

10. Of de Portugese rechter in dit geval rechtsmacht kan ontnemen aan art. 7 AlimVo betwijfel ik, afgaande op hetgeen de vrouw in het geding heeft gebracht over het functioneren van de Togolese rechterlijke macht. En dat zou betekenen dat de vrouw haar alimentatieverzoek alleen nog maar aan de Togolese rechter zal kunnen voorleggen, want de bevoegdheidsregeling van de AlimVo is 'uitputtend' en biedt – anders dan Brussel II-bis, art. 7 en 14 – geen ruimte voor een residuele bevoegdheid op grond van het commune IPR van de lidstaten (zie HvJ EU 5 september 2019, NJ 2019/457, m.nt. Th.M. de Boer, punt 42).

F. Ibili

NJ 2023/62

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

22 november 2022, nr. C-37/20, nr. C-601/20 (K. Lenaerts, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, M. Safjan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, I. Jarukaitis, A. Kumin, I. Ziemele; A-G G. Pitruzzella) m.nt. E.J. Dommering

Art. 1 punt 15 onder c) Richtlijn (EU) 2018/843; art. 30 lid 5 eerste alinea onder c) Richtlijn (EU) 2015/849

V-N Vandaag 2022/791
V-N 2022/16.19
V-N Vandaag 2022/2865
NJB 2023/119
V-N 2022/53.20
RF 2023/1
ECLI:EU:C:2022:912
ECLI:EU:C:2022:43

Verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal d'arrondissement de Luxembourg (rechter in eerste aanleg Luxemburg, Luxemburg) bij beslissingen van 24 januari 2020 en 13 oktober 2020.

Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Toegang van elk lid van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigde. Geldigheid. Eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven. Bescherming van persoonsgegevens.

Artikel 1, punt 15, onder c), van Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU is ongeldig voor zover deze bepaling artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parle-

ment en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie zo heeft gewijzigd dat in de aldus gewijzigde versie van dit artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is.

WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20)
tegen
Luxembourg Business Registers

Hof van Justitie EU:

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen in wezen de geldigheid van artikel 1, punt 15, onder c), van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB 2018, L 156, blz. 43), voor zover deze bepaling wijzigingen heeft aangebracht aan artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73), alsmede de uitlegging van, ten eerste, artikel 30, lid 9, van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843 (hierna: 'gewijzigde richtlijn 2015/849') en, ten tweede, artikel 5, lid 1, onder a), b), c) en f), artikel 25, lid 2, en de artikelen 44 tot en met 50 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificatie in PB 2021, L 74, blz. 35; hierna: 'AVG').

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen, enerzijds, WM (zaak C-37/20) en Sovim SA (zaak C-601/20), en, anderzijds, Luxembourg Business Registers (hierna: 'LBR'), over de weigering van LBR om de toegang te beletten van de leden van de bevolking tot informatie betreffende, ten eerste, de hoedanigheid van WM als

uiteindelijk begunstigde van een vastgoedmaatschappij en, ten tweede, de uiteindelijke begunstigde van Sovim.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2015/849, richtlijn 2018/843 en de gewijzigde richtlijn 2015/849

3 De overwegingen 4, 30, 31, 34, 36 en 38 van richtlijn 2018/843 luiden als volgt:

(4) [...] [D]e algemene transparantie van het economische en financiële klimaat van de Unie [moet] verder [...] worden vergroot. 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.

[...]

(30) Publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigten 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 uiteindelijk begunstigten 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 ook helpen bij onderzoeken naar witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering.

(31) Het vertrouwen van beleggers en het grote publiek in de financiële markten hangt in grote mate af van het bestaan van een accurate openbaarmakingsregeling die zorgt voor transparantie in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van bedrijven. [...] Het mogelijk groter vertrouwen in de financiële markten dient te worden beschouwd als een positief neveneffect en niet als het doel van grotere transparantie; dat doel bestaat erin een omgeving te creëren die minder ge-

makkelijk kan worden gebruikt om geld wit te wassen en terrorisme te financieren.

[...]

(34) In alle gevallen, zowel wat vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies betreft, moet worden gestreefd naar een goed evenwicht tussen het algemeen openbaar belang van het voorkomen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme enerzijds en de grondrechten van de betrokkenen anderzijds. De gegevens die ter beschikking van het publiek moeten worden gesteld, moeten beperkt zijn en duidelijk en uitputtend worden afgebakend, en zij moeten van algemene aard zijn, teneinde het potentiële nadeel voor de uiteindelijk begunstigten te minimaliseren. Tegelijk mag de informatie die ter beschikking van het publiek wordt gesteld, niet significant verschillen van de gegevens die momenteel worden verzameld. Om de aantasting van het recht op de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer in het algemeen en de bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder te beperken, moet die informatie in hoofdzaak betrekking hebben op de status van uiteindelijk begunstigten van vennootschappen en andere juridische entiteiten alsook van trusts en soortgelijke juridische constructies, en uitsluitend het gebied van economische activiteit betreffen waarop de uiteindelijk begunstigten actief zijn. [...]

[...]

(36) Teneinde voor een evenredige en evenwichtige benadering te zorgen en het recht op een privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen, moet het voor de lidstaten bovendien mogelijk zijn te voorzien in uitzonderingen op de openbaarmaking van informatie over uiteindelijk begunstigten, via de registers, en op de toegang tot zulke informatie, welke uitzonderingen gelden in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer die informatie de uiteindelijk begunstigde zou blootstellen aan een onevenredig risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. Het moet voor de lidstaten ook mogelijk zijn om onlineregistratie verplicht te stellen teneinde elke persoon te identificeren die om informatie uit het register verzoekt, en om een vergoeding te vragen voor toegang tot de informatie in het register.

[...]

(38) [De AVG] is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens krachtens deze richtlijn. Als gevolg daarvan moeten natuurlijke personen van wie de persoonsgegevens, als uiteindelijk begunstigten, in de nationale registers worden bijgehouden, daarvan in kennis worden gesteld. Voorts mogen enkel persoonsgegevens die actueel zijn en betrekking hebben op de werkelijke uiteindelijk begunstigten, beschikbaar worden gemaakt en moeten de begunstigten in

kennis worden gesteld van hun rechten uit hoofde van het bestaande wettelijke kader inzake gegevensbescherming van de Unie [...] en van de toepasselijke procedures voor de uitoefening van die rechten. Om misbruik van in de registers 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.'

4 Artikel 1, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bepaalt:

'Deze richtlijn heeft ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen.'

5 Artikel 3 van de gewijzigde richtlijn 2015/849 luidt als volgt:

'In deze richtlijn wordt verstaan onder:
[...]

6. 'uiteindelijk begunstigde': elke [(alle)] natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt en/of de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens/wier rekening een transactie of activiteit wordt verricht, en waaronder ten minste wordt verstaan:

a) in het geval van vennootschapsrechtelijke entiteiten:

i) de natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over een juridische entiteit via het rechtstreeks of onrechtstreeks houden van een toereikend percentage van de aandelen of de stemrechten of van het eigendomsbelang in die entiteit [...].

[...]

ii) de natuurlijke persoon of personen die beho(ort)(en) tot het hoger leidinggevend personeel, indien na uitputting van alle mogelijke middelen en op voorwaarde dat er geen gronden voor verdenking bestaan, geen van de personen als bedoeld onder i) is achterhaald, of indien er enige twijfel bestaat of de achterhaalde persoon of personen de uiteindelijk begunstigde(n) is, respectievelijk zijn [...].

[...]

6 In artikel 30, leden 1 en 3, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 wordt het volgende bepaald:

'1. De lidstaten zorgen ervoor dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over wie hun uiteindelijk begunstigten zijn, inwinnen en bijhouden, waaronder detailgegevens over de door de uiteindelijk begunstigten gehouden economische belangen. [...]

[...]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de in lid 1 bedoelde informatie in elke lidstaat wordt gehouden in een centraal register [...].
[...]

7 In de versie van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2018/843 luidde artikel 30, leden 5 en 9, van richtlijn 2015/849 als volgt:

'5. De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor:

a) de bevoegde autoriteiten en de [financiële-inlichtingeneenheden], zonder enige beperking;

b) de meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliëntenonderzoek overeenkomstig hoofdstuk II;

c) alle personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen.

De onder c) bedoelde personen of organisaties hebben toegang tot de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de nationaliteit en de woonstaat van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang.
[...]

9. De lidstaten kunnen in uitzonderlijke omstandigheden per geval voorzien in een uitzondering op de in lid 5, onder b) en c), bedoelde toegang tot alle of tot een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigten, indien die toegang voor de uiteindelijk begunstigde blootstelling aan een risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie inhoudt of indien de begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. [...]

8 Bij artikel 1, punt 15, onder c), d) en g), van richtlijn 2018/843 is respectievelijk lid 5 gewijzigd, een lid 5 bis ingevoegd en artikel 30, lid 9, van richtlijn 2015/849 gewijzigd. In artikel 30, leden 5, 5 bis en 9, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 wordt aldus het volgende bepaald:

'5. De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor:

a) de bevoegde autoriteiten en de [financiële-inlichtingeneenheden], zonder enige beperking;

b) de meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliëntenonderzoek overeenkomstig hoofdstuk II;

c) elk lid van de bevolking.

De onder c) bedoelde personen krijgen toegang tot ten minste de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang.

De lidstaten kunnen onder in het nationale recht vast te stellen voorwaarden toegang verlenen tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd. Die aanvullende informatie omvat ten

minste de geboortedatum of de contactgegevens, overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming.

5 bis. De lidstaten kunnen ervoor kiezen om de in hun in lid 3 bedoelde nationale registers opgeslagen informatie beschikbaar te stellen op voorwaarde dat de persoon die inzage wenst, zich online registreert en een vergoeding betaalt, die niet meer mag bedragen dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register.
[...]

9. In uitzonderlijke, in nationaal recht vast stellen omstandigheden kunnen de lidstaten, indien de in lid 5, eerste alinea, onder b) en c), bedoelde toegang de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesten, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, per geval voorzien in een uitzondering op die toegang voor alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde. De lidstaten zorgen ervoor dat deze uitzonderingen worden verleend na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. Het recht op een bestuurlijke toetsing van het besluit over de uitzondering en op een doeltreffende voorziening in rechte wordt gegarandeerd. Een lidstaat die uitzonderingen heeft verleend, publiceert jaarlijkse statistische gegevens over het aantal uitzonderingen [dat is] verleend en met welke redenen, en brengt aan de [Europese] Commissie verslag uit over deze gegevens.
[...]

9 Artikel 41, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bepaalt:

‘De verwerking van persoonsgegevens op grond van deze richtlijn is onderworpen aan richtlijn 95/46/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31)] zoals omgezet in het nationale recht. [...]

AVG

10 Artikel 5 AVG heeft als opschrift ‘Beginnelen inzake verwerking van persoonsgegevens’ en bepaalt in lid 1:

‘Persoonsgegevens moeten:

- a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is (‘rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie’);
- b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder

op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; [...] (‘doelbinding’);

c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (‘minimale gegevensverwerking’);

[...]

f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging (‘integriteit en vertrouwelijkheid’).

11 Artikel 25 van deze verordening heeft als opschrift ‘Gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstellingen’ en bepaalt in lid 2:

‘De verwerkingsverantwoordelijke treft passende technische en organisatorische maatregelen om ervoor te zorgen dat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking. Die verplichting geldt voor de hoeveelheid verzamelde persoonsgegevens, de mate waarin zij worden verwerkt, de termijn waarvoor zij worden opgeslagen en de toegankelijkheid daarvan. Deze maatregelen zorgen met name ervoor dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt.’

12 Artikel 44 van die verordening, met als opschrift ‘Algemeen beginsel inzake doorgiften’, bepaalt:

‘Persoonsgegevens die worden verwerkt of die zijn bestemd om na doorgifte aan een derde land of een internationale organisatie te worden verwerkt, mogen slechts worden doorgegeven indien, onverminderd de overige bepalingen van deze verordening, de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker aan de in dit hoofdstuk neergelegde voorwaarden hebben voldaan; dit geldt ook voor verdere doorgiften van persoonsgegevens vanuit het derde land of een internationale organisatie aan een ander derde land of een andere internationale organisatie. Alle bepalingen van dit hoofdstuk worden toegepast opdat het door deze verordening voor natuurlijke personen gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd.’

13 In artikel 49 van die verordening, met als opschrift ‘Afwijkingen voor specifieke situaties’, is het volgende bepaald:

‘1. Bij ontstentenis van een adequaatheidsbesluit overeenkomstig artikel 45, lid 3, of van passende waarborgen overeenkomstig artikel 46, met inbegrip van bindende bedrijfsvoorschriften, kan een doorgifte of een reeks van doorgiften van persoonsgegevens aan een derde land of een internationale organisatie slechts plaatsvinden

mits aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

g) de doorgifte is verricht vanuit een register dat volgens het Unierecht of lidstatelijk recht is bedoeld om het publiek voor te lichten en dat door het brede publiek dan wel door iedere persoon die zich op een gerechtvaardigd belang kan beroepen, kan worden geraadpleegd, maar alleen voor zover in het geval in kwestie wordt voldaan aan de in Unierecht of lidstatelijk recht vastgestelde voorwaarden voor raadpleging.

[...]

14 Artikel 94 van deze verordening bepaalt:

1. [Richtlijn 95/46] wordt met ingang van 25 mei 2018 ingetrokken.

2. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar deze verordening. [...]

Luxemburgs recht

15 Artikel 2 van de loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (*Mémorial A* 2019, nr. 15) (wet van 13 januari 2019 tot instelling van een register van uiteindelijk begunstigten; hierna: 'wet van 13 januari 2019') luidt als volgt:

'Onder het gezag van de minister van Justitie wordt een 'Register van uiteindelijk begunstigten' ('RUB') ingesteld, dat tot doel heeft informatie te bewaren en beschikbaar te stellen over de uiteindelijk begunstigten van de geregistreerde entiteiten.'

16 Artikel 3, lid 1, van deze wet bepaalt:

'De volgende informatie over de uiteindelijk begunstigten van de geregistreerde entiteiten moet worden ingeschreven en bewaard in het Register van de uiteindelijk begunstigten:

1. naam;
2. voorna(a)m(en);
3. nationaliteit(en);
4. geboortedag;
5. geboortemaand;
6. geboortejaar
7. geboorteplaats;
8. woonstaat;
9. volledig privé- of zakelijk adres [...];
10. voor personen die zijn ingeschreven in het Rijksregister van natuurlijke personen: het identificatienummer [...];
11. voor personen die niet in Luxemburg wonen en niet zijn ingeschreven in het Rijksregister van natuurlijke personen: een buitenlands identificatienummer;
12. de aard van het gehouden daadwerkelijke belang;
13. de omvang van het gehouden daadwerkelijke belang.'

17 Artikel 11, lid 1, van die wet bepaalt:

'Bij de uitoefening van hun taken hebben de nationale autoriteiten toegang tot de in artikel 3 bedoelde informatie.'

18 Artikel 12 van die wet luidt als volgt:

'De in artikel 3, lid 1, punten 1 tot en met 8, 12 en 13, bedoelde informatie is voor iedereen toegankelijk.'

19 Artikel 15, leden 1 en 2, van de wet van 13 januari 2019 bepaalt:

'(1) Een geregistreerde entiteit of een uiteindelijk begunstigde kan in een concreet geval en in de hiernavolgende uitzonderlijke omstandigheden op basis van een naar behoren gemotiveerd verzoek aan de beheerder verzoeken om de toegang tot de in artikel 3 bedoelde informatie te beperken tot de nationale autoriteiten, kredietinstellingen en financiële instellingen, alsmede tot deurwaarders en notarissen in hun hoedanigheid van openbaar ambtenaar, wanneer deze toegang de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesten, geweld of intimidatie, of wanneer de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is.

(2) De beheerder beperkt voorlopig de toegang tot de in artikel 3 bedoelde informatie tot de nationale autoriteiten vanaf de ontvangst van het verzoek totdat van zijn besluit is kennisgegeven en, in geval van afwijzing van het verzoek, gedurende een extra periode van vijftien dagen. Indien tegen een besluit tot afwijzing beroep wordt ingesteld, blijft de beperking van de toegang tot informatie gehandhaafd/gelden totdat er tegen deze afwijzing geen rechtsmiddel meer openstaat.'

Hoofdingingen en prejudiciële vragen

Zaak C-37/20

20 YO, een vastgoedmaatschappij, heeft op grond van artikel 15 van de wet van 13 januari 2019 bij LBR een verzoek ingediend om de toegang tot de in het RUB opgenomen informatie betreffende WM, haar uiteindelijke begunstigde, te beperken tot de in deze bepaling bedoelde entiteiten, omdat de toegang van de leden van de bevolking tot deze informatie hem en zijn gezin op gekwalificeerde, reële en actuele wijze zou blootstellen aan een onevenredig risico, en een risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesten, geweld of intimidatie. Dit verzoek is bij besluit van 20 november 2019 afgewezen.

21 Op 5 december 2019 heeft WM beroep ingesteld bij de tribunal d'arrondissement de Luxembourg (rechter in eerste aanleg Luxemburg, Luxemburg), de verwijzende rechter, waarbij hij aanvoerde dat hij in zijn hoedanigheid van bestuurder en uiteindelijk begunstigde van YO en een aantal handelsvenootschappen regelmatig moet reizen naar landen met een onstabiel politiek regime en zware criminaliteit, wat voor hem een aanzienlijk risico met zich meebrengt op ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving, geweld en zelfs de dood.

22 LBR betwist dit betoog en is van mening dat de situatie van WM niet voldoet aan de vereis-

ten van artikel 15 van de wet van 13 januari 2019, aangezien WM zich niet kan beroepen op 'uitzonderlijke omstandigheden' of op een van de in dat artikel bedoelde risico's.

23 In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af hoe de begrippen 'uitzonderlijke omstandigheden', 'risico' en 'onevenredig risico' in de zin van artikel 30, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 moeten worden uitgelegd.

24 In die omstandigheden heeft de tribunal d'arrondissement de Luxembourg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

'1) Het begrip 'uitzonderlijke omstandigheden'

a) Kan artikel 30, lid 9, van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor zover hierin de beperking van de toegang tot informatie over [uiteindelijk] begunstigden afhankelijk wordt gesteld van 'uitzonderlijke, in nationaal recht vast te stellen omstandigheden', aldus worden uitgelegd dat een nationale wet het begrip 'uitzonderlijke omstandigheden' uitsluitend kan definiëren als een 'onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie', welke begrippen door de formulering van artikel 30, lid 9, [van de gewijzigde richtlijn 2015/849] reeds een voorwaarde vormen voor de toepassing van de beperking van de toegang?

b) Indien de eerste vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord en indien de nationale omzettingsregeling het begrip 'uitzonderlijke omstandigheden' enkel definieert door middel van een verwijzing naar de niet ter zake doende begrippen 'onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie', moet artikel 30, lid 9, [van de gewijzigde richtlijn 2015/849] dan aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter de voorwaarde van 'uitzonderlijke omstandigheden' buiten beschouwing kan laten, of moet hij dit verzuim van de nationale wetgever compenseren door het begrip 'uitzonderlijke omstandigheden' invulling te geven aan de hand van de rechtspraak? Kan het [Hof] in dat geval, aangezien de inhoud van de voorwaarde volgens artikel 30, lid 9, [van de gewijzigde richtlijn 2015/849] door het nationale recht wordt bepaald, de nationale rechter aanwijzingen geven voor zijn taak? Indien deze laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, wat zijn dan de richtsnoeren voor de nationale rechter bij de bepaling van de inhoud van het begrip 'uitzonderlijke omstandigheden'?

2) Het begrip 'risico'

a) Moet artikel 30, lid 9, van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor zover hierin de beperking van de toegang tot informatie over [uiteindelijk] begunstigden afhankelijk wordt gesteld van een 'onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pes-

terijen, geweld of intimidatie', worden uitgelegd als een verwijzing naar een reeks van acht situaties, waarbij de eerste betrekking heeft op een algemeen risico waarvoor de voorwaarde van onevenredigheid geldt en de zeven andere betrekking hebben op specifieke risico's waarvoor de voorwaarde van onevenredigheid niet geldt, of als een verwijzing naar een geheel van zeven situaties die elk betrekking hebben op een specifiek risico waarvoor de voorwaarde van onevenredigheid geldt?

b) Moet artikel 30, lid 9, van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor zover hierin de beperking van de toegang tot informatie over [uiteindelijk] begunstigden afhankelijk wordt gesteld van 'een risico', aldus worden uitgelegd dat de beoordeling van het bestaan en de omvang van dat risico daarbij wordt beperkt tot de banden die de [uiteindelijk] begunstigde heeft met de rechtspersoon ten aanzien waarvan hij uitdrukkelijk verzoekt om een beperking van de toegang tot informatie over zijn hoedanigheid van [uiteindelijk] begunstigde, of aldus dat rekening wordt gehouden met de banden die de betrokken [uiteindelijk] begunstigde heeft met andere rechtspersonen? Indien rekening moet worden gehouden met de banden met andere rechtspersonen, moet dan uitsluitend rekening worden gehouden met de hoedanigheid van [uiteindelijk] begunstigde ten opzichte van andere rechtspersonen of moet er rekening worden gehouden met alle soorten banden met andere rechtspersonen? Indien alle soorten banden met andere rechtspersonen in aanmerking moeten worden genomen, wordt de beoordeling van het bestaan en de omvang van het risico dan beïnvloed door de aard van deze banden?

c) Moet artikel 30, lid 9, van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor zover hierin de beperking van de toegang tot informatie over [uiteindelijk] begunstigden afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde van 'een risico', aldus worden uitgelegd dat de bescherming die voortvloeit uit een beperking van de toegang wordt uitgesloten wanneer die informatie, of andere elementen die de [uiteindelijk] begunstigde aanvoert om het bestaan en de omvang van het 'risico' te onderbouwen, voor derden gemakkelijk toegankelijk is via andere informatiekanaalen?

3) Het begrip 'onevenredig risico'

Met welke uiteenlopende belangen moet rekening worden gehouden bij de toepassing van artikel 30, lid 9, van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor zover dit de beperking van de toegang tot informatie over een [uiteindelijk] begunstigde afhankelijk stelt van een 'onevenredig' risico?

Zaak C-601/20

25 Sovim heeft op grond van artikel 15 van de wet van 13 januari 2019 bij LBR een verzoek inge-

diend om de toegang tot de in het RUB opgenomen informatie betreffende haar uiteindelijke begunstigde te beperken tot de in deze bepaling bedoelde entiteiten. Dit verzoek is bij besluit van 6 februari 2020 afgewezen.

26 Op 24 februari 2020 heeft Sovim bij de verwijzende rechter beroep ingesteld.

27 Primair verzoekt deze vennootschap om artikel 12 van de wet van 13 januari 2019, volgens hetwelk bepaalde in het RUB opgenomen informatie voor 'iedereen' toegankelijk is, en/of artikel 15 van deze wet buiten toepassing te laten en de door haar op grond van artikel 3 van die wet verstrekte informatie niet openbaar te maken.

28 In de eerste plaats betoogt Sovim dienaangaande dat het feit dat de identiteit en de persoonsgegevens van haar uiteindelijk begunstigde voor het publiek toegankelijk zijn, in strijd is met het recht op bescherming van het privéleven en het familie- en gezinsleven, alsmede het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals verankerd in respectievelijk artikel 7 en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'Handvest').

29 Volgens deze vennootschap wordt met de gewijzigde richtlijn 2015/849, op grond waarvan de wet van 13 januari 2019 in de Luxemburgse wetgeving is opgenomen, namelijk beoogd de uiteindelijk begunstigten van vennootschappen die worden gebruikt voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te identificeren, en de veiligheid van handelsbetrekkingen en het vertrouwen in de markten te verzekeren. Volgens haar is evenwel niet aangetoond in welk opzicht deze doeleinden kunnen worden bereikt door de gegevens van het RUB zonder enig toezicht voor het publiek toegankelijk te maken.

30 In de tweede plaats voert Sovim aan dat met de publieke toegang tot persoonsgegevens in het RUB meerdere bepalingen van de AVG wordt geschonden, waaronder met name een aantal in artikel 5, lid 1, ervan neergelegde grondbeginselen.

31 Subsidiair verzoekt Sovim de verwijzende rechter vast te stellen dat er in casu sprake is van een onevenredig risico in de zin van artikel 15, lid 1, van de wet van 13 januari 2019, en derhalve LBR te gelasten de toegang tot de in artikel 3 van die wet bedoelde informatie te beperken.

32 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat artikel 15, lid 1, van de wet van 13 januari 2019 bepaalt dat LBR per geval moet onderzoeken of er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die een beperking van de toegang tot het RUB rechtvaardigen. Hoewel in de context van deze wet reeds meerdere vragen aan het Hof zijn gesteld in zaak C-37/20 over de uitlegging van de begrippen 'uitzonderlijke omstandigheden', 'risico' en 'onevenredig risico', doet de onderhavige procedure nog andere vragen rijzen, met name of de toegang van de leden van de bevolking tot bepaalde gegevens in het RUB verenigbaar is met het Handvest en met de AVG.

33 In die omstandigheden heeft de tribunal d'arrondissement de Luxembourg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

'1) Is artikel 1, punt 15, onder c), van [richtlijn 2018/843], waarbij artikel 30, lid 5, eerste alinea, van [richtlijn 2015/849] in die zin is gewijzigd dat het de lidstaten verplicht de informatie over de uiteindelijk begunstigten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk te maken zonder dat een rechtmatig belang hoeft te worden aangetoond, rechtsgeldig in het licht van

— het in artikel 7 van het [Handvest] verzekerde recht op eerbiediging van het privéleven, en het familie- en gezinsleven, uitgelegd overeenkomstig artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens [en de fundamentele vrijheden], gelet op de met name in de overwegingen 30 en 31 van richtlijn 2018/843 vermelde doelstellingen van in het bijzonder de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering, en

— het in artikel 8 van het Handvest verzekerde recht op bescherming van persoonsgegevens, voor zover daarmee in het bijzonder wordt beoogd te waarborgen dat de verwerking van persoonsgegevens geschiedt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is, dat bij de verzameling en verwerking van persoonsgegevens het doelbindingsbeginsel wordt nageleefd en dat zo min mogelijk gegevens worden verwerkt?

2. a) Moet artikel 1, punt 15, onder g), van richtlijn 2018/843 aldus worden uitgelegd dat er slechts sprake is van de in dit artikel vermelde uitzonderlijke omstandigheden — in welk geval de lidstaten kunnen voorzien in een uitzondering op de toegang voor de leden van de bevolking tot alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigten indien die toegang de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, aan een risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie — indien wordt bewezen dat er sprake is van een onevenredig risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie dat uitzonderlijk, gekwalificeerd, reëel en actueel is en daadwerkelijk bestaat voor de specifieke persoon van de uiteindelijk begunstigde?

b) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord en artikel 1, punt 15, onder g), van richtlijn 2018/843 aldus moet worden uitgelegd, is dit artikel dan rechtsgeldig in het licht van het in artikel 7 van het Handvest verzekerde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en in het licht van het in artikel 8 van het Handvest verzekerde recht op bescherming van persoonsgegevens?

3) a) Moet artikel 5, lid 1, onder a), [AVG], dat verplicht tot de verwerking van persoonsgege-

vens op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is, aldus worden uitgelegd dat het zich niet er tegen verzet dat

— persoonsgegevens van een uiteindelijk begunstigde die zijn ingeschreven in een register van uiteindelijk begunstigten, dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 15, van richtlijn 2018/843, voor de leden van de bevolking toegankelijk zijn zonder controle of rechtvaardiging, en zonder dat de betrokken persoon (de uiteindelijk begunstigde) kan weten wie toegang heeft gehad tot die hem betreffende persoonsgegevens, en

— de verwerkingsverantwoordelijke voor dat register van uiteindelijk begunstigten toegang verleent tot de persoonsgegevens van de uiteindelijk begunstigten aan een onbeperkt en niet vast te stellen aantal personen?

b) Moet artikel 5, lid 1, onder b), [AVG], dat het doelbindingsbeginsel oplegt, aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat persoonsgegevens van een uiteindelijk begunstigde die zijn ingeschreven in een register van uiteindelijk begunstigten dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], voor de leden van de bevolking toegankelijk zijn zonder dat de verwerkingsverantwoordelijke van deze gegevens kan garanderen dat zij uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld, namelijk in wezen de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering, een doelstelling waarvoor de bevolking niet de verantwoordelijke instantie is?

c) Moet artikel 5, lid 1, onder c), [AVG], dat het beginsel van minimale gegevensverwerking oplegt, aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat middels een register van uiteindelijk begunstigten dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], de leden van de bevolking niet alleen toegang hebben tot de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de nationaliteit en de woonstaat van een uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door deze uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang, maar tevens tot zijn geboortedatum en zijn geboorteplaats?

d) Verzet artikel 5, lid 1, onder f), [AVG], op grond waarvan persoonsgegevens op een dussdanige manier moeten worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking, waardoor de integriteit en vertrouwelijkheid van die gegevens worden gewaarborgd, zich er niet tegen dat persoonsgegevens van uiteindelijk begunstigten, die beschikbaar zijn in het register van uiteindelijk begunstigten dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van [de gewijzigde

richtlijn 2015/849], onbeperkt, onvoorwaardelijk en zonder verplichting tot vertrouwelijkheid toegankelijk zijn?

e) Moet artikel 25, lid 2, [AVG], dat zorgt voor de bescherming van persoonsgegevens door standaardinstellingen op grond waarvan met name persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt, aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat

— een register van uiteindelijk begunstigten dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van [de gewijzigde richtlijn 2015/849] niet van leden van de bevolking verlangt dat zij zich op de website van dit register registreren wanneer zij persoonsgegevens van een uiteindelijk begunstigde raadplegen, en

— wanneer in een dergelijk register opgenomen persoonsgegevens van een uiteindelijk begunstigde worden geraadpleegd, daarover geen informatie wordt verstrekt aan die uiteindelijk begunstigde, en

— er, gelet op de doelstelling van de verwerking van de betrokken persoonsgegevens, geen enkele beperking geldt wat betreft de omvang en de toegankelijkheid van deze gegevens?

f) Moeten de artikelen 44 tot en met 50 [AVG], die aan de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen strenge voorwaarden verbinden, aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat dergelijke gegevens van een uiteindelijk begunstigde die zijn ingeschreven in een register van uiteindelijk begunstigten dat is ingevoerd overeenkomstig artikel 30 van [de gewijzigde richtlijn 2015/849], in alle gevallen voor alle leden van de bevolking toegankelijk zijn zonder dat een rechtmatig belang behoeft te worden aangetoond en ongeacht waar een lid van de bevolking zich bevindt?

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-601/20

34 Met zijn eerste vraag in zaak C-601/20 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, punt 15, onder c), van richtlijn 2015/849 geldig is in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest, voor zover bij deze bepaling artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2015/849 zo is gewijzigd dat in de aldus gewijzigde versie van dit artikel is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigten van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is.

Inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten door de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigten

35 Artikel 7 van het Handvest waarborgt ieder het recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Artikel 8, lid 1, van het Handvest verleent eenieder uitdrukkelijk recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

36 Zoals blijkt uit artikel 30, leden 1 en 3, van de gewijzigde richtlijn 2015/849, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over wie hun uiteindelijk begunstigten zijn, verzamelen en bewaren, en dat deze informatie in elke lidstaat in een centraal register wordt gehouden. Volgens artikel 3, punt 6, van deze richtlijn zijn de uiteindelijk begunstigten elke (alle) natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt en/of de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens/wier rekening een transactie of activiteit wordt verricht.

37 Artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 2015/849 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor 'elk lid van de bevolking', terwijl de tweede alinea bepaalt dat de aldus bedoelde personen toegang krijgen tot 'ten minste de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang'. Artikel 30, lid 5, derde alinea, voegt daaraan toe dat '[d]e lidstaten [...] onder in het nationale recht vast te stellen voorwaarden toegang [kunnen] verlenen tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd', die 'ten minste de geboortedatum of de contactgegevens [bevat], overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming'.

38 In dit verband moet worden opgemerkt dat, aangezien de in artikel 30, lid 5, bedoelde gegevens informatie bevatten over geïdentificeerde natuurlijke personen, te weten de uiteindelijk begunstigten van de binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten, de toegang van elk lid van de bevolking tot die gegevens raakt aan het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde grondrecht op bescherming van het privéleven (zie naar analogie arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak) zonder dat in dit verband relevant is dat de betrokken gegevens verband kunnen houden met beroepsactiviteiten (zie naar analogie arrest van 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 59 (*NJ* 2011/68; *red.*)). Bovendien vormt dit beschikbaar

stellen van die gegevens aan de leden van de bevolking een onder artikel 8 van het Handvest vallende verwerking van persoonsgegevens (zie naar analogie arrest van 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 52 en 60 (*NJ* 2011/68; *red.*)).

39 Tevens zij opgemerkt dat blijkens vaste rechtspraak van het Hof het beschikbaar stellen van persoonsgegevens aan derden een inmenging vormt in de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten, ongeacht het latere gebruik van de meegedeelde gegevens. In dit verband is het van weinig belang of de gegevens betreffende het privéleven al dan niet gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden (arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 De in artikel 30, lid 5, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bedoelde toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigten vormt dus een inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten.

41 Wat de ernst van deze inmenging betreft, moet worden opgemerkt dat voor zover de aan de leden van de bevolking ter beschikking gestelde informatie betrekking heeft op de identiteit van de uiteindelijk begunstigde en op de aard en omvang van zijn economische belangen in vennootschappen en andere juridische entiteiten, die informatie het mogelijk kan maken een profiel op te maken met bepaalde persoonlijke identificatiegegevens — waarvan de omvang afhangt van de opzet van het nationale recht —, de financiële situatie van de betrokkene en de economische sectoren, landen en specifieke ondernemingen waarin hij heeft geïnvesteerd.

42 Daarbij komt dat het inherent is aan een dergelijke terbeschikkingstelling van die informatie aan de leden van de bevolking dat deze dan toegankelijk is voor een potentieel onbeperkt aantal personen, zodat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens, ook personen die om redenen die geen verband houden met de door die maatregel nagestreefde doelstelling, informatie wensen te verkrijgen over de situatie, in het bijzonder op materieel en financieel gebied, van een uiteindelijk begunstigde, in staat stelt om zich vrijelijk toegang tot die informatie te verschaffen (zie naar analogie arrest van 1 augustus 2022, *Vyriausioji tarmybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, punten 102 en 103). Dit is des te gemakkelijker wanneer, zoals in Luxemburg, de betrokken gegevens op internet kunnen worden geraadpleegd.

43 Bovendien worden de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van een eventueel misbruik van hun persoonsgegevens nog verergerd door het feit dat deze gegevens, wanneer zij eenmaal ter beschikking van de leden van de bevolking zijn gesteld, niet alleen vrijelijk kunnen worden geraadpleegd, maar ook kunnen worden opgeslagen en

verspreid, en dat het voor deze personen in geval van dergelijke opeenvolgende verwerkingen des te moeilijker of zelfs illusoir wordt zich doeltreffend tegen misbruik te verdedigen.

44 Derhalve vormt de in artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bedoelde toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen een ernstige inmenging in de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten (zie naar analogie arrest van 1 augustus 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, punt 105).

Rechtvaardiging van de inmenging als gevolg van de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen

45 De in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten hebben geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun sociale functie worden beschouwd (arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Volgens artikel 52, lid 1, eerste zin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Artikel 52, lid 1, tweede zin, van het Handvest bepaalt dat, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, dergelijke beperkingen aan die rechten en vrijheden slechts kunnen 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. Dienaangaande bepaalt artikel 8, lid 2, van het Handvest dat persoonsgegevens met name 'voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet' moeten worden verwerkt.

– Eerbiediging van het legaliteitsbeginsel
47 Wat het vereiste betreft dat elke beperking op de uitoefening van grondrechten bij wet wordt gesteld, zij erop gewezen dat dit inhoudt dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen, met dien verstande, ten eerste, dat dit vereiste zich er niet tegen verzet dat de betrokken beperking in voldoende open bewoordingen is geformuleerd om te kunnen worden toegepast op verschillende gevallen en aangepast aan veranderende omstandigheden en, ten tweede, dat het Hof in voorkomend geval via uitlegging de concrete reikwijdte van de beperking kan verduidelijken aan de hand van de bewoordingen zelf van de betrokken Uniewetgeving alsook de algemene opzet en de doelstellingen van die wetgeving, zoals uitgelegd tegen de achtergrond van de door het Handvest gewaarborgde

grondrechten (arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 In dit verband zij opgemerkt dat de beperking op de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten als gevolg van de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen, is ingevoerd bij een wetgevingshandeling van de Unie, namelijk de gewijzigde richtlijn 2015/849. Bovendien wordt in artikel 30, leden 1 en 5, van deze richtlijn ten eerste voorzien in de toegang van de leden van de bevolking tot gegevens betreffende de identificatie van uiteindelijk begunstigen en de door uiteindelijk begunstigen gehouden economisch belangen, waarbij wordt vermeld dat deze gegevens toereikend, accuraat en actueel moeten zijn, en waarbij bepaalde van die gegevens waartoe elk lid van de bevolking toegang moet krijgen, uitdrukkelijk worden opgesomd. Ten tweede stelt artikel 30, lid 9, de voorwaarden vast waaronder de lidstaten kunnen voorzien in uitzonderingen op een dergelijke toegang.

49 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat aan het legaliteitsbeginsel is voldaan.

– Eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten

50 Wat de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten betreft, zij opgemerkt dat de gegevens waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 30, lid 5, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn 2015/849, kunnen worden ingedeeld in twee onderscheiden categorieën, waarvan de eerste gegevens bevat die verband houden met de identiteit van de uiteindelijk begunstigde (naam, geboortemaand en geboortjaar, en nationaliteit) en de tweede gegevens van economische aard (aard en omvang van de door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belangen).

51 Hoewel het klopt dat artikel 30, lid 5, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 – zoals blijkt uit het gebruik van de uitdrukking 'ten minste' – geen uitputtende lijst bevat van de gegevens waartoe ieder lid van de bevolking toegang moet krijgen, en dat artikel 30, lid 5, derde alinea, duidelijk maakt dat de lidstaten toegang kunnen verlenen tot aanvullende informatie, neemt dit niet weg dat volgens artikel 30, lid 1, enkel 'toereikende' informatie over de uiteindelijk begunstigen en over de door hen gehouden economische belangen kan worden verzameld en bewaard, en bijgevolg eventueel publiek toegankelijk kan worden gemaakt, hetgeen onder meer informatie uitsluit waarvoor geen toereikend verband met de doelstellingen van die richtlijn bestaat.

52 Uit niets blijkt dat de terbeschikkingstelling van informatie aan leden van de bevolking waarbij een dergelijk verband wel aanwezig is, op enigerlei wijze afbreuk zou doen aan de wezenlijke inhoud

van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten.

53 In dit verband moet tevens worden opgemerkt dat artikel 41, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 uitdrukkelijk bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens krachtens deze richtlijn onderworpen is aan richtlijn 95/46 en dus aan de AVG, waarvan artikel 94, lid 2, bepaalt dat verwijzingen naar die richtlijn gelden als verwijzingen naar die verordening. Het staat dus vast dat het krachtens de gewijzigde richtlijn 2015/849 verzamelen, bewaren en beschikbaar stellen van informatie, volledig moet voldoen aan de vereisten van de AVG.

54 In die omstandigheden doet de inmenging die de in artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bedoelde toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigde met zich meebrengt, geen afbreuk aan de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten.

– Door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang

55 De gewijzigde richtlijn 2015/849 heeft volgens de bewoordingen van artikel 1, lid 1, ervan ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen. In dit verband preciseert overweging 4 van richtlijn 2018/843 dat het nastreven van deze doelstelling slechts doeltreffend kan zijn als de omgeving vijandig is voor criminelen, en dat meer algemene transparantie van het economische en financiële klimaat van de Unie een krachtig afschrikkend effect zou kunnen hebben.

56 Wat meer in het bijzonder de doelstelling van de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigde betreft, die is ingevoerd bij artikel 1, punt 15, onder c), van richtlijn 2018/843, vermeldt overweging 30 van deze richtlijn dat een dergelijke toegang om te beginnen 'ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk [maakt], onder meer door de pers of maatschappelijke organisaties, en [bijdraagt] [...] tot het behoud van het vertrouwen in de integriteit van zakelijke transacties en het financiële stelsel'. Vervolgens kan de toegang in kwestie '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 uiteindelijk begunstigde ervan'. Ten slotte bevordert deze 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' en 'zou [de toegang] ook helpen bij onderzoeken naar witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering'.

57 Voorts verduidelijkt overweging 31 van richtlijn 2018/843 dat '[h]et mogelijk groter vertrouwen in de financiële markten dient te worden beschouwd als een positief neveneffect en niet als het doel van grotere transparantie; dat doel bestaat erin een omgeving te creëren die minder gemakkelijk kan worden gebruikt om geld wit te wassen en terrorisme te financieren'.

58 Hieruit volgt dat de Uniewetgever, door te voorzien in de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigde, beoogt het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen door via een grotere transparantie een omgeving te creëren die minder gemakkelijk daartoe kan worden gebruikt.

59 Deze doelstelling vormt een doelstelling van algemeen belang die zelfs zware inmengingen in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten kan rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Voor zover de Raad van de Europese Unie in deze context bovendien uitdrukkelijk verwijst naar het beginsel van openheid, zoals dat voortvloeit uit de artikelen 1 en 10 VEU alsook uit artikel 15 VWEU, moet worden opgemerkt dat dit beginsel, zoals deze instelling zelf benadrukt, een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk maakt en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie waarborgt ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (arrest van 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 68 (*NJ* 2011/68; *red.*) en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Hoewel dit beginsel in dit verband vooral concreet gestalte krijgt in eisen van institutionele en procedurele transparantie in het kader van publieke taken, waaronder het gebruik van overheidsmiddelen, ontbreekt een dergelijk verband met openbare instellingen wanneer, zoals in het onderhavige geval, de betrokken maatregel tot doel heeft gegevens betreffende de identiteit van particuliere uiteindelijk begunstigde en de aard en de omvang van hun economische belangen in de vennootschappen en andere juridische entiteiten toegankelijk te maken voor de leden van de bevolking.

62 Bijgevolg kan het beginsel van openheid, zoals dat voortvloeit uit de artikelen 1 en 10 VEU alsook uit artikel 15 VWEU, als zodanig niet worden beschouwd als een doelstelling van algemeen belang die de uit de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigde resulterende inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten kan rechtvaardigen.

– Passend, noodzakelijk en evenredig karakter van de betrokken inmenging

63 Volgens vaste rechtspraak vereist de evenredigheid van maatregelen waaruit een inmenging

in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten voortvloeit, dat zij passend, noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel zijn (zie in die zin arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 93).

64 Meer in het bijzonder blijven de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen voor de verwezenlijking van de rechtmatig nagestreefde doelstellingen, de maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is. Bovendien kan een doelstelling van algemeen belang niet worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat deze doelstelling moet worden verzoend met de door de maatregel aangetaste grondrechten, zulks via een evenwichtige afweging tussen de doelstelling en de op het spel staande rechten, om ervoor te zorgen dat de door die maatregel berokkende nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. Bijgevolg moet de mogelijkheid om een beperking van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten te rechtvaardigen, worden beoordeeld door de ernst te bepalen van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt, en moet worden nagegaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst (zie in die zin arresten van 26 april 2022, *Polen/Parlement en Raad*, C-401/19, EU:C:2022:297, punt 65, en 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punten 115 en 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Voorts voldoet de betrokken regeling die de inmenging bevat slechts aan het evenredigheidsvereiste indien zij ook duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de daarin bepaalde maatregelen bevat die minimale eisen opleggen, zodat de betrokkenen over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Zij moet in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens voor de leden van de bevolking en dus voor een potentieel onbeperkt aantal personen toegankelijk worden gemaakt, en zij gevoelige informatie over de betrokkenen kunnen onthullen (zie in die zin arrest van 21 juni 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Overeenkomstig deze rechtspraak moet worden nagegaan, ten eerste, of de toegang van de leden van de bevolking tot de informatie over uiteindelijk begunstigen geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwe-

zenlijken, ten tweede, of de uit een dergelijke toegang resulterende inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, in die zin dat het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast en, ten derde, of deze inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging.

67 Ten eerste zij vastgesteld dat de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen geschikt is om bij te dragen tot de verwezenlijking van de in punt 58 van het onderhavige arrest genoemde doelstelling van algemeen belang, die erin bestaat het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen, aangezien het publieke karakter van deze toegang en de daaruit voortvloeiende grotere transparantie bijdragen tot het creëren van een omgeving die minder gemakkelijk kan worden gebruikt voor dergelijke doeleinden.

68 Ten tweede verwijzen de Raad en de Commissie, om aan te tonen dat de inmenging als gevolg van de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen strikt noodzakelijk is, naar de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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 richtlijn 2009/101/EG (COM(2016) 450 final), dat ten grondslag ligt aan richtlijn 2018/843. Volgens die instellingen stelde artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2015/849, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2018/843, de toegang van eenieder tot informatie over de uiteindelijk begunstigen afhankelijk van de voorwaarde dat deze een 'legitiem belang' kon aantonen, maar was in die effectbeoordeling vastgesteld dat het ontbreken van een uniforme definitie van dit begrip 'legitiem belang' praktische moeilijkheden had opgeleverd, zodat was geoordeeld dat de geschikte oplossing erin bestond die voorwaarde te schrappen.

69 Bovendien benadrukken het Parlement, de Raad en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen, onder verwijzing naar met name overweging 30 van richtlijn 2018/843, dat de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigen, zoals bepaald in de gewijzigde richtlijn 2015/849, een afschrikkend effect heeft, meer onderzoek mogelijk maakt en het voeren van onderzoeken — ook door de autoriteiten van derde landen — faciliteert, en dat deze gevolgen niet op andere wijze kunnen worden bereikt.

70 Ter terechtzitting werd de Commissie gevraagd of zij, om het risico te ondervangen dat de verplichting voor elke persoon of organisatie om een 'legitiem belang' aan te tonen, zoals oorspronkelijk bepaald in richtlijn 2015/849, wegens ver-

schillen in de definitie van dat begrip in de lidstaten zou leiden tot buitensporige beperkingen van de toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden, de mogelijkheid had overwogen om een uniforme definitie van dat begrip voor te stellen.

71 In antwoord op deze vraag heeft de Commissie opgemerkt dat het criterium van het 'legitiem belang' een begrip is dat zich moeilijk leent voor een juridische definitie en dat zij weliswaar de mogelijkheid heeft overwogen om een uniforme definitie van dit criterium voor te stellen, maar dat zij daar uiteindelijk van had afgezien omdat het criterium, ook al is het gedefinieerd, moeilijk toepasbaar blijft en de toepassing ervan tot willekeurige beslissingen kan leiden.

72 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat 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 begunstigden mogelijk is, niet kan rechtvaardigen dat de Uniewetgever bepaalt dat alle leden van de bevolking toegang hebben tot deze informatie (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 84).

73 Bovendien kunnen de aangevoerde gevolgen en de verwijzing in die context naar de toelichting in overweging 30 van richtlijn 2018/843 evenmin aantonen dat de betrokken inmenging strikt noodzakelijk is.

74 Voor zover het in die overweging heet dat publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk maakt, en in dit opzicht uitdrukkelijk wordt verwezen naar de pers en maatschappelijke organisaties, zij erop gewezen dat zowel de pers als de maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering een legitiem belang hebben bij toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden. Hetzelfde geldt voor de eveneens in die overweging genoemde personen die de identiteit van de uiteindelijk begunstigden van een vennootschap of een andere juridische entiteit willen kennen omdat het mogelijk is dat zij met hen transacties zullen aangaan, of voor financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van het witwassen van geld of terrorismefinanciering, voor zover laatstgenoemde entiteiten niet reeds toegang hebben tot de betrokken informatie op grond van artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder a) en b), van de gewijzigde richtlijn 2015/849.

75 Hoewel in dezelfde overweging wordt gesteld dat publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden 'kan bijdragen' aan de bestrijding van misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten en 'ook [zou] helpen' bij strafrechtelijk onderzoek, moet overigens worden vastgesteld dat dergelijke overwegingen evenmin kunnen aantonen dat deze maatregel strikt noodza-

kelijk is om witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen.

76 Gelet op het voorgaande kan niet worden geoordeeld dat de uit de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over de uiteindelijk begunstigden resulterende inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is.

77 Ten derde moet, wat de elementen betreft die zijn aangevoerd om aan te tonen dat de betrokken inmenging evenredig is, met name dat de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigden, waarin artikel 30, lid 5, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 voorziet, is gebaseerd op een evenwichtige afweging tussen, enerzijds, het nagestreefde doel van algemeen belang en, anderzijds, de betrokken grondrechten, en dat er voldoende waarborgen zijn tegen de risico's van misbruik, nog het volgende worden opgemerkt.

78 Om te beginnen voert de Commissie aan dat, zoals blijkt uit overweging 34 van richtlijn 2018/843, de Uniewetgever heeft verduidelijkt dat de gegevens die ter beschikking van het publiek worden gesteld, beperkt moeten zijn en duidelijk en uitputtend worden afgebakend, en dat zij van algemene aard moeten zijn, teneinde het potentiële nadeel voor de uiteindelijk begunstigden te minimaliseren. Het is in deze context dat overeenkomstig artikel 30, lid 5, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 alleen de gegevens die strikt noodzakelijk zijn om de uiteindelijk begunstigden en de aard en omvang van hun belangen te identificeren, voor het publiek toegankelijk zijn.

79 Vervolgens benadrukken het Parlement, de Raad en de Commissie dat kan worden afgeweken van het beginsel van de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over de uiteindelijk begunstigden, aangezien artikel 30, lid 9, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bepaalt dat de lidstaten 'in uitzonderlijke omstandigheden [...] per geval [kunnen] voorzien in een uitzondering op die toegang voor alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde', indien de toegang tot die informatie 'de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pestertijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is'.

80 Tot slot wijzen zowel het Parlement als de Commissie erop dat, zoals blijkt uit artikel 30, lid 5 bis, van de gewijzigde richtlijn 2015/849, gelezen in samenhang met overweging 36 van richtlijn 2018/843, de lidstaten de verstreking van informatie over uiteindelijk begunstigden afhankelijk kunnen stellen van onlineregistratie teneinde de persoon die om die informatie verzoekt te kunnen identificeren. Bovendien kunnen de lidstaten overeenkomstig overweging 38 van richtlijn 2018/843, om misbruik van informatie over de uiteindelijk begunstigden te voorkomen, laatstgenoemden infor-

matie over de aanvrager en de rechtsgrondslag voor zijn verzoek ter beschikking stellen.

81 In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, artikel 30, lid 5, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bepaalt dat elk lid van de bevolking 'ten minste' toegang heeft tot de in deze bepaling bedoelde gegevens. In de derde alinea wordt hieraan toegevoegd dat de lidstaten toegang kunnen verlenen 'tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd', welke informatie 'ten minste' de geboortedatum of de contactgegevens van de betrokken uiteindelijk begunstigde bevat.

82 Uit het gebruik van de uitdrukking 'ten minste' blijkt dat deze bepalingen het mogelijk maken dat gegevens die niet voldoende bepaald of identificeerbaar zijn, aan het publiek beschikbaar worden gesteld. De materiële regels die de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten regelen, voldoen dus niet aan het in punt 65 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereiste van duidelijkheid en nauwkeurigheid [zie naar analogie *advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada)* van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 160].

83 Wat voorts de in de punten 41 tot en met 44 van dit arrest genoemde afweging tussen de ernst van deze inmenging en het belang van de doelstelling van algemeen belang van de voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering betreft, moet worden geoordeeld dat deze doelstelling, gelet op het belang ervan, zoals in punt 59 van dit arrest is vastgesteld, weliswaar zelfs een ernstige inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten kan rechtvaardigen, maar dat het een feit blijft 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.

84 Het is overigens om die reden dat artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder a) en b), van de gewijzigde richtlijn 2015/849 bepaalt dat informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk moet zijn voor de bevoegde autoriteiten en de financiële-inlichtingeneenheden, zonder enige beperking, en voor de meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliëntenonderzoek.

85 Voorts is het zo dat in vergelijking met een regeling als die van artikel 30, lid 5, van richtlijn 2015/849 in de versie van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2018/843, die naast de toegang van de bevoegde autoriteiten en bepaalde entiteiten voorziet in de toegang van elke persoon of organisatie die een legitiem belang kon aantonen, de bij laatstgenoemde richtlijn ingevoerde regeling, die voorziet in de toegang van de leden van de bevolking tot de informatie over de uiteindelijk begunstigten, leidt

tot een aanzienlijk zwaardere aantasting van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten, zonder dat dit wordt gecompenseerd door de eventuele voordelen die deze laatste regeling ten opzichte van de eerste regeling zou kunnen bieden op het gebied van de strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering (zie naar analogie arrest van 1 augustus 2022, *Vyriusioji tamybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, punt 112).

86 In die omstandigheden kunnen de facultatieve bepalingen van artikel 30, leden 5 bis en 9, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 — die de lidstaten respectievelijk toestaan het beschikbaar stellen van informatie over uiteindelijk begunstigten afhankelijk te stellen van onlineregistratie en, in uitzonderlijke omstandigheden, te voorzien in uitzonderingen op de toegang van de leden van de bevolking tot die informatie — als zodanig niet aantonen dat er sprake is van een evenwichtige afweging tussen de nagestreefde doelstelling van algemeen belang en de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten, en evenmin dat er voldoende waarborgen bestaan die de betrokkenen in staat stellen hun persoonsgegevens doeltreffend te beschermen tegen het risico van misbruik.

87 Bovendien is de verwijzing van de Commissie naar het arrest van 9 maart 2017 in zaak C-398/15, *Manni* (C-398/15, EU:C:2017:197 (NJ 2018/124, m.nt. E.J. Dommering; red.)), betreffende de verplichte openbaarmaking van informatie over vennootschappen, met inbegrip van hun wettelijke vertegenwoordigers, als bedoeld in de Eerste richtlijn (68/151/EEG) van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB 1968, L 65, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 (PB 2003, L 221; blz. 13). De verplichte openbaarmaking waarin deze richtlijn voorziet, enerzijds, en de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over uiteindelijk begunstigten waarin de gewijzigde richtlijn 2015/849 voorziet, anderzijds, verschillen zowel in hun respectieve doelstellingen als in hun reikwijdte wat betreft de daaronder vallende persoonsgegevens.

88 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag in zaak C-601/20 worden geantwoord dat artikel 1, punt 15, onder c), van richtlijn 2018/843 ongeldig is voor zover deze bepaling artikel 30, lid 5, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2015/849 zo heeft gewijzigd dat in de aldus gewijzigde versie van dit artikel is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigten van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische en-

titeiten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is.

Tweede en derde vraag in zaak C-601/20 en de vragen in zaak C-37/20

89 De tweede vraag in zaak C-601/20 en de in zaak C-37/20 gestelde vragen berusten op de premisse dat artikel 30, lid 5, van de gewijzigde richtlijn 2015/849 geldig is voor zover daarin is voorzien in de publieke toegang tot informatie over de uiteindelijk begunstigen.

90 Gelet op het antwoord op de eerste vraag in zaak C-601/20, hoeven deze vragen niet te worden onderzocht.

91 Bovendien hoeft, gelet op dit antwoord, evenmin uitspraak te worden gedaan over de derde vraag in zaak C-601/20.

Kosten

92 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht: [zie *cur-sieve* kop].

Noot

UBO-register

1. Het betreft een uitspraak die grote gevolgen heeft voor, wat in Nederland heet, het UBO-register (UBO: Ultimate Beneficial Owner), maar is gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Luxemburgse rechter. Dit UBO-register is een gevolg van de Richtlijn 2018/843 tot wijziging van de vierde EU anti-witwasrichtlijn 2015/849 en wijziging en/of intrekking van aanverwante richtlijnen, die beoogt de 'uiteindelijk belanghebbenden bij vennootschappen en andere juridische entiteiten' te registreren. In Nederland is deze richtlijn in 2020 geïmplementeerd door een besluit tot wijziging van het Handelsregisterbesluit (Implementatiebesluit 9 september 2020 *Stb.* 2020, 339). Op grond van artikel 35b moeten in het handelsregister worden geregistreerd 'de omvang van het economische belang van de uiteindelijk belanghebbende bij de rechtspersoon', onderverdeeld in verschillende klassen van economisch belang. Artikel 51b voorziet in een beperkte afschermingsmogelijkheid van categorieën van uiteindelijk belanghebbenden.

De uitspraak van het Hof

2. De zaken waren in Luxemburg aangespannen door twee personen die bezwaar hadden gemaakt tegen de algemene toegankelijkheid van de Luxemburgse bevolking tot informatie betreffende hun hoedanigheid als 'uiteindelijk belanghebbenden' bij een rechtspersoon. Dat verzoek om afscher-

ming was door de bevoegde autoriteit in beide zaken op grond van de nationale wet, die de richtlijn implementeerde, geweigerd. In de ene zaak (r.o. 20 in de zaak C-37/20) was voor het verzoek tot afscherming aangevoerd dat publieke toegang tot deze hoedanigheid 'hem en zijn gezin op gekwalificeerde, reële en acute wijze zou blootstellen aan een onevenredig risico, en een risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesteringen, geweld of intimidatie.' In de andere zaak (r.o. 25 e.v. in de zaak C-601/20) was de motivering van het verzoek principiëler opgezet. Verzocht werd de bepaling die de publieke toegankelijkheid regelde buiten toepassing te laten wegens strijd met de artikelen 7 en 8 van het EU Handvest, omdat die openbare toegankelijkheid in strijd was met het recht op een privéleven, en in strijd met verschillende bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2016/679 (AVG). Subsidiair beriep de 'uiteindelijk belanghebbende' zich op het 'onevenredig risico', zoals in de andere zaak. Het Hof vat in overweging 1 de in deze beide zaken gestelde prejudiciële vragen samen als een vraag naar de rechtsgeldigheid van de wijzigingsrichtlijn (strijd met de artikelen 7 en 8 van het Handvest) en twee vragen naar a. de uitleg van het begrip 'onevenredig risico' in de richtlijn dat een weigeringsgrond vormt voor algemene publieke inzage, en b. de uitlegging van enige artikelen van de AVG (de AVG wordt in de richtlijn van toepassing verklaard op bewerkingen in het UBO-register).

3. De regeling van de openbaarheid in de richtlijn vat het Hof samen in de overweging 8: de algehele openbaarheid is regel, een uitzondering is er alleen bij een 'onevenredig risico', waarop in deze zaken een (subsidiair) beroep was gedaan. Bij het onderzoek naar de vraag of de publicatie van gegevens in het register een inmenging in het privéleven is, stelt het Hof vast dat dit zo is en dat deze ernstig is (overwegingen 40-44). Die ernst heeft verschillende componenten: uit de gegevens is een profiel op te stellen van de uiteindelijk belanghebbende 'met bepaalde persoonlijke identificatiegegevens — waarvan de opzet afhangt van het nationale recht —, de financiële situatie van de betrokkene en de economische sector, landen en specifieke ondernemingen waarin hij heeft geïnvesteerd'. De openbaarheid is bovendien omvangrijk nu zij geldt voor 'een potentieel onbepaald aantal personen, zodat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens, ook personen die om redenen die geen verband houden met de door die maatregel nagestreefde doelstelling informatie wensen te verkrijgen over de situatie, in het bijzonder op materieel en financieel gebied, van een uiteindelijk begunstigde, in staat stelt zich vrijelijk toegang te verschaffen tot die informatie. Dit is te gemakkelijker als, zoals in Luxemburg, de betrokken gegevens op internet kunnen worden geraadpleegd.'

4. Bij de vervolgstappen in de toetsing aan de artikelen 7 en 8 van het Handvest die het Hof als eerste onderneemt, stelt het vast dat er een wettelijke grondslag is voor de beperking (overwegingen 47

en 48) en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de wezenlijke inhoud van de grondrechten van artikel 7 en 8 van het Handvest (overwegingen 50-53). De richtlijn sneuvelt echter op twee punten. Er is op zichzelf wel een doelstelling van algemeen belang die een (ernstige) inmenging rechtvaardigt (overwegingen 55-59), maar die kan toch niet zover gaan dat de aldus vergaarde gegevens toegankelijk worden voor de hele bevolking (overwegingen 61-62). Het tweede punt is het gebrek aan 'passendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid' van de inbreuk op het privacyrecht (overwegingen 63-68). De publieke toegankelijkheid (bijvoorbeeld voor de pers) kan wel bijdragen (passend zijn) aan het verwezenlijken van de doelstelling, maar dat maakt de algemene publieke toegankelijkheid niet strikt noodzakelijk en evenredig (overwegingen 71-76).

De slotsom van de overwegingen is dat het Hof een verklaring voor recht afgeeft dat artikel 1, punt 15 onder c van Richtlijn 2018/843 en de daarmee verband houdende wijzigingen van de andere anti-witwasrichtlijnen ongeldig is 'voor zover daardoor is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is.' Dit is een antwoord op de meest vergaande prejudiciële vraag (Is de richtlijn geldig?), waardoor het Hof niet meer aan de tweede vraag van de uitleg van de richtlijn (wat betekenen 'onevenredig risico' en bepaalde artikelen van de AVG in relatie tot de richtlijn?) toekomt. We zien het Hof in het kader van een prejudiciële-vragen-procedure weer als constitutionele rechter functioneren die EU-wetgeving aan het Handvest toetst en ongeldig verklaart (zie de *Scherms*-zaken, van HvJ EU 8 april 2014, respectievelijk 6 oktober 2015, NJ 2016/446 en 447, m.nt. E.J. Dommering, en HvJ EU 16 juli 2020, NJ 2021/24, m.nt. E.J. Dommering).

Evaluatie van de uitspraak van het Hof

5. Wat is het gevolg van de ongeldigheid van de bepaling dat het UBO-register voor het algemene publiek toegankelijk is? Is het daardoor een register dat alleen maar toegankelijk is voor de in de richtlijn aangewezen autoriteiten? Laten we eerst even kijken wat er nu precies nietig wordt verklaard. Daarvoor gaan we eerst te rade bij r.o. 8 van het arrest:

"Bij artikel 1 punt 15, onder c, d, en g van richtlijn 2018/843 is in richtlijn 2015/849 respectievelijk artikel 30 lid 5 gewijzigd, een lid 5 bis toegevoegd en artikel 30 lid 9 gewijzigd. In artikel 30 leden 5, 5 bis en 9 van de aldus gewijzigde richtlijn 2015/849 wordt aldus het volgende bepaald: Lid 5

De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde *in alle gevallen* (curs. EJD) toegankelijk is voor:

a. De bevoegde autoriteiten en de financieel-inlichtingen eenheden, zonder enige beperking;

b. De meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliënten onderzoek overeenkomstig hoofdstuk II

c. Elk lid van de bevolking (...)

Lid 5 bis bepaalt dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen dat een lid van bevolking dat toegang vraagt zich moet registreren. Het nieuwe lid 9 scherpt de risicoclausule die ook in de oude richtlijn stond aan, o.a. met de toevoeging dat het risico 'onevenredig' moet zijn."

6. Uit de overwegingen van de considerans van Richtlijn 2018/843 volgt dat de wijziging een reactie is op terroristische aanslagen waaruit is gebleken dat de wijze van financiering daarvan een punt van toenemende zorg is. Voorkomen van witwas-operaties is een essentieel onderdeel van de bestrijding van deze aanslagen. Overweging 30 stelt vervolgens dat publieke toegang tot het UBO-register onderzoek van de samenleving mogelijk maakt, in welk verband uitdrukkelijk de pers en maatschappelijke organisaties worden genoemd. De overwegingen 31 en 32 stellen dat adequate publieke toegang tot dit register ook het vertrouwen van het publiek in financiële instellingen bevordert. In overweging 35 wordt zelfs gesproken over het belang van 'verscherpt publiek onderzoek'. Overweging 36 stelt dat er een evenwicht moet zijn tussen dit openbare belang van toegang tot deze informatie en de privacyrechten van de betrokkenen, zodat er bij het bestaan van onevenredige risico's een uitzondering op deze toegankelijkheid moet kunnen worden gemaakt. De vraag rijst of het Hof deze overwegingen te licht vindt voor een 'noodzakelijke' beperking. Daarvoor moeten wij de overwegingen 71-76 in het arrest van het Hof nader bestuderen.

7. De Commissie had bij het Hof aangevoerd dat de oude regel dat er een 'legitiem belang' bij het publiek moet zijn om toegang tot de informatie te krijgen een in de praktijk moeilijk hanteerbaar criterium is (overweging 71). Daarover is kennelijk op de zitting een discussie geweest, waar het Hof in overweging 72 op antwoordt: dat mag zo zijn, maar dat kan geen rechtvaardiging zijn om de gehele bevolking zonder meer een recht op toegang te geven. Vervolgens gaat het Hof in op overweging 30 van de wijzigingsrichtlijn, hiervoor in punt 7 genoemd, waarin over het belang van de pers wordt gesproken; de Commissie had kennelijk ook een beroep op deze overweging gedaan. Daarop antwoordt het Hof in overwegingen 74-76, die ik hier integraal citeer:

"Voor zover het in die overweging heet dat publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigde ook meer onderzoek van informatie door de maatschappij mogelijk maakt, en in dit opzicht uitdrukkelijk wordt verwezen naar de pers en maatschappelijke organisaties, zij erop gewezen dat zowel de pers als de maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering een legitiem belang hebben bij toegang tot informa-

tie over uiteindelijk begunstigen. Hetzelfde geldt voor de eveneens in die overweging genoemde personen die de identiteit van de uiteindelijk begunstigen van een vennootschap of een andere juridische entiteit willen kennen omdat het mogelijk is dat zij met hen transacties zullen aangaan, of voor financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van het witwassen van geld of terrorismefinanciering (...).

Hoewel in dezelfde overweging wordt gesteld dat publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigen 'kan bijdragen' aan de bestrijding van misbruik van vennootschappen en andere juridische entiteiten en 'ook zou helpen' bij strafrechtelijk onderzoek, moet overigens worden vastgesteld dat dergelijke overwegingen evenmin kunnen aantonen dat deze maatregel strikt noodzakelijk is om witwassen van geld en terrorismefinanciering te voorkomen.

Gelet op het voorgaande kan niet worden vastgesteld dat uit de toegang van de leden van de bevolking tot informatie over de uiteindelijk begunstigen resulterende inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is".

8. Hoe moeten we die overwegingen nu verstaan? Dat we terug moeten naar de oude regel dat voor publieke toegang een 'legitiem belang' moet worden gesteld en dat de pers en belangenorganisaties actief in dit domein dat in ieder geval hebben? Dat zou een hersteloperatie vergen en een regel introduceren die misschien nog wel onpraktischer is dan die van de oude Richtlijn 2015/49, omdat je een discussie krijgt of je wel 'pers' of het juiste type organisatie bent. Bovendien stuit je dan weer op dezelfde uitlegvragen die het Hof niet heeft beantwoord: wat is een 'onevenredig risico' dat de richtlijn als concrete weigeringsgrond hanteert, en wat betekenen verschillende artikelen van de AVG die op de richtlijn van toepassing zijn? Het Hof heeft de ongebruikelijke stap genomen op 5 december 2022 een 'review' te publiceren dat dit inderdaad de bedoeling is (zie hierna onder 12 e.v.).

9. Er is nog een tweede punt dat de aandacht vraagt. De discussie gaat over de toegankelijkheid tot de verzameling, niet over het feit dat deze verzameling van iedereen die bij een rechtspersoon is betrokken wordt aangelegd. Het is dus een, wat heet 'bulkbestand' (zie mijn noot bij EHRM 25 mei 2021 – *Big Brother Watches You* –, NJ 2021/361, en HvJ EU 6 oktober 2021 – *Quadrature* –, NJ 2021/362). Een 'bulkbestand' is een door een overheidsorgaan gemaakte verzameling van persoonsgegevens waarvan vaststaat dat er personen in zitten die nooit voorwerp van onderzoek zullen zijn. Iedereen die een bepaalde functie bij een rechtspersoon heeft, is de afgelopen jaren geconfronteerd met deze papierwinkel en kosten van een UBO-registratie, zonder ook maar in de verste verte bij witwassen of terrorismefinanciering betrokken te zijn (geweest). Bulkbestanden kennen we bij veiligheidsdiensten, maar ook bij

voorbeeld bij het registreren van kentekenbewijzen van auto's die op bepaalde punten op de snelwegen worden gefilmd of bij raadpleging en gebruik van lijsten van vliegtuigpassagiers op bepaalde vluchten, waar ook het nodige over te doen is. Over de laatste categorie bestaat een aparte richtlijn (de PNR-richtlijn 2016/681). Daarover deed het Hof in zijn arrest van 21 juni 2022 in de zaak C-817/19 een uitspraak die ook neerkomt op beperkingen in toegang en het gebruik, zonder evenwel onderdelen van de richtlijn ongeldig te verklaren. De beperking die het Hof aanlegt zit in een Handvest-conforme uitleg van deze richtlijn (zie het artikel van K. Irion en Romy van Es in *Mediaforum* 2022-6, p. 185-192).

10. Het Hof was over het aanleggen van bulkbestanden zeer kritisch in de zaken van de veiligheidsdiensten en dus ook bij de passagierslijsten, maar stapt in deze zaak heen over het feit dat deze ruime verzameling in het kader van witwas- en terrorismebestrijding wordt gemaakt. Het is natuurlijk de vraag of de rechters zich dat hebben gerealiseerd nu het geen discussie in de procedure is geweest, omdat er geen vragen over waren gesteld.

De Nederlandse situatie

11. In Nederland had de belangenorganisatie *Privacy First* vóór deze uitspraak van het HvJ EU de kwestie van het UBO-register al bij de Nederlandse rechter aan de orde gesteld, die – mede op grond van deze toen nog bij het HvJ EU aanhangige zaak –, niet wilde ingrijpen (Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2021:2176). De Minister van financiën heeft op de dag van de uitspraak van het HvJ EU (brief 2022-0000285345, *Kamerstukken II* 2022/23, 31477, nr. 84) de Kamer laten weten dat er tijdelijk geen registraties en geen informatieverstrekkingen aan het publiek uit het UBO-register zullen plaatsvinden. De in de richtlijn aangewezen autoriteiten blijven wel toegang tot het register houden. In deze brief kondigt de minister aan dat er 'in de komende dagen' nadere analyse van de situatie met de betrokkenen en Brussel zal plaatsvinden. Dat is inderdaad vlug gegaan want deze brief is gevolgd door die van 20 januari 2023 (2022-0000328199; daarbij zijn ook twee ambtelijke voorbereidingsnota's van resp. 10 en 23 december 2022 openbaargemaakt, *Kamerstukken II* 2022/23, 31477, nr. 85) waarin de minister de Kamer informeert over 'de uitkomst en de praktische gevolgen van de uitspraak voor het Nederlandse rechtssysteem'. Op grond van de 'review' van het EU Hof van zijn eigen uitspraak (zie hiervoor onder 9) gaat de regering de situatie onder de oude richtlijn herstellen met enige aanvullingen. Dit betekent dat het beslissende criterium voor publieke toegang wordt 'legitiem belang', waarbij in de brief met zoveel woorden worden genoemd de pers, maatschappelijke organisaties en schadeverzekeraars. Dat dit allerlei praktische problemen geeft die de Commissie ook bij de mondelinge behandeling bij het Hof naar voren had gebracht, erkent de Minister van financiën. Zij denkt die als volgt te gaan oplossen:

"Op dit moment wordt gedacht aan een lijst met objectieve indicatoren, aan de hand waarvan

kan worden beoordeeld of sprake is van een legitiem belang. Niet uitgesloten wordt dat in sommige gevallen ook een individuele beoordeling gemaakt zal moeten worden. Daarom wordt ook gekeken of de *Wet open overheid* en de *Wet hergebruik overheidsinformatie* aanknopingspunten bieden om deze categorie toegang te geven tot UBO-informatie.”

12. Er wordt dus gewerkt aan een (retro) hersteloperatie van de oude richtlijn, terwijl in de tussentijd de UBO-registratie, die even was opgeschort, wordt hervat. De lijst met objectieve indicatoren wat een legitiem belang is bij openbare toegang lijkt mij een belangrijk stuk te worden voor de mediapraktijk. De verwijzing naar *Wet open overheid* is moeilijk te plaatsen, omdat deze uitgaat van toegankelijkheid van iedere burger, die het HvJ EU nu juist heeft afgewezen. Mij lijkt meer op zijn plaats aansluiting te zoeken bij de rechtspraak van het EHRM op grond van artikel 10 EVRM waarin een ruime definitie is ontwikkeld voor de begrippen ‘maatschappelijke organisaties’ en ‘de Pers’. In Nederland kan voor het begrip ‘Pers’ met een legitiem belang ook worden gekeken naar de definitie van het begrip ‘journalist’ dat bij de bronbescherming van de Pers wordt gehanteerd (zie daarover E.J. Dommering, *De Europese informatie-rechtsorde*, Amsterdam: DeLex 2019, Hoofdstuk V, 1.).

13. De uitspraak komt op een moment dat er in Nederland veel te doen is over dit onderwerp. In januari 2023 werd een ingrijpend wetsvoorstel tot aanpassing van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme* (Wet plan van aanpak witwassen) bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken II* 2022/23, 36228), dat voorziet in coördinatie en uitbreiding van het monitoren van banktransacties door de banken. In januari werd een collectief belang vordering tegen de Nederlandse Staat aanhangig gemaakt waarin de rechtmatigheid van het massaal in het verkeer registreren van kentekens op auto’s aan de orde werd gesteld (zie het Wamca register, eiser Privacy Collective)).

E.J. Dommering

NJ 2023/63

HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

17 december 2021, nr. 20/02707

(Mrs. C.E. du Perron, C.H. Sieburgh, A.E.B. ter Heide, F.R. Salomons, G.C. Makink;

A-G mr. E.M. Wesseling-van Gent)

m.nt. H.J. Snijders

Art. 337, 350, 358, 401a, 426 Rv

RvdW 2022/27

NJB 2022/15

RBP 2022/20

ECLI:NL:PHR:2021:695

ECLI:NL:HR:2021:1924

Procesrecht. Tussentijds hoger beroep of cassatie; beleid rechter; motivering?; ‘een-keer-schieten regel’; eerdere tussenuitspraak; termijn; hogere voorziening?; Hoge Raad komt gedeeltelijk terug van o.m. HR 23 januari 2004, NJ 2005/510.

In de volgende gevallen kan tussentijds hoger beroep worden ingesteld. (a) Van een tussenvonnissen waarbij een voorlopige voorziening is getroffen of geweigerd, kan steeds tussentijds hoger beroep worden ingesteld (art. 337 lid 1 Rv). (b) Van andere dan de onder (a) bedoelde tussenvonnissen kan tussentijds hoger beroep worden ingesteld indien de rechter dat heeft bepaald (art. 337 lid 2 Rv). (c) Heeft de rechter met betrekking tot een tussenvonnissen geen tussentijds hoger beroep opengesteld maar met betrekking tot een later tussenvonnissen wel, dan kan ter gelegenheid van het tussentijds hoger beroep van het latere tussenvonnissen ook het eerdere tussenvonnissen in het hoger beroep worden betrokken, zonder dat daarbij ook tegen het latere tussenvonnissen grieven behoeven te worden gericht. (d) Wordt in een vonnis door een uitdrukkelijk dictum omtrent enig deel van het gevorderde een einde gemaakt aan de instantie, dan is dat vonnis in zoverre een eindvonnis en voor het overige een tussenvonnissen. Wordt van het eindvonnisgedeelte van een zodanig vonnis hoger beroep ingesteld, dan kan daarin ook het tussenvonnissengedeelte worden betrokken. De Hoge Raad ziet aanleiding om de onder (b) en (c) genoemde gevallen nader op elkaar af te stemmen. Voortaan geldt het volgende. De rechter kan na een tussenvonnissen te allen tijde, zolang geen eindvonnis is gewezen, desverzocht of ambtshalve – en na partijen te hebben gehoord – alsnog bepalen dat van het tussenvonnissen tussentijds hoger beroep kan worden ingesteld. Het openstellen van tussentijds hoger beroep geschiedt bij vonnis, met het oog op de daaraan verbonden termijn voor het instellen van tussentijds hoger beroep, zoals hierna vermeld. Afwijzing van een daartoe strekkend verzoek kan ook op andere wijze, mits schriftelijk. De rechter hoeft zijn beslissing niet te motiveren. De beslissing tot het openstellen van tussentijds hoger beroep brengt mee dat tussentijds hoger beroep kan worden ingesteld van alle tot dan toe in de procedure gewezen tussenvonnissen, met inbegrip van het laatste tussenvonnissen voor zover dit nog andere beslissingen inhoudt dan die tot het openstellen van tussentijds hoger beroep. Het tussentijds hoger beroep kan evenwel geen betrekking hebben op vonnissen voor zover deze niet vatbaar zijn voor hoger beroep, en evenmin op vonnissen die in een door de appellante eerder ingesteld hoger beroep hadden kunnen worden betrokken (de zogenoemde ‘een-keer-schieten regel’). Met het instellen van het hoger beroep hoeft niet te worden gewacht totdat op een daartoe gedaan verzoek is beslist. Zolang de rechter het verzoek niet heeft toegewezen, schorst het hoger beroep de tenuitvoerlegging van het tussenvonnissen niet (art. 350 lid 2 Rv). Het hoger beroep dient te worden ingesteld voordat de appeltermijn is verstreken, te rekenen van de dag van de uitspraak van het vonnis waarbij tussentijds hoger beroep is opengesteld. Van de beslissing om al dan niet tussenvonnissen