



De Minister van Financiën
De heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
26 mei 2020

Ons kenmerk
z2020-07484

Uw brief van
21 april 2020

Contactpersoon
070 8888 500

Uw kenmerk
2020-0000064853

Onderwerp

Advies over het concept voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke constructies

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 21 april 2020 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor de regels met betrekking tot de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter implementatie van artikel 31 van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies) (hierna: het concept).

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Het concept strekt tot implementatie van artikel 31 van de Richtlijn 2018/843¹. Hiermee wordt onder meer een algemene verplichting vastgelegd om bepaalde informatie over trusts, soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan te registreren in een centraal register en toegankelijk te maken. Waar artikel 31 van de Richtlijn 2018/843 keuzevrijheid aan de lidstaten biedt, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het voorstel voor de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, waarmee een centraal register van de

¹ 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.



Datum
26 mei 2020

Ons kenmerk
z2020-07484

uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (het zogenoemde UBO-register) wordt ingevoerd.²

Advies

Burgerservicenummer verzoeker

Het concept bepaalt dat bepaalde gegevens over een trust, een soortgelijke juridische constructie of de uiteindelijk belanghebbenden daarvan in het centraal register toegankelijk is voor een ieder.³ Degene die inzage in deze gegevens wenst, moet zich daartoe online registreren bij de beheerder. Bij een verzoek tot inzage moet de beheerder in het gebruik van een voldoende betrouwbaar identificatiemiddel door de verzoeker voorzien. De beheerder *kan* daarbij op grond van het concept het burgerservicenummer (bsn) van de verzoeker bewaren.⁴

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt voor zover zij noodzakelijk zijn voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ('minimale gegevensverwerking').⁵ Bovendien is het vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk geacht om aan het gebruik van het bsn beperkingen te stellen.⁶ Zo vereist de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming dat het bsn bij de verwerking van persoonsgegevens slechts mag worden gebruikt ter uitvoering van de desbetreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.⁷ Een optionele verwerking van het bsn, waarvan de noodzaak bovendien niet is onderbouwd, strookt niet met dit vereiste van minimale gegevensverwerking en de beperkingen die aan het verwerken van het bsn worden gesteld.⁸

De AP adviseert om in het concept te concretiseren in welke gevallen het verwerken van het bsn verplicht is en de noodzaak van die verwerking in de toelichting te onderbouwen.

Inzage persoonsgegevens verzoeker

Het concept bepaalt dat de persoonsgegevens die de beheerder van de verzoeker registreert, kunnen worden ingezien door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten.⁹

Deze inzage in de persoonsgegevens van de verzoeker door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten is geen lidstaatoptie genoemd in artikel 31 van de Richtlijn 2018/843. Volgens de toelichting is aansluiting gezocht bij het voorstel voor de *Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*. Tijdens de parlementaire behandeling van

² Memorie van Toelichting, p. 8.

³ Artikel 7 van het concept.

⁴ Artikel 8, eerste en tweede lid, van het concept.

⁵ Artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 128.

⁷ Artikel 46, eerste lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

⁸ Overeenkomstig de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het nader regelen van het gebruik van het burgerservicenummer bij de uitvoering van het depositogarantiestelsel: *Discretionair of anderszins niet-verplicht voorgeschreven gebruik past derhalve niet bij de aard van de regelgeving over het gebruik van het BSN*. (Kamerstukken II 2017/18, 35 003, nr. 3, p. 13)

⁹ Artikel 8, derde lid, van het concept.



Datum
26 mei 2020

Ons kenmerk
z2020-07484

dat wetsvoorstel is er een amendement¹⁰ aangenomen over de registratie van de verzoeker en de inzage daarvan door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten.¹¹ Volgens de toelichting bij het amendement regelt het amendement dat er extra waarborgen in de toegang tot het UBO-register worden ingebouwd en de veiligheid en privacy van uiteindelijk belanghebbenden wordt vergroot. Dit kan een argument zijn voor de registratie van de verzoeker, maar het doel en de noodzaak van de inzage door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten is daarmee niet aangetoond. Ook in de toelichting bij het concept ontbreekt een onderbouwing daarvan.

Voorals nu er geen sprake is van een implementatieverplichting of een lidstaatoptie, adviseert de AP om het doel en de noodzaak van de inzage in de persoonsgegevens van de verzoeker door de Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten te onderbouwen in de toelichting bij het concept.

Bevoegde autoriteiten

In het register wordt openbare en afgeschermd informatie over trusts, soortgelijke juridische constructies en de uiteindelijk belanghebbenden daarvan opgenomen. De Financiële inlichtingen eenheid en de bevoegde autoriteiten krijgen toegang tot zowel de openbare, als de afgeschermd informatie. Bij algemene maatregel van bestuur worden de bevoegde autoriteiten aangewezen.¹²

Volgens de toelichting zullen de 'bevoegde autoriteiten' dezelfde autoriteiten betreffen die worden aangewezen ten aanzien van het UBO-register. Hieronder vallen onder meer de bijzondere opsporingsdiensten de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, en de Inspectie Leefomgeving en Transport.¹³

De AP heeft in haar advies van 18 juli 2019 over de aanwijzing van 'bevoegde autoriteiten' ten aanzien van het UBO-register opgemerkt dat uit de betreffende nota van toelichting niet blijkt dat de drie genoemde bijzondere opsporingsdiensten toezichthouden op meldingsplichtige entiteiten, dan wel taken hebben die zien op het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. Daardoor blijkt niet dat de drie bijzondere opsporingsdiensten voldoen aan de definitie van bevoegde autoriteiten als bedoeld in de Richtlijn 2018/843.¹⁴ Het lijkt er derhalve op dat Nederland een eigen keuze heeft gemaakt om naast de mogelijkheden die Richtlijn 2018/843 biedt, de drie bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid te geven om afgesloten gegevens en bescheiden in het UBO-register in te zien. Deze bevoegdheid dient evenwel te voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Een onderbouwing hiervan ontbreekt in de betreffende nota van toelichting. De AP heeft daarom geadviseerd om dit punt in de betreffende nota van toelichting alsnog nader te onderbouwen, dan wel, indien dat niet mogelijk is, de drie genoemde bijzondere opsporingsdiensten te schrappen als bevoegde autoriteit tot inzage in het UBO-register.¹⁵ Dit advies van de AP van 18 juli 2019 gaat ook hier op.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2019/20 35179, nr. 11.

¹¹ Memorie van Toelichting, p. 37.

¹² Artikel 7, tweede lid, van het concept.

¹³ Memorie van Toelichting, p. 19.

¹⁴ Artikel 30, zesde lid, van de Richtlijn 2018/843.

¹⁵ Brief AP, *Advies over het concept voor het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten*, 18 juli 2019, z2019-13658, p. 2-4.



Datum
26 mei 2020

Ons kenmerk
z2020-07484

De AP adviseert om de aanwijzing van de drie genoemde bijzondere opsporingsdiensten als 'bevoegde autoriteiten' deugdelijk te onderbouwen in de nota van toelichting van de algemene maatregel van bestuur die wordt opgesteld, dan wel, indien dat niet mogelijk is, de drie opsporingsdiensten niet aan te wijzen als 'bevoegde autoriteiten' en dit punt te schrappen uit de toelichting bij het concept.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

drs. C. E. Mur
Bestuurslid