



De Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
29 november 2018

Ons kenmerk
z2018-18355

Uw correspondentie van
30 juli en 23 augustus 2018

Contactpersoon
-

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies – wetsvoorstel Wet verwijzingsportaal bankgegevens

Geachte ,

Bij brief van 30 juli 2018 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) te adviseren over de “Wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het via een centraal elektronisch systeem geautomatiseerd ontsluiten van identificerende gegevens door banken en betaaldienstverleners” (ofwel: Wet verwijzingsportaal bankgegevens) (hierna: conceptwetsvoorstel). De AP baseert haar advies op de versie van het conceptwetsvoorstel van 30 juli 2018.¹

Inhoud conceptwetsvoorstel²

Het conceptwetsvoorstel strekt ertoe het proces van het verstrekken van bepaalde gegevens door banken en andere betaaldienstverleners en het door bepaalde overheidsinstanties vorderen van die gegevens te automatiseren en daardoor betrouwbaarder sneller en efficiënter te laten verlopen. Hiertoe wordt de Wet op het financieel toezicht (Wft) aangevuld met een nieuwe afdeling “Verwijzingsportaal bankgegevens”. Partijen die rekeningen aanbieden met een Nederlands IBAN identificatienummer worden verplicht tot aansluiting op een technische koppeling, het ‘verwijzingsportaal bankgegevens’. Hiermee wordt ook de EU verplichting om te voorzien in een centraal elektronisch systeem ter identificatie van cliënten van banken en andere betaaldienstverleners geïmplementeerd.³

¹ Op 23 augustus 2018 heeft de AP nog een aangepaste versie van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) voor het conceptwetsvoorstel ontvangen. De aangepaste GEB is als achtergrondinformatie betrokken bij het opstellen van het wetgevingsadvies.

² De tekst in deze paragraaf is gebaseerd op de MvT van het conceptwetsvoorstel, p. 1-5.

³ 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.



Datum
29 november 2018

Ons kenmerk
z2018-18355

Verschillende overheidsinstanties die zich bezighouden met het bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en fraude hebben daarvoor gegevens nodig van cliënten van banken en andere betaaldienstverleners. Datzelfde geldt voor de Belastingdienst voor taken op het gebied van belastingheffing en –inning.⁴ De politie, de bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie (OM), de Financiële inlichtingen eenheid (hierna: FIU-Nederland) en de Belastingdienst hebben voor het uitvoeren van bepaalde taken nu al de bevoegdheid om die gegevens te vorderen. Momenteel gebeurt het vorderen van gegevens bij banken door overheidsinstanties veelal handmatig en op individuele basis. Het verwijzingsportaal bankgegevens beoogt dit te verbeteren door te voorzien in een centraal elektronisch systeem. De gegevens moeten daarmee op een (in beginsel) uniforme wijze betrouwbaar, veilig, snel, gericht en efficiënt verkregen kunnen worden. Inmiddels heeft het conceptwetsvoorstel niet meer alleen een nationale achtergrond. Op 19 juni 2018 is de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn in werking getreden.⁵ De strekking hiervan valt in belangrijke mate samen met de nationale beleidswens om het verstrekken van gegevens door banken en andere betaaldienstverleners te automatiseren. Het beoogde verwijzingsportaal bankgegevens is een geautomatiseerd centraal systeem als bedoeld in artikel 32a van de richtlijn.

De AP ziet aanleiding tot het maken van de volgende opmerking.

Verwerkingsverantwoordelijkheid

Het portaal verwerkt door private partijen verstrekte persoonsgegevens in grote hoeveelheden voor een groot aantal overheidsdiensten. Die diensten vallen onder zes verschillende ministers.⁶ Als sprake is van een zo groot aantal publieke en private partijen is helderheid op het punt van verwerkingsverantwoordelijkheid van wezenlijk belang.

Volgens het conceptwetsvoorstel is de Minister van Justitie en Veiligheid beheerder van het portaal. De AVG stelt expliciet dat als doel en middelen van een verwerking uit wetgeving voortvloeien, zoals hier het geval is, ook in die wetgeving kan worden bepaald wie verwerkingsverantwoordelijk is.⁷ Uit wetstekst of memorie van toelichting blijkt niet of de aanwijzing als beheerder dit ook beoogt. Uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling en de toegezonden informatie⁸ volgt dat beoogd is de betrokken

⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om de naam, het registratienummer bij de Kamer van Koophandel, het adres en bij natuurlijke personen de geboortedatum.

⁵ 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 (PbEU 2015, L 141).

⁶ De Minister van Justitie en Veiligheid voor de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Rijksrecherche, de officier van Justitie en de Financiële Inlichtingen Eenheid, de Minister van Defensie voor de Koninklijke Marechaussee, de Minister van Financiën voor de Fiscale Inlichtingen Eenheid en de Belastingdienst/Toeslagen, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de Directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Infrastructuur en Transport voor de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

⁷ Zie de definitie van verwerkingsverantwoordelijke in artikel 7, onder 4.

⁸ Het ter informatie toegestuurd concept voor een Besluit verwijzingsportaal bankgegevens vermeldt dat de Minister van J&V als verwerker optreedt (artikel 3) en ervoor zorgt dat onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteit (vorderende partij) gegevens opgeslagen worden op basis van een verwerkersovereenkomst.



Datum
29 november 2018

Ons kenmerk
z2018-18355

ministers elk voor zich verwerkingsverantwoordelijk te laten zijn voor 'hun' gegevensverwerking in het portaal en dat de Minister van J&V (de Justitiële Informatiedienst) hiervoor verwerker zal zijn.⁹

Hiertegen bestaat op zichzelf geen bezwaar, maar de AP wijst wel op een aantal complicaties. De AVG stelt strenge en gedetailleerde eisen aan de vormgeving van de relatie tussen de verwerker en de verwerkingsverantwoordelijke, ook als dat ministers zijn. In het bijzonder moet er een verwerkersovereenkomst of andere rechtshandeling zijn die de verwerker aan de verwerkingsverantwoordelijke bindt en waarin een groot aantal relevante aspecten moet zijn geregeld.¹⁰

Tussen ministers onderling bestaat geen gezagsverhouding en ministers onderling kunnen niet een echte verwerkersovereenkomst in privaatrechtelijke zin sluiten.¹¹ Voor zover dit niet al door de wetgever is of kan worden ingevuld moeten de vijf andere ministers echter wel feitelijk voldoende zeggenschap over de verwerking van hun gegevens behouden om invulling te kunnen geven aan hun (verwerkings)verantwoordelijkheid.¹² In een dergelijke context vraagt de vormgeving van de 'andere rechtshandeling' waarmee de ene minister als verwerker wordt gebonden aan de andere ministers bijzondere aandacht.

Wetgeving kan in algemene termen voorzien in de eisen die de AVG op dit punt stelt. Te overwegen valt echter de relatie tussen Justitiële Informatiedienst en de andere ministers (mede) vorm te geven als vertegenwoordiging door een niet-ondergeschikte met instemming van de Minister van J&V.¹³ Op het punt van behoud van verantwoordelijkheid en zeggenschap strookt dit beter met de door de AVG beoogde verhouding tussen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker. Ook is dit mogelijk praktischer dan gedetailleerde wetgeving.

De AP adviseert in de memorie van toelichting zelf, gelet op bovenstaande, de beoogde invulling van de verwerkingsverantwoordelijkheid en de vormgeving van de relatie met de beheerder/verwerker uiteen te zetten.

Hoogachtend,
De Autoriteit Persoonsgegevens,

Voorzitter

⁹ De Justitiële Informatiedienst kan niet als verwerker optreden voor de verwerkingen van de Minister van Justitie en Veiligheid omdat de dienst al rechtstreeks onder het gezag van deze minister valt.

¹⁰ Artikel 28, derde lid, AVG.

¹¹ Ministers vertegenwoordigen één en dezelfde rechtspersoon, de Staat (artikel 4.6, eerste lid, Comptabiliteitswet 2016).

¹² Opinion 1/2010 on the concept of "controller" and "processor" van 16 februari 2010 van de artikel 29 werkgroep stelt op het punt van zeggenschap en verantwoordelijkheid bijv. (blz. 9, curs. AP): 'The concept of controller is a functional concept, intended to *allocate responsibilities where the factual influence is* (...).

¹³ Artikel 10:4 Awb. In de praktijk kunnen instructies en de voorwaarden waaronder de minister instemt met vertegenwoordiging door zijn dienst per saldo mogelijk een met een verwerkersovereenkomst sterk vergelijkbaar resultaat opleveren. De wettelijke verplichting als vorderende partij het portaal ook te benutten kan/moet in deze opzet vervallen.