

Het UBO-register: verboden toegang voor onbevoegden?

Felix Desmyttere^{1,2}

De transparantie van rechtsonderhorigen en hun handelingen kent verschillende dimensies en wordt hoog op de politieke agenda geplaatst. Een van de belangrijkste ‘transparantiemaatregelen’ kadert in de globale strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en vormt ongetwijfeld de identificatie van de ‘uiteindelijk begunstigten’. De gegevens over die uiteindelijk begunstigten worden opgenomen in het zogenaamde UBO-register. Een van de meest controversiële elementen van dat register betreft de toegangsregeling. Nadat het reglementaire kader op het Europese niveau de laatste jaren vormgegeven werd, heeft het Europees Hof van Justitie nu voor de eerste maal duidelijke krijtlijnen getrokken voor de Europese normgever inzake de toegang tot het register van uiteindelijk begunstigten. Deze bijdrage wenst vooreerst de algemene krachtlijnen met betrekking tot het UBO-register pro memorie op te frissen, om vervolgens de uitspraak van het Hof van Justitie te ontleden en te analyseren in het licht van de algemene achtergrond. Het arrest heeft immers niet alleen belangrijke gevolgen voor het lot van de toegang van het brede publiek tot het UBO-register, maar kan bovendien belangrijke implicaties hebben voor de globale transparantiebeweging.

1. Inleiding

1. De Europese strijd tegen witwaspraktijken. – Het UBO-register zag het levenslicht binnen de Europese rechtsorde door de aanname van de vierde Antiwitwasrichtlijn (AMLD).³ Die richtlijn hertekende het bestaande reglementaire kader⁴ en vormde een belangrijke schakel in de preventieve strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering waarvan de genese zich aan het einde van de vorige eeuw situeert.⁵ In essentie wenst het preventieve luik van de antiwitwasreglementering door middel van de inschakeling van private actoren (financiële instellingen, advocaten, belastingadviseurs etc.)⁶ witwaspraktijken (in een aanvangsstadium) te detecteren. Via meldingen aan de bevoegde autoriteit – in België is dat de Cel voor Financiële Informatieverwerking – kunnen (gerechtelijke) overheden adequate stappen ondernemen om witwaspraktijken aan banden te leggen. Het regelgevende kader hanteert daarbij de zogenaamde risicogebaseerde aanpak, waarbij de intensiteit van de maatregelen gebaseerd is op het risico op witwaspraktijken (en

¹ EY Tax Consultants. Postdoctoraal vrijwillig medewerker Universiteit Gent, Instituut voor Belastingrecht.

² De standpunten in deze bijdrage vertegenwoordigen louter de persoonlijke visies van de auteur.

³ Richtl.Parl./Raad (EU) 2015/849, 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, *Pb.L.* 5 juni 2015, afl. 141, 73.

⁴ Richtl.Parl./Raad 2005/60/EG, 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, *Pb.L.* 25 november 2005, afl. 309, 15.

⁵ Richtl.Raad 91/308/EEG, 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, *Pb.L.* 28 juni 1991, afl. 166, 77.

⁶ Art. 5 wet 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *BS* 6 oktober 2017 (hierna AWW) (zie voor een bespreking van de verschillende onderworpen entiteiten J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij artikel 5, § 1 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht. Artikelsgewijze Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 209-292).

terrorismedinanciering) dat met een specifiek geval verbonden is.⁷ De Europese regels inzake witwasbestrijding zijn in belangrijke mate gebaseerd op het werk van de Financial Action Task Force (FATF), een intergouvernementele organisatie die zich toespitst op het uitwerken van internationale normen ter bestrijding van witwaspraktijken en de financiering van terrorisme.⁸ Het witwassen van geld vormt immers een mondiaal probleem, en vereist daarom ook een aanpak die zowel de nationale grenzen als de grenzen van de Europese Unie overschrijdt.

2. Transparantie van uiteindelijk begunstigten. – Rechtspersonen en andere juridische constructies (bv. trusts) kennen een ruime toepassing en een legitiem bestaansbelang in onze samenleving. Men kan evenwel niet om de vaststelling heen dat dergelijke constructies misbruikt kunnen worden voor onrechtmatige doeleinden zoals het witwassen van geld of andere criminele activiteiten (bv. belastingontduiking). Rechtspersonen en andere juridische constructies vormen immers een aantrekkelijke manier om de opbrengsten van bepaalde misdrijven te verhullen en om te zetten voordat ze terug in het financiële stelsel geïntroduceerd worden.⁹ Informatie over de juridische en economische eigendom kan rechtshandhavingsinstanties en andere bevoegde autoriteiten helpen door de natuurlijke personen te identificeren die mogelijk verantwoordelijk zijn voor witwaspraktijken. De bevoegde autoriteiten worden op die manier in staat gesteld ‘het geld te volgen’ bij financiële onderzoeken naar verdachte rekeningen of activa in handen van rechtspersonen en andere juridische constructies.¹⁰

Door middel van de AMLD wenste de Europese Unie de informatie over ‘uiteindelijk begunstigten’ helderder en toegankelijker te maken.¹¹ De richtlijn verplichtte de Europese lidstaten dan ook ervoor te zorgen dat ondernemingen informatie over hun uiteindelijk begunstigten bewaren en die informatie voor de bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige entiteiten beschikbaar stellen.¹² Voorts verplicht de Europese wetgever de lidstaten ervoor te zorgen dat trustees van een *express trust* die door het nationale recht wordt beheerst, accurate en actuele informatie over eindelijke begunstigten betreffende de trust inwinnen en bezitten.¹³ De Belgische wetgever heeft uitvoering gegeven aan die verplichting door in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (WVV) verplichtingen op te leggen aan de vennootschappen en rechtspersonen die onder het personele toepassingsgebied van het WVV vallen om informatie in te winnen over hun uiteindelijk begunstigten.¹⁴ De wet omschrijft dat minstens informatie omtrent de naam, de geboortedatum, de nationaliteit en het adres van de

⁷ Zie daarover J. GOETGHEBUER, *Commentaar bij artikel 7 van de wet van 18 september 2017: het algemeen principe van de risicogebaseerde benadering in Financieel Recht: artikelsgewijze Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 75-74.

⁸ Hoewel de regels vervat in het preventieve luik van de antiwitwasreglementering tot doel hebben te voorkomen dat het financiële stelsel misbruikt wordt voor “het witwassen van geld, de financiering van terroristische activiteiten en de proliferatie van massavernietigingswapens”, wordt met het oog op de leesbaarheid, in het vervolg van deze bijdrage uitsluitend verwezen naar de strijd tegen het witwassen van geld.

⁹ FATF, *FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership*, Parijs, FATF, 2014, 3.

¹⁰ FATF, *FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership*, Parijs, FATF, 2014, 3.

¹¹ EUROPESE COMMISSIE, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, Brussel, Europese Commissie, 2013, COM(2013)45, 11.

¹² Art. 29(1) AMLD.

¹³ Art. 30(1) AMLD.

¹⁴ Art. 1:35, lid 1 WVV.

uiteindelijk begunstigden ingewonnen moet worden.¹⁵ In het geval van vennootschappen moet ook de aard en de omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden belang ingewonnen worden.¹⁶ Naast de verplichting voor informatieplichtige entiteiten om hun uiteindelijk begunstigden te identificeren, schrijft (de herziene versie¹⁷ van) het KB van 30 juli 2018¹⁸ eveneens een documentatieverplichting voor. Informatieplichtigen moeten documentatie aan het UBO-register aanleveren die aantoont dat de informatie met betrekking tot de (Belgische of buitenlandse) geïdentificeerde uiteindelijk begunstigde *adequaate, nauwkeurig en actueel* is.¹⁹

3. Uiteindelijk begunstigden. – Het begrip ‘uiteindelijk begunstigde’ wordt in de aanbevelingen van de FATF omschreven als “the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise effective control over a legal person or arrangement”²⁰. Dat functionele begrip werd door de Belgische normgever, in uitvoering van de Europese richtlijn, gedefinieerd als “de natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt, de lasthebber van de cliënt of de begunstigde van levensverzekeringsovereenkomsten en/of de natuurlijke perso(o)e(en) voor wiens/wier rekening een verrichting wordt uitgevoerd of een zakelijke relatie wordt aangegaan”²¹. In het algemeen gaat het dus om de natuurlijke personen die zeggenschap hebben over, of een economisch voordeel halen uit bepaalde rechtspersonen of juridische constructies. Die algemene omschrijving valt uiteen in twee facetten. De uiteindelijk begunstigden zijn in de eerste plaats de natuurlijke personen die uiteindelijk eigenaar zijn of zeggenschap hebben. In de tweede plaats gaat het om de natuurlijke personen voor wier rekening een verrichting gemaakt wordt of een zakelijke relatie wordt aangegaan. Om te bepalen wie als dusdanig beschouwd wordt, maakt de AWW onderscheid naargelang de juridische vorm van de rechtspersoon of de juridische constructie. Omdat de uitspraak van het Hof van Justitie die het voorwerp van deze bijdrage vormt, betrekking heeft op de uiteindelijk begunstigden van *vennootschappen*, worden hierna enkel de krachtlijnen van de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen opgefrist. De uiteindelijk begunstigden van

¹⁵ Art. 1:35, lid 1 WVV.

¹⁶ Art. 1:35, lid 1 WVV.

¹⁷ KB 23 september 2020 tot wijziging van het KB van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, BS 1 oktober 2020.

¹⁸ KB 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, BS 14 augustus 2018 (hierna UBO-KB).

¹⁹ Art. 3, § 1, 16°, j° § 2, 13° en art. 4, § 1, 12° UBO-KB (die verplichting bestond al in de kinderjaren van het UBO-register, maar werd wegens gebrek aan een regeling daarover door de administratieve praktijk optioneel gemaakt). De minister van Financiën heeft in een antwoord op een parlementaire vraag verduidelijkt dat die verificatiedocumenten, afhankelijk van het specifieke geval, slaan op een kopie van het aandelenregister, de statuten van de vennootschap (of van de (internationale) vzw, trust of gelijkaardige juridische constructie), een aandeelhoudersovereenkomst, een notariële akte of ‘elk ander document’ (zie Vr. nr. 0391 MATHEÏ, Vr. en Antw. Kamercommissie Financiën 2020-2021, 28 oktober 2020, nr. 55/294, 56-57).

²⁰ FATF, *International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The FATF Recommendations*, Parijs, FATF, 2012-2022, 113.

²¹ Art. 4, 27° AWW.

(internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen²², fiducieën en trusts²³ of juridische constructies vergelijkbaar met fiducieën en trusts²⁴ worden buiten beschouwing gelaten.²⁵

4. Uiteindelijk begunstigden van vennootschappen. – De AWW verduidelijkt dat drie categorieën natuurlijke personen beschouwd worden als de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap.²⁶ Een *eerste* categorie uiteindelijk begunstigden van vennootschappen betreft de natuurlijke personen die rechtstreeks of onrechtstreeks een toereikend percentage van de stemrechten of van het eigendomsbelang in de vennootschap houden, met inbegrip van aandelen aan toonder (naar buitenlands recht).²⁷ Wanneer een natuurlijke persoon een belang aanhoudt van meer dan 25 % van de stemrechten of van de aandelen of het kapitaal in een vennootschap, vormt dat een *indicatie* van een toereikend percentage.²⁸ De berekening van de aanwezigheid van een dergelijk ‘toereikend percentage’ is een complexere aangelegenheid wanneer er sprake is van een onrechtstreeks belang in een vennootschap. In de praktijk bestaan dan ook verschillende manieren om het onrechtstreekse belang te berekenen. Een *tweede* categorie uiteindelijk begunstigden betreft de natuurlijke personen die via ‘andere middelen’ zeggenschap hebben over een vennootschap.²⁹ Om dat criterium nader in te vullen, verwijst de AWW naar de Boekhoudrichtlijn^{30, 31}. Het gaat bijvoorbeeld om natuurlijke personen die het feitelijke zeggenschap hebben over de vennootschap of die het recht hebben om de meerderheid van de leden van het bestuurs-, beleids- of toezichthoudend orgaan te benoemen of te ontslaan.³² De *derde* categorie uiteindelijk begunstigden van een vennootschap betreft de personen die tot het ‘hogere leidinggevend personeel’ behoren.³³ Het gaat om functionarissen of werknemers met voldoende kennis van de blootstelling van hun instelling aan witwasrisico’s. Die personen moeten eveneens een voldoende hoge hiërarchische positie bekleden om beslissingen te nemen die van invloed zijn op die blootstellingen.³⁴ Het begrip kent dus zowel een ‘kenniscriterium’ als een ‘hiërarchisch criterium’. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de *chief executive officer* of de voorzitter van het directiecomité van de vennootschap.³⁵ Verder kan ook de AML/CFT-

²² Art. 4, 27°, lid 2, c), i)-vi) AWW.

²³ Art. 4, 27°, lid 2, b), i)-v) AWW.

²⁴ Art. 4, 27°, lid 2, d) AWW.

²⁵ Zie over de invulling van die noties J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 156-163.

²⁶ Zie voor een extensievere uiteenzetting van de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 148-156.

²⁷ Art. 4, 27°, lid 2, a), i), lid 1 AWW.

²⁸ Art. 4, 27°, lid 2, a), i), lid 2 AWW, zie eveneens Circ. nr. 2020/C/59, 24 april 2020 betreffende het UBO-register.

²⁹ Art. 4, 27°, lid 2, a), ii), lid 1 AWW.

³⁰ Richtl.Parl./Raad 2013/34/EU, 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, *Pb.L.* 26 juni 2013, afl. 182, 19 (hierna Boekhoudrichtlijn).

³¹ Art. 4, 27°, lid 2, a), ii), lid 2 AWW, dat verwijst naar art. 22, lid 1-5 Boekhoudrichtlijn.

³² MvT wetsontwerp 6 juli 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-2566/001, 104.

³³ Art. 4, 27°, lid 2, a), iii) AWW.

³⁴ Art. 3(12) AMLD, art. 4, 31° AWW.

³⁵ MvT wetsontwerp 6 juli 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-2566/001, 106.

verantwoordelijke binnen de vennootschap beschouwd worden als een uiteindelijk begunstigde van de derde categorie.

De onderworpen entiteiten moeten in ieder geval nagaan of er uiteindelijk begunstigten bestaan die behoren tot de eerste en de tweede categorie. Enkel wanneer in beide categorieën geen uiteindelijk begunstigten geïdentificeerd kunnen worden, moet nagegaan worden of er uiteindelijk begunstigten bestaan die tot de derde categorie behoren.

5. Het register van de uiteindelijk begunstigten. – In uitvoering van de Europese richtlijn³⁶ heeft de Belgische wetgever de oprichting van een dienst belast met een centraal register van uiteindelijk begunstigten (het UBO-register) geregeld.³⁷ Die dienst ressorteert binnen de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën. De dienst controleert tevens of vennootschappen en verenigingen de op hen rustende verplichtingen naleven die hiervoor geschetst werden.³⁸ Het doel van het UBO-register bestaat erin toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijk begunstigten van de rechtspersonen en overige constructies die hiervoor vermeld werden.³⁹ De verantwoordelijke bestuursorganen van de vennootschappen en verenigingen moeten (via de elektronische weg) de informatie over de uiteindelijk begunstigten overmaken aan het UBO-register.⁴⁰ Om tegemoet te komen aan de vereisten inzake gegevensbescherming⁴¹ is de wetgever voornemens de (vier) verschillende doeleinden van het UBO-register expliciet in de wet op te nemen.⁴² Ten eerste streeft het UBO-register de bescherming van het financiële stelsel na middels preventie, opsporing en onderzoek van witwassen en terrorismefinanciering en de daarmee verband houdende basismisdrijven.⁴³ De voorgestelde bepaling verduidelijkt dat het daarbij bijvoorbeeld om corruptie, fiscale misdrijven en fraude gaat.⁴⁴ Ten tweede faciliteert het UBO-register de toepassing en de controle van de verplichtingen inzake embargo's,

³⁶ Art. 30(1) AMLD.

³⁷ Art. 73 AWW.

³⁸ Art. 74, § 1, lid 2 AWW.

³⁹ Art. 74, § 1, lid 1 AWW.

⁴⁰ Art. 1:35, lid 1 WVV.

⁴¹ Art. 5.1.b) Vo. (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *Pb.L.* 4 mei 2016, afl. 119, 1 (hierna 'Gegevensbeschermingsverordening'). Deze bepaling stelt immers dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld.

⁴² MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 5 (de 'Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer' – de voorganger van de Gegevensbeschermingsautoriteit – uitte reeds bewaren omtrent het gebrek aan precieze finaliteitsafbakening inzake het UBO-register bij de omzetting van AMLD4 door middel van de AWW, zie Adv. Nr. 24/2017 van 24 mei 2017 omtrent het voorontwerp van wet tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-2566/001, 673).

⁴³ Voorgesteld art. 74, §1, lid 2, 1° AWW.

⁴⁴ Een exhaustieve oplijsting van de verschillende basismisdrijven ('criminele activiteit') is opgenomen in art. 4, 23° AWW (zie hieromtrent J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 48-63).

bevrozingen van tegoeden en andere beperkende maatregelen⁴⁵.⁴⁶ Ten derde moet het UBO-register de transparantie verhogen van juridische constructies en entiteiten.⁴⁷ Op die manier moet voorkomen worden dat zij misbruikt worden voor onder meer belastingontwijking. Ten vierde moet het register een nuttig instrument vormen voor de verschillende actoren en instanties in de strijd tegen witwaspraktijken, alsook voor het brede publiek in die mate dat zij toegang krijgen tot de gegevens opgenomen in het register.⁴⁸

Vandaag geeft de wetgever de bevoegdheid aan de Koning om de inhoud van de verzamelde informatie te bepalen.⁴⁹ In uitvoering van deze bepaling bevat het UBO-KB een lijst van informatie die in het UBO-register opgenomen is (en door de informatieplichtigen aangeleverd moet worden). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de informatie over de uiteindelijk begunstigten van een vennootschap⁵⁰, van een (internationale) vzw en een stichting⁵¹ en van een fiducie of een trust⁵². Om tegemoet te komen aan de vereisten van gegevensbescherming beoogt de wetgever de categorieën persoonsgegevens die het UBO-register verwerkt in de wet zelf op te nemen.⁵³ Hiermee wenst zij tegemoet te komen aan de bezwaren die reeds in het verleden door de Gegevensbeschermingsautoriteit⁵⁴ en de Raad van State⁵⁵ geuit werden. Zowel het rechtszekerheidsbeginsel als het grondwettelijke legaliteitsbeginsel in het kader van de verwerking van persoonsgegevens vereisen immers dat de wezenlijke elementen van de verwerking van persoonsgegevens een wettelijke grondslag kennen. De specifieke gegevens inzake de uiteindelijk begunstigten van de verschillende informatieplichtigen blijven in het UBO-KB opgenomen. De lijst die

⁴⁵ Het gaat om maatregelen bedoeld in resoluties aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in het kader van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, bedoeld in de Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten of andere wettelijke maatregelen (artikel 4, 6° AWW, zie hieromtrent J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 30-32).

⁴⁶ Voorgesteld art. 74, §1, lid 2, 2° AWW.

⁴⁷ Voorgesteld art. 74, §1, lid 2, 3° AWW.

⁴⁸ Voorgesteld art. 74, §1, lid 2, 4° AWW.

⁴⁹ Art. 75, lid 1 AWW.

⁵⁰ Art. 3, §1 UBO-KB.

⁵¹ Art. 3, §2 UBO-KB.

⁵² Art. 4, §1 UBO-KB.

⁵³ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 7. De wetgever beoogt daarom art. 75, §1 AWW te herschrijven om bepaalde categorieën persoonsgegevens te beslaan. Het gaat om de identificatiegegevens, de contact- en verblijfsgegevens, de categorie(ën) van uiteindelijk begunstigde waartoe de natuurlijke persoon behoort (gebaseerd op de categorieën opgenomen in art. 4, 27° AWW), de aard en de omvang van het door de natuurlijke persoon aangehouden economische belang of zeggenschap in de entiteiten en constructies die rapporteringsplichtig zijn, de datum waarop de natuurlijke persoon uiteindelijk begunstigde is geworden en in het geval van een onrechtstreekse uiteindelijk begunstigde ook de identificatiegegevens van de tussenpersonen.

⁵⁴ Adv. Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 246/2022 van 9 november 2022 inzake het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten en het voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, 3.

⁵⁵ Adv.RvS nr. 67.013/2 van 12 maart 2020 bij een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, 34; Adv.RvS nr. 71.198/2 van 12 april 2022 bij een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, 10.

aldaar vermeld wordt is exhaustief.⁵⁶ Om bepaalde persoonsgegevens van de uiteindelijk begunstigten extra te beschermen verduidelijkt de wetgever dat het UBO-register in geen geval gevoelige gegevens⁵⁷ kan bevatten, noch gegevens omtrent strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.⁵⁸ Voorts wil de wetgever in de wettelijke basis eveneens de wijze waarop de informatie wordt meegedeeld, alsook de bewaartermijn van de gegevens uitdrukkelijk vermelden.⁵⁹

6. Toegangsregeling. – De Europese normgever heeft de lidstaten niet alleen verplicht een UBO-register op richten, maar bepaalt ook wie toegang heeft tot dat centrale register.⁶⁰ Op het nationale niveau werden de regels over de toegang tot het UBO-register door het UBO-KB verduidelijkt. *Preliminair* is het van belang te noteren dat de toegang tot het UBO-register zowel betrekking heeft op de actuele gegevens die op het moment van raadpleging in het register zijn opgenomen als op de historiek van de wijzigingen zoals ze door het register werden bewaard.⁶² Hoewel de toegangsregeling tot op vandaag in het UBO-KB vastgelegd is, is de wetgever voornemens om de basisprincipes inzake de toegang tot het register uitdrukkelijk in de wet op te nemen.⁶³

7. Bevoegde autoriteiten. – In de eerste plaats hebben de ‘bevoegde autoriteiten’ en de financiële inlichtingeneenheden⁶⁴ (CFI) toegang tot het UBO-register.⁶⁵ Het toegankelijkheidsregime geldt daarbij ongeacht de juridisch aard van de informatieplichtige. Het doet er bijgevolg niet toe of het gaat om de uiteindelijk begunstigten van een vennootschap, dan wel van een (internationale) vzw, stichting, trust of soortgelijke juridische constructie. De Belgische wetgever verduidelijkt dat de bevoegde autoriteiten betrekking hebben op “overheidsorganen met als wettelijke opdracht de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme of de daarmee verband houdende basisdelicten”⁶⁶. Het gaat bijvoorbeeld om de fiscale autoriteiten, de overheidsorganen belast met de inbeslagname en verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen van criminelen en de overheidsorganen die informatie krijgen over het (grensoverschrijdende) vervoer van geld of

⁵⁶ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 7.

⁵⁷ Het gaat om persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, alsook om genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon (*e.g.* een vingerafdruk), of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid (zie art. 9(1) Gegevensbeschermingsverordening).

⁵⁸ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 7.

⁵⁹ Het betreft een tienjarige termijn die afgestemd is op de verjaringstermijn voor witwas misdrijven en tevens overeenstemt met de in art. 60 AWW opgenomen bewaartermijn in hoofde van de onderworpen entiteiten (MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 7).

⁶⁰ Art. 30(5) AMLD.

⁶² Art. 6, lid 1 en art. 7, lid 1 UBO-KB.

⁶³ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 7.

⁶⁴ Art. 4, 15° en 16° WVV.

⁶⁵ Art. 30(5), a) AMLD, zie art. 6, 1° j° art. 7, 1° UBO-KB (zie eveneens voorgesteld art. 75, §2, 1° AWW).

⁶⁶ Art. 4, 17°/1 AWW.

verhandelbare instrumenten aan toonder.⁶⁷ De voorgestelde toegangsregeling verduidelijkt dat het eveneens gaat om de autoriteiten bevoegd voor de toepassing van de controle van de verplichtingen inzake embargo's, bevrozingen van tegoeden en andere beperkende maatregelen.⁶⁸ Om rekening te houden met het gegeven dat (Europeesrechtelijke) regimes die geen verband houden met de strijd tegen het witwassen van geld een nuttig beroep kunnen doen op de gegevens in het UBO-register⁶⁹, wenst de wetgever naar de toekomst toe verduidelijken dat het register ook toegankelijk is voor autoriteiten belast met de identificatie van uiteindelijk begunstigden.⁷⁰ Het gaat bijvoorbeeld om wettelijke bepalingen die kaderen binnen het verlenen van subsidies en het uitvoeren van audits.⁷¹ De wetgever verduidelijkt dat het niet de bedoeling is dat de toegang voor deze autoriteiten tot de gegevens in het register een automatisme is.⁷² Conform de huidige regeling zullen de desbetreffende autoriteiten een aanvraag moeten richten tot de beherende administratie, die moet oordelen over de rechtmatigheid van het verzoek.⁷³ Het is immers essentieel dat een afzonderlijke wettelijke grondslag (met uitdrukkelijke toegangsbevoegdheden) voorhanden is op basis waarvan de desbetreffende autoriteit zich legitiem toegang kan verschaffen tot de gegevens opgenomen in het UBO-register.⁷⁴ De wetgever heeft de toegang van de fiscale administratie tot het UBO-register, teneinde de juiste heffing van belastingen te verzekeren, bovendien expliciet vastgebeiteld in het WIB92.⁷⁵ De toegang tot het UBO-register is evenwel alleen voorbehouden voor ambtenaren die een hogere graad hebben dan die van attaché.⁷⁶ Voorts is van belang dat de fiscale administratie alleen "wat een bepaalde belastingplichtige betreft" toegang heeft tot het UBO-register. Een wetsvoorstel om die zinsnede weg te laten, met het oog op het gebruik van de gegevens van het UBO-register in bulk voor dataminingtoepassingen,⁷⁷ werd verlaten⁷⁸ na een negatief advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.⁷⁹ In de context van de internationale gegevensuitwisseling bezorgt

⁶⁷ Art. 4, 17°/1 AWW.

⁶⁸ Zie voorgesteld art. 75, §2, 2° AWW

⁶⁹ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 8.

⁷⁰ Zie voorgesteld art. 75, §2, 3° AWW

⁷¹ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 8.

⁷² MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 9.

⁷³ Art. 8, §1 UBO-KB.

⁷⁴ De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt dat een algemene controlebevoegdheid voor de desbetreffende autoriteit niet volstaat als 'uitdrukkelijke toegangsbevoegdheid'. De betrokken wetgeving moet uitdrukkelijk stellen dat de autoriteit tot taak heeft de uiteindelijk begunstigde op te sporen of te controleren. Volgens de wetgever moeten de woorden 'uiteindelijk begunstige(n)' aldus expliciet vermeld zijn in de wetgeving van toepassing op de desbetreffende autoriteit (MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 8).

⁷⁵ Art. 332, § 1, lid 2 WIB92.

⁷⁶ Art. 332, § 1, lid 3 WIB92.

⁷⁷ MvT wetsontwerp 3 oktober 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen, *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 55-2899/001, 63-64.

⁷⁸ Verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting van 25 oktober 2022 inzake het Wetsontwerp houdende diverse fiscale en financiële bepalingen, *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 55-2899/004, 58-59.

⁷⁹ Adv. Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 203/2022, 9 september 2022 met betrekking tot een voorontwerp van wet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen.

de fiscale administratie, in haar hoedanigheid van bevoegde autoriteit, op verzoek de gegevens uit het UBO-register aan buitenlandse belastingautoriteiten.⁸⁰

De autoriteiten met de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de verplichtingen door de verschillende categorieën onderworpen entiteiten vormen eveneens bevoegde autoriteiten⁸¹ en hebben bijgevolg ook toegang tot het UBO-register. Het gaat bijvoorbeeld om de Nationale Bank van België⁸² en de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten.⁸³ De Europese normgever benadrukt dat de bevoegde autoriteiten en de financiële inlichtingeneenheden “zonder enige beperking” toegang moeten hebben tot het UBO-register.⁸⁴

8. Onderworpen entiteiten. – Vervolgens moeten ook de onderworpen entiteiten toegang hebben tot de gegevens opgenomen in het UBO-register.⁸⁵ Opnieuw geldt het toegankelijkheidsregime ongeacht de juridische aard van de informatieplichtige. De normgever verduidelijkte dat die toegang enkel geldt in het kader van de nakoming van de waakzaamheidsverplichtingen inzake cliënten die op die onderworpen entiteiten rusten.⁸⁶ In uitvoering van de preventieve antiwitwasreglementering worden onderworpen entiteiten immers verplicht algemene waakzaamheidsverplichtingen uit te voeren.⁸⁷ In het kader van die verplichtingen moeten de onderworpen entiteiten in principe⁸⁸ de uiteindelijk begunstigden van de cliënten waarmee ze een zakelijke relatie aangaan of waarvoor ze bepaalde “occasionele verrichtingen” uitvoeren, identificeren.⁸⁹ De onderworpen entiteiten moeten daarbij passende maatregelen nemen om de identiteit van die uiteindelijk begunstigden te verifiëren.⁹⁰ Het spreekt voor zich dat het UBO-register (of register van andere Europese lidstaten met een gelijkaardig doel) bij de uitvoering van die verplichtingen een belangrijke rol zal spelen. De onderworpen entiteiten mogen zich evenwel niet uitsluitend baseren op de raadpleging van het UBO-register bij het vervullen van hun waakzaamheidsverplichtingen. De juistheid en volledigheid van de informatie uit het UBO-register berust immers voornamelijk op de verklaring van rechtspersonen of vertegenwoordigers van juridische constructies die zijn opgenomen in het register, en kan volgens de wetgever niet volledig gegarandeerd worden.⁹¹ De wetgever verlangt van de onderworpen entiteiten dat zij “bijkomende maatregelen” nemen die evenredig zijn met het geïdentificeerde risiconiveau (in lijn met de risicogebaseerde benadering).⁹²

⁸⁰ Art. 338, § 24/1 WIB92.

⁸¹ Art. 4, 17, j° 17°/1 AWW.

⁸² Art. 85, § 1, 3° AWW.

⁸³ Art. 85, § 1, 4° AWW.

⁸⁴ Art. 30(5), a) *in fine* AMLD, zie art. 6, 1°, j° art. 7, 1° UBO-KB.

⁸⁵ Zie voorgesteld art. 75, §2, 4° AWW.

⁸⁶ Art. 30(5), b), art. 6, 2°, j° art. 7, 2° UBO-KB.

⁸⁷ Art. 19 *et seq.* AWW.

⁸⁸ De identificatieverplichting t.a.v. de uiteindelijk begunstigden door onderworpen entiteiten geldt niet wanneer de cliënt (de lasthebber van de cliënt, of een vennootschap die zeggenschap heeft over de cliënt of de lasthebber) een vennootschap is die genoteerd is op een gereguleerde markt in de zin van de Europese MiFID-Richtlijn.

⁸⁹ Art. 21, § 1, 1°-2°, j° art. 23, § 1, lid 1 AWW.

⁹⁰ Art. 23, § 1, lid 1 AWW.

⁹¹ MvT wetsontwerp 6 juli 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-2566/001, 123-124.

⁹² Art. 29, lid 1 AWW.

9. Het brede publiek: evolutie. – Vervolgens bepaalt het UBO-KB ook de regels met betrekking tot de toegang tot het UBO-register door het brede publiek. Initieel bepaalde de Europese richtlijn dat de lidstaten maatregelen moesten nemen opdat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor alle personen of organisaties die een *legitiem belang* kunnen aantonen.⁹³ Al snel maakte de Europese Commissie duidelijk dat ze in bepaalde gevallen voorstander was van een publieke toegang tot het UBO-register, zonder dat daarbij een legitiem belang aangetoond moest worden.⁹⁴ De Commissie kwam dan ook met een voorstel op de proppen dat het bestaande Europese reglementaire kader beoogde te wijzigen in die zin dat de lidstaten verplicht worden publieke toegang tot het UBO-register te waarborgen van een beperkte reeks gegevens over uiteindelijk begunstigten van vennootschappen en bepaalde andere juridische entiteiten.⁹⁵

De Commissie levert een aantal argumenten aan die volgens haar in het voordeel van publieke toegang tot het UBO-register pleiten. Vooreerst is de Commissie de mening toegedaan dat publieke toegang, zonder de vereiste een legitiem belang te bewijzen, aanvullende waarborgen zal bieden aan derden die zaken wensen te doen met de desbetreffende vennootschappen.⁹⁶ De bescherming van minderheidsbeleggers en van belanghebbenden, zoals derden die zaken willen doen met de vennootschap, vergt volgens de Commissie toegang tot betrouwbare informatie over de eigendomsstructuren en de identiteit van de eigenaren met zeggenschap. Vervolgens maakt publieke toegang tot informatie over de uiteindelijk begunstigde ook meer onderzoek van informatie door het maatschappelijke middenveld mogelijk.⁹⁷ Door onder meer de pers of bepaalde maatschappelijke organisaties een kijk in het UBO-register te gunnen, wordt bijgedragen tot het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel. Voorts kan publieke toegang volgens de Commissie bijdragen tot de bestrijding van het misbruik van juridische entiteiten en constructies, zowel door onderzoeken vooruit te helpen als door reputatie-effecten (*naming and shaming*), aangezien iedereen die met de entiteiten of constructies transacties zou kunnen aangaan, op de hoogte is van de entiteit van de uiteindelijk begunstigde(n) ervan.⁹⁸

⁹³ Art. 30(5), c) AMLD.

⁹⁴ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 8.

⁹⁵ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 18.

⁹⁶ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 18.

⁹⁷ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 18.

⁹⁸ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 18.

Omdat trusts en soortgelijke juridische constructies zich volgens de Europese Commissie bezighouden met commerciële of zakelijke activiteiten met het oogmerk winst te maken, en daarmee dus vergelijkbaar zijn met ‘gewone ondernemingen’, gaan de hiervoor aangehaalde argumenten inzake publieke toegang ook op voor die constructies.⁹⁹ In andere gevallen worden trusts op poten gezet voor andere doeleinden. Het gaat bijvoorbeeld om het behoud van familievermogens en het vaststellen van voorwaarden voor het gebruik daarvan, liefdadige doelen of andere doeleinden in het belang van de gemeenschap.¹⁰⁰ Omdat dergelijke constructies geen zakelijke doeleinden nastreven, was de Commissie van mening dat de toegang tot gegevens over de uiteindelijk begunstigde(n) van dergelijke constructies enkel verleend mag worden aan personen of entiteiten met een legitiem belang.

10. De huidige toegangsregeling voor het brede publiek. – Het initiatief van de Europese Commissie resulteerde in de aanneming van de vijfde Antiwitwasrichtlijn¹⁰¹. Daarin werd de lidstaten opgedragen de informatie over de uiteindelijk begunstigde van vennootschappen in alle gevallen toegankelijk te maken voor *elk lid van de bevolking*.¹⁰² De Europese wetgever verplicht de lidstaten verder dat ieder lid van de bevolking toegang krijgt tot “ten minste de naam, de geboortedatum en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde aangehouden economische belang”¹⁰³. Die regeling werd omgezet binnen het UBO-KB¹⁰⁴, dat verduidelijkt dat de informatie enkel opvraagbaar is op basis van het KBO-nummer of de naam van de onderneming in kwestie.¹⁰⁵ In uitvoering van de richtlijn bepaalt het UBO-KB voorts dat elk lid van de bevolking toegang heeft tot bepaalde gegevens van (internationale) vzw’s en stichtingen.¹⁰⁶ Ieder lid van de bevolking kan bijgevolg, zonder een legitiem belang te moeten aantonen, toegang krijgen tot de gegevens van de leden van de raad van bestuur, de personen gemachtigd om de vereniging te vertegenwoordigen, de personen belast met het dagelijks bestuur en de stichters van een stichting met betrekking tot die entiteiten.¹⁰⁷ De gegevens met betrekking tot de overige categorieën uiteindelijk begunstigten van (internationale) vzw’s en

⁹⁹ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 19.

¹⁰⁰ Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming of het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van Richtlijn 2009/101/EG, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, COM(2016)450, 19.

¹⁰¹ Richtl.Parl./Raad (EU) 2018/843, 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU, *Pb.L.* 19 juni 2018, afl. 156, 43 (hierna AMLD5) (deze Richtlijn werd in de Belgische rechtsorde omgezet door middel van de wet van 20 juli 2020 houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *BS* 5 augustus 2020, zie daarover F. DESMYTTERE en J. GOETGHEBUER, “De herziene preventieve antiwitwaswetgeving als instrument in de strijd tegen (ernstige) fiscale fraude: partners against crime?”, *AFT* 2021, afl. 2, 5-54).

¹⁰² Art. 30(5), lid 1 c) AMLD (zoals gewijzigd door art. 1(15), c) AMLD5).

¹⁰³ Art. 30(5), lid 2 AMLD.

¹⁰⁴ Art. 6, 3°, j° art. 9, § 1 UBO-KB.

¹⁰⁵ Art. 9, § 1 *in fine* UBO-KB.

¹⁰⁶ Art. 7, 2°/1 UBO-KB.

¹⁰⁷ Art. 7, lid 1, 2°/1 UBO-KB, j° art. 4, 27°, c) i) t.e.m. iv) AWW.

stichtingen¹⁰⁸ zullen enkel toegankelijk zijn wanneer men een legitiem belang kan aanvoeren.¹⁰⁹ Om toegang te krijgen tot het UBO-register inzake de uiteindelijk begunstigden van een trust of soortgelijke juridische constructie moeten de leden van de bevolking nog steeds een legitiem belang kunnen aantonen.¹¹⁰

Na de wijziging van het wetgevende kader bestaan er dus nog steeds gevallen waarbij men een legitiem belang moet kunnen aantonen om toegang tot het UBO-register te verkrijgen. Het UBO-KB verduidelijkt wat dat betreft dat het legitieme belang verband moet houden met de strijd tegen het witwassen van geld, de financiering van terrorisme of de verbonden onderliggende criminele activiteiten.¹¹¹ Die omschrijving blijft vrij algemeen van aard, en ook de AMLD voorziet niet in een heldere uiteenzetting van wat onder een legitiem belang begrepen moet worden. Journalisten, niet-gouvernementele organisaties en academici zullen allicht over een legitiem belang beschikken wanneer zij effectief kunnen aantonen dat men (academisch) onderzoek verricht naar de hiervoor uiteengezette gevallen.¹¹² Rechtspersonen kunnen dat overigens aantonen op basis van hun maatschappelijke doel.¹¹³ Het is evenwel niet mogelijk om op basis van objectieve parameters te bepalen wanneer iemand een legitiem belang heeft, dan wel de gegevens uit het UBO-register wenst te raadplegen uit nieuwgierigheid of misschien zelfs met malafide intenties.¹¹⁴ Om aan die risico's tegemoet te komen, staat de Europese wetgever toe dat lidstaten uitzonderingen op de publieke toegang door de leden van de bevolking tot het UBO-register aanvaarden.¹¹⁵ Een uitzonderingsregime is momenteel¹¹⁶ alleen mogelijk voor individuele gevallen en indien die toegang voor de uiteindelijk

¹⁰⁸ Het gaat om (i) de natuurlijke personen, of wanneer die personen nog niet werden aangeduid, de categorie van natuurlijke personen in wier hoofdzakelijk belang de (internationale) vzw of stichting werd opgericht of werkzaam is en (ii) elke andere natuurlijke persoon die via andere middelen uiteindelijk zeggenschap over de (internationale) vzw of stichting uitoefenen (art. 7, 3° UBO-KB, j° art. 4, 27°, c), v) en vi) AWW).

¹⁰⁹ Art. 10, § 1, 2° UBO-KB (zie voorgesteld art. 75, §2, 6° AWW). Het UBO-KB bepaalt voorts dat de specifieke aanvraag tot inzage van het UBO-register melding moet maken van het ondernemingsnummer bedoeld in art. III.17 WER, of de naam van de informatieplichtige over wie de aanvraag is ingediend, of de naam, de voornaam en de geboortedatum van de uiteindelijk begunstigde voor wie de aanvraag is ingediend (art. 10, § 1, 1° UBO-KB).

¹¹⁰ Art. 7, 4° UBO-KB.

¹¹¹ Art. 10, § 3, lid 1 UBO-KB.

¹¹² Zie bv. S. STEVENS, "Cutting-Edge Techniques to Collect Information from Taxpayers" in F. BASARAN YAVALSAR en J. HEY (eds.), *Tax Transparency in EATLP International Tax Series Vol. 17*, Amsterdam, IBFD, 2019, (97) 141.

¹¹³ Art. 10, § 3, lid 3 UBO-KB.

¹¹⁴ S. STEVENS, "Cutting-Edge Techniques to Collect Information from Taxpayers" in F. BASARAN YAVALSAR en J. HEY (eds.), *Tax Transparency in EATLP International Tax Series Vol. 17*, Amsterdam, IBFD, 2019, (97) 141.

¹¹⁵ De uitzondering is niet van toepassing op kredietinstellingen en financiële instellingen, noch op de meldingsplichtige entiteiten die openbare ambtenaren zijn (voor België gaat het om de onderworpen entiteiten bedoeld in art. 5, § 1, 4° tot 22° en 26° AWW, zie art. 16, § 1 UBO-KB.) (zie art. 30(9) *in fine* AMLD).

¹¹⁶ Een voorontwerp van Koninklijk besluit dat tot op heden nog niet definitief opgenomen werd in het UBO-KB moet de mogelijkheid voorzien voor de administratie om in bepaalde gevallen de toegang tot de informatie betreffende de uiteindelijk begunstigden van trusts en soortgelijke juridische constructies binnen het UBO-register te weigeren. De weigering gaat in dit geval uit van de administratie zelf, en niet van de uiteindelijk begunstigde wiens persoonsgegevens in het register opgenomen zijn. Het voorontwerp schrijft voor dat de administratie in twee gevallen over dergelijke mogelijkheid zou beschikken. Dit zou ten eerste het geval zijn wanneer zij vaststelt of vermoedt dat de aanvraag (tot inzage) niet ingegeven is vanuit de bekommernis bij te dragen tegen de strijd tegen het witwassen van geld of de financiering van terrorisme (art. 10, §3, lid 2-3 UBO-KB). Ten tweede zou de administratie over een weigeringsbevoegdheid beschikken wanneer het verlenen van de toegang tot het register 'disproportioneel' is voor de grondrechten van de uiteindelijk begunstigde, met name

begunstigde blootstelling aan een ‘onevenredig’¹¹⁷ risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie inhoudt. Een uitzondering is eveneens mogelijk wanneer de begunstigde minderjarig of anderszins handelingsbekwaam is.¹¹⁸

Het uitzonderingsregime over de publieke toegang tot het UBO-register gaf de aanleiding tot het arrest van het Hof van Justitie dat het voorwerp uitmaakt van deze bijdrage en dat hierna verder uiteengezet zal worden.

2. Legitimiteit van publieke toegang voor het brede publiek

11. Achtergrond. – De rechtstreekse aanleiding tot de uitspraak van het Hof van Justitie betrof een reeks prejudiciële vragen als gevolg van twee geweigerde verzoeken gericht aan de Luxemburgse bevoegde autoriteit (Luxemburg Business Registers) tot een persoonlijke uitzondering op de publieke toegang tot hun gegevens binnen het Luxemburgse UBO-register.¹¹⁹ Waar het verzoek tot het Hof van Justitie met betrekking tot het eerste geweigerde verzoek in essentie betrekking had op de uitlegging van een aantal begrippen die (de toepassing van) het uitzonderingsregime regelen,¹²⁰ werd bij het tweede geweigerde verzoek de rechtmatigheid van de publieke toegankelijkheid van het UBO-register in vraag gesteld in het licht van bepaalde fundamentele rechten.¹²¹ De verzoekende partij meende immers dat het feit dat de identiteit en de persoonsgegevens van haar uiteindelijk begunstigde voor het publiek toegankelijk is, in strijd is met het recht op bescherming van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens. Die grondrechten worden

het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens. De gegevensbeschermingsautoriteit is in ieder geval de mening toegedaan dat dergelijk ruim geformuleerde bevoegdheid voor de administratie deze autoriteit een ruime appreciatiemarge toekent die voor de rechtsonderhorige slechts weinig voorzienbaar is (zie Adv. Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 246/2022 van 9 november 2022 inzake het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten en het voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register, 12-13).

¹¹⁷ Noteer dat de initiële versie van art. 30(9) AMLD geen vermelding maakte van het woord “onevenredig”. D.m.v. de vervanging van dit facet van art. 30 bij wijze van AMLD5 werd het woord “onevenredig” aan de bepaling toegevoegd.

¹¹⁸ Art. 30(9) AMLD (zoals omgezet d.m.v. art. 16, § 2, lid 1 UBO-KB).

¹¹⁹ Met het eerste verzoek wenste een vastgoedmaatschappij de toegang tot het Luxemburgse UBO-register omtrent haar uiteindelijk begunstigde te beperken omdat een toegang voor het brede publiek hem en zijn gezin op “gekwalficeerde, reële en actuele wijze zou blootstellen aan een onevenredig risico, en een risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie” omdat de persoon in kwestie regelmatig moet reizen naar landen met een onstabiel politiek regime en zware criminaliteit (HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 20-21). Het tweede verzoek had betrekking op een uitzonderingsregime voor de uiteindelijk begunstigten van Sovim SA, dat eveneens geweigerd werd.

¹²⁰ Het betrof de uitlegging van de begrippen ‘uitzonderlijke omstandigheden’, ‘risico’ en ‘onevenredig risico’ in de zin van art. 30(9) AMLD (zie HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 24).

¹²¹ De kernbegrippen die het uitzonderingsregime vormgeven, werden ook in het kader van de tweede prejudiciële procedure ter interpretatie aan het Hof van Justitie voorgelegd. Het Hof besloot evenwel in eerste instantie te oordelen over de prejudiciële vragen verbonden met het uitzonderingsregime.

respectievelijk in artikel 7¹²² en artikel 8¹²³ van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹²⁴ gewaarborgd. Volgens de verzoeker draagt de publieke toegankelijkheid niet bij tot de doelstelling die met de antiwitwasreglementering (*i.e.* het identificeren van de uiteindelijk begunstigten van vennootschappen die worden gebruikt voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en het verzekeren van de veiligheid van handelsbetrekkingen en het vertrouwen in de markten) nagestreefd worden.¹²⁵

Naar aanleiding van de prejudiciële vragen kreeg het Hof van Justitie de opportuniteit om zich te buigen over een problematiek die al herhaaldelijk voer voor discussie vormde.¹²⁶ In lijn met zijn algemene werkwijze behandelde het Hof de beantwoording van de prejudiciële vragen gelieerd aan fundamentele rechten in twee fasen. Vooreerst gaat het Hof in op de vraag of er effectief sprake is van een beperking op de fundamentele rechten die door de verzoeker opgeworpen worden. Vervolgens, wanneer het Hof tot de conclusie komt dat dit effectief het geval is, evalueert het Hof of die beperking mogelijk gerechtvaardigd kan worden in lijn met de klassieke rechtvaardigheidstoetsing en de criteria die tijdens de laatste decennia in zijn jurisprudentie¹²⁷ vorm kregen.

2.1. De aanwezigheid van een inmenging

12. Een inmenging op fundamentele rechten. – Tijdens de eerste fase van de beoordeling door het Hof van Justitie wordt geoordeeld over de vraag of het in alle gevallen publiek toegankelijk zijn van de uiteindelijk begunstigten van vennootschappen voor ieder lid van de bevolking een inmenging inhoudt in het recht op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Hoewel de bescherming van persoonsgegevens een aspect vormt van de bescherming van het recht op de eerbiediging van het privéleven, voorziet het EU-Handvest in een afzonderlijke bepaling voor beide fundamentele rechten.

Het Hof van Justitie kwam tot de conclusie dat er effectief sprake was van een inmenging in beide fundamentele rechten. De bepalingen uit de Richtlijn verplichten de lidstaten immers om registers voor uiteindelijk begunstigten te installeren die informatie bevatten over “geïdentificeerde natuurlijke personen”. Het gaat daarbij om persoonlijke informatie (d.w.z. (minstens) de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde) over de desbetreffende rechtsonderhorigen-natuurlijke personen. Wanneer die gegevens voor het

¹²² Art. 7 EU-Handvest bepaalt: “Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.”

¹²³ Art. 8 EU-Handvest bepaalt: “1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens. 2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan. 3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels.”

¹²⁴ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 391.

¹²⁵ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 28-29.

¹²⁶ Zie bv. S. GABRIEL en G.D. GOYVAERTS, “Het UBO-register: een verstoorde balans tussen transparantie en privacy?”, *VIP* 2017, afl. 3, 24-29; S. VANTHIENEN en F. SMET, “UBO-register: een volgende stap naar meer transparantie van private vermogens”, *TEP* 2019, afl. 1, 33-57.

¹²⁷ Het Hof van Justitie houdt daarbij overigens niet alleen rekening met zijn eigen rechtspraak, maar eveneens met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wat de fundamentele rechten uit het EU-Handvest betreft die corresponderende bepalingen kennen binnen het Straatsburgse mechanisme ter bescherming van fundamentele rechten (art. 52(3) EU-Handvest).

publiek toegankelijk worden gemaakt, wordt geraakt aan de bescherming van het privéleven.¹²⁸ Het is daarbij niet van belang dat die persoonlijke informatie mogelijk verband houdt met de beroepsactiviteit.¹²⁹ Omdat het beschikbaar stellen van de persoonsgegevens¹³⁰ aan de leden van de bevolking een ‘verwerking van persoonsgegevens’ vormt, oordeelt het Hof van Justitie dat eveneens sprake is van een interferentie in het recht op de bescherming van persoonsgegevens.¹³¹ Het feit dat niet bewezen is dat de rechtsonderhorige effectief schade heeft geleden ten gevolge van de inmenging in zijn fundamentele rechten is volgens het Hof – geheel terecht – niet relevant.¹³²

13. Ernstige inmenging voor uiteindelijk begunstigten. – Wanneer de publiek toegankelijke informatie betrekking heeft op de identiteit van de uiteindelijk begunstigde en op de aard en de omvang van zijn economische belangen in vennootschappen en andere juridische entiteiten, maakt die informatie het volgens het Hof mogelijk een profiel op te maken met bepaalde persoonlijke identificatiegegevens, de financiële situatie van de betrokkene en de economische sectoren, landen en specifieke ondernemingen waarin hij geïnvesteerd heeft.¹³³ Die informatie is bovendien toegankelijk voor “een potentieel onbepakt aantal personen”, in het bijzonder omdat de gegevens via het internet kunnen worden geraadpleegd. Voor de betrokken rechtsonderhorigen is het niet alleen onmogelijk om een zicht te krijgen op de opslag en de verspreiding van de gegevens, het is bovendien ook onmogelijk om zich op een effectieve wijze tegen misbruik te verdedigen. Het Hof van Justitie concludeert als gevolg van deze overwegingen dat er sprake is van een *ernstige inmenging* in de gewaarborgde grondrechten van de uiteindelijk begunstigten.¹³⁴ Daarmee staat het Hof van Justitie lijnrecht tegenover de opinie van zijn advocaat-generaal. Hoewel die erkent dat de gegevens uit het UBO-register op grote schaal kunnen worden verspreid, zijn de mogelijk schadelijke effecten voor de betrokken natuurlijke personen gering omdat de persoonsgegevens in het register van beperkte omvang en niet van bijzonder gevoelige aard zijn.¹³⁵

2.2. Rechtvaardiging van de inmenging

¹²⁸ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 38 (zie eveneens HvJ (GK) 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Ligue des droits humains, overw. 94).

¹²⁹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 38 (zie eveneens bv. HvJ (2de k.) 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197, Manni, overw. 34).

¹³⁰ De notie ‘persoonsgegevens’ wordt bovendien erg ruim ingevuld door het Hof van Justitie (zie bv. HvJ (GK) 8 april 2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Digital Rights Ireland en Seitlinger e.a., overw. 32).

¹³¹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 38.

¹³² HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 39 (zie eveneens bv. HvJ (GK) 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, La Quadrature du Net e.a., overw. 115).

¹³³ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 40.

¹³⁴ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 41-44 (zie eveneens HvJ (GK) 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601, Vyriasioji tarnybinės etikos komisija, overw. 105).

¹³⁵ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 218.

14. Vier cumulatieve voorwaarden. – Omdat zowel het recht op de eerbiediging van het privéleven als het recht op de bescherming van persoonsgegevens beide geen absolute rechten zijn¹³⁶, moet geëvalueerd worden of de beperking *in concreto* gerechtvaardigd is. Omdat dit het geval is, moet cumulatief aan vier voorwaarden voldaan zijn.¹³⁷ Ten eerste moet de inmenging in beide fundamentele rechten in een wettelijke basis voorzien zijn. Die wettelijke basis moet bovendien beantwoorden aan de jurisprudentiële kwaliteitsstandaarden ter zake. Ten tweede moet de beperking ‘de wezenlijke inhoud’ van de rechten en vrijheden respecteren. Ten derde kunnen inmengingen in fundamentele rechten enkel aanvaard worden indien ze noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan een door de Unie erkend beginsel van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ten vierde moet de ernst van het aangewende middel in verhouding staan tot het nagestreefde doel van de maatregel. De laatste fase van de beoordeling heeft aldus betrekking op de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel.

2.2.1. Legaliteitsvoorwaarde

15. De wettelijke basis. – De legaliteitsvoorwaarde vereist in de eerste plaats dat een wettelijke grondslag de inmenging in de fundamentele rechten regelt.¹³⁸ Het is immers van belang dat beperkingen op fundamentele rechten (in beginsel) het voorwerp hebben uitgemaakt van een democratisch debat onder de volksvertegenwoordigers. Omdat de toegangsregeling van de gegevens opgenomen in het UBO-register binnen het secundaire Unierecht geregeld wordt, is volgens het Hof van Justitie *in casu* aan die voorwaarde voldaan.¹³⁹

16. Kwaliteitsstandaarden. – De loutere aanwezigheid van een wettelijke grondslag volstaat niet om de legaliteitsvereiste te bevredigen. Uit de rechtspraak van het Hof vloeit voort dat die wettelijke grondslag aan bepaalde kwaliteitsvereisten moet voldoen.¹⁴⁰ Dat impliceert dat de wettelijke basis die de inmenging in de rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperkingen op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen.¹⁴¹ De wetgeving moet men andere woorden voldoende precies

¹³⁶ Zie bv. HvJ (GK) 9 november 2010, C-92/09, ECLI:EU:C:2010:662, Volker und Markus Schecke en Eifert, overw. 46; HvJ (GK) 16 juli 2020, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, Facebook Ireland en Schrems, overw. 172; HvJ (GK) 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790, Privacy International, overw. 63; HvJ (GK) 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Ligue de droits humains, overw. 112.

¹³⁷ Zie ter zake art. 52(1) EU-Handvest, dat bepaalt: “1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

¹³⁸ Zie bv. HvJ (GK) 16 juli 2020, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, Facebook Ireland en Schrems, overw. 175; HvJ (GK) 8 september 2020, C-265/19, ECLI:EU:C:2020:677, Recorded Artists Actors Performers, overw. 86; HvJ (GK) 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790, Privacy International, overw. 65.

¹³⁹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 48 (zie eveneens HvJ (GK) 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Ligue de droits humains, overw. 114).

¹⁴⁰ Zie bv. HvJ (GK) 17 december 2015, C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832, WebMindLicenses, overw. 81; HvJ (GK) 16 juli 2020, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, Facebook Ireland en Schrems, overw. 175; HvJ (GK) 8 september 2020, C-265/19, ECLI:EU:C:2020:677, Recorded Artists Actors Performers, overw. 86; HvJ (GK) 6 oktober 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790, Privacy International, overw. 65.

¹⁴¹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 47.

geformuleerd en voorzienbaar zijn.¹⁴² Dat betekent dat de rechtsonderhorige moet kunnen inschatten in welke gevallen er sprake kan zijn van een inmenging in de fundamentele rechten en welke de precieze grenzen ervan zijn. Het Hof van Justitie benadrukt dat dit niet betekent dat de wettelijke bepaling niet in ‘open bewoordingen’ geformuleerd mag worden. Het gebruik van voldoende open bewoordingen geeft wetgeving immers een dynamisch karakter en laat het toe mee te evolueren met veranderende maatschappelijke omstandigheden.¹⁴³ Het zij opgemerkt dat het Hof in een recent arrest¹⁴⁴ tot eenzelfde besluit kwam met betrekking tot de verplichting voor intermediairs tot melding van grensoverschrijdende meldingsplichtige constructies in het kader van de Bijstandsrichtlijn (DAC6).¹⁴⁵ Het Hof van Justitie benadrukt voorts de rol van de rechterlijke macht in de uitlegging en de verduidelijking van de concrete reikwijdte van de beperkingen.¹⁴⁶ Het Hof van Justitie oordeelde op basis van die overwegingen dan ook de legaliteitsvoorwaarde *in casu* niet geschonden werd.

2.2.2. Wezenlijkheidsvoorwaarde

17. Onaantastbare kern van fundamentele rechten. – Beperkingen op relatieve fundamentele rechten (uit het EU-Handvest) moeten de ‘essentie’ van de respectievelijke grondrechten respecteren. Zo beschikken ook het recht op de eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens een ‘onaantastbare kern’, waaraan niet getornd mag worden. Over de inhoud van die voorwaarde, en haar positie ten opzichte van de evenredigheidsbeoordeling, bestaat in de literatuur heel wat discussie.¹⁴⁷ De evaluatie van die voorwaarde vereist in ieder geval een beoordeling

¹⁴² Voorts moet de wettelijke grondslag voor de beperkende maatregel eveneens voldoende ‘toegankelijk’ zijn voor de rechtsonderhorige. De ratio van die voorwaarde is evident, daar een ontoegankelijke wet onmogelijk voorzienbaar kan zijn voor de rechtsonderhorige. Hoewel het Hof van Justitie in zijn uitspraak niet expliciet ingaat op dat aspect van de kwaliteitsvoorwaarde verbonden aan de legaliteitstoets, kan aangesloten worden bij de conclusie van advocaat-generaal PITRUZZELLA, die stelt dat de toegankelijkheid verzekerd is ten gevolge van de publicatie van beide richtlijnen via het officiële publicatiekanaal voor wetgevende akten van de Europese Unie (concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 112). Daarmee sluit de advocaat-generaal eveneens aan bij de Straatsburgse standaard inzake de toegankelijkheid van wetgeving, waarbij de publicatie via een officieel publicatiekanaal over het algemeen beschouwd kan worden als een garantie voor voldoende toegankelijke wetgeving, hoewel een feitelijke beoordeling steeds aan de orde is (zie bv. EHRM 9 november 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1109JUD002644995, Spacek s.r.o./Tsjechië, overw. 57-58).

¹⁴³ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 47.

¹⁴⁴ HvJ (GK) 8 december 2022, C-694/22, ECLI:EU:C:2022:963, Orde van Vlaamse Balies, overw. 35.

¹⁴⁵ Richtl.Raad (EU) 2018/822, 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies, *Pb.L.* 5 juni 2018, afl. 139, 1 (zoals omgezet binnen de Belgische rechtsorde door verschillende wetgevende akten, zie met betrekking tot het federale niveau wet van 20 december 2019 tot omzetting van Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies, *BS* 30 december 2019).

¹⁴⁶ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 47.

¹⁴⁷ Zie bv. M. BRKAN, “The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the way through the maze of the CJEU’s constitutional reasoning”, *German Law Journal* 2019, afl. 20(6), 864-883; K. LENAERTS, “Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU”, *German Law Journal* 2019, afl. 20(6), 779-793.

van de specifieke feitelijke omstandigheden en de aard van het fundamentele recht¹⁴⁸, en onafhankelijk van de evenredigheidsbeoordeling.¹⁴⁹ Gelet op de vereiste ernst van de inmenging die nodig is om van een schending van wezenlijkheidsvoorwaarde te spreken, is het niet verbazend dat het Hof van Justitie oordeelt dat die component van de rechtvaardigingsbeoordeling *in casu* niet geschonden is.¹⁵⁰

2.2.3. Legitimiteitsvoorwaarde

18. De doelstelling van de transparantiemaatregel. – Een beperking op de fundamentele rechten van rechtsonderhorigen kan enkel de toets van het Hof overleven wanneer ze in het algemene belang genomen wordt. In een volgende fase van de rechtvaardigingsbeoordeling evalueerde het Hof van Justitie dan ook of de door de Antiwitwasrichtlijn nagestreefde doelstellingen beschouwd kunnen worden als “door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang”.¹⁵¹ In essentie heeft de Richtlijn tot doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen.¹⁵² De Europese normgever poogt dat doel te bereiken door transparantie te verhogen en een krachtig afschrikkend effect te creëren.¹⁵³

19. Bestrijding van witwaspraktijken vormt een legitieme doelstelling. – Vervolgens gaat het Hof van Justitie in op de specifieke doelstellingen die nagestreefd worden door de publieke toegangsregeling van het UBO-register voor de leden van de bevolking. De inleidende overwegingen van de Richtlijn verduidelijken dat die openbaarheid van de uiteindelijk begunstigden ingegeven is om meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk te maken, wat bijdraagt tot het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel.¹⁵⁴ Dat kan onder

¹⁴⁸ H.D. JARASS, *GRCh. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2021, art. 52, nr. 29.

¹⁴⁹ Zie bv. T. OJANEN, “Making the Essence of Fundamental Rights Real: the Court of Justice of the European Union clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter”, *European Constitutional Law Review* 2016, afl. 12(2), (318) 322; H.D. JARASS, *GRCh. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*, München, C.H. Beck, 2021, art. 52, nr. 28; *contra* V. TRSTENJAK en E. BEYSEN, “Das Prinzip der Verhältnismässigkeit in der Unionsrechtsordnung”, *Europarecht* 2012, afl. 47(3), (265) 279-280.

¹⁵⁰ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 54.

¹⁵¹ Art. 52(1) EU-Handvest.

¹⁵² Art. 1(1) AMLD.

¹⁵³ “Het voorkomen van het witwassen van geld en van terrorismefinanciering kan slechts doeltreffend zijn als de omgeving vijandig is voor criminelen die hun financiën willen beschermen door middel van ondoorzichtige structuren. De integriteit van het financiële stelsel van de Unie is afhankelijk van de transparantie van vennootschapsvormen en andere juridische entiteiten, trusts en soortgelijke constructies. Deze richtlijn heeft niet alleen tot doel het witwassen van geld op te sporen en te onderzoeken, maar ook witwassen te voorkomen. Meer transparantie zou een krachtig afschrikkend effect kunnen hebben.” (considerans 4 AMLD5).

¹⁵⁴ “Publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden maakt ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk, onder meer door de pers of maatschappelijke organisaties, en draagt bij tot het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel. Publieke toegang kan bijdragen aan de bestrijding van misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten en juridische constructies voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering, zowel door onderzoeken vooruit te helpen als door reputatie-effecten, doordat iedereen die transacties kan aangaan, op de hoogte is van de identiteit van de uiteindelijke begunstigde ervan. Tevens bevordert publieke toegang de tijdige en doeltreffende beschikbaarheid van informatie voor zowel financiële instellingen als autoriteiten, met inbegrip van autoriteiten van derde landen, die betrokken zijn bij de bestrijding van dergelijke delicten. Toegang tot die informatie zou

meer door de pers of door maatschappelijke organisaties gebeuren. Onder verdere verwijzing naar de overwegingen die aan de (wijziging van de) Richtlijn ten grondslag liggen, verduidelijkt het Hof dat de Europese normgever de mening toegedaan is dat ook bijgedragen wordt aan de strijd tegen witwaspraktijken *sensu lato* vanwege de reputatie-effecten die openbare toegang tot het UBO-register kan realiseren. Iedereen die een transactie wenst aan te gaan, kan immers kennisnemen van de identiteit van de uiteindelijk begunstigden. De bestrijding van het witwassen van geld door middel van transparantieverhogende maatregelen wordt door het Hof van Justitie beschouwd als een doelstelling van algemeen belang.¹⁵⁵ Meer nog, volgens het Hof kan die doelstelling zelfs *zware* inmengingen in het recht op de eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming rechtvaardigen.¹⁵⁶

Het Hof maakt die conclusie echter niet voor het 'beginsel van openheid', dat voortvloeit uit de artikelen 1 en 10 VEU, alsook uit artikel 15 VWEU. Omdat dit beginsel eerder betrekking heeft op de rechtstreekse openheid van de institutionele instellingen van de Unie dan op transparantie van rechtsonderhorigen tegenover andere rechtsonderhorigen, vormt het beginsel van openheid geen legitiem belang in deze specifieke zaak.¹⁵⁷ Voor de toepassing van het referentiekader is die vaststelling echter van ondergeschikt belang. Het feit dat de maatregel gebaseerd is op minstens één legitieme doelstelling volstaat om over te gaan naar de 'volgende fase' in de beoordeling van de rechtmatigheid van een inmenging: de evenredigheidsbeoordeling.

2.2.4. Evenredigheidsvoorwaarde

20. De ultieme afwegingsoefening. – Zoals wel vaker het geval is, vormt het zwaartepunt van de beoordeling van het Hof van Justitie inzake fundamentele rechten de evenredigheidsbeoordeling.¹⁵⁸ Het evenredigheidsbeginsel kent een belangrijke plaats binnen het Unierecht en vormt, als gevolg de toepassing ervan in verschillende contexten, een transversaal beginsel van Unierecht.¹⁵⁹ Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat het de beoordeling van de evenredigheid (in beginsel)

ook helpen bij onderzoek naar witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering." (considerans 30 AMLD5).

¹⁵⁵ Zie ook eerder bv. HvJ (8ste k.) 30 juni 2011, C-212/08, ECLI:EU:C:2011:437, Zeturf, overw.45-46; HvJ (3de k.) 25 april 2013, C-212/11, ECLI:EU:C:2013:270, Jyske Bank Gibraltar, overw. 62 en 64; HvJ (5de k.) 10 maart 2016, C-235/14, ECLI:EU:C:2016:154, Safe Interenvios, overw. 102; HvJ (1ste k.) 31 mei 2018, C-190/17, ECLI:EU:C:2018:357, Zheng, overw. 38 (noteer dat ook het EHRM in het kader van de beoordeling inmenging op het recht op de eerbiediging van het privéleven conform art. 8 EVRM de strijd tegen het witwassen van geld en de daaraan verbonden misdrijven beschouwt als een legitieme doelstelling die een beperking van dat fundamentele recht kan rechtvaardigen, zie EHRM 6 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, Michaud/Frankrijk, overw. 99).

¹⁵⁶ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 59.

¹⁵⁷ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 60-62 (zie voor eerdere bedenkingen over die legitimatiegrond in het licht van transparantiemaatregelen van rechtsonderhorigen tegen de overheid of andere rechtsonderhorigen, V. WÖHRER, *Data Protection and Taxpayers' Rights: Challenges Created by Automatic Exchange of Information in European and International Tax Law and Policy Series Vol. 10*, Amsterdam, IBFD, 2018, 304).

¹⁵⁸ W. SCHROEDER, "Neues zur Grundrechtskontrolle in der Europäischen Union", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2011, afl. 22(12), (462) 465.

¹⁵⁹ V. TRSTENJAK en E. BEYSEN, "Das Prinzip der Verhältnismässigkeit in der Unionsrechtsordnung", *Europarecht* 2012, afl. 47(3), (265) 265.

cascadegewijs aan de hand van drie principes voert.¹⁶⁰ Een maatregel moet ten eerste passend (*i.e.* geschikt) zijn om *bij te dragen* aan de nagestreefde doelstelling van algemeen belang. Het is bijgevolg niet vereist dat de maatregel ook effectief de doelstelling bereikt. Ten tweede moet een maatregel noodzakelijk zijn. Centraal binnen de noodzakelijkheidsbeoordeling staat de vraag naar de aanwezigheid van ‘alternatieve maatregelen’. Wanneer de overheid minder verregaande maatregelen ter beschikking heeft die *even doeltreffend* zijn, maar minder invasief zijn vanuit het perspectief van de grondrechten, dan moet ze daarvan gebruikmaken.¹⁶¹ Het Hof van Justitie hanteert met betrekking tot de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens aldus een *strikte noodzakelijkheidsvoorwaarde*. Ten derde beoordeelt het Hof de evenredigheid van de maatregel *sensu stricto*, waarbij het nagaat of de ernst van de beperkende maatregel in verhouding staat tot het nagestreefde doel van die maatregel.¹⁶²

21. Het geschiktheids criterium. – Wat de eerste etappe van de evenredigheidsbeoordeling betreft, oordeelt het Hof dat het installeren van publieke toegang tot het UBO-register effectief geschikt is om bij te dragen tot het voorkomen van het witwassen van geld. Het publieke karakter van de toegang draagt volgens het Hof van Justitie immers bij tot grotere transparantie en het creëren van een omgeving die minder gemakkelijk gebruikt kan worden om geld wit te wassen.¹⁶³ De beoordeling van de geschiktheid van de maatregel levert bijgevolg geen problemen op in het licht van de getoetste fundamentele rechten. Daarmee sluit het Hof van Justitie aan bij de opinie van zijn advocaat-generaal.¹⁶⁴ De advocaat-generaal voegt er bovendien aan toe dat de ruimere toegang tot de gegevens in het UBO-register een aanvullend middel vormt dat een afschrikwekkend effect heeft als het gaat om gedragingen gelinkt aan het witwassen van geld en daarom geschikt is om bij te dragen tot het voorkomen van het witwassen van geld.¹⁶⁵

22. Het noodzakelijkheids criterium wordt geschonden. – Zoals wel vaker het geval is, verloopt de beoordeling van de noodzakelijkheidsvoorwaarde niet even vlot. Volgens de Europese Commissie was de maatregel strikt noodzakelijk, omdat het regime dat voor de wijziging van de Richtlijn van toepassing was “praktische moeilijkheden had opgeleverd”. Het Hof van Justitie verwijst daarvoor naar

¹⁶⁰ Zie bv. HvJ (GK) 5 april 2022, C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258, Commissioner of An Garda Síochána, overw. 93; HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 66.

¹⁶¹ Zie bv. HvJ 12 juli 2001, C-189/01, ECLI:EU:C:2001:420, Jippes e.a., overw. 81; HvJ (2de k.) 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, Sky Österreich, overw. 50; HvJ (2de k.) 30 juli 2016, C-134/15, ECLI:EU:C:2016:169, Lidl, overw. 33; HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 64.

¹⁶² HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 64 (zie eveneens bv. HvJ (GK) 22 april 2022, C-401/19, ECLI:EU:C:2022:297, Polen/Parlement en Raad, overw. 65; HvJ (GK) 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, Ligue des droits humains, overw. 115-116).

¹⁶³ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 67.

¹⁶⁴ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 148-149.

¹⁶⁵ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 150.

de effectenbeoordeling¹⁶⁶ die aan de wijziging van de Richtlijn ten grondslag ligt.¹⁶⁷ De praktische moeilijkheden bestonden erin dat een lid van de bevolking slechts toegang kon krijgen tot het UBO-register, wanneer hij een 'legitiem belang' kon aantonen. Omdat de invulling van dit begrip werd overgelaten aan de nationale wetgevers, kon de regeling volgens de Commissie leiden tot excessieve beperkingen op de (tijdige) toegang tot het register.¹⁶⁸ Het Hof van Justitie merkte terecht op dat de Commissie al zeker één alternatieve maatregel ter beschikking had. De Commissie kon immers de notie 'legitiem belang' gedefinieerd hebben, waardoor de nationale interpretatieverschillen (in theorie) tot het verleden zouden behoren.¹⁶⁹ De Commissie meende evenwel dat een dergelijk criterium nog steeds moeilijk toepasbaar blijft en de toepassing ervan tot willekeurige beslissingen kan leiden.¹⁷⁰ Dat argument is enigszins opmerkelijk omdat de Commissie geregeld gebruikmaakt van open normen en zeer brede noties in haar (voorgestelde) normgeving. Zo ook in het kader van de antiwasreglementering, waar het begrip 'vermoeden' een centrale rol speelt. Het Hof van Justitie vindt de argumentatie van de Commissie niet overtuigend. Het feit dat het moeilijk kan zijn om nauwkeurig vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden publieke toegang tot informatie over de uiteindelijk begunstigten mogelijk is, kan de algemene toegang tot het UBO-register door alle leden van de bevolking volgens het Hof van Justitie niet rechtvaardigen.¹⁷¹ Volgens het Hof werd dus niet voldoende aangetoond dat de publieke toegang voor alle leden van de bevolking *strikt* noodzakelijk is.

¹⁶⁶ Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)223final, 99-100.

¹⁶⁷ De vaststelling dat het Hof van Justitie de effectenbeoordeling van de Europese Commissie hanteert bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregel vormt een positieve vaststelling. De inhoud van de proportionaliteitsbeoordeling vertoont immers belangrijke raakvlakken met de *fundamental rights checklist* die criteria uiteenzet waarmee de Europese normgever rekening moet houden bij het ontwerpen van Uniewetgeving (Med. (Comm.). Better Regulation Toolbox, Brussel, Europese Commissie, 2021, 245 *et seq.*). Dat alles kadert in de "strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het EU-Handvest" van de Europese Commissie (Med. (Comm.). Strategie voor een doeltreffende uiteenvoerlegging van het Handvest van de Grondrechten door de Europese Unie, Brussel, Europese Commissie, 2010, COM(2010)573; Commission Staff Working Paper (Comm.). Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, Brussel, Europese Commissie, 2011, SEC(2011)567, zie daarover bv. E. MUIR, "The Fundamental Rights implications of EU Legislation. Some Constitutional Challenges", *Common Market Law Review* 2014, afl. 51(1), 219-245). Over de verbondenheid tussen de *ex ante*-effectenbeoordeling door de Europese Commissie en de *ex post*-beoordeling door het Hof van Justitie, zie bv. H. TONER, "Impact Assessments and Fundamental Rights Protection in EU Law", *European Law Review* 2006, afl. 31(3), 316-341; J. NOWAG en X. GROUSSOT, "From Better Regulation to Better Adjudication? Impact Assessment and the Court of Justice's Review" in S. GARBEN en I. GOVAERE (eds.), *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment in Modern Studies in European Law Vol. 87*, Portland-Oregon, Hart Publishing, 2018, 185-202.

¹⁶⁸ Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directive 2009/101/EC, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)223final, 100.

¹⁶⁹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 70.

¹⁷⁰ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 71.

¹⁷¹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 72.

23. Legitiem belang van het brede publiek. – Het Hof merkt op dat het probleem met betrekking tot de interpretatie van de notie ‘legitiem belang’ in vele gevallen niet problematisch is vanuit het licht van de doelstelling van de richtlijn. De overwegingen bij de richtlijn vermelden immers uitdrukkelijk de toegevoegde waarde van de toegang tot het UBO-register door de pers en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Die kunnen als het ware beschouwd worden als de ‘democratische hulpkrachten’.¹⁷² Dat is ook het geval wanneer men de identiteit van de uiteindelijk begunstigde wenst te verkrijgen in het kader van een mogelijke transactie.¹⁷³ De financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van het witwassen van geld beschikken volgens het Hof ook over een legitiem belang.¹⁷⁴ Het Hof van Justitie helpt de Uniewetgever alvast een handje bij het bepalen in welke gevallen er sprake is van een ‘legitiem belang’ (*infra*), en sluit daarmee aan bij de opmerkingen van zijn advocaat-generaal.¹⁷⁵ Omdat de toegevoegde waarde in de strijd tegen witwaspraktijken bij ‘de algemene bevolking’ minder vanzelfsprekend is, oordeelt het Hof dat de toegang van het brede publiek tot de gegevens in het UBO-register niet strikt noodzakelijk is.¹⁷⁶ Verder in het arrest bevestigt het Hof dat de bestrijding van het witwassen van geld en van terrorismefinanciering *in de eerste plaats* een zaak is van de overheid en van entiteiten zoals krediet- of financiële instellingen.¹⁷⁷

24. Het evenredigheids criterium in de enige zin. – Hoewel de genomen maatregel niet strikt noodzakelijk is om bij te dragen tot het nagestreefde doel, maakte het Hof van Justitie nog een aantal opmerkingen over de evenredigheid van de maatregel in de enige zin van het woord. Dergelijke opmerkingen zijn in het bijzonder van belang omdat ze de klijntijnen uiteenzetten voor de publieke toegang tot informatie die geregeld deel uitmaakt van transparantiemaatregelen. Vooreerst oordeelde het Hof van Justitie dat de gegevens die mogelijk aan het publiek beschikbaar worden gesteld niet voldoende bepaald of identificeerbaar zijn als gevolg van de beoordelingsvrijheid die aan de lidstaten gelaten wordt bij de omzetting van de Richtlijn. De Richtlijn bepaalt immers dat de publieke toegang voor de leden van de bevolking betrekking heeft op ‘ten minste’ bepaalde informatie.¹⁷⁸ Vervolgens acht ook het Hof de ‘temperende maatregelen’ binnen de regeling niet afdoende om de beperking op de fundamentele rechten te kunnen rechtvaardigen. Het betreft de regeling waarin een uiteindelijk begunstigde in zeer specifieke en uitzonderlijke gevallen de gegevens in het UBO-register kan afschermen van het brede publiek (*supra*, nr. 10). Het aanleveren van de informatie over uiteindelijk begunstigten afhankelijk stellen van een onlineregistratie van de verzoeker en het voorzien van

¹⁷² Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 170, met verwijzing naar Concl. Adv. Gen. PIKAMÄE van 9 december 2021 bij HvJ (GK) 1 augustus 2022, C-184/20, ECLI:EU:C:2021:991, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, over. 49.

¹⁷³ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 74.

¹⁷⁴ Het Hof van Justitie merkt ter zake terecht op dat die spelers onder de huidige regeling al toegang hebben tot het UBO-register via een specifieke bepaling. Dat is ook naar Belgisch recht het geval (*supra*).

¹⁷⁵ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 170.

¹⁷⁶ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 75-76.

¹⁷⁷ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 83.

¹⁷⁸ Art. 30(5) AMLD.

bepaalde uitzonderingsmaatregelen toont volgens het Hof niet aan dat er sprake is van een evenwichtige afweging tussen de ernst van de maatregel en het nagestreefde doel.¹⁷⁹ Het Hof kwam dan ook tot de algemene conclusie dat de wijzigingsbepaling uit de Richtlijn¹⁸⁰ er niet in slaagde het vereiste evenwicht te respecteren, waardoor de fundamentele rechten van de betrokkenen op een onrechtmatige wijze beperkt werden.

25. Divisie binnen het Hof. – Het is opmerkelijk dat de redenering van het Hof van Justitie op bepaalde punten afwijkt van de conclusie van de advocaat-generaal. Volgens de advocaat-generaal respecteert de publieke toegang voor het brede publiek tot informatie in verband met uiteindelijk begunstigten van vennootschappen in het algemeen wel het evenwicht tussen de doelstelling en de betrokken fundamentele rechten. In zijn conclusie verduidelijkt de advocaat-generaal dat de regeling het evenredigheidsbeginsel respecteert omdat het voldoende waarborgen bevat om uiteindelijk begunstigten te beschermen tegen excessieve inmenging in hun fundamentele rechten.¹⁸¹ Opmerkelijk is evenwel dat de advocaat-generaal het evenredige karakter van de regeling afhankelijk maakt van de mogelijkheid voor de autoriteiten belast met de strijd tegen witwaspraktijken om kennis te nemen van de identiteit van de leden van de bevolking die inzage vragen in het UBO-register. Daarom kunnen de autoriteiten, wanneer dat noodzakelijk blijkt om de eerbiediging van de grondrechten te garanderen, die informatie meedelen aan de uiteindelijk begunstigten.¹⁸² Dat zou de uiteindelijk begunstigten voldoende garanties moeten bieden tegen misbruik.¹⁸³ De advocaat-generaal lijkt dan weer geen voorstander te zijn van een automatische melding van de identiteit van de ‘raadpleger’ aan de uiteindelijk begunstigde. Hij sluit daarmee aan bij de opmerkingen van de Europese Commissie. Het afschrikwekkende effect van een dergelijk regime zou de doelstelling van de richtlijn kunnen schaden. Het is immers mogelijk dat personen die toegang willen tot informatie uit het register in bepaalde gevallen worden blootgesteld aan eventuele vergeldingsacties of bedreigingen die eventuele onderzoeksactiviteiten kunnen ‘ontmoedigen’.¹⁸⁴ De vaststelling dat de Uniewetgeving de exacte draagwijdte en de aard van de persoonlijke informatie die in het UBO-register bewaard moet worden, niet duidelijk en precies omschrijft door de bevoegdheid daarover gedeeltelijk aan de lidstaten over te laten, leidt evenwel tot de conclusie dat dit aspect van de Richtlijn ongeldig is.¹⁸⁵

¹⁷⁹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 86.

¹⁸⁰ Art. 1(15), c) AMLD5.

¹⁸¹ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 230.

¹⁸² Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 207-208.

¹⁸³ Zie eveneens considerans 38 Richtlijn 2018/843: “Om misbruik van in de register opgenomen informatie te voorkomen en voor evenwicht met de rechten van uiteindelijk begunstigten te zorgen, kunnen de lidstaten het passend achten te overwegen om de informatie over de verzoekende persoon, samen met de rechtsgrondslag voor zijn verzoek, ook ter beschikking te stellen van de uiteindelijk begunstigde.” In de Belgische rechtsorde werd geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid die door de Richtlijn wordt opengelaten. Het bepaalde in art. 15, § 1 UBO-KB stelt wat dat betreft zelfs duidelijk: “De administratie van de Thesaurie ziet erop toe dat de raadpleging van de gegevens van het register gebeurt zonder dat de betrokken informatieplichtigen of uiteindelijk begunstigten daarvan worden verwittigd.”

¹⁸⁴ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 179.

¹⁸⁵ Concl. Adv. Gen. PITRUZZELLA van 20 januari 2022 bij HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:43, Luxembourg Business Registers, overw. 230.

3. De toekomst

26. Wat na het arrest? – De uitspraak van het Hof van Justitie kent belangrijke gevolgen en laat ons toe een aantal algemene conclusies te trekken en een blik op de toekomst te werpen. Naar aanleiding van het arrest rijst immers niet alleen de vraag naar het lot van de toegangsregeling van het UBO-register inzake de gegevens van de uiteindelijk begunstigten van *vennootschappen* voor de leden van het brede publiek, ook andere (toekomstige) maatregelen die publieke transparantie nastreven, komen mogelijk in het gedrang door het besproken Luxemburgse arrest. In wat volgt worden beide aspecten besproken.

3.1. De toekomst van het register van uiteindelijk begunstigten

27. Bescherming van fundamentele rechten. – Het arrest van het Hof maakt ontegensprekelijk duidelijk dat een ongebreidelde toegang voor het brede publiek tot de gegevens van uiteindelijk begunstigten van vennootschappen opgenomen in het UBO-register een toets aan het recht op de eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens niet overleeft.¹⁸⁶ Daarmee verstevigt het Hof niet alleen het belang van fundamentele rechten in het algemeen en het Handvest van de Grondrechten van de Unie in het bijzonder, het deinst er ook niet voor terug secundaire wetgeving van de Unie rechtstreeks aan zijn toezicht te onderwerpen. Hoewel het Hof – vanuit een reflex zijn eigen instellingen te beschermen – in het verleden nogal terughoudend was om secundaire Uniewetgeving rechtstreeks te veroordelen (vanuit het perspectief van de fundamentele rechten), kan het besproken arrest minstens beschouwd worden als een schakel in de zichtbare, gestage, kentering van die tendens. Zo werd een aantal weken na het besproken arrest opnieuw een aspect van de secundaire wetgeving van de Unie (nl. de vijfde amendering van de Bijstandsrichtlijn), onverenigbaar geacht met het recht op de eerbiediging van het privéleven, zoals opgenomen in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.¹⁸⁷ Voor zover dat dat het nog niet duidelijk maakt, zet het Hof nogmaals in de verf dat het doel niet altijd de middelen heiligt, en de fundamentele rechten binnen de Unie een belangrijke rem vormen op de mogelijkheid van de normgever om transparantiemaatregelen op te leggen.

28. Terug naar af? – De vraag rijst natuurlijk automatisch welk lot de toegangsregeling tot het Unierecht nu beschoren is. De toegang van het grote publiek tot de informatie over uiteindelijk begunstigten werd na de publicatie van het arrest in ieder geval tijdelijk opgeschort door de FOD Financiën. Deze opschorting was ingegeven om de wetgever de tijd te geven het wetgevende kader

¹⁸⁶ Het Hof van Justitie bevestigt daarmee de bekommernissen die al door de afdeling wetgeving van de Raad van State werden geuit naar aanleiding van de omzetting van AMLD5 binnen de Belgische rechtsorde m.b.t. de regels inzake het UBO-register in verhouding tot het recht op eerbiediging van het privéleven (Adv.RvS bij wetsontwerp 8 juni 2020 houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-1324/001, 261-262). Daarmee sloot de Raad van State in belangrijke mate aan bij de opmerkingen die ter zake door de Gegevensbeschermingsautoriteit geuit werden (Adv. Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 17/2020 bij wetsontwerp 8 juni 2020 houdende diverse bepalingen tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-1324/001).

¹⁸⁷ HvJ (GK) 8 december 2022, C-694/22, ECLI:EU:C:2022:963, Orde van Vlaamse Balies, overw. 35 (zie daarover C. BUYASSE, “Fiscale constructies: kennisgevingsplicht advocaat is ‘ongeldig’”, *Fiscoloog* 2022, afl. 1772, 7).

grondrechtconform aan te passen. Samen met de opname van de andere facetten van de toegangsregeling, is de wetgever voornemens de toegang tot de gegevens omtrent de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen voor het brede publiek te beperken tot diegenen die een legitiem belang kunnen aantonen.¹⁸⁸ In andere lidstaten (bv. Nederland en Oostenrijk) werden gelijkaardige maatregelen genomen naar aanleiding van het Luxemburgse arrest. Maar hoe moet het nu verder? Hoewel de Europese Commissie al duidelijk maakte geen voorstander te zijn van het hanteren van de notie ‘legitiem belang’, is de terugkeer naar de regeling die van kracht was voor de laatste wijziging aan de Richtlijn, een reële optie.¹⁸⁹ In Duitsland neemt men alvast de sprong vooruit en heeft men de toegang voor het brede publiek tot het *Transparenzregister* afhankelijk gemaakt van het bewijs van een legitiem belang. Zonder te definiëren wat precies verstaan moet worden onder een ‘legitiem belang’, slaat ook België dit pad in. Bij een terugkeer naar het ‘oude regime’ zou de Europese normgever die notie kunnen definiëren of in een lijst voorzien van gevallen waarin zij meent dat er sprake is van een legitiem belang dat kadert in de strijd tegen het witwassen van geld. Het Hof van Justitie heeft wat dat betreft in ieder geval al de aanzet gegeven. Dat de toegang tot het register voor de autoriteiten en de meldingsplichtige ‘onderworpen entiteiten’ in het kader van de strijd tegen het witwassen van geld de toets aan de fundamentele rechten (vanuit het perspectief van de privacy en de gegevensbescherming) overleeft, staat na het arrest van het Hof van Justitie in ieder geval in beginsel buiten kijf. Het Hof bevestigde expliciet dat “de bestrijding van het witwassen van geld en van terrorismefinanciering in de eerste plaats een zaak is van de overheid en van entiteiten zoals kredietinstellingen of financiële instellingen die uit hoofde van hun activiteiten ter zake specifieke verplichtingen hebben”.¹⁹⁰

29. Een legitiem belang in de strijd tegen witwaspraktijken. – De toegang tot de gegevens van de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen toekennen aan de pers en maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering lijkt (in beginsel) de fundamentele rechten niet te frustreren.¹⁹¹ Daarmee wordt nogmaals bevestigd dat het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens *relatieve* grondrechten zijn. Dat is volgens het Hof eveneens het geval wanneer men de identiteit van de uiteindelijk begunstigde wenst te verkrijgen in het kader van een mogelijke transactie. Hoewel dat in theorie redelijk klinkt, rijst de vraag naar de concrete veruitwendiging van dat laatste criterium in een Unierechtelijke bepaling. Het zal immers moeilijk zijn om bij het toegangsverzoek te bewijzen dat men een legitiem belang heeft dat kadert in een mogelijke transactie die in de toekomst zal plaatsvinden. Bovendien kan het bewijs van dat legitieme belang mogelijk onaangename situaties tot gevolg hebben. Men kan bijvoorbeeld denken aan de situatie waarin een vennootschap de gegevens over de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap in het kader van een fusie of overname wenst te raadplegen. Men kan allicht begrip opbrengen voor het argument dat daarbij sprake is van een legitiem belang. De onderbouwing van het toegangsverzoek gaat echter gepaard met de overmaking van

¹⁸⁸ MvT wetsontwerp 23 december 2022 tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, *Parl.St.* Kamer 2022-2023, 55-3054/001, 9-10.

¹⁸⁹ Zie bv. T. VANDEWEYER en J. DE WACHTER, “Publieke toegang tot het UBO-register is ongeldig: een overwinning voor de privacy”, *Fisc.Act.* 2022, afl. 39, 7-11.

¹⁹⁰ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 83.

¹⁹¹ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 74.

bedrijfsgevoelige gegevens over de herstructureringsplannen. De loutere vermelding van de intentie om een fusie of overname te realiseren, kan in de praktijk al nefaste gevolgen hebben wanneer niet voorzichtig omgesprongen wordt met die informatie.

Als de Europese Commissie er opnieuw voor kiest een open norm te hanteren, is de kans reëel dat men geconfronteerd zal worden met de interpretatieproblemen die al voor de wijziging van de Richtlijn bestonden. Het blijft immers moeilijk om te grens te bepalen tussen een legitiem belang en de situatie waarin men informatie over de uiteindelijk begunstigten wenst te verkrijgen uit nieuwsgierigheid of zelfs met malafide intenties.¹⁹² De vaststelling dat het schier onmogelijk is voor autoriteiten om zekerheid te krijgen over de effectieve bedoeling van de verzoekende partij versterkt dat probleem enkel.

30. Personele beperking van de uiteindelijk begunstigten. – Een mogelijke beleidsoptie voor de Europese normgever zou erin kunnen bestaan de publieke toegang tot de gegevens van de uiteindelijk begunstigten van vennootschappen te beperken tot welbepaalde uiteindelijk begunstigten. Dat beleidsalternatief zou in combinatie kunnen bestaan met het hanteren van de vereiste dat men een legitiem belang aantoont (*supra*, nr. 29). Een mogelijk relevant criterium ter zake zit al vervat in de preventieve antiwitwasreglementering en heeft betrekking op de zogenaamde ‘politiek prominente personen’ (*politically exposed persons*).

Bepaalde personen lopen vanwege het belang van hun openbare positie en de invloed die zij (kunnen) uitoefenen, een verhoogd risico om verwickeld te raken bij het witwassen van geld, de financiering van terrorisme of andere onderliggende criminele activiteiten (bv. ernstige fiscale fraude en corruptie). De FATF achtte het dan ook noodzakelijk dat de onderworpen entiteiten verhoogde waakzaamheidsmaatregelen aan de dag leggen wanneer ze een zakelijke relatie aangaan met dergelijke politiek prominente personen,¹⁹³ of voor die categorie personen verrichtingen uitvoeren.¹⁹⁴ Op het Europese niveau werd daarom in bijzondere regels van preventieve aard¹⁹⁵ voorzien voor politiek prominente personen die door de onderworpen entiteiten geïdentificeerd moeten worden.¹⁹⁶ Concreet gaat het om natuurlijke personen die een prominente publieke functie bekleden *of bekleed hebben*. De AWW¹⁹⁷ voorziet in een lijst van natuurlijke personen die geacht worden een prominente publieke functie uit te oefenen. Het gaat onder meer om staatshoofden, regeringsleiders, parlementsleden, leden van bestuurslichamen van politieke partijen, en bepaalde leden van de

¹⁹² S. STEVENS, “Cutting-Edge Techniques to Collect Information from Taxpayers” in F. BASARAN YAVALSAR en J. HEY (eds.), *Tax Transparency in EATLP International Tax Series Vol. 17*, Amsterdam, IBFD, 2019, (97) 141.

¹⁹³ FATF, *FATF Guidance. Politically Exposed Persons*, Parijs, FATF, 2013, 34 p.

¹⁹⁴ FATF, *International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The FATF Recommendations*, Parijs, FATF, 2012-2022, 14.

¹⁹⁵ Considerans 33 AMLD: “De voorschriften betreffende politiek prominente personen zijn preventief en niet strafrechtelijk van aard en dienen niet te worden opgevat als zouden politiek prominente personen per definitie in criminele activiteiten verwickeld zijn. Een zakelijke relatie met een persoon afwijzen, louter op grond van de vaststelling dat hij of zij cliënt een politiek prominente persoon is, druist in tegen de letter en de geest van deze richtlijn en van de herziene FATF-aanbevelingen.”

¹⁹⁶ Art. 18(1), art. 20 en 21 AMLD (omgezet in art. 41, § 1-2 AWW).

¹⁹⁷ Art. 4, 28° AWW.

rechterlijke macht.¹⁹⁸ Aangenomen kan worden dat er, mits de Europese normgever dat kan staven met een concrete doelstelling verbonden aan het algemeen belang, valabele argumenten zijn om het brede publiek toegang te verlenen tot het UBO-register wanneer dergelijke natuurlijke personen de uiteindelijk begunstigde van een vennootschap zijn, net als gevolg van de prominente *publieke* functie die zij uitoefenen. Mogelijk moet in de creatie van een dergelijke regeling wel afgeweken worden van de regeling met betrekking tot personen die geen prominente publieke functie meer uitoefenen. In dat geval is het rechtstreekse verband met de strijd tegen het witwassen van geld minder sterk, waardoor het noodzakelijkheids criterium mogelijk in het gedrang komt. Of dat argument eveneens opgaat voor de familieleden of naaste geassocieerden van politiek prominente personen,¹⁹⁹ ten aanzien van wie eveneens verhoogde waakzaamheidsmaatregelen aan de dag gelegd moeten worden, is onzeker. In beide gevallen wordt het verband met de door de Richtlijn nagestreefde doelstellingen immers minder stevig en daardoor mogelijk minder *strikt* noodzakelijk. In ieder geval blijft het van belang dat de Europese Commissie bij een mogelijke herwerking van de Antiwitwasrichtlijn, in die richtlijn duidelijke en overtuigende argumenten aanlevert waarom de toegang van het brede publiek tot de gegevens over uiteindelijk begunstigten die een politiek prominente functie uitoefenen, noodzakelijk is om bij te dragen tot de strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Het Hof van Justitie benadrukte immers in zijn arrest dat de strijd tegen witwaspraktijken *in de eerste plaats* een taak vormt voor de bevoegde autoriteiten en de financiële sector.

31. Lopende hervormingsinitiatieven. – Tussen de vele onduidelijkheden werd na het arrest van het Hof in ieder geval duidelijk dat de Europese normgever terug naar de tekentafel verwezen wordt. Momenteel wordt op het Europese niveau werk gemaakt van een grondige hertekening van het ‘antiwitwaslandschap’. In de zomer van 2021 introduceerde de Europese Commissie een ambitieus plan dat verschillende wetgevende voorstellen bevat met als doel het verstevigen van de strijd tegen het witwassen van geld op het Europese niveau. Naast de creatie van een Europese antiwitwasautoriteit²⁰⁰ (AMLA) en een herziening²⁰¹ van de verordening over geldovermakingen,²⁰² werd ook een voorstel gelanceerd om de bestaande Antiwitwasrichtlijn te vernieuwen²⁰³ en een

¹⁹⁸ Zie *in extenso* voor een overzicht en omschrijving van de politiek prominente personen J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 166-173.

¹⁹⁹ Zie resp. art. 4, 29° en 30° AWW (zie over de betekenis van die noties in het kader van de preventieve antiwitwasreglementering J. GOETGHEBUER en F. DESMYTTERE, *Commentaar bij Artikel 4 van de wet van 18 september 2017 in Financieel Recht: artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (79) 173-175).

²⁰⁰ Voorstel (Comm.) verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/2010, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)421final, 126 p.

²⁰¹ Voorstel (Comm.) verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij overmakingen van geld en van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)422final, 51 p.

²⁰² Verord. Parl./Raad (EU) 2015/847, 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006, *Pb.L.* 5 juni 2015, afl. 141, 1.

²⁰³ Voorstel (Comm.) richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)423final, 85 p.

nieuwe Antiwitwasverordening²⁰⁴ te introduceren. De inhoud van dat laatste aspect van het wetgevende pakket zou een rechtstreekse werking kennen binnen de Europese lidstaten. Daarmee neemt de Commissie afstand van de huidige architectuur van de preventieve witwasreglementering, die uitsluitend uit richtlijnen bestaat en daarom door de lidstaten binnen het nationale recht omgezet moeten worden.

Het regime van de uiteindelijk begunstigden zou naar de toekomst toe zowel in de richtlijn als in de verordening geregeld worden. De definitie van het begrip ‘uiteindelijk begunstigde’ vormt een van de zaken die in de verordening geregeld zou worden en daarom rechtstreeks toepasbaar is binnen de Europese lidstaten. De Commissie streeft wat dat betreft naar een “stroomlijning van de vereisten inzake uiteindelijk begunstigden om te zorgen voor een adequaat niveau van transparantie binnen de Europese Unie”. Daarnaast werkt de Commissie eveneens aan nieuwe vereisten over gevolmachtigden en buitenlandse entiteiten ter beperking van het risico dat criminelen zich verbergen achter intermediaire structuren.²⁰⁵ De bevoegdheden over de installatie en werking van de UBO-registers blijft een nationale aangelegenheid die op het Europese niveau in een richtlijn geregeld wordt. Het voorstel van de Europese Commissie benadrukt echter dat de bevoegdheden van de registers van uiteindelijk begunstigden verduidelijkt worden om ervoor te zorgen dat zij actuele, adequate en nauwkeurige informatie kunnen verkrijgen.²⁰⁶ De huidige versie van het voorstel van de Commissie handhaaft de bestaande bepalingen met betrekking tot de toegang tot de gegevens van uiteindelijk begunstigden van vennootschappen in het UBO-register (door het brede publiek). Het arrest van het Hof van Justitie vormt wat dat betreft dus een streep door de rekening van de Europese Commissie en dwingt de Commissie om dat aspect van de regelgeving opnieuw in overweging te nemen.

3.2. De toekomst van publieke transparantie

32. Het lot van transparantiemaatregelen na het arrest. – Dat het arrest van het Hof van Justitie een impact heeft op het vlak van de transparantie van de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen ten opzichte van het brede publiek is inmiddels wel duidelijk. Automatisch rijst natuurlijk de vraag of de uitspraak van het Hof ook een invloed kan hebben op andere bestaande en voorgestelde instrumenten die publieke transparantie nastreven. Dat het arrest mogelijk kan leiden tot de gedachte dat iedere vorm van publieke toegang van gegevens voor het brede publiek bepaalde fundamentele rechten frustreert, werd in ieder geval al verworpen door het Hof van Justitie in het besproken arrest. Het Hof verduidelijkt dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid in het licht van de fundamentele rechten steeds rekening gehouden moet worden met de *doelstelling* van de regeling

²⁰⁴ Voorstel (Comm.) verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)420final, 86 p.

²⁰⁵ Voorstel (Comm.) verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)420final, 3.

²⁰⁶ Voorstel (Comm.) richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)423final, 3.

en de *reikwijdte* van de verplichte openbaarmakingsregels.²⁰⁷ Het Hof verwijst wat dat betreft naar zijn eigen uitspraak²⁰⁸ met betrekking tot de openbaarmakingsverplichting van bepaalde gegevens in het vennootschapsregister in het kader van Richtlijn 2003/58/EG.²⁰⁹ Die uitspraak kadert in het verzoek van een Italiaanse handelaar om gegevens uit het vennootschapsregister te wissen of minstens te anonimiseren, omdat de publieke beschikbaarheid van die gegevens hem zou verhinderen in de toekomst handel te drijven. Het vennootschapsregister bevat immers gegevens over het vorige faillissement van de handelaar. In zijn arrest benadrukt het Hof dat de lidstaten vrijheid hebben gekregen wat het bepalen van regels betreft over de verplichte openbaarmaking van vennootschappen en hun activiteiten. De lidstaten mogen dan ook zelf bepalen of ze de toegang tot het vennootschapsregister in bepaalde gevallen, waarin ‘zwaarwichtige redenen’ voorhanden zijn, beperken tot personen die een legitiem belang kunnen aantonen. Op basis van die uitspraak had men de eindconclusie van het Hof van Justitie in het arrest Luxembourg Business Registers mogelijk anders kunnen voorspelen. Het Hof merkt evenwel terecht op dat de situatie uit het arrest Manni verschilt van de huidige situatie. Niet alleen streven beide richtlijnen verschillende doelstellingen na,²¹⁰ de reikwijdte van de gegevens die voor het publiek beschikbaar worden gesteld,²¹¹ verschilt ook. Daarmee zet het Hof twee belangrijke criteria uiteen die in de toekomst van belang zullen zijn bij het uitstippelen van regels over transparantie naar het brede publiek.

33. Transparantie van *country-by-country*-rapporten. – Het besproken arrest van het Hof van Justitie kan mogelijk aanleiding geven tot het in vraag stellen van de legitimiteit van de publieke *country-by-country*-rapportage. In uitvoering van de Europese Bijstandsrichtlijn²¹² en in lijn met de verrekenprijsdocumentatieregels van de OESO²¹³ worden bepaalde grote multinationale

²⁰⁷ HvJ (GK) 22 november 2022, C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912, Luxembourg Business Registers, overw. 87.

²⁰⁸ HvJ (2de k.) 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197, Manni (zie bv. E. CARAVA, “Personal Data Kept in Companies Registers: The Denial of the ‘Right to be Forgotten’”, *European Data Protection Law Review* 2017, afl. 3(2), 287-295).

²⁰⁹ Richtl.Parl./Raad 2003/58/EG, 15 juli 2003 tot wijziging van Richtlijn 68/151/EG van de Raad met betrekking tot openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen, *Pb.L.* 4 september 2003, afl. 221, 13.

²¹⁰ “De openbaarmakingsverplichting strekt tot de bescherming van de belangen van derden ten aanzien van vennootschappen op aandelen en vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, omdat deze vennootschappen aan derden geen andere waarborgen bieden dan het vermogen van de vennootschap. De openbaarmaking moet derden dan ook in de gelegenheid stellen kennis te nemen van de voornaamste akten van de vennootschap en van bepaalde gegevens die haar betreffen, met name de identiteit van de personen die bevoegdheid hebben haar te verbinden.” (zie HvJ (2de k.) 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197, Manni, overw. 49).

²¹¹ “Allereerst volgt uit artikel 2, lid 1, onder d), van richtlijn 68/151 dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen opdat de verplichte openbaarmaking betreffende vennootschappen tenminste plaatsvindt voor de benoeming, het aftreden, alsmede de identiteit van de personen die, als orgaan waarin de wet voorziet of als leden van een dergelijk orgaan, de bevoegdheid hebben de betrokken vennootschap ten opzichte van derden te verbinden en haar in rechte te vertegenwoordigen, of deelnemen aan het bestuur van, het toezicht of de controle op die vennootschap. Voorts moet blijken uit artikel 2, lid 1, onder j), ook de benoeming en de identiteit van de vereffenaars alsmede hun respectievelijke bevoegdheden openbaar worden gemaakt.” (zie HvJ (2de k.) 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197, Manni, overw. 32).

²¹² Richtl.Raad (EU) 2016/881, 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied, *Pb.L.* 3 juni 2016, afl. 146, 8 (die regels werden naar Belgisch recht omgezet d.m.v. de Programmawet van 1 juli 2016, *BS* 4 juli 2016).

²¹³ OESO, *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. Action 13. Final Report*, Parijs, OECD Publishing, 2015.

ondernemingen verplicht om een landenrapport (*country-by-country report*) op te stellen.²¹⁴ Die informatieverplichting wenst de transparantie over de grensoverschrijdende activiteiten van de multinationals te verhogen om op die manier een efficiëntere strijd tegen agressieve fiscale planning te voeren. Het landenrapport bevat daarom ook relevante informatie in verband met de structuur, het verrekenprijsbeleid en de interne transacties met gelieerde partijen van de multinationale groep om de overheid toe te laten een verrekenprijsrisicoanalyse te maken. Daartoe bevat het rapport informatie over onder meer de winst voor de betaling van inkomstenbelasting, de betaalde inkomstenbelasting, het gestorte kapitaal, en de activa.²¹⁵ De landenrapporten worden, onder het regime van de Europese vestigingsbijstand, uitgewisseld tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie. In de toekomst zullen bepaalde elementen uit het landenrapport, in uitvoering van Richtlijn (EU) 2021/210²¹⁶ voor het publiek toegankelijk gemaakt worden.²¹⁷ Die richtlijn verplicht bepaalde multinationale ondernemingen tot openbaarmaking van de belastingen die ze in iedere lidstaat van de Unie betaalt en introduceert daarmee de publieke *country-by-country*-rapportage.²¹⁸ De Europese lidstaten moeten die richtlijn voor 22 juni 2023 in het interne recht omgezet hebben.

34. Argumentatie over publieke landenrapporten. – Net zoals de publieke openbaarmaking van gegevens van uiteindelijk begunstigen, kent ook de publieke *country-by-country*-rapportage voor- en tegenstanders. Volgens de Europese Commissie draagt de publieke rapportage bij aan het welzijn van de samenleving omdat multinationale ondernemingen zich transparanter en verantwoordelijker zullen opstellen wanneer ze bepaalde informatie met het brede publiek moeten delen.²¹⁹ De verbetering van het ‘openbare toezicht’ is volgens de Commissie ook noodzakelijk voor een beter onderbouwd publiek debat over (met name) de mate waarin bepaalde multinationale ondernemingen de belastingwetgeving naleven, en over de gevolgen van het naleven van de belastingwetgeving voor de reële economie.²²⁰ Ook het algemene economische belang zou zijn gebaat bij vennootschapsbelastingstechnische transparantie, en wel doordat die regels binnen de Europese Unie

²¹⁴ Art. 321/2, § 1 WIB92 ev.

²¹⁵ Zie voor een uiteenzetting i.v.m. de inhoud van het landenrapport in een Belgische context, N. REYFENS en Y. VAN BRUSSEL, “De Nieuwe Documentatieplicht inzake Verrekenprijzen van A tot Z. Qoud non est in acties non est in mundo”, *AFT* 2015, afl. 7, (20) 33-38.

²¹⁶ Richtl.Parl./Raad (EU) 2021/2101, 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, *Pb.L.* 1 december 2021, afl. 429, 1 (het initiatief van die richtlijn dateert al uit 2016, zie Voorstel (Comm.) richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, Brussel, Europese Commissie, 2016, COM(2016)198final, 20 p.).

²¹⁷ Zie bv. M.C. LOUREIRO, “The Shortcomings of the EU Public Country-by-Country Reporting Directive”, *EC Tax Review* 2022, afl. 31(3), 115-123; S. VERLOOVE, P. HOVING en P.A. GUITIERREZ, “EU Public Country-by-Country Reporting”, *International Transfer Pricing Journal* 2022, afl. 29(3), 153-160.

²¹⁸ Daarmee sluit de regeling aan bij de al bestaande publieke *country-by-country*-verplichtingen opgenomen in Richtl.Parl./Raad 2013/36/EU, 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstelling en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (*Pb.L.* 27 juni 2013, afl. 176, 338), die in uitvoering van de Basel III-richtlijnen afgekondigd werden op het Europese niveau.

²¹⁹ Considerans 2 Richtl.Parl./Raad (EU) 2021/2101, 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, *Pb.L.* 1 december 2021, afl. 429, 1.

²²⁰ Considerans 2 Richtl.Parl./Raad (EU) 2021/2101, 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, *Pb.L.* 1 december 2021, afl. 429, 1.

gelijkwaardige waarborgen ter bescherming van investeerders, schuldeisers en andere derden in het algemeen bieden. De regels helpen volgens de Commissie het vertrouwen van de burgers van de Unie in de billijkheid van de nationale belastingstelsels terug te winnen.²²¹ De tegenstanders van het regime wijzen dan weer op de mogelijke openbaarmaking van bedrijfsgeheimen of andere gevoelige informatie, wat kan leiden tot een verminderde productiviteit van ondernemingen. De openbaarmaking van vennootschapsbelastingtechnische informatie kan volgens critici ook leiden tot misinterpretatie bij het brede publiek omdat slechts beperkte informatie voorhanden is over een regime dat gekenmerkt wordt door een bijna oneindige complexiteit.²²² Dat zou kunnen leiden tot onterechte imagoschade voor de ondernemingen in kwestie. De Europese Commissie haalt aan dat het de multinationals steeds vrij staat om een begeleidende nota aan het rapport toe te voegen die toelaat de data in de juiste context te interpreteren.²²³

35. Het regime houdt stand? – Op basis van de criteria die het Hof van Justitie in het besproken arrest heeft uiteengezet, kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de publieke *country-by-country*-rapportage wellicht de toets aan het recht op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens zou overleven. Dat zal vooral het geval zijn gelet op de aard van de informatie die openbaar moet worden gemaakt. Het recht op de eerbiediging van het privéleven beschermt immers in mindere mate de belangen van rechtspersonen.²²⁴ De aard van de rapportageverplichting leent zich evenmin tot de situatie waarin een natuurlijke persoon een beroep doet op het recht op de eerbiediging van zijn privéleven vanwege een maatregel die zich richt tot een rechtspersoon.²²⁵ Omdat de landenrapporten geen informatie bevatten over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen²²⁶, is het minder waarschijnlijk dat artikel 7 van het EU-Handvest toepassing zal vinden.²²⁷

²²¹ Considerans 2 Richtl.Parl./Raad (EU) 2021/2101, 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren, *Pb.L.* 1 december 2021, afl. 429, 1.

²²² Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment assessing the potential for further transparency on income tax information accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)117final, 35-36.

²²³ Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment assessing the potential for further transparency on income tax information accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)117final, 36.

²²⁴ Zie *in extenso* S. DE RAEDT, *De Draagwijdte van het Recht op Privéleven bij de Informatie-inzameling door de Fiscale Administratie in Grondslagen van het Fiscaal Recht*, Brussel, Larcier, 2017, 81-82, nr. 113.

²²⁵ S. DE RAEDT, *De Draagwijdte van het Recht op Privéleven bij de Informatie-inzameling door de Fiscale Administratie in Grondslagen van het Fiscaal Recht*, Brussel, Larcier, 2017, 82, nr. 114.

²²⁶ De redenering van de Europese Commissie bij de effectenbeoordeling verbonden aan het voorstel tot introductie van de publieke CbC-rapportage kan evenwel maar moeilijk bijgetreden worden: “*The right to the respect for private and family life (Art. 7), does not appear to be prima facie affected by the present work, which has been undertaken mainly with a view to addressing transparency by large multinational enterprises only. Given the scale of their business, companies and their owners are generally exposed to public scrutiny e.g. by ways of advertising, press articles, etc.*” (zie Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment assessing the potential for further transparency on income tax information accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)117final, 115).

²²⁷ Zie bv. S. WAKOUNIG, “Public CbC-Reporting: Wie geheim sollen Steuerdaten sein?” in M. LANG en P. HAUNOLD (eds.), *Transparenz und Informationsaustausch. Der gläserne Steuerpflichtige in Schriftenreihe zum Internationalen Steuerrecht*, Wenen, Linde Verlag, 2017, (29) 45.

Het recht op de bescherming van persoonsgegevens lijkt ook in mindere mate geschikt om mogelijke bekommernissen over de gedeelde informatie mee op te vangen, hoewel de toepasselijkheid niet *ipso facto* uitgesloten kan worden.²²⁸ Dat fundamentele recht beschermt immers *persoonsgegevens*, die, hoewel het begrip in de jurisprudentie ruim geïnterpreteerd wordt, betrekking heeft op informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare rechtspersoon.²²⁹ De multinationale onderneming zal dan ook eerder een beroep kunnen doen op de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd in artikel 16 EU-Handvest. Dat economische fundamentele recht biedt immers ook bescherming aan bedrijfsgeheimen en gevoelige informatie als facet van de uitoefening van een ondernemersactiviteit.²³⁰ In het verleden zag het Hof van Justitie immers geen graten in de regeling²³¹ (nu opgeheven door de Boekhoudrichtlijn) in het licht van de vrijheid van ondernemerschap die voorziet in de publieke openbaarmaking van het jaarverslag en de jaarrekening van vennootschappen.²³² Los van het gevoelige karakter van de te rapporteren informatie dient bovendien genoteerd te worden dat de rapporteringsverplichting, conform de rechtspraak van het Hof van Justitie²³³, geen buitensporige ‘nalevingskosten’ mag introduceren voor multinationale ondernemingen. De verzameling van informatie en de openbaarmaking hiervan zal immers kosten met zich meebrengen voor de informatieplichtige. Wanneer de openbaarmaking van informatie die (onder meer) noodzakelijk en evenredig is in verhouding tot de nagestreefde doelstelling, kan mogelijk sprake zijn van een onrechtmatige beperking op de vrijheid van ondernemerschap.²³⁴

36. Vooruitzichten. – Het Hof van Justitie heeft in het arrest benadrukt dat de strijd tegen het witwassen van geld in de eerste plaats de taak is van de bevoegde autoriteiten en de financiële sector. Hoewel daarmee niet zonder meer iedere maatregel die enige transparantie ten aanzien van de overheid invoert, gelegitimeerd wordt vanuit het perspectief van de fundamentele rechten van de betrokkenen, vormt dat een belangrijk principieel standpunt van het Hof. Het huidige wetgevende en

²²⁸ Zie bv. S. WAKOUNIG, “Public CbC-Reporting: Wie geheim sollen Steuerdaten sein?” in M. LANG en P. HAUNOLD (eds.), *Transparenz und Informationsaustausch. Der gläserne Steuerpflichtige in Schriftenreihe zum Internationalen Steuerrecht*, Wenen, Linde Verlag, 2017, (29) 44-45 (zie eveneens Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment assessing the potential for further transparency on income tax information accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)117final, 115-116).

²²⁹ S. DE RAEDT, *De Draagwijdte van het Recht op Privéleven bij de Informatie-inzameling door de Fiscale Administratie in Grondslagen van het Fiscaal Recht*, Brussel, Larcier, 2017, 152, nr. 214.

²³⁰ Zie bv. HvJ (2de k.) 23 september 2004, C-435/02, ECLI:EU:C:2004:552, Springer, overw. 45; HvJ (6de k.) 8 februari 2018, C-380/16, ECLI:EU:C:76, Commissie/Duitsland, overw. 62.

²³¹ Richtl.Raad 90/605/EEG, 8 november 1990 tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG betreffende resp. de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening, ten aanzien van het toepassingsgebied van deze richtlijn, *Pb.L.* 16 november 1990, afl. 317, 60.

²³² HvJ (2de k.) 23 september 2004, C-435/02, ECLI:EU:C:2004:552, Springer.

²³³ HvJ (4de k.) 27 maart 2014, C-314/12, ECLI:EU:C:2014:192, UPC Telekabel Wien, overw. 49; HvJ (2de k.) 30 juni 2016, C-134/15, ECLI:EU:C:2016:498, Lidl, overw. 34-41; HvJ (1ste k.) 10 juli 2019, C-649/17, ECLI:EU:C:2019:576, Amazon EU, overw. 48; HvJ (5de k.) 14 april 2021, C-798/18, ECLI:EU:C:2021:280, Federazione Nazionale delle Imprese Elettrotechnische ed elettronische (Anie) e.a., overw. 62-63; HvJ (GK) 22 juni 2021, C-682/18, ECLI:EU:C:2021:503, YouTube en Cyando, overw. 138; HvJ (GK) 21 december 2021, C-124/20, ECLI:EU:C:2021:1035, Bank Melli Iran, overw. 78.

²³⁴ Vgl. Commission Staff Working Document (Comm.). Impact Assessment assessing the potential for further transparency on income tax information accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, Straatsburg, Europese Commissie, 2016, SWD(2016)117final, 115.

regulatoire landschap wordt immers gekenmerkt door een ‘plethora’ aan transparantiemaatregelen die de overheid onder meer moeten toelaten de strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking en agressieve fiscale planning op te voeren. Een van de belangrijkste instrumenten in die sfeer betreft ongetwijfeld de Europese Bijstandsrichtlijn²³⁵ (DAC), waarvan de automatische gegevensuitwisseling binnen de Europese lidstaten een cruciaal facet vormt.²³⁶ Het toepassingsgebied van die automatische gegevensuitwisseling werd al vele malen gewijzigd²³⁷ en zal ook naar de toekomst toe het voorwerp uitmaken van nieuwe uitbreidingen. De initiatieven met betrekking tot schermvennootschappen²³⁸ (zgn. Unshell-voorstel), cryptoactiva en *e-money*²³⁹ staan in ieder geval al klaar in de Europese wachtkamer. Wanneer die of andere initiatieven facetten bevatten die erin bestaan gegevens voor het brede publiek openbaar te maken, is de normgever in ieder geval gewaarschuwd.

4. Besluit

37. Slotbeschouwingen. – Het arrest van het Hof van Justitie lijkt op het eerste gezicht een ingrijpende impact te hebben op de strijd tegen witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Er wordt dan ook snel gewag gemaakt van een “major step back” in het bestrijden van witwaspraktijken en vermogensverhulling (via schermvennootschappen).²⁴⁰ Een grondige lezing van het Luxemburgse arrest leert ons evenwel dat die algemene stellingname genuanceerd moet worden. Vooreerst heeft de uitspraak van het Hof van Justitie alleen een impact op de toegang voor het grote publiek tot de gegevens van de uiteindelijk begunstigten van *vennootschappen*. De gegevens van de uiteindelijk begunstigten van andere juridische structuren (bv. stichtingen, trusts en soortgelijke juridische constructies) waren al voor het arrest van het Hof van Justitie enkel toegankelijk voor de leden van het brede publiek die een legitiem belang kunnen aantonen.²⁴¹ In de toekomst zal dat nu allicht ook het geval zijn voor de gegevens over de uiteindelijk begunstigten van een vennootschap. Het arrest van het Hof van Justitie garandeert in ieder geval dat de praktijken van onderzoeksjournalisten en ngo’s ook in de toekomst (grootschalig) misbruik (bv. Open Lux-affaire) aan de kaak zullen kunnen stellen. Dat de toegang van de modale burger tot het register moet wijken voor de privacy van de uiteindelijk begunstigten is nu eveneens een feit.

De tijdelijke reactie van overheden, waarbij de toegang tot het UBO-register opgeschort werd, vormt dan ook een begrijpelijke maatregel om gepaste gevolgen te geven aan het arrest van het Hof van Justitie. Belangrijker is hoe de regeling naar de toekomst toe vorm zal krijgen. Wanneer de Europese normgever opnieuw terugkoppelt naar de vertrouwde, maar soms schimmige voorwaarde van de

²³⁵ Richtl.Raad 2011/16/EU, 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG, *Pb.L.* 11 maart 2011, 64, 1.

²³⁶ Art. 8 Bijstandsrichtlijn.

²³⁷ De laatste definitieve wijziging dateert van 22 maart 2021 en voert rapportageverplichtingen in voor bepaalde operatoren van onlineplatformen (Richtl. (EU) 2021/514, 22 maart 2021 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, *Pb.L.* 25 maart 2021, afl. 104, 1).

²³⁸ Voorstel (Comm.) Proposal for a Council Directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, Brussel, Europese Commissie, 2021, COM(2021)565, 52 p.

²³⁹ Voorstel (Comm.). Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU on administrative Cooperation in the Field of Taxation, Brussel, Europese Commissie, 2022, COM(2022)707.

²⁴⁰ R. GOOSSENS, “Een presentje voor de oligarchen”, *De Standaard* 3 december 2022.

²⁴¹ Een nuance is evenwel aan de orde voor bepaalde informatie over de uiteindelijk begunstigten van (internationale) vzw’s en stichtingen, die ook beïnvloed zal zijn door het arrest van het Hof van Justitie.

aanwezigheid van een 'legitiem belang', zal de mate waarin de regeling een rem op de strijd tegen het witwassen van geld vormt door de praktijk bepaald worden. Dit vooreerst door de wijze waarop het begrip 'legitiem belang' wordt ingevuld, maar ook door de snelheid en de gegrondheid waarmee verzoeken tot toegang door het brede publiek behandeld zullen worden. Om te vermijden dat men opnieuw terechtkomt in een situatie zoals van kracht voor de wijziging aan de Richtlijn lijkt het in ieder geval aanwezen dat de Europese normgever het concept 'legitiem belang' op voldoende duidelijke wijze invult, om zo divergerende nationale interpretaties en discussies zo veel mogelijk te beperken. Anders dreigt men de doelstelling van de Richtlijn, die erin bestaat een 'doeltreffende en snelle' toegang tot de gegevens over de uiteindelijk begunstigden te verzekeren, voorbij te schieten.