



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

Datum  
18 juli 2019

Ons kenmerk  
z2019-13658

Uw brief van  
12 juni 2019

Contactpersoon  
  
070 8888 500

Uw kenmerk  
2019-0000091725

## Onderwerp

Advies over het concept voor het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 12 juni 2019 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 het Besluit tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere Juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten) (hierna: het concept).

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

## Strekking van het concept

Op grond van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn<sup>1</sup>, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/843<sup>2</sup> moet Nederland een centraal register over de uiteindelijk belanghebbende van in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten bijhouden (hierna: het UBO-register). De

---

<sup>1</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

<sup>2</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



Datum  
18 juli 2019

Ons kenmerk  
z2019-13658

Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: de implementatiewet) en het voorliggende concept strekken tot implementatie hiervan.

De Implementatiewet regelt de verplichting voor vennootschappen en andere juridische entiteiten om hun uiteindelijke belanghebbenden in het UBO-register te registreren. In het voorliggende concept worden de volgende punten over deze registratie nader uitgewerkt:

- het vaststellen van de bandbreedtes waarin de omvang van het belang van een uiteindelijke belanghebbende wordt aangegeven;
- de documentatie die overgelegd moet worden ter onderbouwing van de aard en omvang van het economisch belang van een uiteindelijke belanghebbende;
- de bevoegde autoriteiten die toegang hebben tot het niet openbare deel van het UBO-register,
- een afschermingsregime;
- de toegang tot gegevens na uitschrijving van een entiteit uit het handelsregister en
- kerkgenootschappen en trusts en soortgelijke constructies worden van het begrip 'uiteindelijk belanghebbende' uitgezonderd.

## Advies

De AP heeft op 6 november 2018 geadviseerd over de Implementatiewet. De Implementatiewet gaf de AP geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen, omdat het primair bestond uit de implementatie van Richtlijn 2018/843. Dit betekent dat de afwegingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in belangrijke mate zijn gemaakt op het niveau van de Europese richtlijn.<sup>3</sup>

Nederland heeft in het voorliggende concept evenwel op een aantal punten gebruik gemaakt van de door de Richtlijn 2018/843 toegestane kaders om op nationaal niveau nadere vereisten te stellen. De AP heeft daarover de volgende opmerkingen.

### Bevoegde autoriteiten

De Implementatiewet bepaalt dat afgesloten gegevens en bescheiden in het UBO-register onder meer kan worden ingezien door een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bevoegde autoriteit. Het voorliggende concept wijst als bevoegde autoriteiten onder meer aan 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.<sup>4</sup>

Artikel 30, zesde lid, van de Richtlijn 2018/843 definieert bevoegde autoriteiten als:

---

<sup>3</sup> De AP heeft wel inhoudelijk geadviseerd over het overige deel ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. Zie het advies van de AP van 7 maart 2019 met kenmerk z2018-29412:

[https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies\\_wijziging\\_vierde\\_antiwitwasrichtlijn.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_wijziging_vierde_antiwitwasrichtlijn.pdf).

Ook heeft de AP geadviseerd over het wetsvoorstel centraal aandeelhoudersregister, dat raakvlakken heeft met het UBO-register. Zie het advies van de AP van 20 maart 2019 met kenmerk z2019-03829:

[https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies\\_centraal\\_aandeelhoudersregister.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_centraal_aandeelhoudersregister.pdf).

<sup>4</sup> Artikel 51a, onder d, van het Handelsregisterbesluit 2008



Datum  
18 juli 2019

Ons kenmerk  
z2019-13658

*de 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 2, eerste lid, van de Richtlijn 2015/849, gewijzigd door Richtlijn 2018/843, merkt als meldingsplichtige entiteiten aan:

1. *kredietinstellingen;*
2. *financiële instellingen;*
3. *de volgende natuurlijke of rechtspersonen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten:*
  - a. *auditors, externe accountants en belastingadviseurs, alsmede iedere persoon die zich ertoe verbindt als voornaamste bedrijfs- of beroepsactiviteit, rechtstreeks of via andere met hem gelieerde personen materiële hulp, bijstand of advies op belastinggebied te verlenen;*
  - b. *notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen wanneer zij deelnemen, hetzij door op te treden in naam en voor rekening van hun cliënt in enigerlei financiële of onroerendgoedtransactie, hetzij door het verlenen van bijstand bij het voorbereiden of uitvoeren van transacties voor hun cliënt in verband met:*
    - i) *de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven;*
    - ii) *het beheren van diens geld, waardepapieren of andere activa;*
    - iii) *de opening of het beheer van bank-, spaar- of effectenrekeningen;*
    - iv) *het organiseren van de inbreng die nodig is voor de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen;*
    - v) *de oprichting, de exploitatie of het beheer van trusts, vennootschappen, stichtingen of soortgelijke structuren;*
  - c. *niet onder a) of b) vallende aanbieders van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten;*
  - d. *vastgoedmakelaars, ook wanneer zij optreden als tussenpersoon bij de verhuur van onroerend goed, maar alleen met betrekking tot transacties waarvoor de maandelijkse huurprijs 10 000 EUR of meer bedraagt;*
  - e. *andere personen die handelen in goederen, doch voor zover er contante betalingen worden gedaan of ontvangen voor een bedrag van 10 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in één verrichting of via meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan;*
  - f. *aanbieders van kansspeldiensten.*
  - g. *aanbieders die zich bezighouden met diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta;*
  - h. *aanbieders van bewaarportemonnees;*
  - i. *personen die handelen in of als tussenpersoon optreden bij de handel in kunstwerken, ook wanneer deze handel wordt uitgevoerd door kunstgalerijen en veilinghuizen, indien de waarde van de transactie of een reeks van onderling samenhangende transacties 10 000 EUR of meer bedraagt;*
  - j. *personen die kunstwerken opslaan of verhandelen of als tussenpersoon optreden bij de handel in kunstwerken wanneer deze wordt uitgevoerd door freeports, indien de waarde van de transactie of een reeks van onderling samenhangende transacties 10 000 EUR of meer bedraagt.*



Datum  
18 juli 2019

Ons kenmerk  
z2019-13658

Uit de nota van toelichting blijkt niet dat de drie genoemde bijzondere opsporingsdiensten toezichthouden op meldingsplichtige entiteiten, dan wel taken hebben 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. 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<sup>5</sup> en subsidiariteit<sup>6</sup>. Een onderbouwing hiervan ontbreekt in de nota van toelichting.

De AP adviseert om dit punt in de 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.

#### Afscherming gegevens onder curatele gestelde

Ingevolge het voorliggende concept kunnen bepaalde gegevens op verzoek van de uiteindelijke belanghebbende worden afgeschermd tegen inzage, onder meer als hij door de kantonrechter onder curatele is gesteld.<sup>7</sup>

Een meerderjarige kan door de kantonrechter onder curatele worden gesteld, wanneer hij zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel gewoonte van drank- of drugsmisbruik.<sup>8</sup>

Het gegeven dat iemand onder curatele is gesteld, is daarmee een gegeven over gezondheid en daarmee een bijzonder persoonsgegeven in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG. Bijzondere persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien er sprake is van een uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Ongeacht of zich op dit punt bijzonderheden voordoen, is het van belang dat een nota van toelichting in voorkomend geval verantwoordt dat hier zorgvuldig aan is getoetst door aan te geven en zo nodig te onderbouwen welke uitzonderingsgrond van toepassing is. De nota van toelichting op het concept bevat een dergelijke verantwoording niet.

De AP adviseert de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

#### Bewaartermijn

Artikel 30, tiende lid, van de Richtlijn 2018/843 bepaalt dat de gegevens in het UBO-register toegankelijk blijven gedurende minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar nadat de vennootschap of andere juridische

---

<sup>5</sup> De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

<sup>6</sup> Het met de verwerking te dienen doel kan in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige, wijze worden verwekelijkt.

<sup>7</sup> Artikel 51b, eerste lid en tweede lid, onder b, van het Handelsregisterbesluit 2008. De afscherming geldt niet voor de Financiële inlichtingen eenheid, de bevoegde autoriteiten, banken en andere financiële ondernemingen en notarissen.

<sup>8</sup> Artikel 1:378, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek Boek 1



Datum  
18 juli 2019

Ons kenmerk  
z2019-13658

entiteit uit het register is geschrapt. Het voorliggende concept heeft de bewaartermijn gesteld op tien jaar.<sup>9</sup> Volgens de nota van toelichting op het concept is het van belang dat de historische gegevens over een uiteindelijke belanghebbende gedurende een zo lang mogelijke periode voorhanden zijn gelet op het doel van de richtlijn, in het bijzonder voor de bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid. Onderzoeken naar witwassen, de daaraan ten grondslag liggende delicten, en het financieren van terrorisme zien volgens de toelichting op gebeurtenissen in het verleden. Historische informatie over uiteindelijk belanghebbenden kan daarbij een belangrijke rol spelen, aldus de toelichting.

Het feit dat delicten in het verleden liggen, toont niet de noodzaak aan dat de gegevens in het UBO-register gedurende *tien jaar* door *een ieder* kunnen worden ingezien. In de nota van toelichting is niet onderbouwd dat onderzoeken vaak langer dan vijf jaar duren en dat het vervolgens noodzakelijk is dat de gegevens voor een ieder toegankelijk blijven.

De AP adviseert om de bewaartermijn in het concept te verlagen en de toegankelijkheid tot de gegevens in het UBO-register na vijf jaar te beperken, dan wel te voorzien in een daadkrachtige motivering.

### Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies 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,

mr. A. Wolfsen  
Voorzitter

---

<sup>9</sup> Artikel 51c van het Handelsregisterbesluit 2008