

DUFAS reactie consultatie

Wet rapportage hypotheekmarkt DNB

info@dufas.nl

www.dufas.nl

Aan Ministerie van Financiën
Van Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)
Datum 28 juni 2024
Onderwerp Consultatie Wet rapportage hypotheekmarkt DNB

The Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS) reageert bij deze graag op de consultatie van het ministerie van Financiën over het concept wetsvoorstel *Wet rapportage hypotheekmarkt DNB*, zoals gepubliceerd op 31 mei 2024. Dit wetsvoorstel beoogt een wettelijke bevoegdheid voor de DNB te creëren voor datagedreven toezicht rond de hypotheekmarkt.

SAMENVATTING

DUFAS is niet overtuigd dat het invoeren van een rapportageverplichting zoals opgenomen in het concept wetsvoorstel 'Wet rapportage hypotheekmarkt DNB' nodig is. Hoewel wij begrijpen dat DNB behoefte heeft aan informatie van financiële instellingen ten behoeve van haar financiële stabiliteitstaak of aan informatie voor statistische doeleinden vinden wij het wetsvoorstel onnodig om dit doel te bereiken.

Daarvoor hebben wij de volgende redenen die zien op bezwaren rond de (i) noodzaak, (ii) proportionaliteit, (iii) privacy en (iv) extra ICT-investeringen en kosten. Tot slot, menen wij dat de voorgestelde rapportageverplichtingen een vorm is van niet toegestane 'goldplating'. Daarmee strookt het niet met het nieuwe kabinetsvoornemen om niet langer 'nationale koppen' op Europese regelgeving toe te staan of in te voeren.

I Noodzaak

- Anders dan het ministerie van Financiën plaatsen wij onze vraagtekens bij de noodzaak van het voorstel in algemene zin. De onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde rapportageverplichting is naar de mening van DUFAS onvoldoende gemotiveerd. De DNB heeft immers al een uitvraagbevoegdheid in artikel 9d van de Bankwet 1998. Als de gegevens waarop die uitvraagbevoegdheid ziet nader gespecificeerd moet worden, dan ligt het meer voor de hand dit in detail uit te werken, zonder dat daarbij een rapportageplicht hoeft te worden ingevoerd.

II Proportionaliteit

- Hoewel de exacte datapunten pas bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) verder worden uitgewerkt lijkt de omvang van de aan te leveren data naar verwachting groot. Ondanks dat het wetsvoorstel ziet op een beperkte productgroep namelijk hypothecaire leningen. Het bij of krachtens wet beperken van datapunten leidt bovendien niet automatisch tot minder aan te leveren informatie. Het onderzoek naar de vraag of de rapportageverplichting proportioneel is onvoldoende onderbouwd in het wetsvoorstel.
- Om de gevolgen van het concept wetsvoorstel proportioneel te maken en de lasten voor de sector te beperken geven wij het ministerie van Financiën in overweging dubbele rapportages te voorkomen. Zo zou in het wetsvoorstel moeten worden bepaald dat voor zover de genoemde informatie rond hypotheekleningen door banken al worden gerapporteerd dit niet door andere financiële marktpartijen, zoals bijvoorbeeld beleggingsinstellingen, nog een keer hoeven te worden gerapporteerd.

III Privacy

- Hoewel wij begrijpen dat de DNB gepseudonimiseerde gegevens ontvangen van de instelling, en zal daarmee niet in staat zijn om gegevens te herleiden naar natuurlijke personen zijn wij niet gerust op de datakwaliteitsnormen. De vraag rijst of het Ministerie dan wel DNB altijd kan garanderen dat de verplichte te rapporteren gegevens niet herleidbaar zijn naar natuurlijke personen.
- Verder zijn wij van mening dat het vereiste van pseudonimisering in de wet zelf zou moeten worden opgenomen, en niet in lagere regelgeving.
- Wij benadrukken dan ook met klem dat de Autoriteit Persoonsgegevens zich zou moeten buigen over de privacy aspecten van dit wetsvoorstel en bijbehorende Amvb's.

IV Extra ICT-investeringen en kosten

- De rapportageverplichting leidt onvermijdelijk tot extra ICT kosten en systeemaanpassingen bij financiële ondernemingen. De rapportageverplichting bevat namelijk ook gegevens van consumenten. De datapunten die moeten worden gerapporteerd moeten worden gescheiden van privacygevoelige gegevens van consumenten. Ook bepaalt DNB kennelijk het format en de wijze waarop gegevens worden aangeleverd. Dit vergt systeemaanpassingen.

V Goldplating

- Het wetsvoorstel is naar de mening een vorm van 'goldplating' die naar de mening van DUFAS ongewenst is. Het is belangrijk dat in Nederland gevestigde financiële ondernemingen niet in een nadeligere positie mogen komen te verkeren als gevolg van dit wetsvoorstel.
- Wat DUFAS betreft als datagedreven toezicht moet worden ingevoerd, dan moet dit op Europees niveau gebeuren en niet op nationaal niveau.

HOOFDLIJNEN COMMENTAAR

j) Noodzaak

Allereerst plaatsen wij vraagtekens bij de noodzaak van het wetsvoorstel in algemene zin. Wij menen dat de noodzaak tot de rapportage onvoldoende is gemotiveerd.

In de memorie van toelichting (MvT) wordt aangegeven dat DNB om gegevens over hypothecaire leningen te verkrijgen eerder gebruik heeft gemaakt van de uitvraagbevoegdheid, zoals opgenomen in artikel 9d van de Bankwet 1998. Op grond van dat artikel mag DNB voor haar financiële stabiliteitstaak en statistische taak benodigde gegevens opvragen bij derde partijen. DNB mag op grond van dit artikel tevens gegevens verwerken en opvragen indien dat noodzakelijk is ter voldoening aan informatieverzoeken van het IMF, de FSB en de BIS. Deze uitvraagbevoegdheid betwist DUFAS ook niet. Maar de vraag rijst dan wel of het noodzakelijk is deze uitvraagbevoegdheid om te zetten naar een rapportageverplichting.

Ten eerste wordt op pagina 3 van de MvT aangegeven dat voor het verkrijgen van de gegevens die DNB nodig heeft om inzicht te krijgen in de hypotheekmarkt (voor zowel woninghypotheken als hypotheken voor zakelijk vastgoed) het meer voor de hand ligt gebruik te maken van een periodieke rapportageverplichting in plaats van de uitvraagbevoegdheid. "Een uitvraag heeft een incidenteel karakter, terwijl DNB de gegevens met betrekking tot de hypotheekmarkt periodiek nodig heeft. Daar sluit een rapportageverplichting met een periodiek karakter beter bij aan". Toch blijft de vraag overeind waarom gezien de behoefte aan gegevens over de hypotheekmarkt dit niet periodiek kan worden uitgevraagd.

Ten tweede wordt aangegeven dat de gegevens die onder de uitvraagbevoegdheid kunnen worden opgevraagd niet nader gespecificeerd zijn, terwijl de gegevens die DNB nodig heeft om de hypotheekmarkt te volgen, een (per rapportageplichtige partij en soort hypotheek) vaste set van zeer specifieke gegevens

betreft. Als DNB behoefte heeft aan specifieke gegevens, dan ligt het meer voor de hand de bestaande uitvraagbevoegdheid en de specifieke gegevens waarop die bevoegdheid ziet meer in detail uit te werken in de Bankwet 1998 in plaats van het invoeren van een rapportageverplichting.

ii) Proportionaliteit, dubbele aanlevering?

Op pagina 3 en 4 van de MvT is aangegeven dat de proportionaliteit bij een rapportageverplichting door het vastleggen van de gegevens en het toepassen van zo veel mogelijk dataminimalisatie vooraf beter is te borgen dan bij een onbepaalde uitvraagbevoegdheid het geval is. De rechtszekerheid voor de rapportageplichtige partijen is hierbij gebaat, aldus de MvT.

DUFAS erkent dat rechtszekerheid hiermee gebaat is. Toch is het moeilijk in te schatten of er echt sprake is van dataminimalisatie als onbekend is welke datapunten er exact worden gevraagd. De AmvB's zijn immers niet bekend en worden in dit stadium niet geconsulteerd. Of ook sprake is van een rapportageverplichting die proportioneel is, valt dan ook moeilijk vooraf in te schatten.

Om proportionaliteit te borgen en de lastendruk te verminderen dan zou naar de mening van DUFAS bij invoering van de rapportageplicht opgenomen moeten worden dat DNB geen gebruik meer kan maken van de uitvraagbevoegd ten aanzien van de gespecificeerde gegevens die onder de rapportageplicht komen te vallen. Wij verzoeken dit te verduidelijken in de MvT.

Daarnaast geeft het concept wetsvoorstel aan dat beleggingsinstellingen als schuldeiser van hypothecaire leningen ook onder de reikwijdte vallen. Hoewel (beheerders van) beleggingsinstellingen mogelijk wel een deel van de informatie tot haar beschikking hebben, waar naar wordt verwezen in de MvT, wordt de informatie ook geleverd door de partijen die de hypotheek verstrekken, met name banken. Dat betekent dat deze gegevens dubbel worden aangeleverd. Om de gevolgen van het concept wetsvoorstel proportioneel te maken en de lasten voor de hypotheekmarkt te beperken dan geven wij het ministerie van Financiën in overweging dubbele rapportages te voorkomen. Zo zou in het wetsvoorstel moeten worden bepaald dat voor zover de genoemde informatie rond hypotheek door banken al worden gerapporteerd dit niet door andere financiële marktpartijen, zoals bijvoorbeeld beleggingsinstellingen, hoeven te worden gerapporteerd.

iii) Bescherming privacy

DUFAS maakt zich zorgen over de privacy aspecten van het wetsvoorstel. Wij begrijpen dat de DNB geanonimiseerde gegevens ontvangen van de instelling, en zal daarmee niet in staat zijn om gegevens te herleiden naar natuurlijke personen. De MvT stelt dat er waarborgen zijn om de herleidbaarheid van de gegevens naar individuen te beperken: het pseudonimiseren van de gegevens, dataminimalisatie en de wijze waarop de gegevens gekoppeld mogen worden aan andere data. Het waarborgen van de privacy is een belangrijk aspect bij het vormgeven van de rapportageverplichting, aldus de MvT.

Daarover merken wij het volgende op:

Ten eerste blijkt uit het wetsvoorstel zelf echter niet dat de gegevens gepseudonimiseerd (of geanonimiseerd) moeten worden aangeleverd. Concept artikel 9da lid 2 Bankwet 1998 bepaalt alleen dat er bij AMvB regels worden gesteld voor de wijze van pseudonimiseren. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat de gegevens niet herleidbaar moeten worden aangeleverd. Gelet op het belang van de bescherming van de privacy van klanten van onder toezicht staande instelling is het daarom zeer wenselijk om in de wet zelf vast te leggen dat deze gegevens gepseudonimiseerd (of geanonimiseerd) moeten worden aangeleverd, en bij AMvB dan de regels op te nemen voor de wijze waarop dit gebeurt. Naar onze mening valt de pseudonimisering onder de hoofdelementen van deze regeling.

Ten tweede zijn wij toch niet gerust op de datakwaliteitsnormen. De vraag rijst of het ministerie van Financiën dan wel de DNB altijd kan garanderen dat de verplichte te rapporteren gegevens niet herleidbaar zijn naar natuurlijke personen. Zo niet dan rijzen er vragen rond toegang tot privacy gevoelige data en rond de veiligheid als al deze data aan DNB (digitaal) gerapporteerd moeten worden. Dat laatse zeker met het oog op de grote hoeveelheid aan data die financiële marktpartijen aan DNB ter beschikking moeten stellen.

Ten derde maken wij ons ook zorgen dat op het moment de DNB ook toegang heeft tot andere datasets, zoals van CBS (op microniveau), de combinatie van datasets kan zorgen voor herleidbaarheid naar persoonsgegevens. Dit is een groot aandachtspunt en stuit op privacy bezwaren. Daarbij merken wij op dat geen granulaire data gedeeld mogen worden met de afdeling prudentieel toezicht binnen DNB. Deze Chinese walls moeten worden omschreven in bijvoorbeeld protocollen. Uitgangspunten van deze protocollen dan wel uitgangspunten is hoe privacy wordt gewaarborgd. Dit moet in het wetsvoorstel en/of AMvB worden opgenomen. Wij benadrukken dan ook met klem dat de Autoriteit Persoonsgegevens zich zou moeten buigen over de privacy aspecten van dit wetsvoorstel.

Tenslotte hebben wij ernstige bedenkingen bij het ter beschikking stellen van niet-geanonimiseerde gegevens aan internationale instellingen. Het is niet in te zien waarvoor BIS, IMF of FBS persoonsgegevens, of tot personen herleidbare informatie nodig zouden hebben voor macro-economische analyses. Het feit dat deze gegevens alleen kunnen worden ingezien, geeft al aan dat ze niet nodig zijn voor dergelijke analyses, die immers niet handmatig zullen worden verricht. Dit wringt temeer nu dit artikel mede ziet op het verstrekken van toezichtvertrouwelijke informatie, die bovendien wordt verstrekt aan partijen die zelf niet gebonden zijn aan EU privacy regelgeving en die ook niet op een publiekrechtelijke grondslag zijn gebaseerd. Hoe kan worden gewaarborgd dat het in artikel 9f genoemde geheimhoudingsregime wordt gehandhaafd t.a.v. de op grond van art. 9, eerste lid, verstrekte gegevens? Wij dringen er daarom op aan om deze uitzondering te laten vervallen, en ook aan deze organisaties alleen gepseudonimiseerde en niet herleidbare gegevens ter beschikking te stellen.

iv) Extra ICT-investeringen en kosten

Zoals eerder aangegeven, zonder bijbehorende AMvB is het voor financiële ondernemingen lastig te beoordelen wat de precieze impact van deze wetswijziging is. Toch verwachten wij dat het wetsvoorstel leidt tot stijging van de kosten voor de sector. Zowel door stijging van de toezichtkosten bij DNB, waarvoor de sector betaalt, als bij de sector zelf.

De paradox is dat waarborgen van het pseudonimiseren van de gegevens, dataminimalisatie en de wijze waarop de gegevens gekoppeld mogen worden aan andere data juist zal leiden tot extra ICT-investeringen aan de kant van de financiële onderneming. Financiële ondernemingen maken juist ook gebruik van gegevens van klanten. Als vanwege privacy redenen, bepaalde gegevens moeten worden ontdaan van privacy gevoelige gegevens dan leidt dit tot verplichte aanpassingen van systemen voor die instellingen.

Overigens blijkt uit concept artikel 9da lid 5 Bankwet 1998 al dat de AFM nadere regels kan stellen omtrent de wijze van elektronische verstrekking, de vorm waarin de gegevens moeten worden aangeleverd en de bij de verstrekking te gebruiken elektronische handtekening. Ook dit zet de deur open voor ICT-aanpassingen die financiële ondernemingen moeten ondergaan om data geschikt te maken, maar ook zorg te dragen voor de juiste interface voor deze extra rapportage.

Wij vragen dan ook met klem aandacht voor de kosten en lastendruk die deze rapportageplicht met zich brengt. Het wetsvoorstel zou mede gericht moeten zijn op juist een verlaging van de (administratieve)lasten.

(vi) Goldplating

Het concept wetsvoorstel is naar de mening van DUFAS een vorm van 'goldplating' die ongewenst is. Voor zover het ministerie van Financiën van mening is dat er geen sprake is van goldplating is dit onvoldoende gemotiveerd. Op pagina 15 van de MvT wordt aangegeven dat voor beleggingsinstellingen geldt dat zij toezichts- en statistische rapportages verstrekken ingevolge het Europees recht. Daarbij wordt verwezen naar Verordening (EG) Nr. 1073/2013 van de Europese Centrale Bank (d.d. 18 oktober 2013) houdende statistieken betreffende de activa en passiva van beleggingsfondsen (ECB/2013/38) die overigens ook weer onderwerp is van een consultatie, i.e. ECB consults on draft recast Regulation on investment fund statistics (europa.eu). Het ministerie van Financiën zou veel specifieker moeten aangeven of en welke bepalingen van genoemde Europese Verordening eist van beleggingsinstellingen de door dit concept wetsvoorstel beoogde gegevens periodiek te rapporteren

Het is belangrijk dat in Nederland gevestigde financiële ondernemingen ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten niet in een nadeligere positie mogen komen te verkeren als gevolg van dit wetsvoorstel. Deze vorm van goldplating zal ook snel zichtbaar zijn omdat elke buitenlandse financiële onderneming die door middel van een bijkantoor in Nederland actief is op de Nederlandse markt ook aan de rapportageverplichting moet voldoen.

Mogelijk dat in de toekomst wel initiatieven worden ondernomen tot een Europees datagedreven toezicht, ook ten aanzien van de hypotheekmarkt. Wat DUFAS betreft als datagedreven toezicht moet worden ingevoerd, dan moet dit op Europees niveau gebeuren en niet op nationaal niveau.

(vii) Reikwijdte

De bevoegdheid van DNB om de hypotheekgegevens op te vragen, vloeit primair voort uit de statistische taak en financiële stabiliteitstaak van DNB. Deze taak beperkt zich tot Nederland. De opgevraagde informatie zou daarom ook alleen moeten zien op hypothecaire leningen voor in Nederland gelegen panden.

De rapportageverplichting geldt weliswaar alleen voor instellingen met een zetel in Nederland, maar kent geen territoriale beperking voor wat betreft het onderpand van de leningen. Nederlandse instellingen kunnen via bijkantoren ook hypothecaire leningen verstrekken in andere EU-lidstaten. Het kan niet de bedoeling zijn deze mee te nemen in de statistische gegevens die betrekking hebben op de Nederlandse markt. Dit blijkt ook uit de MvT, blz. 6, midden: ...de Nederlandse hypotheekmarkt. Het verdient dan ook aanbeveling om de rapportageverplichting te beperken tot in Nederland verstrekte hypothecaire leningen met een in Nederland gelegen onderpand.

OVERIG ARTIKELSGEWIJS COMMENTAAR

- *Concept artikel 9da 1 Wft: Reikwijdte*

Het wetsvoorstel ziet op het opleggen van een rapportageverplichting voor banken, beleggingsinstellingen, pensioenfondsen en verzekeraars met zetel in Nederland.

In het wetsvoorstel wordt gesproken over 'hypothecaire leningen voor woningen en zakelijk vastgoed die de onderneming heeft verstrekt of waarvan de onderneming de schuldeiser is,...'. Beleggingsinstellingen kunnen vaak schuldeiser zijn van hypothecaire leningen, zoals ook voorzien in het concept wetsvoorstel. Beleggingsinstellingen werken echter vaak met een bewaarstichting. Zo worden aangekochte hypothecaire vorderingen (door beheerders van) beleggingsinstellingen vaak worden aangehouden door een bewaarstichting ten behoeve van het betreffende beleggingsfonds. De overdracht van de hypothecaire vorderingen vindt plaats via stille cessie op de leveringsdatum. Het beleggingsfonds verkrijgt vervolgens deze vorderingsrechten, maar de hypotheekklanten weten niet dat deze vorderingen zijn

overgedragen. De bank die de hypothecaire vorderingen heeft verkocht aan de beleggingsinstelling blijft immers het aanspreekpunt voor de hypotheekklanten.

Deze juridische situatie wordt niet expliciet beschreven in het concept wetsvoorstel, waardoor onduidelijk is in hoeverre het wetsvoorstel hierop ziet. Het concept wetsvoorstel moet hier duidelijkheid in verschaffen.

- *Concept artikel 9da Bankwet 1998: Amvb*

Dit lid bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld omtrent periodiciteit en de termijnen van de verstrekking en voor gegevens met betrekking tot woninghypotheken over de wijze van pseudonimisering van de gegevens. De periodiciteit wordt echter -naast die van banken- in het midden gelaten. Naar de mening van DUFAS moet de frequentie niet worden bepaald per AMvB, maar in de wet zelf.

TOT SLOT

Tot slot, bevelen wij aan om een evaluatiemoment en een horizonbepaling op in de wet op te nemen. Als er een wettelijke grondslag komt zal na verloop van tijd toch geëvalueerd moeten worden in hoeverre de rapportageplicht daadwerkelijk heeft bijgedragen aan beter, efficiënter en effectiever toezicht. Ook menen wij dat als de rapportageverplichting toch wordt ingevoerd, financiële marktpartijen een ruime implementatietijd moet worden gegund.

DUFAS: Dutch Fund and Asset Management Association

Sinds 2003 zet DUFAS zich in voor een gezonde vermogensbeheersector in Nederland. DUFAS telt ruim 50 leden: van grote assetmanagers die de Nederlandse pensioen- en verzekeringsvermogens beleggen tot kleinere, specialistische vermogensbeheerders. DUFAS vergroot het bewustzijn van de maatschappelijke relevantie van beleggen, helpt mee aan het ontwikkelen van sectorstandaarden en vertegenwoordigt de sector bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast zet DUFAS zich in voor één Europese markt met gelijke regelgeving.