



De Minister van Financiën  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Datum  
10 augustus 2023

Ons kenmerk  
z2023-02830

Uw brief van  
12 mei 2023

Uw kenmerk  
2023-0000091335

## Onderwerp

Advies over het concept voor de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers

Geachte mevrouw Kaag,

Bij brief van 12 mei 2023 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 Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ter beperking van 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 (Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers) (hierna: het concept).

De AP heeft gezien of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de AVG en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);



Datum  
10 augustus 2023

Ons kenmerk  
z2023-02830

5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP is van oordeel dat de bepaling van het concept met betrekking tot de toegang tot het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies (hierna: UBO-register trusts), voor zover de gegevens aantoonbaar zien op een trust die in een buiten de EU opgerichte juridische entiteit een meerderheidsbelang heeft, zonder nadere onderbouwing toetsing aan punt 3. *proportionaliteit* van bovengenoemd kader niet doorstaat, zodat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) deze bepaling zonder nadere onderbouwing wegens strijd met hoger recht mogelijk buiten toepassing zal laten. Beoordeling van de persoonsgegevens aspecten van het concept geeft de AP voorts nog aanleiding tot het maken van een opmerking.

### Strekking van het concept

Op 22 november 2022 heeft het HvJ EU geoordeeld dat een onderdeel van de vijfde anti-witwasrichtlijn (AMLD5)<sup>1</sup> ongeldig is, voor zover is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde (in het Engels: ultimate beneficial owner, afgekort: UBO) van binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: UBO-register vennootschappen) in alle gevallen voor elk lid van de bevolking toegankelijk is.<sup>2</sup> Omdat dit onderdeel is geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving, heeft de ongeldigverklaring gevolgen voor zowel het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten, als voor het UBO-register trusts.

Het concept strekt ertoe om de toegang tot de Nederlandse UBO-registers te beperken tot:

- A. Partijen waarvan op basis van de vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD4)<sup>3</sup> verplichte toegang moet worden geregeld. Dit zijn:

---

<sup>1</sup> 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 156/43).

<sup>2</sup> HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912.

<sup>3</sup> 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 141/73).



Datum  
10 augustus 2023

Ons kenmerk  
z2023-02830

- De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bevoegde autoriteiten<sup>4</sup> en de financiële-inlichtingeneenheid.<sup>5</sup>
  - De meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliëntenonderzoek dat zij op grond van de anti-witwasrichtlijn moeten verrichten.<sup>6</sup>
  - Bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van natuurlijke personen en rechtspersonen, voor zover zij een aantoonbaar legitiem belang hebben. Dit legitiem belang moet verband houden met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financieren van terrorisme.<sup>7</sup>
  - Met betrekking tot het UBO-register trusts: elke natuurlijke of rechtspersoon voor zover de gegevens aantoonbaar zien op een trust die in een buiten de EU opgerichte juridische entiteit een meerderheidsbelang heeft bestaande uit directe of indirecte eigendom.
- B. Partijen die toegang krijgen in het belang van de naleving van internationale sancties en het toezicht en de handhaving daarop.<sup>8</sup>
- C. Bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuursorganen waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting noodzakelijk is om UBOs te achterhalen.<sup>9</sup>
- D. Partijen die staan ingeschreven in de UBO-registers, voor zover het die partij betreft.

## Advies

Proportionaliteit: Toegang UBO-register trusts voor zover de gegevens aantoonbaar zien op een trust die in een buiten de EU opgerichte juridische entiteit een meerderheidsbelang heeft  
Met de toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden, heeft de Uniewetgever beoogd het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen.<sup>10</sup> Inherent aan deze toegankelijkheid

---

<sup>4</sup> Bevoegde autoriteiten zijn: 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 (artikel 30, zesde lid, van de AMLD5). De bevoegde autoriteiten zijn aangewezen in artikel 51a van het Handelsregisterbesluit 2008.

<sup>5</sup> Deze toegang is reeds geïmplementeerd. Het concept brengt hierin geen inhoudelijke wijziging.

<sup>6</sup> Te weten banken, andere financiële ondernemingen, of natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten, waarop artikel 1a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van toepassing is.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld de pers en maatschappelijke, niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, personen die de identiteit van de uiteindelijk belanghebbenden van een juridische entiteit willen kennen omdat zij mogelijk transacties met hen aangaan, en financiële instellingen en autoriteiten die betrokken zijn bij de bestrijding van delicten op het gebied van witwassen of terrorismefinanciering (memorie van toelichting, p. 17).

<sup>8</sup> Waaronder financiële instellingen, zoals Wwft-instellingen en schade- en zorgverzekeraars, en de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank (memorie van toelichting, p. 18-19).

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld de herstel- en veerkrachtfaciliteit (memorie van toelichting, p. 19).

<sup>10</sup> Artikel 1, eerste lid, van de AMLD4, overweging 30 en 31 van de AMLD5. Zie ook HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, rechtsoverweging 58.



Datum  
10 augustus 2023

Ons kenmerk  
z2023-02830

is dat ook personen die informatie wensen te verkrijgen om redenen die geen verband houden met de nagestreefde doelstelling, in staat worden gesteld om zich vrijelijk toegang tot die informatie te verschaffen.<sup>11</sup> Het HvJ EU heeft geoordeeld dat deze toegang niet beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is, zodat de richtlijnbeperkingen buiten toepassing moeten blijven.<sup>12</sup>

Als gevolg van dit oordeel van het HvJ EU beperkt het concept de toegang tot de Nederlandse UBO-registers. Maar met betrekking tot het UBO-register trusts bepaalt het concept, in overeenstemming met de AMLD5,<sup>13</sup> dat elke natuurlijke of rechtspersoon toegang heeft tot gegevens in dat register, voor zover de gegevens aantoonbaar zien op een trust die in een buiten de EU opgerichte juridische entiteit een meerderheidsbelang heeft bestaande uit directe of indirecte eigendom. Hierdoor worden nog steeds personen in staat gesteld om informatie over uiteindelijk begunstigen te verkrijgen om redenen die geen verband houden met de nagestreefde doelstelling. Dat die personen eerst moeten aantonen dat de betreffende trust daadwerkelijk een meerderheidsbelang heeft in een buiten de EU gevestigde entiteit, doet hieraan niets af.

Dit onderdeel van het concept zal, zonder nadere onderbouwing, net als bij het UBO-register vennootschappen het geval was, toetsing aan het vereiste van proportionaliteit niet kunnen doorstaan. Als niet blijkt van relevant verschil zal het HvJ EU naar het oordeel van de AP dus ook dit onderdeel van de richtlijn - en daarmee de implementatie zoals die is neergelegd in dit concept - buiten toepassing laten. De AP is dan ook van oordeel dat het regime voor UBO trusts gelijkgetrokken moet worden met het regime voor UBO vennootschappen zoals dat geldt na de uitspraak, tenzij wordt onderbouwd dat er relevant verschil is.

Verdere verwerking: Toegang UBO-registers in het belang van de naleving van internationale sancties en het toezicht en de handhaving daarop, en waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting noodzakelijk is om UBO's te achterhalen  
Het concept bepaalt dat partijen toegang krijgen tot de UBO-registers in het belang van de naleving van internationale sancties en het toezicht en de handhaving daarop. Ook bepaalt het concept dat bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuursorganen waarvoor het in verband met een wettelijke of Europeesrechtelijke verplichting noodzakelijk is om UBO's te achterhalen, toegang krijgen. Hierdoor zullen persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

Verwerking voor een ander doel is slechts toegestaan als er sprake is van:

- toestemming van de betrokkene;
- een Unierechtelijke bepaling of een lidstaatrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG, bedoelde doelstellingen of

---

<sup>11</sup> HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, rechtsoverweging 42.

<sup>12</sup> HvJ EU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, rechtsoverweging 76.

<sup>13</sup> Artikel 31, vierde lid, onder d.



Datum  
10 augustus 2023

Ons kenmerk  
z2023-02830

- een verenigbare verdere verwerking.<sup>14</sup>

Het concept lijkt uit te gaan van de tweede genoemde mogelijkheid. Maar uit de toelichting blijkt niet dat aan de daaraan gestelde voorwaarden wordt voldaan (noodzakelijke en evenredige maatregel ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG, bedoelde doelstellingen).

De AP adviseert om de onderbouwing daarvan alsnog in de toelichting op te nemen.

### Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot beperkte extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Minister voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van dit advies gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

### Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl). Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Monique Verdier  
vicevoorzitter

---

<sup>14</sup> Artikel 6, vierde lid, van de AVG.