

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

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

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

Ons kenmerk
2026-0000029758

Datum 13 maart 2026
Betreft Aanbieding Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor
bestuursorganen en rechtspersonen met een
overheidstaak

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Economische Zaken, u het ontwerpwijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan. Voor de inhoud van het ontwerpbesluit verwijs ik u naar de ontwerp-nota van toelichting. De uitvoeringstoetsen en het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens staan op de Wetgevingskalender.¹

De voorlegging geschiedt in het kader van een toezegging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van mijn voorganger op 24 april 2024² en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld. In verband met het voorjaarsreces zal de voorhang duren tot 17 maart.

Op grond van de aangehaalde toezegging geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Een gelijkkluidende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

¹ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026140>.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 103.

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van
tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en Implementatiebesluit
registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische
constructies in verband met 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 voor bestuursorganen en
rechtspersonen met een overheidstaak (Wijzigingsbesluit toegang UBO-
registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak)
[KetenID W GK026140]**

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën van [• datum], [• kenmerk], directie Financiële Markten, gedaan mede namens Onze Minister van Justitie en Veiligheid en Onze Minister van Economische Zaken;

Gelet op de artikelen 23 en 28, tweede lid, onderdelen a en d, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 6 en 7, tweede lid, onderdelen a en d, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies en artikel 34, vierde lid, onderdeel f, van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [•...], nr. [•...]);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Financiën van [• datum], [• kenmerk], directie Financiële Markten, uitgebracht mede namens Onze Minister van Justitie en Veiligheid en Onze Minister van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Handelsregisterbesluit 2008** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 51a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt "artikel 28, tweede lid, van de wet" vervangen door "artikel 28,

tweede lid, onderdeel a, van de wet”.

2. In onderdeel e, wordt na “de Koninklijke Marechaussee” ingevoegd “, de inspecteur, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene douanewet”.

B

Na artikel 51a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 51aa

Als bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de wet, worden aangewezen:

- a. Onze Minister van Financiën en Onze Ministers die het mede aangaat voor wat betreft de uitvoering van hun taak, bedoeld in artikel 22, tweede lid, onderdeel d, van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit;
- b. bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur, voor zover dat noodzakelijk is in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van die wet;
- c. de Nederlandsche Bank N.V. voor wat betreft 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 1:24, derde lid, van die wet en voor de uitvoering van haar taak op grond van artikel 25, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, artikel 106 van de Pensioenwet, artikel 110c van de Wet verplichte beroepspensioenregeling en artikel 10 van de Wet toezicht trustkantoren 2018;
- d. de Stichting Autoriteit Financiële Markten voor wat betreft 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 en voor de uitvoering van haar taken op grond van de artikelen 2:55, 2:60, 2:65, 2:80, 2:96 en 4:13 van de Wet op het financieel toezicht, de artikelen 6, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 24b en 48a van de Wet toezicht accountantsorganisaties, de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet toezicht financiële verslaggeving, artikel 8:8 van de Wet handhaving consumentenbescherming, artikelen 14 en 15 van de Verordening (EU) 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie en de artikelen 4 en 8 van de Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937, artikel 20, eerste, tweede en vierde lid van de Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten en tot intrekking van Richtlijn 2003/71/EG en de artikelen 2, 12, 36, 37 en 38 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/980 van de Commissie van 14 maart 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de vorm, de inhoud, de controle en

de goedkeuring van het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 809/2004 van de Commissie;

e. Onze Minister van Economische Zaken voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 34, eerste en tweede lid, van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames;

f. een gerechtsdeurwaarder voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet;

g. een notaris voor wat betreft de uitoefening van zijn taak op grond van artikel 2 van de Wet op het notarisambt;

h. het Bureau Financieel Toezicht voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 30 van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt;

i. Onze Ministers die het aangaat en de door hen aangewezen beheerautoriteiten wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van de artikelen 69, tweede lid, en 72, eerste lid, onderdeel e, van de Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid;

j. de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie voor wat betreft de uitvoering van haar taak op grond van artikel 1 septuagies quater, eerste lid quinquies, van de Verordening (EG) 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus en artikel 3 terdecies, eerste lid quinquies, van de Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren;

k. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 37, eerste lid, van de Wet financiering politieke partijen voor zover deze taak ziet op artikelen 21, 25, 25a, 28 en 28a van de Wet financiering politieke partijen.

C

Artikel 51b, eerste lid, komt te luiden:

1. De gegevens, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel c, van de wet, kunnen op verzoek van de uiteindelijk belanghebbende worden afgeschermd tegen inzage door anderen dan:

a. de Financiële inlichtingen eenheid;

b. de bevoegde autoriteiten, bedoeld in artikel 51a;

c. de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, bedoeld in artikel 51aa;

d. de personen, rechtspersonen of instellingen bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel b, c en e van de Handelsregisterwet 2007;

e. de instellingen bedoeld in artikel 1a, tweede, derde en vierde lid, onderdeel d, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, ook voor zover

deze instellingen toegang krijgen in het kader van artikel 22a, eerste lid, onderdeel b, van de Handelsregisterwet 2007.

ARTIKEL II

Het **Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5, tweede lid, wordt na "Financiële inlichtingen eenheid" ingevoegd ", bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, bedoeld in artikel 6a.

B

In artikel 6, onderdeel e, wordt na wordt na "de Koninklijke Marechaussee", ingevoegd ", de inspecteur, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene douanewet".

C

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

Als bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel d van de wet, worden aangewezen:

- a. Onze Minister van Financiën en Onze Ministers die het mede aangaat voor wat betreft de uitvoering van hun taak, bedoeld in artikel 22, tweede lid, onderdeel d, van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit;
- b. bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur, voor zover dat noodzakelijk is in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van die wet;
- c. de Nederlandsche Bank N.V. voor wat betreft 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 1:24, derde lid, van die wet en voor de uitvoering van haar taak op grond van artikel 25, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, artikel 106 van de Pensioenwet, artikel 110c van de Wet verplichte beroepspensioenregeling en artikel 10 van de Wet toezicht trustkantoren 2018;
- d. de Stichting Autoriteit Financiële Markten voor wat betreft 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 en voor de uitvoering van haar taken op grond van de artikelen 2:55, 2:60, 2:65, 2:80, 2:96 en 4:13 van de Wet op het financieel toezicht, de artikelen 6, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 24b en 48a van de Wet toezicht accountantsorganisaties, de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet toezicht financiële verslaggeving, artikel 8:8 van de Wet handhaving consumentenbescherming, artikelen

14 en 15 van de Verordening (EU) 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, de artikelen 4 en 8 van de Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937, artikel 20, eerste, tweede en vierde lid van de Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten en tot intrekking van Richtlijn 2003/71/EG en de artikelen 2, 12, 36, 37 en 38 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/980 van de Commissie van 14 maart 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de vorm, de inhoud, de controle en de goedkeuring van het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereguleerde markt worden toegelaten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 809/2004 van de Commissie;

e. Onze Minister van Economische Zaken voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 34, eerste en tweede lid, van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames;

f. een gerechtsdeurwaarder voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet;

g. een notaris voor wat betreft de uitoefening van zijn taak op grond van artikel 2 van de Wet op het notarisambt;

h. het Bureau Financieel Toezicht voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 30 van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt

i. Onze Ministers die het aangaat en de door hen aangewezen beheerautoriteiten wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van de artikelen 69, tweede lid, en 72, eerste lid, onderdeel e, van de Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid;

j. de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie voor wat betreft de uitvoering van haar taak op grond van artikel 1 septuagies quater, eerste lid quinquies, van de Verordening (EG) 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus en artikel 3 terdecies, eerste lid quinquies, van de Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren;

k. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van artikel 37, eerste lid, van de Wet financiering politieke partijen voor zover deze taak ziet op de artikelen 21, 25, 25a, 28 en 28a van de Wet financiering politieke partijen.

ARTIKEL III

Artikel 7 van het **Besluit veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames** vervalt.

ARTIKEL IV

Indien het bij koninklijke boodschap van 13 januari 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, de Wet op het financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2464 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen (36678) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt:

- a. Wordt in artikel 51aa van het **Handelsregisterbesluit 2008** "de Wet toezicht financiële verslaggeving" vervangen door "Wet toezicht verslaggeving effectenuitgevende instellingen";
- b. Wordt in artikel 6a van het **Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies** "de Wet toezicht financiële verslaggeving" vervangen door "Wet toezicht verslaggeving effectenuitgevende instellingen".

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VI

Dit besluit wordt aangehaald als: Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Financiën,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Economische Zaken

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1. Inleiding

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU)¹ uitspraak gedaan in een prejudiciële zaak over het Luxemburgse UBO-register voor juridische entiteiten. In deze uitspraak is artikel 30, vijfde lid, onderdeel c, van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn,² op grond waarvan het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden (het UBO-register) van vennootschappen en andere juridische entiteiten voor iedereen toegankelijk werd, ongeldig verklaard. De strekking van de uitspraak had ook gevolgen voor de publieke toegang tot informatie over uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Naar aanleiding van deze uitspraak is toegang tot de UBO-registers in de Nederlandse wetgeving beperkt door middel van de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers (hierna: de Wijzigingswet).

Met de Wijzigingswet zijn de Handelsregisterwet 2007 en Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies aangepast. Zowel het UBO-register voor vennootschappen of andere juridische entiteiten, als het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies zijn nu enkel nog toegankelijk voor bij wet bepaalde specifieke groepen.

De Wijzigingswet regelt de toegang voor deze specifieke groepen en bevat tevens een grondslag om de toegang voor deze groep nader uit te werken bij besluit.³ In dit besluit worden bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aangewezen waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen. Voor deze partijen is het namelijk noodzakelijk is dat zij toegang krijgen tot de informatie uit de UBO-registers. Omdat, zoals hierboven vermeld, er twee registers zijn, worden in dit besluit het Handelsregisterbesluit 2008 en het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies gewijzigd.

Tevens wordt een tweede algemene maatregel van bestuur voorbereid waarin een andere specifieke groep die toegang heeft tot de UBO-registers nader wordt uitgewerkt, namelijk categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen die een aantoonbaar legitiem belang hebben bij inzage in de UBO-registers.⁴ Dit besluit is van 28 november 2025 tot 9 januari 2026 openbaar geconsulteerd.

Voor een nadere toelichting op de uitspraak van het HvJ EU, de betreffende Europese anti-witwasrichtlijnen en de inhoud van de Wijzigingswet wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wijzigingswet.⁵

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

² 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.

³ Artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, tweede lid, onderdeel d, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁴ Zie artikel 22a, tweede lid, Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, derde lid, Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies .

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 584.

Op 19 juni 2024 is er een nieuwe verordening en een nieuwe richtlijn op het gebied van anti-witwasregelgeving gepubliceerd (hierna: de zesde anti-witwasrichtlijn en de zesde anti-witwasverordening).⁶ De partijen die worden aangewezen in dit besluit volgen niet uit het nieuwe anti-witwaspakket, evenmin uit de huidige anti-witwasrichtlijn.

Hieronder zal de inhoud van het besluit nader worden toegelicht. Vanaf paragraaf 2.1 zullen de partijen die toegang krijgen afzonderlijk worden besproken.

§2. Hoofdpijnen

Zoals hierboven is vermeld, worden in dit besluit wijzigingen doorgevoerd in het Handelsregisterbesluit 2008 en het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

Eén van deze wijzigingen is het aanwijzen van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om de UBO's te achterhalen.

In dit besluit worden de volgende bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aangewezen:

- De Minister van Financiën en de ministers die het mede aangaat in het kader van hun taak voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die op 12 februari 2021 is vastgesteld bij Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (hierna: Verordening 2021/241);
- Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor toegang noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan hun eigen onderzoek op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob);
- De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) in verband met het behandelen van aanvragen om vergoeding van guldenbiljetten en beschadigde eurobankbiljetten en in verband met persontoetsingen;
- De Autoriteit Financiële Markten (AFM) in verband met persontoetsingen, met verrijken van signalen, met toezicht op verslaggeving en accountantsorganisaties, met toezicht prospectus, toezicht in het kader van oneerlijke handelspraktijken en het vergunningsverleningsproces;
- De Minister van Economische Zaken voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames;
- De gerechtsdeurwaarder voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet;
- Een notaris voor wat betreft de uitoefening van zijn taak op grond van de Wet op het notarisambt;
- Het Bureau Financieel Toezicht voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet en van de Wet op het notarisambt;

⁶ 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 EU en Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering.

- De ministers die het aangaat en de door hen aangewezen beheerautoriteiten in het kader van de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (hierna: Verordening 2021/60);
- de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie voor wat betreft de uitvoering van haar taak van de Verordening (EG) 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus (hierna: verordening 765/2006) en de Verordening (EU) 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (hierna: Verordening 833/2014);
- Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van de Wet financiering politieke partijen.

Het opvragen van de gegevens door bestuursorganen en rechtspersonen is noodzakelijk omdat ze hiermee aan hun wettelijke verplichting kunnen voldoen. De verwerking is evenredig omdat de bestuursorganen en rechtspersonen enkel de opvraging mogen doen in verband met hun wettelijke taak of bevoegdheid zoals opgenomen in het besluit. Er is bovendien geen andere (betrouwbare) bron voor het verkrijgen en verifiëren van de benodigde gegevens die minder ingrijpend is dan het raadplegen van de UBO-registers.

De toegang voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, brengt in sommige gevallen met zich mee dat er persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. De toegang op basis van de anti-witwasrichtlijn beperkt zich immers tot de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd wanneer deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in het eerste lid van artikel 23 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bedoelde doelstellingen.⁷

Hieronder wordt per bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak die in dit besluit wordt aangewezen, onderbouwd waarom deze verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is en een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen.

⁷ Artikel 6, vierde lid, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

Tevens zijn in het Handelsregisterbesluit 2008 en het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies de bevoegde autoriteiten aangewezen die toegang hebben tot de UBO-registers. In dit besluit wordt de Douane toegevoegd aan de lijst van bevoegde autoriteiten die toegang hebben tot de UBO-registers.

§2.1 De herstel- en veerkrachtfaciliteit

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is op 12 februari 2021 vastgesteld bij Verordening 2021/241.⁸ Deze faciliteit biedt financiële ondersteuning aan EU-lidstaten om het herstel na de Covid-19-pandemie een impuls te geven. Ter implementatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben alle lidstaten een nationaal herstel- en veerkrachtplan opgesteld. Lidstaten hebben op grond van Verordening 2021/241 onder meer de verplichting om bepaalde informatie te verzamelen van organisaties die in het kader van deze faciliteit financiële steun ontvangen. Dit in verband met de controle en audit van de verstrekte middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Toegang tot de UBO-registers is dus noodzakelijk om aanspraak te kunnen maken op de voor Nederland geoormerkte middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het Ministerie van Financiën coördineert de implementatie van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan en is gezamenlijk met verschillende ministeries⁹ belegd met de taak om de benodigde gegevens te verzamelen. Het is voor deze genoemde bestuursorganen noodzakelijk toegang te hebben tot de UBO-registers, om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting die is neergelegd in artikel 22, tweede lid, onderdeel d, van Verordening 2021/241. Ten behoeve van de controle en audit, stelt de Europese Commissie strenge eisen aan de toets op de rechtmatige besteding van de door de eindontvangers ontvangen middelen. Dit om fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenconflicten te voorkomen.

Het gebruik van de UBO-registers en de verwerking van de gegevens daarin voor dit doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient namelijk het belang dat in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.2 Wet Bibob

De Wet Bibob is een preventief instrument om de integriteit van de overheid te beschermen door te voorkomen dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteert. De Wet Bibob is van toepassing op vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en overheidstransacties. Wanneer er een ernstig gevaar dreigt dat een beschikking overheidsopdracht of vastgoedtransactie wordt misbruikt om strafbare feiten te plegen (de zogenaamde 'b-grond'), dan wel uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te

⁸ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

⁹ Te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (de zogenaamde 'a-grond', i.c. witwassen), dan kan het bestuursorgaan aan rechtspersonen met een overheidstaak een beschikking weigeren of intrekken, een overheidsopdracht niet gunnen, een vastgoedtransactie niet aangaan of een ter zake gesloten overeenkomst ontbinden.

Om de mate van gevaar te kunnen bepalen worden de betrokkene(n)¹⁰en, indien daarvoor aanleiding bestaat, personen in zijn zakelijke omgeving die als Bibob-relatie kunnen worden aangemerkt, onderworpen aan een Bibob-onderzoek. De vier relevante Bibob-relaties zijn de (rechts)personen die (in)direct zeggenschap hebben over de betrokkene, (in)direct leiding geven aan de betrokkene, (in)direct vermogen verschaffen aan de betrokkene en degene die in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot de betrokkene. Voor een gedegen onderzoek is het noodzakelijk informatie over strafbare feiten, vermoedelijke strafbare feiten en bestuurlijke boetes te ontvangen van informatieleveranciers, zoals het OM, de politie en de Belastingdienst en andere inspecties en opsporingsdiensten. Ook andere, openbare en gesloten bronnen kunnen geraadpleegd worden om informatie te vergaren over de betrokkene en relevante derden uit zijn zakelijke omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) of het handelsregister.

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft op grond van artikel 51a, onderdeel e, van het Handelsregisterbesluit 2008 al toegang tot de UBO-registers. Dit zou tot de redenatie kunnen leiden dat toegang voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak niet noodzakelijk is, omdat zij de mogelijkheid hebben om bij het LBB een advies over de mate van gevaar van misbruik voor criminele doeleinden aan te vragen. Volgens de wetsgeschiedenis is echter beoogd dat bestuursorganen in hun eigen Bibob-onderzoek de relatief eenvoudige zaken behandelen en dat het daartoe geëquipeerde LBB adviseert over de meer complexe zaken. Door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak voldoende eigen mogelijkheden tot onderzoek te geven, waaronder de toegang tot de UBO-registers, wordt het eenvoudiger om zelfstandig een conclusie te trekken over de mate van gevaar dat een vergunning, subsidie, vastgoedtransactie of een overheidsopdracht wordt misbruikt voor criminele doeleinden. Een meer ingrijpend onderzoek door het LBB, waarbij meer bronnen en meer privacygevoelige gegevens geraadpleegd worden, kan in die gevallen achterwege blijven.

Om inzicht te krijgen in de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de aanvrager van een rechtshandeling met een bestuursorgaan of een rechtspersoon met een overheidstaak, moet een bestuursorgaan of die rechtspersoon met een overheidstaak inzicht krijgen in en controle uitvoeren op de identiteit van degenen die onderdeel uitmaken van de zakelijke omgeving – waaronder de uiteindelijk leidinggevenden en uiteindelijk zeggenschaphebbenden – van de aanvrager. Dat is van belang om eventuele versluieringsconstructies bij het aanvragen van een beschikking, een vastgoedtransactie of een overheidsopdracht boven water te krijgen. Met deze informatie kan de mate van gevaar bepaald worden dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak met het verlenen van een beschikking, het gunnen van een overheidsopdracht of het aangaan van een vastgoedtransactie criminele activiteiten faciliteert. Dit dient de bescherming van de eigen integriteit. Voor wat betreft deze bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak geldt dat de toegang tot de

¹⁰ Zie artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob

UBO-registers noodzakelijk is en evenredig wordt geacht om de integriteit van de overheid te kunnen beschermen door de risico's op het faciliteren van criminele activiteiten te kunnen bepalen.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen. De gegevensverwerking dient een belang dat in het eerste lid, onderdeel d, van artikel 23 van de AVG wordt genoemd, namelijk het voorkomen van strafbare feiten.

§2.3 De Nederlandsche Bank in verband met het verwisselen of vergoeden van bankbiljetten

DNB heeft de wettelijke taak om bankbiljetten te verwisselen of te vergoeden. Dit is vastgelegd in artikel 27, derde lid, van de Bankwet 1998 en het daarop berustende Besluit verwisseling en intrekking van bankbiljetten, en artikel 3 van het Besluit van de ECB betreffende de denominaties, specificaties, reproductie, vervanging en het uit circulatie nemen van eurobankbiljetten (ECB/2013/10). Bankbiljetten worden in voorkomende gevallen namens rechtspersonen aan DNB aangeboden. De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verplicht in dit kader medewerkers van DNB om melding te doen bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU) van feiten die kunnen duiden op witwassen of financieren van terrorisme (artikel 25, tweede lid, Wwft). Verder is in de toelichting bij het Besluit verwisseling en intrekking van bankbiljetten (Stb. 2001, 652) opgenomen dat DNB bij de uitoefening van deze taak rekening dient te houden met twee wetten die thans zijn opgegaan in de Wwft. Essentieel onderdeel van het melden van feiten bij de FIU is dat daarbij ook de identiteit van betrokkene en de identiteit van de UBO wordt overgelegd.¹¹ Bij deze taak gaat het om aanvragen om verwisseling van contant geld, waarbij het regelmatig gaat om grote bedragen, van ruim tienduizend euro of meer. Daarbij is van belang dat ook rechtspersonen – en dus ook DNB – zich in beginsel schuldig kunnen maken aan schuldwitwassen. Daarom zal DNB moeten onderzoeken hoe de aanvrager het bankbiljet heeft verkregen, om bij vermoedens van een onrechtmatige verkrijging te kunnen vaststellen of het voorwerp – in dit geval een bankbiljet – wel of niet afkomstig is van een misdrijf. Vanwege bovenstaande doet DNB onderzoek naar de reden van de transactie en de herkomst van de gelden en naar de identiteit van de aanvrager en diens eventuele UBO.

Het doel waarvoor DNB bij de uitoefening van bovenstaande taak de UBO-registers raadpleegt houdt verband met de doelstelling van de richtlijn: het voorkomen of bestrijden van witwassen en daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme.

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

De AFM en DNB voeren personentoetsingen uit in het kader van toezicht. Hierbij worden de betrouwbaarheid en geschiktheid beoordeeld van personen ingevolge de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarnaast zijn er ook enkele andere toetsingen, waaronder de

¹¹ Zie artikel 16, tweede lid, van de Wwft.

reputatietoets van de UBO's en de houders van een gekwalificeerde deelneming. De wettelijke basis hiervoor is vastgelegd in zowel nationale als Europese wetgeving. Toegang tot de UBO-registers is noodzakelijk voor het analyseren van eigendomsstructuren en het vaststellen van zeggenschap, het identificeren van belangenverstrengeling en belangenconflicten, het verifiëren van door toetsbare personen aangeleverde gegevens, het controleren van opgelegde maatregelen aan ondernemingen waar toetsbare personen UBO zijn en het vaststellen of de juiste personen ter toetsing zijn voorgelegd (mede om complexere eigendomsstructuren te ontrafelen).

Toegang tot de gegevens is *alleen* gerechtvaardigd in verband met het beoordelen van betrouwbaarheid en geschiktheid van personen ingevolge de Wet op het financieel toezicht of een vergelijkbare beoordeling op basis van een verordening als bedoeld in artikel 1:24, derde lid of artikel 1:25, derde lid van de Wft.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Deze verwerking dient een belang zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

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

De AFM doet onderzoek naar naleving van verbodsbepalingen en andere overtredingen en het verrijken van signalen (artikel 2:55, 2:60, 2:65, 2:80 en 2:96 van de Wft). Veel signalen die de AFM ontvangt, gaan bijvoorbeeld over partijen die mogelijk diensten verlenen zonder over een vergunning van de AFM te beschikken (zoals artikel 2:96 Wft). De UBO-registers worden gebruikt om te bepalen of de uiteindelijke eigenaar in verband kan worden gebracht met mogelijke eerdere signalen. Deze informatie kan bepalend zijn bij de keuze ten aanzien van in te zetten toezichtinstrumenten. Hierdoor kan de AFM met behulp van de UBO-registers gericht optreden tegen specifieke personen die verantwoordelijk zijn voor misstanden. Bovendien zijn de UBO-registers noodzakelijk voor de controle op signalen met betrekking tot handelen met voorwetenschap en marktmanipulatie (artikelen 14 en 15 van Verordening 596/2014¹²).

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient immers het belang dat wordt genoemd in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

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

¹² Verordening EU 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie.

Toegang tot de UBO-registers voor de AFM is noodzakelijk voor de uitvoering van haar toezicht op de naleving van verslaggevingsvoorschriften op grond van de artikelen 2 tot en met 4 van de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv). De AFM houdt op grond van de Wtfv toezicht op de verslaggeving van uitgevende instellingen, waarbij de AFM effectenuitgevende instellingen om nadere toelichting kan verzoeken over de toepassing van de International Accounting Standards (IAS) Verordening. Voor dit toezicht is toegang tot de UBO-registers in bepaalde gevallen nodig om een beeld te krijgen van de verbonden partijen (related parties) van een uitgevende instelling en om zeggenschapsvraagstukken in verband met bijvoorbeeld consolidaties te kunnen beoordelen.

Daarnaast is nodig dat de AFM toegang tot de UBO-registers krijgt voor wat betreft de uitvoering van haar toezicht op de naleving van het bij en krachtens de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) bepaalde, op grond van de artikelen 6, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 24b en 48a van de Wta. In voorkomende gevallen heeft de AFM informatie over de zeggenschap van een accountantsorganisatie of controlecliënten nodig. De AFM verleent vergunningen voor het verrichten van wettelijke controles, waarvoor zij zicht dient te hebben op de structuur van de organisatie. De UBO-registers kunnen daarnaast dienen om de onafhankelijkheid van een accountantsorganisatie ten opzichte van haar controleclient te onderzoeken, en het toezien op de verplichte scheiding tussen controle- en adviesdiensten door accountantsorganisaties bij organisaties van openbaar belang en daaraan gelieerde entiteiten. Daarnaast is inzage in de UBO-registers nodig voor het onderzoeken van wettelijke controles, waarbij voor het beoordelen van de werkzaamheden van de accountant inzicht in de controleclient benodigd is.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk een evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient immers een belang dat in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.7 De Autoriteit Financiële Markten voor toezicht prospectus

Ten eerste dienen op basis van Verordening 2017/1129¹³ de belangrijkste aandeelhouders van de uitgevende instelling in het prospectus te worden beschreven (uit hoofde van rubriek 16.1 van Bijlage 1 van de Gedelegeerde Verordening 2019/980¹⁴). Een uitgevende instelling is wettelijk verplicht om deze informatie in het prospectus op te nemen, maar als het vanuit de informatie hierover in het prospectus niet duidelijk is wie de uiteindelijk belanghebbende is in een voorkomend geval, dan vormt toegang tot de UBO-registers een manier voor de AFM om zorg te dragen dat alle belangrijke

¹³ Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 betreffende het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereglementeerde markt worden toegelaten en tot intrekking van Richtlijn 2003/71/EG.

¹⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/980 van de Commissie van 14 maart 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2017/1129 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de vorm, de inhoud, de controle en de goedkeuring van het prospectus dat moet worden gepubliceerd wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel op een gereglementeerde markt worden toegelaten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 809/2004.

aandeelhouders op een volledige en begrijpelijke manier gepresenteerd worden in het prospectus.

Ook is een uitgevende instelling wettelijk verplicht om in het prospectus de identiteit van verkopende aandeelhouders op te nemen (uit hoofde van afdeling 7 van Bijlage 11 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/980). Als het vanuit de informatie hierover in het prospectus niet duidelijk is wie de uiteindelijk belanghebbende zijn in voorkomende gevallen, dan stelt raadpleging van de UBO-registers de AFM in staat om zorg te dragen dat de identiteit van verkopende aandeelhouders op een volledige en begrijpelijke manier gepresenteerd wordt in het prospectus (bijvoorbeeld als achter meerdere verkopende aandeelhouders dezelfde uiteindelijk belanghebbende zit).

Daarbij is een uitgevende instelling verplicht om alle transacties met verbonden partijen te beschrijven in het prospectus (uit hoofde van rubriek 7.1 van Bijlage 1 van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/980). Indien deze informatie van onduidelijke aard is, dan stelt toegang tot de UBO-registers de AFM in staat om te verifiëren of deze beschrijving van transacties met verbonden partijen volledig is.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient immers een belang dat in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.8 De Autoriteit Financiële Markten voor toezicht in het kader van oneerlijke handelspraktijken

In artikel 3.1 en onderdeel a van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) wordt AFM aangewezen als bevoegde autoriteit voor inbreuken op grond van artikel 8.8 van de Whc. Artikel 8.8 van de Whc verbiedt een handelaar om oneerlijke handelspraktijken te verrichten. Dat kunnen ook onderzoeken zijn naar partijen die niet over een AFM-vergunning of registratie beschikken, waarover de AFM onvoldoende informatie heeft of die niet meewerken aan een onderzoek. Deze partijen kunnen bijvoorbeeld de Whc overtreden door essentiële (beleggers)informatie weg te laten (misleidende omissie) of misleidende informatie verstrekken bij het aanbieden van financiële instrumenten en investeringen. De betrokkenheid van bepaalde natuurlijke personen kan essentiële informatie zijn die de gemiddelde consument nodig heeft voor het nemen van een geïnformeerd besluit. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de belangen van die persoon strijdig zijn met die van de consument of wanneer die persoon een verleden heeft ten aanzien van misleiding. Zowel om de vermoedelijke overtreding verder te onderzoeken als te weten wie je kan aanspreken op overtreding van de Whc, is inzage in de UBO-registers daarom van belang.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Deze verwerking dient een belang zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, een taak op het gebied van toezicht

die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.9 De Autoriteit Financiële Markten in verband met het vergunningsverleningsproces

Het raadplegen van de UBO-registers is noodzakelijk in het kader van het vergunningverleningsproces. Artikelen 2:78 en 2:83 Wft bepalen dat AFM alleen een vergunning kan verlenen als er (onder andere) door de aanvrager is aangetoond dat er is voldaan aan artikel 4:13 Wft. Dit artikel gaat over de zeggenschapstructuur. AFM moet tijdens het vergunningsverleningsproces vast kunnen stellen of de zeggenschapsstructuur doorzichtig is en de AFM moet dus zicht hebben op wie daadwerkelijk beslissingsbevoegdheid is. Hiervoor is het voor de AFM noodzakelijk om toegang te hebben tot de UBO-registers.

Daarnaast dient de AFM de UBO-registers te raadplegen voor het vergunningverlening proces van crowdfundingdienstverleners op basis van de Verordening (EU) 2020/1503.¹⁵ In artikel 1 van bijlage 31 van Besluit EU-verordeningen Wft wordt AFM aangewezen als bevoegde autoriteit ten aanzien van de verordening (behalve voor artikel 11). Artikel 4 van Verordening 2020/1503 ziet op een doeltreffende en prudente bedrijfsvoering voor het vergunningverlening proces. Dit artikel schrijft onder meer voor dat er bedrijfscontinuïteit en scheiding van verantwoordelijkheden moet zijn en belangenconflicten moeten worden voorkomen. Dit alles op een wijze die de integriteit van de markt en de belangen van zijn cliënten bevordert. Artikel 8 van Verordening 2020/1503 stelt regels om belangenconflicten te voorkomen. AFM moet kunnen toetsen of er tijdens de vergunningverlening al mogelijke manieren van belangenconflict of verstengeling zijn te identificeren. AFM moet voor zowel de toets aan de poort (vergunningverlening) als voor wat betreft doorlopend toezicht ten aanzien hiervan, inzage hebben in de UBO-registers.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Deze verwerking dient een belang zoals in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, namelijk een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.9. Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames

De Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames bevat regels waarmee risico's voor de nationale veiligheid, als gevolg van bepaalde verwervingsactiviteiten zoals investeringen en fusies, beheerst kunnen worden. Dit soort verwervingsactiviteiten met betrekking tot vitale aanbieders of ondernemingen die over sensitieve technologie beschikken, kunnen leiden tot risico's voor de nationale veiligheid. Daartoe voorziet de wet in een procedure om te bepalen of, en onder welke voorwaarden, een bepaalde verwervingsactiviteit die onder de reikwijdte van de wet valt, toelaatbaar is. De Minister van Economische Zaken geeft uitvoering aan deze wet. Daarvoor is het Bureau Toetsing

¹⁵ Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937.

Investerings (BTI) ingericht, waar de meldingen van voorgenomen verwervingsactiviteiten worden ontvangen en in behandeling genomen. Om te beoordelen of een activiteit een risico kan vormen voor de nationale veiligheid, zal onderzoek worden gedaan naar de partij die zeggenschap of significante invloed verkrijgt. Meestal zal het gaan om een rechtspersoon die vaak op zijn beurt weer deel uitmaakt van een groep van rechtspersonen of waar een veelheid aan aandeelhouders deelneemt in deze partij. Daarom zal er in kaart moeten worden gebracht welke krachten er achter de rechtspersoon schuil gaan en bij wie de uiteindelijke zeggenschap berust. Voor deze taak is in artikel 34, derde lid, van die wet bepaald dat de minister gebruik maakt van informatie in het handelsregister.

Artikel 7 van het Besluit veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames wordt geschrapt omdat toegang tot de UBO-registers voor deze taak nu wordt geregeld in dit besluit (zie artikel III van dit besluit).

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient een belang dat in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, namelijk een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt a (nationale veiligheid) en c (openbare veiligheid), van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.10 Gerechtsdeurwaarders

Een gerechtsdeurwaarder is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als deze ambtshandelingen verricht als bedoeld in artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet. Eén van de wettelijke taken van de gerechtsdeurwaarder is de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen. Dit doet hij onder meer door beslag te leggen of de in beslag genomen zaak te verkopen. Hiervoor moeten gerechtsdeurwaarders voor verhaal vatbaar vermogen kunnen traceren en veilig stellen als blijkt dat dit vermogen is verplaatst naar een gelieerde vennootschap of andere entiteit. Bij een gerechtelijke procedure is het van belang dat deze gelieerde vennootschappen of andere entiteit geverifieerd kunnen worden bij aanvang van een procedure zodat deze entiteiten meegenomen kunnen worden in de dagvaarding en bij gerechtelijke aanzeggingen, protesten of processen-verbaal van constatering zodat deze in een procedure ingebracht kunnen worden. Dit is niet mogelijk zonder inzicht wie de uiteindelijke belanghebbende is van vennootschappen of andere juridische entiteiten. Ditzelfde geldt bij een protest van non-acceptatie van orderbiljetten. Hoewel deze werkzaamheden in de praktijk steeds minder voorkomen worden deze handelingen nog wel verricht door een gerechtsdeurwaarder.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient een belang dat in het eerste lid, onderdeel j, van artikel 23 AVG wordt genoemd, namelijk inning van civielrechtelijke vorderingen.

§2.11 Notarissen

Een notaris is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b van de Awb, wanneer deze ambtshandelingen verricht, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet op het notarisambt. Dit geldt primair voor het verlijden van authentieke akten door de notaris, maar ook voor andere taken die de notaris bij wet zijn opgelegd.

Bij het verrichten van zijn werkzaamheden moet de notaris onderzoek doen naar de (achterliggende) partijen bij de akte, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. De verplichting daartoe is vastgelegd in artikel 17, eerste lid, van de Wet op het notarisambt. Is de partij bij de akte een rechtspersoon, dan is het daarbij van belang dat de notaris ook zicht heeft op de uiteindelijke belanghebbende(n) van de entiteit, teneinde vast te stellen dat er geen sprake is van witwassen bij een transactie.

Voor de taken van de notaris die vallen onder de strekking van artikel 1a, vierde lid, onderdeel d, van de Wwft, bestaat reeds een wettelijke grondslag tot het raadplegen van de UBO-registers. In de praktijk bestaan er echter typen transacties die niet onder de reikwijdte van het voornoemde artikel vallen, maar waarvoor wel een UBO-onderzoek noodzakelijk is, omdat er sprake kan zijn van een witwasrisico. Een voorbeeld hiervan is het vestigen van een pandrecht op aandelen als zekerheid tot nakoming van een betalingsverplichting. Is de aandeelhouder een vennootschap, dan is het voor de notaris noodzakelijk om te weten wie daar de UBO achter is. Een vergelijkbaar scenario is ook het opstellen van een geldleningsovereenkomst, waar een vennootschap bij betrokken is.

Het doel waarvoor de notarissen bij de uitoefening van bovenstaande taak de UBO-registers raadpleegt houdt verband met de doelstelling van de richtlijn: het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme.

§2.12 Bureau Financieel Toezicht

Het Bureau Financieel Toezicht is een zelfstandig bestuursorgaan dat integraal toezicht houdt op de naleving van de wet- en regelgeving door gerechtsdeurwaarders en notarissen op grond van artikel 30 van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt.

Gerechtsdeurwaarders krijgen in dit besluit toegang tot de UBO-registers voor wat betreft de uitvoering van hun taak op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet. Ook notarissen krijgen in dit besluit toegang tot de UBO-registers, voor wat betreft de uitoefening van hun taken op grond van artikel 2 van de Wet op het notarisambt die niet vallen onder de Wwft. Om uitvoering te kunnen geven aan zijn taak om toezicht te houden op de naleving van de wet- en regelgeving door gerechtsdeurwaarders en notarissen, wordt het Bureau Financieel Toezicht in dit besluit ook aangewezen als bestuursorgaan met een overheidstaak dat toegang heeft tot de UBO-registers. Zo is het noodzakelijk om in het kader van toezicht te kunnen nagaan of gerechtsdeurwaarders en notarissen op juiste wijze gebruik hebben gemaakt van de in het UBO-register toegankelijke gegevens. Zo moet het Bureau Financieel Toezicht kunnen nagaan of een gerechtsdeurwaarder bij inbeslagname het vermogen van een uiteindelijk belanghebbende van een vennootschap heeft getraceerd. Bij het toezicht op notarissen moet het Bureau Financieel Toezicht kunnen nagaan of een notaris voldoende onderzoek heeft gedaan wanneer bij het vestigen van een pandrecht op aandelen van

een vennootschap is gebleken dat aan de uiteindelijk begunstigde van die vennootschap een witwasrisico kleeft.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Bureau Financieel Toezicht op grond van artikel 51a, onder a, van het Handelsregisterbesluit 2008 reeds toegang heeft tot de UBO-registers voor wat betreft de uitvoering van hun taak als toezichthouder op de naleving van de Wwft door (onder meer) notarissen.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Deze verwerking dient een belang zoals genoemd in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG, een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen.

§2.13 Uitvoering van Europese fondsen

De Verordening 2021/1060¹⁶ voorziet in uitvoeringsregels die gelden voor het verstrekken van steun door lidstaten in het kader van een aantal EU-fondsen, waaronder het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur. Op grond van deze verordening dienen de lidstaten per nationaal programma te voorzien in een beheerautoriteit. In de praktijk wordt deze rol vervuld door de betreffende minister of door de minister aangewezen autoriteiten, al naar gelang de toepasselijke wetgeving. De lidstaten zijn op grond van artikel 69, tweede lid, van de verordening verplicht om informatie van uiteindelijk belanghebbenden van de ontvangers van Uniefinanciering te verzamelen, met het oog op het opsporen en corrigeren van fraude. Ook moeten de beheerautoriteiten deze informatie registreren (artikel 72 van de verordening en punten 3, 23 en 24 van de tabel in bijlage XVII bij de verordening). Hierbij staat vermeld dat lidstaten aan dit voorschrift kunnen voldoen door gebruik te maken van de gegevens die zijn opgeslagen in de UBO-registers als bedoeld in de anti-witwasrichtlijn. In overweging 74 bij de verordening wordt vermeld dat dit laatste is ingegeven door de wens tot vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten en wordt opgemerkt dat de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens van uiteindelijk begunstigten in het kader van deze verordening, namelijk het voorkomen, opsporen, corrigeren en rapporteren van onregelmatigheden, waaronder fraude, verenigbaar zijn met de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Richtlijn (EU) 2015/849.¹⁷ Ter uitvoering van de Verordening 2021/1060 inzake gemeenschappelijke regels voor EU-fondsen is daarom in dit besluit bepaald dat de verantwoordelijke ministers en door hen aangewezen beheerautoriteiten toegang hebben tot de gegevens inzake uiteindelijk belanghebbenden in het handelsregister.

Zoals hierboven is vermeld, zijn de doeleinden van verwerking verenigbaar met de doeleinden van verwerking in het kader van de Richtlijn 2015/849. Het doel waarvoor bij bovenstaande taak de UBO-registers wordt geraadpleegd houdt verband met de

¹⁷ 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.

doelstelling van de richtlijn: het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme.

§2.14 Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) is een zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is en valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De taken van de NIWO zijn vastgelegd in artikel 4.1 van de Wet wegvervoer goederen. Een van deze taken heeft betrekking op de communautaire vergunning, de vergunning voor de uitoefening van het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg. Deze vergunning is ingesteld op basis van Verordening (EG) 1071/2009¹⁸ en Verordening (EG) 1072/2009.¹⁹

Elke lidstaat van de Europese Unie moet een instantie aanwijzen die verantwoordelijk is voor de afgifte, verlenging en intrekking van communautaire vergunningen aan de in die lidstaat gevestigde vervoerder. In Nederland is de NIWO hiervoor de bevoegde instantie. De NIWO onderzoekt bij het behandelen van de vergunningsaanvraag of de vervoerder voldoet aan eisen van betrouwbaarheid, financiële draagkracht, werkelijke en duurzame vestiging en vakbekwaamheid.

In de door de Europese Unie vanaf 2022 opgelegde sancties aan Rusland en Belarus zijn onder meer sancties opgelegd ten aanzien van het beroepsvervoer van goederen over de weg. Het is voor in Rusland en Belarus gevestigde wegvervoerondernemingen verboden op het grondgebied van de Europese Unie goederen over de weg te vervoeren. Daar is op 24 juni 2024 met het 14^e sanctiepakket een sanctiemaatregel aan toegevoegd door de Europese Raad. Het is daarmee verboden voor in de Europese Unie gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen die voor ten minste 25 procent in handen zijn van Russische en Belarussische natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen om een wegvervoeronderneming te worden die goederen over de weg vervoert op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van doorvoer. Datzelfde geldt voor vanaf 26 juli 2024 en na 8 april 2022 in de Europese Unie gevestigde wegvervoerondernemingen. Dit is voor Rusland vastgelegd in Verordening 833/2014 met Verordening (EU) 2024/1745²⁰ en voor Belarus in Verordening 765/2006 met Verordening (EU) 2024/1865.²¹

In artikel 2, zesde lid, van de Sanctieregeling territoriale integriteit Oekraïne 2014 is de NIWO aangewezen als bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 3 terdecies, lid 1 quinquies, van de Verordening 833/2014. Voor Belarus is dit geregeld in artikel 1a, zesde lid, van de Sanctieregeling Belarus 2006 en artikel 1 septvicies quarter, lid 1 quinquies, van de Verordening 765/2006. In desbetreffende artikelen van deze verordeningen is vastgelegd dat in de Europese Unie gevestigde

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (herschikking).

²⁰ Verordening (EU) 2024/1745 van de Raad van 24 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

²¹ Verordening (EU) 2024/1865 van de Raad van 29 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne.

wegvervoerondernemingen de nationale bevoegde autoriteit van de lidstaat waar zij gevestigd zijn informatie verstrekken over hun eigendomsstructuur wanneer die daarom verzoekt.

De toegang voor de NIWO tot de UBO-registers dient om bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag dan wel toetsing van de vergunning de eigenaarsstructuur vast te kunnen stellen en daarmee uitvoering te geven aan de hierboven beschreven Europese verplichtingen. In het kader van omzeiling van sancties is het van belang om de UBO's van rechtspersonen of juridische entiteiten te achterhalen.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. De verwerking dient een belang dat in het eerste lid, onderdeel e, van artikel 23 AVG wordt genoemd. Het gaat namelijk om andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name het waarborgen van de internationale veiligheid, omdat de NIWO op deze manier de eigenaarsgegevens van de vervoerder kan nagaan en daarmee de sanctieregelingen gepast kan uitvoeren. Met deze verwerkingen wordt immers uitvoering gegeven aan de Europese verplichtingen die voortvloeien uit de hierboven genoemde verordeningen.

§2.15 Wet financiering politieke partijen

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) op grond van artikel 37 Wfpp.

Politieke partijen vervullen een cruciale rol binnen onze democratische rechtsstaat. De registratie van de uiteindelijk belanghebbenden is van belang omdat het inzichtelijk maakt wie de natuurlijke personen achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten zijn die aan een politieke partij hebben gedoneerd. Door daar transparant over te zijn, wordt het risico op oneigenlijke beïnvloeding verkleind. Daarmee wordt de integriteit van politieke partijen en het vertrouwen in het politieke proces gewaarborgd.

Op grond van artikel 21, eerste lid, onder a, van de Wfpp zijn politieke partijen verplicht persoonsgegevens van donateurs te registreren, waaronder, indien van toepassing, ook gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden. Deze gegevens dienen te worden weergegeven in het overzicht van giften dat elke politieke partij op grond van artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van de Wfpp jaarlijks aan de Minister van BZK dient te verstrekken. Betreft het een substantiële gift, dan moet deze informatie ook al eerder met de toezichthouder worden gedeeld (artikel 25a Wfpp). Dit is ook het geval bij een Tweede Kamerverkiezing (artikelen 28 en 28a Wfpp). De toezichthouder controleert of de registratie voldoet aan de wettelijke voorschriften en maakt deze vervolgens openbaar.

Om te kunnen controleren of politieke partijen aan hierboven genoemde verplichtingen uit artikelen 21, 25, 25a, 28 en 28a Wfpp hebben voldaan, is het noodzakelijk dat de Minister van BZK, in diens hoedanigheid als toezichthouder, toegang heeft tot de UBO-registers. Toegang tot de UBO-registers is dus ook alleen gerechtvaardigd voor deze vijf genoemde verplichtingen.

Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd omdat deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijk en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Deze verwerking dient een belang zoals in het eerste lid, onderdeel h, van artikel 23 AVG wordt genoemd, namelijk een taak op het gebied van toezicht die verband houdt met de uitoefening van het openbaar gezag in punt e, van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde gevallen. Het gaat namelijk om andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, namelijk het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding van politieke partijen door donateurs.

§2.14 De Douane

In artikel 28, tweede lid, onderdeel a, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, lid 2, onderdeel a, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies is opgenomen dat de UBO-registers toegankelijk zijn voor de FIU en de bevoegde autoriteiten.

Het zesde lid van artikel 30 van de gewijzigde Europese anti-witwasrichtlijn schrijft bovenstaande voor. Over wat onder bevoegde autoriteiten verstaan moet worden, zegt dit lid het volgende: "De bevoegde autoriteiten die toegang krijgen tot het in het derde lid bedoelde centraal register zijn de publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevroren en te confisqueren."

De bevoegde autoriteiten worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In artikel 51a van het Handelsregisterbesluit 2008 en in artikel 6 van het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies zijn de bevoegde autoriteiten opgenomen. In onderdeel e van beide artikelen staan de overige instanties die de opdracht hebben het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevroren en te confisqueren. Hierin zijn de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche al eerder in opgenomen, in het kader van hun wettelijke taken.

De inspecteur van de Douane is aangewezen voor de uitvoering van taken die vallen onder de reikwijdte van de Algemene douanewet. De Douane heeft taken die onder meer verband houden met het onderzoeken en vervolgen van het witwassen en terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten, alsmede met het toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgoederen, precursoren, goederen die onder de sanctiemaatregelen vallen en strategische goederen. In het kader van deze taken is het passend voor de Douane om als bevoegde autoriteit te worden aangewezen.

§3. Verhouding tot hoger recht (waaronder de Algemene Verordening Gegevensbescherming)

Dit besluit brengt geen wijzigingen aan in de gegevens die geregistreerd moeten worden in de UBO-registers. Het regelt wel welke bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang krijgen tot de UBO-registers.

De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens is een grondrecht. Dit volgt onder meer uit artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarnaast worden persoonsgegevens beschermd als onderdeel van de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 van de Grondwet en als onderdeel van het privéleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR). De Europese wetgever heeft dit recht nader ingevuld en genormeerd in de AVG. Ook nationale implementatie daarvan in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming normeert de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt mogen worden. De AVG heeft als verordening directe werking in onze Nederlandse rechtsorde en is zodoende direct van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens. De AVG vormt daarbij het algemene kader voor de verwerking van persoonsgegevens.

Het opvragen van de gegevens door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak is noodzakelijk omdat ze hiermee aan hun wettelijke verplichting kunnen voldoen. De verwerking is evenredig omdat de bestuursorganen en rechtspersonen enkel de opvraging mogen doen in verband met de wettelijke taak of bevoegdheid zoals opgenomen in het besluit. Er is bovendien geen andere (betrouwbare) bron voor het verkrijgen en verifiëren van de benodigde gegevens die minder ingrijpend is dan het raadplegen van de UBO-registers.

De toegang voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, brengt in sommige gevallen met zich mee dat er persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. De toegang op basis van de anti-witwasrichtlijn beperkt zich immers tot de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. Deze verwerking voor een ander doel is gerechtvaardigd wanneer deze geschiedt op grond van een wettelijke grondslag die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in het eerste lid van artikel 23 van de AVG bedoelde doelstellingen.²²

In paragraaf 2 wordt per aangewezen bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak onderbouwd waarom deze verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is en een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen.

De aangewezen partijen beschikken over passende technische en organisatorische maatregelen voor de bescherming van persoonsgegevens tegen incidenteel verlies, ongeoorloofde verspreiding of toegang. Autorisaties worden enkel door de Kamer van Koophandel (KVK) verleend. De KVK zal deze alleen verlenen als zij overtuigd is dat de

²² Artikel 6, vierde lid, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

aanvrager (dus het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak) kwalificeert als een aangewezen partij. Het bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak bepaalt zelf aan wie zij binnen hun organisatie toegang verlenen. Deze toegang dient alleen te worden verleend aan mensen binnen de organisatie die in het kader van het uitoefenen van hun functie toegang moeten hebben tot de UBO-registers. Partijen die gegevens uit de UBO-registers verwerken zijn zelf verantwoordelijk (in de zin van de AVG) voor de wijze van verwerking en zij nemen in alle gevallen de regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens in acht. Zij maken zelf een uitvoeringsplan waarin de gegevensverwerking wordt beschreven. De functionaris gegevensbescherming bij een bestuursorgaan of rechtspersoon en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houden toezicht op het verwerken van gegevens door de aangewezen partijen.

§4. Gevolgen

Uit het voorstel volgen geen markteffecten of bedrijfseffecten. Het besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

Een ontwerp van dit besluit is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voor de regeldruk heeft.

§5. Uitvoering en handhaving

Een ontwerp van dit besluit is voor een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets voorgelegd aan de KVK en het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst (BEH).

De KVK geeft aan het voorstel uitvoerbaar te vinden met in achtneming van een aantal voorwaarden.

De KVK geeft aan dat de aanvragen van autorisatie gefaseerd worden verwerkt en dat zij uitgaat van een directe toegang van de aangewezen partij (zonder tussenschakel). KVK kent een autorisatie enkel toe als KVK is overtuigd dat de aanvrager kwalificeert als een aangewezen partij. De gelaagdheid in dit besluit met verwijzing naar andere wet- en regelgeving, zoals de Wet Bibob en verordeningen kunnen hierin een complicerende factor zijn. Tevens geeft KVK aan dat zij volstaan met het in stand houden van de autorisatie zolang de aangewezen partij in het besluit is aangewezen. De toegang is niet afhankelijk van de looptijd van een fonds of een andere regeling in het kader waarvoor een organisatie toegang heeft gekregen.

De toegang tot specifieke gegevens uit de uitgebreide set van UBO-gegevens, zoals het BSN, de toegang tot de UBO-bescheiden en de toegang tot zoeken op natuurlijk persoon kan afhankelijk zijn van het gebruikte kanaal of inlogmiddel. KVK informeert de aangewezen partij en de inspecteur van de Douane over de doelbinding, maar de verantwoordelijkheid van het gebruik conform de doelbinding ligt bij de betreffende afnemer. Wat betreft het register voor trust en soortgelijke juridische constructies is het alleen mogelijk in te loggen met eHerkenning.

KVK geeft aan dat de verwachting is dat het aantal terugmeldingen²³ binnen de huidige capaciteit voor de terugmeldprocessen kan worden opgevangen. KVK gaat ervan uit dat inwerkingtreding van de bevoegdheid om bij KVK persoonsgegevens van afnemers van het register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten op te vragen (conform de huidige situatie) wordt uitgesteld, omdat er nog technische voorbereidingen moeten worden getroffen.²⁴ Als het te zijner tijd inwerking treedt, gaat KVK ervan uit dat deze verzoeken incidenteel van aard zijn en KVK deze handmatig kan afhandelen. KVK brengt een update aan op de webpagina met informatie voor UBO's. Bij register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten over wie hun UBO-gegevens kunnen raadplegen, maar voorziet niet in individuele communicatie over de wijzigingen richting UBO's.

De opmerkingen van KVK zijn voor een groot deel technisch van aard. Deze technische implicaties worden besproken met KVK. Het tijdstip van inwerkingtreding van de bepaling(en) wordt afgestemd, zodat aan alle technische randvoorwaarden is voldaan voordat desbetreffende bepalingen in werking treden.

De Belastingdienst acht het voorstel uitvoerbaar en heeft enkel een opmerking over de Douane gemaakt.²⁵ Hierover merkt dat Belastingdienst op dat het voorstel beperkte impact heeft. Er moet gekeken worden naar de mogelijkheid van datalekken, dat is reeds ingeregeld. Ook is opgemerkt dat de Douane een uitvoerings-DPIA maakt waarin de gegevensverwerking wordt beschreven.

§6. Financiële gevolgen

Het besluit heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

§7. Advies en consultatie

§7.1 Consultatie

Een ontwerp van dit besluit is geconsulteerd van 15 mei tot 26 juni 2025. Hierop zijn 11 reacties ontvangen. Deze reacties zijn afkomstig van particulieren, een advocatenkantoor, Stichting Privacy First, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Vereniging Ondernemingsrechtsspecialisten Notariaat en de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA, de KNB en Stichting MKB Financiering. Hieronder wordt thematisch ingegaan op de belangrijkste punten die zien op de inhoud van het besluit.

§7.1.2 Gegevensbescherming

Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt die zien op gegevensbescherming, dan wel het onrechtmatig raadplegen van de registers of mogelijk misbruik van gegevens.

Zo wordt er geopperd om de personen die toegang krijgen te registreren, zodat er achter controle kan plaatsvinden over wat er met de gegevens is gebeurd. Tevens moeten de

²³ Bestuursorganen en rechtspersonen moet melding aan de Kamer van Koophandel maken van iedere discrepantie die zij aantreffen tussen een gegeven omtrent een uiteindelijk belanghebbende dat zij verstrekt heeft gekregen uit het (handels)register en de informatie over die uiteindelijk belanghebbende waarover zij uit anderen hoofde beschikt.

²⁴ Dit betreft het nog niet in werking getreden artikel 22, zevende lid, van de Handelsregisterwet 2007.

²⁵ De Belastingdienst heeft laten weten dat zij ook het toetsproces procesmatig coördineren voor de Douane en daarom ook de Douane meenemen in hun uitvoeringstoetsen.

UBO's die worden geraadpleegd, worden geïnformeerd. Ook wordt opgemerkt dat niet gecontroleerd kan worden of de inzage rechtmatig was, afgezien van partijen die aan tuchtrecht onderworpen zijn. Voorgesteld het reguleren van de toegang via een centraal punt, waarbij het verzoek om toegang met voldoende reden omkleed moet zijn. Ook wordt in het algemeen opgemerkt dat het onderdeel over gegevensbescherming in de nota van toelichting te beperkt is.

Autorisaties worden enkel door KVK verleend en zal deze alleen verlenen als zij overtuigd is dat de aanvrager (dus het bestuursorgaan of de rechtspersoon) kwalificeert als een aangewezen partij. Het bestuursorgaan of rechtspersoon bepaalt zelf aan wie zij binnen hun organisatie toegang verlenen. Deze toegang wordt alleen verleend aan mensen binnen de organisatie die in het kader van het uitoefenen van hun functie toegang moeten hebben tot de UBO-registers. Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die gegevens uit de UBO-registers verwerken zijn zelf verantwoordelijk (in de zin van de AVG) voor de wijze van verwerking en zij zullen in alle gevallen de regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens in acht moeten nemen. Zij dienen zelf een uitvoeringsplan te maken waarin de gegevensverwerking wordt beschreven. De functionaris gegevensbescherming bij een bestuursorgaan of rechtspersoon en de Autoriteit Persoonsgegevens houden toezicht op het verwerken van gegevens door de aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. De toelichting is op het punt van gegevensbescherming aangevuld. Zie paragraaf 3.

§7.1.3 Toegang tot de gegevens

Er zijn een aantal opmerkingen gemaakt over de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die worden aangewezen in het besluit en de gronden waarvoor zij toegang krijgen.

Opgemerkt wordt onder andere dat met dit besluit de UBO-registers door buitenproportioneel veel mensen zijn in te zien buiten Wwft en Sanctiewet doeleinden. Dit besluit regelt toegang voor bepaalde bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die een ander doel hebben dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. De toegang op basis van de anti-witwasrichtlijn beperkt zich immers tot de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme. Voor de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in dit besluit is gebleken dat het noodzakelijk is dat zij ook toegang krijgen tot de informatie uit de UBO-registers. In paragraaf 2 wordt per bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, onderbouwd waarom deze verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is en een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, AVG bedoelde doelstellingen. Toegang tot de gegevens voor bestuursorganen en rechtspersonen is noodzakelijk omdat ze hiermee aan hun wettelijke verplichting kunnen voldoen. De verwerking is evenredig omdat de bestuursorganen en rechtspersonen enkel de opvraging mogen doen in verband met de wettelijke taak of bevoegdheid zoals opgenomen in het besluit. Er is bovendien geen andere (betrouwbare) bron voor het verkrijgen en verifiëren van de benodigde gegevens die minder ingrijpend is dan het raadplegen van de UBO-registers.

Tevens is opgemerkt dat de AFM een te ruime toegang krijgt en niet voldoende specifiek staat aangegeven om welke persoonsgegevens het gaat en een onderbouwing van de noodzaak. Per onderwerp is in de toelichting onderbouwd waarom de AFM voor dat specifieke onderwerp toegang nodig heeft. Waar mogelijk is deze toelichting aangevuld. Zo is bijvoorbeeld de toegang voor AFM in het kader van oneerlijke handelspraktijken en het vergunningsverleningsproces nader onderbouwd, zie paragraaf 2.8 en 2.9.

Voorgesteld wordt tevens om de toegang voor de gerechtsdeurwaarders te schrappen. Ook wordt aangegeven dat de toelichting die wordt gegeven voor de noodzaak van toegang onvolkomen is. De toelichting voor de gerechtsdeurwaarders is aangevuld. Zie paragraaf 2.10.

§7.1.4 Toegang voor notarissen

Meerdere reacties zien op het verzoek om de notarissen toe te voegen aan dit besluit voor zover zij taken verrichten op grond van artikel 2 van de Wet op het notarisambt.

Voor de taken van de notaris die vallen onder de strekking van artikel 1a, vierde lid, onderdeel d van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismebestrijding, is reeds wettelijke grondslag aanwezig tot het raadplegen van de UBO-registers. In praktijk bestaan er echter typen transacties, die niet onder de reikwijdte van het voornoemd artikel vallen, maar waarvoor wel een UBO-onderzoek noodzakelijk is, omdat er sprake kan zijn van een witwasrisico.

Een notaris is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b in de zin van de Awb (een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed) als hij ambtshandelingen verricht als bedoeld in artikel 2 van de Wet op het notarisambt (Wna). Het ambt van notaris houdt de bevoegdheid in om authentieke akten te verlijden in de gevallen waarin de wet dit aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt en andere in de wet aan hem opgedragen werkzaamheden te verrichten, aldus artikel 2 van de Wna.

Dit heeft ertoe geleid dat notarissen voor zover zij taken verrichten op grond van artikel 2 van de Wet op het notarisambt, zijn opgenomen als aangewezen partij onder onderdeel g.

De toelichting is ook hierop aangevuld. Zie paragraaf 2.11.

§7.1.5 Afscherming

Het verzoek is gedaan om advocaten en fiscalisten ook onder de uitzondering van artikel 51b Handelsregisterbesluit 2008 te laten vallen.

In beginsel bepalen de Europese anti-witwasrichtlijnen welke partijen ondanks een afscherming, gegevens van de UBO's mogen zien. Zoals ook hierboven in de toelichting benoemd, is er op 19 juni 2024 een nieuwe verordening en een nieuwe richtlijn op het gebied van anti-witwasregelgeving gepubliceerd. Artikel 3, derde lid, onderdeel b van de AMLR bepaalt dat notarissen, advocaten en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen wanneer zij deelnemen in verband met bepaalde handelingen, zoals de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven, behoren tot meldingsplichtige entiteiten. Artikel 15 van AMLD6 bepaalt dat de afscherming niet van toepassing is op meldingsplichtige entiteiten zoals genoemd in artikel 3, derde lid, onderdeel b van de AMLR. Dit betekent dus dat advocaten onder de nieuwe Europese anti-witwasregelgeving

in bepaalde gevallen ook onder de uitzondering zullen vallen. De wijzigingen die hiervoor in de wetgeving moeten worden gedaan zullen worden meegenomen in het implementatietraject van deze nieuwe regelgeving.²⁶

Daarnaast is opgemerkt om de huidige tekst die is opgenomen in artikel 51b Handelsregisterbesluit 2008 te vervangen door een tekst die voldoet aan artikel 30, negende lid, van 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 (hierna richtlijn 2015/849), aan de AVG en de artikelen 2, 3 en 6 van het Europese Handvest. Aangegeven wordt dat het alleen afschermen van gegevens bij politiebescherming in strijd is met Europees recht.

Bij de implementatie is onder meer gekeken naar reeds bestaande afschermingsmogelijkheden van openbare registers, namelijk het Kadaster en het register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. In lijn daarmee is destijds vastgesteld wanneer een verzoek tot afscherming wordt toegekend. Het huidige afschermingsregime sluit zowel qua voorwaarden als qua inhoudelijke beoordeling aan op de eisen van de anti-witwasrichtlijnen. Het kabinet heeft beide kamers op 14 mei 2025 per brief over geïnformeerd over de verruiming van regime voor afscherming. Dit is naar aanleiding van een motie 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.²⁷ 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 de UBO-registers af te schermen.²⁸

§7.1.6 UBO-register voor de BES-eilanden

Er is tevens een reactie ontvangen die ziet op de BES-eilanden. Opgemerkt wordt dat met dit besluit niet wordt geregeld dat overheidsorganisaties op de BES-eilanden toegang krijgen tot de UBO-registers en wanneer de BES-eilanden UBO-registers krijgen.

Op de BES-eilanden zijn de Europese anti-witwasrichtlijnen niet van toepassing en geldt een eigen wettelijk kader. Niet alle onderdelen van de anti-witwasaanpak in het Europese deel van Nederland zijn voor de BES-eilanden noodzakelijk, proportioneel of uitvoerbaar. Bij het opstellen van juridische kaders wordt de lokale context altijd meegewogen. Dit heeft ertoe geleid dat voor Caribisch Nederland vooralsnog geen UBO-registers zijn ingericht.

§7.2 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het ontwerp van dit besluit en nota van toelichting is conform artikel 36, vierde lid, AVG op 21 mei 2025 voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft op 9 oktober 2025 haar advies uitgebracht.

²⁶ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027204>.

²⁷ Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 16.

²⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31 477, nr. 113 en Kamerstukken I 2024/25, 31 477, J.

De AP heeft slechts opmerkingen gemaakt ten aanzien van het aanwijzen van DNB en de AFM in verband met de beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon op grond van de Wft of een vergelijkbare beoordeling op basis van een verordening als bedoeld in artikel 1:24, derde lid, of 1:25, derde lid, van die wet.

Volgens de AP is deze aanwijzing niet concreet genoeg. De AP meent dat er meer duidelijkheid wordt gegeven als het concept de betreffende artikelen uit de Wft en Europese verordeningen noemt. De AP noemt dat dit hier van belang is omdat wetgeving die inbreuk maakt op het recht op bescherming van persoonsgegevens, altijd duidelijk en nauwkeurig moet zijn en de toepassing daarvan voorspelbaar moet zijn voor degenen op wie deze wetgeving van toepassing is. De taak van beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon door DNB of de AFM voldoet volgens de AP niet aan het rechtszekerheidsvereiste.

Voor het uitbrengen van het advies door de AP, heeft het AP het ministerie per e-mail verzocht om de betreffende artikelen uit de Wft en Europese regelgeving te sturen, alsmede aan te geven waarom voor de vormgeving van deze bepaling is gekozen. Het ministerie heeft deze uitwerking met de AP gedeeld en hierbij aangegeven dat een uitwerking op artikelniveau in het besluit tot een onleesbare opsomming zou leiden. In het advies noemt de AP de leesbaarheid geen gerechtvaardigde reden om dit niet op artikelniveau uit te werken.

Het kabinet deelt niet de opvatting van het AP dat er door deze manier van formuleren onvoldoende duidelijkheid wordt gegeven over de reikwijdte van de bevoegdheid om UBO-gegevens in te zien. Toegang tot de gegevens is *uitsluitend* gerechtvaardigd in verband met het beoordelen van betrouwbaarheid en geschiktheid van personen ingevolge de Wet op het financieel toezicht of een vergelijkbare beoordeling op basis van een verordening als bedoeld in artikel 1:24, derde lid of artikel 1:25, derde lid van de Wft. Hiermee is de bevoegdheid van AFM en DNB wel degelijk duidelijk en voldoende afgebakend. Door het benoemen van de reden (namelijk beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid) en het wettelijke kader (de Wft of een verordening waar DNB of AFM belast is met de uitvoering en handhaving van de verordening) is het voor de geraadpleegde voldoende duidelijk op welke gronden dit door AFM en DNB kan worden gedaan. Het kabinet meent dat met deze afbakening wel aan het vereiste van rechtszekerheid is voldaan.

Naast de argumenten dat het artikel lang en onleesbaar zou worden met een volledige opsomming, is richting de AP als argument aangedragen dat de regelgeving waar DNB en AFM mee te maken heeft, vaak te vinden is in Europese verordeningen en de regelgeving dus rechtstreeks doorwerkt. De voorgestelde formulering zorgt er bovendien voor dat het besluit toekomstbestendig is. Wet en regelgeving omtrent financieel toezichtrecht volgt elkaar snel op.

Het advies van de AP is wel aanleiding geweest om de toelichting op dit punt te aan te vullen en nader te verduidelijken in welke gevallen AFM en DNB van deze toegang gebruik kunnen maken. Zie paragraaf 2.4 van de toelichting.

Artikelsgewijs

ARTIKEL I (Handelsregisterbesluit 2008)

A

Met deze aanpassing wordt de toegang voor de Douane als bevoegde autoriteit vastgelegd.

B

Met het nieuwe artikel 51aa zijn de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aangewezen die toegang hebben tot de in artikel 15a, tweede lid, genoemde gegevens en de in artikel 15a, derde lid, genoemde bescheiden van de Handelsregisterwet 2007.

Deze aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen met overheidstaak krijgen ook toegang tot de aanvullende gegevens en krijgen de mogelijkheid om de KVK te verzoeken om de informatie te rangschikken naar natuurlijke personen. Beide functionaliteiten kunnen noodzakelijk zijn in het kader van de overheidstaak waarmee zij zijn belast. Tevens dienen zij melding te maken bij de KVK, wanneer zij stuiten op UBO-informatie die blijkt af te wijken van de UBO-informatie die in de UBO-registers is opgenomen.

C

Met artikel 51b is geregeld dat in bepaalde limitatieve gevallen bepaalde gegevens van een UBO afgeschermd kunnen worden.

Met deze wijziging worden bestuursorgaan en rechtspersoon met een overheidstaak, als bedoeld in artikel 51aa, toegevoegd aan de groep die toegang krijgen tot afgeschermd gegevens. Daarnaast wordt geregeld dat de Wwft-instellingen die op basis van artikel 51b van de afgeschermd UBO-gegevens mogen inzien, dit ook kunnen voor zover zij toegang krijgen in het kader van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977. Tevens wordt geregeld dat de instellingen, genoemd in artikel 11, eerste lid, onderdelen e tot en met h, van Richtlijn (EU) 2024/1640²⁹ toegang krijgen tot afgeschermd gegevens. Dit sluit aan bij het artikel 10, eerste lid van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

Artikel II (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies)

A

²⁹ 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.

Met deze aanpassing wordt beoogd dat ook de aangewezen bestuursorganen en rechtspersonen tot tien jaar nadat de gronden voor de registratie van die gegevens en bescheiden hebben opgehouden te bestaan, toegang hebben tot de gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 5, eerste, derde en vierde lid, Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

B

Met deze aanpassing wordt de toegang voor de Douane als bevoegde autoriteit vastgelegd.

C

Met het nieuwe artikel 6a zijn de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aangewezen die toegang hebben tot de in artikel 5 bedoelde gegevens en bescheiden van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

Artikel III (Besluit veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames)

Nu BTI (Bureau Toetsing Investerings) met onderhavig besluit toegang tot de UBO-registers krijgt (zie artikel 51aa Handelsregisterbesluit 2008 en 6a Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies) kan dit artikel in Besluit veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames vervallen.

ARTIKEL IV (Samenloopbepaling)

Dit onderdeel bevat een voorziening voor de in het wetsvoorstel Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering opgenomen naamswijziging van de Wet toezicht financiële verslaggeving.

ARTIKEL V (Inwerkingtreding)

Dit onderdeel regelt dat de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden.

De Minister van Financiën,



TER BESLISSING

Aan

de minister

8/2

nota

Aanbieding ministerraad Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

Persoonsgegevens

Datum

29 januari 2026

Notanummer

2026-0000029566

Bijlagen

1. Ontwerpbesluit
2. Aanbiedingsformulier Ministerraad
3. Aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Tweede Kamer
4. Aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Eerste Kamer
5. Uitvoeringstoets KVK
6. Uitvoeringstoets Belastingdienst
7. Advies Autoriteit Persoonsgegevens
8. Eerdere beslisnota's

Aanleiding

- Het Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak is openbaar geconsulteerd. Tevens is over het ontwerp advies uitgebracht door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De Kamer van Koophandel (KvK) en de Belastingdienst hebben een uitvoeringstoets uitgevoerd.
- Voordat het besluit voor advies aanhangig gemaakt kan worden bij de Raad van State, moet het op grond van een toezegging van toenmalig minister Van Weyenberg gedurende vier weken worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Gelet op het voorjaarsreces zal de voorhang duren tot 17 maart.
- Het besluit is behandeld in de CESI van 29 januari, waar is besloten dat dit stuk als 'glad stuk' door kan naar de ministerraad.

Beslispunten

1. Wij adviseren u in te stemmen met het (aangepaste) ontwerpbesluit.
2. U wordt verzocht aan de ministerraad machtiging te vragen om: 1) het ontwerp bij het parlement voor te hangen en 2) het ontwerp na afloop van de voorhangprocedure voor advies aan te bieden aan de Raad van State. Wij verzoeken u daartoe het bijgevoegde ministerraadformulier (bijlage 2) te tekenen.
3. U wordt verzocht bijgevoegde aanbiedingsbrieven (bijlage 3 en 4) aan beide Kamers van de Staten-Generaal, na instemming van de ministerraad te ondertekenen.
4. Graag ook uw akkoord met het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- In dit besluit worden verschillende bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, aangewezen als partijen die toegang krijgen tot de UBO-registers. Tevens wordt de Douane aangewezen als bevoegde autoriteit. Hiermee krijgt ook de Douane toegang tot de gegevens uit het UBO-register.

6/2

- De wijzigingen worden doorgevoerd in het Handelsregisterbesluit 2008 en het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.
- Naar aanleiding van de internetconsultatie van het besluit zijn in totaal elf consultatiereacties ontvangen. De reacties gaan over gegevensbescherming, de partijen die toegang krijgen en voor welke gronden, toegang tot het UBO-register op de BES en over de mogelijkheid van afscherming van gegevens. Naar aanleiding van deze reacties is op sommige punten de toelichting uitgebreid en nader onderbouwd. Ook is verzocht de notarissen toe te voegen aan het besluit. Dit is naar aanleiding van deze reactie gebeurd.
- De KVK en de Belastingdienst hebben beide een uitvoeringstoets uitgevoerd (bijlage 5 en 6). Beide concluderen dat het besluit uitvoerbaar is. Ook de AP heeft een advies uitgebracht (bijlage 7) met enkele opmerkingen.
- Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voor de regeldruk heeft.
- Naast de notarissen, zijn er na de consultatieversie nog twee partijen toegevoegd als aangewezen partijen in het besluit, omdat zij hebben kunnen onderbouwen dat toegang gewenst is ten behoeve van een wettelijke taak:
 - het Bureau Financieel Toezicht voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt;
 - de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van de Wet financiering politieke partijen.
- Op 24 april 2024 heeft toenmalig minister Van Weyenberg toegezegd dit besluit en het besluit over toegang voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang aan beide Kamers te zenden (voorhang).

Toelichting

- De reacties op de internetconsultatie zijn afkomstig van Stichting Privacy First, Vereniging Ondernemingsrechtsspecialisten Notariaat (VON), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de KNB, Houthoff, Stichting MKB Financiering en van vijf anonieme indieners.
- KVK noemt in de uitvoeringstoets een aantal voorwaarden voor de uitvoerbaarheid. De opmerkingen van KVK zijn voor een groot deel technisch van aard. Deze technische implicaties worden besproken met KVK. Het tijdstip van inwerkingtreding van de bepaling(en) wordt afgestemd, zodat aan alle technische randvoorwaarden is voldaan voordat desbetreffende bepalingen in werking treden.
- In het advies van de AP worden de volgende opmerkingen gemaakt:
 - Het aanwijzen van DNB en AFM in verband met de beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) of een vergelijkbare beoordeling op basis van een verordening als bedoeld in artikel 1:24, derde lid, of 1:25, derde lid, van die wet is volgens de AP niet concreet genoeg. Er wordt volgens de AP meer duidelijkheid gegeven als het concept de betreffende artikelen uit de Wft en Europese verordeningen noemt.
 - In reactie op het advies van de AP is in de toelichting opgenomen dat het kabinet niet de opvatting van de AP deelt dat er door deze manier

van formuleren onvoldoende duidelijkheid wordt gegeven over de reikwijdte van de bevoegdheid om UBO-gegevens in te zien.

- Door het benoemen van de reden (namelijk beoordeling van betrouwbaarheid en geschiktheid) en het wettelijke kader (de Wft of een verordening waar DNB of AFM belast is met de uitvoering en handhaving van de verordening) is het voor de geraadpleegde voldoende duidelijk op welke gronden dit door AFM en DNB kan worden gedaan.
- Tevens is richting de AP als argument aangedragen dat de regelgeving waar DNB en AFM mee te maken heeft, vaak te vinden is in Europese verordeningen en de regelgeving dus rechtstreeks doorwerkt. De voorgestelde formulering zorgt ervoor dat het besluit toekomstbestendig is. Wet en regelgeving omtrent financieel toezichtrecht volgt elkaar namelijk snel op.
- Het advies van de AP is aanleiding geweest om de toelichting op dit punt aan te vullen en nader te verduidelijken in welke gevallen AFM en DNB van deze toegang gebruik kunnen maken.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 10 februari 2025 vond een wetgevingsoverleg plaats in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel inzake de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers. Er was veel aandacht voor de uitwerking van het besluit ten aanzien van toegang voor partijen met een legitiem belang en de privacyaspecten van het register.
- De vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer heeft op 1 april 2025 verslag uitgebracht over de wijzigingswet. De vragen in dat verslag zien op de uitwerking van legitiem belang en bescherming van de UBO.
- Ook het besluit ten aanzien van toegang voor partijen met een legitiem belang wordt (op een later moment) aan beide Kamers gezonden. Dit besluit is openbaar geconsulteerd van 28 november 2025 tot en met 9 januari 2026. Na verwerking van de consultatiereacties en de toetsen (de toets van de AP is nog niet binnen) kan dit besluit ook worden voorgehangen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan

de minister

13/4

Generale Thesaurie
Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

nota

Het Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak gereed voor internetconsultatie

Datum

9 april 2025

Notanummer

2025-0000068049

Bijlagen

1. Besluit

Aanleiding

Samen met JenV en EZK hebben wij gewerkt aan het ontwerp van het Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. Dit besluit betreft een verdere uitwerking van het wetsvoorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers, dat op dit moment bij de EK ligt. Het besluit is gereed voor internetconsultatie.

Beslispunten

Bent u akkoord met het starten van de internetconsultatie van bijgevoegde conceptbesluit voor een periode van 6 weken?

Het besluit wordt parallel voorgelegd aan de ministers van Justitie en Veiligheid en van Economische Zaken en u verstuurt de stukken mede namens hen.

Kernpunten

- In dit besluit worden verschillende bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke taak of bevoegdheid noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, aangewezen als partijen die toegang krijgen tot het UBO-register.
- De wijzigingen worden doorgevoerd in het Handelsregisterbesluit 2008 en het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.
- De volgende partijen worden aangewezen in dit besluit:
 - Onze Minister van Financiën en onze ministers die het mede aangaat in het kader van hun taak voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit die is vastgesteld bij Verordening (EU) 2021/241;
 - Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak waarvoor toegang noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan hun eigen onderzoek op basis van Wet Bibob;
 - De Nederlandsche Bank N.V. in verband met het behandelen van aanvragen om vergoeding van guldenbiljetten en beschadigde eurobankbiljetten en in verband met personentoetsingen;
 - De Autoriteit Financiële Markten in verband met personentoetsing, het verrijken van signalen, toezicht op verslaggeving en accountantsorganisaties en met toezicht op prospectus;

10/4

- De Minister van Economische Zaken voor wat betreft de uitvoering van zijn taak op grond van Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames;
 - Een gerechtsdeurwaarder voor zover die ambtshandelingen verricht op grond van artikel 2 van de Gerechtsdeurwaarderswet;
 - Onze ministers die het aangaat en de door hen aangewezen beheerautoriteiten in het kader van de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/1060 (verordening over verschillende EU-fondsen);
 - de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie voor wat betreft de uitvoering van haar taak op grond van de Verordening (EU) 833/2014 en Verordening (EU) 765/2006 (de sanctieverordeningen tegen Rusland en Belarus).
- Tevens wordt de Douane aangewezen als bevoegde autoriteit. Hiermee krijgt ook de Douane toegang tot de gegevens uit het UBO-register.
 - Op 24 april 2024 heeft uw voorganger toegezegd de besluiten over legitiem belang en de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak aan de Tweede Kamer te zenden. Na afronding van de internetconsultatie, de ontvangst van de verschillende toetsen en de verwerking daarvan zal het besluit dan ook aan de Tweede Kamer worden gestuurd.
 - Naast internetconsultatie wordt het wetsvoorstel ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Daarnaast worden de Kamer van Koophandel en Bureau Economische Handhaving gevraagd om een uitvoeringstoets te doen.
 - In het wetsvoorstel inzake de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers is tevens een grondslag opgenomen om partijen met een legitiem belang aan te wijzen. Dit besluit wordt op dit moment nader uitgewerkt.

Toelichting

- De Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers (hierna: wijzigingswet) is op 18 februari 2025 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft op 1 april 2025 verslag uitgebracht en wacht op de nota naar aanleiding van het verslag.
- De registers waren vanaf de start openbaar toegankelijk. De toegang tot de registers wordt met de wijzigingswet beperkt tot een aantal partijen. Aanleiding voor deze wetwijziging is de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). In deze uitspraak heeft het HvJ EU het onderdeel van de Europese anti-witwasrichtlijn over de openbare toegankelijkheid van het UBO-register ongeldig verklaard vanwege de bescherming van persoonsgegevens en het recht op eerbiediging van het privéleven. Het register is na die uitspraak direct gesloten.
- De toegang voor de bestuursorganen en rechtspersonen die met onderhavig besluit wordt geregeld, brengt (in de meeste gevallen) met zich mee dat er persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld.
- De toegang op basis van de anti-witwasrichtlijn beperkt zich namelijk tot de doelstellingen van de richtlijn: het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten of financieren van terrorisme.
- In de toelichting bij het besluit wordt (indien van toepassing) per bestuursorgaan of rechtspersoon onderbouwd waarom de verwerking voor een ander doel gerechtvaardigd is en een noodzakelijke en evenredige maatregel

vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen.

- De gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn schrijft de toegang voor bevoegde autoriteiten voor. De bevoegde autoriteiten zijn aangewezen in het Handelsregisterbesluit 2008.
- In deze richtlijn is opgenomen dat het gaat om publieke autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, alsook belastingautoriteiten, toezichthouders van meldingsplichtige entiteiten en autoriteiten die de opdracht hebben het witwassen van geld, daarmee verband houdende basisdelicten en terrorismefinanciering te onderzoeken of te vervolgen en criminele activa op te sporen en in beslag te nemen of te bevriezen en te confisqueren.
- De Douane heeft taken die onder meer verband houden met het onderzoeken en vervolgen van het witwassen en terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten, alsmede met het toezicht op de in- en uitvoer van cultuurgoederen, precursoren, goederen die onder de sanctiemaatregelen vallen en strategische goederen. In het kader van deze taken is het passend voor de Douane om als bevoegde autoriteit te worden aangewezen.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Op 10 februari jl. vond een wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer plaats over het wetsvoorstel inzake de wijzigingswet. Er was veel aandacht voor de uitwerking van het besluit ten aanzien van toegang voor partijen met een legitiem belang en de privacyaspecten van het register.

Het besluit ten aanzien van legitiem belang en onderhavig besluit, worden beide naar de Tweede Kamer verzonden.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.