

Vergaderjaar 2024–2025

36 584

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 1 april 2025

Het voorliggende wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarmee de toegang tot UBO-registers wordt beperkt. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel hebben zij gezamenlijk een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met interesse kennisgenomen van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers en hebben een aantal vragen.

De leden van de **Volt**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers. Deze leden hechten er grote waarde aan dat de wetgeving over het Nederlandse UBO-register volledig in overeenstemming wordt gebracht met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en met

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

de Europese wetgeving. De leden hebben over de voorgenomen Wijzigingswet nog enkele vragen.

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 gezamenlijk

- In de Tweede Kamer is de motie-Flach c.s.² aangenomen die oproept om het legitiem belang strikt te interpreteren bij het toekennen van toegang op basis van legitiem belang. Hoe verhoudt zich dat tot de Europese regelgeving waar in artikel 12, lid 2, en artikel 41 van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) staat dat (rechts)personen uit de categorieën «(onderzoeks) journalisten», «academici» en «maatschappelijke organisaties» altijd geacht worden een legitiem belang te hebben, zo vragen de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **D66**.
- Kan de regering benoemen op welke wijze journalisten toegang blijven houden tot het UBO-register? Hoe gaat de regering voorkomen dat er beperkingen voor de pers komen die toegang tot het UBO-register bemoeilijken?
- In het belang van een vrije nieuwsgaring is onafhankelijke journalistiek nodig in Nederland, zo stellen de aan het woord zijnde leden. Dit is een groot goed en moeten we beschermen. Is de regering voornemens om bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur in gesprek te treden met journalistieke en nieuwsorganisaties over de uitwerking van de weigeringsgrond «gegronde vrees voor misbruik» uit artikel 13, lid 7, van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) zodat journalisten niet te lichtzinnig of op basis van bijvoorbeeld (tijdelijke) politieke sentimenten toegang ontzegd kan worden tot het UBO-register?
- In de Tweede Kamer is gesproken over de mogelijkheid dat journalisten toegang tot het UBO-register kunnen aanvragen op basis van case-by-case toestemming. Hoe beoordeelt de regering deze gedachte in het licht van de verplichting uit artikel 13, lid 5, van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) om herhaalde toegang mogelijk te maken voor personen met een legitiem belang, zoals journalisten, zonder case-by-case beoordeling?
- Indien de regering een case-by-case beoordeling wel juridisch mogelijk acht: Welke instantie is bevoegd en heeft de capaciteit om deze toets uit te voeren en case-by-case toestemming te verlenen? En hoe denkt de regering in dat geval de persvrijheid te beschermen en een toetsing van journalistiek onderzoek te voorkomen?

Vragen van de leden van de SGP-fractie

Op dit moment is het wettelijk verplicht om persoonsgegevens van de uiteindelijk belanghebbende te registreren in de UBO-registers, zo lezen de leden van de **SGP**-fractie. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat de uiteindelijk belanghebbende hierdoor nadelen ondervindt. Bijvoorbeeld doordat buitenlandse mogendheden de persoonsgegevens van personen kunnen vinden in een UBO-register terwijl die persoon strategische kennis van Nederland heeft. Acht de regering het aannemelijk dat gegevens uit een UBO-register kunnen worden gebruikt voor aanslagen op personen vanwege een financieel of strategisch oogpunt?

In artikel 30, lid 9, van de anti-witwasrichtlijn is de volgende ruimte opgenomen:

«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 begunstigde(n), indien die toegang voor de uiteindelijk begunstigde blootstelling

² Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 18.

aan een risico op fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie inhoudt of indien de begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. Krachtens dit lid verleende uitzonderingen zijn niet van toepassing op kredietinstellingen en financiële instellingen, noch op de in artikel 2, lid 1, punt 3), onder b), bedoelde meldingsplichtige entiteiten die openbare ambtenaren zijn.»

- Op welke wijze worden de risico's fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie beoordeeld?
- Welke ruimte is er in de nationale wetgeving om personen die aan dergelijke risico's zijn blootgesteld uit te zonderen van registratie in het UBO-register?
- Hoe ver reikt een dergelijke uitzondering? Welke persoonsgegevens kunnen worden uitgezonderd?
- Is het feitelijk correct dat de Nederlandse wetgeving minder ruimte biedt dan de anti-witwasrichtlijn om personen die vermoedelijk bedreigd zullen worden te beschermen?

Vragen van de leden van de Volt-fractie

Bij de implementatie van de vijfde Anti-witwasrichtlijn is in de Nederlandse Handelsregisterwet 2007 geregeld dat iedere (rechts)persoon toegang moet hebben tot de gegevens in het UBA-register. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft in haar arrest van 22 november 2022³ bepaald dat deze onbeperkte toegang een ernstige inmenging vormt van de in artikel 7 en 8 Handvest gewaarborgde grondrechten (op privéleven en bescherming tegen verwerking van persoonsgegevens) die niet kan worden gerechtvaardigd. Zij heeft de vijfde Anti-witwasrichtlijn dan ook ongeldig verklaard op dit punt. Met de voorgestelde Wijzigingswet wordt de toegang tot het UBO-register (weer) beperkt tot categorieën natuurlijke en rechtspersonen die een «legitiem belang» bij de gegevensverstrekking kunnen aantonen. Nu de nieuwe richtlijn nog geen eenduidige definitie geeft, kan de regering toelichten wat het criterium «legitiem belang» in de interpretatie van de Nederlandse wetgever exact inhoudt, zo vragen de leden van de **Volt**-fractie. Welke definitie houdt de regering aan, aan welke voorwaarden moet worden getoetst en hoe worden die toegepast in het kader van de voorgestelde Wijzigingswet?

De categorieën natuurlijke en rechtspersonen die een legitiem belang hebben zullen worden aangewezen in een AMvB. Welke categorieën van (rechts)personen met een legitiem belang is de regering voornemens in de AMvB op te nemen? Kan de regering daarbij ook aangeven of het legitieme belang voor de categorie moet worden verondersteld of dat het specifiek moet worden aangetoond?

De Eerste Kamer dient onder meer de rechtmatigheid en doelmatigheid van de voorgestelde implementatie te toetsen. Een belangrijk onderdeel daarvan is of het criterium «legitiem belang» wordt uitgewerkt en toegepast in overeenstemming met de Europese regelgeving. Deze uitwerking is in zijn geheel verplaatst van de wet naar de op te stellen AMvB. Is er al een concept van de AMvB beschikbaar en kan de regering dit concept met deze Kamer delen, zodat de Eerste Kamer in staat wordt gesteld om de rechtmatigheid en overeenstemming met de Europese regelgeving te toetsen?

De Europese Commissie is volgens de zesde Anti-witwasrichtlijn bezig om voor de erkenning en verificatie van legitieme belangen een Uniebreed geharmoniseerd kader te ontwikkelen (overweging 40). Dit kader wordt

³ ECLI:EU:C:2022:912.

neergelegd in uitvoeringsmaatregelen. Kan de regering delen wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot deze uitvoeringsmaatregelen? Wanneer komen deze uitvoeringsmaatregelen (in concept) beschikbaar? Heeft de Europese Commissie de lidstaten al informatie gegeven over hoe het begrip «legitiem belang» er in dit geharmoniseerde kader uit zal zien en hoe dit komt te luiden? Heeft de regering inbreng geleverd met betrekking tot die uitvoeringsmaatregelen en hoe luidde deze inbreng?

De Tweede Kamer heeft met betrekking tot deze Wijzigingswet een motie aangenomen van het lid Flach c.s., die de regering verzoekt om: «in de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur het begrip «legitiem belang» strikt te interpreteren, de gevolgen voor de privacy van UBO's nadrukkelijk mee te wegen en de drempel voor toegang tot het UBO-register hoog te leggen».⁴ Hoe is de regering voornemens deze motie ten uitvoer te leggen? De leden van de Volt-fractie ontvangen graag een appreciatie van de motie en een toelichting op de manier waarop de regering deze motie zal uitvoeren.

Het HvJEU heeft in haar arrest van 22 november 2022 bepaald dat in ieder geval de pers en maatschappelijke organisaties een legitiem belang hebben bij toegang tot het UBO-register: «*Voor zover het in die overweging heet dat publieke toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigen 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 begunstigen.*» (ov. 74). Kan de regering toelichten hoe zij deze overweging van het Hof interpreteert? En nu het HvJEU dit met zoveel woorden heeft bepaald, welke ruimte ziet de regering daarin nog om het legitieme belang voor deze categorieën te beperken of strikt te interpreteren?

De zesde Anti-witwasrichtlijn zegt in de overwegingen dat toegang voor bepaalde categorieën van publiek verondersteld moet worden (ov. 40). Meer specifiek zegt de richtlijn dat niet-gouvernementele organisaties, academici en onderzoeksjournalisten moeten worden geacht een legitiem belang te hebben. Zij hoeven dus geen specifieke banden aan te tonen (ov 41). Kan de regering toelichten hoe zij deze overwegingen interpreteert? Is de regering het met de Volt-fractie eens dat de Commissie hiermee juist een brede interpretatie van het begrip legitiem belang voor deze categorieën voorstaat? Welke ruimte ziet de regering daarin nog om het legitieme belang voor deze categorieën te beperken of strikt te interpreteren?

In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven te zullen bekijken of er ruimte is om de toegang voor journalisten en maatschappelijke organisaties afhankelijk te stellen van een case-by-case beoordeling van waar zij onderzoek naar doen of zich voor inzetten. Staat dit niet haaks op de richtlijn, die voorschrijft dat toegang voor deze categorieën personen verondersteld moet worden en dat de toegang eenmalig voor drie jaar lang wordt verleend als de functie of beroep van de aanvrager een legitiem belang meebrengt (artikel 13, lid 2 en 6, Richtlijn)? De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reflectie.

⁴ Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 18.

De leden van de Volt-fractie vinden het heel belangrijk dat de pers en maatschappelijke organisaties hun vitale functie in de democratie kunnen blijven vervullen zonder dat daar hoge drempels voor worden opgeworpen. Kan de regering hierop reflecteren in het licht van de motie-Flach c.s., die juist om het hoog leggen van drempels vraagt? Kan de regering aangeven hoe bovengenoemd belang wordt meegewogen bij de uitvoering van de motie?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthus