



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Financiën
De heer E. Heinen MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4341/2025-U204

Uw referentie

Datum

19 december 2025

Onderwerp

Wijziging AMvB toegang ultimate beneficial owner (UBO-registers) voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang

Geachte heer Heinen,

Op 1 december 2025 is de *Wijziging AMvB toegang ultimate beneficial owner (UBO-registers) voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR verloopt op 29 december 2025.

Context

Het ontwerpbesluit regelt de toegang tot de Nederlandse UBO-registers (voor vennootschappen en trusts) opnieuw. Aanleiding zijn twee ontwikkelingen: (1) de uitspraak van het Hof van Justitie (2022) waarin publieke toegang tot UBO-gegevens ongeldig werd verklaard, waardoor toegang voortaan alleen kan op basis van een aantoonbaar legitiem belang, en (2) de nieuwe anti-witwasrichtlijn AMLD6 die lidstaten verplicht om vóór juli 2026 uniforme regels vast te stellen voor categorieën met een legitiem belang en voor de procedure voor verificatie, toegang, weigering en intrekking. Het ontwerpbesluit implementeert deze onderdelen van AMLD6 en werkt elementen uit die de *Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers* nog aan een AMvB overliet.

Inhoud van het voorstel

Het besluit werkt vier onderdelen van AMLD6 uit:

a. Categorieën met een legitiem belang: Het besluit volgt de limitatieve lijst uit AMLD6, waaronder journalisten, maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke instellingen, zakelijke partijen die risico's op witwassen willen uitsluiten, buitenlandse AML-autoriteiten en Europese programma-autoriteiten. Daarnaast wordt een restcategorie geïntroduceerd voor individuele gevallen waarin de Kamer van Koophandel (KvK) een legitiem belang kan vaststellen. Dit biedt flexibiliteit maar roept vragen op over uitvoerbaarheid en rechtszekerheid.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

b. Procedurele inrichting door de KvK: De KvK moet identiteit en rol van aanvragers verifiëren, beoordelen of sprake is van een legitiem belang, en binnen 12 werkdagen beslissen (met mogelijke verlengingen). Bij toekenning wordt toegang verleend via een driejarig certificaat. Toegang kan worden geweigerd of ingetrokken op grond van limitatieve criteria, en alle verificatie-handelingen moeten worden gedocumenteerd. De KvK moet UBO's bovendien informeren over toegang tot hun gegevens. Dit geheel vergt aanzienlijke capaciteit, juridische duiding en ICT-aanpassingen.

c. Afschermingsregime: Het besluit introduceert een extra afschermingsgrond voor UBO's die recent aangifte van bedreiging hebben gedaan. Dit versterkt de privacybescherming maar leidt naar verwachting tot meer procedures en toetsmomenten.

d. Samenloop met toekomstige wetgeving: Het besluit moet aansluiten op het aankomende Implementatiewetsvoorstel witwassen, dat onder andere toegang tot historische gegevens, niet-elektronische toegang en verdere detaillering van de notificatieplicht regelt. De KvK moet systemen daarom direct toekomstbestendig inrichten.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De noodzaak van deze regeling vloeit rechtstreeks voort uit AMLD6 en de uitspraak van het Hof van Justitie (2022), die publieke toegang tot UBO-gegevens ongeldig verklaarde. Daarmee is een stelsel nodig waarin toegang enkel kan plaatsvinden op basis van een aantoonbaar legitiem belang. Het doel van het voorstel, gerichte toegang voor partijen die bijdragen aan de integriteit van het financieel stelsel, is helder.

De toelichting beschrijft vooral welke elementen worden geregeld. Het motiveert beperkt waarom Nederland binnen de ruimte van AMLD6 precies voor deze inrichting kiest. Zo wordt niet toegelicht waarom geen aanvullende nationale categorieën worden vastgesteld, maar wél een brede restcategorie waarin de KvK per individueel geval een afweging moet maken. Een case-by-case beoordeling is juridisch gezien de meest verfijnde vorm van differentiatie, maar juist daarom verdient de keuze voor deze open categorie een expliciete onderbouwing. Zij kan immers leiden tot omvangrijke verifieer- en motiveringslasten bij de KvK en tot hogere bezwaar- en beroepsaantallen, omdat per aanvraag een volledige belangenafweging moet plaatsvinden.

Daarnaast blijft de proportionaliteitsafweging tussen transparantie, privacy en uitvoerbaarheid impliciet. Het is daardoor niet duidelijk waarom de gekozen afbakening als passend en noodzakelijk wordt beschouwd, en waarom niet is gekozen voor een systematiek met minder beoordelingsruimte of juist meer vooraf gedefinieerde categorieën.

1.1 Het college adviseert om toe te lichten waarom de gekozen afbakening passend en noodzakelijk is voor Nederland en waarom niet wordt gekozen voor meer expliciete nationale categorieën of differentiatie.

2. Minder belastende alternatieven

Hoewel het besluit de AMLD6 volgt, biedt deze richtlijn ruimte voor nationale keuzes die de regeldruk kunnen beperken. De toelichting bespreekt deze alternatieven niet. Zo kiest het besluit ervoor om in vrijwel alle gevallen een individuele beoordeling toe te passen. Zonder toelichting blijft onduidelijk waarom niet is gekozen voor meer categorale toegang voor bijvoorbeeld gereguleerde instellingen, voor partijen die reeds onder financieel toezicht staan, of voor zakelijke partijen die structureel vergelijkbare transacties uitvoeren. Ook wordt niet toegelicht waarom geen lichtere verificatie of vereenvoudigde procedures mogelijk zijn bij herhaald gebruik. Die lichtere verificatie of vereenvoudigde procedures zouden de administratieve lasten en onzekerheid bij aanvragers kunnen verminderen. Het college wijst erop dat een zuiver case-by-case-benadering, zonder nadere beoordelingscriteria of procedurele waarborgen, het risico op willekeur en beperkte voorspelbaarheid met zich meebrengt.

De keuze voor een brede restcategorie heeft ook gevolgen voor de uitvoeringslasten bij de KvK: elke niet-standaardaanvraag vergt een substantieel dossieronderzoek, een belangenafweging en een juridisch toetsbare motivering. De toelichting maakt niet duidelijk of dit bewust is afgewogen tegen opties met minder proceslasten.

2.1 Het college adviseert om toe te lichten welke alternatieven zijn overwogen voor verificatie, certificering en categorale toegang, en waarom niet is gekozen voor deze alternatieven.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van het voorgestelde stelsel hangt in belangrijke mate samen met de wijze waarop het ministerie de aanvraag- en beoordelingsprocedure heeft ingericht. De toelichting biedt echter geen inzicht in de praktische werking van het proces, de verwachte aantallen aanvragen en de risico's op vertraging of fouten in de beoordeling. Hoewel de KvK als zelfstandig bestuursorgaan buiten het formele regeldrukmandaat van ATR valt, is wel van belang dat keuzes in de procedure ertoe kunnen leiden dat aanvragers te maken krijgen met langere doorlooptijden, onjuiste beoordelingen of inconsistenties in de uitvoering. Dat kan de ervaren regeldruk vergroten. De toelichting maakt geen melding van het risico hierop en hoe daar mee om wordt gegaan. Het is daardoor niet duidelijk of het ministerie bij de vormgeving van de procedure voldoende aandacht heeft gehad voor deze risico's en welke maatregelen zijn overwogen om voorspelbare afhandeling en uniformiteit te borgen.

3.1 Het college adviseert toe te lichten in hoeverre bij de inrichting van de procedure rekening is gehouden met het risico dat vertragingen, fouten of inconsistenties in de beoordeling kunnen leiden tot ervaren regeldruk voor aanvragers. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke knelpunten kunnen ontstaan en welke maatregelen worden getroffen om tijdige en voorspelbare afhandeling te waarborgen.

Verder maakt de toelichting niet duidelijk of en hoe gebruikers van het stelsel, zoals beroepsgroepen, bedrijven en andere partijen die in aanmerking komen voor toegang tot UBO-gegevens, zijn betrokken bij het ontwerp van de aanvraagprocedure. Voor deze partijen kunnen de

beoordelingseisen, de benodigde bewijsstukken en de variatie tussen categorieën grote gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid van het proces. Zonder inzicht in hun betrokkenheid kan niet worden vastgesteld of de procedure aansluit bij de praktijk en of er mogelijkheden zijn om de werkbaarheid te verbeteren.

3.2 Het college adviseert te verduidelijken in hoeverre gebruikers van het stelsel betrokken zijn bij het vormgeven van de aanvraag- en beoordelingsprocedure en of hun input aanleiding heeft gegeven tot aanpassingen.

4. Gevolgen regeldruk

Het besluit stelt dat er geen regeldruk is. Dit is echter niet correct. Voor organisaties die toegang aanvragen ontstaan administratieve lasten. Zij moeten documentatie aanleveren ter verificatie, case-by-case motiveren waarom sprake is van een transactieband, aanvullende vragen van de KvK beantwoorden en periodiek beroeps- of functiegegevens actualiseren bij verlenging. Deze lasten zijn beperkt in omvang, maar niet nihil.

Daarnaast kan de brede restcategorie indirect tot hogere lasten leiden. Zoals eerder aangegeven, kan er onzekerheid ontstaan over beslistermijnen, vereiste bewijsstukken en de consistentie van beoordelingen.

4.1 Het college adviseert de regeldruk in kaart te brengen conform de Rijksbrede Methodiek.

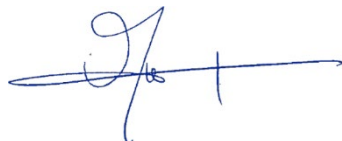
Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Het gaat ervan uit dat de toelichtingen bij de voorstellen duidelijk zullen maken op welke wijze met de genoemde adviespunten rekening is gehouden. Het college verzoekt u eventueel gewijzigde voorstellen aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of aanvullende zienswijzen opportuun zijn.

Hoogachtend,



M.A. van Hees
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris