

Vergaderjaar 2019–2020

**35 179**

**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)**

**G**

**BRIEF VAN DE VICE-PRESIDENT VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2020

Bij brief van 12 maart 2020 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen met betrekking tot de 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).

Bij de Eerste Kamer is aanhangig het voorstel voor de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de invoering van een register van uiteindelijk belanghebbenden bij vennootschappen en andere entiteiten (UBO-register). Dit wetsvoorstel implementeert een deel van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn (hierna: de richtlijn).<sup>1</sup> Als gevolg van een aanvaard amendement is de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen uitzondering op de registratieplicht voor kerkgenootschappen geschrapt.

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156).

Naar aanleiding van deze wijziging verzoekt de Eerste Kamer de Afdeling advisering om haar – in het kader van een juridische toets – van voorlichting te dienen over de vraag hoe de registratieplicht van natuurlijke personen bij kerkgenootschappen zich verhoudt tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)<sup>2</sup> en andere regelingen, zoals de Handelsregisterwet 2007 en de anbi-regeling,<sup>3</sup> waarin eveneens een relatie wordt gelegd met de privacy (religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen) van bestuurders.

#### *Antwoord op de gestelde vraag*

Artikel 30 van de richtlijn verplicht de lidstaten een centraal register in te voeren waarin voor alle op hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere entiteiten accurate en actuele informatie is opgenomen over wie hun uiteindelijk begunstigden zijn. De richtlijn voorziet niet in een uitzonderingsmogelijkheid voor bepaalde vennootschappen of entiteiten, ook niet voor kerkgenootschappen.

In de richtlijn en het voorliggende wetsvoorstel is voorzien in verschillende waarborgen ter bescherming van de persoonsgegevens van de uiteindelijk begunstigde of belanghebbende<sup>4</sup> (hierna: UBO). Zo is een aantal gevoelige persoonsgegevens, zoals het burgerservicenummer (BSN), alleen voor bevoegde autoriteiten en de Financiële inlichtingen eenheid (FIE)<sup>5</sup> toegankelijk, kunnen alleen bevoegde autoriteiten en FIE op naam van natuurlijke personen zoeken in het register, en wordt van raadplegers van de gegevens over UBO's registratie, identificatie en een kostenvergoeding gevraagd.

Artikel 30, negende lid, van de richtlijn biedt een afschermingsmogelijkheid voor uitzonderlijke situaties, indien toegang tot die gegevens de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico. Kerkgenootschappen moeten in het UBO-register in het algemeen hun statutair bestuurders vermelden.<sup>6</sup>

De richtlijn zelf regelt de verhouding met de AVG. Dit betekent dat het niet aan de nationale wetgever is om ter zake nog een zelfstandige beoordeling over de verhouding met de AVG te maken. Waarborgen die de AVG eist, zijn in de richtlijn opgenomen.

Binnen de ruimte die met name artikel 30, negende lid, van de richtlijn biedt, moet bij de invulling ervan naar het oordeel van de Afdeling ook rekening gehouden worden met de omstandigheid dat ten aanzien van UBO's van kerkgenootschappen persoonsgegevens worden verzameld. De bekendmaking van de persoonsgegevens van een bestuurder van een kerkgenootschap leidt ertoe dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen van de desbetreffende persoon kunnen worden afgeleid uit

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU L 119).

<sup>3</sup> De aanwijzing van algemeen nut beogende instellingen is geregeld in artikel 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en nader uitgewerkt in hoofdstuk 1a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

<sup>4</sup> De richtlijn gebruikt de terminologie «uiteindelijk begunstigde», in Nederland is de terminologie «uiteindelijk belanghebbende» gangbaar. Beide worden wel aangeduid met UBO (ultimate beneficial owner).

<sup>5</sup> De bevoegde autoriteiten zijn ingevolge artikel 48 van de richtlijn de autoriteiten die zijn belast met het toezicht op de naleving van de richtlijn; hiervan wordt een lijst bijgehouden. Op grond van artikel 32 van de richtlijn dienen in elke lidstaat FIE's te worden opgericht om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen, op te sporen en op doelmatige wijze te bestrijden.

<sup>6</sup> Artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft.

diens bestuurslidmaatschap. Deze omstandigheid kan een rol spelen bij de beoordeling of er in een individueel geval aanleiding is om gebruik te maken van de afschermingsmogelijkheid. Deze bestuurders kunnen immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage<sup>7</sup> worden blootgesteld.

Bij het handelsregister, de anbi-regeling en het UBO-register speelt hetzelfde probleem dat openbaarmaking van persoonsgegevens van bestuurders van kerkgenootschappen meebrengt dat daaruit de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen van die personen vallen af te leiden. De verschillen in benadering tussen enerzijds het UBO-register en anderzijds het handelsregister en de anbi-regeling zijn echter te verklaren uit de omstandigheid dat het UBO-register voortvloeit uit Unierechtelijk bindende regelgeving.

### *1. Inleiding*

Onderdeel van het bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel is de invoering van een register van uiteindelijk belanghebbenden bij vennootschappen en andere entiteiten (UBO-register). Het handelsregister wordt hiervoor aangewezen.

In het wetsvoorstel is een aantal entiteiten uitgezonderd van de verplichting tot inschrijving in het UBO-register. Het gaat om verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die geen onderneming drijven, verenigingen van eigenaren en enkele typen historische rechtspersonen (onder meer hofjes, boermarken, fundaties en gilden). Dit omdat er reden zou zijn om aan te nemen dat er bij deze entiteiten een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat.

Ook kerkgenootschappen werden aanvankelijk uitgezonderd van de registratieplicht, omdat de centrale registratie van natuurlijke personen als UBO van een kerkgenootschap een indirecte registratie van de religie van die UBO zou betekenen. Daarbij is van belang dat godsdienst of levensovertuiging een bijzonder persoonsgegeven is in de zin van de AVG, zodat grote terughoudendheid moet worden betracht bij de verwerking hiervan. Het uitsluiten van de registratieplicht staat overigens los van de verplichting van deze rechtspersonen om zelf UBO-informatie in te winnen en bij te houden. Van deze laatste verplichting worden zij niet uitgezonderd.<sup>8</sup>

Als gevolg van een aanvaard amendement van het lid Van der Linde is de uitzondering voor kerkgenootschappen uit het voorstel geschrapt. De indiener meent dat voor het effectief tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering er geen uitzondering kan zijn voor dergelijke genootschappen, waaronder moskeeën. Ook deze genootschappen kunnen immers worden misbruikt door criminelen, zoals ook blijkt uit het kabinetsstreven om beïnvloeding uit onvrije landen tegen te gaan. De indiener benadrukt dat er onverkort moet worden vastgehouden aan de vrijheid van godsdienst.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Omstandigheden genoemd in artikel 30, negende lid, van de richtlijn.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 10–12. De Afdeling advisering heeft in haar advies van 21 februari 2019 (W06.18.0390/III) over deze uitzonderingen de vraag gesteld hoe die zich verhouden tot de werkingssfeer van de richtlijn.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 9.

Tijdens de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer zijn vragen gerezen over het vervallen van de uitzondering voor kerkgenootschappen. Naar aanleiding daarvan is de Afdeling advisering om voorlichting gevraagd.

Hierna wordt ingegaan op het juridische kader van de antiwitwaswetgeving. Daarbij wordt ook ingegaan op de verhouding met de AVG. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met de registraties in het kader van het handelsregister en de anbi-regeling.

## *2. Juridisch kader*

### *a. Doel van de richtlijn*

De richtlijn strekt tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. De richtlijn heeft niet alleen tot doel het witwassen van geld op te sporen en te onderzoeken, maar ook witwassen te voorkomen. Meer transparantie zou in dat verband een krachtig afschrikkend effect kunnen hebben.<sup>10</sup>

Volgens de toelichting bij het implementatiewetsvoorstel is van groot maatschappelijk belang dat personen die betrokken zijn bij witwassen en terrorismefinanciering hun identiteit niet verborgen kunnen houden achter verhullende juridische structuren. Door de publieke toegankelijkheid van het UBO-register kunnen personen of organisaties beter geïnformeerd besluiten of zij zaken willen doen met de betreffende vennootschap of entiteit. Publieke toegang maakt ook meer onderzoek door de pers of maatschappelijke organisaties mogelijk. Van die toegang kan bovendien een preventieve werking uitgaan, nu deze natuurlijke personen ontmoedigt om misbruik te maken van een entiteit ten nadele van personen die met die entiteit zaken (willen) doen.<sup>11</sup>

### *b. UBO-register*

Artikel 30 van de richtlijn verplicht de lidstaten een centraal register in te voeren waarin voor alle op hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere entiteiten accurate en actuele informatie is opgenomen over wie hun uiteindelijk begunstigen zijn. De richtlijn voorziet niet in een uitzonderingsmogelijkheid voor bepaalde vennootschappen of entiteiten, ook niet voor kerkgenootschappen. Volgens de considerans van de vierde witwasrichtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat het «breedst mogelijke scala» van juridische entiteiten die op hun grondgebied vennootschapsrechtelijk of anderszins zijn opgericht, wordt bestreken.<sup>12</sup>

In artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft zijn de categorieën van natuurlijke personen genoemd die in elk geval moeten worden aange-merkt als uiteindelijk belanghebbende. Voor kerkgenootschappen komt dit

<sup>10</sup> Overwegingen 1 en 4 bij de wijzigingsrichtlijn en Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 4.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 9–10.

<sup>12</sup> Zie overweging 12 van de considerans.

erop neer dat hun statutair bestuurders in het UBO-register worden vermeld.<sup>13</sup>

### c. Toegankelijkheid

Artikel 30, vijfde lid, van de richtlijn bepaalt dat de informatie in het UBO-register in alle gevallen toegankelijk is voor

- a. de bevoegde autoriteiten en de FIE,
- b. meldingsplichtige entiteiten in het kader van het cliëntenonderzoek, en
- c. elk lid van de bevolking.

Elk lid van de bevolking moet *ten minste* toegang hebben tot zes UBO-gegevens: naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang. Voorts *kunnen* de 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 omvat ten minste de geboortedatum of de contactgegevens, overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming.

In het voorstel is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om slechts de minimaal vereiste gegevens toegankelijk te maken voor het publiek.<sup>14</sup> Hoewel de richtlijn de optie biedt om meer informatie toegankelijk te maken voor het publiek, zal deze alleen toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten en de FIE.<sup>15</sup> Deze instanties kennen een geheimhoudingsplicht. Dat moet de bescherming van de persoonsgegevens van de UBO verzekeren. Het gaat hierbij onder meer om de geboortedag, -plaats en -land, het adres en het burgerservicenummer van de UBO.<sup>16</sup>

Onbeperkte openbare toegang tot alle in het register opgenomen UBO-informatie kan bepaalde risico's voor UBO's met zich brengen – bijvoorbeeld van identiteitsfraude, ontvoering of intimidatie – en wordt vanuit een oogpunt van privacybescherming niet proportioneel en noodzakelijk geacht.<sup>17</sup> Voor alle UBO-gegevens geldt bovendien dat alleen de bevoegde autoriteiten en de FIE deze gerangschikt op natuurlijke personen kunnen inzien; meldingsplichtige instellingen en ieder ander kunnen uitsluitend op de naam van de vennootschap of entiteit zoeken.<sup>18</sup>

De lidstaten mogen volgens de richtlijn de voorwaarde stellen dat degene die inzage wenst in het register zich online registreert en een vergoeding betaalt die niet meer mag bedragen dan de administratieve kosten. In het

<sup>13</sup> Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Uitvoeringsbesluit Wwft luidt: 1. Categorieën van natuurlijke personen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende zijn: (...)

b. in het geval van een kerkgenootschap als bedoeld in artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek:

- 1°. natuurlijke personen die bij ontbinding van het kerkgenootschap als rechtsopvolger in het statuut van het kerkgenootschap zijn benoemd; of
- 2°. indien na uitputting van alle mogelijke middelen en op voorwaarde dat er geen gronden voor verdenking bestaan, geen van de personen, bedoeld in subonderdeel 1°, is achterhaald, of indien er enige twijfel bestaat of een persoon als bedoeld in subonderdeel 1° de uiteindelijke eigenaar is of zeggenschap heeft, dan wel de natuurlijke persoon is voor wiens rekening een transactie wordt verricht, de natuurlijke personen die als bestuurder staan vermeld in het eigen statuut, of zo mogelijk als bestuurder staan genoemd in de documenten van de kerkelijke organisatie (...).

<sup>14</sup> Zie het voorgestelde artikel 15a, tweede lid, Handelsregisterwet 2007.

<sup>15</sup> Zie de voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid, en het voorgestelde artikel 28, tweede lid, Handelsregisterwet 2007.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 13.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 15–16.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 27–28.

wetsvoorstel is van deze lidstaattoptie gebruik gemaakt door een kosten-dekkende vergoeding te vragen voor het verkrijgen van informatie uit het UBO-register en door afnemers van betaalde diensten te registreren.<sup>19</sup> Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn nog twee maatregelen toegevoegd die de privacy voor UBO's verder kunnen bevorderen. Raadplegers moeten zich eerst identificeren voordat informatie uit het register wordt verstrekt en UBO's kunnen informatie opvragen bij de Kamer van Koophandel over hoe vaak informatie van hen is verstrekt.<sup>20</sup>

#### *d. Afscherming*

Artikel 30, negende lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten in uitzonderlijke, in nationaal recht vast te stellen omstandigheden gegevens kunnen afschermen voor meldingsplichtige entiteiten en voor elk lid van de bevolking. Indien toegang tot die gegevens de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, kan per geval worden voorzien in een uitzondering op de toegankelijkheid voor alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde. De lidstaten zorgen ervoor dat deze uitzonderingen worden verleend na een gedetailleerde beoordeling van de uitzonderlijke aard van de omstandigheden. Het recht op een bestuurlijke toetsing van het besluit over de uitzondering en op een doeltreffende voorziening in rechte wordt gegarandeerd. De uitzondering kan niet worden ingeroepen jegens bevoegde autoriteiten, de FIE, kredietinstellingen, financiële instellingen en notarissen. Zij hebben te allen tijde toegang tot alle UBO-informatie.

Artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007 biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur hieraan nadere uitwerking te geven. Deze grondslag zal worden gebruikt om in het Handelsregisterbesluit 2008 deze mogelijkheid tot afscherming te implementeren. Het gaat daarbij om afscherming van de gegevens die voor iedereen toegankelijk zijn (naam, geboortemaand en -jaar, woonstaat en nationaliteit), met uitzondering van de aard en omvang van het gehouden belang. Tegen het besluit van de Kamer van Koophandel op een verzoek tot afscherming staat bezwaar en beroep open.<sup>21</sup>

Inmiddels is een ontwerpImplementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter consultatie aangeboden en ook ter advisering aan de Afdeling voorgelegd.<sup>22</sup> In het ter consultatie aangeboden ontwerpbesluit is geregeld dat afscherming van de openbare UBO-gegevens in uitzonderlijke situaties mogelijk is in geval van minderjarigheid, handelingsonbekwaamheid of een risico voor de veiligheid van de UBO. Voorgesteld is aan de laatstgenoemde afschermingsgrond invulling te geven door te bepalen dat de gegevens van personen voor wie de politie persoonsbeveiliging verzorgt, kunnen worden afgeschermd.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 18. Op grond van artikel 50 van de Handelsregisterwet 2007 wordt dit nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

<sup>20</sup> Kamerstukken I 2019/20, 35 179, C, p. 6–7.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 16–17.

<sup>22</sup> De Afdeling heeft over het ontwerpbesluit inmiddels geadviseerd (advies van 27 februari 2020, W06.19.0430/III).

#### *e. Verhouding tot de AVG*

Artikel 41, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens op grond van de richtlijn is onderworpen aan de regels van de AVG. Dit brengt mee dat gegevens alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij bijeen zijn gebracht, zoals uit de overige leden van artikel 41 blijkt. Artikel 43 van de richtlijn bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens op basis van deze richtlijn met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, wordt beschouwd als een taak van algemeen belang in de zin van de AVG.

Artikel 6, eerste lid, onder e, AVG bepaalt dat verwerking (alleen) rechtmatig is indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Het derde lid van dat artikel bepaalt onder meer dat de rechtsgrond voor die verwerking moet worden vastgesteld bij Unierecht of nationaal recht.<sup>23</sup>

Bijzondere categorieën van persoonsgegevens, zoals persoonsgegevens waaruit religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, mogen alleen worden verwerkt indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, zo blijkt uit artikel 9 AVG. Daarbij moet de evenredigheid met het nagestreefde doel worden gewaarborgd, moet de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd en moeten passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

De Europese wetgever heeft in de richtlijn een afweging gemaakt in het licht van de bescherming van het privéleven en van de bescherming van persoonsgegevens. In artikel 30 van de richtlijn is voorzien in een aantal waarborgen en specifieke uitzonderingen ter bescherming van de privacy en veiligheid van UBO's. Gelet op de afweging die al door de Europese wetgever is gemaakt en de regels die de richtlijn bevat ter bescherming van de privacy en veiligheid, is er dan ook geen ruimte voor de nationale wetgever om ter zake nog een zelfstandige beoordeling over de verhouding tot de AVG te maken.

#### *f. Ruimte voor nationale regeling*

De nationale wetgever zal steeds binnen de eventuele ruimte die de richtlijn biedt, een beoordeling moeten maken die recht doet aan de eisen die, in dit geval, artikel 9 van de AVG stelt. Dit betekent dat binnen die ruimte ook rekening gehouden moet worden met de omstandigheid dat ten aanzien van UBO's van kerkgenootschappen persoonsgegevens worden verzameld waaruit in combinatie met hun bestuurslidmaatschap van het kerkgenootschap hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen kunnen worden afgeleid.

De afschermingsmogelijkheid van artikel 30, negende lid, van de richtlijn biedt mogelijkheden om de persoonsgegevens van bestuurders van kerkgenootschappen in voorkomend individueel geval af te schermen.

---

<sup>23</sup> Die rechtsgrond kan, zo bepaalt artikel 6, derde lid, AVG, specifieke bepalingen bevatten om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke; de types verwerkte gegevens; de betrokkenen; de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt; de doelbinding; de opslagperioden; en de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking.

Doordat (indirect) de godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing uit het voor het publiek toegankelijke UBO-register valt af te leiden, kunnen deze bestuurders immers onevenredige risico's lopen of anderszins aan onwenselijk gedrag, zoals intimidatie of pesterijen dan wel chantage worden blootgesteld. Het zwaarwegende algemeen belang van het voorkomen en tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering moet dan in het concrete geval wijken voor het fundamentele belang van de uiteindelijk begunstigde dat zijn persoonsgegevens niet voor het publiek toegankelijk zijn.

### *3. Verhouding tot handelsregister en anbi-regeling*

In het verzoek om voorlichting is aandacht gevraagd voor de verschillen in benadering tussen het voorliggende voorstel tot implementatie van een deel van de vierde anti-witwasrichtlijn en vergelijkbare regelingen in de Handelsregisterwet 2007 (het handelsregister) en de anbi-regeling.

In de regeling voor het handelsregister in de Handelsregisterwet 2007 geldt voor kerkgenootschappen in tegenstelling tot andere rechtsvormen niet de verplichting om de namen van hun bestuurders in het handelsregister in te schrijven.<sup>24</sup> De reden hiervoor is dat op basis daarvan de religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen van de bestuurder zijn te achterhalen en dit een verboden registratie van een persoonsgegeven zou opleveren op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG.<sup>25</sup> Omdat de gegevens niet in het handelsregister behoeven te worden ingeschreven, is afscherming in het kader van het handelsregister verder niet aan de orde.

Een soortgelijke uitzondering op dezelfde grond is ook in de anbi-regeling opgenomen wat betreft de publicatieplicht. Anbi's moeten bepaalde gegevens, zoals de namen van hun bestuurders, via internet op elektronische wijze openbaar maken, maar voor kerkgenootschappen, hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, geldt een uitzondering, alsook indien publicatie van de namen een reëel gevaar oplevert voor de persoonlijke veiligheid van de bestuurders of van hun familieleden.<sup>26</sup>

Zoals uit het vorenstaande duidelijk wordt, speelt bij het handelsregister, de anbi-regeling en het UBO-register hetzelfde probleem dat de openbaarmaking van persoonsgegevens van bestuurders van kerkgenootschappen meebrengt dat daaruit de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen van die personen vallen af te leiden. De verschillen in benadering tussen enerzijds het UBO-register en anderzijds het handelsregister en de anbi-regeling zijn echter te verklaren uit de omstandigheid dat het UBO-register voortvloeit uit Unierechtelijk bindende regelgeving. Daarin heeft de Europese wetgever het belang van het niet openbaren van gevoelige persoonsgegevens afgewogen tegen het belang van het voorkomen en tegengaan van witwassen en van terrorismefinanciering.

De vice-president van de Raad van State,  
Th.C.de Graaf

<sup>24</sup> Artikel 17, eerste lid, onder c, van de Handelsregisterwet 2007, alsmede artikel 31 van het Handelsregisterbesluit 2008.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 3, p. 11.

<sup>26</sup> Artikel 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 1a, zevende lid, onder f, onder 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.