

# DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

**Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming inzake een voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 en Richtlijn 2009/101/EG**

**Toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigen en consequenties voor de gegevensbescherming**

*(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, Frans en Duits op de EDPS-website: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))*

(2017/C 85/04)

Op 5 juli 2016 publiceerde de Commissie een aantal voorgestelde wijzigingen van de antiwitwasrichtlijn en Richtlijn 2009/101/EG, die erop gericht zijn naast witwaspraktijken ook belastingontduiking rechtstreeks en doortastend aan te pakken en zo tot een eerlijker en efficiënter belastingstelsel te komen. Dit advies beoordeelt de consequenties van dergelijke wijzigingen voor de gegevensbescherming.

In het algemeen lijken ze voor het probleem van effectieve bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering een strengere aanpak te hanteren dan voorheen. Naast andere voorgestelde maatregelen concentreren zij zich in dit verband op nieuwe kanalen en modaliteiten voor het overbrengen van illegale middelen naar de legale economie (bv. virtuele valuta, geldwisselplatforms enz.).

Hoewel we geen oordeel van verdienste geven over de door de wet nagestreefde beleidsdoeleinden, zijn we in dit specifieke geval bezorgd over het feit dat de wijzigingen, naast de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering, ook andere beleidsdoelstellingen meebrengen die niet duidelijk geïdentificeerd lijken te zijn.

Het verwerken van voor een bepaald doel verzamelde persoonsgegevens voor een geheel ander doel vormt een inbreuk op het doelbeginsel van gegevensbescherming en bedreigt de uitvoering van het evenredigheidsbeginsel. De wijzigingen roepen met name de vraag op waarom bepaalde vormen van invasieve verwerking van persoonsgegevens, die aanvaardbaar zijn in verband met de bestrijding van het witwassen van geld en de strijd tegen het terrorisme, buiten die contexten nodig zijn en of ze evenredig zijn.

Wat de evenredigheid betreft, wijken de wijzigingen in feite af van de op risico's gebaseerde aanpak van de huidige versie van de antiwitwasrichtlijn, aangezien het hogere risico op het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de bijbehorende hoofddelicten de tijdige detectie en beoordeling ervan niet mogelijk zou maken.

Ze verwijderen tevens de bestaande waarborgen die een zekere mate van evenredigheid zouden hebben geboden, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de voorwaarden voor toegang tot informatie over financiële transacties door financiële inlichtingeneenheden.

Het laatste en belangrijkste punt is echter dat de wijzigingen de toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigen zowel voor de bevoegde autoriteiten als voor het publiek aanzienlijk uitbreiden, als een beleidsinstrument om de handhaving van de fiscale verplichtingen te vergemakkelijken en te optimaliseren. We zien in de manier waarop een dergelijke oplossing ten uitvoer wordt gelegd een gebrek aan evenredigheid, met aanzienlijke en onnodige risico's voor de individuele rechten op privacy en gegevensbescherming.

## 1. INLEIDING

### 1.1. Achtergrondinformatie over de antiwitwasrichtlijn

1. In mei 2015 werd een nieuwe EU-richtlijn tegen het witwassen van geld („de antiwitwasrichtlijn”) <sup>(1)</sup> aangenomen. De vermelde doelstelling van de nieuwe wetgeving is het verbeteren van de instrumenten om het witwassen van geld tegen te gaan, aangezien illegale geldstromen de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector, evenals de interne markt van de EU en internationale ontwikkeling dreigen te beschadigen.

<sup>(1)</sup> Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73-117.

2. De bescherming van de soliditeit, integriteit en stabiliteit van kredietinstellingen en financiële instellingen en het vertrouwen in het financiële systeem zijn niet de enige beleidsdoelstellingen die door de antiwitwasrichtlijn worden nagestreefd. In juni 2003 heeft de financiëleactiegroep (FATF <sup>(1)</sup>) immers haar aanbevelingen herzien om ook terrorismefinanciering op te nemen, en heeft zij meer gedetailleerde eisen gesteld met betrekking tot de identificatie en verificatie van cliënten. Zij wees op de situaties waarin een hoger risico op het witwassen van geld of terrorismefinanciering versterkte beleidsmaatregelen zou kunnen rechtvaardigen en ook op situaties waarin een verlaagd risico minder strenge controles zou kunnen rechtvaardigen.
3. Als gevolg daarvan voorziet de antiwitwasrichtlijn in duidelijke regels met het oog op het voorkomen van het witwassen van geld en terrorismefinanciering door middel van illegale geldstromen. De richtlijn schrijft een op risico's gebaseerde uitvoering van klantenonderzoek voor bij verdachte transacties. Ze steunt op het verwerven en analyseren van informatie over uiteindelijk begunstigden en op de gecoördineerde onderzoeksactiviteiten van de in de lidstaten gevestigde FIE's (financiële inlichtingeneenheden).

### 1.2. Het voorstel: het aanpakken van belastingontduiking en terrorismefinanciering

4. Op 2 februari 2016 publiceerde de Europese Commissie een mededeling tot vaststelling van een actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, met inbegrip van wijzigingen van de antiwitwasrichtlijn om het witwassen van geld door middel van overdrachtsplatforms en virtuele valuta's aan te pakken en de rol van de FIE's hervormen <sup>(2)</sup>.
5. Bovendien lijken financiële schandalen <sup>(3)</sup> en verhoogde risico's op belastingfraude de aandacht van de Commissie te hebben gevestigd op de noodzaak om het werkingsgebied van de antiwitwasrichtlijn aan te passen en duidelijker te richten op belastingontduiking, die in het kader van de huidige versie van de richtlijn alleen wordt beschouwd als een bron van illegale fondsen, maar die niet direct wordt aangepakt.
6. Op 5 juli 2016 publiceerde de Commissie een reeks voorstellen (hierna „het voorstel”) tot wijziging van de antiwitwasrichtlijn en van Richtlijn 2009/101/EG, die in het kader van een gecoördineerde actie met de G20 en de OESO gericht zijn op het rechtstreeks en doortastend aanpakken van belastingontduiking door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen, om zo tot een eerlijker en efficiënter belastingstelsel te komen <sup>(4)</sup>. Wij merken in dit verband op dat, in tegenstelling tot wat in overweging 42 wordt gesteld, de EDPS vóór de goedkeuring van het voorstel niet werd geraadpleegd <sup>(5)</sup>.
7. De Raad van de Europese Unie verzocht later om het advies van de EDPS en keurde op 19 december een compromistekst over het voorstel goed (hierna „het standpunt van de Raad” <sup>(6)</sup>). Het standpunt van de Raad beoogt slechts het wijzigen van de antiwitwasrichtlijn (en niet Richtlijn 2009/101/EG) en richt zich vooral op de strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Hoewel het doel van de bestrijding van belastingontduiking niet meer expliciet wordt genoemd, blijven de instrumenten die in het voorstel bedoeld waren om dat doel te bereiken (bv. openbare toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden en toegang door de belastingdienst tot antiwitwasgegevens) behouden, hoewel ze tot op zekere hoogte zijn aangepast.

### 1.3. Reikwijdte van dit advies

8. Dit advies analyseert de impact van het voorstel op het fundamentele recht op privacy en gegevensbescherming. We brengen ook verslag uit over de wijze waarop een dergelijke impact verandert na de goedkeuring van het standpunt van de Raad.
9. Het advies beoordeelt ook de noodzaak en de evenredigheid van de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt in het kader van de voorgestelde wijzigingen van de antiwitwasrichtlijn in het licht van de door de wet geïdentificeerde beleidsdoelinden. Wanneer we naar het voorstel verwijzen, behandelen we het als een enkel, geïntegreerd beleidsinstrument, hoewel het voorstel wijzigingen van twee afzonderlijke richtlijnen betreft.

<sup>(1)</sup> De financiëleactiegroep (FATF) is een intergouvernamenteel orgaan opgericht in 1989 door de ministers van de jurisdicties van haar leden. De doelstellingen van de FATF zijn het vaststellen van normen en het bevorderen van effectieve uitvoering van wet- en regelgeving en operationele maatregelen voor de bestrijding van het witwassen van geld, terrorismefinanciering en andere aanverwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële systeem.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>(3)</sup> De Commissie verwijst in haar mededeling over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden (COM(2016) 451 final) uitdrukkelijk naar het „Panama Papers”-schandaal.

<sup>(4)</sup> Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 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 Richtlijn 2009/101/EG, COM(2016) 450 final.

<sup>(5)</sup> Er werd vóór de bekendmaking op 5 juli 2016 geen ontwerpdocument aan de EDPS voorgelegd.

<sup>(6)</sup> Zie <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15468-2016-INIT/en/pdf>.

10. De interactie tussen het overheidsbeleid en de grondrechten is al onder de aandacht van de rechtbanken gekomen. In de zaak *Digital Rights Ireland* <sup>(1)</sup> erkent het Hof van Justitie dat de strijd tegen het internationale terrorisme en zware criminaliteit een doelstelling van algemeen belang vormt <sup>(2)</sup>. Aangezien de voor dat doel vastgestelde wettelijke instrumenten echter botsen met het fundamentele recht op privacy en gegevensbescherming, is het volgens het Hof noodzakelijk om de evenredigheid van dergelijke maatregelen te beoordelen <sup>(3)</sup>.
11. Het doel van dit advies is dan ook niet om een oordeel van verdienste te geven over de keuze van de beleidsdoelstellingen die de wetgever beslist na te streven. Onze aandacht richt zich in plaats daarvan op de instrumenten en werkwijzen die de wet aanneemt. Het is ons doel ervoor te zorgen dat de legitieme beleidsdoeleinden effectief en tijdig worden nagestreefd, met minimale verstoring van de uitoefening van de grondrechten en met volledige inachtneming van de eisen van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

#### 4. CONCLUSIE

65. De Commissie stelt nieuwe wijzigingen van de antiwitwasrichtlijn voor om de richtlijn aan te passen aan de technische en financiële innovatie en de nieuwe middelen voor het witwassen van geld en financiering van terrorisme. Tegelijkertijd beoogt het voorstel de transparantie van de financiële markten te verbeteren voor een aantal doelen die wij hebben geïdentificeerd, waaronder de bestrijding van belastingontduiking, bescherming van investeerders en de strijd tegen misbruik van het financiële stelsel.
66. We hebben het voorstel beoordeeld en zijn van mening dat het ervoor had moeten zorgen:
- dat elke verwerking van persoonsgegevens een legitiem, specifiek en goed geïdentificeerd doel dient en daaraan wordt gekoppeld door noodzaak en proportionaliteit. De verantwoordelijke voor het verwerken van persoonsgegevens moet worden geïdentificeerd en verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van de voorschriften inzake gegevensbescherming;
  - dat elke beperking van de uitoefening van het fundamentele recht op privacy en gegevensbescherming wordt voorzien door de wet, de essentie van dat recht respecteert en, onder voorbehoud van het evenredigheidsbeginsel, alleen wordt voorgeschreven indien nodig om door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang te bereiken of de rechten en vrijheden van anderen te beschermen;
  - voor een goede beoordeling van de evenredigheid van de voorgestelde beleidsmaatregelen in verband met de nagestreefde doelen, aangezien de op noodsituaties gebaseerde maatregelen die aanvaardbaar zijn voor het aanpakken van de risico's van terreuraanslagen overmatig zouden kunnen blijken wanneer toegepast om het risico van belastingontwijking te voorkomen;
  - dat waarborgen werden gehandhaafd die een zekere mate van proportionaliteit zouden hebben verleend (bv. bij het vaststellen van de voorwaarden voor toegang tot informatie over financiële transacties door FIE's);
  - voor speciaal ontworpen toegang tot informatie over uiteindelijk begunstigden met naleving van het evenredigheidsbeginsel, onder meer om te garanderen dat alleen toegang wordt verkregen door entiteiten die belast zijn met de handhaving van de wet.

Brussel, 2 februari 2017.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

---

<sup>(1)</sup> Arrest van het EHV van 8 april 2014 in de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

<sup>(2)</sup> *Digital Rights Ireland*, punten 41-42.

<sup>(3)</sup> Bovendien verduidelijkt het Hof: „Gelet op de belangrijke rol die de bescherming van persoonsgegevens speelt in het licht van het fundamentele recht op bescherming van het privéleven, alsook op de omvang en de ernst van de door richtlijn 2006/24 veroorzaakte inmenging in dit recht is de beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever in casu beperkt, zodat een strikt toezicht moet worden uitgeoefend”, *Digital Rights Ireland*, punten 45-48.