



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directie Financiële
Markten**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2022-0000292779

Uw brief (kenmerk)

Datum 20 december 2022
Betreft Beantwoording Kamervragen over de uitspraak van het
Hof van justitie van de Europese Unie over het UBO-
register

Geachte voorzitter,

Bijgaand ontvangt u, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Economische Zaken en Klimaat, de beantwoording van de Kamervragen van de leden Stoffer (SGP, kenmerk 2022Z22863), Heinen (VVD, kenmerk 2022Z22877) en Van Haga (Groep Van Haga, kenmerk 2022Z23057) over de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het UBO-register.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A. M. Kaag

2022Z22863

(ingezonden 23 november 2022)

**Directie Financiële
Markten**

Vragen van het lid Stoffer (SGP) aan de minister van Financiën over de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie over het UBO-register.

Ons kenmerk
2022-0000292779

Vraag 1:

Heeft u kennisgenomen van de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie (het Hof) over het ultimate beneficial owner-register (UBO)?¹

Antwoord op vraag 1:

Ja.

Vraag 2:

Bent u bekend met het feit dat het Hof de ongeldigheid heeft vastgesteld van de bepaling van de anti-witwasrichtlijn, waar het UBO-register op gebaseerd is?

Antwoord op vraag 2:

Het Hof stelt vast dat de Europese wetgever met de anti-witwasrichtlijn een doelstelling van algemeen belang nastreeft die zelfs een ernstige inmenging in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende grondrechten, namelijk eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens, kan rechtvaardigen, en dat de toegang van het grote publiek tot informatie over uiteindelijk begunstigden kan bijdragen tot de verwezenlijking van die doelstelling. Echter, het Hof concludeert kort gezegd dat de bepaling in de Europese anti-witwasrichtlijn, die regelt dat lidstaten moeten zorgen dat een ieder van het algemeen publiek toegang moet krijgen tot UBO-informatie, onvoldoende onderbouwd en daarmee ongeldig is.

Vraag 3:

Bent u bekend met dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigden van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten in alle gevallen voor het grote publiek toegankelijk is?

Antwoord op vraag 3:

Ja. Artikel 30 lid 5, sub c van de Europese anti-witwasrichtlijn schrijft voor dat informatie over uiteindelijk begunstigden in alle gevallen toegankelijk is voor elk lid van de bevolking. Het Hof vindt deze passage onvoldoende onderbouwd en verklaart het daarom ongeldig.²

Het gevolg van de uitspraak is dat de verplichting voor lidstaten om het UBO-register voor het brede publiek toegankelijk te maken, komt te vervallen. Daarmee geldt voor lidstaten enkel nog de verplichting om toegang te geven tot informatie over uiteindelijk begunstigden nog voor bevoegde autoriteiten, meldingsplichtige instellingen en alle personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen. Het Hof noemt specifiek pers en maatschappelijk organisaties als voorbeeld.³

Vraag 4:

Wat is uw reactie op de uitspraak van het Hof dat toegang van het grote publiek tot informatie over de uiteindelijk begunstigden een ernstige inmenging vormt in

¹ Hof van justitie van de Europese Unie. 22 november 2022. Antiwitwasrichtlijn: de bepaling dat het grote publiek in alle gevallen toegang moet hebben tot informatie over de uiteindelijk begunstigden van vennootschappen van de lidstaten is ongeldig. <https://curia.europa.eu/cros/upload/docs/application/pdf/202211/cp220188n1.pdf>

² Rechtsoverweging 88.

³ Rechtsoverweging 74.

de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens, die respectievelijk zijn neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest?

**Directie Financiële
Markten**

Vraag 5:

Wat is uw reactie op het genoemde arrest?

Ons kenmerk
2022-0000292779

Vraag 6:

Bent u voornemens het UBO-register (tijdelijk) buiten werking te stellen?

Vraag 7:

Welke maatregelen gaat u nemen ten einde recht te doen aan het genoemde arrest?

Antwoord op vragen 4, 5, 6 en 7:

Zodra de uitspraak bekend werd, is besloten om het register te sluiten voor informatieverstrekkingen. Dit geldt voor alle partijen. Ik heb uw Kamer hierover direct geïnformeerd in de Kamerbrief van 22 november jl.⁴

De reden hiervoor is dat ik een analyse wil doen naar de gevolgen van de uitspraak voor Nederland. Op dit moment vindt een gezamenlijke juridische analyse plaats door de ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en Economische Zaken en Klimaat. Onderzocht wordt hoe de uitspraak van het Hof nationale wetgeving raakt.

Uit een eerste bestudering van de uitspraak van het Hof komt naar voren dat de verplichting voor lidstaten om UBO-gegevens op te nemen in een centraal register (het UBO-register) volgt uit de vierde Europese anti-witwasrichtlijn (AMLD4).⁵ Artikel 30, vijfde lid, van deze richtlijn schrijft voor aan wie lidstaten toegang moeten geven tot informatie in het UBO-register. Onder artikel 30, vijfde lid, AMLD4 was voorgeschreven dat toegang moesten hebben bevoegde autoriteiten (onderdeel a), meldingsplichtige instellingen (onderdeel b) en personen en organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen (onderdeel c). Met de vijfde anti-witwasrichtlijn⁶ (AMLD5) is onderdeel c van het vijfde lid zo gewijzigd dat informatie over uiteindelijk begunstigden in alle gevallen toegankelijk diende te zijn voor elk lid van de bevolking.

De uitspraak van het Hof ziet alleen op categorie c en heeft geen betrekking op de categorieën a en b. Dat betekent dat bevoegde autoriteiten en meldingsplichtige instellingen toegang dienen te behouden. In Nederland hebben we echter niet al deze drie categorieën (onderdeel a tot en met c) expliciet in onze wetgeving benoemd. We zien in ieder geval wel voldoende grondslag om de informatieverstrekking aan bevoegde autoriteiten te herstellen. In samenwerking met de Kamer van Koophandel zullen we daarom de informatieverstrekking aan de bevoegde autoriteiten op korte termijn weer herstellen. Het gaat daarbij om specifieke autoriteiten, die zijn aangewezen in het

⁴ Brief 22 november 2022, kenmerk 2022Z22820.

⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

⁶ 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.

Handelsregisterbesluit 2008 op basis van criteria genoemd in artikel 30 van de vierde anti-witwasrichtlijn.

**Directie Financiële
Markten**

Voor Wwft-instellingen ligt het herstellen van informatielevering complexer. Daarom wordt hier nauwkeurig naar gekeken. Gezien het klantcontactonderzoek en de terugmeldplicht is er groot belang om ook deze instellingen weer aan te sluiten. De juridische implicaties van de uitspraak zijn op dit punt echter nog onduidelijk. Ook spelen hier uitdagingen in de uitvoering omdat de aansluiting van Wwft-instellingen in het register complex is. Sommige instellingen zijn namelijk rechtstreeks aangesloten op het register, andere via private tussenpartijen.

Ons kenmerk
2022-0000292779

Wat betreft de derde categorie is het Hof helder. De verplichting voor lidstaten om het register voor het brede publiek open te stellen is onvoldoende onderbouwd en daarom ongeldig. Teruggevallen wordt op personen en organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen. Op dit moment is nog onduidelijk wat dit precies behelst, en of bijvoorbeeld de taak van journalisten of wetenschappelijke onderzoekers onder dit begrip valt. Onderzocht wordt of de Handelsregisterwet aanpassing behoeft, omdat deze voorschrijft dat bepaalde UBO-informatie door een ieder kan worden ingezien.

Zodra bovenstaande analyse verder uitgewerkt is en duidelijk is welke maatregelen genomen zullen worden, zal ik uw Kamer hierover informeren.

2022Z22877

(ingezonden 23 november 2022)

**Directie Financiële
Markten**

Vragen van het lid Heinen (VVD) aan de minister van Financiën over de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie over het UBO-register

Ons kenmerk
2022-0000292779

Vraag 1:

Heeft u kennisgenomen van de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie over de Antiwitwasrichtlijn waarin het Hof stelt dat de bepaling dat het grote publiek in alle gevallen toegang moet hebben tot informatie over de uiteindelijk begunstigen van vennootschappen van de lidstaten ongeldig is?⁷

Antwoord op vraag 1:

Ja.

Vraag 2:

Hoe beoordeelt u de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie? Erkent u dat het openbare karakter van het UBO-register (ultimate beneficial owner) een (ernstige) aantasting is van de grondrechten van burgers, niet beperkt tot wat strikt noodzakelijk is en tot slot, niet evenredig is met het nagestreefde doel? Waar zijn ondernemers nu aan toe?

Antwoord op vraag 2:

Kort gezegd concludeert het Hof dat de bepaling in de Europese anti-witwasrichtlijn, die regelt dat lidstaten moeten zorgen dat een ieder van het algemeen publiek toegang moet krijgen tot UBO-informatie, onvoldoende onderbouwd en daarmee ongeldig is. De verplichting voor lidstaten om het register voor het brede publiek open te stellen vervalt daarom.

De uitspraak oordeelt over de toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden. Ik benadruk dat het niet van invloed is op de plicht voor ondernemers (juridische entiteiten) om hun uiteindelijk belanghebbenden te registreren. Deze verplichting blijft dan ook van kracht.

Vraag 3:

Hoe heeft u uitvoering gegeven aan het verzoek om voorbereidingen te treffen om kwetsbare elementen van het UBO-register direct buiten werking te stellen, indien de uitspraak van het Hof van justitie is dat elementen van het UBO-register in strijd zijn met de Europese waarborgen rondom privacy, zoals beschreven in de schriftelijke vragen van de VVD van 18 februari 2022?⁸

Vraag 4:

Wanneer gaat u opvolging geven aan de aangenomen motie Heinen en Van Dijk over het onverkort opvolgen van de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie?⁹

Antwoord op vragen 3 en 4:

⁷ Hof van justitie van de Europese Unie. 22 november 2022. Antiwitwasrichtlijn: de bepaling dat het grote publiek in alle gevallen toegang moet hebben tot informatie over de uiteindelijk begunstigen van vennootschappen van de lidstaten is ongeldig.
<https://curia.europa.eu/jcros/upload/docs/application/pdf/2022-11/cp220188nI.pdf>.

⁸ Aanhangers Handeling II. Vergaderjaar 2021-2022. nr. 2161.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z03131&did=2022D06568>

⁹ Kamerstuk 31477, nr. 74.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022D13300&did=2022D13300>

Zodra de uitspraak bekend werd, is besloten om het register te sluiten voor informatieverstrekingen. Dit geldt voor alle partijen. Ik heb uw Kamer hierover direct geïnformeerd in de Kamerbrief van 22 november jl.¹⁰ Het is van groot belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met het opnieuw verlenen van toegang tot informatie en het aansluiten van partijen op het register. Daarom vindt op dit moment een juridische analyse plaats naar de gevolgen van de uitspraak voor Nederland.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2022-0000292779

Vraag 5:

Hoe snel verwacht u de openbare gegevens van het UBO-register definitief af te laten schermen door de Kamer van Koophandel (KvK)? Wanneer kan de Tweede Kamer een (wets)wijzigingsvoorstel tegemoetzien?

Antwoord op vraag 5:

Op 22 november jl. heb ik naar aanleiding van de uitspraak van het Hof besloten om het UBO-register te sluiten voor informatieverstrekingen. Dit betekent dat per die datum tijdelijk geen informatieverstrekingen uit het register meer verzorgd worden.

Op dit moment wordt een juridische analyse over de uitspraak gedaan door de ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en Economische Zaken en Klimaat. Uit een eerste bestudering van de uitspraak van het Hof lijkt er een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen (i) bevoegde autoriteiten zoals opsporingsdiensten, (ii) Wwft-instellingen en (iii) het brede publiek. Voor een goede werking van het register is het van belang dat de eerste twee categorieën toegang hebben tot informatie uit het register. Voor bevoegde autoriteiten zien we voldoende grondslag om de informatielevering spoedig te herstellen. Deze autoriteiten worden daarom zo snel mogelijk opnieuw aangesloten op het register. Voor Wwft-instellingen ligt dit complexer en wordt nauwkeurig naar gekeken. Wat betreft de derde categorie is het Hof helder. Toegang voor het brede publiek wordt beperkt tot personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen. Nader onderzocht moet worden wat deze term precies behelst.

Zodra de juridische analyse helder is en duidelijk is welke maatregelen genomen zullen worden, zal ik uw Kamer hierover direct informeren. Hierbij zal ik tevens ingaan op wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

Vraag 6:

Deelt u de mening dat de eerdere toezegging, om geen boetes of taakstraffen op te leggen en handhaving alleen risico-gebaseerd plaats te laten vinden gericht op significante risico's voor witwassen of andere strafbare activiteiten, tot de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie van kracht moet blijven tot na het voltooien van de noodzakelijke (wets)wijzigingen inzake het UBO-register?

Antwoord op vraag 6:

In mijn Kamerbrief van 14 april jl. heb ik aangegeven dat enkel risicogebaseerd zal worden gehandhaafd tot de uitspraak van het Hof, en niet steekproefsgewijs.¹¹ Deze werkwijze wordt tot nader order gehandhaafd. Dit onderdeel wordt ook betrokken bij de beoordeling of wetsaanpassing nodig is. Hierover zal ik uw Kamer in een later stadium informeren.

Vraag 7:

Weet u of boetes of taakstraffen zijn opgelegd die op basis van deze uitspraak niet opgelegd hadden mogen worden? Zo ja, worden deze ondernemers gecompenseerd?

¹⁰ Brief 22 november 2022, kenmerk 2022Z22820.

¹¹ Kamerstuk 32 545, nr. 168.

Antwoord op vraag 7:

De uitspraak van het Hof ziet op toegang tot het register. Handhaving richt zich op de registratie. Op grond van de uitspraak van het Hof kunnen er derhalve geen onterechte boetes of taakstraffen zijn opgelegd. Ten aanzien van de registratieplicht wordt overeenkomstig de motie van uw Kamer enkel risicogebaseerd gehandhaafd en dit blijft tot nader order het geval.

Vraag 8:

Waarom gaat u met de Europese Commissie in overleg om te bezien welke informatieverstrekkings wel mogelijk zijn? Wat is uw inzet en kan u toezeggen dat u niet meer informatieverstrekkings zal toestaan dan strikt noodzakelijk is op basis van de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie?

Antwoord op vraag 8:

De uitspraak van het Hof betreft de uitleg van een Europese richtlijn. Het is daarom verstandig om duiding op de richtlijn en de gevolgen van de uitspraak van het Hof te krijgen van de Europese Commissie. Deze duiding helpt ons om de gevolgen voor Nederland beter in kaart te brengen. We zullen dit daarom gebruiken voor de juridische analyse over de uitspraak die nu door de betrokken ministeries gedaan wordt.

Voor een goede werking van het register is het van belang dat relevante partijen in het kader van het anti-witwasbeleid, zoals bevoegde autoriteiten en Wwft-instellingen, toegang hebben tot informatie uit het UBO-register. Het is daarom van belang dat deze partijen zo snel mogelijk weer op het register worden aangesloten. Zoals aangegeven bij de beantwoording op vraag 5, kan de aansluiting van sommige partijen op het register complex zijn, omdat voorkomen moet worden dat informatieverstrekkings plaatsvinden die niet noodzakelijk zijn. Vandaar dat op dit moment een analyse gemaakt wordt, onder andere ten aanzien van welke partijen wanneer kunnen worden aangesloten. In ieder geval wordt gestart met de heraansluiting van bevoegde autoriteiten op het register.

Vraag 9:

Kunt u een overzicht geven van informatieverstrekkings op basis van het UBO-register in andere Europese landen, welke hebben plaatsgevonden na de uitspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie? Kunt u garanderen dat Nederland de regels niet strenger implementeert dan andere landen?

Antwoord op vraag 9:

Met de uitspraak van het Hof vervalt de verplichting om UBO-informatie voor eenieder toegankelijk te maken. Dit betekent niet dat lidstaten dit niet mogen doen. Er is immers sprake van minimumharmonisatie. Mij is bekend dat een aantal lidstaten kiest voor een UBO-register dat volledig openbaar blijft, ondanks de onderhavige uitspraak van het Hof. Zoals gezegd, zijn voor Nederland de definitieve gevolgen nog niet bekend, omdat ik het belangrijk vind om de uitspraak van het Hof nader, uitgebreider te analyseren. Voor nu kan ik wel aangeven dat er sinds 22 november jl. geen informatieverstrekkings aan private partijen of particulieren hebben plaatsgevonden en dat nu is gestart met het heraansluiten van bevoegde autoriteiten op het register.

2022Z23057

(ingezonden 24 november 2022)

**Directie Financiële
Markten**

Vragen van het lid Van Haga (Groep Van Haga) aan de minister van Financiën over het arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie inzake de ongeldigheid van het openbaar UBO-register

Ons kenmerk
2022-0000292779

Vraag 1:

Bent u bekend met het arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) inzake de ongeldigheid van het openbaar UBO-register (ultimate beneficial owner)?¹²

Antwoord op vraag 1:

Ja.

Vraag 2:

Bent u het eens met het Hof dat toegang van het grote publiek tot de uiteindelijk begunstigen een grove inbreuk vormt op de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en dus een ernstige inmenging betekent op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens? Indien wel, waarom? Indien niet, waarom niet?

Antwoord op vraag 2:

Het is niet aan mij een waardeoordeel te geven over een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ik stel vast dat de verplichting voor lidstaten om UBO-informatie voor een breder publiek toegankelijk te maken, vervalt. Op dit moment wordt een analyse gedaan naar de specifieke gevolgen die de uitspraak voor de Nederlandse wetgeving heeft. Zodra deze analyse is afgerond, wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Vraag 3:

Bent u het tevens eens met het feit dat - gelet op het arrest van het Hof - het UBO-register zoals dat thans in Nederland bestaat niet langer houdbaar is? Indien niet, waarom niet?

Vraag 4:

Op welke wijze bent u voornemens het arrest van het Hof te implementeren?

Vraag 5:

Per welke datum zal het UBO-register niet meer voor het grote publiek toegankelijk zijn?

Antwoord op vragen 3, 4 en 5:

Op 22 november jl. is naar aanleiding van de uitspraak van het Hof besloten om het UBO-register direct te sluiten voor informatieverstrekingen. Dit betekent dat per die datum tijdelijk geen informatieverstrekingen uit het register meer verzorgd worden..

Op dit moment wordt een juridische analyse over de uitspraak uitgevoerd door de ministeries van Financiën, Justitie en Veiligheid en Economische Zaken en Klimaat. Uit een eerste bestudering van de uitspraak van het Hof lijkt er een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen (i) bevoegde autoriteiten zoals opsporingsdiensten, (ii) Wwft-instellingen en (iii) het brede publiek. Voor een

¹² Hof van justitie van de Europese Unie. 22 november 2022. C-37/20 & C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912. WM & Sovim SA/Luxembourg Business Registers.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=268842&mode=req&pageIndex=1&text=&doclang=EN&cid=1055528>

goede werking van het register is het van belang dat de eerste twee categorieën toegang hebben tot informatie uit het register. Voor bevoegde autoriteiten zien we voldoende grondslag om de informatielevering spoedig te herstellen. Deze autoriteiten worden daarom zo snel mogelijk opnieuw aangesloten op het register. Voor Wwft-instellingen ligt dit complexer en wordt nauwkeurig naar gekeken. Wat betreft de derde categorie is het Hof helder. Toegang voor het brede publiek wordt beperkt tot personen of organisaties die een legitiem belang kunnen aantonen. Nader onderzocht moet worden wat deze term precies behelst.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2022-0000292779

Zodra de juridische analyse helder is en duidelijk is welke maatregelen genomen zullen worden, zal ik uw Kamer hierover direct informeren. Hierbij zal ik tevens ingaan op wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

Bovenstaande laat onverlet dat het register zelf in stand blijft. Ook blijft de verplichting voor juridische entiteiten bestaan om hun uiteindelijk belanghebbenden in het register te registreren.

Vraag 6:

Hoeveel euro heeft de - volgens het Hof - onrechtmatige exercitie ons land gekost?

Antwoord op vraag 6:

De zaak van het Hof heeft geen invloed op het bestaan van het register zelf, maar ziet op de toegang tot de gegevens in het register. In Nederland worden de kosten voor het beheer van het register gedekt door vergoedingen voor raadplegingen. Omdat een deel van die raadplegingen gedaan werd door het brede publiek, kan de uitspraak ook financiële gevolgen hebben, namelijk minder dekking voor het beheer van het register. De omvang hiervan is op dit moment niet goed te duiden.