagen en verspreid. Het Hof komt dan ook tot het besluit dat de toegang door iedere burger van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen het gewaarborgde grondrecht op de bescherming van het privéleven raakt. Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof is het beschikbaar stellen van die persoonsgegevens aan derden eveneens een ernstige inmenging zowel op het recht op de bescherming van het privéleven als op de bescherming van persoonsgegevens.

## 2. **GEËEN RECHTVAARDIGING IN HET LICHT VAN HET NAGESTREEFDE DOEL, DE STRIJD TEGEN WITWAS EN TERRORISMEFINANCIERING**

Het Hof erkent dat de doelstelling van het UBO-register, namelijk het witwassen van geld en de financiering van terrorisme voorkomen door een ‘vijandige’ omgeving voor criminelen te creëren, een doelstelling van algemeen belang vormt. Dergelijke doelstelling van algemeen belang kan in beginsel zware inmengingen op de door het Handvest gewaarborgde rechten rechtvaardigen. Hiertoe is echter vereist dat de genomen maatregelen passend, strikt noodzakelijk en evenredig zijn om dit doel te bereiken; criteria waar volgens het Hof *in casu* niet aan is voldaan:

Het feit dat de publieke toegang tot informatie over de UBO ‘kan bijdragen’ aan de bestrijding van misbruik van vennootschappen en andere juridisch entiteiten, alsook ‘zou kunnen’ helpen bij een strafrechtelijk onderzoek, volstaat voor het Hof niet voor wat betreft de noodzakelijkheidsvereiste.<sup>5</sup>

De bestrijding van het witwassen van geld en van terrorismefinanciering is in de eerste plaats een zaak van de overheid en van onderworpen entiteiten zoals kredietinstellingen of financiële instellingen die onder de witwasrichtlijn reeds

ingevolge hun activiteiten aan een reeks (identificatie) verplichtingen onderworpen zijn.

De voorziene beperkingen op het publiek beschikbaar stellen van informatie over uiteindelijke begunstigers zoals een voorafgaandelijke online registratie en in uitzonderlijke omstandigheden te voorzien in uitzonderingen op de toegang, zijn onvoldoende om dergelijke ernstige inbreuk op de Europese grondrechten te rechtvaardigen. Er zijn evenmin onvoldoende waarborgen die de betrokkene UBO’s in staat stellen om hun persoonsgegevens doeltreffend te beschermen tegen misbruik.<sup>6</sup>

Onder de vierde antiwitwasrichtlijn was voorzien dat de burger enkel toegang kon krijgen tot het UBO-register mits het aantonen van een legitiem belang. Onder de vijfde antiwitwasrichtlijn werd deze voorwaarde van het aantonen van een legitiem belang voor wat betreft vennootschappen geschrapt. Deze schrapping leidt tot een aanzienlijk zwaardere aantasting van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, zonder dat dit op enige wijze wordt gecompenseerd ten opzichte van de initiële regeling.<sup>7</sup>

## 3. **DE IMPACT VOOR HET BELGISCH UBO-REGISTER**

Het Belgisch UBO-register is geregeld door de wet van 18 september 2017 (Antiwitwaswet) en het Koninklijk Besluit van 30 juli 2018 (KB) dat de werkingsmodaliteiten van dit register vaststelt.

Het Belgisch UBO-register verleent (gratis) toegang aan elke burger om de gegevens van vennootschappen te raadplegen – dit althans tot voor publicatie van de beslissing van het Europees Hof van Justitie. Hiertoe dient men zich voorafgaandelijk te identificeren via elektronische identiteitskaart. De informatie met betrekking tot deze raadpleging wordt gedurende een periode van tien jaar bewaard. Belangrijk om te vermelden is dat deze onbeperkte toegang tot gegevens enkel betrekking heeft op vennootschappen. Wanneer men in het UBO-register informatie wenst te raadplegen van UBO’s van een (i) vzw, stichting, trust, fiducie of gelijkaar-

5. Overw. 75.

6. Overw. 86.

7. Overw. 68.



dige juridische constructie, dient een legitiem belang te worden aangetoond.

Daarnaast kan ook op gemotiveerd verzoek een uitzondering op de toegang tot de gegevens in het UBO-register worden toegestaan wanneer deze toegang de UBO zou blootstellen aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. Indien de UBO minderjarig of handelingsonbekwaam is, kan deze afwijking automatisch worden toegestaan.

De ongebreidelde publieke toegang tot het Belgisch UBO-register werd in het verleden ook meermaals door zowel de Raad van State als de Gegevensbeschermingsautoriteit (toen Privacy Commissie) bekritiseerd.<sup>8</sup> Zo wees de Gegevensbeschermingsautoriteit er reeds in mei 2017 op dat bepaalde persoonsgegevens verkregen via het UBO-register internationaal en op ongecontroleerde wijze kunnen worden doorgegeven, gebruikt en verkocht door handelaars van gegevens zoals Graydon. Ook de Europese toezichthouder heeft inzake deze problematiek aangegeven dat het verwerken van voor een bepaald doel verzamelde persoonsgegevens voor een geheel ander doel, een inbreuk vormt op het beginsel van doelbinding van gegevensbescherming en de uitvoering van het evenredigheidsbeginsel bedreigt.<sup>9</sup>

Desondanks werd er toch voor gekozen om deze regeling te behouden, weliswaar met een beperking op de omvang van de gegevens van de UBO die kunnen worden geraadpleegd. Hiertoe kan ook verwezen worden naar het Verslag aan de Koning bij het KB waarin getracht wordt om de publieke toegang en de evenredigheid hiervan met het doel van de wet te motiveren.

Aldus moet worden besloten dat de implementatie van het Belgisch UBO-register weinig verschilt van haar broertje in Luxemburg. Dit betekent ons inziens ook dat wegens dit arrest van het Europees Hof de publieke toegang tot het

Belgisch UBO-register vanaf 22 november 2022 tot het verleden dient te behoren.

#### 4. HOE GAAT DE UBO-SAGA NU VERDER?

De beslissing van het Europees Hof heeft een impact op alle lidstaten.

In Nederland heeft de Minister van Financiën Sigrid KAAG aan de Kamer van Koophandel verzocht om de publieke toegang tot het register tijdelijk af te sluiten. Ook het Luxemburgs UBO-register is meteen offline gehaald.<sup>10</sup> Er mag ook verwacht worden dat de Luxemburgse rechter zal oordelen in lijn met deze toe te juichen beslissing van het Europees Hof.

Wat betreft het Belgisch UBO-register werd formeel op de website van de FOD Financiën bevestigd dat ingevolge het arrest van 22 november 2022 de toegang tot het grote publiek tot informatie over de uiteindelijke begunstigen tijdelijk wordt opgeschort. Er wordt tevens aangekondigd dat er binnenkort een oplossing zal worden medegedeeld die de toegang tot gegevens in het Belgisch UBO-register mogelijk zou moeten maken overeenkomstig het arrest.<sup>11</sup> De publieke consultatie van dus ook het Belgisch-UBO register is op vandaag (24/11/2022) niet meer mogelijk. De toegang voor bevoegde autoriteiten en onderworpen entiteiten wordt wél nog gehandhaafd.

#### 5. ALS TOEMAATJE, HET UBO-REGISTER BLIJFT WEL NOG (ZONDER RESTRICTIE) TOEGANKELIJK VOOR DE PERS EN BEPAALDE BELANGENORGANISATIES?

Het Hof trekt hiermee een streep onder de publieke consulteerbaarheid van het UBO-register, maar niet onder het UBO-register zelf. De fiscale administratie en andere bevoegde autoriteiten, alsook de meldingsplichtige entiteiten, kunnen het UBO-register wél nog blijvend raadplegen.

8. Adv.RvS van 4 juli 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ' betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, 63.630/2, 1-16, [www.RaadVst-consetat.be](http://www.RaadVst-consetat.be) en opmerkingen van de privacy commissie bij het wetsontwerp, nr. 54, 2566/001, 673 e.v.

9. Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming inzake een voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtl. (EU) 2015/849 en Richtl. 2009/101/EG, 2017/C85/04.

10. S. KAAG, Kamerbrief van 22 november 2022 over tijdelijk geen informatieverstrekkingen uit UBO-register, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

11. [www.financien.belgium.be](http://www.financien.belgium.be) (laatste consultatie op 9 december 2022).



In een perscommuniqué van 6 december 2022<sup>12</sup> worden bovendien nog een aantal verduidelijkingen bij deze rechtspraak aangebracht. Het praktisch gevolg van deze beslissing zou zijn dat de oude versie van de relevante bepalingen in de richtlijn herleven. Op basis daarvan is het UBO-register raadpleegbaar, in alle gevallen, ten aanzien van elke persoon of organisatie die hiertoe een rechtmatig belang aantoot. Verwijzend naar het arrest zou dit dan volgens dit communiqué gelezen moeten worden als ware het dat de pers, alsook bepaalde belangenorganisaties die gericht zijn op de preventie en de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering, *de facto* steeds dergelijk belang hebben. Dit zou eveneens gelden voor personen die de uiteindelijke begunstigden van een vennootschap of entiteit wensen te identificeren in het kader van een transactie die zij met deze personen wensen uit te voeren. Ook in hoofde van financiële instellingen of autoriteiten die betrokken zijn in de strijd tegen witwassen en terrorisme financiering, zou dit rechtmatig belang aanwezig zijn.

Dit is ons insziens een manifest verkeerde interpretatie van het arrest. Het rechtmatig belang moet in elk geval steeds in elke casus afzonderlijk worden

aangetoond door de betrokken partijen die de informatie wensen te raadplegen en dient afzonderlijk te worden beoordeeld door de bevoegde autoriteit. Ook het Europees Hof stelt duidelijk in haar verwijzing naar de oude versie van de richtlijn (die op dit punt dus herleeft) dat de betrokken persoon of organisatie een legitiem belang dient 'aan te tonen'.<sup>13</sup> Dat kan natuurlijk alléén maar zijn *in concreto*. Voor de volledigheid moet ook nog worden opgemerkt dat de wijziging op dit punt aan de oude versie van de richtlijn ingegeven was omwille van het feit dat er geen uniforme definitie van dit begrip 'legitiem belang' kon worden gevonden en de praktische moeilijkheden die dit met zich meebracht.<sup>14</sup>

Het veronderstellen dat bepaalde personen of organisaties, waaronder ook de media en pers, automatisch een rechtmatig belang zouden hebben bij het raadplegen van gelijk welke informatie in het register, zou opnieuw een vrijbrief betekenen om het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van de persoonsgegevens met de voeten te treden, en dergelijke interpretatie van het arrest kan dan ook geenszins worden gevolgd.

12. Te consulteren via de officiële pagina van het Europees Hof van Justitie op linkedin, 'Review of the judgment in joined cases' C-37/20 and C-601/20'.

13. Overw. 85.

14. Zie hiertoe ook Gerd D. GOYVAERTS en S. GABRIEL, 'Het UBO-register- een verstoorde balans tussen transparantie en privacy', *VIP* 2017, afl. 3, 28.

