

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 december 2024

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken uitgebracht.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nogmaals aan te geven waarom destijds is gekozen voor een publiek toegankelijke variant. Zij vragen zich af hoe destijds de grondrechten, zoals het recht op eerbieding van het privéleven en familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens door de regering zijn meegewogen. De leden vragen zich af of deze afweging op basis van toen beschikbare informatie anders gemaakt had moeten worden.

Met de wijziging van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn in 2018 (hierna: AMLD5)¹ werd het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten openbaar voor ieder lid van de bevolking. UBO is de afkorting voor *ultimate beneficial owner*, oftewel uiteindelijk belanghebbende. Met de komst van AMLD5 was een openbaar toegankelijk register van uiteindelijk belanghebbenden niet langer een lidstaattoe, maar een verplichting. Een beperkte set gegevens van uiteindelijk belanghebbenden werd – zoals door de richtlijn verplicht gesteld – openbaar toegankelijk.

In AMLD5 wordt een aantal argumenten geboden voor openbare toegang tot het register. Ten eerste is het voordeel van publieke toegang dat het maatschappelijk middenveld, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties, in staat gesteld werden bij te dragen aan het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme door middel van onderzoek en publicaties. Ten tweede wordt genoemd dat publieke toegang bijdraagt aan het vertrouwen in zakelijke transacties, omdat iedereen in staat is om op te zoeken met wie zij zaken (wil) doen. Dit heeft als positief neveneffect dat reputatie-effecten kunnen worden gemitigeerd. Bedrijven willen geen reputatieschade riskeren doordat ze geassocieerd worden met de negatieve activiteiten of publiciteit van de UBOs van de tegenpartij. Tot slot wordt benoemd dat publieke toegang er aan bijdraagt dat informatie tijdig beschikbaar is bij bevoegde autoriteiten en instellingen die binnen de reikwijdte van de anti-witwasrichtlijn vallen. Als positief neveneffect wordt tot slot benoemd dat transparantie bijdraagt aan vertrouwen in de financiële sector.

Destijds is overwogen dat de hierboven genoemde voordelen zwaarder wegen dan het privacybelang van de betrokkenen. Bovendien is getracht de privacyinbreuk zoveel mogelijk te beperken. Dit gebeurde op nationaal niveau onder meer door het aannemen van een amendement van het lid Bruins.² Krachtens dit amendement moet de Kamer van Koophandel een uiteindelijk belanghebbende op diens verzoek inzicht geven in het aantal keer dat diens gegevens zijn verstrekt, met uitzondering van de inzagen door de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU) en de bevoegde autoriteiten.³

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen van berichten uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld dat het UBO-register een grote administratieve last vormt voor ondernemers en bijvoorbeeld bestuurders van verenigingen en stichtingen. Deze leden vragen of de regering soortgelijke zorgen uit het maatschappelijk middenveld herkent en of de regering in dat licht van mening is dat de wetgeving zo aangepast zou moeten worden dat dit leidt tot een verlichting van de administratieve lastendruk en een verbetering van de privacy van betrokkenen. Ook vragen deze leden de regering om uiteen te zetten of en hoe deze zorgen geadresseerd worden in de onderhavige wetgeving, en zo niet, waarom niet.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om op korte termijn de regels rondom de toegang tot geregistreerde informatie over de uiteindelijk belanghebbende van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als

¹ 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 (PbEU 2018, L 156/43).

² Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 11

³ Artikel 22, zesde lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

trusts en soortgelijke juridische constructies aan te passen en te verduidelijken naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna HvJ EU).⁴

In deze uitspraak wordt een specifiek onderdeel van de anti-witwasrichtlijn over de openbare toegankelijkheid van het UBO-register ongeldig verklaard. Onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel om ervoor te zorgen dat bevoegde partijen weer toegang kunnen krijgen tot de registers. Daarmee ziet dit wetsvoorstel niet op de registratie van de UBOs.

De invoering van het Nederlandse UBO-register in 2020 heeft geleid tot verplichtingen voor ondernemers en bestuurders van verenigingen en stichtingen, zodat zij hiermee een bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme. De verplichtingen zien op het registreren en actueel houden van informatie over de UBOs. In sommige gevallen kan het voorkomen dat als onderdeel van het cliëntenonderzoek door een meldingsplichtige instelling vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), ook aanvullende informatie over de UBO-inschrijving verstrekt moet worden door de UBO. Deze eisen vloeien voort uit de richtlijn. Het registreren van de UBOs is voor de meeste entiteiten echter een eenmalige handeling, die gecombineerd is met de inschrijving in het handelsregister. Ondernemers zullen dus administratieve lasten onderkennen bij het oprichten van hun entiteit, maar deze zullen in de regel beperkt zijn. Voor veruit de meeste entiteiten geldt dat de UBOs reeds bekend zullen zijn. Bijvoorbeeld omdat dit grootaandeelhouders zijn met meer dan 25% van de aandelen, of personen met meer dan 25% van de stemrechten. In deze gevallen zal het voor entiteiten eenvoudig zijn om hun UBOs te registreren. Daarnaast kan het voorkomen dat de UBOs wijzigen. In dat geval zullen entiteiten deze wijziging ook door moeten geven aan de Kamer van Koophandel (hierna: KVK). KVK geeft dit soort processen zo lastenluw mogelijk vorm.

Specifiek voor (vrijwilligers)organisaties en algemeen nut beogende instellingen (anbi's) geldt dat dergelijke organisaties in de regel geen UBOs zullen hebben op basis van eigendom of zeggenschap en derhalve de leden van het hoger leidinggevend personeel dienen te registreren. Dit betreft een relatief eenvoudig proces. Een deel van deze gegevens is reeds openbaar raadpleegbaar in het handelsregister. Specifiek geldt voor anbi's dat de situatie voor raadplegers zo verduidelijkt is, dat er in het register is vermeld dat de UBO dus geen economisch belang heeft bij het vermogen van de stichting.⁵

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een puntsgewijze reactie op de zorgen die geuit zijn in de position paper van Privacy First (d.d. 20 september 2024).

Privacy First uit in haar position paper zorgen over de privacy van personen die staan ingeschreven in het UBO-register als de voorschriften uit de nieuwe zesde anti-witwasrichtlijn (hierna: AMLD6)⁶ over toegang tot het UBO-register worden geïmplementeerd.

⁴ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C.

⁶ Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849.

Hierbij wil het kabinet graag in algemene zin opmerken dat in de bepalingen uit AMLD6 rondom de toegang tot de registers, de uitspraak van het HvJ EU als uitgangspunt is genomen. Daarnaast is van belang dat het Hof in haar uitspraak bevestigd heeft dat personen en organisaties een legitiem belang kunnen hebben bij toegang tot het UBO-register wanneer zij bijdragen aan het publieke belang van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

Specifiek uit Privacy First zorgen over het voorschrift uit AMLD6 op grond waarvan journalisten, maatschappelijke organisaties en bevoegde autoriteiten uit derde landen op basis van legitiem belang toegang krijgen tot informatie uit het UBO-register voor een periode van drie jaar. Hoewel het klopt dat de richtlijn in beginsel voorschrijft dat aan deze categorieën toegang moet worden verschaft voor een periode van drie jaar, geldt wel dat na een jaar opnieuw geverifieerd mag worden of de persoon of organisatie nog steeds een legitiem belang heeft. Dit mag zelfs al eerder als er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat het legitiem belang niet meer bestaat. Bovendien zullen degenen die toegang hebben op grond van legitiem belang wettelijk verplicht zijn om de KVK op de hoogte te stellen indien er sprake is van wijzigingen die ertoe kunnen leiden dat zij geen legitiem belang meer hebben (bijvoorbeeld wanneer zij geen journalist meer zijn).⁷ Daarnaast uit Privacy First de zorg dat er geen toets gedaan wordt op integriteit en deskundigheid. Vermoedelijk wordt er hier gedoeld op het feit dat in de richtlijn wordt voorgeschreven dat ervaring met het schrijven van publicaties over witwassen of het financieren van terrorisme geen grond mag zijn voor het toetsen van een legitiem belang bij journalisten. In de overwegingen van AMLD6 wordt daarover opgemerkt dat toegang tot het UBO-register niet afhankelijk mag worden gesteld van het medium of platform waarmee journalisten hun activiteiten uitvoeren, of van eerdere ervaring op het onderwerp van witwassen of terrorismefinanciering.⁸ Integriteit komt wel aan bod in de richtlijn. Wanneer de registerbeheerder gegronde vrees heeft dat de informatie niet zal worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is opgevraagd, geldt dit als afwijzingsgrond voor de aanvraag of kan de toegang tot de registers worden ingetrokken.

Naast zorgen over het verstrekken van toegang tot het UBO-register, uit Privacy First ook haar zorgen over de positie van non-profit stichtingen onder de nieuwe anti-witwasverordening (hierna: AMLR).⁹ Deze zorgen richten zich erop dat AMLR stichtingen op dezelfde wijze behandelt als een *express trust*, terwijl dit geen vergelijkbare organisaties zijn. De uit Angelsaksische rechtssystemen afkomstige trust is – kort samengevat – een juridische constructie waarbij goederen worden toevertrouwd aan een beheerder (trustee) die deze vermogensbestanddelen overeenkomstig een trustakte aanwendt voor één of meerdere begunstigten. Hoewel in AMLD4 en AMLD5 stichtingen ook al gelijkgetrokken werden met *express trusts*, heeft Nederland er destijds voor gekozen deze rechtspersonen niet als *express trusts* of soortgelijke juridische constructies te behandelen. Daar is voor gekozen omdat deze werkwijze aansluit bij de systematiek van de Handelsregisterwet 2007, waarbij stichtingen in het Handelregister worden geregistreerd. Hierdoor zijn de administratieve lasten voor stichtingen over het algemeen lager.

⁷ Artikel 13, elfde lid, AMLD6.

⁸ Overweging 41 AMLD6.

⁹ Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (PbEU 2024, L 1624).

Omdat regels omtrent stichtingen vanaf de inwerkingtreding van AMLR – op 10 juli 2027 – direct doorwerken in de nationale rechtsorde, is de ruimte om hier nog van af te wijken beperkt. In de voorbereidingen op de implementatie van AMLR zal het kabinet bezien of er op dit punt nog ruimte is om stichtingen niet als express trusts te classificeren, wat de precieze gevolgen van een eventuele wijziging zijn voor de administratieve lasten van stichtingen en wat de gevolgen zijn voor de privacy van de UBOs.

Daarnaast spreekt Privacy First de zorg uit dat het registreren van het hoger leidinggevend personeel van een non-profit stichting een economisch belang bij het vermogen van de stichting suggereert, terwijl hier geen sprake van is. In de regel zal het zo zijn dat non-profit organisaties al ingeschreven zijn in het UBO-register voor vennootschappen en juridische entiteiten. Dit komt omdat in AMLD4 reeds is geregeld dat alle stichtingen en verenigingen, dus ook non-profits, hun UBOs moeten registreren. De regering erkent de zorg dat het inschrijven van het hoger leidinggevend personeel van een non-profit als UBO de suggestie kan wekken dat er sprake is van een economisch belang bij het vermogen van de stichting. Daarom is reeds geregeld dat in het UBO-register op uittreksels van algemeen nut beogende instellingen (anbi's) een toelichting wordt geplaatst. Hiermee wordt verduidelijkt dat het bij anbi's in de regel niet zo zal zijn dat er een UBO is op basis van economisch belang, eigendom of zeggenschap en dat het hoger leidinggevend personeel geen economisch belang heeft bij het vermogen van de stichting.¹⁰

De leden van de SGP-fractie vragen naar de vulling van het UBO-register. Deze leden willen weten of er nog veel entiteiten zijn die hun UBO niet opgegeven hebben. Deze leden vragen of de regering inzicht kan bieden in de handhaving omtrent het niet-inschrijven. Zij vragen of er reeds boetes of dwangsommen zijn opgelegd, en zo ja, in welke mate.

De huidige vulgraad van het UBO-register voor vennootschappen en juridische entiteiten is sinds medio 2024 stabiel en ligt op ruim 85%. Bureau Economische Handhaving (BEH), een onderdeel van de Belastingdienst, is aangewezen om toezicht te houden op het inschrijven van UBOs in de registers door entiteiten. BEH maakt hierbij gebruik van vormen van informele en formele handhaving.

De *informele* handhaving start met het versturen van een waarschuwingsbrief door BEH aan juridische entiteiten met het verzoek de UBOs alsnog te registreren. In de periode juni 2023 tot en met september 2024 heeft BEH 33.754 waarschuwingsbrieven verzonden. Uit navraag bij BEH volgt dat in reactie op deze waarschuwingsbrief tussen de 30% en 35% van de geadresseerden overgaat tot actie (inschrijving UBO of ontbinding en uitschrijving uit het handelsregister).

Uit de groep juridische entiteiten die nog steeds niet tot actie is overgegaan, worden steekproefsgewijs juridische entiteiten gekozen waarmee wordt geprobeerd telefonisch contact te krijgen. Tijdens dit telefonisch contact wordt de juridische entiteit nogmaals de gelegenheid geboden om binnen vier werkdagen tot actie over te gaan. In de periode juni 2023 tot en met september 2024 is 1.160 keer geprobeerd telefonisch contact te leggen met juridische entiteiten uit een aselekt getrokken groep. Hierbij is in 727 keer geen telefonisch contact tot stand gekomen, hebben 164 juridische entiteiten alsnog de UBO ingeschreven na telefonisch contact, zijn 30 juridische entiteiten ontbonden na telefonisch contact, is van 175 juridische entiteiten een opgave ontvangen na telefonisch contact

¹⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C.

en heeft in 64 situaties telefonisch contact niet tot enig resultaat geleid waardoor in die situatie over is gegaan tot de volgende *formele* fase van de handhaving.

Sinds de start van de handhaving tot en met september 2024 zijn aan 501 juridische entiteiten boetebeschikkingen opgelegd. Er zijn tot op heden geen dwangsommen opgelegd.

Naast de voorgaande handhavingsacties van BEH heeft KVK in de allereerste fase, voorafgaande aan handhaving door BEH, eveneens brieven gestuurd aan al deze juridische entiteiten.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat in het regeerprogramma is afgesproken dat er geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid komen en dat de regering gaat bezien welke bestaande nationale koppen kunnen worden geschrapt. De leden vragen in hoeverre er in het voorliggende en het voorgaande wetsvoorstel gebruik is gemaakt van nationale koppen en of de regering daarop kan ingaan.

In het regeerprogramma is inderdaad opgenomen dat er geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid komen en dat daarnaast wordt gekeken welke andere bestaande nationale koppen kunnen worden geschrapt. Dit met behoud van doelbereik en met oog voor de consequenties ervan.¹¹ Uitgangspunt daarbij is het verminderen van lasten en regeldruk voor ondernemers, zodat ruimte ontstaat voor innovaties die kunnen bijdragen aan een duurzamere toekomst.

In het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen dat financiële instellingen die de Sanctiewet 1977 op het gebied van administratieve organisatie en interne controle dienen na te leven, alsmede de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de sanctieregelgeving (AFM en DNB) toegang krijgen tot de UBO-registers. Deze toegang is nodig om op een adequate wijze aan de onderzoeksverplichtingen op basis van de Sanctiewet 1977 te voldoen en hierop goed toezicht te kunnen houden.¹² Tevens is er een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang krijgen tot de UBO-registers wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid. Deze grondslag is onder andere opgenomen voor de Herstel- en veerkrachtfaciliteit¹³ en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in het kader van hun onderzoek op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Een ander voorbeeld van een partij waarbij het kabinet voornemens is deze op te nemen in dit besluit, zijn de gerechtsdeurwaarders voor wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Hoewel bovengenoemde punten niet direct uit de richtlijn volgen, zijn het geen nationale koppen zoals opgenomen in het regeerprogramma. Integendeel, voor veel van deze partijen kan de toegang tot de UBO-registers als hulpmiddel fungeren om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen.

¹¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

¹² Overigens wordt met AMLD6 voorgeschreven dat deze partijen in het kader van sancties toegang krijgen tot de UBO-registers.

¹³ Op basis van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben lidstaten tot taak om UBO-informatie te verzamelen van organisaties die in het kader van de faciliteit financiële steun ontvangen (PbEU 2021, L 57/17).

Destijds is er bij de implementatie van AMLD5 bij de behandeling van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten een amendement van het lid Bruins aangenomen.¹⁴ Krachtens dit amendement moet de Kamer van Koophandel een uiteindelijk belanghebbende op diens verzoek inzicht geven in het aantal keer dat diens gegevens zijn verstrekt, met uitzondering van de inzagen door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten.¹⁵ Ook dient eenieder die toegang wil tot het register zich eerst te identificeren bij de Kamer van Koophandel met een voldoende betrouwbaar identificatiemiddel. De Kamer van Koophandel registreert deze gegevens. De gegevens van verzoekers kunnen ook worden ingezien door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten.¹⁶ Dit is nog niet in werking getreden. Om te voldoen aan de vereiste van betrouwbare identificatie van raadgevers is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de Wet digitale overheid en de identificatiemiddelen die daarbij beschikbaar komen. Wanneer de Wet digitale overheid in werking treedt, zal ook worden voorzien in de inwerkingtreding van deze bepaling. In de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies is dit ook overgenomen, zodat de wet aansluit bij het systeem voor vennootschappen en andere juridische entiteiten.¹⁷

Tot slot is er een meewerkverplichting opgenomen in de Wwft¹⁸ waarbij de uiteindelijke belanghebbende van een trust aan de trustee alle informatie verschafft die nodig is om te voldoen aan diens wettelijke verplichtingen. Hier is voor gekozen om aan te sluiten bij Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, waarvoor wel een meewerkverplichting direct volgt uit de AMLD5. Bij implementatie wordt van een nationale wetgever verwacht dat wordt nagegaan wat de doelstelling is van de Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden en vervolgens of de implementatieregeling zowel op papier, maar vooral ook in de praktijk daaraan kan voldoen. Maatgevend is of de maatregelen in voldoende mate het nuttig effect van de regeling realiseren op nationaal niveau. Het eveneens opnemen van een meewerkverplichting voor de uiteindelijk belanghebbende van een trust draagt bij aan een effectieve werking van de richtlijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of de richtlijn ruimte biedt voor versoepelingen van de regelgevingen en denken daarbij concreet aan het onder voorwaarden uitsluiten van ANBI-instellingen van de registratieplicht.

In 2016 is een motie ingediend waarin de regering werd gevraagd om bij de implementatie van de anti-witwasrichtlijn rekening te houden met de bijzondere positie van algemeen nut beogende instellingen (anbi's).¹⁹

In de toelichting bij de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten is als reactie op deze motie aangegeven dat de richtlijn niet de mogelijkheid biedt om bij het implementeren van de verplichtingen ten aanzien van

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 11.

¹⁵ Artikel 22, zesde lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

¹⁶ Artikel 22, vijfde en zevende lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten.

¹⁷ Artikel 8 en artikel 16 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

¹⁸ Artikel 10b, vierde lid, Wwft.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31 477, nr. 16.

UBO-informatie een onderscheid te maken tussen vennootschappen of andere juridische entiteiten die wel of niet een algemeen nut beogen.²⁰ Dit komt omdat in AMLD4 reeds is geregeld dat alle stichtingen en verenigingen, dus ook non-profits, hun UBOs moeten registreren. Bepalend voor de richtlijn is of sprake is van een vennootschap of andere juridische entiteit. Voor zover een anbi opereert als vennootschap of andere juridische entiteit, vallen zij onder de UBO-regelgeving en kunnen zij niet worden uitgezonderd.²¹ In de regel zal het zo zijn dat anbi's al ingeschreven zijn in het UBO-register voor vennootschappen en juridische entiteiten.

Op 19 juni 2024 zijn de nieuwe verordening en richtlijn op het gebied van anti-witwasregelgeving gepubliceerd. De regels omtrent het vaststellen van de UBOs en de verplichting om deze te verstrekken, bevinden zich niet meer in de richtlijn, maar in de AMLR. In AMLR is opgenomen dat juridische entiteiten en trustees van express trusts of personen met gelijkwaardige functies in soortgelijke juridische constructies ervoor zorgen dat de informatie over de UBOs die zij bijhouden, aan Wwft-instellingen wordt verstrekt in het kader van cliëntenonderzoeksprocedures of wordt ingediend bij centrale registers (UBO-registers), adequaat, nauwkeurig en actueel is.²² Bij de verordening wordt ook toegelicht dat om daadwerkelijke transparantie te waarborgen, de regels inzake UBOs van toepassing moeten zijn op een zo breed mogelijk scala van vennootschapsrechtelijk of anderszins op het grondgebied van de lidstaten opgerichte juridische entiteiten en juridische constructies.²³ Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Ook de nieuwe verordening biedt daarom geen ruimte aan de lidstaten om bepaalde juridische entiteiten uit te sluiten van de registratieplicht of andere soorten versoepelingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat kerkgenootschappen nog steeds onder de verplichtingen van het UBO-register vallen en in hoeverre dit noodzakelijk is om te voldoen aan de Europese richtlijnen.

AMLD4 bevat geen uitzonderingen voor de registratieverplichting voor bepaalde soorten juridische entiteiten of constructies. In de richtlijn is geregeld dat alle verenigingen of stichtingen, dus ook met een religieus oogmerk, de UBOs moeten registreren. Ook AMLR biedt geen ruimte aan de lidstaten om bepaalde categorieën juridische entiteiten uit te sluiten van de registratieplicht. In de overwegingen van AMLR wordt daarnaast toegelicht dat om daadwerkelijke transparantie te waarborgen, de regels inzake UBOs van toepassing moeten zijn op een zo breed mogelijk scala van juridische entiteiten of constructies.²⁴ Godsdienst of levensovertuiging geldt echter als een bijzonder persoonsgegeven in de zin van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Dat brengt met zich mee dat grote terughoudendheid betracht dient te worden als het gaat om de verwerking hiervan. Voor kerkgenootschappen geldt daarom dat de registratieplicht anders is vormgegeven dan bij andere entiteiten. Voor een kerkgenootschap geldt dat alléén op het hoogste (landelijke) aggregatieniveau een inschrijving in het UBO-register hoeft plaats te vinden. Voor zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap met rechtspersoonlijkheid, geldt de inschrijfplicht in het UBO-register niet (zoals bijvoorbeeld parochies en gemeenten).

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3.

²² Artikel 62, eerste lid, AMLR.

²³ Overweging 112 AMLR.

²⁴ Overweging 112 AMLR.

2. Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD)

§ 2.1.1. Artikel 30 AMLD4

De leden van de BBB-fractie merken op dat de invulling van het begrip «legitiem belang» nader wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. De leden vragen of de beperking van de groep personen die inzage kan krijgen in de UBO-registers, in relatie tot privacy van uiteindelijk belanghebbende alsmede van proportionaliteit en noodzaak, ook betekent dat het begrip legitiem belang strikt dient te worden ingevuld. Want anders wordt het belang dat wordt gediend met een beperking van de groep die toegang krijgt deels ongedaan gemaakt met een mogelijk te ruime invulling van de voorwaarden waaronder aan de desbetreffende personen en organisaties inzage mag worden verleend.

Het kabinet heeft begrip voor de zorg van de leden van de BBB-fractie dat via de bandbreedte van het legitiem belang mogelijk alsnog verkapte openbare registers worden gecreëerd. Het maatschappelijk middenveld kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden en voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, door onderzoek te doen naar uiteindelijk belanghebbenden. Dit heeft ook het HvJ EU bevestigd in haar uitspraak over toegang tot het UBO-register.²⁵ Tegelijkertijd draagt toegang op basis van legitiem belang bij aan het vertrouwen in zakelijke transacties, omdat het mogelijk is om op te zoeken met wie je zaken doet.²⁶ Het is daarom van belang om een goede balans te vinden tussen de privacy van personen die zijn ingeschreven in de registers en het publieke belang van het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme.

De leden merken terecht op dat dit wetsvoorstel een grondslag bevat om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van partijen met een legitiem belang aan te wijzen. Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 is toegezegd om het ontwerpbesluit hierover aan de Tweede Kamer te sturen.²⁷ Het legitiem belang moet – conform de uitspraak van het HvJ EU – verband houden met de doelstellingen van de richtlijn, namelijk met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. AMLD6 geeft nadere regels omtrent legitiem belang en schrijft ook categorieën voor van partijen met een legitiem belang, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties. Daarnaast kent AMLD6 een restcategorie voor toegang aan andere partijen, mits er een aantoonbaar legitiem belang ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering is.²⁸

Naast de inperking in de nieuwe richtlijn ten aanzien van het aantal categorieën bevat de richtlijn ook enkele waarborgen ten aanzien van de wijze waarop deze partijen toegang krijgen. Zo schrijft de richtlijn voor tot welke gegevens deze partijen toegang krijgen en moet de functie of het beroep van de aanvrager worden getoetst. Daarnaast moet in de meeste gevallen gekeken worden naar de band met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie waarover informatie wordt opgevraagd.²⁹ Personen of organisaties krijgen in veel gevallen dus geen toegang tot het gehele register, maar slechts op case-by-case basis toegang tot de

²⁵ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

²⁶ Artikel 12, tweede lid, sub c, AMLD6.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

²⁸ Artikel 12, tweede lid, AMLD6.

²⁹ Artikel 13, tweede lid, AMLD6.

informatie over de entiteit waarvoor zij een legitiem belang kunnen aantonen. Tevens bepaalt AMLD6 dat de categorieën journalistieke en maatschappelijke organisaties ruim moeten worden uitgelegd. In AMLD6 is opgenomen dat lidstaten toegang voor journalisten en maatschappelijke organisaties niet afhankelijk mogen maken van het medium of platform waarmee zij hun activiteiten uitvoeren. Ook mogen zij toegang niet afhankelijk maken van eerdere ervaring van de journalist of de maatschappelijke organisatie op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering.³⁰ Met betrekking tot personen of organisaties die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een entiteit geldt dat een transactie niet beperkt is tot handelsactiviteiten of het aanbieden of kopen van producten of diensten. Dit kan ook situaties omvatten waarin een persoon in een juridische entiteit of constructie wil investeren of de juridische entiteit wil verwerven.³¹

De Europese Commissie heeft aangegeven nog met uitvoeringshandelingen te komen waarin de nodige technische specificaties en procedures voor het verlenen van toegang op basis van legitiem belang zullen worden gedefinieerd, om uiteenlopende benaderingen van het begrip legitiem belang binnen de Europese Unie te voorkomen. Het is nog onduidelijk wanneer deze uitvoeringshandelingen gereed zijn. Het kabinet neemt deze uitvoeringshandelingen mee bij de verdere uitwerking van de algemene maatregel van bestuur ten aanzien van legitiem belang.³²

§ 2.2.2. Artikel 31 AMLD5

De leden van de SGP-fractie lezen dat er een aantal maatregelen is genomen die ertoe dienen de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden te beschermen en vragen of de regering deze maatregelen kan toelichten.

Deze vraag ziet op de maatregelen die volgen uit AMLD5. Bij de implementatie van AMLD5 is ervoor gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheid om online registratie en de betaling van een vergoeding te verlangen als onderdeel van de toegang tot het register.³³ In de passages uit de memorie van toelichting waar de leden naar verwijzen is uiteengezet dat tegenover de openbaarheid van het register (iedereen heeft toegang tot een gedeelte van de gegevens), bovengenoemde maatregelen zijn getroffen om de privacy te beschermen. Hiermee wordt een drempel opgeworpen om de registers te raadplegen. Ook hebben uiteindelijk belanghebbenden de mogelijkheid om via de beheerder van het register – de Kamer van Koophandel – inzicht te verkrijgen in het aantal keren dat over hen informatie uit het register is verkregen en worden in bijzondere gevallen de persoonsgegevens van de belanghebbenden afgeschermd in het register. Deze privacy waarborgen zagen oorspronkelijk op de situatie dat het register voor eenieder te allen tijde toegankelijk was. De uitspraak van HvJ EU heeft inmiddels een streep door deze doorlopende openbare toegankelijkheid gezet. Desondanks blijven deze maatregelen van toepassing en worden deze zelfs uitgebreid. Dit leidt tot een hogere bescherming van de privacy van UBOs.

³⁰ Overweging 41 AMLD6.

³¹ Overweging 42 AMLD6.

³² Artikel 14 AMLD6.

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 3.

§ 3. Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Unie

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen hoe de regering tot de gekozen uitwerking van de uitspraak van het Europees Hof is gekomen. Ook vragen deze leden hoe deze uitspraak in andere EU-landen is uitgewerkt. Daarnaast vragen zij hoe de ontwikkeling van de toegang tot UBO-registers er daar over de jaren uitziet. Zij vragen of daar meer of minder ruimte gelaten wordt aan gegevensuitwisseling en wat de bandbreedte daarin is. Zij vragen ook wat de kansen en risico's zijn om in deze wet op dit punt gegevensuitwisseling te versterken en/of te verbeteren.

De uitspraak van HvJ EU heeft een streep gezet door de integrale publieke toegang van het UBO-register. Daarmee wordt teruggevallen op wat bepaald is in AMLD4, namelijk dat toegang tot het UBO-register voorbehouden is aan de volgende partijen: de bevoegde autoriteiten en de FIU, de Wwft-instellingen³⁴ en personen of organisaties met een legitiem belang. Dit legitiem belang dient verband te houden met de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bijdragen aan het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme, en het opwerpen van een barrière om entiteiten te misbruiken voor witwassen. Met het wetsvoorstel wordt de wettelijke grondslag behouden om toegang te verlenen aan bovengenoemde partijen. In AMLD6, die dateert van na de uitspraak van HvJ EU, blijven deze partijen ongewijzigd. Tevens is in het wetsvoorstel opgenomen dat partijen die aan de sanctieregelgeving moeten voldoen en bestuursorganen rechtspersonen met een overheidstaak, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid, toegang krijgen tot de UBO-registers.

Kort na de uitspraak van HvJ EU over de toegankelijkheid van het UBO-register besloot een aantal lidstaten de publieke toegang tot het register (deels) op te schorten. Naast Nederland hebben in ieder geval Duitsland, Ierland, België, Luxemburg en Oostenrijk dit gedaan. Daarbij moet opgemerkt worden dat Nederland toegang tot de registers voor bevoegde autoriteiten en instellingen in de zin van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft) wel is blijven toestaan, omdat dit niet in strijd is met uitspraak van het HvJ EU. Een tweede groep lidstaten heeft besloten om ondanks de uitspraak van het Hof publieke toegang tot het register te blijven toestaan. Lidstaten die deze keuze gemaakt hebben zijn bijvoorbeeld Zweden, Denemarken, Slowakije en Portugal. Daarbij moet opgemerkt worden dat Denemarken publieke toegang toestaat, vooruitlopend op regelgeving die toegang beperkt tot personen en organisaties met een legitiem belang. Een derde groep lidstaten had, in afwijking van AMLD5, de toegang tot het register voor de Hof uitspraak juist afgeschermd voor het bredere publiek. Hiertoe behoren Finland, Griekenland en Spanje. Finland en Spanje verlenen inmiddels toegang aan personen en organisaties met een legitiem belang. Met betrekking tot de landen die legitiem belang al geïmplementeerd hebben geldt dat er uiteenlopende werkwijzen zijn bedacht. In sommige lidstaten geldt een strenge definitie van legitiem belang. Ierland stelt bijvoorbeeld niet alleen als eis dat de persoon of organisatie die een aanvraag doet een bijdrage moet leveren aan het voorkomen of bestrijden van witwassen en terrorisme financiering, maar ook dat de aanvraag voor toegang ziet op een onderneming met een hoog risico. In andere lidstaten wordt juist een zeer grondige toets gedaan op het begrip legitiem belang. Zo controleert Duitsland steeds voor elke raadpleging opnieuw het legitiem belang van de aanvrager. Dit is een erg arbeidsintensieve variant.

³⁴ Artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Sommige lidstaten hebben juist voor een pragmatische insteek gekozen. Zo heeft Spanje een aantal mediabedrijven aangewezen die geacht worden een legitiem belang te hebben en verschaft drie medewerkers per mediabedrijf toegang tot het register.

Voor de Europese Commissie is de uiteenlopende aanpak onder lidstaten reden geweest om in te zetten op harmonisering van toegangsregels. In het nieuwe AML-pakket zijn een aantal zaken geharmoniseerd en daarnaast werkt de Europese Commissie aan uitvoeringshandelingen ten aanzien van legitiem belang. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur voor legitiem belang zullen we zoveel mogelijk aansluiten bij het nieuwe Europese wetgevingspakket.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie al dateert van 22 november 2022 en vragen zich af waarom er nu pas, medio 2024, een wetsvoorstel ligt om invulling te geven aan de uitspraak.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de uitspraak van HvJ EU dateert van eind november 2022. Na de uitspraak en de daaropvolgende sluiting van het register, is direct begonnen met het nader bestuderen van de uitspraak van het HvJ EU en het schrijven van een wetsvoorstel dat de regels omtrent de toegang tot de UBO-registers in lijn brengt met deze uitspraak. Het kabinet vond het belangrijk de vormgeving en afstemming met alle betrokken partijen zorgvuldig te doen, mede gelet op de aandacht die uw Kamer heeft voor het wetsvoorstel en de complexiteit van de belangen die het HvJ EU ook benoemt in de uitspraak. In juni 2023 is een versie van het wetsvoorstel ter internetconsultatie aangeboden, zijn er uitvoeringstoetsen aangevraagd bij de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst en is een versie van het wetsvoorstel voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Vervolgens is begin december 2023 advies gevraagd aan de Raad van State. Op 6 maart 2024 is het gevraagde advies ontvangen. Daarna is het nader rapport opgesteld en is het wetsvoorstel op 1 juli 2024 ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie vragen tot welke problemen het geleid heeft dat er sinds 22 november 2022 tijdelijk geen informatieverstrekkingen uit het Nederlandse UBO-register gedaan zijn. Ook vragen zij welke extra regeldruk dit veroorzaakt heeft. Zij vragen wanneer de informatieverstrekkingen weer kunnen worden opgestart voor partijen die toegang hebben.

Op 20 januari 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de analyse en de opvolging van de uitspraak van het HvJ EU.³⁵ In die brief is uiteengezet dat bevoegde autoriteiten en instellingen in de zin van de Wwft recht op toegang tot het UBO-register behouden en dat de uitspraak van het Hof hier niet aan tornt. De aansluiting van bevoegde autoriteiten tot het UBO-register is kort na de uitspraak hersteld en zij kunnen het register dus zonder beperkingen raadplegen. Het herstellen van toegang aan Wwft-instellingen is echter complexer omdat het landschap aan Wwft-instellingen divers is, evenals de technische modaliteiten waarmee deze instellingen toegang hadden tot het register. Veel Wwft-instellingen waren namelijk niet rechtstreeks aangesloten op het register, maar via ICT-leveranciers die geen toegang meer hebben tot UBO-informatie. Het identificeren van welke individuele instellingen toegang kunnen hebben en dit technisch inregelen middels een rechtstreekse aansluiting met KVK kost tijd. Op 17 april 2024 is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het heraansluiten van Wwft-instellingen. Daarbij is aangegeven dat de

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 477, 85.

prioriteit ligt bij de grootbanken en het notariaat. Voor de grootbanken geldt dat deze groep inmiddels weer toegang heeft tot het register. Voor het notariaat wordt momenteel met de KVK en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) gesproken over de technische en juridische mogelijkheden en voorwaarden voor heraansluiting.

Voor Wwft-instellingen die nog geen directe toegang hebben tot de UBO-registers geldt dat zij een gewaarmerkt uittreksel moeten opvragen bij hun klant. De klant kan inloggen bij KVK en een gewaarmerkt uittreksel opvragen. Dit uittreksel kan vervolgens overlegd worden aan de Wwft-instelling. Door controle van het waarmerk op het uittreksel kan de Wwft-instelling verifiëren dat het gaat om authentieke informatie uit het register. Deze werkwijze geeft instellingen toegang tot de informatie in de registers, maar leidt er wel toe dat klanten en Wwft-instellingen een aantal extra stappen moeten zetten als onderdeel van het cliëntenonderzoek. Vandaar dat het kabinet en KVK zich blijven inzetten om directe toegang tot de registers voor zoveel mogelijk Wwft-instellingen praktisch in te regelen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie overweegt dat het legitiem belang verband moet houden met de doelstelling van de anti-witwasrichtlijn. Pers en maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering hebben ook een legitiem belang. Deze leden vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat alleen die delen van deze groepen toegang krijgen die een legitiem belang hebben. De leden vragen aan welke maatschappelijke en niet-gouvernementele organisaties wordt gedacht. De leden van de VVD-fractie zijn er voorstander van dat de pers met een legitiem belang toegang krijgt en vragen zich af hoe «pers» moet worden afgebakend. Het is ingewikkeld om deze groep af te bakenen en vragen hoe de regering dat gaat doen.

AMLD6 identificeert een aantal categorieën die geacht wordt een legitiem belang te hebben. In deze richtlijn is onder meer opgenomen dat personen die werkzaamheden verrichten voor journalistieke doeleinden of met het op verslaggeving of andersoortige media-uitingen in verband met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering, worden geacht een legitiem belang te hebben. Maatschappelijke organisaties, waaronder niet-gouvernementele organisaties en wetenschappelijke organisaties moeten eveneens betrokken zijn bij het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering. In de richtlijn wordt toegelicht dat de toegang tot de UBO-registers niet afhankelijk mag worden gesteld van het medium of platform waarmee zij hun activiteiten uitvoeren, of van eerdere ervaring op dit gebied.³⁶

AMLD6 schrijft tevens het proces voor toegang voor. Hierin is opgenomen dat de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor UBO-registers maatregelen moeten nemen om te verifiëren of er sprake is van een legitiem belang dat verband houdt met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering op basis van documenten, informatie en gegevens die ze verkrijgen van de natuurlijk of rechtspersoon die toegang tot de UBO-registers wenst. Bij elke inlogpoging zal de identiteit van de persoon die inlogt geverifieerd worden, door gebruik te maken van een toegangsmiddel wat voldoet aan

³⁶ Overweging 41 AMLD6.

de eIDAS-verordening³⁷. Hierdoor wordt gewaarborgd dat ongeautoriseerde personen geen toegang krijgen tot de informatie in het register. Wat betreft de hierboven genoemde twee groepen – kort gezegd de journalisten en maatschappelijke organisaties – is in de richtlijn opgenomen dat om te bepalen of er sprake is van een legitiem belang enkel wordt gekeken naar de functie of het beroep van de aanvrager.³⁸ Ook zal de Europese Commissie nog met uitvoeringshandelingen komen waarin de nodige technische specificaties en procedures voor het verlenen van toegang op basis van legitiem belang zal worden gedefinieerd om uiteenlopende benaderingen van het begrip legitiem belang binnen de Europese Unie te voorkomen. Bovenstaande zal nader uitgewerkt worden bij algemene maatregel van bestuur.

4. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie constateren dat het voor partijen die informatie uit UBO-registers nodig hebben voor andere maatschappelijke nuttige doeleinden dan het tegengaan van witwaspraktijken erg lastig wordt om cruciale informatie te verkrijgen. Zij vragen welke gevolgen de regering verwacht van het invoeren van deze wetswijziging wat betreft informatieasymmetrie tussen vakbonden en werkgevers. Zij vragen ook welke gevolgen de regering verwacht voor organisaties die zich bezighouden met het tegengaan van oneerlijke belastingconstructies.

Zoals in eerdere antwoorden op vragen van de GroenLinks-PvdA fractie is aangegeven, volgt uit Europese regelgeving dat het doel van het UBO-register is om een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. Bij algemene maatregel van bestuur zullen categorieën van organisaties en personen worden aangewezen die geacht worden hier bijdrage te kunnen leveren. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal aangesloten worden bij de uitwerking van de categorieën met een legitiem belang zoals opgenomen in AMLD6. Onder de doelen van de UBO-registers valt ook het bijdragen aan voorkomen of bestrijden van basisdelicten, die kunnen leiden tot witwassen. Onder het begrip basisdelict worden alle misdrijven geschaard die illegaal verkregen geld genereren. Belastingontduiking is een misdrijf en geldt daarom als basisdelict.

Het voorzien in een gelijk speelveld met betrekking tot de informatievoorziening van vakbonden en werknemers is niet een van de doelen die voortvloeit uit de Europese regelgeving voor het UBO-register. AMLD6 en de uitspraak van het HvJ EU bieden geen ruimte om partijen met andere doeleinden dan het voorkomen en bestrijden van witwassen, hiermee verband houdende basisdelicten en het financieren van terrorisme aan te merken als een partij met een legitiem belang. In de overwegingen bij de richtlijn wordt aangegeven dat lidstaten bij wet aanvullende gronden kunnen vaststellen voor de verwerking van informatie over UBOs voor andere doeleinden van het bestrijden of voorkomen van witwassen, of financieren van terrorisme. In dit kader geldt dat hiermee grote terughoudendheid betreden moet worden omdat bij het toevoegen van te veel grondslagen een de facto te open register kan ontstaan. Nederland maakt hiervan alleen gebruik van door, middels dit wetsvoorstel, bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen, toegang te geven tot de UBO-registers.

³⁷ Artikel 13, vierde lid, AMLD6.

³⁸ Artikel 13, eerste en tweede lid, AMLD6.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie constateren dat de partijen die toegang krijgen sterk ingeperkt worden. Deze leden vragen hoe de voorliggende wetswijziging zich verhoudt tot de argumenten waarmee het transparanter maken van UBO-registers ooit is ingevoerd.

Het klopt dat UBO-gegevens in minder gevallen in te zien zullen zijn. In AMLD5 werden een aantal argumenten geboden voor openbare toegang tot het register. Voor een uitwerking van deze argumenten verwijs ik graag naar het antwoord onder hoofdstuk 1 waar de leden van de VVD-fractie een vraag hebben gesteld over de keuze voor een publiek toegankelijk UBO-register.

De uitspraak van HvJ EU heeft een streep gezet door de integrale publieke toegang van het UBO-register. Daarmee wordt teruggevallen op wat bepaald is in AMLD4, namelijk dat toegang tot het UBO-register voorbehouden is aan de volgende partijen: de bevoegde autoriteiten en de FIU-NL, de Wwft-instellingen³⁹ en personen of organisaties met een legitiem belang. Dit legitiem belang dient verband te houden met de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bijdragen aan het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme, en het opwerpen van een barrière om entiteiten te misbruiken voor witwassen. Met het wetsvoorstel wordt de wettelijke grondslag behouden om toegang te verlenen aan bovengenoemde partijen. In AMLD6, die dateert van na de uitspraak van HvJ EU, blijven deze partijen ongewijzigd. Bij de invulling van legitiem belang in de algemene maatregel van bestuur wordt aangesloten bij AMLD6.

Deze inperking doet in beperkte mate afbreuk aan de meeste doelen waarmee destijds is gekozen voor integrale publieke toegang, desalniettemin blijft het UBO-register toegankelijk voor het maatschappelijk middenveld en voor partijen die informatie willen over de entiteit waarmee zij een zakelijke transactie aangaan.

De leden van de VVD-fractie merken op dat veel van de details niet in de wet opgenomen zijn, maar later nog in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden ingevuld, terwijl deze details relevant zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel. De leden vragen om welke delegatiebepalingen het precies gaat en of het klopt dat in de wet geen voorhangprocedure is opgenomen voor deze AMvB en waarom is daarvoor gekozen. De leden vragen of de regering voornemens is een concept of schets van de AMvB aan de Kamer te doen toekomen, voordat over het wetsvoorstel wordt gestemd.

In het wetsvoorstel zijn twee delegatiebepalingen opgenomen die zien op toegang tot de registers. De eerste ziet op het aanwijzen van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen. Deze grondslag is onder andere opgenomen voor de Herstel- en veerkrachtfaciliteit.⁴⁰ Een ander voorbeeld van een partij waarbij het kabinet voornemens is om deze op te nemen het besluit, zijn bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in het kader van hun bevoegdheid om onderzoek te doen op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) en de gerechtsdeurwaarders voor wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

³⁹ Artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁴⁰ Op basis van verordening 2021/241 hebben lidstaten tot taak om UBO-informatie te verzamelen van organisaties die in het kader van de faciliteit financiële steun ontvangen.

Daarnaast is er een tweede delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen worden aangewezen die een aantoonbaar legitiem belang hebben bij inzage in de UBO-registers. Tevens kunnen er voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop deze gegevens kunnen worden ingezien, de bij het inzien van die gegevens te stellen voorschriften en de wijze waarop een legitiem belang kan worden aangetoond.

Gezien het feit dat de onderwerpen een nauwkeurige afbakening vragen, waar op termijn mogelijk nog aanpassingen of toevoegingen voor nodig zijn, vindt kabinet het meest passend om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook wordt in AMLD6 inmiddels voorgeschreven welke categorieën worden geacht om een legitiem belang te hebben. Daarnaast kent AMLD6 een restcategorie voor toegang aan andere partijen, mits er een aantoonbaar legitiem belang ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering is. Ook geeft het uitwerken bij algemene maatregel van bestuur ruimte om bij de uitwerking van het begrip legitiem belang rekening te houden met de nog door de Commissie op te stellen uitvoeringshandelingen waarin geharmoniseerde modellen en processen over de toepassing van het begrip legitiem belang nader zullen worden uitgewerkt. Het is nog onduidelijk wanneer deze uitvoeringshandelingen gereed zijn.

Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 heeft de toenmalige Minister van Financiën toegezegd om de ontwerpbesluiten naar de Kamer te sturen.⁴¹

Het kabinet vindt het niet wenselijk om te wachten met stemming over dit wetsvoorstel totdat de ontwerpbesluiten naar de Kamer zijn gestuurd. Dit voorliggende wetsvoorstel gaat over de beperking van de toegang tot de UBO-registers en geeft enkel een grondslag om legitiem belang uit te werken bij algemene maatregel van bestuur. Het is naar de mening van het kabinet belangrijk dat met het wetsvoorstel voortgang wordt geboekt, om de wettelijke situatie in lijn te brengen met de uitspraak van HvJ EU en ook omdat AMLD6 voorschrijft dat uiterlijk op 10 juli 2025 is voldaan aan het beperken van de toegang tot bepaalde categorieën. In lijn met AMLD6 worden in dit wetsvoorstel deze categorieën vastgesteld.⁴² Als de stemming wordt aangehouden, is er een grote kans dat deze deadline niet wordt gehaald.

De leden van de VVD-fractie vragen welke regelgeving er is om misbruik van gegevens tegen te gaan.

De UBO-registers zijn van groot belang voor het bestrijden van misbruik van juridische entiteiten en juridische constructies en dragen daarmee bij aan het bestrijden van fraude en witwassen. Naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EU over de toegang tot het UBO-register, is het UBO-register tijdelijk gesloten. Door middel van het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld dat toegang tot de UBO-registers wordt voorbehouden aan bepaalde groepen. Met het enkel mogelijk maken van toegang voor bepaalde aangewezen categorieën, ontstaat er ook een werkwijze waarbij aan de voorkant gekeken wordt of een persoon of organisatie recht heeft op het raadplegen van UBO-informatie. Veruit de grootste hoeveelheid raadplegingen van de UBO-registers wordt gedaan door Wwft-instellingen. Wwft-toezichthouders houden toezicht op de naleving van de Wwft, waar het UBO-onderzoek deel van uitmaakt. Zij

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

⁴² Artikel 74 en 78, AMLD6.

houden hierbij ook toezicht op de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeien uit de naleving van de verplichtingen in de Wwft.

Voor personen en organisaties die toegang zullen krijgen tot het UBO-register omdat zij een legitiem belang hebben, geldt dat zij de informatie uit het register alleen mogen gebruiken om bij te dragen aan het bestrijden of voorkomen van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of het financieren van terrorisme. Hierbij wordt aangesloten bij wat AMLD6 hierover voorschrijft. Om het risico op misbruik verder te beperken wordt het mogelijk om verzoeken op basis van legitiem belang af te wijzen als er bij de registerbeheerder gegronde twijfel bestaat dat informatie niet zal worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is opgevraagd.⁴³ Ook wordt het mogelijk voor registerbeheerders om een jaar na het verlenen van toegang opnieuw te verifiëren of het legitiem belang nog bestaat.⁴⁴ Daarnaast geldt dat personen of organisaties die op basis van legitiem belang toegang krijgen, geen toegang krijgen tot alle informatie die over UBOs beschikbaar is. Bij elke inlogpoging zal de identiteit van de persoon die inlogt geverifieerd worden, door gebruik te maken van een toegangsmiddel dat voldoet aan de eIDAS-verordening.⁴⁵ Hierdoor wordt gewaarborgd dat ongeautoriseerde personen geen toegang krijgen tot de informatie in het register. Partijen die gegevens uit de UBO-registers verwerken zijn zelf verantwoordelijk (in de zin van de AVG) voor de wijze van verwerking en zij zullen in alle gevallen de regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens in acht moeten nemen. De KvK dient bij te houden welke personen op grond van legitiem belang toegang hebben tot UBO-informatie zodat dit kan worden medegedeeld aan de uiteindelijk belanghebbende indien die een aanvraag doet op basis van de Algemene verordening persoonsgegevens.⁴⁶

De leden van de VVD-fractie vragen wat de planning is van de AMvB en wanneer deze wordt voorgelegd aan het parlement. De leden vragen wat het in de praktijk betekent in de periode dat de AMvB nog niet is opgesteld en vastgesteld.

Wat betreft de algemene maatregel van bestuur waarin bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen, is de inzet dat in het eerste kwartaal van 2025 voor internetconsultatie wordt aangeboden. Wat betreft de algemene maatregel van bestuur waarin categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een aantoonbaar legitiem belang worden aange-wezen, is de verwachting dat deze in de eerste helft van 2025 wordt aangeboden ter internetconsultatie. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de Europese Commissie nog uitvoeringshandelingen gaat opstellen waarin geharmoniseerde modellen en processen over de toepassing van het begrip legitiem belang nader zullen worden uitgewerkt. Deze uitvoeringshandelingen zullen beschikbaar moeten zijn voordat de algemene maatregel van bestuur in het kader van legitiem belang helemaal kan worden uitgewerkt. Indien deze uitvoeringshandelingen niet gereed zijn, dan zal de algemene maatregel van bestuur zeer waarschijnlijk pas op een later moment geconsulteerd kunnen worden.

Zolang de besluiten nog niet zijn vastgesteld, zullen de groepen waarop de besluiten van toepassing zijn geen toegang hebben tot de

⁴³ Artikel 13, zevende lid, AMLD6.

⁴⁴ Artikel 13, tiende lid, AMLD6.

⁴⁵ Artikel 13, vierde lid, AMLD6.

⁴⁶ Artikel 12, vierde lid AMLD6.

UBO-registers. Daarbij moet worden opgemerkt dat de specifieke regels zoals opgenomen in AMLD6 wat betreft de toegang voor personen met een legitiem belang en de procedure voor de verificatie in het kader van legitiem belang uiterlijk in werking dienen te treden op 10 juli 2026.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel een grondslag bevat om bij AMvB bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang hebben tot de UBO-registers en vragen af wat de betrokkenheid van het parlement wordt bij deze AMvB. Deze leden begrijpen dat de Wet Bibob toegang noodzakelijk maakt. De leden vragen in hoeverre dit straks in de AMvB daartoe wordt beperkt voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. De leden vragen hoe de groep mensen bij een bestuursorgaan en rechtspersoon met overheidstaak dat daadwerkelijk toegang krijgt tot de UBO-registers zoveel mogelijk wordt beperkt, in die zin dat er in een organisatie niet te veel mensen toegang hebben tot de informatie.

Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 is door de toenmalig Minister toegezegd om bovengenoemd ontwerpbesluit over de toegang voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan uw Kamer te sturen.⁴⁷

Onderhavig wetsvoorstel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan te wijzen die toegang hebben tot de UBO-registers. Een belangrijke beperking hierbij is dat dit enkel kan in gevallen waarbij de raadpleging van het UBO-register noodzakelijk is voor de uitvoering van een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid. In het besluit zal aangegeven worden voor welke taak of bevoegdheid deze toegang zal worden verleend. Tevens zal in de toelichting bij het besluit gemotiveerd worden waarom deze verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is dan het doel waarvoor de gegevens zijn en een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen.

Twee voorbeelden van partijen die in dit besluit worden opgenomen zijn de Herstel- en veerkrachtfaciliteit⁴⁸ en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor toegang noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan hun bevoegdheid om onderzoek te doen op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), om de mate van gevaar te kunnen bepalen dat een rechtshandeling met de overheid (zoals een vergunning of vastgoedtransactie) misbruikt wordt voor criminele activiteiten.

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft op grond van artikel 51a, onderdeel e, van het Handelsregisterbesluit 2008 al toegang tot de UBO-registers. Volgens de wetsgeschiedenis is beoogd dat bestuursorganen in hun eigen Bibob-onderzoek de relatief eenvoudige zaken behandelen en dat het daartoe geëquipeerde Landelijk Bureau Bibob adviseert over de meer complexe zaken. Met toegang tot de UBO-registers kunnen zij achterhalen welke subjecten moeten worden meegenomen in het onderzoek, op basis van verkregen informatie over de uiteindelijk begunstigde, leidinggevende en zeggenschaphebbende. Deze informatie is echter ook in een eerder stadium al van belang, bij het eigen onderzoek van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak voor wat betreft de uitvoering van hun bevoegdheid op grond van Wet Bibob. Door hen voldoende eigen mogelijkheden tot onderzoek te geven, waaronder de toegang tot de UBO-registers, wordt

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

⁴⁸ Die op 12 februari 2021 is vastgesteld bij verordening 2021/241.

het eenvoudiger om zelfstandig een conclusie te trekken over de mate van gevaar dat een rechtshandeling met de overheid misbruikt wordt voor criminele activiteiten. Een meer ingrijpend onderzoek door het LBB, waarbij meer bronnen en meer privacygevoelige gegevens geraadpleegd worden, kan in die gevallen achterwege blijven.

Autorisaties voor toegang tot het UBO-register dienen alleen te worden aangevraagd door de mensen binnen de organisaties die in het kader van uitoefenen van hun functie toegang moeten hebben tot de UBO-registers. Partijen die gegevens uit de UBO-registers verwerken zijn zelf verantwoordelijk (in de zin van de AVG) voor de wijze van verwerking en zij zullen in alle gevallen de regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens in acht moeten nemen. De functionaris gegevensbescherming bij een bestuursorgaan en de Autoriteit Persoonsgegevens houden toezicht op het verwerken van gegevens door deze partijen.

§ 4.1. Partijen waarvan op basis van AMLD4 verplichte toegang moet worden geregeld

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie maken zich zorgen over de bewijslast die nodig is voor partijen die niet separaat worden genoemd als partijen die toegang hebben tot informatie in UBO-registers. Deze leden vragen welk effect het keer op keer moeten bewijzen van een legitiem belang heeft op de capaciteit van organisaties die informatie uit een UBO-register willen onttrekken. Zij vragen ook welke mogelijkheden er zijn om het bewijzen van dit belang makkelijker en sneller te laten verlopen.

Zowel de categorieën die toegang verkrijgen als de wijze van het verlenen van toegang per categorie wordt nader uitgewerkt in AMLD6 en zal bij algemene maatregel van bestuur in Nederland geïmplementeerd worden. Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 is toegezegd om het ontwerpbesluit hierover aan de Tweede Kamer te sturen.⁴⁹

AMLD6 maakt onderscheid tussen personen en organisaties die categoriale toegang of case-by-case toegang krijgen tot het register. Het verlenen van categoriale toegang betekent dat eenmalig het legitiem belang van een persoon of organisatie getoetst wordt. Zij kunnen daarna voor een periode van drie jaar zelf zoeken op entiteiten in het register, zonder daarvoor steeds opnieuw goedkeuring te hoeven aanvragen. Hierdoor kunnen zij het register makkelijker raadplegen. Hierbij geldt wel dat na een jaar opnieuw geverifieerd mag worden of de persoon of organisatie nog steeds een legitiem belang heeft. Het verlenen van case-by-case toegang betekent dat de persoon of organisaties voor elke raadpleging een aanvraag moet indienen die ziet op de UBO-gegevens van een specifieke entiteit. Het raadplegen van het register zal een langere doorlooptijd hebben dan wanneer een persoon of organisatie bij elke raadpleging een afzonderlijke aanvraag in moet dienen en tot gevolg hebben dat bij elke aanvraag het legitiem belang in verhouding tot de entiteit waarop de aanvraag ziet, onderbouwd zal moeten worden.

Op grond van AMLD6 krijgen de pers en maatschappelijke organisaties – voor zover zij zich bezighouden met onderwerpen op het terrein van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering – categoriale toegang. Dit geldt eveneens voor bevoegde autoriteiten uit derde landen. AMLD6 schrijft voor dat de overige categorieën met een legitiem belang case-by-case toegang krijgen. Hiermee wordt een balans gevonden tussen

⁴⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

de privacy van personen die staan ingeschreven in het UBO-register en het voorkomen van witwassen of financieren voor terrorisme. Het uitgangspunt is ervoor te zorgen dat personen of organisaties geen toegang krijgen tot meer informatie dan zij nodig hebben om in hun legitiem belang te kunnen voorzien.

De Europese Commissie zal via een uitvoeringshandeling modellen en processen voorschrijven aan lidstaten om de beoordeling van aanvragen in de lidstaten verder te harmoniseren.

§ 4.1.2. Wwft-instellingen

De leden van de VVD-fractie vinden het logisch dat Wwft-instellingen en partijen die zich bezighouden met sancties en het toezicht en de handhaving daarop toegang krijgen tot het UBO-register. Deze leden willen wel weten wat de stand van zaken is van de nieuwe Sanctiewet en hoe ervoor wordt gezorgd dat die nieuwe wet en deze Wijzigingswet met elkaar in lijn zijn.

In onderhavig wetsvoorstel wordt voor de partijen die toegang krijgen het kader van sancties verwezen naar de huidige Sanctiewet 1977. Hiervoor is gekozen omdat de verwachting is dat onderhavig wetsvoorstel eerder in werking zal treden dan de nieuwe Sanctiewet.

Het Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen is van 7 juni tot 9 augustus 2024 openbaar geconsulteerd. Parallel hieraan zijn de uitvoeringstoetsen aangevraagd bij de verschillende uitvoeringspartijen. De uitkomst van de consultatie en de uitvoeringstoetsen wordt op dit moment verwerkt. Daarnaast wordt het wetsvoorstel op dit moment ter advisering voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De verwachting is dat begin 2025 het wetsvoorstel ter advisering zal worden aangeboden bij de Raad van State.

Aan het Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen wordt een wijzigingsbepaling toegevoegd. Zo wordt op de juiste manier verwezen naar de naar de partijen die in het kader van sancties toegang krijgen tot de UBO-registers (Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom schade- en zorgverzekeraars, die geen Wwft-instelling zijn, wel toegang tot de UBO-registers krijgen.

In onderhavig wetsvoorstel is ervoor gekozen om partijen die de sanctieregelgeving dienen na te leven, alsmede de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de sanctieregelgeving (AFM en DNB) toegang te geven tot de UBO-registers.

Op basis van de Sanctiewet 1977 en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 zijn financiële instellingen verplicht om te waarborgen dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controlemaatregelen hebben getroffen ter naleving van de sanctieregelgeving. Hieronder valt onder andere een adequate controle van de administratie op het overeenkomen van de identiteit van relaties met een (rechts)persoon of entiteit als bedoeld in de Sanctieregelgeving. Om te weten of een rechtspersoon of juridische constructie onder sancties valt, moeten deze instellingen weten wie de UBOs zijn van deze rechtspersoon of juridische constructie. Om dit onderzoek adequaat te kunnen verrichten is het van belang dat deze instellingen toegang hebben tot de informatie uit de

UBO-registers. De toegang zal schade- en zorgverzekeraars helpen sancties na te kunnen leven.

Deze groep instellingen overlapt grotendeels met de Wwft-instellingen. Een voorbeeld van een groep instellingen die geen Wwft-instelling zijn, maar op grond van deze bepaling wel toegang krijgen tot dezelfde informatie als Wwft-instellingen, zijn schade- en zorgverzekeraars. Uiteraard mogen deze partijen de registers enkel raadplegen voor het doel waarvoor partijen toegang hebben.

§ 4.1.3. Partijen die een legitiem belang kunnen aantonen

De leden van de PVV-, GroenLinks-PvdA-, VVD-, NSC- en SGP-fracties constateren dat wordt voorgesteld om ook partijen met een legitiem belang toegang te geven tot UBO-informatie uit de registers. Deze leden vragen de regering om het begrip legitiem belang in dit verband te verduidelijken en nader in te gaan op de vraag wat precies onder legitiem belang moet worden verstaan.

Zoals reeds aangegeven bij de beantwoording op de vraag van de PvdA-GroenLinks fractie onder paragraaf 3, liep de reactie op de uitspraak van het HvJ EU over het UBO-register evenals de wettelijke invulling van het begrip legitiem belang in de verschillende lidstaten sterk uiteen. Hierop heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat harmonisatie van regelgeving van de lidstaten op dit punt wenselijk is. Daarom bevat de nieuwe anti-witwasrichtlijn definities om tot een Europese uniforme werkwijze rondom de invulling van het begrip legitiem belang te komen. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal daarom zoveel mogelijk aangesloten worden bij de definities die de nieuwe anti-witwasrichtlijn hanteert. Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 is toegezegd om het ontwerpbesluit hierover aan de Tweede Kamer te sturen.⁵⁰

AMLD6 identificeert een aantal categorieën die geacht worden een legitiem belang te hebben. Het gaat hier onder andere om de pers en maatschappelijke organisaties (waaronder wetenschappelijke organisaties) – voor zover zij betrokken zijn bij onderwerpen ten aanzien van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering – en organisaties en personen die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij. Deze partijen zijn niet altijd strak te omlijnen. Zo is de term «pers» een ruim begrip en is niet altijd duidelijk wanneer iemand voornemens is om een zakelijke transactie aan te gaan. In de overwegingen bij de richtlijn worden daarom een aantal verduidelijkingen gegeven. Zo stelt de richtlijn dat lidstaten toegang voor journalisten en maatschappelijke organisaties niet afhankelijk mogen maken van het medium of platform waarmee zij hun activiteiten uitvoeren, of van eerdere ervaring op dit gebied. Met betrekking tot personen of organisaties die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een entiteit geldt dat een transactie niet beperkt is tot handelsactiviteiten of het aanbieden of kopen van producten of diensten. Dit kan ook situaties omvatten waarin een persoon in een juridische entiteit of constructie zal investeren of de juridische entiteit zal verwerven.

In aanvulling op de hierboven genoemde categorieën worden in de richtlijn nog een aantal categorieën en organisaties genoemd die ook toegang tot de registers moeten krijgen, die gemakkelijker te omlijnen zijn. Het gaat om bevoegde autoriteiten en Wwft-instellingen uit derde landen, autoriteiten uit lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de

⁵⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

registratie van vennootschappen, overheidsinstanties uit andere lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het besteden van fondsen van de Unie of die daar de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit uitvoeren, overheidsinstanties van lidstaten in het kader van openbare-aanbestedingsprocedures en aanbieders van diensten ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van witwassen en tegengaan van het financieren van terrorisme (zolang zij handelen vanuit een contract met een Wwft-instelling of bevoegde autoriteit).

De Commissie zal uitvoeringshandelingen opstellen waarin de nodige technische specificaties en procedures voor het verlenen van toegang op basis van legitiem belang zullen worden gedefinieerd.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en (concept)regelgeving en de consequenties daarvan voor de aangekondigde AMvB. De regering geeft aan dat de uitvoerbaarheid en financiële gevolgen pas gedetailleerd in kaart worden gebracht als de AMvB nader is uitgewerkt. Deze leden vragen de regering om hier alvast een voorschot op te geven en aan te geven waaraan precies wordt gedacht. De leden vragen of de regering voornemens is om de AMvB eerst voor te hangen bij de Kamer en of daarbij een zware voorhang wordt overwogen.

De aangekondigde algemene maatregel van bestuur in het kader van categorieën van personen met legitiem belang zal in lijn worden gebracht met wat AMLD6 over dit onderwerp voorschrijft. AMLD6 geeft eveneens in het kader van legitiem belang nadere regels voor hoe de procedure bij een dergelijke toegang moet worden vormgegeven. Ook zal de Europese Commissie nog met uitvoeringshandelingen komen waarin de nodige technische specificaties en procedures voor het verlenen van toegang op basis van legitiem belang zal worden gedefinieerd. De gevolgen voor de uitvoering en de financiële gevolgen zullen nog nader uitgewerkt worden door KVK. Verzoeken om toegang op basis van legitiem belang zullen immers getoetst moeten en daar is personele inzet voor nodig.

Tijdens het commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024 heeft de toenmalige Minister van Financiën al reeds toegezegd om de ontwerpbesluiten over de toegang van journalisten en anderen naar uw Kamer te sturen.⁵¹ Voor de verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik graag naar hoofdstuk 4 waarin de leden van de VVD-fractie een soortgelijke vraag stellen.

De leden van de NSC-fractie vragen welke sancties er staan op misbruik van het UBO-register en wie hier toezicht ophoudt. De leden vragen of dit de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is en of de AP wel voldoende geëquipeerd om hierop toezicht te houden?

Met het enkel mogelijk maken van toegang tot de UBO-registers voor bepaalde aangewezen categorieën, ontstaat er ook een werkwijze waarbij aan de voorkant gekeken wordt of een persoon of organisatie recht heeft op het raadplegen van UBO-informatie.

Veruit de grootste hoeveelheid raadplegingen van het UBO-register wordt gedaan door Wwft-instellingen. Wwft-toezichthouders houden toezicht op de naleving van de Wwft, waar het UBO-onderzoek deel van uit maakt. Zij houden hierbij ook toezicht op de verwerking van persoonsgegevens die voortvloeien uit de naleving van de verplichtingen in de Wwft. Voor personen en organisaties die toegang zullen krijgen tot het UBO-register

⁵¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

omdat zij een legitiem belang hebben, geldt dat zij de informatie uit het register alleen mogen gebruiken om bij te dragen aan het bestrijden of voorkomen van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of het financieren van terrorisme. Hierbij wordt aangesloten bij wat AMLD6 hierover voorschrijft. Zie hiervoor ook de beantwoording onder hoofdstuk 4 waar de leden van de VVD-fractie vragen welke regelgeving er is om misbruik tegen te gaan. Hier wordt nader uiteengezet welke regels AMLD6 geeft om de toegang op grond van legitiem belang te weigeren of in te trekken. Bovendien kunnen UBOs inzage vragen in de verstrekkingen aan personen met een legitiem belang. Dit is een belangrijke maatregel om misbruik tegen te gaan doordat UBOs kunnen controleren door wie de persoonsgegevens worden verwerkt. Dit zorgt ervoor dat ze in staat worden gesteld om (rechts)maatregelen in te stellen tegen de personen die de gegevens oneigenlijk opvragen en/of gebruiken.

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen en overheidsorganisaties. De AP heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Hierin heeft de AP enkel melding gemaakt dat het wetsvoorstel de AP zal nopen tot beperkte extra inzet en dit in de begroting van de AP zal moeten worden opgenomen.⁵²

De leden van de NSC-fractie willen weten of de regering bereid is om de evaluatie te versnellen. Immers de effecten van deze wet zullen in de ogen van deze leden al binnen enige weken of maanden in grote lijnen bekend zijn.

Bij de behandeling van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en juridische entiteiten is een motie van de Kamerleden Bruins en Ronnes aangenomen⁵³, die de regering oproept om één jaar en vier jaar na de vulling van het UBO-register een evaluatie van de impact op de privacy van de uiteindelijk belanghebbenden uit te voeren. Tijdens de behandeling van diezelfde wet in de Eerste Kamer is op verzoek van de Eerste Kamer toegezegd bij deze evaluatie ook de effectiviteit van het UBO-register te betrekken.

Vanwege de tijdelijke sluiting van het UBO-register naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EU is het op dit moment lastig om sluitende conclusies te trekken over zowel de effectiviteit als de privacy-effecten van het register. Een evaluatie van het register zal pas kunnen plaatsvinden als het register weer enige tijd toegankelijk is. Bij het evalueren van het register moet naast gevolgen voor de privacy van personen die ingeschreven zijn ook de effectiviteit van het register meegenomen worden. Hiervoor is een randvoorwaarde dat het register ook enige tijd in gebruik is door alle groepen die ook recht hebben om het register te gebruiken.

De leden van de BBB-fractie merken op dat de regering in reactie op het advies van de Raad van State over het inzien van de registers stelt dat er in alle gevallen bij de aanvrager duidelijk wordt aangegeven dat sprake moet zijn van doelbinding met het voorkomen van fraude, witwassen en terrorismefinanciering. Deze leden vragen of deze doelbinding aan bepaalde criteria of vormvoorschriften wordt gebonden of dat er sprake is van een vrije motivering, zolang deze maar inhoudelijk overtuigt. Deze vraag stellen deze leden vanwege de noodzakelijke balans tussen

⁵² Het advies van de AP is te raadplegen via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/advies-wijzigingswet-beperking-toegang-ubo-registers>.

⁵³ Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 12.

toegankelijkheid, de bescherming van privacy door middel van een serieuze toetsing en een doelmatige uitvoerbaarheid.

Zowel de categorieën die toegang verkrijgen als de wijze van het verlenen van toegang per categorie zijn uitgewerkt in AMLD6 en zullen bij algemene maatregel van bestuur verder geïmplementeerd worden. In AMLD6 is opgenomen dat voorafgaand aan het verlenen van toegang geverifieerd moet worden of er sprake is van een legitiem belang dat verband houdt met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering. Dit gebeurt op basis van documenten, informatie en gegevens die aangeleverd dienen te worden bij een aanvraag voor toegang tot de UBO-registers. Indien het om de andere categorieën van natuurlijk of rechtspersonen met een legitiem belang gaat, wordt er ook gekeken naar de band met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie waarover informatie wordt opgevraagd.⁵⁴ Voor het indienen van een aanvraag ontwikkelt de Europese Commissie uitvoeringshandelingen, die door elke lidstaat gebruikt zullen worden.

De leden van de SGP-fractie geven aan bedenkingen te hebben bij het opnemen van een grond om bij AMvB categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang aan te wijzen. De leden vragen waarom er niet voor is gekozen om dit (deels) in formele wetgeving op te nemen. De leden vragen of de regering het eens is met deze leden dat dit zorgt voor meer parlementaire controle en voor een betere borging van de privacy van UBOs. De leden vragen wanneer de regering verwacht de AMvB aan te kunnen bieden ter internetconsultatie.

De uitwerking van het begrip legitiem belang vraagt een nauwkeurige afbakening waar op termijn nog aanpassingen of toevoegingen aan mogelijk zijn, mede omdat dit voor het grootste deel ook op EU-niveau wordt bepaald. Om deze reden is ervoor gekozen om deze categorieën van natuurlijk personen en rechtspersonen bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken. In AMLD6 wordt voorgeschreven welke categorieën worden geacht een legitiem belang te hebben. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij AMLD6. In AMLD6 is bepaald dat de Europese Commissie bij uitvoeringshandeling geharmoniseerde modellen en processen voor de aanvraag van toegang op basis van legitiem belang zal vaststellen. Uitwerking bij algemene maatregel van bestuur geeft ruimte om rekening te houden met deze geharmoniseerde modellen en processen. Voor de algemene maatregel van bestuur waarin categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een aantoonbaar legitiem belang worden aangewezen is de verwachting dat deze in de eerste helft van 2025 wordt aangeboden ter internetconsultatie. Deze hiervoor genoemde uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie zullen beschikbaar moeten zijn voordat de algemene maatregel van bestuur helemaal kan worden uitgewerkt. Het is nog onduidelijk wanneer deze uitvoeringshandelingen gereed zijn.

Het kabinet deelt ten slotte in dit geval niet het standpunt dat het opnemen van categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang bij wet voor een betere waarborging van privacy zorgt. Het begrip legitiem belang wordt immers sterk ingekaderd op EU-niveau door AMLD6, waardoor er nagenoeg geen ruimte is om nadere nationale regels te stellen.

⁵⁴ Artikel 13, eerste en tweede lid, AMLD6.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is om de categorieën natuurlijke personen en rechtspersonen die een legitiem belang kunnen aantonen strikt te interpreteren om zo de privacy van UBOs zo veel als mogelijk te borgen.

Het is van belang een goede balans te vinden tussen de privacy van personen die zijn ingeschreven in de registers en het publiek belang van het tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme. AMLD6 geeft nadere regels omtrent legitiem belang en schrijft ook categorieën voor van partijen met een legitiem belang, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties. Het kabinet zal bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur dus dienen aan te sluiten bij hetgeen AMLD6 bepaalt ten aanzien van legitiem belang, maar daarbij aandacht hebben voor de privacy en het gediende publieke belang. Graag verwijs ik ook naar paragraaf 2.2.1.

§ 4.4. Toegang tot eigen gegevens

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het mogelijk is om in de wet een bepaling op te nemen dat UBOs kunnen inzien wie hun gegevens heeft opgevraagd en in welke mate de richtlijn dit toestaat.

In de huidige Handelregisterwet 2007 is de mogelijkheid opgenomen voor een uiteindelijk belanghebbende om in te zien hoe vaak diens gegevens die zijn opgenomen in het handelsregister zijn opgevraagd.⁵⁵ Uitzonderd van deze inzage zijn de verstrekkingen van UBO-gegevens aan de FIU-NL en bevoegde autoriteiten. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ook de verstrekkingen aan bestuursorganen of andere personen of rechtspersonen uitgezonderd.⁵⁶ Ook bij deze partijen kan het in sommige gevallen onwenselijk zijn dat de uiteindelijk belanghebbende er langs deze weg achter kan komen of diegene het onderwerp is van een onderzoek, bijvoorbeeld in het kader van Wet Bibob. In AMLD6 wordt deze bevoegdheid van de uiteindelijk belanghebbende uitgebreid.⁵⁷ De KvK dient bij te houden welke personen op grond van legitiem belang toegang hebben tot UBO-informatie zodat dit kan worden medegedeeld aan de uiteindelijk belanghebbende indien die een aanvraag doet op basis van de Algemene verordening persoonsgegevens. Naast het aantal verstrekkingen moet dan ook worden vrijgegeven wie de ontvangers of categorieën van ontvangers van deze informatie zijn. Uit de richtlijn volgt voor de Kamer van Koophandel echter wel de verplichting dat deze informatie niet herleidbaar mag zijn tot de identificatie van een persoon die het register raadpleegt, wanneer het gaat om journalisten en maatschappelijke en wetenschappelijke organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme. Wel ontvangen uiteindelijk belanghebbenden informatie over de functie of het beroep van de personen die de informatie over hen hebben geraadpleegd. Daarnaast wordt er geen informatie vrijgegeven over de verstrekkingen van informatie aan bevoegde autoriteiten uit derde landen zolang dit noodzakelijk is om de analyses of onderzoeken van die autoriteit te beschermen. Bij de implementatie van het nieuwe AML-pakket in de

⁵⁵ Artikel 22, zesde lid, Handelsregisterwet 2007 en artikel 16 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁵⁶ Het voorgestelde artikel 22, zesde lid, van de Handelsregisterwet 2007.

⁵⁷ Artikel 12, vierde lid, van de Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849.

nationale wetgeving zal Nederland invulling aan deze bepalingen uit de richtlijn geven.

6. Bescherming persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie lezen dat de UBO-informatie straks ook via tussenpersonen, ofwel faciliterende partijen opgevraagd kunnen worden. Deze leden vragen op welke manier de bescherming van data wordt gegarandeerd en ongeautoriseerde toegang tot data via deze weg wordt voorkomen. De leden van de VVD-fractie willen tevens graag de uitgevoerde DPIA ontvangen.

Met faciliterende partijen worden samenwerkingsverbanden binnen sectoren op het gebied van informatie-uitwisseling bedoeld. Om te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen hebben veel ondernemingen binnen de financiële sector behoefte aan dezelfde informatie. Het komt voor dat instellingen binnen sectoren er dan voor kiezen om samen te werken in de informatievoorziening. Dit geldt ook voor sectoren met meldingsplichtige instellingen in de zin van de Wwft. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om commerciële partijen die (mede) voor eigen doeleinden UBO-informatie raadplegen met een winst oogmerk, maar uitsluitend om partijen die – onder meer – als een verlengstuk van Wwft-instellingen worden gezien en louter doorgeefluik zijn ten aanzien van de UBO-gegevens. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat alleen Wwft-instellingen toegang krijgen via een faciliterende partij en daarmee tot de informatie uit het UBO-register.

De DPIA wordt – gelijktijdig met deze beantwoording – aan uw Kamer verzonden.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de inzage in eigen gegevens geregeld is en of dit inmiddels goed geregeld is. Voor trusts en juridische constructies is het op het moment nog niet mogelijk, maar wordt het in 2024 mogelijk gemaakt. Wanneer is het voor iedereen mogelijk? Hoe is geregeld dat organisaties de eigen gegevens ook eenvoudig up-to-date kunnen houden dan wel kunnen wijzigen als ze niet correct zijn?

Sinds deze zomer kunnen de entiteiten hun UBO-registratie inzien via de website van de KvK onder «inzien eigen gegevens». Dit geldt voor het UBO-register voor vennootschappen en andere entiteiten. In die portal is ook een functionaliteit gebouwd om een uittreksel te genereren. Navraag bij KVK leert dat er tot en met oktober 2024 via deze weg circa 34.000 uittreksels zijn opgevraagd. Ook kan de UBO zelf zijn eigen gegevens inzien. Zo ziet de UBO welke (persoons)gegevens in het UBO-register staan ingeschreven en bij welke entiteiten.

Wat betreft het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies geldt dat de trustee de gegevens van diens trust kan inzien via het trusteeportal.⁵⁸ De bevestigingsbrief van de registratie is op dit moment nog de wijze voor de UBO om op de hoogte te zijn over welke gegevens in het register staan.

Ten aanzien van het wijzigen en muteren van gegevens is in het kader van de uitspraak van HvJ EU en dit wetsvoorstel in geen van beide registers iets veranderd. Voor het UBO-register voor vennootschappen en andere

⁵⁸ Overigens zijn de bepalingen die zien op het raadplegen van het UBO trustregister nog niet in werking getreden. Beoogd wordt om deze gelijktijdig met deze wijzigingswet in werking te laten treden.

entiteiten kunnen wijzigingen per post of digitaal worden doorgegeven. Wat betreft het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies is dit alleen digitaal mogelijk.

De leden van de NSC-fractie merken op dat volgens nieuwe Europese regelgeving degenen die een legitiem belang hebben, drie jaar toegang krijgen tot alle gegevens in het UBO-register. Zij vragen of de regering de zorg deelt dat dit de kans op misbruik vergroot, doordat de gegevens in handen kunnen komen van kwaadwillenden. Zij vragen ook of de regering kan ingaan op dit scenario en hoe dit scenario voorkomen kan worden.

Het klopt dat AMLD6 regels voorschrijft over zowel de categorieën die toegang verkrijgen als de wijze van het verlenen van toegang per categorie. AMLD6 maakt daarin onderscheid tussen organisaties en personen die categoriale toegang of case-by-case toegang krijgen tot het register. Hiermee wordt een balans gevonden tussen de privacy van personen die staan ingeschreven in het UBO-register en het voorkomen van witwassen of financieren voor terrorisme. Het uitgangspunt is ervoor te zorgen dat personen of organisaties geen toegang krijgen tot meer informatie dan zij nodig hebben om in hun legitiem belang te kunnen voorzien.

Het verlenen van categoriale toegang betekent dat eenmalig het legitiem belang van een persoon of organisatie getoetst wordt. Zij kunnen daarna voor een periode van drie jaar zelf zoeken op entiteiten in het register, zonder daarvoor steeds opnieuw goedkeuring te hoeven aanvragen. Hierdoor kunnen zij het register makkelijker raadplegen. Om het risico op misbruik te beperken wordt het mogelijk om toegang op basis van legitiem belang af te wijzen of in te trekken als er bij de registerbeheerder gegronde twijfel bestaat dat informatie niet zal worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is opgevraagd. Hierbij geldt dat na een jaar opnieuw geverifieerd mag worden of de persoon of organisatie nog steeds een legitiem belang heeft. Dit mag zelfs al eerder als er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat het legitiem belang niet meer bestaat. Bovendien zullen degenen die toegang hebben op grond van legitiem belang wettelijk verplicht zijn om KVK op de hoogte te stellen indien er sprake is van wijzigingen die ertoe kunnen leiden dat zij geen legitiem belang meer hebben (bijvoorbeeld wanneer zij geen journalist meer zijn).⁵⁹ Het verlenen van case-by-case toegang betekent dat de persoon of organisatie voor elke raadpleging een aanvraag moet indienen die ziet op de UBO-gegevens van een specifieke entiteit. Het raadplegen van het register zal een langere doorlooptijd hebben dan wanneer een persoon of organisatie bij elke raadpleging een afzonderlijke aanvraag in moet dienen en tot gevolg hebben dat bij elke aanvraag het legitiem belang in verhouding tot de entiteit waarop de aanvraag ziet, onderbouwd zal moeten worden.

Op grond van AMLD6 krijgen de pers en maatschappelijke organisaties – voor zover zij zich bezighouden met onderwerpen op het terrein van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering – categoriale toegang. Dit geldt eveneens voor bevoegde autoriteiten uit derde landen. AMLD6 schrijft voor dat de overige categorieën met een legitiem belang case-by-case toegang krijgen. Daarnaast geldt dat personen of organisaties die op basis van legitiem belang toegang krijgen, geen toegang krijgen tot alle informatie die over UBOs beschikbaar is. Specifiek voor personen en organisaties die een aanvraag doen omdat zij voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan geldt nog dat zij ook géén toegang krijgen tot de historische gegevens.

⁵⁹ Artikel 13, elfde lid, AMLD6.

De leden van de NSC-fractie vragen ook of het juist is dat volgens nieuwe Europese regelgeving ook non-profitorganisaties in de UBO-registers moeten worden ingeschreven. Zij vragen wat hiervan de consequenties zijn en hoe dit zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen ook in hoeverre de regering het proportioneel acht om non-profitorganisaties gelijk te stellen met trusts en soortgelijke juridische constructies.

In de regel zal het zo zijn dat non-profit organisaties al ingeschreven zijn in het UBO-register voor vennootschappen en juridische entiteiten. In verreweg de meeste gevallen zal het zo zijn dat een non-profit opereert als een stichting of een vereniging. In AMLD5 is geregeld dat alle stichtingen en verenigingen, dus ook non-profits, de UBOs moeten registreren. Hier kan niet van worden afgeweken. Daarom vallen zij op grond van de Handelsregisterwet 2007 reeds onder de registratieplicht voor het UBO-register voor vennootschappen en juridische entiteiten.

Express trusts en soortgelijke juridische constructies worden ingeschreven in het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies. De uit Angelsaksische rechtssystemen afkomstige trust is – kort samengevat – een juridische constructie waarbij goederen worden toevertrouwd aan een beheerder (trustee) die deze vermogensbestanddelen overeenkomstig een trustakte aanwendt voor één of meerdere begunstigden. Hoewel in AMLD4 en AMLD5 stichtingen ook al gelijkgetrokken werden met express trusts, heeft Nederland er destijds voor gekozen deze rechtspersonen niet als express trusts of soortgelijke juridische constructies te behandelen. Daar is voor gekozen omdat deze werkwijze aansluit bij de systematiek van de Handelsregisterwet 2007, waarbij stichtingen in het Handelregister worden geregistreerd. Hierdoor zijn de administratieve lasten voor stichtingen over het algemeen lager.

Het klopt dat in AMLR stichtingen ook hetzelfde behandeld worden als express trusts. Omdat regels omtrent stichtingen vanaf inwerkingtreding van AMLR, op 10 juli 2027, direct doorwerken is de ruimte om hier nog van af te wijken beperkt. In de voorbereidingen op de implementatie zal het kabinet bezien of er op dit punt nog ruimte is om stichtingen niet als trusts te classificeren, wat de precieze gevolgen van een eventuele wijziging zijn voor de administratieve lasten van stichtingen en wat de gevolgen zijn voor de privacy van de UBOs.

Dit voorstel strekt ertoe om op de regels rondom de toegang tot reeds geregistreerde informatie over de uiteindelijk belanghebbende aan te passen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarom geen gevolgen voor de registraties zelf of de wijze van registreren.

§ 6.2. Partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers

De leden van de PVV- en VVD-fracties hebben vragen over welke categorieën natuurlijke personen en rechtspersonen per AMvB worden aangewezen om toegang te krijgen tot de UBO-registers. De leden vragen of hieraan, naast de categorieën uit de nieuwe AML-richtlijn, nog extra categorieën worden toegevoegd en hoe deze categorieën worden gedefinieerd en afgebakend.

Voor een nadere toelichting op de vraag welke categorieën natuurlijke personen- en rechtspersonen bij algemene maatregelen van bestuur worden aangewezen, verwijs ik graag naar het antwoord bij hoofdstuk 4 waar de leden van de VVD-fractie vragen welke delegatiebepalingen er in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Wat betreft de grondslag inzake categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen worden aangewezen die een aantoonbaar legitiem belang hebben bij inzage in de UBO-registers, schrijft AMLD6 categorieën voor van partijen met een legitiem belang, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties. Daarnaast kent AMLD6 een restcategorie voor toegang geven aan andere partijen, mits er een aantoonbaar legitiem belang ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering is. Het is nog onduidelijk of de richtlijn ruimte laat voor het toevoegen van extra categorieën. Op dit moment heeft het kabinet ook geen extra categorieën op het oog.

Daarnaast is er een grondslag wat betreft het aanwijzen van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBOs te achterhalen. In de overwegingen bij AMLD6 is opgenomen dat de lidstaten bij wet aanvullende gronden moeten kunnen vaststellen voor de verwerking van informatie over UBOs voor andere doeleinden dan het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme, indien zulke verwerking beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is met het oog op het nagestreefde legitieme doel.⁶⁰ Voor een toelichting hoe deze categorie wordt afgebakend en gedefinieerd, verwijs ik graag naar het antwoord in hoofdstuk 4 waar de leden van de VVD-fractie vragen hebben gesteld over deze algemene maatregel van bestuur.

De leden van de PVV-fractie vragen welke maatregelen zijn of er worden genomen om de gegevens van UBOs effectief af te schermen. De leden vragen hoe de regering borgt dat de openbaarmaking van gegevens in het UBO-register proportioneel blijft en niet leidt tot onnodige inbreuk op de privacy van betrokkenen. De leden vragen een toelichting over uitzonderingen waarbij gegevens wel volledig openbaar kunnen zijn en hoe dit wordt afgewogen tegen het recht op privacy?

In de huidige wet is op dit moment al opgenomen dat er de mogelijkheid is om een deel van de gegevens van UBOs af te schermen voor bepaalde groepen. Dit kan in een tweetal situaties. Er dient te worden aangetoond dat er sprake is van (a) beveiliging van de uiteindelijk belanghebbenden door de overheid i.v.m. veiligheidsrisico van de uiteindelijk belanghebbende, of (b) minderjarigheid of handelingsonbekwaamheid van de uiteindelijk belanghebbende. Bepaalde groepen die toegang hebben, zijn uitgezonderd en zullen dus -ondanks de afscherming- toegang hebben tot de gegevens. Het betreft onder andere de FIU-NL, de bevoegde autoriteiten, banken en notarissen.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de UBO-registers alleen toegankelijk zijn voor de aangewezen partijen en er is geen integraal openbaar register meer dat door iedereen te raadplegen is.

Ook toen de UBO-registers nog integraal (voor eenieder) openbaar toegankelijk waren, was het al zo geregeld dat niet iedereen alle geregistreerde gegevens van de UBO kon inzien. Er werd ook toen al onderscheid gemaakt tussen partijen. In het wetsvoorstel wordt ook onderscheid gemaakt. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat Wwft-instellingen⁶¹,

⁶⁰ Overweging 36, AMLD6.

⁶¹ Instellingen in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, waaronder banken, advocaten, notarissen, makelaars, belastingadviseurs en accountants.

partijen die de sanctieregelgeving dienen na te leven⁶² en natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang tot een beperkte set gegevens toegang hebben. Het gaat hier om de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat, de nationaliteit en de aard van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang en de omvang van dit belang (in klassen weergegeven). De overige aangevoerde partijen krijgen naast deze gegevens ook toegang tot het burgerservicenummer, een fiscaal identificatienummer van een ander land dan Nederland waarvan hij ingezetene is (indien dat door zijn woonstaat aan hem is toegekend), geboortedag, de geboorteplaats, het geboorteland en het woonadres.

De leden van de VVD-fractie merken op dat De Nederlandsche Bank (DNB) op 18 september 2024 heeft aangekondigd dat onder toezicht staande instellingen in fasen weer toegang tot het UBO-register krijgen. Zij vragen in hoeverre dit in lijn is met de voorliggende wijzigingswet en welke waarborgen daarbij zijn ingebouwd.

Op 20 januari 2023 is uw Kamer geïnformeerd over de analyse en de opvolging van de uitspraak van het HvJ EU⁶³. In die brief is uiteengezet dat instellingen als bedoeld in de Wwft recht op toegang tot het UBO-register behouden en dat de uitspraak van het Hof hier geen beperking aan stelt. Dit is in lijn met de voorliggende Wijzigingswet, maar het heraansluiten van Wwft-instellingen is al mogelijk op grond van de huidige wetgeving. Het gefaseerd herstellen van toegang aan Wwft-instellingen, waarover DNB bericht, is echter wel een gevolg van de uitspraak van het HvJ EU. Veel Wwft-instellingen waren namelijk niet rechtstreeks aangesloten op het register, maar via ICT-leveranciers die op grond van de uitspraak van het HvJ EU geen toegang meer hebben tot UBO-informatie. Daarom worden zij gefaseerd opnieuw aangesloten op het UBO-register. Het identificeren van welke individuele instellingen toegang kunnen hebben en dit technisch inregelen middels een rechtstreekse aansluiting met KVK is complex en kost daarom tijd.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er wordt voorgesteld om vier categorieën partijen toegang te geven tot het UBO-register. De leden van de VVD-fractie geven aan dat ze zich op hoofdlijnen daarin kunnen vinden, maar veel moet nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De leden merken op dat met name waar het gaat om bijvoorbeeld de invulling van het «legitiem belang» en de verdere invulling van groepen die toegang krijgen tot de UBO-registers in de AMvB zij nadrukkelijk betrokkenheid van het parlement willen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik graag naar hoofdstuk 4 waarin de leden van de VVD-fractie eveneens vragen stellen over de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de FIU en bevoegde autoriteiten verplicht tijdig en onbeperkt toegang hebben tot de UBO-registers. De leden vragen zich af wat wordt verstaan onder «bevoegde autoriteiten», want dat lijkt deze leden immers een ruim begrip.

⁶² Als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdelen a tot en met m, van de Sanctiewet 1977 ten behoeve van de naleving van de bij of krachtens afdeling 5 van die wet bepaalde verplichtingen met betrekking tot het financieel verkeer.

⁶³ Kamerstukken II 2022/2023, 31 477, nr. 85.

Het begrip «bevoegde autoriteiten» wordt als volgt gedefinieerd in artikel 51a van het Handelsregisterbesluit 2008:⁶⁴

- (a) de toezichthoudende autoriteiten⁶⁵ voor wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, zoals bijvoorbeeld de DNB en de AFM.
- (b) de Minister van Financiën in het kader van de uitvoering van zijn taak, bedoeld in de artikelen 47a en 47b van de Handelsregisterwet 2007 en in de artikelen 22 en 23 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies;
- (c) de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, de FIU-NL, de kansspelautoriteit en het Openbaar Ministerie in het kader van hun wettelijke taken bedoeld in de Wet op het financieel toezicht;
- (d) de bijzondere opsporingsdiensten ressorterend onder de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het kader van hun wettelijke taken; en
- (e) de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche, in het kader van hun wettelijke taken.

10. Consultatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de consultatie van het voorliggende wetsvoorstel behoorlijk wat opmerkingen zijn gemaakt over groepen die toegang willen tot de UBO-registers. Dit wordt door de regering veelal doorverwezen naar de AMvB. Deze leden willen weten of er voor de AMvB ook nog een consultatieronde in het besluitvormingsproces zit. Deze leden zouden daarvan een voorstander zijn gelet op alle opmerkingen in de consultatie van deze wijzigingswet.

Er wordt inderdaad een algemene maatregel van bestuur opgesteld waarin de invulling en uitwerking van het begrip «legitiem belang» nader wordt uitgewerkt. Wanneer een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur gereed is, zal deze ter internetconsultatie worden aangeboden.

Overig

De leden van de VVD-fractie willen, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, graag weten waarom de relevante onderdelen uit de AML-verordening en AML-richtlijn, waarover in januari 2024 een voorlopig akkoord is bereikt, niet alvast in de wijzigingswet zijn meegenomen en hoe ervoor is gezorgd dat het onderhavige wetsvoorstel straks niet strijdig is met de nieuwe wet- en regelgeving?

De Raad van State heeft in haar advies terecht geconstateerd dat in het voorstel voor de nieuwe anti-witwasrichtlijn een nader kader wordt gegeven voor de uitwerking van het begrip legitiem belang.⁶⁶ De definitieve teksten van het nieuwe anti-witwaspakket zijn pas op 19 juni jl. gepubliceerd. Daarnaast zijn er verschillende momenten dat de bepalingen uit dit pakket van kracht worden. Een aantal relevante onderdelen uit de richtlijn gaan bijvoorbeeld pas in op 10 juli 2027. Gezien

⁶⁴ En in artikel 6 van het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁶⁵ Artikel 1d, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁶⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 584, nr. 4.

het belang van het weer verder open kunnen stellen van het register, wilde het kabinet voortgang maken met het wetsvoorstel. Daarnaast voldoet Nederland technisch gezien niet aan de bestaande richtlijn die van kracht is, omdat het UBO-register gesloten is voor partijen met een legitiem belang.

Het wetsvoorstel kent een delegatiebepaling om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang aan te wijzen. Uiteraard zal de inhoud van AMLD6 worden meegenomen bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur. De opgenomen delegatiegrondslag sluit voor het overgrote deel aan bij de inhoud van AMLD6. Om dit helemaal te laten aansluiten is er een nota van wijziging gemaakt. Hiermee kunnen bij algemene maatregel van bestuur de in AMLD6 genoemde organisaties (EOM, OLAF, Europol en Eurojust) worden aangewezen als partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers. Tevens wordt de delegatiegrondslag om nadere regels te kunnen stellen rondom het proces van toegang verlening in het kader van legitiem belang aangevuld, zodat er naast de wijze waarop een legitiem belang wordt aangetoond ook nadere regels gesteld kunnen worden over het in behandeling nemen van een aanvraag en het beslissen op deze aanvraag. Met deze toevoeging wordt bewerkstelligd dat het proces rondom het verlenen van toegang in het kader van legitiem belang, zoals omschreven in artikel 12 en artikel 13 van AMLD6, grotendeels bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt kan worden.

De Minister van Financiën,
E. Heinen