

Ministerie van Financiën

Tilburg, 27 juni 2023

**Referentie:** 23-789/RF/SA  
**Behandeld door:** robert.franken@bdo.nl  
**Betreft:** Reactie consultatie Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel ‘Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers’ (hierna: “het wetsvoorstel”), de concept Memorie van Toelichting (hierna: “de toelichting”) alsmede de beantwoording van IAK-vragen daarbij. Graag maken wij van de mogelijkheid gebruik om op voornoemde stukken te reageren.

### Algemeen

In het algemeen ligt er met het wetsvoorstel een regeling die recht doet aan enerzijds de (privacy-) rechten van UBO’s en anderzijds het met de UBO-registers nagestreefde doel, namelijk het bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: “het doel”). De voorheen voorgeschreven algemene toegang tot de UBO-registers heeft ons, alsmede veel van onze klanten, steeds bevreemd. In tegenstelling tot de in het wetsvoorstel gedefinieerde categorieën ontbreekt het bij het brede publiek namelijk aan kennis en middelen om een (duidelijke) bijdrage te leveren aan het doel. Hierdoor ontbrak ook naar onze mening een redelijke verhouding tot de rechten van de UBO’s. In lijn met de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU van 22 november 2022 (gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912) wordt de redelijke verhouding door het wetsvoorstel hersteld.

De in het wetsvoorstel gedefinieerde categorieën kunnen wij volgen, ook voor zover deze niet direct voortvloeien uit de Anti-witwasrichtlijnen van de EU. In verband met het doel, begrijpen wij de uitbreiding tot de financiële instellingen die de verplichtingen uit de Sanctiewet 1977

moeten naleven. In verband met de al genoemde rechten van UBO's dient naar onze mening terughoudend met verdere uitbreidingen te worden omgegaan. Wat betreft 'natuurlijke personen en rechtspersonen met een aantoonbaar legitiem belang' verwijzen wij naar het onderstaande.

### **Uitwerking in AMvB**

Uit het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 22a Handelsregisterwet 2007 blijkt dat een aantal onderwerpen zal worden uitgewerkt bij of krachtens een AMvB. Het gaat daarbij om:

- categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen die inzage kunnen hebben op grond van een aantoonbaar legitiem belang (lid 2);
- regels over de wijze waarop gegevens in de UBO-registers kunnen worden ingezien (lid 4, sub a);
- regels over de bij het inzien van de gegevens te stellen voorschriften (lid 4, sub b); en
- regels over de wijze waarop een legitiem belang kan worden aangetoond (lid 4, sub c).

In de toelichting wordt voor een uitwerking van het aantoonbaar legitiem belang bij of krachtens AMvB als reden gegeven, dat deze uitwerking een nauwkeurige afbakening vergt waarop op termijn aanpassingen of toevoegingen nodig zijn. Wij nemen aan dat deze reden ook zal hebben te gelden voor de in artikel 22a lid 4 Handelsregisterwet 2007 opgenomen regels. Hoewel wij de reden begrijpen, heeft te gelden dat de onderwerpen die bij of krachtens AMvB worden uitgewerkt, de kern van het wetsvoorstel raken. Dat geldt in ieder geval voor de categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen die inzage kunnen hebben op grond van een aantoonbaar legitiem belang en de regels over de wijze waarop een legitiem belang kan worden aangetoond. Wij verzoeken u daarom dringend om ook de concept-AMvB te consulteren.

In de toelichting (Artikelsgewijs, artikel I, onderdeel C) zijn op meerdere plaatsen aanwijzingen opgenomen over de uitwerking van voornoemde onderwerpen bij of krachtens de AMvB. Wij lezen in ieder geval dat Wwft-instellingen en financiële instellingen die de verplichtingen uit de Sanctiewet 1977 moeten naleven, waar mogelijk autorisaties voor toegang tot de UBO-registers zullen verkrijgen. Met deze autorisaties hebben zij doorlopend toegang en hoeven zij dus niet voor iedere toegang een nieuw verzoek in te dienen. Wij juichen deze uitwerking toe. Wel stellen wij voor om, in verband met het doel, deze autorisaties te beperken tot Wwft-instellingen die veelvuldig toegang tot het UBO-register dienen te hebben.

Ook wordt in de toelichting (par. 4.5) onderkend dat Wwft-instellingen voorheen op uiteenlopende wijze UBO-informatie opvroegen en ontvingen. Daarbij worden verschillende manieren genoemd en wordt aangegeven dat in dit verband *'bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld'*. Wwft-instellingen alsmede financiële instellingen die de verplichtingen uit de Sanctiewet 1977 moeten naleven, hebben er in verband met de noodzakelijke veelvuldige toegang groot belang bij om op praktische en kostenefficiënte wijze toegang tot de UBO-registers te hebben. Graag vragen wij rekening te houden met dit belang.

### **Aantoonbaar legitiem belang**

Uit de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel C) maken wij op dat voor het aantonen van een legitiem belang volstaat dat een natuurlijke persoon of een rechtspersoon behoort tot een in de AMvB opgenomen categorie. Naar onze mening verhoudt zich dit niet met:

- het wetsvoorstel, waar in artikel 22a lid 2 Handelsregisterwet 2007 is bepaald dat een legitiem belang verband moet houden met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme;
- andere passages in de toelichting, met name die dat bij het bepalen van de categorieën gekeken moet worden naar de consequenties ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens (zie par. 6.2 van de toelichting); en
- de overwegingen van het Hof van Justitie van de EU in de hiervoor genoemde uitspraken, in het bijzonder dat uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen daarvan moeten blijven binnen het strikt noodzakelijke, in die zin dat steeds de minst belastende maatregel ter verwezenlijking van een rechtmatig nagestreefd doel moet worden gekozen (zie overweging 64).

Deze punten onderbouwen naar onze mening dat bij een aantoonbaar legitiem belang niet kan worden volstaan met een belang in algemene zin, oftewel het behoren tot een bepaalde categorie van natuurlijke personen en rechtspersonen, maar dat dit belang ook specifiek moet bestaan bij de toegang tot bepaalde informatie in de UBO-registers.

Wij stellen voor om met dit specifieke aantoonbare legitiem belang rekening te houden, althans dit te betrekken in het verzoek strekkende het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Overigens kan naar onze mening wel onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën, als het gaat om het specifiek aan te tonen legitiem belang. Zo stellen wij ons voor dat aan maatschappelijke organisaties met een doel op het gebied van het bestrijden van witwassen of financieren van terrorisme minder strenge eisen worden gesteld dan een lastig af te bakenen categorie 'pers'.

Uit de toelichting, in combinatie met de antwoorden van de Minister van Financiën op vragen uit de Tweede Kamer (Brief Minister van Financiën van 19 april 2023, 2023-0000080851), lijken wij te kunnen afleiden dat natuurlijke personen en rechtspersonen die mogelijk een zakelijke transactie met een entiteit willen aangaan geen categorie met een aantoonbaar legitiem belang zullen zijn. Wij zouden deze beperking toejuichen, omdat met een toegang van deze categorie natuurlijke personen en rechtspersonen toch (in verregaande mate) materieel sprake zou zijn van algemeen toegankelijke UBO-registers. Door een entiteit de mogelijkheid te bieden om zelf een uittreksel uit de UBO-registers betreffende haar eigen gegevens te verkrijgen en deze op vrijwillige basis te verstrekken aan een mogelijke contractspartij die om dit uittreksel verzoekt (zoals in par. 4.4 verwoord), wordt het doel voldoende gediend. Weigert een entiteit een uittreksel te verstrekken en vreest een mogelijke contractspartij dat zij mogelijk wordt ‘misbruikt’ voor witwassen of terrorismefinanciering, dan kan deze contractspartij namelijk weigeren om de transactie aan te gaan.

### **Begrip UBO**

Daarnaast brengen wij graag onder de aandacht het bepalen van UBO’s ingeval van certificering van aandelen op naam in een B.V. (of N.V.). Over het antwoord op de vraag wie in dat geval de UBO’s zijn, bestaat verdeeldheid in de praktijk en in de literatuur. Een eenduidig UBO-begrip in dit verband is noodzakelijk, allereerst omdat certificering een in de praktijk geregeld voorkomend instrument is. Daarnaast is duidelijkheid gewenst in verband met de rechtszekerheid, het bereiken van het met de UBO-register nagestreefde doel en het beperken van administratieve lasten voor zowel de Kamer van Koophandel als voor ondernemers en Wwft-instellingen. Denk bij dit laatste vooral aan terugmeldingen.

De vraag die specifiek voorligt, is of de bestuurder van een stichting administratiekantoor (hierna: “de STAK”) UBO is van de B.V. waarvan de aandelen zijn gecertificeerd (hierna: “de B.V.”). Naar onze mening is dit in het algemeen niet het geval. Wij komen tot deze conclusie via enerzijds het wettelijke begrip ‘uiteindelijk belanghebbende’ (in verband met de UBO-registers opgenomen in artikel 10a lid 1 Wwft) en de uitwerking daarvan in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en anderzijds de voorschriften voor rechtspersonen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Wat betreft het begrip ‘uiteindelijk belanghebbende’ merken wij op dat zowel in de term zelf (“belang”) als in de definitie (“*de natuurlijke persoon die uiteindelijk eigenaar is van of zeggenschap heeft over [...]*”) en de uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is af te leiden, dat een natuurlijke persoon alleen UBO is als deze persoon een (bepaalde mate van)

eigen belang heeft bij (ruim weergegeven) de aandelen in de B.V., de daaraan verbonden zeggenschap of eigendom dan wel de eigendom of zeggenschap op grond van andere middelen.

Behoudens uitzonderingen (dan: in de vorm van ‘andere middelen’) ontbreekt het de bestuurder aan een eigen belang. Wij wijzen in dit verband op het volgende:

- gecertificeerde aandelen worden gehouden ten titel van beheer. Dat betekent dat de STAK bedoelde aandelen houdt voor de certificaathouders en de aan de aandelen verbonden rechten uitoefent in het belang van deze certificaathouders. Wat heeft te gelden voor de STAK geldt ook voor de bestuurder van de STAK;
- in het algemeen bepalen de statuten van een STAK, alsmede in veel gevallen ook de bij de certificering gebruikte administratievoorwaarden, dat de STAK, en daarmee de bestuurder, de aan de gecertificeerde aandelen verbonden rechten moet uitoefenen in het belang van de certificaathouders en vaak ook de B.V.; en
- artikel 291 lid 3 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt uitdrukkelijk dat de bestuurder zich bij de vervulling van zijn taken moet richten naar het belang van de STAK (als stichting) en de met de STAK verbonden organisatie (of onderneming). Onder de organisatie zijn tevens begrepen de certificaathouders. In dit verband wijzen ook op de in artikel 291 lid 6 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, op grond waarvan een bestuurder met een eigen belang (tegenstrijdig belang) in beginsel niet deelneemt aan de beraadslaging en besluitvorming binnen het bestuur.

Een en ander laat geen ruimte voor een eigen belang bij de bestuurder. Tevens is van belang dat certificering van aandelen in het algemeen niet wordt gebruikt om zeggenschap aan een bepaalde persoon (de certificaatgever of de bestuurder daarvan) voor te behouden maar juist om deze aan bepaalde personen (de certificaathouders) te ontnemen. Uiteraard kan dit in meer uitzonderlijke gevallen anders zijn, in welk geval de certificaatgever of de bestuurder daarvan op grond van andere middelen wél als UBO kwalificeert (mits zeggenschap doorslaggevend is).

Wij beseffen ons dat het voorafgaande formeel buiten het bereik van het wetsvoorstel valt. Gegeven het belang van duidelijkheid voor de praktijk, brengen wij dit onderwerp desondanks onder de aandacht.



**Afsluiting**

Uiteraard zijn wij tot een nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

**BDO Tax & Legal - Bureau Vaktechniek**  
namens deze,

mr. R.H.A. Franken