



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

12 maart 2020

Ons kenmerk

z2019-27972

Uw brief van

4 december 2019

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Uw kenmerk

2019-0000196171

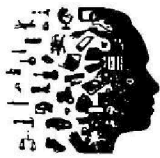
Onderwerp

Advies consultatieversie voorstel voor de wet plan van aanpak witwassen

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 4 december 2019 is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG), geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel tot Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: WWFT) en de Wet op de economische delicten in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen, hierna: het concept).

De AP is van oordeel dat de voorgestelde uitbreidingen van de uitwisseling van persoonsgegevens met het oog op het verbeteren van de aanpak van witwassen niet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals die voortvloeien uit onder meer de AVG en de rechtspraak over het recht op bescherming van persoonsgegevens (zoals neergelegd in artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) omdat geen sprake is van een redelijke verhouding tussen het doel van die maatregelen en de beperkingen van het



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit AP heeft op deze punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

Om witwassen beter te kunnen voorkomen en bestrijden heeft het kabinet een plan van aanpak witwassen opgesteld.¹ Het plan bestaat uit drie pijlers: het verhogen van barrières voor witwassen, het versterken van de effectiviteit van 'poortwachters' zoals banken, en het toezicht op de naleving vergroten alsmede de opsporing en vervolging versterken.

In het concept worden, voor zover relevant voor de AP, de volgende maatregelen voorgesteld:

- a. Een verplichting voor WWFT-instellingen om in geval van een verhoogd risico op witwassen² navraag te doen bij vorige financiële dienstverleners van de cliënt naar gebleken integriteitsrisico's en daartoe persoonsgegevens te verstrekken.
- b. Een grondslag om de bestaande plicht tot het monitoren van transacties van cliënten door WWFT-instellingen te kunnen uitbesteden aan een derde partij.
- c. Een grondslag voor WWFT-instellingen om transacties van cliënten te kunnen delen met andere WWFT-instellingen.

Samenvatting van het advies

Het concept komt bovenop drie wetsvoorstellen tot implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn die leiden tot aanscherping van de aanpak van witwassen. Daarnaast overweegt het kabinet nog andere wettelijke maatregelen om de effectiviteit van poortwachters te versterken. Daarmee komt de evenredigheid (proportionaliteit en subsidiariteit) van het geheel in het licht van de bescherming van persoonsgegevens meer in het gedrang, zoals de AP al eerder opmerkte.³

Proportionaliteit houdt in de kern in dat er een redelijke verhouding bestaat tussen het doel van de maatregel, het voorkomen en bestrijden van witwassen, en de beperking van het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens. Voor de beoordeling daarvan zijn onder meer van belang de effectiviteit van de maatregel, de zwaarte van de maatregel, mede in het licht van de cumulatie met andere

¹ Brief van 30 juni 2019.

² Het gaat hier meer precies om de gevallen van een 'verscherpt cliëntenonderzoek' als bedoeld in artikel 8 van de WWFT.

³ Vgl. punt 1 van het advies van de AP over het implementatiewetsvoorstel wijziging vierde anti-witwasrichtlijn in de WWFT van 7 maart 2019. Een cumulatie van maatregelen die tot een meer ingrijpende aantasting van het recht op bescherming van persoonsgegevens leiden dan afzonderlijk bezien, is een relevant punt voor het Hof van Justitie EU in het kader van de beoordeling van de evenredigheid. Vgl. bijv. de zaak Schwarz, 49: "Weliswaar worden er door toevoeging van deze methode nu zowel vingerafdrukken als een gezichtsofopname 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." Hof van Justitie EU van 17 oktober 2013, C 291/12.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

maatregelen, de beschikbaarheid van minder inbreuk makende alternatieven om het doel te bereiken en het bestaan van passende voorwaarden en waarborgen.

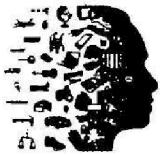
Voor wat betreft het voorliggende concept is de AP van oordeel dat de noodzaak voor de voorgestelde wettelijke verplichting voor WWFT-instellingen om in het kader van het verscherpt cliëntonderzoek navraag te doen naar gebleken integriteitsrisico's bij vorige dienstverleners van de cliënt (onderdeel a) niet aannemelijk is gemaakt. Het doel van deze maatregel is het verminderen van onnodige werklast, het voorkomen van witwasrisico's en integriteitsrisico's voor het financiële stelsel en ondergraving van de effectiviteit van de WWFT.⁴

Onduidelijk is echter de omvang van het probleem en of, bijvoorbeeld, door uitbreiding van de capaciteit voor het cliëntenonderzoek of een prudent gebruik van een stelsel van zwarte lijsten door en tussen bepaalde financiële instellingen⁵ niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Daarnaast is de effectiviteit van de maatregel beperkt omdat deze, kort gezegd, alleen betrekking heeft op Nederlandse WWFT-instellingen terwijl witwassen bij uitstek een internationaal fenomeen is. Die beperkte effectiviteit bepaalt mede de proportionaliteit van de maatregel. Ook wordt de noodzaak van de reikwijdte van de maatregel tot politiek prominente personen niet aannemelijk gemaakt, evenmin als de noodzaak tot het verwerken van strafrechtelijke gegevens en de noodzaak van het criterium van een 'gebleken integriteitsrisico'. Dat criterium is naar het oordeel van de AP bovendien weinig precies gelet op het primaire doel van de wet van het voorkomen van en bestrijden van witwassen en kan zodoende leiden tot bovenmatige verwerkingen. Bovendien gaat om een zeer ingrijpende maatregel voor de betrokken burger indien deze als gevolg van de navraag het etiket van 'unbankable' krijgt opgeplakt en zodoende mogelijk helemaal geen gebruik meer kan maken van de diensten van banken of andere WWFT-instellingen, zonder dat wordt ingegaan op waarborgen om dit effect zo veel mogelijk te redresseren. Een en ander leidt ertoe dat naar het oordeel van de AP geen redelijke verhouding bestaat tussen het doel van de voorgestelde maatregel (onder a) en de beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Ook de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel tot het delen van transacties tussen WWFT-instellingen (onderdeel c) acht de AP niet aannemelijk gemaakt. Enerzijds is ook de effectiviteit

⁴ Toelichting, par. 2.2.1.

⁵ Met name het mechanisme van het Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (hierna: PIFI) van de Nederlandse Vereniging van Banken, het Verbond van Verzekeraars, de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland, de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken, Zorgverzekeraars Nederland en de Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen. Het Protocol ziet op het vastleggen van gedragingen van (rechts)personen die hebben geleid of kunnen leiden tot benadeling van Financiële instellingen. Deze gegevens worden door de Financiële instellingen vastgelegd in een Incidentenregister. Aan het Incidentenregister is een Extern Verwijzingsregister gekoppeld. Dit bevat uitsluitend Verwijzingsgegevens (bijvoorbeeld een naam en geboortedatum of KvK-nummer) die onder strikte voorwaarden mogen worden opgenomen. Iedere deelnemer heeft afhankelijk van het lidmaatschap van de betreffende Branchevereniging toegang tot een deel of meerdere delen van het Externe Verwijzingsregister. De banken die lid zijn van de Nederlandse Vereniging van Banken, alsmede de financieringsinstellingen, die lid zijn van de Vereniging van Financieringsinstellingen in Nederland, hebben de mogelijkheid om via een Verwijzingsapplicatie te toetsen of een (rechts)persoon in het extern verwijzingsregister (EVR) van de banken voorkomt.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

van deze maatregel beperkt omdat het alleen gaat om Nederlandse instellingen. Anderzijds is de omvang van de beperking van de bescherming van persoonsgegevens gelet op het 'mass surveillance'-karakter en de reikwijdte tot alle soorten WWFT-instellingen en tot alle transacties enorm. Bovendien is de noodzaak voor het delen van bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard niet aannemelijk gemaakt.

Ook voor wat betreft de thans voorgestelde maatregel tot het delen van gegevens (onderdeel c), temeer in combinatie met het voorstel voor het uitbesteden van transactiemonitoring aan een derde partij (onderdeel b), concludeert de AP zodoende dat geen redelijke verhouding bestaat tussen het doel van de maatregel en de beperkingen van het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁶

De AP heeft op deze punten bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij de bezwaren zijn weggenomen.

Advies

1. De context: algemene opmerking evenredigheid stelsel

De nationale regelgeving inzake het voorkomen en bestrijden van witwassen in de WWFT is grotendeels een implementatie van de verplichtingen op grond van de gewijzigde vierde Europese anti-witwasrichtlijn.⁷ Als 'poortwachters' van het financiële stelsel zijn WWFT-instellingen, zoals banken, verplicht om alle cliënten en hun transacties te onderzoeken op witwasrisico's. Dit geldt ook voor alle nieuwe cliënten. Bij het cliëntenonderzoek vergaren WWFT-instellingen informatie over de cliënt zodat zij⁸ in staat zijn de risico's op witwassen te beoordelen. De intensiteit daarvan verschilt: Bij een laag witwasrisico zal een vereenvoudigd cliëntenonderzoek volgen en bij een hoog risico een verscherpt cliëntenonderzoek.⁹ De invulling van het cliëntenonderzoek is grotendeels aan de WWFT-instellingen zelf.¹⁰ 'Ongebruikelijke transacties' van cliënten moeten de WWFT-instellingen vervolgens melden aan de Financiële Inlichtingen Eenheid (ook wel Financial Intelligence Unit, hierna FIE).¹¹ Door analyse van de gemelde ongebruikelijke transacties tracht de FIE transacties en geldstromen bloot te leggen die te

⁶ Vgl. de zaak Schwarz, par. 49.

⁷ Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force.

⁸ Het voorstel tot implementatie van de wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (Kamerstukken 35 245) is op 10 december 2019 aangenomen door de Tweede Kamer en thans in behandeling in de Eerste Kamer.

⁹ Kamerstukken II 2007-08, 31 237, nr. 3, blz. 3.

¹⁰ Vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 3, blz. 6 waarin is gesteld dat op instigatie van de instellingen voor een «principle-based» benadering gekozen: "Dit betekent dat niet wordt voorgeschreven hoe het cliëntenonderzoek dient te worden verricht, maar tot welk resultaat het onderzoek moet leiden".

¹¹ Ongebruikelijke transacties zijn transacties die op grond van indicatoren bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de WWFT als ongebruikelijk zijn aan te merken (artikel 1 WWFT). In de bijlage bij artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit WWFT 2018 staat de lijst met indicatoren op grond waarvan gemeld moet worden. De indicatorenlijst onderscheidt objectieve en subjectieve indicatoren: Objectieve indicatoren: Transacties van of ten behoeve van een (rechts)persoon die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een staat die op grond van artikel 9 van de vierde anti-witwasrichtlijn is aangewezen als een staat met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Subjectieve indicatoren: Transacties waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

relateren zijn aan witwassen, financieren van terrorisme of onderliggende misdrijven. Nadat die transacties “verdacht” zijn verklaard door de FIE worden deze ter beschikking gesteld aan diverse handhavings- en opsporingsdiensten.

In maart 2019 heeft de AP advies uitgebracht over het voorstel tot implementatie in de WWFT van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Deze richtlijn bevat voor een aanvulling en aanscherping van bestaande richtlijnverplichtingen. Daarnaast bevat de richtlijn nieuwe verplichtingen, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op verplichtingen voor aanbieders van diensten met virtuele valuta, het stellen van verdere beperkingen aan het gebruik van anonieme prepaidkaarten en het creëren van ruimere mogelijkheden voor toezichthouders om informatie te delen met opsporingsinstanties.

De AP plaatst in punt 1 van dat advies in het algemeen vraagtekens bij de evenredigheid van het stelsel van de anti-witwasrichtlijn en de implementatie daarvan in de WWFT. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU vereist het evenredigheidsbeginsel 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.¹² De dataretentierichtlijn¹³ verplichtte lidstaten om alle verkeersgegevens van burgers op te slaan, waarbij de toegang tot die gegevens werd overgelaten aan de lidstaten. Het Hof van Justitie EU verklaarde die richtlijn in 2014 ongeldig omdat deze een bijzonder zware inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens inhield en onvoldoende waarborgen kende om de inmenging te beperken tot het strikt noodzakelijke.¹⁴

In het advies wijst de AP op enkele overeenkomsten tussen de ongeldig verklaarde dataretentierichtlijn en het stelsel van de anti-witwasrichtlijn zoals met name de ruime reikwijdte van die richtlijn van en het “mass surveillance”-karakter.¹⁵ Aan de hand van al hun bankgegevens wordt bijna de gehele Europese bevolking voortdurend gemonitord.¹⁶ Voor zover bankgegevens bijzondere persoonsgegevens bevatten, zoals de betaling van het lidmaatschap van een politieke partij, geldt op grond van de AVG in beginsel een verwerkingsverbod.¹⁷ Om dergelijke gegevens te kunnen verwerken moet de verwerking noodzakelijk zijn

¹² Vgl. bijv. par. 38 en 46 van het arrest Hof van Justitie EU 8 april 2014, C-293/12 (Digital Rights Ireland).

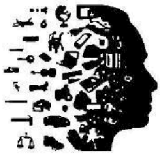
¹³ Richtlijn 2006/24 van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, Pb. EU 2006, L 105/54.

¹⁴ Zie vorige noot.

¹⁵ Vgl. r.o. 37: Vastgesteld moet worden dat richtlijn 2006/24 een zeer ruime en bijzonder zware inmenging vormt in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde fundamentele rechten, zoals de advocaat-generaal met name in de punten 77 en 80 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Bovendien kan het feit dat de gegevens worden bewaard en later worden gebruikt zonder dat de abonnee of de geregistreerde gebruiker hierover wordt ingelicht, bij de betrokken personen het gevoel opwekken dat hun privéleven constant in de gaten wordt gehouden, zoals de advocaat-generaal in de punten 52 en 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Vgl. C. Kaiser, *Privacy and Identity Issues in Financial Transactions, The Proportionality of the Anti-Money Laundering Framework*, RUG 2018.

¹⁶ Vgl. met name artikel 3, tweede lid, onderdeel d, van de bestaande WWFT: Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden.

¹⁷ Artikel 9 van de AVG.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

ten behoeve van de doelen van de WWFT en dient er bovendien een voldoende duidelijke en rechtmatige verwerkingsgrondslag te zijn. Daarnaast is ook een aantal privacy-waarborgen zwak ontwikkeld, zoals het recht op inzage en gelden in de WWFT bewaartermijnen, die de facto nooit eindigen, terwijl het gebrek aan waarborgen ook in het arrest van het Hof van Justitie EU een belangrijk punt vormt.¹⁸

Momenteel zijn drie wetsvoorstellen bij de Kamer in behandeling tot implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn¹⁹ in de Nederlandse wetgeving, waarbij het kabinet bovendien gebruik maakt van aanvullende lidstaatopties.²⁰ Naast het al genoemde voorstel tot implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn betreft dit de implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Dit voorstel strekt tot implementatie van de verplichting tot het bijhouden en centraal registeren van informatie over de uiteindelijk belanghebbende van in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten.²¹ Het derde voorstel betreft de inrichting van een verwijzingsportaal bankgegevens. Dit is een technische koppeling die het voor aangesloten banken en betaaldienstverleners mogelijk maakt om geautomatiseerd identificerende gegevens te verstrekken op verzoek of na vordering van overheidsinstanties, zoals politie en justitie.

Daarnaast overweegt het kabinet nog verdere wettelijke maatregelen om de aanpak van witwassen door poortwachters te verbeteren. Het gaat om het gebruik van het burgerservicenummer, persoonsgegevens in de basisregistratie personen en toegang tot het afgeschermd deel van het UBO-register²² door WWFT-instellingen.²³ Omdat de proportionaliteits- en subsidiariteitsvraag nadrukkelijk rijst bij deze

¹⁸ Artikel 33, derde lid, en 34 WWFT. De AP adviseert het kabinet om te bevorderen dat in de geplande evaluatie van de anti-witwasrichtlijn door de Europese Commissie de evenredigheid ten gronde wordt meegenomen.

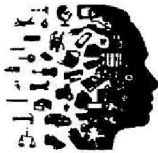
¹⁹ Vgl. het voorstel tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2015/849 inzake 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) (Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn) (Kamerstukken 35 245); Voorstel tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enkele andere wetten in verband met de registratie van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter implementatie van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten) (Kamerstukken 35 179); Voorstel tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het via een centraal elektronisch systeem geautomatiseerd verstrekken en ontsluiten van identificerende gegevens door banken en betaaldienstverleners (Wet verwijzingsportaal bankgegevens) (Kamerstukken 35 238).

²⁰ Vgl. bijv. Kamerstukken II 2019/20, 35 179, nr. 6, blz. 3.

²¹ Inmiddels is er een verzoek om voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de vraag hoe de registratieplicht van natuurlijke personen bij kerkgenootschappen zich verhoudt tot de AVG (waarin godsdienst en levensovertuiging als een bijzonder persoonsgegeven worden gezien, waarvan de registratie in beginsel is verboden) en andere regelingen zoals de Handelsregisterwet 2007 en de ANBI-regeling, waarin eveneens een relatie wordt gelegd met de privacy (geloofsovertuiging) van bestuurders (Kamerstukken 2019/20, 35 179, E).

²² Register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen of andere juridische entiteit.

²³ Vgl. het advies van de AP over toegang tot gegevens voor poortwachters bij het voorkomen en bestrijden van witwassen van 16 december 2019 (z2019-21482).



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

verwerkingen, zijn de voornemens eerst aan de AP voorgelegd, voordat tot eventuele wetsvoorstellen wordt gekomen.²⁴

In het voorliggende concept worden de mogelijkheden in de WWFT om persoonsgegevens te delen verder uitgebreid, terwijl de anti-witwasrichtlijn daartoe aan de lidstaten wel de mogelijkheden biedt²⁵, maar er niet tot verplicht. Hierdoor dient de vraag naar evenredigheid en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in het licht van het bestaande stelsel zich klemmender aan.

Het gaat bij de voorgestelde maatregelen uit het concept, kort samengevat, om door een verdere uitbreiding van de mogelijkheden tot het verstrekken van transacties met persoonsgegevens tussen WWFT-instellingen, meer transacties als “ongebruikelijk” te kunnen bestempelen.²⁶

In het licht van de fundamentele bescherming van persoonsgegevens en het beginsel van minimale gegevensverwerking uit de AVG gaat het naar het oordeel van de AP echter niet om de mogelijkheid om (nog) meer transacties als ‘ongebruikelijk’ te kwalificeren, maar dat zo veel mogelijk slechts *die* transacties en persoonsgegevens worden gedetecteerd en verwerkt, waarbij werkelijk iets aan de hand is voor het voorkomen en bestrijden van, kort gezegd, witwassen. Lang niet alle ‘ongebruikelijke transacties’ die worden gemeld aan de FIE zijn relevant voor de doelen van de WWFT of worden door de FIE als ‘verdacht’ verklaard.²⁷

Daarbij tekent de AP bovendien aan dat de effectiviteit van de voorgestelde ‘extra’ nationale maatregelen beperkt is omdat witwassen bij uitstek een internationaal fenomeen is, zoals in de overwegingen bij de richtlijn uitdrukkelijk is gesteld. Dit betekent dat (potentiële) witwassers over de grens transacties kunnen verrichten waarop de voorgestelde maatregelen niet van toepassing zijn.²⁸

²⁴ De AP heeft geen oordeel ten gronde kunnen geven omdat belangrijke gegevens daarvoor ontbreken, maar geeft 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.

²⁵ Vgl. artikel 5 van de anti-witwasrichtlijn dat de bevoegdheid aan de lidstaten geeft om strengere normen te stellen om het witwassen te voorkomen, binnen de grenzen van het recht van de Europese Unie.

²⁶ Vgl. Kamerstukken II 2007–2008, 31 238, nr. 3, blz. 28: “Centraal bij de melding van transacties staat het ongebruikelijke karakter van de transactie. Hierin onderscheidt de Nederlandse meldingsplicht zich van systemen waarin het verdachte karakter van een transactie voorop wordt gesteld”.

²⁷ Vgl. Liever geen bredere aanpak, maar een scherpere focus op anti-witwasgebied, Interview met Yvonne Willemsen, Hoofd Veiligheidszaken bij de Nederlandse Vereniging van Banken, Tijdschrift voor Compliance, februari 2020 en R. Steenbergen, Administratief gedoe met de WWFT en AVG, Tijdschrift voor financieel recht, 3 maart 2020, met name blz. 103 en 104.

²⁸ Vgl. ook overweging 4 bij de vierde anti-witwasrichtlijn: “Witwassen vindt gewoonlijk in een internationale context plaats. Maatregelen die uitsluitend op nationaal niveau worden getroffen zouden een *zeer beperkte* uitwerking hebben.” Nederland maakt zich overigens sterk voor de oprichting van een Europese anti-witwastoezichthouder en pleit voor verdere harmonisatie van de Europese regelgeving door omzetting van (delen van) de anti-witwasrichtlijn in een verordening (Kamerstukken I 2019/20, 35 245, C, blz. 10). Vgl. ook de zaak Marper tegen het VK (EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04) waar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van de proportionaliteitstoets van de afname en bewaren van vingerafdrukken voor DNA-onderzoek in het licht van artikel 8 EVRM verwijst naar het Europees Databeschermingsverdrag en de rechtsstelsels van andere lidstaten van het EVRM. Dit brengt mee dat de omstandigheid dat in regeling van de voorgestelde maatregelen in de meeste lidstaten van de anti-witwasrichtlijn is voorzien, een rol speelt bij de weging van de noodzaak door het Hof in Straatsburg.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

2. De toetsingscriteria

De voorgestelde maatregelen tot het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van de navraag (onderdeel a) en tot het delen van persoonsgegevens tussen WWFT-instellingen (onderdeel c) vormen een beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens en van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in onder meer de Grondwet, de AVG, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).²⁹ Het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in het Handvest, eist 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.³⁰

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) vereist dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 EVRM noodzakelijk is in een democratische samenleving wil deze gerechtvaardigd zijn. Dit veronderstelt het bestaan van een 'pressing social need'.³¹ Daarnaast dient een dergelijke maatregel een wettelijke basis te hebben, voldoende precies te zijn geformuleerd en toegankelijk te zijn.

Cruciaal voor de invulling van de vraag naar de noodzaak is de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel. 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. In dat kader zijn in de rechtspraak van het EHRM over artikel 8, tweede lid, EVRM diverse factoren van belang, zoals vraag of sprake is van een zwaarwegend algemeen belang bij de beperking van de bescherming van persoonsgegevens, de zwaarte en reikwijdte van de beperking, waaronder ook de cumulatie van maatregelen, de geschiktheid en effectiviteit van de maatregel, de aard van de betrokken persoonsgegevens, de gevolgen van de maatregel voor betrokkenen, de waarborgen, en adequaat toezicht.³² Het subsidiariteitsbeginsel brengt mee dat er vanuit de bescherming van persoonsgegevens gezien, geen minder verreikende alternatieven voorhanden zijn om het doel te bereiken. Artikel 52, derde lid, van het Handvest bepaalt dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend.

Ook in de AVG spelen dezelfde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een cruciale rol bij de invulling van de vereiste noodzaak van een verwerking van persoonsgegevens, zoals bij het beginsel van

²⁹ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 1 van de AVG, artikel 8 van het Handvest en artikel 8 EVRM.

³⁰ Artikel 52 van het Handvest.

³¹ Vgl. L.M. Verheij en H.R. Kranenburg, *De Algemene Verordening Gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief*, met name par. 2.4.5 Beperkingsvoorwaarde 'noodzakelijk in een democratische samenleving'.

³² Vgl. bijv. de rechtspraak van het EHRM als vermeld in het advies van de AP inzake toegang tot gegevens voor poortwachters bij het voorkomen van witwassen van 23 december 2019, blz. 5.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

minimale gegevensverwerking (artikel 5, eerste lid, onderdeel c, AVG) en bij verschillende grondslagen voor gegevensverwerking (artikel 6, eerste lid, onderdelen b-f, AVG).

3. Onderzoek naar eerdere financiële dienstverlening bij andere WWFT-instelling

Het voorgestelde artikel 9a bevat een plicht voor WWFT-instellingen om bij een verscherpt cliëntenonderzoek te onderzoeken of de cliënt eerder heeft verzocht om dienstverlening bij eenzelfde soort instelling. Indien dit het geval is moet de instelling navraag doen bij die andere instelling en die andere instelling moet de verzoekende instelling informeren of hierbij integriteitsrisico's zijn gebleken.³³ Voor zover noodzakelijk om te voldoen aan het verzoek, verstrekt de instelling persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, als bedoeld in de Uitvoeringswet AVG.

De AP heeft de volgende kanttekeningen bij dit onderdeel.

Verbetering praktijk zonder nieuwe wetgeving

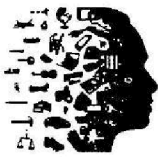
De toelichting stelt in verband met de noodzaak van de maatregel dat vanuit de praktijk is geweest op de risico's van het probleem dat cliënten bij een WWFT-instelling zijn geweigerd of waaraan dienstverlening is gestaakt vervolgens opnieuw dienstverlening kunnen aanvragen bij andere instellingen. Deze laatste instellingen zullen cliëntenonderzoek moeten doen zonder de wetenschap dat er eerder integriteitsrisico's zijn geconstateerd. Naast dat dit een onnodige extra werklust vormt voor WWFT-instellingen, vormt dit ook een risico voor de integriteit van het financiële stelsel en ondergraaft dit de effectiviteit van de WWFT. Om te voorkomen dat financiële diensten worden verleend aan een cliënt ten aanzien waarvan eerder is overwogen dat daaraan onbeheersbare integriteitsrisico's zijn verbonden is het noodzakelijk dat de informatie over de risico's die een cliënt met zich meebrengt, wordt uitgewisseld. Het gaat daarbij uitdrukkelijk om een één op één uitwisseling tussen instellingen, aldus de toelichting.

In de eerste plaats valt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de omvang van het probleem dat informatie over vroegere integriteitsrisico's in het kader van een nieuwe aanvraag door dezelfde persoon niet kan worden gebruikt. Zo worden de bestaande mogelijkheden niet besproken. Het gaat dan met name om het gebruik van een mechanisme van zwarte lijsten door financiële instellingen, zoals het bestaande Extern Verwijzingsregister.^{34,35} en het anderszins grondiger verrichten van het cliëntenonderzoek, bijvoorbeeld door uitbreiding van de personele capaciteit. Het register heeft betrekking op 'incidenten', die worden omschreven als een gebeurtenis die als gevolg heeft, zou kunnen hebben of heeft gehad dat de belangen, integriteit of veiligheid van de cliënten of medewerkers van een financiële instelling, de financiële instelling zelf of de financiële sector als geheel in het geding zijn of kunnen zijn. Onder deze

³³ Artikel 68 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 bevat een soortgelijke bepaling. De AP of haar rechtsvoorganger heeft over het toenmalige wetsvoorstel geen advies uitgebracht.

³⁴ In de toelichting wordt slechts opgemerkt dat de privacywetgeving toestaat dat banken op basis van toestemming informatie uit het dossier uitwisselen met andere instellingen, maar dat deze niet kan plaatsvinden als de cliënt niet mee meewerkt.

³⁵ Het Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen stamt uit 2013 en is goedgekeurd door het College bescherming persoonsgegevens. Het protocol wordt momenteel aangepast.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

omschrijving lijkt ook witwassen te vallen, mits aan de voorwaarden uit het protocol wordt voldaan. Onduidelijk is waarom een prudent gebruik van het Extern Verwijzingsregister door WWFT-instellingen niet voldoende soelaas biedt. Evenmin wordt ingegaan op een verbetering van de huidige werkwijze om de problemen te kunnen ondervangen.

Een belangrijk punt voor de weging van de proportionaliteit van een maatregel betreft de geschiktheid voor het doel.³⁶ Met betrekking tot de effectiviteit van de voorgestelde regeling wijst de AP erop dat banken, als belangrijke groep van WWFT-instellingen, volgens De Nederlandse Bank een 'legacy-probleem' bij het poortwachterswerk hebben. Veel gegevens worden nog onvoldoende ontsloten omdat ze in verschillende, veelal verouderde systemen zitten.³⁷

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om in de toelichting in te gaan op de omvang van het probleem in het licht van de huidige mogelijkheden, waaronder een prudent gebruik van een stelsel van 'zwarte lijsten' en de mogelijkheden tot verbetering van het cliëntenonderzoek binnen het bestaande wettelijke kader. Tevens adviseert de AP in de toelichting in te gaan op de praktische mogelijkheden om de persoonsgegevens daadwerkelijk na een verzoek te verstrekken in het licht van het legacy-probleem van een grote groep van WWFT-instellingen en op de wijzen waarop dat probleem wordt aangepakt.

Indien en voor zover dat geen soelaas biedt, wijst de AP op het volgende:

Verstreckende gevolgen voor betrokkene

De voorgestelde 'één op één' uitwisseling tussen instellingen kan naar het oordeel van de AP voor betrokkene het effect hebben van plaatsing op een 'zwarte lijst' als 'risicovolle klant', zoals het PIFI.³⁸ Iedere keer dat een persoon bij een bank een verzoek doet om cliënt te worden, dient de instelling immers eerdere verzoeken bij andere WWFT-instellingen te betrekken. Indien daarbij een integriteitsrisico is geconstateerd dat eerder tot een weigering van dezelfde persoon heeft geleid, zal dat veel gewicht in de schaal leggen bij een nieuwe beoordeling. De voorgestelde maatregel kan meebrengen dat betrokkene door geen enkele bank als cliënt wordt aanvaard. Daardoor kan een betrokkene verstoten blijven van financiële dienstverlening. Een bankrekeningnummer is in de huidige digitale samenleving onmisbaar voor volwaardige deelname aan de samenleving, zoals voor het betalen van belasting. Plaatsing op een zwarte lijst kan, zoals het Hof van Justitie EU in 2017 uitdrukkelijk heeft bepaald, verschillende rechten van betrokkene schaden, zoals het recht op goede naam en de onschuldpresumptie.³⁹ Daarom dient plaatsing op een zwarte lijst te voldoen aan allerlei voorwaarden.⁴⁰ Dat geldt naar het oordeel van de AP evenzeer voor het verstrekken van persoonsgegevens over een geconstateerd integriteitsrisico aan een collega-bankinstelling omdat dat voorstel naar het gevolg bezien daar sterk op lijkt.

³⁶ Vgl. bijv. Hof van Justitie EU 17 oktober 2013 (Schwarz versus Duitsland), r.o. 45, over de geschiktheid van het afnemen van vingerafdrukken met het oog op het voorkomen van paspoortfraude.

³⁷ Vgl. bijv. DNB: Databeheer van banken nog te vaak niet op orde. Financieel dagblad.

³⁸ Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen.

³⁹ Aldus het Hof van Justitie EU van 27 september 2017, zaak C-73/16.

⁴⁰ Vergelijk het modelprotocol zwarte lijsten van de AP.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

Op deze verstrekking mogelijke gevolgen van de voorgestelde maatregel voor betrokkene en het zo veel mogelijk adresseren daarvan, wordt in de toelichting niet ingegaan.

Noodzaak bij verscherpt onderzoek

De reden om de navraagverplichting op te nemen als onderdeel van het verscherpt onderzoek is dat verscherpt onderzoek moet worden verricht in de gevallen dat er een verhoogd risico is op witwassen: Het verhoogde risico rechtvaardigt dat informatie over cliënten wordt gedeeld, aldus de toelichting.

Naar het oordeel van de AP is deze redengeving niet overtuigend voor de voorgestelde reikwijdte. Een verscherpt cliëntonderzoek vindt onder meer plaats indien de cliënt uit een 'hoog risicoland' komt, maar ook bij een politiek prominent persoon (PPP) in Nederland.⁴¹ Voor een PPP in Nederland, zoals een raadsheer in de Hoge Raad of een Gerechtshof of een lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal, of een familielid van zo'n PPP⁴², geldt echter niet zonder meer een hoger risico op witwassen.⁴³ Wel zijn de gevolgen voor de sector mogelijk groter indien het risico zich bij een PPP manifesteert omdat dit meer maatschappelijke ophef kan veroorzaken.

De AP meent gelet op het voorgaande dat de voorgestelde navraagverplichting voor PPP's zonder nadere motivering reeds daarom niet noodzakelijk is, aangezien niet voldoende is aangetoond dat deze aanvullende verplichting tot verwerking van persoonsgegevens nodig is vanwege een 'pressing social need'.

Aard van de persoonsgegevens

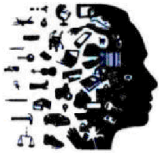
Volgens het voorstel kan het daarbij bovendien gaan om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De toelichting stelt slechts deze juist relevant zijn voor de afweging of de cliënt wel of niet aanvaard kan worden. Op grond van de AVG en UAVG hebben strafrechtelijke gegevens extra bescherming en gelden voor de verwerking daarvan ten behoeve van derden zware voorwaarden, zoals een zwaarwegend belang. In dit verband wijst de AP op het al genoemde Extern Verwijzingsregister dat volgens dat register ook strafrechtelijke gegevens kan inhouden. Indien en voor zover het daarbij gaat om het delen van strafrechtelijke gegevens door banken, gelden dienaangaande de eisen uit de UAVG. Artikel 33 UAVG schrijft een vergunning van de AP voor het delen van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden.

In de toelichting wordt niet vermeld welke persoonsgegevens van strafrechtelijke aard nodig zijn om te verwerken in het kader van het eerder verzoek.

⁴¹ Artikel 8 van de WWFT.

⁴² Vgl. artikel 8, achtste lid, WWFT en artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit WWFT 2018.

⁴³ In overweging 31 en 32 van de vierde anti-witwasrichtlijn is gesteld dat *relaties met individuele personen die een prominente publieke functie bekleeden of hebben bekleed een groter witwasrisico of risico van terrorismefinanciering inhouden*, vooral indien die personen afkomstig zijn uit landen waar corruptie wijdverbreid is. De stelling is niet nader gemotiveerd. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de andere grondrechten dan het recht op bescherming van persoonsgegevens die de richtlijn stelt te eerbiedigen (overweging 26).



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

Gebleken integriteitsrisico

In verband met de eis die voortvloeit uit artikel 8 EVRM dat een maatregel voldoende precies moet zijn geformuleerd, wijst de AP er voorts op dat niet blijkt wat moet worden verstaan onder persoonsgegevens in verband met 'gebleken integriteitsrisico's'. In de definitiebepaling van de WWFT, noch in de toelichting wordt ingegaan op de inhoud van dit open begrip "integriteitsrisico's".

Wel bevat de Wet toezicht trustkantoren 2018 een omschrijving van het begrip integriteitsrisico.⁴⁴ Daaronder valt onder meer 'ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald'. Aan te nemen valt dat deze ruime definitie van overeenkomstige toepassing is op de WWFT nu het gaat om dezelfde wettelijke term.⁴⁵

Naar het oordeel van de AP is deze omschrijving aanzienlijk ruimer dan het (primaire) doel van de WWFT, namelijk het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme.⁴⁶ Hierdoor bestaat het risico dat veel meer persoonsgegevens door WWFT-instellingen worden verstrekt dan nodig is voor het voorkomen van witwassen.

Bovendien is onduidelijk wanneer sprake is van een 'gebleken' integriteitsrisico. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie EU over plaatsing op zwarte lijsten blijkt dat in elk geval sprake moet zijn van 'voldoende aanwijzingen om te vermoeden dat een persoon terecht op een zwarte lijst is gezet'.⁴⁷ Dit omdat plaatsing op zo'n lijst verschillende rechten van betrokkene kan schaden, zoals het recht op goede naam en de onschuldpresumptie.

Voor zover de persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van de AVG of UAVG, gelden op grond van de AVG en UAVG nog strengere criteria en waarborgen.⁴⁸

Daarnaast bevat het concept ook geen beperking naar tijd, zodat ook gegevens die in een grijs verleden aanleiding hebben gegeven tot een weigering, zelfs levenslang kunnen doorwerken voor betrokkene.⁴⁹ Dat is naar het oordeel van de AP in beginsel niet proportioneel.

⁴⁴ Artikel 68 van de WTT 2018.

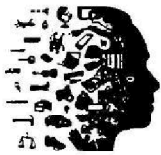
⁴⁵ Vgl. ook aanwijzing 3.7. van de Aanwijzingen voor de regelgeving: Dezelfde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.

⁴⁶ In de memorie van toelichting bij de implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt gesteld dat poortwachters zijn ingesteld om de integriteit van het financiële stelsel te beschermen en dat zij onderzoek bij hun dienstverlening doen naar hun cliënt ter voorkoming van witwassen of financiering van terrorisme. (Kamerstukken II 2018/19, 35 245, nr. 3, blz. 11).

⁴⁷ Hof van Justitie EU van 27 september 2017, zaak C-73/16.

⁴⁸ Artikel 10 AVG en de artikelen 1, 32 en 33 van de UAVG.

⁴⁹ Weliswaar is in de toelichting opgemerkt dat de onderzoeksverplichting alleen geldt voor integriteitsrisico's die na de inwerkingtreding van de wet zijn gebleken. Dit kennelijke 'verbod van terugwerkende kracht' -dat overigens in de vergelijkbare regeling in artikel 68 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in de wet zelf is neergelegd- doet niet af aan het punt dat een beperking naar tijd ontbreekt, zoals bijvoorbeeld ook in de zaak Marper de duur van de opslag van DNA-materiaal een belangrijk punt vormde om te komen tot een schending van artikel 8 EVRM (EHRM 4 december 2008, [30562/04](#) en [30566/04](#)).



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

De AP adviseert om zo mogelijk te voorzien in objectieve en praktische criteria die aansluiten bij het doel van de WWFT en te voorzien in een passende beperking naar tijd.

Conclusie onderzoek naar eerder verzoek bij andere instelling

De voorgestelde onderzoeksbevoegdheid naar een eerdere verlening of weigering van bepaalde diensten aan een cliënt voorziet niet in een redelijke verhouding tussen het doel en de bescherming van persoonsgegevens. Doel van het voorgestelde onderzoek is het verscherpte onderzoek effectiever te kunnen uitvoeren. De AP acht de noodzaak voor deze bevoegdheid, mede in het licht van de bestaande mogelijkheden, onvoldoende aannemelijk gemaakt. Dit geldt met name de omvang van het probleem in het licht van een prudent gebruik van zwarte lijsten in overeenstemming met het protocol. Daar komt bij dat de verstrekking van persoonsgegevens over gebleken integriteitsrisico's aan WWFT-instellingen uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens een verstrekkende maatregel is. Dit vanwege de mogelijke feitelijke gevolgen voor betrokkene, zoals de status van "unbankable", de omstandigheid dat het voorstel ziet op strafrechtelijke gegevens en de ruime reikwijdte van de maatregel van 'gebleken integriteitsrisico's'. Ten slotte ontbreken precieze voorwaarden in het voorstel, zoals nadere criteria voor een gebleken integriteitsrisico en een nadere beperking naar tijd.

4. Delen van transacties door WWFT-instellingen

Het voorgestelde artikel 34b WWFT regelt de bevoegdheid van WWFT-instellingen om transacties te kunnen delen met andere WWFT-instellingen voor zover dit noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan het melden van ongebruikelijke transacties. De toelichting stelt in dit verband:

"Instellingen zien nu bij de beoordeling van transacties slechts een deel van wat de cliënt doet. Criminelen spelen hierop in door transacties zodanig over instellingen te verspreiden dat daardoor de ongebruikelijkheid van die transacties niet opvalt. Zo kan een persoon bij verschillende banken een rekening aanhouden die deze voor andere activiteiten gebruikt. Individueel is bij die rekeningen niets ongebruikelijks te zien, maar de combinatie van het gebruik van die rekeningen is wel degelijk als ongebruikelijk te kwalificeren."

De AP begrijpt dat door het delen van gegevens mogelijk meer transacties - gelet op de context waarin zij plaatsvinden - als ongebruikelijk kunnen worden bestempeld.⁵⁰ Dit geldt echter alleen, zoals gesteld, voor cliënten die enkel gebruik maken van, kort gezegd, Nederlandse WWFT-instellingen, terwijl witwassen bij uitstek een internationaal fenomeen is. Dat gegeven relativeert de effectiviteit van de voorgestelde maatregel sterk.

Tegelijk wijst de AP erop dat voorgestelde maatregel een gigantische beperking van de bescherming van persoonsgegevens tot gevolg omdat hierdoor de gehele financiële handel en wandel van betrokkene en al zijn binnenlandse transacties bij alle WWFT-instellingen tezamen worden gemonitord, temeer in

⁵⁰ Vgl. ook artikel 39, tweede en derde lid, van de anti-witwasrichtlijn 2015/849.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

combinatie met het voorstel (onderdeel b) om de transactiemonitoring uit te besteden aan een derde partij. Het gaat dan om een geweldige voortdurende stroom aan persoonsgegevens in handen van één partij, waarbij het volgens de toelichting juist ook om rekeningen en transacties gaat waarop individueel niets ongebruikelijks is te zien.⁵¹ Dit 'mass surveillance-karakter' vormde voor het Europees Hof van Justitie EU een belangrijk punt om de dataretentierichtlijn onrechtmatig te verklaren.

In het licht van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel wijst de AP voorts nog op de volgende punten:

De reikwijdte tot alle WWFT-instellingen

Uit de toelichting blijkt dat 'een aantal banken denkt' aan inrichting van een gezamenlijke monitoring.⁵² Daaraan zouden andere banken zich later eventueel kunnen aansluiten. Gelet op dit voornemen van enkele banken is niet duidelijk waarom de voorgestelde wettelijke maatregel voor *alle* WWFT-instellingen moet gelden.⁵³ Daarbij gaat het om een zeer grote en bovendien zeer diverse groep instellingen, zoals bijv. beleggingsinstellingen, trustkantoren, verzekeraars, wisselinstellingen, belastingadviseurs, makelaars, advocaten, taxateurs, met bovendien verschillende vormen van toezicht.⁵⁴

De noodzaak van verwerking van bijzondere persoonsgegevens

Bepaald is dat de instellingen bij het delen van transacties bevoegd zijn tot het verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor zover die onderdeel uitmaken van die transacties. In de toelichting is hierover opgemerkt dat omdat transacties ook bijzondere persoonsgegevens kunnen bevatten en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de verwerking hiervan een expliciete grondslag wordt opgenomen. Bij die persoonsgegevens valt te denken aan betaling van medische kosten, contributie van een vakbond of betaling van een geldboete.⁵⁵

Cruciaal in de AVG is dat een verwerking van persoonsgegevens nodig is (beginsel van dataminimalisatie). Dat geldt temeer voor zover het gaat om bijzondere persoonsgegevens. In de

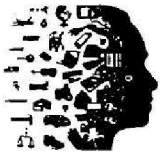
⁵¹ Toelichting, par. 2.2.2.

⁵² Vgl. ook <https://www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen>.

⁵³ Onder meldingsplichtige WWFT-instellingen vallen momenteel: accountants, advocaten, banken, belastingadviseurs, beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen, bemiddelaars in levensverzekeringen, betaaldienstagenten, betaaldienstvervoerders die optreden in opdracht van een betaaldienstverlener met andere EU lidstaatvergunning, betaaldienstverleners, domicilieverleners, elektronisch geldinstellingen, handelaren in goederen, instellingen voor Collectieve Belegging en Effecten, instellingen niet zijnde banken die toch bancaire activiteiten verrichten, levensverzekeraars, notarissen, makelaars of tussenpersonen in zaken van grote waarde, pandhuizen, speelcasino's, taxateurs, trustkantoren, verhuurders van safes en wisselinstellingen. Ook zogenaamde FinTech en Big Tech bedrijven kunnen onder de definitie van WWFT-instellingen vallen, in geval van een vrijstelling van een vergunningplicht uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht (vgl. Fact sheet Vrijstelling vergunningplicht, DNB referentie 0150 van 19 februari 2019 en E.P. M. Joosen, Fintech, BigTech en de antiwitwaswetgeving, Tijdschrift voor financieel recht, 3 maart 2020).

⁵⁴ In het concept wordt de bestaande groep van meldplichtigen "natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelaar als koper of verkoper van goederen" geschrapt in verband met het voorgestelde verbod om goederen boven 3000 euro in contanten te verrichten.

⁵⁵ Toelichting, par. 2.2.2.



Datum
12 maart 2020

Ons kenmerk
z2019-27972

toelichting is de noodzaak voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard echter niet aannemelijk gemaakt. Er wordt enkel opgemerkt dat dergelijke gegevens juist relevant zijn bij de afweging of de cliënt aanvaard kan worden en als voorbeeld worden genoemd betaling van medische kosten, contributie van een vakbond, en betaling van een geldboete.

Niet valt in te zien waarom de in de toelichting genoemde bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard nodig zijn voor het doel van het voorkomen en bestrijden van witwassen. De betaling van een geldboete kan betrekking hebben op tal van strafbare feiten of bestuurlijke boetes, zoals een parkeerovertreding, en hoeft niets van doen te hebben met witwassen. Voor het betalen van medische kosten of het lidmaatschap van een vakbond is helemaal duister waarom het nodig is juist die gegevens te delen het oog op het voorkomen van witwassen. Daarmee is niet duidelijk dat wordt voldaan aan de eis dat die verwerking van die persoonsgegevens “noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang” als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.⁵⁶

Voorts wijst de AP erop dat de voorgestelde voorwaarde voor het delen van transacties ‘voor zover dit noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan het melden van ongebruikelijke transacties’ weinig lijkt toe te voegen omdat ook zonder het delen ongebruikelijke transacties kunnen worden gemeld en omdat het kennelijke doel is dat de voorgestelde bevoegdheid na inwerkingtreding standaard wordt toegepast. In zoverre lijkt een meer onderscheidend criterium wenselijk.

Daarnaast bevat het concept ook geen beperking naar tijd, zodat ook persoonsgegevens die in een grijs verleden aanleiding hebben gegeven tot een weigering, zelfs levenslang, gevolgen kunnen hebben voor betrokkene. Dat is niet proportioneel.

Facultatieve regeling van waarborgen bij algemene maatregel van bestuur

Ten slotte valt op dat bij algemene maatregel van bestuur regels *kunnen* worden gesteld over de beveiliging, bewaartermijnen en de uitoefening van de rechten van betrokkenen.⁵⁷ Niet in te zien waarom deze belangrijke privacy-waarborgen slechts facultatief in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld en niet dwingend.

De AP adviseert de noodzaak van het facultatieve karakter toe te lichten, dan wel het concept aan te passen.

⁵⁶ Vgl. artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG dat bepaalt het verwerkingsverbod voor bijzondere persoonsgegevens niet van toepassing is als de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. In dit verband is overigens de grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens onder de *bestaande* WWFT niet duidelijk.

⁵⁷ Artikel 34b, vierde lid, als voorgesteld.



Datum

12 maart 2020

Ons kenmerk

z2019-27972

Conclusie

Gelet op het voorgaande acht de AP de noodzaak van de thans voorgestelde deling van transacties tussen WWFT-instellingen niet aangetoond. Enerzijds is de zwaarte van de maatregel gelet op het 'mass surveillance'-karakter en de reikwijdte tot alle soorten WWFT-instellingen gigantisch, temeer in combinatie met de eveneens voorgestelde uitbesteding van transactiemonitoring aan een derde partij (onderdeel b). Anderzijds is de effectiviteit beperkt omdat het alleen gaat om Nederlandse instellingen, terwijl witwassen bij uitstek een internationaal fenomeen is. Bovendien is de noodzaak voor het delen van bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard niet aannemelijk gemaakt.

Openbaarmaking van het advies

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

Autoriteit Persoonsgegevens,

Persoonsgegevens

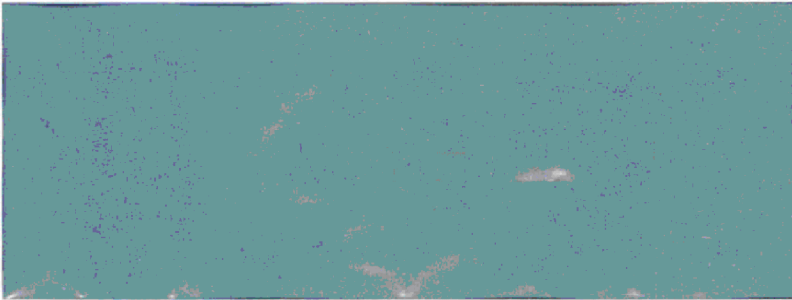
Mr. A. Wolfsen
Voorzitter



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag



Ministerie van Financiën
Ontv. 17 MAART 2020
D&I

RX4CC #X830X0X#00#0000#