Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 242/2026 van 20 november 2026

Betreft: ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register (ADV-2026-00201)

Trefwoorden: wettelijke grondslag toezichtsbevoegdheid – transparant en voorspelbaar – passende technische en organisatorische maatregelen

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit,* met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Jan Jambon, Vice-eersteminister en minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen (hierna de "aanvrager"), ontvankelijk verklaard op 22 oktober 2026;

Brengt de Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit") op 20 november 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register* (hierna "ontwerp van kb").

2. Het voorliggende ontwerp van kb beoogt de gedeeltelijke omzetting in Belgisch recht van de bepalingen inzake de toegang tot informatie in het UBO-register in Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 *betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849* (hierna "Richtlijn 2024/1640").

3. De omzetting van de bepalingen betreffende de toegang gebeurt enerzijds via dit ontwerp van kb, namelijk aanpassingen aan het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register (hierna "koninklijk besluit van 30 juli 2018") en anderzijds door aanpassingen aan de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten via het voorontwerp van wet houdende diverse financiële bepalingen* (zie hieromtrent advies van de Autoriteit nr. 241/2026).

4. Advies wordt gevraagd omtrent de artikel 5, lid 1, artikel 9 en artikel 10 van het ontwerp van kb:

- Artikel 5 ontwerp van kb voegt twee leden toe aan artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018: met artikel 5, lid 1 ontwerp van kb wordt er een verplichting ingevoerd voor informatieplichtigen om alle bijkomende informatie of documenten te verstrekken wanneer de Administratie van de Thesaurie hierom verzoekt voor de uitvoering van haar controleopdrachten krachtens artikel 17 koninklijk besluit van 30 juli 2018.
- Artikel 9 ontwerp van kb vervangt het artikel 10 in het koninklijk besluit van 30 juli 2018. Dit artikel regelt de toegang tot het UBO-register op grond van een legitiem belang en is de omzetting van artikelen 12 en 13 van Richtlijn 2024/1640.
- Artikel 10 ontwerp van kb wijzigt het artikel 12 in het koninklijk besluit van 30 juli 2018 en beoogt de verplichtingen inzake het gebruik, de logging en de transparantie van de raadplegingen van het UBO-register aan te passen aan de nieuwe toegangsregeling, zoals uitgewerkt in het voorontwerp van wet 'houdende diverse financiële bepalingen' en het ontwerp van kb.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Artikel 5 ontwerp van kb

5. Het ontwerp vult artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 aan met een verplichting voor informatieplichtigen[1] om alle bijkomende informatie of documenten te verstrekken wanneer de Administratie van de Thesaurie hierom verzoekt voor de uitvoering van haar controleopdrachten krachtens artikel 17 koninklijk besluit van 30 juli 2018.

6. Het Verslag aan de Koning stelt dat het noodzakelijk is dat de Thesaurie in het kader van haar controles bijkomende informatie kan opvragen en dat "het eerste lid hiertoe de wettelijke basis voorziet".[2]

7. De Autoriteit wijst op het feit dat de aldus opgevraagde informatie en documenten persoonsgegevens kunnen bevatten, en dat de uitvoering van deze verplichting bijgevolg aanleiding kan geven tot een verwerking van persoonsgegevens.

8. Voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dient het formeel legaliteitsbeginsel te worden nageleefd (krachtens artikel 22 van de *Grondwet*).

9. Doordat artikel 22 van de *Grondwet* aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

10. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens op wettelijk niveau worden vastgelegd. Volgende elementen maken in beginsel 'essentiële elementen' uit: 1°) de categorie(ën) van verwerkte gegevens; 2°) de categorie(ën) van betrokkenen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling(en); 4°) de categorie(ën) van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

---

[1] Namelijk de entiteiten bedoeld in artikel 74, § 1, eerste lid, van de wet van 18 september 2017.

[2] Verslag aan de Koning, p. 5.

11. Zoals reeds gesteld, kan de uitvoering van deze verplichting leiden tot de verwerking van persoonsgegevens waarvan de categorieën, de betrokkenen en de omvang niet noodzakelijk beperkt zal zijn tot de gegevens die overeenkomstig artikel 75, § 1, van de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten* in het UBO-register moeten worden opgenomen. Daarom rijst de vraag of de essentiële elementen van deze bijkomende verwerking voldoende door de wetgever zijn vastgesteld. Een algemene machtiging aan de Koning om de nadere regels inzake de werking en het beheer van het UBO-register te bepalen, volstaat daartoe niet.

12. De Autoriteit verzoekt de aanvrager bijgevolg aan te tonen op welke wettelijke grondslag de in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp van kb ingevoerde verplichting steunt en op welke wijze de essentiële elementen van de daaruit voortvloeiende verwerking van persoonsgegevens door de wetgever zijn vastgesteld. Indien deze verplichting een nieuwe verwerking van persoonsgegevens mogelijk maakt waarvan de essentiële elementen nog niet voldoende wettelijk zijn bepaald, moet zij eerst op wettelijk niveau worden geregeld.

B. Artikel 9 ontwerp van kb

13. Artikel 9 van het ontwerp van kb vervangt artikel 10 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 en regelt in detail de toegang tot het UBO-register, in het bijzonder voor natuurlijke en rechtspersonen die een aantoonbaar legitiem belang hebben.

14. De Autoriteit bespreekt enkel de paragrafen waarbij ze een opmerking heeft.

Ontworpen artikel 10, §1 koninklijk besluit van 30 juli 2018: identificatie en authenticatie van de aanvrager

15. Het ontwerp bepaalt dat bij iedere toegang tot het register de identiteit van de betrokken persoon die toegang aanvraagt, wordt gecontroleerd.

16. De Administratie van de Thesaurie verifieert deze identiteit door middel van elektronische identificatiemiddelen ter beschikking gesteld door de FOD Financiën, waaronder de identificatiemiddelen bedoeld in de artikelen 9 en 10 van de wet van 18 juli 2017 *inzake elektronische identificatie en relevante vertrouwensdiensten overeenkomstig Verordening (EU) nr. 910/2014*.

17. De Autoriteit neemt akte van deze bepaling. Zij benadrukt dat de verificatie van de identiteit van de aanvrager een essentiële waarborg vormt tegen ongeoorloofde toegang tot persoonsgegevens en tegen misbruik van het UBO-register. De Autoriteit beveelt aan om ervoor te zorgen dat de

gebruikte identificatiemiddelen een passend beveiligingsniveau bieden, rekening houdend met de aard van de betrokken persoonsgegevens en de mogelijke gevolgen van ongeoorloofde raadpleging.

18. Verder wordt bepaald dat de natuurlijke en rechtspersonen met een aantoonbaar legitiem belang de informatie tevens kunnen inzien op papier indien zij geen gebruik kunnen maken van elektronische middelen. "In dat geval dienen zij de nodige documenten ter identificatie en verificatie als bedoeld in het derde lid voor te leggen aan de Administratie van de Thesaurie."

19. De Autoriteit is van mening dat in de ontworpen bepaling dient te worden verduidelijkt aan de hand van welke identificatiemiddelen of documenten de identiteit van de aanvrager in geval van een papieren aanvraag wordt gecontroleerd, alsook op welke wijze deze controle wordt uitgevoerd, met inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking.

Ontworpen artikel 10, §2 koninklijk besluit van 30 juli 2018: aanvraag tot informatie

20. Ontworpen artikel 10, § 2, koninklijk besluit van 30 juli 2018 bepaalt dat de toegang tot informatie van het register gebeurt op basis van een specifieke aanvraag die elektronisch wordt ingediend bij de Administratie van de Thesaurie, met een mogelijkheid tot indiening op papier via aangetekende zending wanneer de aanvrager geen gebruik kan maken van elektronische middelen.

21. De Autoriteit stelt vast dat de ontwerptekst de personen die toegang hebben verkregen op grond van een legitiem belang verplicht om de Administratie van de Thesaurie in kennis te stellen van wijzigingen die ertoe kunnen leiden dat hun legitiem belang niet langer geldig is, met inbegrip van wijzigingen in hun functie of beroep.

22. De Autoriteit neemt hiervan akte en beschouwt deze verplichting als een relevante waarborg om te voorkomen dat toegang wordt behouden wanneer de voorwaarden ervan niet langer vervuld zijn.

23. Zij beveelt evenwel aan om te verduidelijken op welke wijze deze kennisgeving moet gebeuren, binnen welke termijn en welke gegevens dienen te worden meegedeeld.

Ontworpen artikel 10, § 3 koninklijk besluit van 30 juli 2018: verificatie van het legitieme belang

24. Ontworpen artikel 10, § 3, koninklijk besluit van 30 juli 2018 bepaalt dat de Administratie van de Thesaurie het legitieme belang van de aanvrager verifieert op basis van documenten, informatie en gegevens die zij van de aanvrager verkrijgt, alsook, indien nodig, informatie waarover zij beschikt op grond van artikel 12, lid 3, van Richtlijn 2024/1640. De Administratie van de Thesaurie kan de door

de aanvrager verstrekte informatie ook verifiëren door middel van alle openbaar beschikbare bronnen alsook door de bronnen vermeld in artikel 17, § 2, 1° tot en met 4°.

25. De Autoriteit neemt akte van het feit dat de ontwerptekst voorziet in een beoordeling van het legitieme belang op basis van:

- de functie of het beroep van de aanvrager;
- de band met de specifieke juridische entiteit of constructie waarover informatie wordt opgevraagd, behalve voor de categorieën waarvoor de richtlijn een dergelijke band niet vereist.

26. Deze beoordelingscriteria stemmen in beginsel overeen met artikel 13, lid 2, van Richtlijn 2024/1640.

27. De Autoriteit benadrukt evenwel dat de beoordeling van het legitieme belang niet mag leiden tot een onevenredige verwerking van persoonsgegevens van de aanvrager.

28. De Autoriteit benadrukt dat de aanvraagprocedure voldoende transparant en voorspelbaar moet zijn voor de betrokken personen en dat de aanvrager duidelijk moet worden geïnformeerd over de gegevens en documenten die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag. De Autoriteit beveelt bijgevolg aan om de documenten en informatie die de aanvrager moet verstrekken, voldoende nauwkeurig af te bakenen en ervoor te zorgen dat de verificatie beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is om het legitieme belang vast te stellen. De Autoriteit verwijst in deze naar haar advies nr. 241/2026, waar zij heeft gevraagd om de categorieën van persoonsgegevens die door het UBO-register worden verzameld en verwerkt van de natuurlijke en rechtspersonen bedoeld artikel 75, § 2, eerste lid, 5°, van de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten*, alsook de andere essentiële elementen van deze verwerking uitdrukkelijk in de wet zelf vast te leggen.

C. <u>Artikel 10 ontwerp van kb</u>

29. Artikel 10 van het ontwerp van kb wijzigt artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 en beoogt de verplichtingen inzake het gebruik, de logging en de transparantie van de raadplegingen van het UBO-register aan te passen aan de nieuwe toegangsregeling.

30. De Autoriteit stelt vast dat deze bepaling verschillende belangrijke wijzigingen aanbrengt, met name:

- de uitbreiding van de verplichtingen inzake technische en organisatorische maatregelen tot alle categorieën personen die toegang hebben tot het UBO-register;

- de uitbreiding en verduidelijking van de gegevens die in de logbestanden moeten worden opgenomen;
- de invoering van specifieke regels inzake de informatieverstrekking aan uiteindelijke begunstigden over raadplegingen van hun persoonsgegevens;
- de bescherming van de identiteit van bepaalde categorieën raadplegers, waaronder journalisten, maatschappelijke organisaties en bepaalde autoriteiten uit derde landen.

31. De nieuwe bepalingen sluiten aan bij wat bepaald werd in Richtlijn 2024/164.

32. De Autoriteit wenst echter nog op te merken dat ook andere passende technische en organisatorische maatregelen noodzakelijk kunnen zijn dan diegene opgesomd in artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 om oneigenlijk gebruik te voorkomen, zoals beperking van download- en kopieermogelijkheden waar mogelijk, afscherming of anonimisering van niet-relevante gegevens, beveiliging van de gegevens tijdens opslag en overdracht en procedures voor het melden en onderzoeken van onregelmatige raadplegingen.[3]

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het ontwerp van kb:

- **Wat artikel 5, lid 1 ontwerp van kb betreft (randnummers 7-12):** aan te tonen op welke wettelijke grondslag de verplichting voor informatieplichtigen om op verzoek van de Administratie van de Thesaurie alle bijkomende informatie of documenten te verstrekken, steunt, en op welke wijze de essentiële elementen van de daaruit voortvloeiende verwerking van persoonsgegevens door de wetgever zijn vastgesteld. Indien deze verplichting een verwerking van persoonsgegevens mogelijk maakt waarvan de essentiële elementen niet voldoende op wettelijk niveau zijn bepaald, dient zij eerst in de wet te worden opgenomen, overeenkomstig het formeel legaliteitsbeginsel bedoeld in artikel 22 van de Grondwet.
- **Wat ontworpen artikel 10, §1 koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreft (randnummers 16-19):** ervoor te zorgen dat de gebruikte elektronische identificatiemiddelen een passend beveiligingsniveau bieden, rekening houdend met de aard van de betrokken persoonsgegevens en de mogelijke gevolgen van ongeoorloofde

[3] Zie hieromtrent ook Autoriteit, advies nr. 117/2026 over een ontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register,* https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-117-2026.pdf, randnummer 12.

raadpleging, en de ontworpen bepaling te verduidelijken wat betreft de identificatiemiddelen of documenten aan de hand waarvan de identiteit van de aanvrager bij een papieren aanvraag wordt gecontroleerd, alsook de wijze waarop deze controle wordt uitgevoerd, met inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking.

- **Wat ontworpen artikel 10, § 2 koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreft (randnummers 20-23):** te verduidelijken op welke wijze, binnen welke termijn en met welke gegevens de kennisgeving moet gebeuren van wijzigingen die ertoe kunnen leiden dat het legitieme belang van een persoon die toegang heeft verkregen tot het UBO-register niet langer geldig is.

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur