

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

111

Vragen van de leden **Van der Lee** (GroenLinks-PvdA) en **Van Nispen** (SP) aan de Ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid over *het (demissionaire) kabinetsstandpunt inzake het initiatiefwetsvoorstel Centraal Aandeelhoudersregister (CAHR)* (ingezonden 19 juni 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Financiën), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 23 september 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het KPMG-rapport «*Krachten gebundeld – naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland*» (2023), waarin wordt aanbevolen lopende wetgevingsinitiatieven die poortwachters versterken – zoals het voorstel van wet van de leden Van der Lee en Van Nispen tot wijziging van de Registratiewet 1970 in verband met de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (Wet centraal aandeelhoudersregister; Kamerstuk 34 661) – voortvarend op te pakken?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

In hoeverre geeft het demissionaire kabinet invulling aan deze aanbeveling, mede gezien de brede steun vanuit poortwachters voor een dergelijk register?

Antwoord 2

Het kabinet neemt met belangstelling kennis van de steun van poortwachters. Het kabinet loopt niet vooruit op de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor een centraal aandeelhoudersregister (CAHR) door uw Kamer. Dit initiatiefwetsvoorstel is sinds 2017 aanhangig bij de Tweede Kamer. Het is eerst aan uw Kamer om te besluiten tot voortzetting van de plenaire behandeling om de reactie van de initiatiefnemers te vernemen op de gestelde vragen.

¹ Krachten gebundeld – KPMG Nederland

Vraag 3

Herinnert u zich de toezegging van Minister van Weel van Justitie en Veiligheid tijdens het tweeminutendebat van d.d. 19 februari 2025 naar aanleiding van het commissiedebat «Criminaliteitsbestrijding, ondermijning en georganiseerde criminaliteit» om het kabinetsstandpunt over het initiatiefwetsvoorstel voor een centraal aandeelhoudersregister (CAHR) opnieuw te bezien?

Antwoord 3

Ja.

Vraag 4

Herinnert u zich de toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid om hierover te rapporteren in de halfjaarbrieven Ondermijning vóór de zomer van 2025?

Antwoord 4

Ja.

Vraag 5

Wanneer kan de Kamer de nadere appreciatie, zoals beloofd door de Minister van Justitie en Veiligheid, tegemoet zien? Kunt u alvast delen welke inhoudelijke en juridische overwegingen hierin worden meegenomen?

Antwoord 5

Het kabinet zal zoals gebruikelijk een appreciatie geven zodra dat bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel door uw Kamer aan de orde is.

Vraag 6

Acht u het aannemelijk dat een CAHR poortwachters effectiever laat werken én misbruik van complexe eigendomsstructuren tegengaat en daarmee aansluit op de kabinetsbrief «*Nieuwe anti-witwas aanpak*» van 14 mei 2025, waarin wordt benadrukt dat de aanpak van witwassen enerzijds lastenverlichting voor bonafide ondernemers beoogt, en anderzijds barrières opwerpt voor criminelen?² Kunt u dit toelichten?

Antwoord 6

In september 2019 hebben de toenmalige bewindslieden onderschreven dat een centraal aandeelhoudersregister onder voorwaarden van toegevoegde waarde kan zijn voor de criminaliteitsbestrijding en rechtszekerheid. In dat kabinetsstandpunt³ is toegelicht dat een centraal aandeelhoudersregister bruikbaar kan zijn voor de uitoefening van controle, toezichts- en handhavingstaken door publieke partijen en de voorkoming en bestrijding van financieel-economische criminaliteit alsmede voor het notariaat voor de uitoefening van diens notariële taken, als met het register geautomatiseerde informatie en informatie op subjectniveau over aandelen en aandeelhouders (inclusief historie) met elkaar gebundeld kunnen worden.

Vraag 7

Bent u ook van mening dat het huidige en toekomstige UBO-register – vanwege de (meer dan) 25%-drempel – geen volledig zicht biedt op de uiteindelijk belanghebbenden binnen vennootschappen, waardoor bijvoorbeeld aandeelhouders met 24% buiten beeld blijven?

Antwoord 7

Uiteindelijk belanghebbenden (ook wel: UBO's) van vennootschappen zijn de natuurlijke personen die de uiteindelijke eigenaar zijn van de vennootschap of die zeggenschap hebben over de vennootschap. Deze natuurlijke personen moeten geregistreerd worden in het UBO-register. Dit volgt uit Europese

² Kamerstuk 31 477, nr. 113.

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 661, nr. 13, p. 1.

wetgeving.⁴ Het UBO-register heeft niet als doel om een uitputtend overzicht te geven van de aandeelhouders maar inzicht te bieden in de natuurlijke personen achter een juridische entiteit die daadwerkelijk invloed of zeggenschap hebben over de vennootschap.

Van een UBO op basis van eigendomsbelang is sprake wanneer een natuurlijke persoon 25% of meer van de aandelen in de vennootschap bezit. Natuurlijke personen kunnen echter ook kwalificeren als UBO wanneer zij geen eigendomsbelang hebben van 25% of meer van de aandelen maar zeggenschap hebben via andere (formele of informele) middelen. Aandeelhouders met minder van 25% van de aandelen blijven hierdoor niet noodzakelijkerwijs buiten beeld. Informatie over zeggenschap wordt niet geregistreerd in het beoogd CAHR.

Vraag 8

Deelt u de opvatting dat een CAHR waarin alle aandeelhouders (beursgenoteerde bedrijven uitgezonderd) worden geregistreerd, ongeacht de omvang van het belang, dit transparantie gat kan dichten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Zoals toegelicht in antwoord op vraag 6 en in aanvulling op antwoord 7 is het toenmalige kabinet ingegaan op het nut van de registratie van het aandelenbezit in besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. In dat kabinetstandpunt is toegelicht dat een UBO-register en een centraal aandeelhoudersregister complementair aan elkaar kunnen werken. Omdat veel uiteindelijk belanghebbenden als zodanig kwalificeren op basis van hun aandelen, kan het beoogd CAHR waardevolle informatie bieden bij het identificeren van UBO's, aldus het kabinetstandpunt. Het beoogd CAHR bevat informatie over alle aandeelhouders ongeacht de omvang van het belang.

Tegelijkertijd zorgt het UBO-register voor transparantie bij een bredere groep rechtsvormen dan het beoogd CAHR. Ook rechtsvormen die geen B.V. of niet beursgenoteerde N.V. zijn (zoals stichtingen en verenigingen) zijn in het UBO-register namelijk registratieplichtig. Zoals aangegeven in antwoord op vraag 7 moeten natuurlijke personen die op andere wijze dan met een aandelenbelang van minimaal 25% een bepaalde mate van zeggenschap hebben in een vennootschap ook in het UBO-register worden opgenomen. Ook het centraal aandeelhoudersregister en het Handelsregister zijn als complementaire registraties te beschouwen aangezien de Kamer van Koophandel alle enig aandeelhouders (directeuren-groot aandeelhouders) van besloten vennootschappen in het Handelsregister registreert.

Vraag 9

Bent u het ermee eens dat een CAHR, gevuld op basis van notariële akten, betrouwbaardere en completere gegevens zal bevatten dan het UBO-register, dat afhankelijk is van zelfregistratie door vennootschappen?

Antwoord 9

Omdat in het CAHR wezenlijk andere gegevens geregistreerd worden dan in het UBO-register is het moeilijk om de compleetheid en betrouwbaarheid van beide registers met elkaar te vergelijken.

Voor de registratie in het CAHR kan volstaan worden met informatie die afkomstig is uit notariële akten. Bij een registratie in het UBO-register zullen dezelfde notariële akten eveneens een grote rol spelen, omdat een natuurlijk persoon in veel gevallen immers uiteindelijk belanghebbende is op basis van aandelen. In aanvulling daarop worden echter ook nog andere documenten gebruikt om de uiteindelijk belanghebbenden te kunnen identificeren.

Hoewel bij het UBO-register sprake is van zelfregistratie, beschikt het register over verscheidene mechanismen die de kwaliteit van het register moeten bevorderen, zoals een plicht voor gebruikers om discrepanties te melden en een kwaliteitscontrole door de beheerder van het register (de Kamer van Koophandel). Daarnaast houdt het Bureau Economische Handhaving van de

⁴ 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 terroristiefinanciering.

Belastingdienst toezicht op de juistheid en actualiteit van de registraties. Deze kwaliteitsmechanismen worden bij de implementatie van de antiwitwasverordening en de zesde antiwitwasrichtlijn verder aangescherpt.

Vraag 10

Heeft u kennisgenomen van het recente standpunt van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in haar position paper van 21 mei 2025, waarin zij aangeeft invoering van het CAHR noodzakelijk te achten en technisch in staat te zijn het register te houden?

Antwoord 10

Ja.

Vraag 11

Ziet u technische of juridische belemmeringen bij implementatie via de KNB? Zo ja, hoe bent u voornemens deze weg te nemen?

Antwoord 11

Omdat het hier gaat om een initiatiefwetsvoorstel van uw Kamer zal het eerst aan de initiatiefnemers zijn om eventuele technische of juridische knelpunten in deze wet en specifieke zorgen te adresseren. Het kabinet heeft op dit moment geen rol. In het aangehaalde kabinetstandpunt heeft het toenmalige kabinet wel algemeen opgemerkt dat op grond van het initiatiefwetsvoorstel slechts in beperkte mate duidelijk wordt gemaakt hoe de verdere uitwerking van het initiatiefwetsvoorstel gestalte zal krijgen. Dat maakt het onvoldoende mogelijk het voorliggende initiatiefwetsvoorstel op inhoudelijke gronden te beoordelen en de toegevoegde waarde te bepalen. In het verlengde daarvan is opgemerkt dat het niet mogelijk is een goede schatting van de financiële gevolgen te maken. Ook werd in het kabinetstandpunt gemotiveerd ingegaan op de vraag waarom het toenmalige kabinet het wenselijk vond om de optie om het beheer van het centraal aandeelhoudersregister bij de Kamer van Koophandel te beleggen, in de afwegingen te betrekken.

Vraag 12

Wordt de uitvoeringstoets die de Kamer van Koophandel uitvoert naar het CAHR op verzoek gedaan van het kabinet? Zo ja, overweegt het kabinet de KNB ook te vragen om het uitvoeren van een dergelijke uitvoeringstoets? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Dit kabinet heeft de Kamer van Koophandel niet verzocht om een uitvoeringstoets. Het kabinet is ook niet voornemens om dat te verzoeken aan de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Dat zou immers vooruitlopen op de voortzetting van de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel door uw Kamer en op de verdere, benodigde uitwerking die de initiatiefnemers daarmee voor ogen staat, zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 11.