

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. 5**

## **VERSLAG**

Vastgesteld 27 september 2024

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie,  
Nijhof-Leeuw

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van der Steur

## **ALGEMEEN**

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers en hebben hier enkele vragen over.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers. De Wijzigingswet is in lijn met de destijds helaas verworpen VVD-motie (Kamerstuk 31 477, nr. 14) d.d. 17 mei 2016 om de regering te verzoeken bij de uitwerking van het voorstel voor een UBO-register uit te gaan van een niet-openbare variant met toegang voor enkele categorieën gebruikers.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel om de persoonsgegevens en de privacy van mensen zoveel mogelijk te beschermen conform de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in november 2022. De leden van de NSC-fractie zijn dan ook positief over het voornemen van de regering om de toegang tot de UBO-registers te beperken tot slechts een beperkt aantal partijen. Deze leden vinden het van groot belang dat de gegevens van mensen in Nederland die bij rechtspersonen en andere entiteiten betrokken zijn, goed worden beschermd. Dit is des te belangrijker nu door de digitalisering de risico's op het lekken en openbaar maken van privacygegevens van mensen die staan ingeschreven in het UBO-register zijn toegenomen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers en hebben geen verdere vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat kort en bondig als Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers staat benoemd. Overwegingen van zorgvuldigheid wegens het te ruime toepassingsbereik van de toegankelijkheid vragen kennelijk om aanpassing van de huidige wet. Deze leden hebben nog een paar vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.

### **1. Inleiding**

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

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 de regering of de regering soortgelijke zorgen uit het bedrijfsleven en 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.

Ook vragen deze leden de regering om een puntsgewijze reactie op de zorgen die geuit zijn in de position paper van Privacy first (d.d. 20 september 2024).

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

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. In hoeverre is in het voorliggende en het voorgaande wetsvoorstel gebruikt gemaakt van nationale koppen? Kan de regering daarop ingaan? Welke ruimte biedt de richtlijn voor versoepeling van de regelgeving? Concreet denken deze leden dan ook aan het onder voorwaarden uitsluiten van ANBI-instellingen van de registratieplicht.

Klopt het dat kerkgenootschappen nog steeds onder de verplichtingen van het UBO-register vallen, en in hoeverre is dit noodzakelijk om te voldoen aan de Europese richtlijnen?

## **2. Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD)**

### *§ 2.1.1. Artikel 30 AMLD4*

De leden van de BBB-fractie constateren dat de invulling van het begrip «legitiem belang» nader wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Deze leden vragen of de beperking van de groep personen die inzage kan krijgen in de UBO-registers, in relatie tot privacy van uiteindelijk belanghebbenden 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.

### *§ 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. Kan de regering deze maatregelen toelichten?

### **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, die de transparantie van de UBO-registers verstrekkend inperkt. Hoe wordt deze uitspraak in andere EU-landen uitgewerkt? Hoe ziet de ontwikkeling van de toegang tot UBO-registers er daar over de jaren uit? Wordt daar meer of minder ruimte gelaten aan gegevensuitwisseling? Hoe groot is de bandbreedte wat betreft het gemak waarmee verschillende partijen toegang hebben tot de UBO-registers als je de wetgeving in verschillende landen vergelijkt? Wat zijn de kansen en risico's om in deze Wet op dit punt gegevenstuitwisseling te versterken en/of te verbeteren?

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. Waarom ligt er dan nu pas, medio 2024, een wetsvoorstel voor om invulling te geven aan de uitspraak? Sinds 22 november 2022 worden er tijdelijk geen informatieverstrekingen uit het Nederlandse UBO-register gedaan. Tot welke problemen heeft tot geleid in de afgelopen periode? Welke extra regeldruk heeft dit veroorzaakt? Wanneer kunnen de informatieverstrekingen weer worden opgestart voor de partijen die toegang hebben?

De leden van de VVD-fractie constateren 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. Hoe wordt ervoor gezorgd dat alleen die delen van deze groepen toegang krijgen die een legitiem belang hebben? Aan welke maatschappelijke en niet-gouvernementele organisaties wordt dan gedacht? De leden van de VVD-fractie zijn er voorstander van dat de pers met een legitiem belang toegang krijgt. De vraag is wel hoe «pers» wordt afgebakend, want het is ingewikkeld deze groep af te bakenen. Hoe wil de regering dat gaan doen?

### **4. Inhoud wetsvoorstel**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het voor partijen die informatie uit UBO-registers niet direct nodig hebben voor het tegengaan van witwaspraktijken, maar wel voor andere maatschappelijk nuttige doeleinden, erg ingewikkeld wordt om cruciale informatie te verkrijgen. Daarbij valt te denken aan organisaties die zich bezighouden met het tegengaan van belastingontduiking en vakbonden. Welke gevolgen verwacht de regering van het invoeren van deze wetswijziging wat betreft informatieasymmetrie tussen vakbonden en werkgevers? Welke gevolgen verwacht de regering voor organisaties die zich bezighouden met het tegengaan van oneerlijke belastingconstructies?

De partijen die toegang krijgen tot het UBO-register worden nu sterk ingeperkt, constateren de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat dit in sterk contrast staat met de transparantie die in de bestaande wetgeving werd beoogd. Hoe verhoudt de voorliggende wetswijziging zich tot de argumenten waarmee het transparanter maken van UBO-registers ooit is ingevoerd?

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. Dit terwijl deze details relevant zijn voor de beoordeling van het wetsvoorstel. Om welke delegatiebepalingen gaat het precies? Klopt het dat in de wet geen voorhangprocedure is

opgenomen voor deze AMvB? Waarom is daarvoor gekozen? Is de regering voornemens een concept of schets van de AMvB aan de Kamer te doen toekomen, voordat over het wetsvoorstel wordt gestemd?

Welke regelgeving is er om misbruik van gegevens tegen te gaan? Wat is de planning van de AMvB en wanneer wordt deze voorgelegd aan het parlement? Wat betekent het in de praktijk in de periode dat de AMvB nog niet is opgesteld en vastgesteld?

De leden van de VVD-fractie lezen 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. Wat wordt de betrokkenheid van het parlement bij deze AMvB? Deze leden begrijpen dat de Wet Bibob toegang noodzakelijk maakt. In hoeverre wordt dit straks in de AMvB daartoe beperkt voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak? Hoe wordt de groep mensen bij een bestuursorgaan en rechtspersoon met overheidstaak dat daadwerkelijk toegang krijgt tot de UBO-registers zoveel mogelijk beperkt, in die zin dat er in een organisatie niet te veel mensen toegang hebben tot de informatie?

#### *§ 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. Voor deze partijen wordt het kunnen aantonen van een legitiem belang cruciaal. Deze leden vrezen dat het bewijzen van een legitiem belang tijdrovend is, en daarmee transparantie in de weg staat. Welk effect heeft het keer op keer moeten bewijzen van een legitiem belang op de capaciteit van organisaties die informatie uit een UBO-register willen onttrekken? Welke mogelijkheden zijn er om het bewijzen van dit belang makkelijker en sneller te laten verlopen?

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

#### *§ 4.1.3. Partijen die een legitiem belang kunnen aantonen*

De leden van de PVV-, GroenLinks-PvdA-, VVD-, NSC- en de SGP-fracties constateren dat wordt voorgesteld om ook partijen met een zogenaamd legitiem belang toegang te geven tot UBO-informatie uit de registers. De regering geeft aan dat in een AMvB nader zal worden uitgewerkt hoe dit legitiem belang moet worden ingevuld. 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.

In navolging van de Raad van State vragen de leden van de NSC-fractie de regering voorts om in te gaan op de recente Europese ontwikkelingen en (concept)regelgeving en de consequenties daarvan voor de aangekon-

digde 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. Is de regering voornemens om de AMvB eerst voor te hangen bij de Kamer en wordt daarbij een zware voorhang overwogen?

De leden van de NSC-fractie vragen welke sancties er staan op misbruik van het UBO-register. Wie houdt hier toezicht op? Is dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)? Is de AP wel voldoende geëquipeerd om hierop toezicht te houden?

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.

De leden van de BBB-fractie zien 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 terrorisme-financiering. 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 toegankelijkheid, de bescherming van privacy door middel van een serieuze toetsing en een doelmatige uitvoerbaarheid.

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

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens 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 UBO's zo veel als mogelijk te borgen.

#### *§ 4.4. Toegang tot eigen gegevens*

De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is om in de wet een bepaling op te nemen dat UBO's kunnen inzien wie hun gegevens heeft opgevraagd? In welke mate staat de richtlijn dit toe?

### **6. Bescherming persoonsgegevens**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de UBO-informatie straks ook via tussenpersonen, ofwel faciliterende partijen opgevraagd kunnen worden. Op welke manier wordt de bescherming van data gegarandeerd en ongeautoriseerde toegang tot data via deze weg voorkomen? De leden van de VVD-fractie willen verder graag de voor het onderhavige voorstel uitgevoerde DPIA ontvangen.

De leden van de VVD-fractie willen tot slot graag 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?

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. Begrijpen deze leden het goed dat iedereen die een klein (online) nieuwsmedium opricht, toegang zou kunnen krijgen tot het UBO-register? Deelt de regering de zorg van deze leden dat dit de kans op misbruik vergroot, doordat de gegevens in handen kunnen komen van kwaadwillenden? Kan de regering ingaan op dit scenario? Hoe kan dit scenario voorkomen worden?

Tenslotte vragen de leden van de NSC-fractie ook of het juist is dat volgens nieuwe Europese regelgeving ook non-profit organisaties in de UBO-registers moeten worden ingeschreven? Zo ja, wat kunnen hiervan de consequenties zijn en hoe verhoudt deze nieuwe Europese regelgeving zich tot het onderhavige wetsvoorstel? In hoeverre acht de regering het proportioneel om non-profitorganisaties gelijk te stellen met trusts en soortgelijke juridische constructies?

### *§ 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. Worden hieraan, naast de categorieën uit de nieuwe AML-richtlijn, nog extra categorieën toegevoegd? Hoe worden deze categorieën gedefinieerd en afgebakend?

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

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. In hoeverre is dit in lijn met de voorliggende wijzigingswet? Welke waarborgen zijn daarbij ingebouwd?

Er wordt voorgesteld om vier categorieën partijen toegang te geven tot het UBO-register, constateren deze leden. Op hoofdlijnen kunnen de leden van de VVD-fractie zich daarin vinden, maar veel moet nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving. 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 willen de leden van de VVD-fractie nadrukkelijk betrokkenheid van het parlement.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de FIU en bevoegde autoriteiten verplicht tijdig en onbeperkt toegang hebben tot de UBO-registers. Wat wordt verstaan onder «bevoegde autoriteiten»? Dat lijkt deze leden immers een ruim begrip.

## **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.

## **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 deze wijzigingswet zijn meegenomen. Hoe is ervoor gezorgd dat het onderhavige wetsvoorstel straks niet strijdig is met de nieuwe wet- en regelgeving?