

**AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS**

**Autoriteit Persoonsgegevens**  
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

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

Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
z2019-21482

Uw brief van  
25 september 2019

Contactpersoon  
Persoonsgegevens

Uw kenmerk  
2019-0000154786

Onderwerp  
Advies inzake toegang tot gegevens voor poortwachters t.b.v. de aanpak van witwassen

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 25 september 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd om een advies te geven over de proportionaliteit en subsidiariteit van drie mogelijke wettelijke maatregelen om de effectiviteit van de poortwachtersfunctie bij het voorkomen en bestrijden van met name witwassen, onderliggende delicten en terrorismefinanciering te vergroten.

### **Strekking en context van de adviesaanvraag**

Om met name witwassen beter te kunnen voorkomen en bestrijden heeft het kabinet een 'plan van aanpak witwassen' opgesteld.<sup>1</sup> Het plan bestaat uit drie pijlers: (i) diverse maatregelen voor het vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie bij het voorkomen en bestrijden van witwassen; (ii) diverse maatregelen om de barrières voor witwassen te verhogen en (iii) het versterken van het toezicht op de naleving en het versterken van de opsporing en vervolging.

Volgens de adviesaanvraag spelen poortwachters een cruciale rol bij het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Poortwachters zoals banken moeten onderzoek doen naar de cliënt waarmee zij een zakelijke relatie aangaan of waarvoor zij een incidentele transactie verrichten, om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te kunnen beoordelen en

<sup>1</sup> Aanbiedingsbrief Plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019.



Datum

16 december 2019

Ons kenmerk

Z2019-21482

– indien nodig – risico mitigerende maatregelen te treffen en ‘onbruikelijke’ transacties melden aan de Financiële Inlichtingen Eenheid.

Om de poortwachtersfunctie te versterken is een conceptwetsvoorstel in consultatie om met name de informatie-uitwisseling tussen Wwft-instellingen onderling en met overheidsinstellingen te verbeteren.<sup>2</sup>

De thans voorliggende drie mogelijke maatregelen ter versterking van de poortwachtersfunctie betreffen:

1. Gebruik van het burgerservicenummer (hierna: BSN);
2. Controle met gegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP);
3. Toegang tot de aanvullende gegevens van uiteindelijk belanghebbenden (hierna: UBO's) in het afgesloten deel van het UBO-register.

Deze voorstellen zijn vanuit de sector naar voren gekomen en betreffen verwerkingen van persoonsgegevens. Omdat de proportionaliteits- en subsidiariteitsvraag nadrukkelijk spelen bij deze verwerkingen, worden de inhoudelijke verwerkingen eerst aan de AP voorgelegd, voordat tot eventuele wetsvoorstellen wordt gekomen.<sup>3</sup> De vragen luiden als volgt:

Ad 1. Gebruik van het burgerservicenummer

- a. Wat is het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens over de proportionaliteit en subsidiariteit van het verwerken van het BSN door de Wwft-instellingen voor het uitvoeren van de wettelijke taak tot het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen, de onderliggende delicten en terrorismefinanciering?
- b. Dient bij een wettelijke regeling de verwerking van het BSN verplichtend voorgeschreven te worden of kan voorzien worden in een bevoegdheid om hiervan gebruik te maken?

Ad 2. Controle met gegevens in de BRP

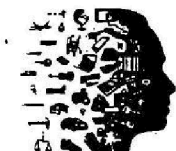
- a. Wat is het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens over de proportionaliteit en subsidiariteit van het gebruik van de BRP-voorziening om data op hit/no hit door de Wwft-instellingen te laten controleren?
- b. Dient het gebruik van deze voorziening voorgeschreven te worden of kan ook voorzien worden in een bevoegdheid om hiervan gebruik te maken?
- c. Zou het de voorkeur hebben dat elke instelling een eigen aansluiting met de BRP regelt of dat de controle via een beheerfaciliteit loopt zoals dit ook bij zorgverzekeraars het geval is?

Ad 3. Toegang tot de aanvullende gegevens van uiteindelijk belanghebbenden in het afgesloten deel van het UBO-register.

- a. Wat is het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens over de proportionaliteit en subsidiariteit van toegang tot de afgesloten gegevens in het UBO-register voor Wwft-instellingen in het kader van hun wettelijke taak tot het achterhalen van de UBO bij hun dienstverlening?
- b. Zijn er maatregelen, voorwaarden of beperkingen waardoor de proportionaliteit van de toegang tot het afgesloten deel van het UBO-register verhoogd kan worden?

<sup>2</sup> Vgl. het conceptvoorstel voor de Wet plan van aanpak witwassen: <https://www.internetconsultatie.nl/wetplanvanaanpakwitwassen>. Dit betreft het delen van informatie over transacties en het delen van informatie over ongebruikelijke klanten (het voorgestelde artikel 34b van het consultatievoorstel). Vgl. de conclusie onderzoek gegevensdeling van het onderzoek informatie-uitwisseling en Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 6, blz. 23.

<sup>3</sup> Adviesaanvraag inzake toegang tot gegevens voor poortwachters bij het voorkomen van witwassen, blz. 1.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

- c. Wat is het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens over de proportionaliteit en subsidiariteit om naast Wwft-instellingen ook aan andere gereguleerde financiële instellingen in het kader van de uitvoering van de Sanctiewet 1977 toegang te verlenen tot het afgesloten deel van het UBO-register? Instellingen moeten bij zakelijke klanten namelijk nagaan wie de UBO van die klant en de uitkeringsgerechtigde is om te voorkomen dat in strijd met internationale sancties wordt gehandeld.

#### Samenvatting advies

De AP erkent dat de aanpak van witwassen, van de onderliggende delicten en terrorismefinanciering een taak van het algemeen belang is.

De proportionaliteitsvraag betreft in de kern de afweging of de beperkingen van het recht op bescherming van persoonsgegevens en het doel dat ermee wordt beoogd voldoende met elkaar in balans zijn. Uit de adviesaanvraag blijkt dat het doel van de drie maatregelen is zekerheid te verkrijgen over de identiteit van cliënten en van uiteindelijk belanghebbenden (UBO'S). Daarbij speelt ook de vraag naar de subsidiariteit: zijn er geschikte alternatieven die het grondrecht minder beperken.

De AP is bereid om in deze fase, nog voordat een conceptwetsvoorstel tot stand is gekomen, in te gaan op het verzoek omdat de vragen naar de proportionaliteit en subsidiariteit van de eventuele wettelijke maatregelen in verband met de verwerking van persoonsgegevens nadrukkelijk spelen en gelet op de eerdere adviezen van de AP over dit onderwerp.<sup>4</sup> De AP tekent daarbij aan de gestelde vragen nu niet ten gronde te kunnen beantwoorden omdat in de adviesaanvraag belangrijke gegevens ontbreken om een gedegen afweging te kunnen maken.

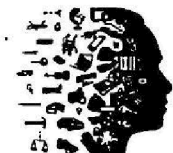
De AP geeft hieronder een aantal ijkpunten, mede op basis van Europese rechtspraak die veelvuldig meewegen bij de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit van maatregelen tot het beperken van de bescherming van persoonsgegevens en uit relevante wetgevingsadviezen van de AP.

Het gaat voor *alle drie de maatregelen* -kort samengevat- om:

- een nadere analyse van de aard en omvang van de problemen die de diverse Wwft-instellingen ondervinden bij de toepassing van de huidige wettelijke verplichtingen, waaronder de vraag bij welk(e) type(n) Wwft-normadressaten deze tekortkomingen zijn vastgesteld;
- een nadere onderbouwing dat voor verbeteringen van deze tekortkomingen de voorgestelde additionele wettelijke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn;
- de aard van de persoonsgegevens: met name het unieke karakter van het BSN in de zin dat in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) expliciet is voorzien in de mogelijkheid van het stellen van specifieke voorwaarden door de lidstaten voor de verwerking van persoonsnummers en het feit dat het gebruik van het BSN in de Wet algemene bepalingen BSN in eerste instantie is bedoeld voor de overheid;

<sup>4</sup> Vgl. bijv. punt 1 van het advies van de AP over het voorstel voor de implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (z-2018-29412).





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

- *de ruime reikwijdte van de drie maatregelen*: Dit betreft het gebruik van met name het BSN door een grote en heel diverse groep van Wwft-instellingen, niet zijnde overheden. Daaronder vallen niet alleen (systeem)banken en andere financiële instellingen, maar ook advocaten, makelaars en alle handelaren (bijvoorbeeld kunsthandelaren, autohandelaren);
- *subsidiariteit*: het goeddeels ontbreken van overwegingen met betrekking tot vanuit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens minder vergaande alternatieven, zoals onder meer het beperken van het gebruik van het BSN tot bepaalde Wwft-instellingen in plaats van het gebruik door alle, heel diverse Wwft-instellingen of het beperken tot gevallen met een hoog risico;
- *de cumulatie van inbreuken op de bescherming persoonsgegevens*: met name de enorme bulk van, vaak gevoelige gegevens van cliënten waarover met name banken al beschikken, de mogelijkheid van gebruik van het BSN in het kader van de uitwisseling tussen Wwft-instellingen onderling; alsmede de cumulatie van de drie maatregelen ten opzichte van elkaar en in het licht van de andere al genomen en aangekondigde (wettelijke) maatregelen in het kader van het plan van aanpak witwassen;<sup>5</sup> kunnen leiden tot verdere aantastingen van het recht op bescherming van persoonsgegevens dan de afzonderlijke maatregelen;
- en het *ontbreken van passende waarborgen die de risico's adequaat kunnen mitigeren*: onder meer het feit dat het automatische verwerkingen zullen betreffen, hetgeen extra risico's met zich meebrengt.

Indien en voor zover uit de nadere probleemanalyse nieuwe gegevensverwerkingen nodig zijn, valt -om eerder aan de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets te voldoen- met name te denken aan uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens minder ingrijpende maatregelen die eveneens kunnen bijdragen aan het beoogde doel, zoals bijvoorbeeld het gebruik van het BSN of de controle met gegevens uit de BRP beperken tot bepaalde Wwft-instellingen of tot bepaalde gevallen met een verhoogd risico of de toegang tot het afgeschermd deel van het UBO-register beperken tot bepaalde gegevens, alsmede aan het treffen van passende waarborgen, zoals beveiligingseisen, om risico's te verminderen. Dit geldt in het bijzonder in geval van geautomatiseerde verwerkingen.

## Advies

### 1. Proportionaliteit en subsidiariteit in Europees perspectief

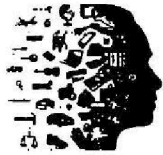
Hieronder volgen eerst enkele algemene opmerkingen over de invulling van het evenredigheidsbeginsel en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het licht van drie relevante Europese verdragen. Daarna zal worden ingegaan op de voorgestelde drie maatregelen.

#### Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 8 van het Handvest bepaalt dat persoonsgegevens eerlijk en voor welbepaalde doeleinden moeten worden verwerkt, en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Artikel 8 van het Handvest en artikel 16 van het VWEU bepalen dat eenieder in de Europese Unie recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Artikel 52 van het Handvest bepaalt dat beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en

<sup>5</sup> Vgl. met name het conceptvoorstel voor de wet plan van aanpak witwassen dat momenteel in consultatie is.





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het evenredigheidsbeginsel vereist volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU dat handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaan dan wat daarvoor geschikt en noodzakelijk is.<sup>6</sup>

Een wezenlijk punt in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU in het licht van de proportionaliteit is de *geschiktheid* van een voorgenomen maatregel voor het bereiken van het beoogde doel.<sup>7</sup> Een ander cruciaal punt is de *subsidiariteit*: de wetgever is gehouden om te verifiëren of er maatregelen denkbaar zijn die een minder ingrijpende aantasting meebrengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten. Ook kijkt het Hof van Justitie EU naar het effect van *cumulatie* van nieuwe maatregelen voor de bescherming van persoonsgegevens. Een volgende relevante factor in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU voor de beoordeling van de evenredigheid is het bestaan van *waarborgen tegen oneigenlijk gebruik*.

#### Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)

Artikel 8 EVRM bevat het recht op bescherming van het privéleven. Hieronder vallen ook persoonsgegevens. Een beperking van dat recht moet een wettelijke grondslag hebben; een legitiem doel nastreven -dat wil zeggen vallen onder een van de in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemde doelstellingen, zoals het voorkomen (en opsporen) van strafbare feiten- en, hier relevant, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Bij de vraag of een beperking 'noodzakelijk is in een democratische samenleving' speelt in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) het proportionaliteitsbeginsel een cruciale rol. In de context van artikel 8, tweede lid, EVRM gaat het om de vraag of de bestreden maatregel evenredig is aan het doel dat daarmee kan worden bereikt. Ervan uitgaande dat het beoogde doel legitiem is, is de vraag of dat doel met de maatregel kan worden gerealiseerd en zo ja, of die realisatie zodanig gewicht heeft dat deze de betreffende maatregel – mede gezien de mate waarin deze het grondrecht beperkt – kan rechtvaardigen. Met andere woorden: zijn de beperkingen van het grondrecht en het doel dat ermee wordt beoogd voldoende met elkaar in balans?<sup>8</sup> Hierbij speelt ook de vraag naar de subsidiariteit: zijn er maatregelen die een minder vergaande aantasting meebrengen?

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat diverse punten in de proportionaliteitstoets in het kader van artikel 8 EVRM vaak een rol spelen. Relevant in dit verband zijn met name de *aard van de gegevens en de reikwijdte van de maatregel*. Het gaat daarbij met name om de mate van aantasting van de bescherming van

<sup>6</sup> Vgl. de arresten *Afton Chemical*, C 343/09, EU:C:2010:419, punt 45; *Volker und Markus Schecke en Eifert*, EU:C:2010:662, punt 74; *Nelson e.a.*, C 581/10 en C 629/10, EU:C:2012:657, punt 71; *Sky Österreich*, C 283/11, EU:C:2013:28, punt 50, en *Schaible*, C 101/12, EU:C:2013:661, punt 29). Vgl. ook *Schwarz*, C 291/12, punt 54 en 55.

<sup>7</sup> Vgl. bijv. de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie EU van 17 oktober 2013, C 291/12 (*Schwarz*).

<sup>8</sup> Vgl. L.M. Verheij en H.R. Kranenborg, *De Algemene Verordening Gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief*, met name par. 2.4.5 *Beperkingsvoorwaarde 'noodzakelijk in een democratische samenleving'*.



Datum

16 december 2019

Ons kenmerk

Z2019-21482

persoonsgegevens. Ook kijkt het EHRM naar de *waarborgen waarmee de maatregel was omkleed*, zoals de mate waarin de betrokken persoon controle op de gegevensverwerking heeft kunnen uitoefenen en de aanwezigheid van effectief onafhankelijk toezicht. Opmerking verdient dat soms ook andere punten soms een rol spelen.<sup>9</sup>

### **Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)**

Het algemene beginsel van noodzakelijkheid en evenredigheid van de verwerking van persoonsgegevens komt ook op verschillende wijzen in de AVG tot uitdrukking, zoals met name bij de rechtsgrondslagen voor verwerking in artikel 6, eerste lid, en in de beginselen van doelbinding, minimale gegevensverwerking en opslagbeperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, AVG.

#### **2. Toepassing criteria op de voorgestelde maatregelen**

Hierna worden de drie voorgestelde maatregelen getoetst aan de genoemde elementen die veelvuldig in het kader van de proportionaliteitstoets in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) en het Hof van Justitie EU aan de orde komen.

Daaraan vooraf gaat een meer algemene opmerking met betrekking tot nieuwe wetgeving die bij alle drie de voorgestelde maatregelen speelt.

### **Probleemanalyse**

Tot het tot stand brengen van wetgeving die het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens beperkt wordt alleen besloten indien de noodzaak daarvan aannemelijk is gemaakt.<sup>10</sup> Daarvoor is een adequaat onderzoek naar de aard en omvang van het probleem relevant.<sup>11</sup> Uit de adviesaanvraag blijkt dat het doel van de verschillende voorstellen, kort samengevat, vooral is zekerheid te verkrijgen over de identiteit van cliënten en van uiteindelijk belanghebbenden (UBO'S). Onduidelijk is echter in hoeveel gevallen onzekerheid over de identiteit bestaat en de aard van de gevallen en de consequenties daarvan; met andere woorden; hoe vaak het gaat 'mis' en wat gaat er dan precies mis en bij wie?<sup>12</sup> In het bijzonder is nog onduidelijk of het doel niet adequaat kan worden bereikt door een beter gebruik van de bestaande instrumenten, bijvoorbeeld door het vergroten van de capaciteit voor het cliëntonderzoek en het actualiseren van dossiers, in plaats van te komen tot nieuwe wetgeving.<sup>13</sup> Uit de recente praktijk is bijvoorbeeld gebleken dat een grote bank is tekortgeschoten in het cliëntonderzoek en een andere grote bank is momenteel onderwerp van onderzoek door justitie. Een en ander heeft al geleid en zal ook nog leiden tot een uitbreiding van de capaciteit voor het cliëntonderzoek. De indruk bestaat voorts dat veel andere Wwft-instellingen, zoals administratiekantoren, nog niet heel goed bekend zijn met de actuele Wwft.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Als het gaat om de vraag of een maatregel 'noodzakelijk is in een democratische samenleving' laat het EHRM de verdragspartijen bovendien een beoordelingsmarge (de zogeheten "margin of appreciation") waarvan de reikwijdte kan variëren. Vgl. EHRM 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper versus VK), par. 102 waar verschillende factoren worden genoemd die de reikwijdte bepalen.

<sup>10</sup> Vgl. ook aanwijzing 2.3. van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

<sup>11</sup> Vgl. ook aanwijzing 2.3. van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

<sup>12</sup> Dit wordt ook niet duidelijk uit het onderzoek informatie-uitwisseling (bijlage bij de aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019 aan de Tweede Kamer).

<sup>13</sup> Vgl. bijv. Aanwijzing 2.3, onderdeel d, van de Ar.

<sup>14</sup> Vgl. Sabine Pijl en Maïke Bouwman, <https://cleerdin-hamer.nl/wwft-ook-ondernemer/>.





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

De AP adviseert gelet op het voorgaande om de omvang en aard van de problemen en bij welke Wwft-instellingen zij zich voordoen, nader in kaart te brengen, alsmede mogelijke oplossingen door een beter gebruik of uitvoering van het bestaande instrumentarium door banken en andere Wwft-instellingen, alvorens nieuwe wetgeving, gericht op de voorgestelde additionele gegevensverwerkingen, te overwegen.

#### **Antwoord 1a. Proportionaliteit en subsidiariteit van het gebruik BSN**

De eerste verwerking betreft het gebruik van het BSN door Wwft-instellingen ten behoeve van hun taken om financieel-economische criminaliteit te voorkomen. Dit betreft het gebruik van het BSN bij de naleving van de verplichtingen in de Wwft, de Sanctiewet en strafvorderlijke verzoeken van autoriteiten om informatie.

#### *Aard van het BSN als persoonsgegevens*

De aard van de persoonsgegevens kan het gewicht van het belang bij de bescherming van de persoonsgegevens verzwaren. Het EHRM heeft bijvoorbeeld bepaald dat de verwerking van medische gegevens met speciale zorg moet worden omgeven. Ook in de AVG genieten medische en strafrechtelijke persoonsgegevens meer bescherming dan 'gewone' persoonsgegevens.

In dit verband is relevant dat het BSN een uniek persoonsnummer is dat gelet op de mogelijkheden van koppeling van gegevensbestanden, bijzondere risico's voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer<sup>15</sup> meebrengt met mogelijk ernstige gevolgen voor de betrokkene.<sup>16</sup>

De AVG bepaalt dat de lidstaten zelf voorwaarden mogen stellen aan het verwerken van een nationaal identificatienummer.<sup>17</sup> In de Uitvoeringswet AVG (hierna: UAVG) en in de Wet algemene bepalingen BSN is het BSN een hoog beschermingsniveau gegeven. De UAVG en de Wet algemene bepalingen BSN gaan ervan uit namelijk dat het BSN alleen verwerkt mag worden door overheidsorganen ter identificatie en, kort samengevat, door andere instellingen dan overheidsorganen wanneer dat bij wettelijke maatregel is bepaald.<sup>18</sup>

In de toelichting op het toenmalige voorstel voor de Wet algemene bepalingen BSN stelt het kabinet dat het BSN geen algemeen persoonsnummer buiten het publieke domein is.<sup>19</sup> Deze keuze is ingegeven door de overweging dat het ordentelijke gebruik van persoonsnummers *door met name de overheid* nu goed moet worden geregeld. Een en ander neemt niet weg dat het BSN inmiddels in grote sectoren buiten de overheid wordt gebruikt, zoals in de zorg en door banken in het kader van de belastingwetgeving.

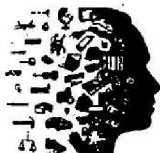
<sup>15</sup> Vgl. het advies van het CBP van 23 maart 2010 over het wetsvoorstel gebruik BSN in de financiële sector, blz. 6 (z2010-00096) en Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 3, blz. 99.

<sup>16</sup> Vgl. ook het verwerkingsverbod voor het BSN in het BTW-identificatienummer dat de AP oplegde aan de Belastingdienst van 4 december 2018, punt 31 (z2018-16470) vanwege strijd met de AVG en UAVG.

<sup>17</sup> Artikel 87 AVG: De lidstaten kunnen de specifieke voorwaarden voor de verwerking van een nationaal identificatienummer of enige andere identificator van algemene aard nader vaststellen. In dat geval wordt het nationale identificatienummer of enige andere identificator van algemene aard alleen gebruikt met passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene uit hoofde van deze verordening.

<sup>18</sup> Artikel 46, eerste lid, UAVG en artikel 10 Wet algemene bepalingen BSN. Vgl. Kamerstukken I 2012/13, 30 312, N.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 3.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

Het BSN kan gelet op het voorgaande worden opgevat als een 'gevoelig' persoonsgegeven, met name gelet op de mogelijkheid in de AVG dat lidstaten kunnen voorzien in regels daaromtrent. Het risico op misbruik neemt toe naarmate het BSN breder bekend en breder toegankelijk is. De AP heeft er eerder op gewezen dat daarom maatregelen dienen te worden getroffen om de kans op onrechtmatige verspreiding van het BSN te minimaliseren en om te voorkomen dat het BSN zich ontwikkelt tot een algemeen persoonsnummer.<sup>20</sup> De AP heeft ook eerder opgemerkt dat het BSN niet voor het doeleinde van een efficiënte bankenadministratie is bedoeld.<sup>21</sup>

#### *Reikwijdte maatregel*

Met de reikwijdte van de maatregel wordt met name bedoeld op de mate van ingrijpendheid van de betrokken maatregel. Deze moet zo gering mogelijk worden gehouden.<sup>22</sup>

Uit de adviesaanvraag blijkt overigens niet op welke wijze Wwft-instellingen het BSN op basis van de voorgestelde maatregel kunnen of moeten gebruiken. Er zijn namelijk verschillende verschijningsvormen van het gebruik van het BSN die verschillende verwerkingen tot gevolg hebben.<sup>23</sup> Hierna wordt uitgegaan van het verifiëren van data van Wwft-instellingen op basis van hit/no hit met het BSN.<sup>24</sup>

Bij de voorliggende maatregel van het gebruik van het BSN voor Wwft-instellingen is opvallend dat het niet alleen gaat om gevoelige gegevens, maar bovendien om een zeer grote en heel diverse groep van betrokkenen en gebruikers, zonder dat nader onderscheid wordt gemaakt – ook op basis van noodzaak en subsidiariteit.<sup>25</sup>

Hoewel in de adviesaanvraag de focus ligt op de (grote) banken als poortwachters, omvatten de Wwft-instellingen ook andere financiële ondernemingen (zoals beleggingsinstellingen, bemiddelaars in levensverzekeringen en betaaldiensten) en aangewezen natuurlijke personen (zoals advocaat, belastingadviseur, makelaar, trustkantoor, taxateur, speelcasino), waaronder ook handelaren voor zover er meer dan een nader bepaald bedrag in contanten wordt betaald (zoals autohandelaren, pandhuizen, kunsthandelaren, scheepsmakelaars, agrarische bedrijven en paardenfokkers).<sup>26</sup> Hierdoor is de groep van Wwft-instellingen omvangrijk en zeer divers en bovendien gaat het om een groep die tot dusverre geen ervaring heeft met het verwerken van het BSN, hetgeen kan leiden tot extra risico's.<sup>27</sup>

#### *Cumulatie*

<sup>20</sup> Vgl. het advies over het ontwerpbesluit ter implementatie van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsinstellingen (Z2015-00544).

<sup>21</sup> Vgl. ook het advies van de AP van 11 april 2018 over het voorstel gebruik BSN voor uitvoering depositogarantiestelsel (Z2018-00091).

<sup>22</sup> Vgl. Verhey en Kranenborg, a.w., par. 2.4.5.

<sup>23</sup> In de eerste plaats dient het BSN voor opname in een registratie van een organisatie, zodat de gegevens van een persoon doeltreffend zijn terug te vinden. In de tweede plaats is het BSN een persoonsgegevens zoals die in de GBA en de toekomstige registratie van niet-ingezetenen zijn vastgelegd. In de derde plaats is het BSN een hulpmiddel bij het raadplegen van gegevens die in andere registraties zijn opgeslagen, bijvoorbeeld op het gebied van inkomens of opgebouwde verzekeringsrechten. Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 14.

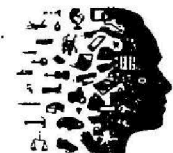
<sup>24</sup> In dit verband ligt op het eerste gezicht -mits noodzakelijk- wellicht een vorm in de rede die op onderdelen aansluit bij het stelsel van het BSN in de zorg.

<sup>25</sup> Vgl. ook Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 15.

<sup>26</sup> Artikel 1a van de Wwft.

<sup>27</sup> Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 15.





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

Ook de cumulatie van maatregelen is een factor voor zover dit tot een meer ingrijpende aantasting leidt.<sup>28</sup> In dat verband verdient opmerking dat met name banken in het kader van de Wwft hun cliënten al continu monitoren en over een grote hoeveelheid persoonsgegevens beschikken<sup>29</sup>, waaronder het BSN in het kader van de belastingwetgeving. Transactiegegevens betreffen vaak gevoelige gegevens, zoals betalingen van contributie aan een politieke partij, afdracht aan religieuze en levensbeschouwelijke instellingen. Door een aantal andere Wwft-instellingen, zoals handelaren, wordt het BSN momenteel nog niet gebruikt. In verband met de cumulatie verdient voorts opmerking dat in het kader van het plan van aanpak witwassen een aantal andere wettelijke maatregelen zijn aangekondigd die het recht op bescherming van persoonsgegevens verder beperken, zoals de informatie-uitwisseling ten behoeve van Wwft-instellingen, hetgeen tezamen tot een meer ingrijpende aantasting van het recht op bescherming van persoonsgegevens kan leiden dan wanneer deze verwerkingen afzonderlijk worden gezien.<sup>30</sup>

#### *Noodzaak in het licht van de verschillende wettelijke doelen*

Artikel 5 AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor *welbepaalde doelen* moeten worden verzameld.<sup>31</sup> De beoogde doelen voor het gebruik van het BSN zijn volgens de adviesaanvraag het voorkomen en bestrijden van witwassen bij of krachtens de Wwft, het melden en bevriezen van tegoeden op grond van de Sanctiewet 1977 en het voldoen aan een vordering tot het verstrekken van gegevens op grond van het Wetboek van Strafvordering.<sup>32</sup>

Voor wat betreft het doel van verificatie van de cliënt verdient opmerking dat de Wwft onder 'verifiëren' verstaat het *vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit*. Dit is echter anders bij een vordering tot het verstrekken van gegevens op grond van het Wetboek van Strafvordering, dat namelijk geen verificatieplicht bevat.<sup>33</sup> Politie en justitie kunnen in geval van een bepaalde verdenking een vordering doen aan degene die daarvoor redelijkerwijs in aanmerking komt en gegevens verwerkt, tot het verstrekken van bestaande of toekomstige gegevens over de verdachte of een ander. Het kan gaan om identificerende gegevens, verdere gegevens en gevoelige gegevens. De bevoegdheid tot het vorderen en de plicht om te voldoen aan de vordering houdt echter niet in dat zekerheid wordt vereist dat de verstrekte gegevens juist zijn. Indien bijvoorbeeld de bank de gevorderde identificerende gegevens heeft verstrekt (zoals NAW-gegevens), is daarmee voldaan aan de vordering, ook als de naam en het adres achteraf niet overeenkomen met de werkelijke identiteit.<sup>34</sup> Met andere woorden: het karakter van de vordering tot het

<sup>28</sup> Vgl. bijv. de zaak Schwarz. In die zaak acht het Hof van Justitie EU het afnemen en bewaren van twee vingerafdrukken gerechtvaardigd voor het doel van het voorkomen van vervalsingen en fraude met paspoorten: "49: "Weliswaar worden er door toevoeging van deze methode nu zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname afgenomen, doch de cumulatie van deze twee op persoonsidentificatie gerichte handelingen kan op zichzelf niet a priori worden geacht een meer ingrijpende aantasting mee te brengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten, dan wanneer deze twee handelingen afzonderlijk in aanmerking zouden worden genomen."

<sup>29</sup> Vgl. ook punt 1 van het advies van de AP over het voorstel tot implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn in de Wwft, gepubliceerd op 7 maart 2019 (z2018-29412).

<sup>30</sup> Dit betreft het delen van informatie over transacties en het delen van informatie over ongebruikelijke klanten. Vgl. de conclusie onderzoek gegevensdeling van het onderzoek informatie-uitwisseling en Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 6, blz. 23.

<sup>31</sup> Opmerking verdient dat in Schwarz het Hof van Justitie EU het afnemen en bewaren van twee vingerafdrukken gerechtvaardigd acht voor het doel van het voorkomen van vervalsingen en fraude met paspoorten.

<sup>32</sup> Adviesaanvraag, blz. 3.

<sup>33</sup> Vgl. artikel 126nc e.v. Sv.

<sup>34</sup> De derde tot wie de vordering tot het verstrekken van gegevens is gericht, is verplicht zijn medewerking te verlenen. Indien de derde weigert te voldoen aan een vordering, kan dit een overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht opleveren.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

verstrekken van identificerende gegevens op grond van het Wetboek van Strafvordering noopt niet tot het voorgestelde gebruik van het BSN.

*Geschiktheid middel*

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie EU blijkt dat de *geschiktheid* van het middel van het gebruik BSN door Wwft-instellingen voor het doel van het vaststellen van de identiteit van cliënt relevant is en ook de *mogelijke gevolgen* van het gebruik van het BSN voor betrokkenen in het kader van de proportionaliteitstoets.<sup>35</sup>

In de adviesaanvraag is gesteld dat het gebruik van BSN van essentieel belang is bij het onderzoek naar de klanten: "Hiermee kan met zekerheid de identiteit van de klant worden vastgesteld, terwijl andere gegevens van de klant zoals de naam - ook als deze wordt gecombineerd met de geboortedatum - een foutmarge hebben."

In de eerste plaats verdient opmerking dat de Wet algemene bepalingen BSN en de toelichting minder stellig zijn over de effectiviteit het gebruik van het BSN voor het vaststellen van de identiteit van een persoon. In de Wet algemene bepalingen BSN is bepaald dat diegene die een BSN gebruikt, zich ervan dient te vergewissen dat het BSN betrekking heeft op de persoon wiens persoonsgegevens hij verwerkt.<sup>36</sup> Dit betekent dat het BSN enkel een hulpmiddel kan zijn om de identiteit vast te stellen, naast andere gegevens.

In de tweede plaats is de vraag of het gebruik van het BSN door de verschillende Wwft-instellingen zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van het risico op onjuiste identificaties, zoals het Hof van Justitie stelt in de zaak Schwarz. Banken hebben vermeld dat het voor hen makkelijker zou zijn en dat zij hun taken beter zouden kunnen uitvoeren omdat zij hun middelen effectiever kunnen inzetten en er worden in de adviesaanvraag enkele praktijkproblemen genoemd<sup>37</sup>, maar onduidelijk is hoe vaak die zich voordoen en hoeveel winst dit naar verwachting oplevert. Voor andere Wwft-instellingen dan banken is helemaal niets gesteld over de noodzaak van het gebruik van het BSN.

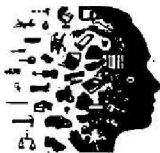
Ten slotte is de vraag wat precies de consequenties van het gebruik BSN voor betrokkenen zijn. Het ligt in de rede dat door het gebruik van het BSN sneller de identiteit van de persoon kan worden vastgesteld bij cliënten met dezelfde naam en geboortedatum in geval van met name uitwisseling tussen banken. Dit kan enerzijds toe leiden dat de betrokkene sneller in verband kan worden gebracht met een ongebruikelijke of mogelijk verdachte transactie of anderzijds juist dat de aandacht voor betrokkene eerder kan worden

<sup>35</sup> Vgl. bijv. Schwarz, 44: "Hoewel zij de acceptatie van niet-geautoriseerde personen niet volledig uitsluit, leidt de methode tot een aanzienlijke vermindering van het risico van dergelijke acceptaties dat zou bestaan indien deze methode niet zou worden gebruikt. Anderzijds kan de toepassing van de methode van identiteitscontrole door middel van vingerafdrukken er weliswaar in uitzonderlijke gevallen toe leiden dat geautoriseerde personen ten onrechte worden geweigerd, doch dit neemt niet weg dat het gebrek aan overeenstemming tussen de vingerafdrukken van de paspoorthouder enerzijds, en de in dit document aangebrachte gegevens anderzijds, niet betekent, dat de betrokkene de binnenkomst op het grondgebied van de Unie automatisch wordt geweigerd."

<sup>36</sup> Artikel 12 Wet algemene bepalingen BSN.

<sup>37</sup> Onderzoek informatie-uitwisseling, onder 4.5.c.





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

gestopt voor zover het gaat om een verkeerde persoon zodat minder gegevens over 'oninteressante' personen worden gedeeld en anderszins verwerkt.

#### *Noodzaak in Europees of internationaal perspectief*

In de zaak Marper tegen het VK<sup>38</sup> verwees het EHRM in het kader van de proportionaliteitseis naar het Europese Databeschermingsverdrag (Verdrag van Straatsburg 1981) en de rechtstelsels van andere lidstaten van het EVRM. Dit brengt mee dat indien het gebruik van een met het nationaal BSN vergelijkbaar nummer met het oog op het vaststellen van de identiteit van cliënten van banken in de meeste lidstaten is geregeld, die omstandigheid een rol kan spelen bij de weging van de noodzaak van het gebruik van het BSN. In de adviesaanvraag is gesteld dat met het BSN vergelijkbare nummers door internationale organen als de Financial Action Task Force worden aangemerkt "als basisgegevens die nodig voor het uniek identificeren van cliënten."<sup>39</sup> Zo'n gegeven kan het gebruik van het BSN voor het identificeren van cliënten door Wwft-instellingen met het oog op het voorkomen en bestrijden van witwassen eerder proportioneel maken.

#### *Subsidiariteit*

Het valt op dat in de adviesaanvraag niet wordt ingegaan op mogelijke alternatieve identificatiemiddelen voor het gebruik van het BSN die een minder vergaande aantasting van het recht op bescherming van persoonsgegevens tot gevolg hebben en eveneens kunnen bijdragen aan de boogde doelen.<sup>40</sup> Voor de hand ligt het gebruik van het rekeningnummer van de bank, dat eveneens een uniek identificerend nummer betreft, alsook het verder (handmatig) intensiveren van onderzoeken bij 'interessante' cliënten, zoals cliënten met een verhoogd risico op basis van de bestaande wetgeving, bijvoorbeeld door het verder vergroten van de capaciteit. Weliswaar zal dat meer tijd in beslag nemen en mogelijk duurder zijn dan het automatisch koppelen van gegevens over cliënten aan de hand van het BSN, maar niet is gemotiveerd waarom deze of andere voor de hand liggende alternatieven niet geschikt zijn. Uit de zaak Schwarz volgt dat het Hof van Justitie EU een 'extreem verschil' in kosten ziet als een relevante factor.<sup>41</sup> Voor zover niettemin een uitbreiding van de wet nodig is, valt voorts te denken aan een beperking tot bepaalde Wwft-instellingen, in plaats van gebruik van het BSN door alle, heel diverse, Wwft-instellingen of een beperking tot gevallen met een verhoogd risico.

<sup>38</sup> De zaak betreft de klacht van twee Britten wiens vingerafdrukken, DNA-materiaal zijn opgeslagen in een databank van de Britse overheid. De vingerafdrukken en DNA-materialen zijn bij hen afgenomen in een strafrechtelijke procedure tegen hen. Beide zijn ontslagen van rechtsvervolging. Hun vingerafdrukken en DNA bleven daarna opgeslagen in de databank, met het doel om voor onbepaalde tijd te worden bewaard. Mede op grond van het vorenstaande oordeelde het Hof dat de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven van de klagers niet 'noodzakelijk in de democratische samenleving' was en artikel 8 EVRM was geschonden (EHRM 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper versus VK)).

<sup>39</sup> Adviesaanvraag, blz. 3.

<sup>40</sup> Vgl. bijv. Het Hof van Justitie EU stelt in Schwarz: "Wat vervolgens het onderzoek van de noodzaak van een dergelijke verwerking betreft, is de wetgever met name gehouden om te verifiëren of er maatregelen denkbaar zijn die een minder ingrijpende aantasting meebrengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten en tegelijkertijd doeltreffend bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de betrokken regelgeving van de Unie (zie in die zin reeds aangehaald arrest Volker und Markus Schecke en Eifert, punt 86)".

<sup>41</sup> Het Hof van Justitie EU stelt in Schwarz: "Anderzijds zij opgemerkt dat het enige reële alternatief voor de afneming van vingerafdrukken dat tijdens de procedure voor het Hof is genoemd, bestaat in het afnemen van een irisscan. Het aan het Hof voorliggend dossier bevat evenwel niets dat erop wijst dat laatstgenoemde methode de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten minder ingrijpend zou aantasten dan het afnemen van vingerafdrukken. Wat voorts de doeltreffendheid van deze twee laatste methoden betreft, staat vast dat het stadium van technische ontwikkeling van de methode die is gebaseerd op irisherkenning, niet het niveau heeft van de op vingerafdrukken gebaseerde methode. Bovendien is het procedé van irisherkenning op dit moment veel duurder dan dat van het afnemen van vingerafdrukken, en daardoor minder geschikt voor algemeen gebruik."



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

#### *Waarborgen tegen oneigenlijk gebruik*

Een volgende relevante factor in de Europese rechtspraak voor de beoordeling van de proportionaliteit is het bestaan van waarborgen tegen oneigenlijk gebruik.<sup>42</sup> In het advies van het Hof van Justitie EU over de doorgifte van persoonsgegevens van luchtreizigers van de Unie naar Canada stelt het Hof dat de noodzaak om over dergelijke waarborgen te beschikken groter is wanneer de persoonsgegevens geautomatiseerd worden verwerkt.<sup>43</sup>

De AP constateert dat in de adviesaanvraag niet is ingegaan op het bestaan van specifieke waarborgen tegen oneigenlijke verwerkingen van het BSN door Wwft-instellingen. Meer in het algemeen wordt niet ingegaan op de risico's die het gebruik van het BSN door Wwft-instellingen met zich meebrengen en op de waarborgen. Te denken valt bijvoorbeeld aan fouten door een verkeerde invoering van het nummer, bescherming tegen invoering van het nummer door onbevoegden en op het risico van 'function creep'. Dit fenomeen duidt aan dat gegevens of bestanden die eenmaal beschikbaar zijn gemakkelijker gebruikt worden voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verkregen.<sup>44</sup>

Belangrijk in dit verband is dat de voorgestelde maatregel naar het oordeel van de AP leidt tot een forse uitbreiding van het aantal verwerkingen van het BSN door niet-overheden, terwijl het BSN primair voor overheden is bedoeld.<sup>45</sup> Weliswaar wordt het BSN al door banken gebruikt in het kader van het depositogarantiestelsel<sup>46</sup>, in het kader van de belastingwetgeving, zoals de Invorderingswet 1990<sup>47</sup> en in het kader van het (aankomende) verwijzingsportaal bankgegevens (VB).<sup>48</sup> De introductie van het VB zorgt ervoor dat deze gegevens na invoering van het verzoek in het VB automatisch, en dus zonder controlemogelijkheid op de juistheid van het verzoek of de vordering, door de bank worden verstrekt. De uitbreiding lijkt met name gelegen in het nieuwe doel (namelijk primair het cliëntenonderzoek in het kader van de Wwft) en in de grootte en diverse groep van gebruikers (namelijk alle verdere Wwft-instellingen dan banken, zoals advocaten, makelaars, handelaren) en in de (toekomstige) mogelijkheid van gebruik van het BSN in het kader van de uitwisseling tussen Wwft-instellingen onderling.

<sup>42</sup> Vgl. Schwarz: "55. In dit verband zij opgemerkt dat de wetgever zich ervan dient te vergewissen dat er specifieke garanties bestaan voor een doeltreffende bescherming van deze gegevens tegen oneigenlijke en onrechtmatige verwerkingen (zie in die zin reeds aangehaald arrest EHRM, S. en Marper versus Verenigd Koninkrijk, § 103). 56. Op dit punt moet worden opgemerkt dat, enerzijds, artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 uitdrukkelijk preciseert dat vingerafdrukken alleen mogen worden gebruikt voor het verifiëren van de authenticiteit van het paspoort en de identiteit van de houder ervan."

<sup>43</sup> Advies van 26 juli 2017 van het Hof van Justitie EU over de overeenkomst doorgifte persoonsgegevens EU-Canada, punten 124-126, 136, 140, 141.

<sup>44</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 35 003, nr. 3, blz. 9.

<sup>45</sup> Vgl. 1a, onder: Aard van het BSN als persoonsgegeven.

<sup>46</sup> Artikel 3:17, zesde lid, Wet financieel toezicht.

<sup>47</sup> Artikel 62bis, derde en vierde lid, Invorderingswet 1990.

<sup>48</sup> Het verwijzingsportaal bankgegevens is een technische koppeling die het voor aangesloten banken en betaaldienstverleners mogelijk maakt om geautomatiseerd te voldoen aan bepaalde vorderingen of verzoeken van overheidsinstanties. Hiermee wordt ook de verplichting geïmplementeerd voor elke lidstaat van de Europese Unie (EU-lidstaat) om te voorzien in een centraal elektronisch systeem ter identificatie van cliënten van banken en andere betaaldienstverleners. De manier waarop het verwijzingsportaal bankgegevens is ingericht brengt mee dat het wetsvoorstel de reeds bestaande wettelijke bevoegdheden voor de genoemde overheidsinstanties om de betreffende gegevens te vorderen of op te vragen *niet wijzigt inperkt of veruimt*. Het wetsvoorstel schrijft alleen voor bepaalde partijen en bepaalde gegevens voor dat het verwijzingsportaal bankgegevens wordt gebruikt als middel voor verstrekking, voor zover er een wettelijke plicht daartoe bestaat (Kamerstukken II 2018/19, 35 238, nr. 3, blz. 4).





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

Vraag is welke risico's deze nieuwe verwerkingen van het BSN opleveren en of en zo ja, op welke wijze, de risico's door het toepassen van bepaalde waarborgen kunnen worden geminimaliseerd, door onder meer het treffen van passende veiligheidsmaatregelen.<sup>49</sup>

#### *Conclusie 1a*

Voor de beoordeling van de proportionaliteit van het gebruik van het BSN door Wwft-instellingen lijken met name de volgende punten van belang:

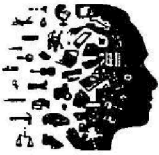
- een nadere *probleemanalyse* van de aard en omvang van de problemen die de diverse Wwft-instellingen kennelijk ondervinden in het kader van het cliëntonderzoek en de noodzaak van het gebruik van het BSN door Wwft-instellingen om de eventuele problemen aanzienlijk te verminderen;
- *de aard van de persoonsgegevens*: met name het unieke karakter van het BSN in de zin dat in de AVG in een expliciete regeling is voorzien waarbij het gebruik van het BSN in eerste instantie is bedoeld voor de overheid;
- *de ruime reikwijdte van de maatregel*: Dit betreft het gebruik van het BSN door een heel grote en heel diverse groep van Wwft-instellingen, niet zijnde overheden. Daaronder vallen niet alleen (systeem)banken en andere financiële instellingen, maar ook advocaten, makelaars en alle handelaren (bijvoorbeeld kunsthandelaren, autohandelaren);
- *de cumulatie van inbreuken op de bescherming persoonsgegevens*: met name de enorme bulk van, vaak gevoelige gegevens van cliënten waarover met name banken nu al beschikken, de mogelijkheid van gebruik van het BSN in het kader van de uitwisseling tussen Wwft-instellingen onderling, alsmede de cumulatie van de drie maatregelen ten opzichte van elkaar en in het licht van de andere al genomen en aangekondigde (wettelijke) maatregelen in het kader van het plan van aanpak witwassen;<sup>50</sup>
- *subsidiariteit*: het goeddeels ontbreken in de adviesaanvraag van overwegingen met betrekking tot vanuit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens minder vergaande alternatieven;
- en het *ontbreken van waarborgen die de risico's* adequaat kunnen mitigeren: onder meer het feit dat het automatische verwerkingen zal betreffen, hetgeen extra risico's met zich meebrengt.

#### **Antwoord 1b. Gebruik BSN als verplichting of bevoegdheid**

Het antwoord op de vraag of het gebruik van het BSN door Wwft-instellingen -mits noodzakelijk- als een verplichting dan wel als een discretionaire bevoegdheid moet worden vormgegeven, is op basis van de thans beschikbare informatie niet te geven. Dit hangt met name af van de nadere motivering van de noodzaak van het gebruik van het BSN en de vraag of een bevoegdheid in plaats van een verplichting evenzeer geschikt is om van het beoogde doel te bereiken. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel is een bevoegdheid die in objectieve gevallen (zoals gevallen met hoge risico's of bij bepaalde Wwft-instellingen) wordt gehanteerd -voor zover ook geschikt voor het doel -passender is dan het opleggen van een algemene verplichting die onverkort op alle normadressaten van toepassing is.

<sup>49</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een berichtenvoorziening als intermediair zodat niet vele duizenden gebruikers rechtstreeks verbonden moeten worden met de beheervoorziening (vgl. artikel 17 Wet algemene bepalingen BSN) en Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 37.

<sup>50</sup> Vgl. met name het conceptvoorstel voor de wet plan van aanpak witwassen dat momenteel in consultatie is.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

In de huidige wetgeving is soms een verplichting en soms een bevoegdheid opgenomen om het BSN te gebruiken. Zo is in onder meer de Arbeidstijdenwet<sup>51</sup>, de Invorderingswet 1990<sup>52</sup>, de Kaderwet SWZ-subsidies<sup>53</sup>, Pensioenwet<sup>54</sup> en de Wet op het financieel toezicht<sup>55</sup> bepaald dat het BSN *kan* worden gebruikt. Daarentegen is in de zorg het gebruik van het BSN verplicht om de kwaliteit en efficiency te verbeteren (voorkomen verkeerde medicatie en fouten in de behandeling) en ter bestrijding van fraude. Een en ander is in de toelichting onderbouwd met diverse onderzoeksrapporten. Het doel van die wet is eenduidig vast te stellen op welke persoon bepaalde medische en financieel-administratieve gegevens betrekking hebben. Om dat effect daadwerkelijk te sorteren, is het nodig dat alle betrokkenen verplicht zijn het BSN te gebruiken. "Misverstanden liggen op de loer wanneer de ene zorgaanbieder een cliënt aanduidt met bijvoorbeeld naam, adres, woonplaats en geboortedatum, terwijl de andere zorgaanbieder dezelfde cliënt aanduidt met het BSN."<sup>56</sup>

Het gebruik van het BSN door banken is eveneens verplicht in het kader van het uitvoeren van het depositogarantiestelsel.<sup>57</sup> Daarbij vormde met name de korte wettelijke termijn voor het uitvoeren van het depositogarantiestelsel de reden voor een plicht. Opmerking verdient dat het kabinet onlangs in de memorie van toelichting meer algemeen stelt dat discretionair of anderszins niet- verplicht voorgeschreven gebruik van het BSN niet past bij de aard van de regelgeving over het gebruik van het BSN.<sup>58</sup>

Ook in de hiervoor vermelde beslissing van het Hof van Justitie EU in de zaak Schwarz was het gebruik van vingerafdrukken met het oog op het voorkomen van vervalsingen en fraude met paspoorten verplicht. Het valt op dat het Hof weliswaar ingaat op het bestaan van geschikte lichtere alternatieven voor vingerafdrukken, maar niet op het alternatief van een bevoegdheid in plaats van een verplichting tot het vingerafdrukken.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat -voor zover er een noodzaak bestaat tot het gebruik van het BSN- een verplichting daartoe sterke papieren heeft, gelet op het doel van het gebruik, mede in het licht van de (aankomende) interbancaire uitwisseling en de omstandigheid dat het Hof van Justitie EU in de zaak Schwarz een verplichting tot het afnemen van vingerafdrukken met het oog op het voorkomen van fraude met paspoorten niet problematiseert.

#### Antwoord 2a. Controle basisregistratie personen (BRP)

---

<sup>51</sup> Artikel 8:7, derde lid, Arbeidstijdenwet.

<sup>52</sup> Artikel 62bis, derde lid: De ontvanger kan bepalen dat bij het verstrekken van gegevens teven het BSN van degene op wie de gegevens betrekking hebben dient te worden vermeld.

<sup>53</sup> Artikel 3, derde lid, Kaderwet SZW-subsidies.

<sup>54</sup> Artikel 94, eerste lid, Pensioenwet.

<sup>55</sup> Artikel 3a: 134, Wet financieel toezicht.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 380, nr. 3, blz. 4.

<sup>57</sup> Vgl. artikel 3:17, zesde lid van de Wet financieel toezicht en het voorstel tot wijziging van de Wft i.v.m. het nader regelen van het gebruik van het BSN bij de uitvoering van het depositogarantiestelsel (kamerstukken 35 003).

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2017/18, 35 003, nr. 3, blz. 13.





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

De tweede verwerking ziet op controle met gegevens in de BRP. Het gaat hierbij alleen om het verifiëren van data van Wwft-instellingen op basis van hit/no hit en niet om toegang tot gegevens in de BRP.

#### *Aard van de gegevens in de BRP*

Zoals vermeld (onder 1a, onder de aard van het gegeven) kan de aard van het persoonsgegeven het gewicht van het belang van de bescherming van het persoonsgegeven verzwaren. De BRP is overheidsregister waarin persoonsgegevens zijn opgenomen van inwoners van Nederland, zoals naam, geslacht, adres, nationaliteit, huwelijkse staat. De gegevens in de BRP zijn geen bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG en de BRP is ook niet geregeld als een persoonsnummer waaraan de lidstaten zelfvoorwaarden kunnen stellen. Hoewel de basisregistratie personen in eerste instantie is bedoeld voor overheidsorganen voor zover noodzakelijk voor de vervulling van hun taak, heeft de Wet BRP mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens, in bij of krachtens deze wet aangewezen gevallen. Verstrekking van gegevens uit de BRP kan op grond van artikel 3.4, eerste lid, van de Wet BRP ook plaatsvinden aan derden die werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang verrichten.

#### *Reikwijdte maatregel*

Zoals beschreven gaat het niet om toegang tot gegevens in de BRP maar alleen om het verifiëren van data door Wwft-instellingen op basis van hit/no hit. Daarmee lijkt de extra cumulatie van de aantasting van de bescherming van persoonsgegevens door het gebruik van de BRP beperkt. Het gaat, zoals eerder vermeld, bij Wwft-instellingen echter wel om een grote en zeer diverse groep instellingen, hetgeen de risico's navenant groter maakt.

#### *Noodzaak in het licht van beoogde doelen*

Het gebruik van de BRP door Wwft-instellingen wordt niet alleen voorgesteld in het kader van de Wwft, maar ook ter uitvoering van een vordering tot het verstrekken van (identificerende) gegevens op grond van het Wetboek van Strafvordering. Hiervoor geldt hetgeen is opgemerkt onder 1a, noodzaak in het licht van verschillende doelen.

#### *Geschiktheid*

In de adviesaanvraag is opgemerkt dat Wwft-instellingen de identiteit van de cliënt en de uiteindelijk belanghebbenden van de cliënt moeten verifiëren. Om zekerheid te krijgen of de gegevens van een cliënt juist zijn, is het volgens de adviesaanvraag noodzakelijk om te beschikken over een controlemechanisme dat hierover 'definitief uitsluit' biedt. De BRP biedt deze voorziening en het doel van de BRP sluit aan bij de verificatie die Wwft-instellingen in het kader van hun wettelijke taak moeten verrichten.

Ook hier is de vraag naar de precieze aard en omvang van het probleem bij de verificatie van cliënten relevant en vervolgens de vraag of het eventuele probleem adequaat kan worden verholpen door een betere uitvoering van de huidige wet.

Ook is de vraag of het verifiëren van data met gegevens in de BRP door Wwft-instellingen met het oog op het vaststellen van de identiteit van cliënten ook in andere Europese lidstaten (in het kader van de anti-witwasrichtlijn) of internationaal standaard is geregeld.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

#### *Noodzaak in het licht van de Wet BRP*

Verstrekking van gegevens uit de BRP kan op grond van artikel 3.4, eerste lid, van de Wet BRP plaatsvinden aan derden die werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang verrichten. Het gaat daarbij om werkzaamheden die samenhangen met een overheidstaak, die erop gericht zijn een voorziening voor burgers in stand te houden, of waarbij anderszins gelet op de betrokkenheid van de overheid bij die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is. Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme is volgens de adviesaanvraag een belangrijke maatschappelijke taak die belegd is bij de Wwft-instellingen.<sup>59</sup> Het beschikken over juiste gegevens is daarbij van doorslaggevend belang om risico's op witwassen en terrorismefinanciering te signaleren. Juiste gegevens zijn noodzakelijk voor de instellingen om die wettelijke taak goed uit te kunnen oefenen en ook voor het verkrijgen van goede informatie door de overheid voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.

Het valt weliswaar aan te nemen dat het belang van het voorkomen en bestrijden van witwassen en onderliggende delicten een zwaarwegend maatschappelijk belang vormt, maar de aard en omvang van de praktische knelpunten bij het cliëntonderzoek blijkt uit de adviesaanvraag onvoldoende duidelijk. Daarmee is de noodzaak van controle van data door Wwft-instellingen aan de hand van de gegevens in de BRP op basis van hit/no hit vooralsnog onvoldoende gemotiveerd.<sup>60</sup>

#### *Alternatieven en waarborgen*

De Wet BRP bevat verschillende modaliteiten van systematische verstrekking aan derden. Zo kan de maatregel de categorieën van derden bepalen die voor de verstrekking in aanmerking komen en kan de maatregel beperkingen bevatten ten aanzien van de gegevens die kunnen worden verstrekt. Afgezien van het voorstel dat de Wwft-instellingen geen toegang tot de BRP wordt verschaft, maar dat het gaat om een hit/no hit wordt niet ingegaan op het bestaan van mogelijke alternatieven, zoals controle door bepaalde Wwft-instellingen in plaats van alle Wwft-instellingen, tot gevallen met een verhoogd risico in plaats van alle gevallen, en op waarborgen om risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

#### *Conclusie controle met BRP*

De voorgestelde verwerking op controle van data van Wwft-instellingen op basis van hit/no hit met de BRP ziet niet op bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG. De Wet BRP biedt de ruimte om de BRP te verstrekken aan derden die werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang verrichten. Het voorkomen en bestrijden van witwassen door Wwft-instellingen kan hieronder vallen. Maar de beschrijving van de ernst van de praktische knelpunten die de Wwft-instellingen en de opsporing en vervolging momenteel ondervinden is in de adviesaanvraag te summier. Ook alternatieven, zoals controle door slechts bepaalde Wwft-instellingen in plaats van alle instellingen, of tot bepaalde gevallen met een hoog risico zijn niet besproken, evenmin als passende waarborgen om oneigenlijk gebruik te voorkomen.

<sup>59</sup> Derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang aan wie systematisch verstrekt kan worden zijn bijvoorbeeld zorgverzekeraars voor het aanbieden en uitvoeren van zorgverzekeringen en pensioenfondsen voor het uitvoeren van pensioenregelingen (Bijlage 4 bij het Besluit basisregistratie personen).

<sup>60</sup> Vgl. ook het advies van het CBP uit 2010 over het voorstel gebruik BSN in de financiële sector, blz. 5 (z2010-00096).





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

**Antwoord 2b. Controle BRP als verplichting of bevoegdheid**

Hiervoor geldt in beginsel hetgeen is gesteld onder 1b, met deze aanvulling dat de wettelijke grondslag in de Wet BRP en de uitwerking in de bijlage bij het Besluit basisregistratie personen uitdrukkelijk spreekt over 'kunnen verstrekken'.

**Antwoord 2c. Eigen aansluiting BRP of via beheerfaciliteit**

Zou het de voorkeur hebben dat elke instelling een eigen aansluiting met de BRP regelt of dat de controle via een beheerfaciliteit loopt zoals dit ook bij zorgverzekeraars het geval is?

Het zullen primair beveiligingstechnische overwegingen betreffen om te kiezen voor een beheerfaciliteit. Daarbij is het zaak dat de verantwoordelijkheid van de Wwft-instelling en van de beheerder duidelijk zijn.<sup>61</sup>

**Antwoord 3a. Proportionaliteit en subsidiariteit van toegang tot aanvullende gegevens van uiteindelijk belanghebbenden in het afgesloten deel UBO-register.**

De derde verwerking ziet op toegang voor Wwft-instellingen tot de afgeschermdede gegevens van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten in het UBO-register. Op grond van het in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (hierna: wetsvoorstel UBO-register) is een set van vijf gegevens over uiteindelijk belanghebbenden voor een ieder toegankelijk en zijn de overige gegevens alleen toegankelijk voor FIU-Nederland en bepaalde bevoegde autoriteiten.<sup>62</sup>

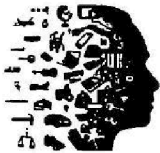
*Huidige regeling in het wetsvoorstel UBO-register*

Op grond van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn heeft een ieder tenminste toegang tot de volgende gegevens van een uiteindelijk belanghebbende van een vennootschap of andere juridische entiteit: de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang. Lidstaten kunnen toegang tot aanvullende gegevens geven. Op grond van deze lidstaattoptie kunnen lidstaten, onder in het nationale recht vast te stellen voorwaarden, toegang verlenen tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd. Die aanvullende informatie moet ten minste de geboortedatum of de contactgegevens bevatten, en overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming plaatsvinden.

In het wetsvoorstel voor het UBO-register is opgenomen dat van uiteindelijk belanghebbenden als aanvullende informatie wordt geregistreerd: het BSN/buitenlands fiscaal nummer, geboortedag en geboorteplaats, woonadres en afschriften van documenten ter onderbouwing van de identiteit en het

<sup>61</sup> Vgl. Hoofdstuk IV van de AVG: Verwerkingsverantwoordelijke en verwerker. Op grond van artikel 10, eerste lid, Wwft kan een Wwft-instelling het cliëntonderzoek, waaronder het verifiëren van de identiteit van de cliënt en van de UBO, laten verrichten door een derde in het kader van een uitbesteding- of agentuurovereenkomst. Volgens het tweede lid legt de instelling de opdracht schriftelijk vast indien deze een structureel karakter heeft.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 2.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

gehouden economisch belang.<sup>63</sup> Tevens is bepaald dat deze gegevens enkel toegankelijk zijn voor de FIU-Nederland en de bevoegde autoriteiten.<sup>64</sup>

#### *Voorgestelde maatregel*

In de adviesaanvraag wordt voorgesteld om ook Wwft-instellingen toegang te verlenen tot de afgeschermdе gegevens van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten in het UBO-register.

#### *Aard van de gegevens*

Duidelijk is dat sommige aanvullende gegevens 'gevoelige' gegevens van de UBO betreffen, met name het BSN/buitenlands fiscaal nummer. Zoals gesteld onder 1a, geldt voor het BSN dat dit niet mag verworpen tot een algemeen persoonsnummer, gelet op het bijzondere karakter en de risico's.

#### *Reikwijdte maatregel*

De vraag of en, zo ja, welke instellingen tot welke aanvullende gegevens toegang moet worden verschaft is recent in het licht van het proportionaliteitsbeginsel in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel UBO-register uitdrukkelijk besproken. Daarbij heeft het kabinet de toegang van Wwft-instellingen tot aanvullende gegevens uitdrukkelijk verworpen vanwege de grootte en diversiteit van de groep instellingen en –kennelijk– de daaraan verbonden risico's:

“De groep meldingsplichtige instellingen is groot en divers van karakter. Ook instellingen uit andere EU-lidstaten, die op grond van hun nationale wetgeving meldingsplichtig zijn, kunnen toegang krijgen tot Nederlandse UBO-informatie, hetgeen deze groep nog groter en meer divers maakt. Gelet op de grootte en diversiteit van deze groep instellingen is er, gelet op de bescherming van de privacy van de UBO's en bezien in het licht van het doel van de vierde anti-witwasrichtlijn, voor gekozen om Wwft-instellingen geen toegang tot de aanvullende UBO-informatie te geven, nu dit niet proportioneel en noodzakelijk is bevonden.”<sup>65</sup>

Daar komt bij dat ook een minder vergaande variant dan de toegang door Wwft-instellingen door het kabinet niet proportioneel en noodzakelijk is bevonden, namelijk de toegang tot de aanvullende gegevens door 'Wet financieel toezicht-instellingen' (kort samengevat: banken en overige financiële instellingen), dus een beperktere groep dan de Wwft-instellingen.<sup>66</sup>

#### *Noodzaak*

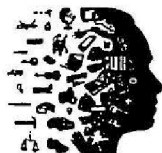
<sup>63</sup> De AP heeft over het wetsvoorstel op 6 november 2018 een advies conform uitgebracht.

<sup>64</sup> Het gaat hier bij 'bevoegde autoriteiten' om: De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Financieel Toezicht, het Bureau Toezicht Wwft, de Kansspelautoriteit, de dekens van de Orde van Advocaten in hun rol van toezichthouder Wwft, de Belastingdienst, de Douane, de Dienst Justis, het Bureau Bibob, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Koninklijke Marechaussee, de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW-DO), de Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD), de Rijksrecherche en het Bureau Economische Handhaving (Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 19).

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 35 179, nr. 3, blz. 15.

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 15. Hoewel sommige reacties op het wetsvoorstel benadrukten dat Wwft-instellingen toegang zouden moeten krijgen tot alle UBO-informatie, is in een aantal ander reacties gesteld dat Wwft-instellingen omwille van de bescherming van de privacy terecht geen toegang dienen krijgen tot alle UBO-informatie (Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, blz. 36).





Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

In de adviesaanvraag is gesteld dat voor adequate en effectieve naleving van deze verplichtingen het van belang is dat Wwft-instellingen beschikken over voldoende informatie over een uiteindelijk belanghebbende en uitkeringsgerechtigde. Bij de toegang tot de afgeschermdede gegevens in het UBO-register is ook van belang dat Wwft-instellingen deze gegevens anders direct bij de cliënt moeten opvragen, hetgeen tot een extra stroom gegevens leidt. Tot slot krijgen Wwft-instellingen met het wetsvoorstel UBO-register op grond van artikel 10c van de Wwft de verplichting om discrepanties tussen hun eigen cliëntenonderzoek en het UBO-register te melden. Dit moet de kwaliteit van de data in het register verhogen en onjuiste opgaves aan het licht brengen. Doordat Wwft-instellingen niet over alle identificerende gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden in het register kunnen beschikken, kunnen zij in bepaalde gevallen niet constateren of sprake is van een discrepantie, aldus de adviesaanvraag.

Naar het oordeel van de AP wordt in de adviesaanvraag de noodzaak voor toegang van Wwft-instellingen tot de aanvullende gegevens nog onvoldoende concreet aangetoond. In de eerste plaats is nog geen ervaring opgedaan met de in het wetsvoorstel voorgestelde toegang van bevoegde autoriteiten tot de aanvullende gegevens. In die zin is de nu overwogen maatregel om het wetsvoorstel nu al te verruimen voorbarig en is het verstandig om eerst ervaring op te doen met de voorgestelde regeling en de aangekondigde evaluatie van de Wwft af te wachten.<sup>67</sup> Mocht de toepassing daarvan tot substantiële problemen leiden, dan is vervolgens de vraag of deze door een verbetering van de uitvoering van de dan bestaande wetgeving kunnen worden opgelost, alvorens nieuwe wetgeving wordt overwogen. Voorts wordt niet duidelijk dat de aanvullende gegevens nodig zijn voor alle Wwft-instellingen. Daarbij gaat het, zoals eerder gesteld, niet alleen om (grote) banken, maar ook om kleine advocatenkantoren of makelaars, of kleine handelaren, die op een andere wijze het UBO-onderzoek zullen verrichten. Bovendien wordt niet specifiek ingegaan op de noodzaak van het gebruik van het BSN in het kader van het onderzoek naar de UBO.

Daarbij verdient nog opmerking, zoals door het kabinet zelf is vermeld in het kader van het afwijzen van toegang van Wwft-instellingen tot de aanvullende gegevens, dat instellingen die op grond van de Wwft-meldingsplichtig zijn (maar ook andere instellingen die een verplichting hebben tot het doen van UBO-onderzoek) niet alleen kunnen afgaan op de UBO-informatie in het handelsregister. Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn schrijft voor dat meldingsplichtige instellingen zich bij hun risicogebaseerde cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen verlaten op het centraal register. Deze instellingen moeten dan ook in het kader van hun onderzoeksverplichtingen zelf meer informatie betreffende de UBO van hun cliënt verzamelen.

Ten slotte zijn vennootschappen en andere juridische entiteiten verplicht zijn om toereikende, accurate en actuele informatie over hun UBO's bij te houden.<sup>68</sup> Wwft-instellingen kunnen deze informatie in het kader van hun cliëntrelatie opvragen.

<sup>67</sup> Vgl. de brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 12 februari 2019 waarin hij aankondigt de eerder aangekondigde evaluatie van de Implementatiewet van de vierde anti-witwasrichtlijn in 2022 te laten plaatsvinden. Kamerstukken I 2018/19, 34 808, K, biz. 1.

<sup>68</sup> Artikel 10b Wwft dat met de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten wordt ingevoegd.



Datum  
16 december 2019

Ons kenmerk  
Z2019-21482

#### *Alternatieven*

Hierboven is een voor de hand liggend alternatief genoemd, namelijk meer onderzoek verrichten door Wwft-instellingen. Voor zover er al een praktische noodzaak bestaat tot nieuwe gegevensverwerkingen, kan voorts worden gedacht aan de toegang tot bepaalde minder gevoelige aanvullende gegevens dan het BSN of, zo mogelijk, toegang door alleen bepaalde Wwft-instellingen, of alleen in geval van een verhoogd risico.<sup>69</sup>

#### *Risico's en waarborgen*

Zoals het kabinet in het kader van het huidige wetsvoorstel zelf opmerkt, is de groep meldingsplichtige instellingen groot en divers van karakter. Dat geldt nog in het bijzonder omdat ook instellingen uit andere EU-lidstaten, die op grond van hun nationale wetgeving meldingsplichtig zijn, toegang kunnen krijgen tot Nederlandse UBO-informatie. Dat maakt de eventuele risico's navenant groter. Bovendien gaat het om gevoelige gegevens, zoals het BSN. Er wordt voorts niet ingegaan op waarborgen om de mogelijke risico's te mitigeren, zoals veiligheidsmaatregelen etc.

#### *Conclusie antwoord vraag 3a*

Naar het oordeel van de AP wordt in de adviesaanvraag de noodzaak voor toegang van Wwft-instellingen tot de afgeschermdede gegevens in het UBO-register nog onvoldoende onderbouwd. In de eerste plaats is de aard en omvang van de problemen bij het identificeren van UBO's onvoldoende duidelijk beschreven. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe vaak discrepanties optreden tussen het eigen onderzoek en het UBO-register en waarom verdergaand onderzoek niet volstaat. Bovendien is nog geen ervaring opgedaan met de in het wetsvoorstel voorgestelde toegang van bevoegde autoriteiten tot de aanvullende gegevens, zodat nieuwe wetgeving reeds daarom voorbarig is. Ook wordt niet specifiek ingegaan op de noodzaak van het gebruik van het BSN als gevoelig gegeven door Wwft-instellingen.

#### **Antwoord 3b. Voorwaarden voor proportionaliteit toegang tot afgesloten deel UBO-register**

De tweede vraag luidt of er maatregelen, voorwaarden of beperkingen waardoor de proportionaliteit van de toegang tot het afgesloten deel van het UBO-register verhoogd kan worden.

Voor zover er al een praktische noodzaak bestaat tot aanpassing van de in het wetsvoorstel voorgestelde toegang van bevoegde autoriteiten tot de aanvullende gegevens, valt op dat in de adviesaanvraag geen minder vergaande alternatieven worden overwogen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan toegang door Wwft-instellingen tot niet alle thans voorgestelde afgeschermdede aanvullende gegevens, maar slechts tot bepaalde gegevens, indien en voor zover noodzakelijk of tot toegang enkel in geval van een verhoogd risico of door slechts bepaalde Wwft-instellingen in plaats van alle Wwft-instellingen.

---

<sup>69</sup> Een ander alternatief lijkt te zijn in het maken van onderscheid tussen verschillende Wwft-instellingen. In de Wwft wordt onderscheid gemaakt tussen instellingen die altijd cliëntenonderzoek moeten verrichten en instellingen die dit enkel in bepaalde gevallen moeten doen. Onder de eerste categorie vallen onder meer verschillende soorten financiële ondernemingen, zoals banken, beleggingsondernemingen en levensverzekeraars, maar ook trustkantoren, accountants, notarissen, advocaten, belastingadviseurs en makelaars in vastgoed. Onder de tweede categorie vallen beroeps- en bedrijfsmatige kopers of verkopers van goederen in geval sprake is van een contante betaling van tenminste € 10.000. Een reden voor toegang tot de aanvullende gegevens zou gelegen moeten zijn in het verrichten van de wettelijke taak tot het doen van cliëntenonderzoek. Dit belang speelt bij alle instellingen die op grond van de Wwft in alle gevallen cliëntenonderzoek moeten verrichten (Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 6, blz. 20).





Datum

16 december 2019

Ons kenmerk

Z2019-21482

**Antwoord 3c. Toegang voor andere financiële instellingen naast Wwft-instellingen**

De laatste vraag is het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens over de proportionaliteit en subsidiariteit om naast Wwft-instellingen ook aan andere gereguleerde financiële instellingen in het kader van de uitvoering van de Sanctiewet 1977 toegang te verlenen tot het afgesloten deel van het UBO-register.

Zoals eerder gesteld is de AP van oordeel dat de noodzaak om de Wwft-instellingen toegang te verlenen tot de aanvullende gegevens nog onvoldoende uit de adviesaanvraag naar voren komt. Dit geldt evenzeer, zo niet sterker, voor een verdere uitbreiding om ook andere financiële instellingen dan Wwft-instellingen in het kader van de toepassing van de Sanctiewet 1977 toegang te verlenen tot de aanvullende gegevens. Het gaat hierbij, kort samengevat, om kredietinstellingen, levens-, schade- en natura-uitvaartverzekeraars, geldtransactiekantoren, pensioenfondsen, effecteninstellingen en (beheerders van) beleggingsinstellingen. Naar het oordeel is de beschrijving van de aard en omvang van de eventuele problemen van deze instellingen bij de uitvoering van de Sanctiewet 1977 onvoldoende duidelijk. Daarmee is de vraag of de voorgestelde maatregel noodzakelijk en passend is vooralsnog niet te beantwoorden.

**Openbaarmaking van het advies**

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

Autoriteit Persoonsgegevens,

Persoonsgegevens

mr. A. Wolfsen

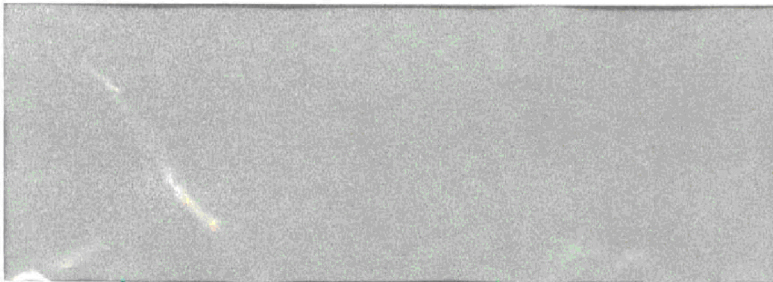
Voorzitter



AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEEVENS

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag



**Ministerie van Financiën**  
Ontv. 17 DEC. 2019  
D&I

RC1CC #X830X0X#00#0000#