



De Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
10 december 2024

Ons kenmerk
2024-015615

Uw brief van
22 mei 2024

Contactpersoon

Uw kenmerk
2024-264200

Onderwerp

Wetgevingstoets wetsvoorstel toezichtsondersteunende rapportage AFM

Geachte heer Heinen,

Bij brief van 22 mei 2024 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over de conceptwijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met de invoering van een periodieke rapportage ten behoeve van het verbeteren van de datapositie van de Autoriteit Financiële Markten teneinde een meer datagedreven werkwijze in haar toezicht mogelijk te maken (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat de bepalingen met betrekking tot de pseudonimisering en de verwerkingsdoelen toetsing aan de punten 3 (*proportionaliteit*), 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*), b (*welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*) en c (*verwerking moet beperkt zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*) van het kader in de bijlage niet doorstaan. Bij ongewijzigde vaststelling zullen deze wegens strijd met hoger recht buiten toepassing gelaten moeten worden.

Daarnaast heeft de AP nog een aanmerking over het eventueel delen van gegevens met De Nederlandsche Bank (DNB) die om aanpassing van de toelichting vraagt.

Hoofdlijn

- In het concept ontbreekt het voorschrift om de data gepseudonimiseerd aan AFM te rapporteren.
- In het concept ontbreekt een verbod op re-identificatie van de gepseudonimiseerde gegevens.
- De relatie tussen het verwerkingsdoel “het duiden van marktontwikkelingen” en de taak van AFM is (te) onduidelijk.
- Het verwerkingsdoel “identificeren van toezichtrisico’s” is niet helder.



Datum
10 december 2024

Ons kenmerk
2024-015615

Strekking van het concept

Dit wetsvoorstel bevat een rapportageverplichting voor financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen¹, kredietshouders en kredietkopers² ten behoeve van het duiden van marktontwikkelingen en het identificeren van toezichtrisico's door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Op grond van deze verplichting dienen zij bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens³ over verleende financiële producten en financiële diensten, over de verrichte dienstverlening en over de consumenten/cliënten aan wie deze producten en diensten zijn verleend, te verstrekken aan de AFM.

Wetgevingstoets

Pseudonimisering

De memorie van toelichting gaat ervan uit, dat de te rapporteren gegevens worden gepseudonimiseerd.⁴ Deze eis komt echter niet terug in de concept-wettekst⁵.

Het gaat in dit concept om gedetailleerde gegevens over miljoenen klanten en producten. Pseudonimisering⁶ is in dit concept een essentiële waarborg voor de bescherming van persoonsgegevens⁷ en dient daarom in het concept te worden opgenomen als eis die aan de verwerking wordt gesteld. Deze waarborg is alleen effectief als re-identificatie van de gepseudonimiseerde gegevens zo veel mogelijk is uitgesloten.

De AP concludeert dat het ontbreken van een voorschrift de data gepseudonimiseerd aan AFM te rapporteren – inclusief een verbod op re-identificatie - toetsing aan de punten 3, 5 en c van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel 4:26b van het concept moet worden aangepast.

Verwerkingsdoel "duiden van marktontwikkelingen"

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) verwerkt de te rapporteren gegevens voor (1) het *duiden van marktontwikkelingen* en (2) het identificeren van toezichtrisico's, voor zover dit noodzakelijk is voor een doelmatige invulling van de ingevolge deze wet aan haar opgedragen *taak*.⁸

De *taak* van de AFM is – voor zover hier van belang - het uitoefenen van *gedragstoezicht* op financiële markten.⁹ *Gedragstoezicht* is, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht op

¹ Zie de definities in artikel 1:1 Wet op het financieel toezicht (Wft).

² Deze beide begrippen zijn (nog) niet gedefinieerd in artikel 1:1 Wft. De betreffende definities zijn toegevoegd aan artikel 1:1 Wft in de concept-Implementatiewet richtlijn kredietshouders en kredietkopers (nog niet ingediend bij de Tweede Kamer).

³ Volgens de memorie van toelichting gepseudonimiseerde, niet direct herleidbare persoonsgegevens (Membere van toelichting, p. 1).

⁴ Memorie van toelichting, p. 8.

⁵ Artikel 4:26b, tweede lid, Wft delegeert wel "de wijze van pseudonimisering" naar amvb, maar dit is iets anders dan een *verplichting* tot pseudonimiseren.

⁶ Zie artikel 4, onder 5, AVG.

⁷ Zie ook memorie van toelichting, p. 7-8.

⁸ Artikel 4:26b, derde lid, Wft.

⁹ Artikel 1:25, tweede lid, Wft.



Datum
10 december 2024

Ons kenmerk
2024-015615

ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.¹⁰

Uit het concept blijkt niet op welke wijze verwerkingsdoel (1) - “het duiden van marktontwikkelingen” - ten dienste staat van het AFM gedragstoezicht. Is inzicht in marktontwikkelingen nodig om te bewaken dat het financiële stelsel stabiel blijft, dat de financiële marktprocessen ordelijk en transparant verlopen, dat de verhoudingen tussen marktpartijen zuiver blijven of om toe te zien op zorgvuldige behandeling van cliënten – of voor al deze in artikel 1:25, eerste lid, Wft, genoemde toezichtsdoelen? En hoe dan?

De AP concludeert dat de relatie tussen het verwerkingsdoel “het duiden van marktontwikkelingen” en de taak van AFM onduidelijk is, waardoor aanpassing van de memorie van toelichting op dit punt aangewezen is.

Verwerkingsdoel “toezichtrisiko’s”

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) verwerkt de te rapporteren gegevens voor (1) het duiden van marktontwikkelingen en (2) het identificeren van *toezichtrisiko’s*, voor zover dit noodzakelijk is voor een doelmatige invulling van de ingevolge deze wet aan haar opgedragen taak.¹¹

Uit het concept blijkt niet wat moet worden verstaan onder een “toezichtrisiko”. Daarmee is verwerkingsdoel (2) niet helder.

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.¹²

De AP concludeert dat artikel 4:26b, derde lid, Wft toetsing aan punt b van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat dit artikel en/of de memorie van toelichting moet worden aangepast. Vervolgens dient de noodzaak van de verwerking in relatie tot het aldus afgebakende doel alsnog aannemelijk te worden gemaakt conform de punten a-c van het kader in de bijlage.

Gegevensdeling AFM-DNB

Afdeling 1.5.1 Wft regelt de geheimhoudingsplicht van AFM en de uitzonderingen daarop. Eén van deze uitzonderingen is artikel 1:90 Wft. Daarin is onder andere geregeld dat AFM onder voorwaarden gegevens mag delen met DNB.¹³ Dit zou wellicht ook kunnen gelden voor de in het concept bedoelde gegevens.

Het concept gaat niet in op de vraag of de aan AFM te rapporteren gegevens kunnen of zullen worden doorverstrekkt aan DNB, en zo ja, hoe zo’n verstrekking zich dan verhoudt tot afdeling 1.5.1 Wft (met name artikelen 1:89 en 1:90 Wft).

¹⁰ Artikel 1:25, eerste lid, Wft.

¹¹ Artikel 4:26b, derde lid, Wft.

¹² Artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

¹³ Zie ook het Samenwerkingsconvenant AFM-DNB, met name paragraaf 1.1 (Staatscourant 2023, 19513).



Datum
10 december 2024

Ons kenmerk
2024-015615

De AP concludeert dat onduidelijk is in hoeverre gegevens zullen worden gedeeld met DNB zodat aanvulling van de memorie van toelichting op dit punt aangewezen is.

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot beperkte extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van deze wetgevingstoets gezonden aan de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter



Datum
10 december 2024

Ons kenmerk
2024-015615

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--