

aan De minister van Financiën
Via www.internetconsultatie.nl

ons kenmerk SPF20250626

datum 26 juni 2025

onderwerp Consultatie ministerie van Financiën: Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

Geachte heer/mevrouw,

Stichting Privacy First maakt graag gebruik van de mogelijkheid om haar visie te geven op het consultatiedocument dat betrekking heeft op toegang tot gegevens van uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) van rechtspersonen en andere entiteiten.¹

Wellicht ten overvloede attenderen wij u er op dat de ruime groep van personen die op grond van Europese regelgeving als 'UBO' wordt aangemerkt voor het overgrote deel uit niet-criminele personen bestaat, die het verdienen dat hun grondrechten worden beschermd. Daar komt bij dat veel gewone burgers het etiket 'UBO' opgeplakt hebben gekregen, bijvoorbeeld statutair bestuurders van verenigingen, stichtingen & kerkgenootschappen en mensen die betrokken zijn bij gewone Nederlandse ondernemingen (zoals bv's en vennootschappen onder firma). Al die mensen horen te kunnen rekenen op een zorgvuldige omgang met hun persoonsgegevens, zodat misbruik wordt voorkomen.

Privacy First neemt deel aan deze consultaties vanwege de focus van onze organisatie op financiële privacy. Wij constateren dat de bescherming van de financiële persoonsgegevens van Nederlandse burgers gevaar loopt vanwege allerlei ontwikkelingen die bevorderen dat een grootschalige verspreiding van die gegevens plaatsvindt.

¹ Zie

<https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluittoeganguboregistersvoorbestuursorganenenrechtspersonenmeteenoverheidstaak/b1>

Inleiding

Onderwerp van deze consultatie is het voorstel om een groot aantal overheidsinstanties toegang te geven tot alle gegevens van UBO's.

Artikel I van het consultatiedocument heeft betrekking op wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 ('Hrb'), gebaseerd op de nieuwe tekst van artikel 28 lid 2 sub d Handelsregisterwet 2007 ('Hrw').² Aan artikel 51a Hrb wordt de Douane toegevoegd. Voorts wordt een nieuw artikel 51aa in het Hrb opgenomen met een lange opsomming van overheidsinstanties. Tevens wordt het artikel in het Hrb inzake toegang tot de gegevens van de bedreigde UBO (artikel 51b) aangepast. Gelijksortige wijzigingen worden voorgesteld in **artikel II** (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).

Ons commentaar beperkt zich tot de volgende elementen in artikelen I en II van het consultatiedocument:

- A. De toegang van de Autoriteit Financiële Markten (AFM).
- B. De toegang van gerechtsdeurwaarders.
- C. Herstel van de huidige onvolkomenheden in artikel 51b Hrb, zodat de bedreigde UBO op juiste gronden voor afscherming van zijn gegevens in aanmerking komt.

Vooraf: gegevensbescherming binnen de overheid

Voorafgaand aan ons commentaar merken wij op dat wij het onderdeel over gegevensbescherming in het consultatiedocument mager vinden. Er wordt alleen gezegd dat er een DPIA is uitgevoerd en dat de aangewezen instanties zelf ook DPIA's moeten uitvoeren en verantwoordelijk zijn voor *"passende technische en organisatorische maatregelen voor de bescherming van persoonsgegevens tegen incidenteel verlies, ongeoorloofde verspreiding of toegang"*.

Wij verzoeken uw ministerie zeer veel aandacht aan de bescherming van persoonsgegevens in het kader van bestrijding van financieel-economische criminaliteit (FEC) te besteden, aangezien het niet zo mag zijn dat de vele niet-criminele burgers waarvan persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van bestrijding van FEC (zoals de meeste mensen in het UBO-register), schade ondervinden doordat hun gegevens in verkeerde handen komen.

² Dat artikel bepaalt dat de UBO-gegevens mogen worden ingezien door bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak.

Dat het niet altijd goed gaat binnen de overheid, wordt geïllustreerd door de recente brief over het auditrapport over het jaarverslag 2024 van het ministerie van JenV van de Auditdienst Rijk (ADR)³, waaruit blijkt dat de informatiebeveiliging niet op orde is. In het auditrapport zelf⁴ wordt niet alleen geconstateerd dat er aandacht voor informatiebeveiliging nodig is, een van de constatering is dat de implementatie van de AVG nog niet is afgerond, terwijl die verordening al sinds 2018 dient te worden nageleefd.

Ook bij de overheid werken soms criminelen, een recent voorbeeld is de medewerker van de rechtbank Amsterdam die gegevens verkocht aan criminelen.⁵

Graag verzoeken wij u extra aandacht aan dit onderwerp te gaan besteden, zeker nu de gegevensdeling binnen de overheid ter bestrijding van FEC steeds grootschaliger wordt.

De toegang van de AFM

Het valt ons op dat de AFM een zeer ruime en (afgezien van de personentoetsingen) ongespecificeerde toegang tot het UBO-register krijgt toegekend. In de toelichting wordt het als volgt gerubriceerd:

§2.4. De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten in verband met personentoetsingen

§2.5. De Autoriteit Financiële Markten in verband met het verrijken van signalen

§2.6. De Autoriteit Financiële Markten voor toezicht op verslaggeving en accountantsorganisaties

§2.7. De Autoriteit Financiële Markten voor toezicht prospectus

De verwerkingsgronden zijn (afgezien van wat in §2.4. is vermeld⁶) niet nader gespecificeerd. Er staat niet meer dan dat de verwerking van de UBO-gegevens plaatsvindt “voor de uitvoering van haar taken”, onder vermelding van een groot aantal algemeen geformuleerde artikelen van wetten en Europese verordeningen. Privacy First is van mening dat hiermee niet wordt voldaan aan het vereiste uit de AVG en het Handvest dat voldoende specifiek wordt aangegeven om welke persoonsgegevens het gaat (om welke UBO's zou

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/10/tk-bijlage-2-managementreactie-auditrapport-2024-ministerie-van-justitie-en-veiligheid-vi>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/10/tk-bijlage-1-auditrapport-2024-ministerie-van-justitie-en-veiligheid-vi>

⁵ NOS, <https://nos.nl/artikel/2572219-medewerker-rechtbank-die-gegevens-zou-doorverkopen-ook-verdacht-van-afpersing>

⁶ In de voorgestelde tekst: “de beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon op grond van de Wet op het financieel toezicht of een vergelijkbare beoordeling op basis van een verordening als bedoeld in artikel 1:25, derde lid, van die wet”.

het moeten gaan). Een onderbouwing van de noodzaak om het UBO-register te raadplegen ontbreekt eveneens.

In ons commentaar van 27 juni 2024⁷ in een eerdere consultatie van uw ministerie⁸ heeft Privacy First er op gewezen dat de AFM op zeer grote schaal granulaire data (waaronder veel persoonsgegevens) verwerkt, zonder dat de betrokkenen (de mensen om wie het gaat, de 'data subjects') daarvan op de hoogte zijn.

Wij herhalen hier het verzoek om verantwoording af te leggen over de huidige verwerking van persoonsgegevens door de AFM en de maatregelen die zijn genomen om misbruik en het in verkeerde handen vallen van gegevens te voorkomen. Voorts herhalen wij ons verzoek om een adequate grondrechtentoetsing uit te voeren. Wij verzoeken u deze verantwoording openbaar te maken.

Onze aanbevelingen:

- Zorg voor een nadere specificatie van de UBO-gegevens die voor de uitvoering van taken op grond van de genoemde regelgeving nodig zouden zijn en voorzie dat van een onderbouwing.
- Leg publieke verantwoording af van het complete gegevensverwerkingslandschap van de AFM, met inbegrip van de maatregelen die zijn genomen om misbruik en het in verkeerde handen vallen van gegevens te voorkomen, en voer een adequate grondrechtentoetsing uit.

Toegang voor de gerechtsdeurwaarder

In het consultatiedocument wordt voorgesteld om de gerechtsdeurwaarder een zeer ruimte toegang tot het UBO-register te verschaffen, namelijk voor alle ambtshandelingen die hij verricht op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Het zal uw ministerie bekend zijn dat de ambtshandelingen van de gerechtsdeurwaarder betrekking hebben op de partijen bij een geschil, niet op hun directe of indirecte aandeelhouders of andere UBO's. Wij achten de toelichting die in het consultatiedocument gegeven wordt op de noodzaak voor toegang voor de deurwaarder onvolkomen. Er wordt niet meer gezegd dan dat de toegang voor de gerechtsdeurwaarder nodig zou zijn om vast te stellen of een vennootschap of een andere entiteit gelieerd is aan een schuldenaar

⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/toezichtsondersteunenderapportageafm/reactie/8994c7d3-e3c1-4b60-8827-a440e82df96f>, aangekondigd in het artikel *Geen carte blanche DNB en AFM voor massale dataverwerking*, <https://privacyfirst.nl/artikelen/geen-carte-blanche-voor-dnb-en-afm-om-massaal-persoonsgegevens-binnen-te-harken/>

⁸ De consultatie Wet toezichtondersteunende rapportage AFM, <https://www.internetconsultatie.nl/toezichtsondersteunenderapportageafm/b1>

voor wie hij beslag wil leggen. Daar heeft die deurwaarder andere wegen voor en de gelieerdheid zal meestal niet blijken uit de aanwezigheid van dezelfde UBO volgens het UBO-register.

Privacy First is van mening dat toegang voor de gerechtsdeurwaarder niet voldoet aan het dataminimalisatiebeginsel in het gegevensbeschermingsrecht.

Onze aanbeveling:

- Schrap de toegang voor de gerechtsdeurwaarder.

Herstel van de huidige onvolkomenheden in artikel 51b Hrb, zodat de bedreigde UBO op juiste gronden voor afscherming van zijn gegevens in aanmerking komt

In het consultatiedocument komt ook de toegang tot de gegevens van de bedreigde UBO aan de orde. Het huidige lid 1 van artikel 51b Hrb wordt vervangen door een nieuwe tekst, waarin een groot aantal overheidsinstanties wordt toegevoegd, die naar wij hopen zorgvuldig zullen omgaan met de toegang tot de gegevens van de bedreigde UBO.

Nu artikel 51b Hrb toch wordt aangepast, biedt dat de mogelijkheid om een ernstige fout in de huidige tekst, namelijk in artikel 51b lid 2 sub a, te herstellen. In dat artikel staat – in strijd met de Europese richtlijn waarop de bepaling is gebaseerd én in strijd met het Europese Handvest – dat de persoonsgegevens van een bedreigde UBO alleen worden afgeschermd als beroep kan worden gedaan op politiebescherming. Volgens de huidige tekst wordt afgeschermd indien:

de uiteindelijk belanghebbende een persoon betreft als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 2012, niet zijnde leden van het koninklijk huis, of een persoon betreft over wier veiligheid de politie op grond van die wet waakt

Dit is in strijd met Europees recht, nu het beroep op politiebescherming maar in zeer weinig gevallen wordt gehonoreerd en de beoordeling op andere gronden plaatsvindt dan door de Europese richtlijn, de AVG en het Europese Handvest wordt vereist.

De wijze waarop met de bedreigde UBO moet worden omgegaan is zeer uitvoerig uiteengezet in de conclusie van advocaat-generaal (AG) bij het Europese Hof de heer Pitruzzella van 20 januari 2022 in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20.⁹ Daarin

⁹ Nederlandse vertaling: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62020CC0037>. Deze conclusie ging vooraf aan de bekende UBO-register uitspraak van het Hof van 22 november 2022, waarin het onderwerp van de bedreigde UBO niet aan de orde is gekomen.

bespreekt de AG uitvoerig het beoordelingskader en zegt hij onder meer dat lidstaten verplicht zijn om bij een onevenredig risico op inbreuk van de grondrechten van de UBO altijd af te schermen:

Artikel 30, lid 9, van richtlijn 2015/849, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/843, gelezen in het licht van het Handvest van de grondrechten, en met name artikel 51, lid 1, ervan, uitgelegd in die zin dat de lidstaten niet alleen het recht hebben te voorzien in afwijkingen van de toegang van het publiek tot informatie over de uiteindelijke begunstigten van vennootschappen en andere juridische entiteiten die is opgenomen in nationale registers van uiteindelijke begunstigten, maar zijn verplicht dergelijke afwijkingen te voorzien en toe te staan wanneer, in uitzonderlijke omstandigheden, een dergelijke toegang de uiteindelijke begunstigde zou blootstellen aan een onevenredig risico van inbreuk op zijn grondrechten als bedoeld in het Handvest geldig is.

Het gaat daarbij niet alleen om de voorbeelden die in artikel 30 lid 9 van richtlijn 2015/849 staan, maar om alle vormen van onevenredig risico (zie paragraaf 248). Wij verwijzen naar het onderdeel in de conclusie over uitzonderlijke omstandigheden¹⁰, zie paragraaf 243 en verder, waarin de AG e.e.a. zorgvuldig uitwerkt.

Een juiste tekst van artikel 51b lid 2 sub a Hrb is voor alle bedreigde UBO's van zeer groot belang, aangezien zij in alle gevallen van onevenredig risico recht hebben op afscherming van hun persoonsgegevens. Daarbij speelt ook een rol dat verwacht wordt dat veel meer private partijen toegang zullen krijgen tot het UBO-register (dit voorstel moet nog worden geconsulteerd¹¹), wat grotere risico's voor bedreigde UBO's zal gaan opleveren.

Aanbeveling:

- Vervang de huidige tekst van artikel 51b lid 2 sub a Hrb door een tekst die voldoet aan artikel 30 lid 9 van richtlijn 2015/849, aan de AVG en artikelen 2, 3 en 6 van het Handvest.

¹⁰ "Uitlegging van artikel 30, lid 9, van richtlijn 2015/849 [eerste, tweede en derde vraag in zaak C-37/20 en tweede vraag, onder a), in zaak C-601/20]"

¹¹ Wij vrezen dat het UBO-register *de facto* openbaar zal worden, zie ons artikel <https://privacyfirst.nl/artikelen/privacy-first-verzoekt-tweede-kamer-niet-akkoord-te-gaan-met-openbaar-ubo-register/>.



Tot slot

Voor nadere informatie of vragen met betrekking tot bovenstaande is Privacy First te allen tijde bereikbaar op telefoonnummer 020-8100279 of per email: info@privacyfirst.nl.

Hoogachtend,
namens Stichting Privacy First,

Vincent Böhre
directeur