



**Beleidsregel van de Minister van Financiën van 15 mei 2026,
2026-0000130200, directie Financiële Markten, over de bepaling van de
hoogte van bestuurlijke boetes bij overtreding van artikelen 11, eerste en
tweede lid, en 12 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk
belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies
(Beleidsregel bestuurlijke boetes handhaving registratie uiteindelijk
belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies)**

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 23 van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en
soortgelijke juridische constructies;

Besluit:

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *bestuurlijke boete*: een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 5:40, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
- b. *minister*: Minister van Financiën;
- c. *overtreder*: degene die de overtreding pleegt of medepleegt;
- d. *overtreding*: handelen in strijd met artikel 11, eerste of tweede lid, of artikel 12 van de wet;
- e. *recidive*: de omstandigheid dat een overtreder een overtreding begaat binnen vijf jaren nadat de oplegging van een bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie of het verval van het recht tot strafvervolg ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht wegens overtreding van artikel 11, eerste of tweede lid, of artikel 12 van de wet, onherroepelijk is geworden;
- f. *wet*: Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies;
- g. *wettelijk maximumbedrag*: het bedrag bedoeld in artikel 23, tweede lid, van de wet.

Artikel 2 Bepaling hoogte bestuurlijke boete

1. De minister kan een overtreding beboeten met een bestuurlijke boete ter hoogte van tien procent van het wettelijk maximumbedrag.
2. Indien sprake is van recidive kan de minister, met toepassing van het eerste lid, een vast te stellen bestuurlijke boete verdubbelen. Met inachtneming van het wettelijk maximumbedrag, kan de minister in successievelijke gevallen van recidive, met toepassing van het eerste lid, een vast te stellen bestuurlijke boete verviervoudigen, verachtvoudigen respectievelijk vertienvoudigen.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid alsmede de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht, houdt de minister bij het vaststellen van de hoogte van een bestuurlijke boete wegens een overtreding in ieder geval rekening met de volgende omstandigheden, voor zover deze van toepassing zijn:
 - a. de financiële draagkracht van de overtreder;
 - b. de mate waarin de overtreder meewerkt aan de vaststelling van de overtreding;
 - c. de maatregelen die door de overtreder na de overtreding zijn genomen om voortduring of herhaling van de overtreding te voorkomen.
4. De omstandigheden genoemd in het derde lid, onderdelen a, b en c, kunnen slechts leiden tot matiging van de hoogte van een bestuurlijke boete.
5. De stelplicht en de bewijslast van omstandigheden die kunnen leiden tot matiging van de hoogte van een bestuurlijke boete rusten op de overtreder.



Artikel 3 Meerdere overtredingen

Indien de minister constateert dat een overtreder met één gedraging meer dan één overtreding heeft begaan, dan beboet hij die overtredingen met één bestuurlijke boete.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juni 2026.

Artikel 5 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuurlijke boetes handhaving registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*

TOELICHTING

Algemeen

Met de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (hierna: Implementatiewet) is artikel 31 van de Europese vierde anti-witwasrichtlijn¹, zoals gewijzigd door de Europese richtlijn (EU) 2018/843 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering,² geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving. Daarmee kent Nederland een register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*; hierna: UBOs) van trusts en soortgelijke juridische constructies, en is de trustee³ van een trust of soortgelijke juridische constructie wettelijk verplicht bepaalde informatie over de trust of soortgelijke juridische constructie en de UBOs daarvan te registreren in dit UBO-register. Dit register heeft net als genoemde richtlijn tot doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.⁴

Op grond van de Implementatiewet is de Minister van Financiën belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de naleving van een aantal verplichtingen dat uit die wet voortvloeit. Het gaat allereerst om de verplichting voor de trustee om opgave te doen van de in artikel 5 van de Implementatiewet bedoelde gegevens en bescheiden met betrekking tot de trust of de soortgelijke juridische constructie en de UBOs daarvan.⁵ Daarbij geldt dat deze opgave dient te worden gedaan binnen een week na het plaatsvinden van het feit ten gevolge waarvan de verplichting tot registratie is ontstaan (bijvoorbeeld de creatie van een trust).⁶ Op grond van artikel 12 van de Implementatiewet rust op de trustee de wettelijke plicht om er zorg voor te dragen dat de geregistreerde informatie toereikend, actueel en accuraat is. Uit de eerdergenoemde richtlijn volgt dat niet-naleving van o.a. deze verplichtingen onderworpen moet zijn aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen of sancties.⁷ In dat kader is de naleving van genoemde verplichtingen zowel bestuursrechtelijk⁸ als strafrechtelijk⁹ handhaafbaar (dual sanctiestelsel).¹⁰ Onderhavige beleidsregel ziet op de bestuursrechtelijke handhaving door middel van oplegging van een bestuurlijke boete.

Indien een trustee niet of niet tijdig de verplicht te registreren informatie registreert dan wel die informatie ontoereikend, niet actueel of inaccuraat is, dan kan de Minister van Financiën een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen. Dit volgt uit de artikelen 22 en 23 van de Implementatiewet. De Minister van Financiën mandateert met het *Mandaatbesluit bestuursrechtelijke handhaving Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies* de bestuursrechtelijke handhaving op grond van artikel 22, 23 en 23a van de Implementatiewet aan de Dienst Financieel-Economische Integriteit (hierna: de DFEI) van het Ministerie van Financiën. Daartoe heeft de minister, in overeenstemming met de DFEI, beleid vastgesteld met betrekking tot het bepalen van de hoogte van bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd wegens overtreding van artikel 11, eerste lid, artikel 11, tweede lid en artikel 12 van de Implementatiewet. Dat beleid is in onderhavige beleidsregel neergelegd.

¹ 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 (*PbEU* 2015, L 141).

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 (*PbEU* 2018, L 156).

³ Waar in deze toelichting wordt gesproken over 'trustee' wordt daaronder mede verstaande degene die in een soortgelijke juridische constructie een vergelijkbare positie bekleedt als een trustee in een trust (zie ook artikel 2, tweede lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).

⁴ Zie artikel 1, eerste lid, van genoemde richtlijn en artikel 4, tweede lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁵ Deze verplichting is opgenomen in artikel 11, eerste lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁶ Deze verplichting is opgenomen in artikel 11, tweede lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁷ Artikel 31, eerste lid, van de richtlijn.

⁸ Artikelen 22, 23 en 23a van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies.

⁹ Artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

¹⁰ Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 819, nr. 3, p. 22 t/m 27.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 wordt een aantal begrippen gedefinieerd.

Artikel 2

Uit artikel 23, tweede lid, van de Implementatiewet volgt dat een bestuurlijke boete voor het overtreden van artikel 11, eerste of tweede lid, of artikel 12, van die wet niet meer mag bedragen dan een geldboete van de vierde categorie. Die categorie is nader gespecificeerd in artikel 23, vierde lid, van het *Wetboek van Strafrecht* en bedraagt thans € 27.500,-. Het voorgaande betekent dat de DFEI – namens de Minister van Financiën – voor een overtreding van artikel 11, eerste of tweede lid, of artikel 12, van de Implementatiewet geen boete mag opleggen die hoger is dan (thans) € 27.500,-. Er is dus sprake van een wettelijk boetemaximum; een hogere boete opleggen mag niet maar er is wel ruimte voor het opleggen van een lagere boete. Met die ruimte gaat de DFEI in beginsel als volgt om.

Het uitgangspunt is dat bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 11, eerste of tweede lid, of artikel 12, van de Implementatiewet een boete wordt opgelegd ter hoogte van tien procent van het boetemaximum. Thans dus tien procent van € 27.500,-, hetgeen neerkomt op een boete van € 2.750,-. Dit is neergelegd in het eerste lid van artikel 2.

Wanneer sprake is van recidive dan kan de boete verdubbeld worden, waardoor een boete kan worden opgelegd ter hoogte van twintig procent van het boetemaximum. Thans dus twintig procent van € 27.500,-, hetgeen neerkomt op een boete van € 5.500,-. Recidiveert de overtreder nogmaals dan kan een boete worden opgelegd ter hoogte van veertig procent van het boetemaximum. Thans dus veertig procent van € 27.500,-, hetgeen neerkomt op een boete van € 11.000,-. Recidiveert de overtreder daarna weer dan kan een boete ter hoogte van tachtig procent van het boetemaximum worden opgelegd (thans € 22.000,-). Gaat de overtreder daarna wederom de fout in dan kan een boete van honderd procent van het boetemaximum worden opgelegd (thans € 27.500,-). Het voorgaande is neergelegd in het tweede lid van artikel 2. Hiermee wordt beoogd recidive op een evenredige doch effectieve manier aan te pakken. Een en ander laat uiteraard onverlet dat in bepaalde gevallen een andere aanpak passender kan zijn, bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 22 van de Implementatiewet.

Nadat rekening is gehouden met eventuele recidive, wordt gekeken naar andere omstandigheden. Dergelijke omstandigheden kunnen van invloed zijn op de hoogte van de boete. De DFEI houdt bij het vaststellen van de hoogte van de boete rekening met alle omstandigheden van het geval, hetgeen in artikel 2, derde lid, tot uitdrukking komt door de verwijzing naar de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit deze artikelen volgt dat bestuursorganen bij het nemen van een besluit in het algemeen rechtstreeks betrokken belangen dienen af te wegen, er zorg voor dienen te dragen dat de gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn, en de hoogte van een bestuurlijke boete dienen af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. Het gaat in het derde lid van artikel 2 derhalve om een niet-limitatieve opsomming van omstandigheden. Indien er naar de mening van de overtreder bijzondere omstandigheden zijn die een matiging van de hoogte van een boete rechtvaardigen, ligt het op de weg van de overtreder deze bijzondere omstandigheden aannemelijk te maken.

Artikel 3

Wanneer zich één zaak voordoet waarin eenzelfde trustee inzake dezelfde trust of soortgelijke juridische constructies meerdere overtredingen begaat waarbij voor elke overtreding afzonderlijk een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dan kan het totaal aan boetes tot een onevenredig hoog bedrag leiden. Het is immers mogelijk dat een trustee een UBO niet heeft ingeschreven en daarmee zowel de registratieplicht (artikel 11, eerste lid, van de Implementatiewet), de verplichting tot tijdige registratie (artikel 11, tweede lid, van bovengenoemde wet) als de verplichting geregistreerde informatie toereikend, actueel en accuraat te houden (artikel 12 van bovengenoemde wet), overtreedt. Voor de overtreding van elk van deze verplichtingen kan een bestuurlijke boete van maximaal € 27.500,- worden opgelegd. Dit zou kunnen leiden tot een totaalbedrag aan bestuurlijke boetes dat niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Derhalve bepaalt artikel 3 dat in dergelijke gevallen één bestuurlijke boete wordt opgelegd. Daarbij geldt conform artikel 2 dat het begaan van meerdere overtredingen wel een omstandigheid kan zijn die van invloed is op de hoogte van die boete; bij de bepaling van de boetehoogte dient immers rekening te worden gehouden met alle omstandigheden van het geval.

Met hetgeen bepaald is in artikel 3 wordt bovendien aangesloten bij de beboeting in het kader van het



register met informatie over de UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten.¹¹ Ten aanzien van dat register is hetgeen bepaald is in artikelen 11, eerste en tweede lid, en 12 van de Implementatiewet in wezen opgenomen in één artikel (artikel 47 van de *Handelsregisterwet 2007*) waarbij de overtreding van dat artikel bestraft kan worden met één bestuurlijke boete.¹²

De Minister van Financiën
E. Heinen

¹¹ Zie ook Kamerstukken II 2020/21 35 819, nr. 3, waarin aansluiting (waar mogelijk) op het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten als een uitgangspunt is geformuleerd.

¹² Zie artikel 47a jo. artikel 47, van de Handelsregisterwet 2007.