

De Minister van Financiën,
Zijn Excellentie de heer E. Heinen,

Houthoff Coöperatief U.A.

Contactpersonen:

Philippe König (p.konig@houthoff.com)
Paul de Vries (p.de.vries@houthoff.com)
Jasmijn Harms (j.harms@houthoff.com)
Sonja Milovic (s.milovic@houthoff.com)
Nanna de Vries (n.de.vries@houthoff.com)
Etzel van Dooren (e.van.dooren@houthoff.com)

Rotterdam, 25 juni 2025

Betreft: Consultatiereactie Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

Geachte heer Heinen,

1. Inleiding

- 1.1. Op 15 mei 2025 is het concept Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak (het '**Wijzigingsbesluit**') en bijbehorende concept Nota van Toelichting ('**NvT**') gepubliceerd. Het wijzigingsbesluit strekt ter aanwijzing van verschillende bestuursorganen en rechtspersonen als partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers, en de toevoeging van de Douane als bevoegde autoriteit met toegang tot de UBO-registers.
- 1.2. Houthoff Coöperatief U.A. ('**Houthoff**') is een onafhankelijk Nederlands advocatenkantoor dat (inter)nationale cliënten adviseert over uiteenlopende juridische vraagstukken in de private en publieke sector. Houthoff heeft met belangstelling kennisgenomen van de consultatieversie van het Wijzigingsbesluit en de NvT, en maakt graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.
- 1.3. Hieronder wijzen wij op enkele aandachtspunten en maken van de gelegenheid gebruik om suggesties te doen ter aanpassing van het Wijzigingsbesluit. Deze consultatiereactie is uitdrukkelijk niet uitputtend bedoeld.

2. Toegang tot UBO-registers voor advocaten en fiscalisten

- 2.1. Op grond van het voorgestelde art. 51b lid 1 Handelsregisterbesluit 2008 ('**Hregb.**') kan een uiteindelijk belanghebbende een verzoek doen dat de informatie in de UBO-registers wordt afgeschermd van derden, behalve degenen die in lid 1 worden

opgesomd. Daaronder vallen ook notarissen (zie het voorgestelde art. 51b lid 1 onder e Hregb. jo. art. 1a lid 4 onder d Wwft). Wij willen de Minister in overweging geven om een vergelijkbare bepaling op te nemen voor advocaten, en voor fiscalisten die zijn onderworpen aan het tuchtrecht van het Bureau Financieel Toezicht ('BFT'). Evenals notarissen hebben advocaten en fiscalisten de informatie in de UBO-registers nodig voor het kunnen naleven van hun verplichtingen uit de Wwft en de Sanctiewet 1977 ('**Sanctiewet**'). De reden om de toegang tot de UBO-registers te beperken tot fiscalisten die zijn onderworpen aan het tuchtrecht van het BFT, is omdat onrechtmatige inzage in de UBO-registers dan kan worden gesanctioneerd – evenals bij notarissen en advocaten die (per definitie) zijn onderworpen aan tuchtrecht.

- 2.2. Voorts wijzen wij op het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie ('**HvJ EU**') in zijn arrest van 22 november 2022,¹ dat de toegang tot de UBO-registers beperkt moet zijn tot het strikt noodzakelijke – zie hierover uitgebreid paragraaf 4. Wij doen daarom de suggestie aan de Minister om deze toegang voor notarissen (en advocaten, en fiscalisten die zijn onderworpen aan het tuchtrecht van het BFT) enkel open te stellen in het kader van hun verplichtingen uit de Wwft of de Sanctiewet. De combinatie van het beperken van de toegang tot de UBO-registers voor notarissen (en advocaten, en fiscalisten die zijn onderworpen aan het tuchtrecht van het BFT) voor werkzaamheden in het kader van de Wwft of de Sanctiewet, en het op hun toepasselijke tuchtrecht, komt ook tegemoet aan de overweging van het HvJ EU dat er waarborgen moeten zijn tegen het risico van misbruik van de toegang tot de UBO-registers.
- 2.3. Tot slot wijzen wij erop dat in het voorgestelde art. 51b lid 1 onder e Hregb. wordt verwezen naar art. 22a lid 1 onder b Handelsregisterwet 2007 ('**Hregw.**'). Deze laatste bepaling is onderdeel van de 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**'), welke thans nog niet is ingevoerd.² Nu art. 22a lid 1 onder b Hregw. specifiek verwijst naar toegang tot de UBO-registers in het kader van de naleving van de Sanctiewet, is het dus van belang dat de Wijzigingswet beperking toegang UBO-

¹ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

² Kamerstukken 36 584.

registers eerder dan of gelijktijdig met de regeling van het Wijzigingsbesluit van kracht wordt.

3. Terugmeldplicht

- 3.1. De aanwijzing van verschillende bestuursorganen en rechtspersonen als partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers heeft ook gevolgen voor de terugmeldplicht. Deze instanties zullen op grond van (het nog in werking te treden) artikel 21 Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies³ iedere discrepantie die zij aantreffen tussen een gegeven omtrent een uiteindelijk belanghebbende dat zij verstrekt hebben gekregen uit het register, en de informatie waarover zij uit anderen hoofde beschikken, moeten terugmelden.
- 3.2. Wij hebben vraagtekens bij de praktische werkbaarheid van deze verplichting. Met name bij aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die geen wettelijke verplichting hebben tot het doen van cliëntonderzoek op grond van de Wwft of de Sanctiewet, is de vraag gerechtvaardigd of zij over voldoende informatie, expertise, middelen en procedures beschikken om discrepanties daadwerkelijk te signaleren en te beoordelen. Daarmee wordt het risico vergroot op overbelasting van de UBO-registers, evenals het risico op onbetrouwbare meldingen die de effectiviteit van de UBO-registers ondermijnen in plaats van versterken. Beperking van het aantal partijen die onder de terugmeldplicht vallen, strekt tot aanbeveling.

4. Beschouwingen met betrekking tot het arrest van het HvJ EU

- 4.1. Het HvJ EU heeft in zijn arrest van 22 november 2022 geoordeeld dat art. 30 lid 5 onder c van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn,⁴ ongeldig is.⁵ Op grond van deze (nu ongeldige) bepaling moesten lidstaten ervoor zorgen dat de informatie over de uiteindelijk belanghebbende in alle gevallen toegankelijk zou zijn voor elk lid van de bevolking. Het HvJ EU oordeelt dat een dergelijke toegang tot de UBO-registers in strijd is met de grondrechten ex art. 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Art. 7 schrijft voor dat eenieder recht heeft op eerbiediging

³ Stb 2021, 610, Wet van 24 november 2021, houdende regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter implementatie van artikel 31 van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn.

⁴ 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.

⁵ HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning, en zijn communicatie. Op grond van art. 8 heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

- 4.2. Het HvJ EU oordeelt dat de toegang tot de UBO-registers moet zijn beperkt tot het strikt noodzakelijke, in die zin dat het doel van de UBO-registers niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast. Voorts mag de inmenging in de grondrechten niet onevenredig zijn aan het doel van de UBO-registers, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging, en dat er voldoende waarborgen zijn tegen de risico's van misbruik.
- 4.3. Wij signaleren dat in de regeling in het Wijzigingsbesluit toegang wordt gegeven tot de UBO-registers aan verschillende instituties/functionarissen als zodanig, en in verband met een algemene taakomschrijving die niet enkel betrekking heeft op werkzaamheden in het kader van de Wwft en de Sanctiewet. Dit brengt mee dat de UBO-registers door buitenproportioneel veel personen zijn in te zien buiten het kader van de Wwft of de Sanctiewet. Voorts kent de voorgestelde regeling geen bepalingen die het mogelijk maken om naderhand te controleren of het inzien van de UBO-registers rechtmatig was – afgezien van partijen die zijn onderworpen aan tuchtrechtelijk toezicht, zoals hierboven toegelicht.
- 4.4. Het is de vraag of een dergelijke ruime toekenning van toegang tot de UBO-registers – zonder voorschriften om vooraf, of mogelijkheden om naderhand, te controleren of het inzien van de UBO-registers rechtmatig is – in lijn is met het oordeel van het HvJ EU van 22 november 2022. Wij geven de Minister daarom in overweging te onderzoeken of de voorgestelde regeling kan worden aangepast, waarbij de toegang tot de UBO-registers wordt beperkt en waarborgen worden opgenomen om eventueel misbruik tegen te gaan. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:
 - a. het reguleren van de toegang tot de UBO-registers voor overheidsdiensten, toezichthoudende instellingen, bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak via één centraal aanspreekpunt, zoals nu ook overheden een verzoek kunnen doen bij het Landelijk Bureau Bibob om een integriteitsscreening uit te voeren;
 - b. het stellen van het vereiste dat een verzoek tot toegang tot de UBO-registers (via een centraal aanspreekpunt), met voldoende redenen omkleed moet zijn;
 - c. het toespitsen van de mogelijkheid tot toegang tot de UBO-registers tot werkzaamheden in het kader van de Wwft en de Sanctiewet; en

- d. door toepassing te geven aan de mogelijkheid ex art. 30 lid 5 bis van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn, tot het stellen van de voorwaarde aan toegang tot de UBO-registers dat degene die inzage wenst zich online registreert.