



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Datum 16 juni 2025
Betreft 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) (36584)

Ons kenmerk
2025-0000140697

Uw kenmerk

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van
het verslag

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en Veiligheid en van
Economische Zaken, de nota naar aanleiding van het verslag inzake het
bovenvermelde voorstel aan.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

E. Heinen



TER BESLISSING
Aan

De minister

nota

Nota naar aanleiding van het verslag – Wijzigingswet
beperking toegang UBO-registers

Generale Thesaurie
Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

Datum
30 mei 2025

Notanummer
2025-0000142958

Bijlagen
1. Aanbiedingsbrief aan de
voorzitter van de Eerste Kam
2. Nota naar aanleiding van het
verslag

Aanleiding

De vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer heeft op 1 april 2025 verslag uitgebracht over het wetsvoorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers. In bijgevoegde nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen uit het verslag beantwoord.

Beslispunten

1. Wij adviseren u in te stemmen met de nota naar aanleiding van het verslag. Indien u akkoord bent, verzoeken wij u de volgende stukken te ondertekenen:
 - o De aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Eerste Kamer (bijlage 1);
 - o De nota naar aanleiding van het verslag (bijlage 2).
2. Daarnaast graag uw akkoord op het openbaar maken van de nu voorliggende nota conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Het wetsvoorstel beperkt de toegang tot informatie over de uiteindelijk belanghebbenden (UBO) van zowel vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische entiteiten.
- Deze aanpassing is noodzakelijk door de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin de openbare toegang tot de informatie in het UBO-registers die volgt uit de vijfde anti-witwasrichtlijn (AMLD5) ongeldig is verklaard. Deze bepaling was al geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving, waardoor een wijziging van de regelgeving nodig is.
- Op 19 juni 2024 is een nieuwe richtlijn (AMLD6) en verordening op het gebied van anti-witwasregelgeving gepubliceerd. In AMLD6 is bepaald dat lidstaten uiterlijk 10 juli 2025 de regels omtrent de toegang zodanig hebben aangepast dat de UBO-registers niet meer openbaar toegankelijk zijn, maar voor elke persoon of organisatie die een legitiem belang kan aantonen.
- Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de volgende groepen toegang krijgen tot UBO-informatie uit de registers:
 - 1) Partijen in het kader van de aanpak en het voorkomen van witwassen:
 - a. Bevoegde autoriteiten;
 - b. Poortwachters van het financieel stelsel zoals banken en notarissen; en
 - c. Partijen met een legitiem belang zoals pers en maatschappelijke organisaties.

- 2) Partijen in het kader van de naleving van sanctieregelgeving:
 - a. Bevoegde autoriteiten in het kader van de Sanctiewet 1977;
 - b. Instellingen die een wettelijke taak hebben op grond van de Sanctiewet 1977 tot het screenen van relaties.
 - 3) Overheidsorganisaties die op grond van een (Europees) wettelijke taak UBO's moeten achterhalen.
 - 4) De juridische entiteiten voor zover het UBO-informatie over hun eigen entiteit betreft.
- In de wijzigingswet is een grondslag opgenomen om bij AMvB overheidsorganisaties die op grond van een (Europees) wettelijke taak UBO's moeten achterhalen en partijen met een legitiem belang aan te wijzen.
 - De AMvB inzake overheidsorganisaties die op grond van een (Europees) wettelijke taak UBO's moeten achterhalen wordt op dit moment openbaar geconsulteerd (tot 26 juni 2025).
 - Aan de uitwerking van de AMvB rondom legitiem belang wordt gewerkt. De verwachting is dat deze AMvB in de zomer van 2025 wordt geconsulteerd.
 - De vragen in het verslag zijn afkomstig van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SGP en Volt. De vragen uit het verslag zien bijna allemaal op het de uitwerking van de AMvB inzake legitiem belang. Ook zijn er nog vragen gesteld over de bescherming van UBO's.
 - De nota naar aanleiding van het verslag wordt ook voorgelegd aan de ministers van Justitie en Veiligheid en Economische Zaken, u verstuurt de stukken mede namens hen.

Toelichting

Legitiem belang

- De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en Volt hebben uitsluitend vragen gesteld over legitiem belang. De vragen zien op verschillende aspecten. Er zijn onder andere vragen gesteld over de uitwerking van legitiem belang, zoals de definitie en de categorieën. Tevens zijn er vragen gesteld over de case-by case toegang en of de regering in gesprek gaat met journalistieke en nieuwsorganisaties zodat journalisten niet te lichtzinnig of op basis van politieke sentimenten toegang wordt ontzegd. Tevens willen zij weten of er al een concept van de AMvB is, of de uitvoeringshandelingen van de Commissie over legitiem belang al beschikbaar zijn en of de regering hierop inbreng heeft geleverd.
 - In uw reactie wordt aangegeven dat AMLD6 het regelgevend kader bevat. Het strikt interpreteren van het begrip legitiem belang moet dus gebeuren met in achtname van AMLD6.
 - Voor journalisten geeft AMLD6 een ruime definitie. Hierbij wordt een afbakening gezocht die recht doet aan de definitie in de richtlijn. Enerzijds om uitvoering te geven aan de motie Flach en anderzijds om een objectieve toetsing mogelijk te maken.
 - Ook wordt toegelicht hoe het kabinet voornemens is om de werkwijze voor journalisten en maatschappelijke organisaties vorm te geven.
 - Tevens wordt er ingegaan op de mogelijkheden van het weigeren of intrekken van de toegang en de mogelijkheid tot bezwaar- en beroepsprocedures bij een besluit van de Kamer van Koophandel.
 - Aangegeven wordt dat het kabinet gesprekken voert met verschillende brancheorganisaties, waaronder de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ).

- Verduidelijkt wordt dat er volgens AMLD6 sprake is van 'categoriale toegang' voor journalisten en maatschappelijke organisaties. Voor alle andere categorieën geldt ook nog de eis dat zij voor elke aanvraag hun band met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie waarover informatie wordt opgevraagd, moeten aantonen. Dit is een case-by-case beoordeling.

Bescherming van de UBO

- De leden van de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de bescherming van de UBO. Meer specifiek of het kabinet het aannemelijk acht dat gegevens uit het register kunnen worden gebruikt voor aanslagen, of personen kunnen worden uitgezonderd van registratie vanwege risico's zoals fraude, ontvoering, chantage.
 - In reactie hierop wordt aangegeven dat er geen signalen zijn dat gegevens uit de UBO-registers worden misbruikt voor aanslagen of andere dreigingen.
 - Om de privacy van UBO's te beschermen zijn er enkele waarborgen. Vooruitlopend op het wetsvoorstel is de toegang beperkt tot de bevoegde autoriteiten en de meldingsplichtige instellingen. Tevens wordt er onderscheid gemaakt in welke gegevens voor welke groep zichtbaar zijn. Zo zijn adresgegevens alleen zichtbaar voor bevoegde autoriteiten en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak.
 - Ook is het in bepaalde situaties (1. beveiliging van UBO door de overheid i.v.m. veiligheidsrisico of 2. minderjarigheid of handelingsonbekwaamheid van de UBO) mogelijk dat een deel van de gegevens in de UBO-registers worden afgeschermd voor bepaalde groepen.
 - Het kabinet heeft beide kamers op 14 mei 2025 geïnformeerd over de uitwerking van de motie van het lid de Vries. Toegelicht wordt dat afscherming ook mogelijk wordt gemaakt voor personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging en dat onderzocht zal worden welke verdere stappen aanvullend nodig zijn om gegevens bij dreiging naar personen in het UBO-register af te schermen.

Communicatie

Geen aanvullende communicatie voorzien.

Politiek/bestuurlijke context

- Het gaat om implementatie van Europese regelgeving die doorgaans doorgang kan vinden ook in demissionaire fases.
- Op 10 februari 2025 heeft het WGO over de Wijzigingswet in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Tijdens de stemming over het wetsvoorstel zijn er verschillende amendementen en moties omtrent legitiem belang aangenomen:
 - amendement De Vries/Van der Lee die een voorhangprocedure toevoegt voor de AMvB over legitiem belang (voorhang was eerder ook al toegezegd);
 - amendement Flach dat regelt dat de KvK de UBO's informeert als hun gegevens zijn geraadpleegd;

- motie Flach die oproept om bij de uitwerking van de AMvB het begrip legitiem belang 'strikt' te interpreteren, de privacy van UBO's mee te wegen en de drempel voor toegang hoog te leggen;
- motie de Vries aangenomen om aanvullende maatregelen uit te werken om gegevens van mensen die met bedreiging te maken krijgen te beschermen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. 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.

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

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 wijzen op de motie-Flach c.s.¹ die in de Tweede Kamer is aangenomen en oproept om het legitiem belang strikt te interpreteren bij het toekennen van toegang op basis van legitiem belang. De leden vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de Europese regelgeving waar in artikel 12, lid 2, en artikel 41 van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) staat dat (rechts)personen uit de categorieën '(onderzoeks) journalisten', 'academici' en 'maatschappelijke organisaties' altijd geacht worden een legitiem belang te hebben.

Het is van belang om een goede balans te vinden tussen de privacy van personen die zijn ingeschreven in de UBO-registers en het publieke belang van het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme.

De zesde antiwitwasrichtlijn (AMLD6)², wat onderdeel is van het bredere pakket aan wetgevende voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering (AML-pakket) bevat het regelgevend kader voor toegang op grond van legitiem belang. Het strikt interpreteren van het begrip legitiem belang moet dus gebeuren met in achtname van het kader dat AMLD6 hiervoor geeft. Dit wordt nader uitgewerkt in een aparte maatregel van bestuur (AMvB).

In AMLD6 zijn de categorieën van natuurlijk personen en rechtspersonen opgenomen die in ieder geval geacht worden een legitiem belang te hebben en

¹ Kamerstukken II 2024-2025, 36584, nr.18.

² 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.

zijn maatregelen opgenomen die bepalen hoe het legitiem belang kan worden vastgesteld. Journalisten en maatschappelijke organisaties, waaronder wetenschappelijke organisaties, worden door AMLD6 geacht een legitiem belang te hebben. Hierbij geldt wel de voorwaarde uit artikel 12, tweede lid, onderdelen a en b, van AMLD6 dat hun aanvraag om toegang te krijgen verband moet houden met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering. Overweging 41 van AMLD6 verduidelijkt hoe de begrippen 'journalist' en 'maatschappelijke organisatie' nader ingevuld moeten worden. Zo wordt hier toegelicht dat toegang tot de UBO-registers niet afhankelijk gemaakt mag worden van het medium of platform waarmee de activiteiten uitgevoerd worden en ook niet van eerdere ervaring op dit gebied. Tevens moet het legitiem belang aantoonbaar zijn. De Kamer van Koophandel (KVK) zal op basis van documenten, informatie en gegevens die ze krijgen van de verzoeker, moeten verifiëren of er sprake is van legitiem belang.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 vragen de regering te benoemen op welke wijze journalisten toegang blijven houden tot het UBO-register. Zij vragen zich af hoe de regering gaat voorkomen dat er beperkingen voor de pers komen die toegang tot het UBO-register bemoeilijken.

Zoals hiervoor aangegeven zijn de eisen omtrent de procedure van de verificatie van het legitiem belang grotendeels in AMLD6 opgenomen. Zoals gezegd geldt voor alle natuurlijke personen of rechtspersonen die een aanvraag doen om toegang tot de UBO-registers dat zij als doel moeten hebben om bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen of terrorismefinanciering. Daarnaast geldt dat aan de hand de functie of het beroep van de aanvrager wordt bepaald of zij in een van de categorieën vallen.

Omdat het beroep 'journalist' in Nederland geen gereguleerd beroep is, bestaat er geen wettelijke definitie die gehanteerd kan worden om te bepalen of iemand een journalist is. Daarom is het kabinet voornemens om voor de doeleinden van deze verificatie aan te sluiten bij de werkwijze die door de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) gehanteerd wordt. Een persoon wordt dan toegang verstrekt als journalist wanneer zij beschikken over een (politie)perskaart van de NVJ. Het kabinet is daarnaast voornemens om journalistieke organisaties die zijn aangesloten bij een journalistieke koepelorganisatie toegang te verstrekken. Hiermee wordt geregeld dat toegang wordt verstrekt aan personen en organisaties die journalistieke werkzaamheden verrichten ongeacht het medium of platform waarmee de werkzaamheden uitgevoerd worden en wordt tegelijkertijd voorkomen dat deze groep te omvangrijk en divers wordt.

Indien KVK besluit toegang te verlenen, geeft zij conform AMLD6 een certificaat af waarmee voor een periode van drie jaar toegang wordt verleend. Journalisten hoeven bij een verzoek om toegang tot de UBO-registers hun band met de juridische entiteit of constructie waarover zij informatie opvragen niet aan te tonen. Op grond van AMLD6 geldt deze eis voor de meeste andere categorieën wel. Voor journalisten is het dus makkelijker om toegang te krijgen tot de UBO-registers dan andere partijen die toegang tot de registers willen op grond van een legitiem belang. Indien KVK besluit om een journalist géén toegang te geven tot de UBO-registers, of om binnen drie jaar na een verificatie de toegang in te trekken, dan is dat een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen een dergelijk Awb-besluit staat bezwaar en beroep open. De persoon wiens aanvraag om toegang is afgewezen heeft zo eventueel in bezwaar de mogelijkheid voor een herbeoordeling van het besluit van de KVK door de KVK en vervolgens bij een rechter. De definitie van de categorie 'journalist' wordt bij AMvB verder uitgewerkt. De verwachting is

dat deze AMvB in de zomer van 2025 wordt geconsulteerd. Tevens wordt deze AMvB in een voorhangprocedure aan de beide kamers voorgelegd.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 stellen dat in het belang van een vrije nieuwsgaring onafhankelijke journalistiek nodig is in Nederland. Dit is een groot goed en moeten we beschermen. De leden willen weten of de regering voornemens is om bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur in gesprek te treden met journalistiek en nieuwsorganisaties over de uitwerking van de weigeringsgrond 'gegronde vrees voor misbruik' uit artikel 13, lid 7, van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) zodat journalisten niet te lichtzinnig of op basis van bijvoorbeeld (tijdelijke) politieke sentimenten toegang ontzegd kan worden tot het UBO-register.

De gronden uit AMLD6 bepalen wanneer toegang mag worden geweigerd of ingetrokken gelden voor alle categorieën. Zij vormen een belangrijke waarborg om te voorkomen dat personen en organisaties die eenmaal toegang tot de UBO-registers hebben gekregen hun toegang tot de registers kunnen misbruiken. Daarmee is het intrekken van toegang een belangrijk instrument voor het waarborgen van de privacy van personen die staan ingeschreven in de UBO-registers. Het intrekken van toegang is mogelijk in gevallen waarin de informatie die wordt opgevraagd voor andere doeleinden wordt gebruikt dan de doeleinden van de richtlijn, bijvoorbeeld voor commerciële doeleinden. Ook kan toegang worden ingetrokken als er niet langer sprake is van een legitiem belang of van onrechtmatige doorlevering van persoonsgegevens aan derde landen.

Over de invulling van legitiem belang voert het kabinet gesprekken met verschillende brancheorganisaties, waaronder de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) waar het gaat om het legitiem belang van journalisten. Doordat de verificatie bij KVK belegd is, is besluitvorming hierover op afstand geplaatst van de politiek. Als KVK besluit om toegang tot de UBO-registers in te trekken, geldt dit als een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 wijzen erop dat in de Tweede Kamer is gesproken over de mogelijkheid dat journalisten toegang tot het UBO-register kunnen aanvragen op basis van case-by-case toestemming. De leden vragen hoe de regering deze gedachte beoordeelt in het licht van de verplichting uit artikel 13, lid 5, van Richtlijn 2024/1640 (AMLD6) om herhaalde toegang mogelijk te maken voor personen met een legitiem belang, zoals journalisten, zonder case-by-case beoordeling.

Uit AMLD6 volgt inderdaad dat eenmalig aan de hand van de functie of het beroep geverifieerd wordt of iemand een journalist is. Dit geldt ook voor maatschappelijke organisaties. Journalisten en maatschappelijke organisaties hoeven bij een verzoek om toegang tot de UBO-registers hun band met de juridische entiteit of constructie waarover zij informatie opvragen dus niet aan te tonen. Toegang tot de registers volgt voor die twee categorieën op grond van AMLD6 alleen uit het feit dat de persoon of organisatie behoort tot die categorie. Er wordt dan ook wel gesproken van 'categoriale toegang'.

Voor alle andere categorieën geldt daarnaast ook nog de eis dat zij voor elke aanvraag hun band met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie waarover informatie wordt opgevraagd, moeten aantonen. Omdat hierdoor elke aanvraag opnieuw beoordeeld moet worden, wordt ook wel gesproken van 'case-by-case toegang'. Bij journalisten en maatschappelijke organisaties is een case-by-case beoordeling dus niet mogelijk, aangezien zij categoriale toegang hebben.

Indien de regering een case-by-case beoordeling wel juridisch mogelijk acht: Welke instantie is bevoegd en heeft de capaciteit om deze toets uit te voeren en case-by-case toestemming te verlenen? En hoe denkt de regering in dat geval de persvrijheid te beschermen en een toetsing van journalistiek onderzoek te voorkomen?

Zoals gezegd hoeft in het geval van journalisten (en maatschappelijke organisaties) niet de band met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie te worden aangetoond (wel geldt voor iedereen die een aanvraag doet om toegang dat zij als doel moeten hebben om bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen of terrorismefinanciering en dat aan de hand de functie of het beroep van de aanvrager wordt bepaald of zij in een van de categorieën vallen) en is daarom geen sprake van een case-by-case beoordeling. Voor de categorieën waarvoor AMLD6 wel een case-by-case beoordeling voorschrijft zal deze uitgevoerd worden door de KVK, als de beheerder van de UBO-registers (dit is bijvoorbeeld het geval voor de categorie van natuurlijke of rechtspersonen die een waarschijnlijk een transactie zullen aangaan met een juridische entiteit of constructie en die willen voorkomen dat die transactie enig verband houdt met witwassen of terrorismefinanciering). Voor de praktische uitvoerbaarheid van die toets is van belang dat er objectieve criteria gehanteerd worden. Dat biedt rechtszekerheid aan zowel UBO's als personen en organisaties met een legitiem belang. Hiermee wordt ook voorkomen dat de groep die een legitiem belang heeft te groot en divers wordt. Deze objectieve criteria worden bij AMvB vastgelegd.

III Vragen van de leden van de SGP-fractie

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

Het kabinet heeft op dit moment geen signalen dat gegevens uit de UBO-registers worden misbruikt voor aanslagen of andere dreigingen. Om risico's voor de privacy van personen die staan ingeschreven in de UBO-registers te voorkomen gelden enkele waarborgen. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) in 2022 bepaald dat de registers niet doorlopend openbaar toegankelijk meer mogen zijn. Dit is de aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel, waarmee de toegang tot de registers wordt beperkt. Vooruitlopend op het wetsvoorstel heeft Nederland de toegang tot de UBO-registers al beperkt tot alleen bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige instellingen. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen gebruikers in welke gegevens zij in de UBO-registers kunnen raadplegen. Behoudens aan bevoegde autoriteiten en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak worden aan gebruikers van de registers bijvoorbeeld geen adresgegevens verstrekt. Hierdoor neemt het risico op dreiging als gevolg van inschrijving in de UBO-registers af. Ook is het in bepaalde situaties mogelijk dat een deel van de gegevens in de UBO-registers worden afgeschermd voor bepaalde groepen. Na het wetgevingsoverleg op 10 februari jl. over de wijzigingswet heeft de

Tweede Kamer een motie aangenomen van het lid de Vries die oproept om aanvullende maatregelen uit te werken om gegevens van mensen die met bedreiging te maken krijgen te beschermen. Het kabinet heeft beide kamers 14 mei 2025 per brief geïnformeerd over de verruiming van afscherming. Afscherming wordt ook mogelijk gemaakt voor personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging. Onderzocht zal worden welke verdere stappen aanvullend nodig zijn om gegevens bij dreiging naar personen in het UBO-register af te schermen. Hierbij wordt goed gewogen hoe dit zich verhoudt tot vraagstukken ten aanzien van de afbakening, effectiviteit en uitvoerbaarheid.³

De leden van de SGP-fractie willen weten op welke wijze worden de risico's fraude, ontvoering, chantage, geweld of intimidatie worden beoordeeld zoals bedoeld in artikel 30, lid 9, van de anti-witwasrichtlijn. De leden vragen welke ruimte er is in de nationale wetgeving om personen die aan dergelijke risico's zijn blootgesteld uit te zonderen van registratie in het UBO-register. Ook vragen deze leden hoe ver een dergelijke uitzondering reikt en welke persoonsgegevens kunnen worden uitgezonderd.

Er is geen mogelijkheid om personen uit te zonderen van registratie op grond van deze risico's, of dat personen slechts een deel van de gegevens hoeven aan te leveren. Wel wordt bij de verstrekking van gegevens uit de UBO-registers rekening gehouden met de bescherming van die gegevens. Zo worden – behoudens aan bevoegde autoriteiten en bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak – aan gebruikers van de registers geen adresgegevens verstrekt. In de huidige wetgeving zijn daarnaast grondslagen opgenomen die het mogelijk maken om een deel van de gegevens van UBO's af te schermen voor bepaalde groepen. Dit kan in een tweetal situaties. Er dient te worden aangetoond dat er sprake is van (1) een risico voor de veiligheid van de uiteindelijk belanghebbende, of (2) minderjarigheid of handelingsonbekwaamheid van de uiteindelijk belanghebbende. Bij de invulling van de eerste grond is aangesloten bij personen die de overheid beveiligd op grond van de Politiewet. Bepaalde groepen hebben wel altijd toegang, waaronder de FIU-NL, bevoegde autoriteiten, banken en notarissen. Zoals hierboven aangegeven heeft het kabinet op 14 mei 2025 beide kamers geïnformeerd over verruiming van afscherming.

De leden van de SGP-fractie vragen of het feitelijk correct is dat de Nederlandse wetgeving minder ruimte biedt dan de anti-witwasrichtlijn om personen die vermoedelijk bedreigd zullen worden, te beschermen.

Artikel 15 van AMLD6 schrijft voor dat lidstaten in nationale wetgeving vastleggen voor welke uitzonderlijke omstandigheden gegevens in de UBO-registers geheel of gedeeltelijk worden afgeschermd. Hetzelfde artikel perkt deze uitzonderlijke omstandigheden in tot een onevenredig risico van fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie van een persoon, of wanneer de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is. Daarnaast schrijft dit artikel voor dat de beoordeling hiervan per geval moet worden beoordeeld en pas na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden en bevestiging dat er onevenredige risico's bestaan kan worden overgegaan tot afscherming. Het voorgestelde afschermingsregime sluit zowel qua voorwaarden als qua inhoudelijke beoordeling aan op de eisen van AMLD6. Zoals hierboven aangegeven heeft het kabinet op 14 mei 2025 beide kamers geïnformeerd over verruiming van afscherming.

³ Kamerstukken II 2024/25, 31 477, nr. 113 en Kamerstukken I 2024/25, 31 477, J.

IV Vragen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie wijzen erop dat bij de implementatie van de vijfde Anti-witwasrichtlijn is in de Nederlandse Handelsregisterwet 2007 geregeld dat iedere (rechts)persoon toegang moet hebben tot de gegevens in het UBA-register. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft in haar arrest van 22 november 2022⁴ bepaald dat deze onbeperkte toegang een ernstige inmenging vormt van de in artikel 7 en 8 Handvest gewaarborgde grondrechten (op privéleven en bescherming tegen verwerking van persoonsgegevens) die niet kan worden gerechtvaardigd. Zij heeft de vijfde Anti-witwasrichtlijn dan ook ongeldig verklaard op dit punt. Met de voorgestelde Wijzigingswet wordt de toegang tot het UBO-register (weer) beperkt tot categorieën natuurlijke en rechtspersonen die een "legitiem belang" bij de gegevensverstrekking kunnen aantonen. Nu de nieuwe richtlijn nog geen eenduidige definitie geeft, vraagt de Volt-fractie of de regering kan toelichten wat het criterium "legitiem belang" in de interpretatie van de Nederlandse wetgever exact inhoudt. De leden willen weten welke definitie de regering aanhoudt. Ook vragen deze leden aan welke voorwaarden moet worden getoetst en hoe die worden toegepast in het kader van de voorgestelde Wijzigingswet.

Wie een legitiem belang heeft en hoe dit moet worden geverifieerd, wordt bepaald door wat er is opgenomen in AMLD6. In de Wijzigingswet is een grondslag opgenomen om de toegang in het kader van legitiem belang nader uit te werken bij AMvB. De verwachting is dat deze AMvB in de zomer van 2025 wordt geconsulteerd en tevens wordt deze AMvB in een voorhangprocedure aan beide kamers voorgelegd.

In artikel 12, tweede lid van AMLD6 zijn de categorieën opgenomen van natuurlijke personen en rechtspersonen die worden geacht een legitiem belang te hebben. Voor alle aanvragers geldt de voorwaarde uit artikel 12, tweede lid, sub a en b van AMLD6 dat hun aanvraag om toegang te krijgen verband moet houden met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering. Om te verifiëren of er sprake is van een legitiem belang moet voor alle categorieën gekeken worden naar de functie of het beroep van de aanvrager. Ook moeten aanvragers bij ieder verzoek om informatie hun band met de juridische entiteit of constructie aantonen. Op deze regel geldt een uitzondering voor journalisten en maatschappelijke organisaties.

Een aantal categorieën uit AMLD6 zijn nog niet voldoende concreet dat een verificatie van het legitiem belang mogelijk is, waaronder journalisten en maatschappelijke organisaties. In de AMvB worden daarom objectieve criteria vastgesteld op basis waarvan legitiem belang van journalisten en maatschappelijke organisaties kan worden geverifieerd door de KVK. Er bestaat in Nederland geen wettelijke definitie van de begrippen 'journalist' of 'maatschappelijke organisatie' die passen bij de werkwijze van AMLD6. Het kabinet is voornemens om voor journalisten aan te sluiten bij de werkwijze die de NVJ hanteert. Journalisten die in het bezit zijn van een (politie)perskaart van de NVJ kunnen dan toegang krijgen tot de UBO-registers. Het kabinet is daarnaast voornemens om journalistieke organisaties die zijn aangesloten bij een journalistieke koepelorganisatie toegang te verstrekken. Met betrekking tot maatschappelijke organisaties is het kabinet voornemens om als voorwaarde te stellen dat zij geen winstoogmerk hebben. Dat zij als doel hebben om bij te

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

dragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering moeten zij kunnen aantonen op basis van officiële documenten, zoals statuten, interne reglementen of oprichtingsakten. Wetenschappelijke organisaties in Nederland worden genoemd in de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en kunnen op grond daarvan toegang krijgen.

De leden van de Volt-fractie lezen dat de categorieën natuurlijke en rechtspersonen die een legitiem belang hebben zullen worden aangewezen in een AMvB. De leden vragen welke categorieën van (rechts)personen met een legitiem belang de regering voornemens in de AMvB op te nemen. Ook vragen zij de regering om daarbij aan te geven of het legitieme belang voor de categorie moet worden verondersteld of dat het specifiek moet worden aangetoond.

De categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen die worden geacht een legitiem belang te hebben, zijn bepaald in artikel 12, tweede lid van AMLD6. Het gaat achtereenvolgens om:

- personen die werkzaamheden verrichten voor journalistieke doeleinden of met het oog op verslaggeving of andersoortige media-uitingen in verband met het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering;
- maatschappelijke organisaties (waaronder wetenschappelijke organisaties), voor zover zij betrokken zijn bij onderwerpen ten aanzien van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering;
- organisaties en personen die voornemens zijn een zakelijke transactie aan te gaan met een wederpartij en die willen voorkomen dat die transactie enig verband houdt met witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of terrorismefinanciering;
- bevoegde autoriteiten en Wwft-instellingen uit derde landen;
- autoriteiten uit lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de 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;
- 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).

Daarnaast bepaalt AMLD6 dat, naast bovengenoemde categorieën, tevens andere personen met een aantoonbaar legitiem belang ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering, toegang krijgen tot informatie over uiteindelijk begunstigten, hetgeen per geval wordt beoordeeld. AMLD6 schrijft tevens voor dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van alle andere vastgestelde categorieën van personen met een legitiem belang. Het kabinet is niet voornemens eigen zelfstandige categorieën toe te voegen aan bovenstaande opsomming, maar is wel voornemens een restcategorie op te nemen. Aanvragers die in deze restcategorie vallen kunnen een verzoek indienen om toegang te krijgen, waarbij zij moeten aantonen dat er sprake is van een aantoonbaar legitiem belang ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, en terrorismefinanciering. Deze verzoeken worden per geval beoordeeld door de KVK.

Regels voor de procedure van de verificatie van het legitiem belang volgen ook grotendeels uit AMLD6. Op grond van artikel 13 geldt dat het legitiem belang 'geverifieerd' moet worden. In Nederland zal dit door de KVK gedaan worden. Zoals gezegd geldt voor alle personen of organisaties die een aanvraag doen om toegang tot de UBO-registers dat zij als doel moeten hebben om bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen of terrorismefinanciering. Daarnaast geldt dat aan de hand de functie of het beroep van de aanvrager wordt bepaald of zij in een van de categorieën vallen. Uitgezonderd journalisten en maatschappelijke organisaties moeten aanvragers ook hun band aantonen met de juridische entiteit of constructie waarover informatie wordt opgevraagd. Personen en organisaties die toegang vragen moeten ter onderbouwing van hun legitiem belang zelf documenten, gegevens en andere informatie bij KVK aanleveren.

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

De verwachting is dat deze AMvB deze zomer wordt aangeboden ter internetconsultatie. Tevens wordt deze AMvB in een voorhangprocedure aan beide kamers voorgelegd.

De leden van de Volt-fractie wijzen erop dat de Europese Commissie volgens de zesde Anti-witwasrichtlijn bezig is om voor de erkenning en verificatie van legitieme belangen een Uniebreed geharmoniseerd kader te ontwikkelen. Dit kader wordt neergelegd in uitvoeringsmaatregelen. Deze leden vragen of de regering kan delen wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot deze uitvoeringsmaatregelen. Ook vragen zij wanneer deze uitvoeringsmaatregelen (in concept) beschikbaar komen. Daarnaast vragen de leden of de Europese Commissie de lidstaten al informatie heeft gegeven over hoe het begrip "legitiem belang" er in dit geharmoniseerde kader uit zal zien en hoe dit komt te luiden. De leden willen weten of de regering inbreng heeft geleverd met betrekking tot die uitvoeringsmaatregelen en hoe deze inbreng luidde.

Artikel 14 van AMLD6 bevat een grondslag voor de Commissie om via een uitvoeringshandeling technische specificaties en procedures vast te stellen voor het verlenen van toegang op basis van legitiem belang. Dit artikel bevat echter geen deadline. Daardoor is het op dit moment niet duidelijk wanneer deze uitvoeringshandelingen gepubliceerd worden.

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

Zoals hierboven in de beantwoording van een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 gezamenlijk is aangegeven, vormen de

bepalingen uit AMLD6 het kader van hoe toegang op grond van legitiem belang eruit gaat zien. Binnen dat kader wordt, bij de nadere uitwerking van het de AMvB, bekeken hoe er invulling aan de motie kan worden gegeven. Dit betekent in ieder geval dat het kabinet niet voornemens is om eigen zelfstandige categorieën toe te voegen aan de opsomming van categorieën die AMLD6 geeft, behoudens een restcategorie.

De leden van de Volt-fractie constateren dat het HvJEU in haar arrest van 22 november 2022 heeft bepaald dat in ieder geval de pers en maatschappelijke organisaties een legitiem belang hebben bij toegang tot het UBO-register.⁵ De leden vragen de regering om toe te lichten hoe zij deze overweging van het Hof interpreteert. Ook vragen deze leden welke ruimte de regering ziet om het legitieme belang voor deze categorieën te beperken of strikt te interpreteren, nu het HvJEU dit met zoveel woorden heeft bepaald.

Na de uitspraak van HvJ EU op 22 november 2022 heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat harmonisatie van regelgeving van de lidstaten ten aanzien van legitiem belang wenselijk is. Daarom bevat AMLD6 definities om tot een Europese uniforme werkwijze rondom de invulling van het begrip legitiem belang te komen. Bij de uitwerking van de AMvB wordt daarom zoveel mogelijk aangesloten bij de definities die de nieuwe anti-witwasrichtlijn hanteert. Voor journalisten geeft AMLD6 een ruime definitie die als zodanig geïmplementeerd moet worden. Hierbij wordt een afbakening gezocht die recht doet aan de definitie zoals gegeven door de richtlijn, waarbij enerzijds uitvoering wordt gegeven aan de motie Flach en anderzijds een objectieve toetsing mogelijk wordt gemaakt. Dit wordt nader uitgewerkt in de AMvB.

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

De leden van de Volt-fractie merken terecht op dat AMLD6 stelt dat een legitiem belang voor bepaalde categorieën van het publiek moet worden verondersteld. De richtlijn geeft een ruime definitie voor deze categorieën. Journalisten en maatschappelijk organisaties zijn uitgezonderd van de verplichting om de band aan te tonen met de specifieke juridische entiteit of juridische constructie waarover informatie wordt opgevraagd. Dit maakt het makkelijker voor deze categorieën om toegang te krijgen. Aan de hand van functie of beroep moet geverifieerd worden of er sprake is van een persoon die werkzaamheden verricht voor journalistieke doeleinden of met het oog op verslaggeving of andersoortige media-uitingen. Aan de hand van objectieve criteria moet ook worden vastgesteld dat de werkzaamheden bijdragen in verband met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of terrorismefinanciering. Journalisten en maatschappelijke organisaties krijgen dus niet per definitie toegang; er vindt eerst een verificatie plaats. KvK zal deze beoordeling uitvoeren. Het is van belang om hierbij objectieve criteria te hanteren omdat anders het risico

⁵ Overweging 74 van AMLD6.

ontstaat dat de definitie zo veel omvattend is dat de groep niet af te bakenen valt.

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

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik graag naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 over case-by-case toegang.

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

Zoals ook aan het begin van deze nota aangegeven, vindt het kabinet het van belang om een goede balans te vinden tussen de privacy van personen die zijn ingeschreven in de registers, het publieke belang van het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme, en het publieke belang van de toegang voor journalisten en maatschappelijke organisaties.

De bepalingen uit AMLD6 vormen het kader van hoe toegang op grond van legitiem belang eruit gaat zien. AMLD6 geeft een ruime definitie voor de categorieën journalisten en maatschappelijke organisaties. Binnen het gegeven kader wordt, bij de nadere uitwerking van de AMvB, bekeken hoe er invulling aan de motie kan worden gegeven. Bovendien kent de richtlijn nog andere categorieën met partijen met een legitiem belang. De motie Flach ziet op de gehele uitwerking van de toegang op grond van legitiem belang. Ook bij de uitwerking van deze andere categorieën wordt rekenschap gegeven van de motie.

De Minister van Financiën,