

**Wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met de invoering van een periodieke toezichtrapportage ten behoeve van het verbeteren van de datapositie van de Autoriteit Financiële Markten teneinde een meer datagedreven werkwijze in haar toezicht mogelijk te maken (Wet toezichtondersteunende rapportage AFM)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN**

*§ 1. Inleiding*

Dit wetsvoorstel ziet op een mogelijkheid van het opleggen van een rapportageverplichting voor financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietserVICERS en kredietkopers ten behoeve van het risicogestuurd toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Op grond van deze verplichting dienen zij bepaalde gegevens te verstrekken aan de AFM. Deze gegevens stellen de AFM in staat om haar toezichtcapaciteit zo gericht mogelijk in te zetten door risicogestuurde keuzes datagedreven te onderbouwen.

Dit wetsvoorstel bevat de grondslag voor de rapportageverplichting. Bij algemene maatregel van bestuur zal zeer concreet de omvang van de rapportageverplichting worden vastgelegd door een limitatieve lijst van variabelen vast te stellen die partijen moeten aanleveren.

De rapportageverplichting behelst de verwerking van diverse gegevens, waaronder gepseudonimiseerde gegevens van burgers. Het betreft geen direct herleidbare persoonsgegevens. De AFM zal de gegevens gebruiken ter bevordering van haar toezicht op financiële ondernemingen; de AFM houdt geen toezicht op (individuele) burgers en gegevens worden nooit gebruikt om besluiten te nemen ten aanzien van individuele burgers. Dit neemt niet weg dat het waarborgen van de privacy van de betreffende burgers een belangrijk aspect is bij het vormgeven van de rapportageverplichting en de verwerking van de gegevens.

*§ 2. Hoofdpijnen van het voorstel*

*2.1. Aanleiding*

In haar wetgevingsbrief van 2021 wees de AFM erop dat een datagedreven werkwijze van de toezichthouder een belangrijke voorwaarde is om het gedragstoezicht te borgen.<sup>1</sup> Zeker in het licht van de aanhoudende digitalisering van de financiële sector en het bijgevolg groeiende gebruik van data door financiële ondernemingen zelf, is gebruik van data door de toezichthouder onmisbaar. In voornoemde brief gaf de AFM eveneens aan dat zij momenteel (op reguliere basis) onvoldoende data van financiële ondernemingen ontvangt, op basis waarvan zij haar toezicht op deze ondernemingen en hun dienstverlening risicogericht kan inrichten. Daarbij werd overwogen dat de huidige bevoegdheden naar verwachting onvoldoende soelaas bieden om op structurele basis data uit te vragen. In dat kader

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32545, nr. 134, bijlage blg-978815.4.

verzocht de AFM om een grondslag om data op te kunnen vragen van financiële ondernemingen. De minister van Financiën heeft in reactie op de wetgevingsbrief opgemerkt zich voor te kunnen stellen dat data-analyses behulpzaam zijn voor de AFM bij de uitoefening van haar toezichttaak en hierover in gesprek te gaan. Wel is daarbij opgemerkt dat bezien moest worden of de door de AFM gewenste structurele data-uitvraag proportioneel is mede gelet op de nalevingskosten voor de sector en benadrukt dat de data-uitvraag niet in strijd mag zijn met privacywetgeving.<sup>2</sup> Naar aanleiding hiervan is de datapositie van de AFM onderzocht. Hieruit kwam naar voren dat het nodig is om deze structureel te verbeteren, om te zorgen dat de AFM problemen binnen haar mandaat op tijd kan signaleren en aanpakken, zodat consumenten voldoende beschermd blijven tegen financiële problemen.

## *2.2. Noodzaak van een meer datagedreven werkwijze*

Om haar taak doeltreffend en efficiënt uit te oefenen richt de AFM haar toezicht risicogestuurd in: de meeste toezichtcapaciteit wordt idealiter daar ingezet waar de (risico's op) misstanden in de markt het grootst zijn. De AFM brengt daarom voortdurend in kaart waar de belangrijkste risico's zich voordoen en besluit op basis daarvan hoe zij haar toezicht inricht. Momenteel gebeurt dit hoofdzakelijk op basis van signalen van consumenten over mogelijke problemen, informatie uit externe bronnen en het verkrijgen van inlichtingen bij onder toezicht staande ondernemingen op meer incidentele of kleinere schaal. Een dergelijke risicogestuurde benadering van het toezicht is noodzakelijk. De AFM kan immers niet bij elke individuele financiële onderneming voortdurend onderzoek doen naar de naleving van de ingevolge de Wet op het financieel toezicht (Wft) gestelde regels. Dat zou een haast onbegrensde toezichtcapaciteit vergen. Er zijn op dit moment, ter illustratie, in Nederland bijvoorbeeld circa 130 aanbieders van consumptief krediet actief, 60 aanbieders van hypothecair krediet en 180 partijen die beleggingsdiensten verlenen aan retailbeleggers. Op deze financiële ondernemingen zijn vervolgens zeer veel normen van toepassing. Gelet op het beoogde doel van dit normenstelsel, namelijk de bescherming van consumenten en het vergroten van het vertrouwen in de financiële sector, is het niet wenselijk om bijvoorbeeld het aantal voorschriften en verplichtingen sterk te verminderen om op die wijze de toenemende complexiteit tegen te gaan. Het terugbrengen van de (complexiteit van) regulatie is op korte termijn ook slechts beperkt mogelijk omdat deze normen overwegend verplicht geïmplementeerd zijn uit Europese wetgeving.

Om haar toezicht risicogestuurd te kunnen inrichten, is het nodig dat de AFM structureel zicht heeft op ontwikkelingen en (nieuwe) risico's in de financiële retailmarkten ten aanzien van de normen waarop zij toezicht houdt. Aan de hand van dit inzicht kan de AFM bepalen op welke toezichtonderwerpen en op welke ondernemingen zij zich het best kan richten, om zodoende haar toezichtcapaciteit effectief in te zetten. Het wordt voor de AFM echter steeds moeilijker om dat inzicht voldoende te verkrijgen. Het toegenomen gebruik van data, nieuwe technologieën en digitalisering zorgen voor een hogere mate van complexiteit in de financiële sector. Er is daarbij sprake van nieuwe producten en spelers, nieuwe vormen van dienstverlening en daarmee ook nieuwe (soorten) risico's. Een meer gefragmenteerde markt als gevolg van deze ontwikkelingen maakt het bovendien moeilijker om op basis van gegevens van enkele (grote) marktpartijen conclusies te trekken over de hele markt.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32545, nr. 134.

Het gebrek aan inzicht in risico's en de gevolgen daarvan voor het toezicht, kunnen niet opgelost worden zonder dat de AFM overgaat op een meer datagedreven werkwijze, omdat de bestaande manier van werken beperkingen kent die het lastig maken om de toegenomen complexiteit het hoofd te bieden. Deze beperkingen leiden ertoe dat de huidige methodes van de AFM om risico's in kaart te brengen – sturen op signalen van consumenten, uiteenlopende externe bronnen en incidentele inlichtingenverzoeken - het vereiste inzicht onvoldoende kunnen blijven bieden.

Er kan bijvoorbeeld niet met zekerheid vanuit worden gegaan dat signalen van consumenten snel genoeg binnenkomen. Dit komt doordat financiële producten vaak erg technisch zijn, waardoor consumenten zich lastig bewust worden van eventuele problemen. Daarnaast zijn financiële producten vaak gericht op de langere termijn. Denk aan een beleggingsproduct dat is bedoeld voor een deel van het toekomstige pensioen, of een hypotheek die dertig jaar loopt. Consumenten worden zich hierdoor pas laat bewust van slechte uitkomsten van deze producten. Signalen bieden tevens onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke aard en omvang van een probleem en zijn daarom beperkt bruikbaar bij de verdeling van toezichtcapaciteit. Dit alles kan tot gevolg hebben dat de AFM pas op een laat moment zicht heeft op een probleem en in actie kan komen. Dit is uiteindelijk zeer nadelig voor consumenten en bemoeilijkt het toezichtdoel om consumenten vooraf te beschermen tegen financiële problemen.

Een voorbeeld van een situatie waarin de AFM pas laat zicht had op normoverschrijding, waardoor veel consumenten reeds benadeeld waren, betreft de zogenoemde rentekredieten en doorlopende kredieten die enkele jaren geleden op grote schaal werden aangeboden. Deze producten waren niet in het belang van de klant door de hoge kosten van het krediet. Toen dit kwam vast te staan waren er al veel klanten die vastzaten aan dergelijke kredieten. Met behulp van de voorgestelde rapportageverplichting had de AFM eerder kunnen zien dat deze producten met de betreffende productkenmerken op de markt kwamen en hier eerder tegen kunnen optreden. Voor veel consumenten hadden de problemen dan voorkomen kunnen worden.

Ten tweede biedt informatie uit externe bronnen, zoals externe studies, gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en gegevens van andere toezichthouders, geen systematisch inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in de markt en materialiteit van potentiële risico's. Externe studies hebben vaak een ad hoc karakter. Gegevens van het CBS en andere toezichthouders zijn in de regel verzameld met een ander doel, betreffen niet dezelfde toezichtspopulatie, zijn niet altijd voldoende actueel en niet tot een specifieke financiële onderneming terug te leiden. Dergelijke gegevens zijn daardoor niet voldoende voor het creëren van een accuraat en compleet beeld van de markt(ontwikkelingen) op basis waarvan de AFM haar toezichtcapaciteit gericht kan inzetten.

Tot slot blijken de bestaande bevoegdheden van de AFM om gegevens te verkrijgen niet geschikt om een volledig beeld te vormen van (nieuwe) risico's in de markt. Er zijn momenteel geen structurele rapportageverplichtingen van financiële ondernemingen aan de AFM waarmee zij het gewenste inzicht kan verkrijgen. Ook de meer algemene bevoegdheid van de AFM om inlichtingen te vorderen is niet geschikt om de datapositie van de AFM structureel te verbeteren. Een bestendige versterking van de datapositie van de AFM vereist een zekere mate van consistentie in de zin dat op voorhand duidelijk is welke gegevens moeten worden aangeleverd, voor welk doel die gegevens worden gerapporteerd en onder welke condities de gegevens moeten worden

aangeleverd door partijen. Daar kan onvoldoende aan worden voldaan bij het gebruik van de bestaande inlichtingenbevoegdheid.

Het is kortom noodzakelijk om de datapositie van de AFM te versterken via een nieuwe periodieke rapportageverplichting om duurzaam te borgen dat zij structureel kan beschikken over voldoende gegevens over de financiële markten, de deelnemers op die markten en de financiële producten en diensten die daarop worden aangeboden. Alleen zo kan er effectief risicogestuurd toezicht plaatsvinden, om zo zorg te blijven dragen voor zorgvuldige behandeling van consumenten en beleggers, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en ordelijke en transparante financiële marktprocessen.

### *2.3. Vaststelling van te rapporteren gegevens*

De rapportageverplichting is van toepassing op financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietshouders en kredietkopers. Er is gekozen voor een rapportageverplichting voor dit type financiële ondernemingen, omdat zij een belangrijke rol spelen in de dienstverlening richting consumenten en de kans op schade voor (kwetsbare) consumenten en de omvang daarvan bij hun dienstverlening groot kan zijn.

Het is wenselijk dat de genoemde types financiële ondernemingen hun gegevens rapporteren in het geval zij onder toezicht van de AFM vallen. Op grond van het eerste en tweede lid van artikel 4:1 Wft zijn normen uit deel 4 van de Wft van toepassing op financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietshouders en kredietkopers zowel wanneer zij hun zetel hebben in Nederland, alsook wanneer zij door middel van een bijkantoor in Nederland actief zijn op de Nederlandse markt. In beide gevallen vallen de ondernemingen daarmee onder het toezicht van de AFM, en moeten zij daarom aan de rapportageverplichting gaan voldoen.

Middels een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke gegevens over welke producten gerapporteerd moeten worden. Daarbij wordt eveneens gespecificeerd door wie de betreffende gegevens moeten worden gerapporteerd. Daarmee wordt de rapportageverplichting derhalve geëffectueerd per type financieel product of financiële dienst. Er zal dus bijvoorbeeld in de algemene maatregel van bestuur een limitatieve lijst zijn met gegevens die moeten worden aangeleverd door alle financiële dienstverleners die hypothecair krediet verstrekken, en een separate limitatieve lijst van gegevens aan te leveren door alle ondernemingen die beleggingsproducten aanbieden aan particulieren, et cetera. Bij het opstellen van die lijsten met concrete gegevens wordt gekeken naar de noodzakelijkheid van de aan te leveren gegevens en de haalbaarheid van de rapportage voor de instellingen. Dit gebeurt in overleg met de AFM en de financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietshouders en kredietkopers.

Ter illustratie, enkele van de datapunten die (middels de algemene maatregel van bestuur) onderdeel zullen uitmaken van een rapportageverplichting zijn:

- gegevens over de kredietnemer waarover de kredietverstrekkers beschikken om te voldoen aan hun verplichting tot verantwoorde kredietverstrekking, waaronder: inkomen, geboortjaar, woonsituatie, gezinssituatie en totale lasten van de kredietnemer;
- gegevens om te toetsen of geen sprake is van overkreditering bij de verleende kredieten, zoals: kredietlimiet en eventuele betalingsachterstand;

- gegevens die een financiële onderneming op grond van artikel 4:23 Wft moet inwinnen over een consument in het kader van beleggingsadvies of individueel vermogensbeheer, bijvoorbeeld: het type beleggingsdienstverlening, belegd vermogen en doel van de belegging.

Delegatie van de bevoegdheid aan de regering om de lijst van te rapporteren gegevens bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, is passend omdat dergelijke lijsten een hoog detailniveau hebben, hetgeen niet past in de Wft. Op wetsniveau worden alleen de hoofdelementen van de regeling opgenomen.

#### *2.4. Minimalisatie van de te rapporteren data*

Zoals reeds gesteld zal de AFM de gegevens slechts gebruiken in haar toezicht op financiële ondernemingen en dus niet in besluitvorming ten aanzien van individuele burgers. Evenwel gaat het nog steeds om gegevensverwerking, dus staat bij vormgeving van de regeling de afweging centraal tussen een mogelijke inbreuk op het recht op privacy ten opzichte van de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking. In het derde lid van artikel 4:26b Wft is dan ook het doel en doelbinding precies omschreven ('de gegevensverwerking dient om marktontwikkelingen te duiden en toezichtrisiko's te identificeren' en 'voor een doelmatige invulling van de aan haar opgedragen taak'). Van belang is hierbij dat het toezicht van de AFM zich primair richt op financiële ondernemingen die zich moeten houden aan wet- en regelgeving, niet op individuele consumenten. De AFM heeft in het kader van dit wetsvoorstel dan ook nooit tot doel om personen te identificeren. Voor uitvoering van het toezicht van de AFM kan het nodig zijn om (gepseudonimiseerde) data op klant- of contractniveau te verwerken, maar het gaat in dat geval om hoe de financiële onderneming jegens de klant heeft gehandeld. Daarbij is het niet van belang en wordt niet uitgezocht wie de klant is.

De afweging tussen privacy en noodzakelijkheid krijgt vorm door dataminimalisatie als een centraal uitgangspunt te nemen. Dit uit zich in een strikte benadering ten aanzien van het aantal datapunten dat gerapporteerd moet worden. Om te zorgen dat de AFM slechts gegevens verwerkt die strikt noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken, worden gegevens alleen onderdeel van de rapportageverplichting als zij een directe relevantie hebben voor inzicht in de naleving van regelgeving. Bij het vaststellen van de lijst van te rapporteren gegevens zal daarom altijd worden bepaald of een potentieel datapunt verband houdt met een taak die de AFM op grond van de Wft heeft, zoals een wettelijk voorschrift waarop de AFM toezicht houdt. Bovendien zal de regering daarbij altijd zo selectief mogelijk te werk gaan en zal de sector worden betrokken bij het vaststellen van de lijst van gegevens.

Voor het toezicht op passende dienstverlening aan retailbeleggers is het bijvoorbeeld van belang te weten of het type dienstverlening aansluit bij het beleggingsprofiel van een klant. Het is echter niet nodig voor het AFM-toezicht om te weten hoe de klant heet of waar in Nederland de klant woont. Zo zijn ook het doelkapitaal en de beleggingshorizon wel van belang, maar is het vanuit de regelgeving niet relevant of de dienstverleningsvraag van een consument of een zelfstandige komt. In het kader van hypothecair krediet zijn het openstaande bedrag, de looptijd en de rentevoet van het krediet terug te leiden naar voorschriften die zijn neergelegd in de Wft, maar zijn zaken als opleidingsniveau van de klant niet relevant omdat er vanuit de regels ter voorkoming van overkreditering geen voorschrift is voor kredietaanbieders om deze gegevens te gebruiken.

#### *2.5. Overwogen alternatieven betreffende omvang van te rapporteren data*

Er is overwogen om de reikwijdte van de rapportageverplichting, en daarmee de verwerking van persoonsgegevens, te beperken door de ondernemingen minder gegevens te laten aanleveren. Er zijn daarbij twee belangrijke alternatieven bekeken: Allereerst het enkel rapporteren van geaggregeerde gegevens, ten tweede de mogelijkheid om ondernemingen steekproefsgewijs te laten rapporteren. Deze twee alternatieven kennen echter belangrijke nadelen, hetgeen er uiteindelijk voor zou zorgen dat het beoogde doel – het structureel verbeteren van de datapositie van de AFM om haar risicogestuurd toezicht goed uit te kunnen blijven voeren – niet zou worden behaald.

Bij het aanleveren van geaggregeerde gegevens zouden financiële ondernemingen bijvoorbeeld alleen totalen of gemiddelden per product(groep) of dienst met de AFM delen. Het voordeel hiervan is dat de verwerking van persoonsgegevens geheel zou plaatsvinden bij de ondernemingen. Verwerking van gegevens wordt dan niet zozeer vermeden maar er zouden geen (gepseudonimiseerde) persoonsgegevens worden aangeleverd bij de AFM. Dit heeft echter meerdere nadelen. Bij het aggregeren van de gegevens gaat onvermijdelijk een gedeelte van de informatie verloren, omdat data op een minder verstrekkend detailniveau beschikbaar komt bij de AFM. Zelfs bij een laag aggregatieniveau is de weergave van zogenoemde *outliers* in de data grotendeels onmogelijk. Hierdoor zijn kleinere ontwikkelingen in de markt niet langer zichtbaar in de data. Dit beperkt de mogelijkheid aanzienlijk om een probleem op te merken dat nog slechts plaatsvindt bij een relatief kleine groep consumenten of verspreid over meerdere ondernemingen. Hierdoor zou de AFM geen zicht krijgen op kleinere of opkomende problematiek binnen de financiële sector. Het belemmert daarmee de doelstelling van de regeling. De risicotolerantie voor gedragsrisico's is klein en het is daarom juist van belang om opkomende problematiek te identificeren. Alleen dan kan de AFM met haar toezicht ervoor zorgen dat problemen op tijd worden aangepakt en burgers worden beschermd tegen financiële problemen.

Verder spelen er uitvoeringskwesties bij het aanleveren van geaggregeerde data. Om te zorgen dat de gegevens voldoende inzicht geven in de wijze waarop financiële ondernemingen met hun klanten omgaan, zouden er zeer veel datapunten en berekeningen nodig zijn om de brondata om te zetten naar geaggregeerde totalen of gemiddelden. Dit vergt veel tijd en inzet vanuit de ondernemingen en vergroot dus de lastendruk aanzienlijk. Over de jaren heen kunnen de gevraagde aggregaties ook veranderen vanwege nieuwe marktontwikkelingen of verschuiving van de focus in het toezicht. Dit veroorzaakt ook een extra lastendruk omdat de ondernemingen dan nieuwe aggregaties moeten invoeren, terwijl de vormgeving van een aanlevering van niet-geaggregeerde gegevens in dergelijke gevallen constant blijft. Een tweede kwestie is dat definities bij aggregaties verschillend geïnterpreteerd kunnen worden, wat tot datakwaliteitsproblemen leidt. Dit speelt veel minder bij niet geaggregeerde data, omdat daar geen of minder bewerking en interpretatie is. De kans bestaat daarom dat de AFM aanvullende vragen heeft over de aangeleverde geaggregeerde data, waardoor de ondernemingen extra toelichting of nieuwe aanleveringen moeten verschaffen. Tot slot geeft dit hogere toezichtskosten omdat het garanderen van de datakwaliteit van al die berekeningen veel extra inzet zal vergen van de AFM.

Bij een steekproefsgewijze rapportageverplichting rapporteert slechts een (representatief) deel van de marktpartijen. Het belangrijkste nadeel is dat het een incompleet beeld van de markt geeft. Dit maakt de kans aanzienlijk kleiner dat opkomende en nieuwe gedragsrisico's tijdig opgemerkt worden. Ook is het met een steekproef niet goed mogelijk ontwikkelingen over de tijd te volgen, daar de data van jaar tot jaar verschilt. Dit maakt deze optie niet geschikt in

relatie tot het beoogde doel, nu het juist relevant is om te zien hoe de ontwikkelingen zijn per contract, per depot, etc. Tot slot, om de steekproef statistisch relevant te maken met een kleine marge van onzekerheid zou een zeer grote steekproef geselecteerd moeten worden, waarmee de verwerking van persoonsgegevens ietwat beperkt zou worden maar desalniettemin aanzienlijk blijft.

Concluderend geldt dat de twee overwogen varianten voor de reikwijdte van de rapportageverplichting niet voldoende in staat zijn om de datapositie van de AFM zodanig structureel te verbeteren dat zij haar risicogestuurd toezicht effectief uit kan blijven voeren in de steeds complexere financiële markten. Een rapportage van individuele gegevens door alle relevante marktpartijen is derhalve de beste optie in relatie tot het doel van de regeling.

#### *2.6. Gebruik van de te rapporteren data*

De gegevensverwerking vindt, zoals ook gespecificeerd in het derde lid van artikel 4:26b van het voorstel, plaats opdat de AFM marktontwikkelingen kan duiden en toezichtrisico's kan identificeren. Die inzichten worden gebruikt om prioriteiten te bepalen en zodoende het risicogestuurd toezicht te ondersteunen. Met behulp van de data kan de AFM ook signalen die zij (reeds) ontvangt gerichter duiden en sneller constateren bij hoeveel consumenten en bij welke ondernemingen een risico potentieel speelt. Waar nodig kan de AFM vervolgens gericht vervolgonderzoek doen. Een vervolgonderzoek kan bijvoorbeeld als doel hebben diepgaander inzicht te krijgen in gesignaleerde (markt)ontwikkelingen of meer begrip te krijgen in de mogelijke impact van een nieuw risico. De gegevens worden daarbij alleen gebruikt voor het onderbouwen van de keuzes met betrekking tot de potentiële risico's waar de AFM zich op richt en de wijze waarop de AFM haar capaciteit inzet. De gegevens die op basis van het voorstel zijn verkregen, zijn expliciet niet bedoeld om op zichzelf te dienen als voldoende basis voor handhavend optreden door de AFM. De AFM gebruikt de data niet voor geautomatiseerde besluitvorming ten aanzien van ondernemingen of personen. In geval van signalering van een potentiële overtreding zal te allen tijde contact worden opgenomen met de desbetreffende onderneming voordat wordt overgegaan op eventuele handhaving in de vorm van formele of informele maatregelen. Het handhavingsbeleid van de AFM is hiervoor leidend.<sup>3</sup>

De AFM kan de ontvangen gegevens op een aantal bijkomstige manieren benutten. De data kan gebruikt worden om na een toezichtinterventie de verbetering te monitoren in de opeenvolgende jaren. Verder kan de AFM de gegevens gebruiken om de impact van haar toezicht te meten en haar inzet te verantwoorden. Tot slot kunnen de te rapporteren gegevens gebruikt worden om de markt van relevante informatie te voorzien. Dit kan bijvoorbeeld door op basis van de gerapporteerde data een sectorbeeld of overzicht van algemene statistieken en/of relevante inzichten te publiceren. In dergelijke publicaties mag de informatie nooit terug zijn te leiden naar individuele ondernemingen of personen.

#### *2.7. Waarborgen bij de gegevensverwerking door de AFM*

Voor elke dataverwerking door de AFM gelden een aantal algemene uitgangspunten en waarborgen volgend uit relevante toezichtwetgeving, de

---

<sup>3</sup> <<https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/maatregelen>>.

algemene verordening gegevensbescherming (AVG)<sup>4</sup> en intern beleid en werkafspraken. Gedacht kan worden aan het volgende: Het toezichtdoel en de noodzakelijkheid van dataverwerking worden vooraf onderbouwd, data wordt altijd verwerkt door daartoe gekwalificeerde personen, data wordt passend beveiligd aan de hand van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), en data wordt niet langer bewaard dan nodig. In het licht van dit wetsvoorstel worden er nog additionele waarborgen gesteld ten aanzien van de gegevensverwerking.

Allereerst is er beoogd om de herleidbaarheid van de gegevens te beperken. Het voorstel omvat geen direct herleidbare persoonsgegevens maar er bestaat een kans op indirecte herleidbaarheid van personen vanuit de data die financiële ondernemingen op basis van dit voorstel aan de AFM moeten verstrekken. Om die kans te minimaliseren, worden diverse maatregelen genomen. Zo zal de rapportage zo min mogelijk datapunten bevatten die de kans op indirecte herleidbaarheid vergroten. Verder leveren ondernemingen de data gepseudonimiseerd aan, waarbij de onderneming de sleutel kiest en bewaart. De wetgever zal voorschrijven aan welke eisen de pseudonimisering dient te voldoen, zoals de minimale sterkte van de versleuteling. Er wordt gekozen voor pseudonimisering, en niet voor anonimisering, zodat individuele dossiers herkenbaar blijven en het daardoor mogelijk is om ontwikkelingen op individueel dossierniveau te monitoren. Voor de AFM is het echter niet mogelijk om de data te ontsleutelen omdat hiervoor zowel de sleutel als aanvullende data nodig zijn, die alleen voor de onderneming toegankelijk zijn. Ook wordt geborgd dat de te rapporteren data geen 'koppelsleutels' bevatten waardoor de gerapporteerde data over verschillende productgroepen aan elkaar gekoppeld kunnen worden; dit houdt bijvoorbeeld in dat er niet in meerdere datasets een bepaald dossiernummer wordt gebruikt voor dezelfde klant. Tot slot mogen de persoonsgegevens, verkregen vanuit de rapportageverplichting, niet met andere datasets worden gecombineerd. Alleen de geaggregeerde inzichten mogen aan andere datasets worden gekoppeld.

Tevens zal de AFM nadrukkelijk extra aandacht besteden aan de vraag wie binnen haar organisatie de gegevens kunnen inzien. De AFM autoriseert uitsluitend een selecte groep AFM-medewerkers die vanwege hun rol en toezichtgebied gemachtigd zijn om inzicht te verkrijgen in de onderliggende data. Binnen deze groep geautoriseerde AFM-medewerkers bestaat onderscheid tussen data-experts en toezichthouders. Data-experts hebben op basis van hun functie toegang tot de brondata en verwerken deze tot informatieproducten die door toezichthouders worden gebruikt. Voorbeelden van informatieproducten zijn schriftelijke rapportages of een *dashboard* (een interactieve, visuele weergave). Data-experts en toezichthouders denken op voorhand na over welke inzichten zij willen verkrijgen en welke analyses hiervoor nodig zijn. De betrokken toezichthouder geeft gedurende de verwerking input aan de data-expert om ervoor te zorgen dat het informatieproduct bruikbaar is voor risicogestuurd toezicht. Ook voor de informatieproducten geldt dat deze alleen toegankelijk zijn voor de daartoe geautoriseerde AFM-medewerkers.

Tot slot geldt voor de gegevens die worden verkregen door de AFM op basis van de rapportageverplichting een bewaartermijn van vijf jaar, zoals volgt uit het vierde lid van het nieuwe artikel 4:26b Wft. Dit is bewust korter dan de

---

<sup>4</sup> 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 (PbEU 2016, L 119).



bewaartermijnen die de AFM over het algemeen hanteert. Met data van vijf jaren heeft de AFM voldoende mogelijkheid om ontwikkelingen of trends over tijd waar te nemen in de data, maar wordt de bewaartermijn verder zo kort als mogelijk vastgesteld. Op de (geaggregeerde) inzichten verkregen uit de gegevens is wel de reguliere bewaartermijn van toepassing die AFM hanteert, gezien er daarbij geen sprake meer is van verwerking van persoonsgegevens.

### *§ 3. Verhouding met ander recht*

#### *3.1. Wetgeving ten aanzien van gegevensbescherming en privacy*

De regeling behelst verwerking van (gepseudonimiseerde) persoonsgegevens van burgers en moet zich dus verhouden tot het recht op gegevensbescherming en privacy zoals onder meer verwoord in artikel 8 EVRM, artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 10 van de Grondwet en de AVG. Geconcludeerd kan worden dat de regeling voldoet aan de eisen die aan een inbreuk op het recht op privacy worden gesteld. Voor een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op privacy moet er sprake zijn van toegankelijke en voorzienbare rechtsgrond bij wet en van een legitiem doel. Hierover kan worden opgemerkt dat de regeling een specifieke wettelijke grondslag creëert voor de rapportageverplichting, die bovendien noemt op wie die plicht van toepassing is en met welk doel de ontvangen gegevens verwerkt worden. Tevens zal de wetgever specificeren welke gegevens gerapporteerd moeten worden. Verder geldt dat in paragraaf 2.2 reeds is overwogen dat de rapportageverplichting noodzakelijk is om de datapositie van de AFM te vergroten zodat effectief gedragstoezicht door de AFM mogelijk blijft. Er is ook oog voor de verhouding tussen de inbreuk op de privacy ten opzichte van het beoogde doel zodat er sprake is van een proportionele verwerking van gegevens, zoals beschreven in paragraaf 2.4. Tot slot zijn er, zoals toegelicht in paragraaf 2.5, geen minder ingrijpende mogelijkheden waarmee de datapositie van de AFM voldoende kan worden verbeterd. Er is daarmee voldaan aan de vereiste van subsidiariteit.

#### *3.2. Overig internationaal recht*

De rapportageverplichting beslaat beleidsterreinen die sterk zijn beïnvloed door de Europese wetgever. De regimes in de Wft voor het gedragstoezicht bestaan voor het overgrote deel uit bepalingen die Europese richtlijnen implementeren, zoals bijvoorbeeld de richtlijn consumentenkrediet<sup>5</sup> en de richtlijn hypothecair krediet<sup>6</sup> voor aanbieders van consumentenkrediet en hypothecair krediet en de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014.<sup>7</sup> Deze richtlijnen bevatten de nodige voorschriften waaraan financiële ondernemingen moeten voldoen in het kader van het gedragstoezicht, maar zij gaan niet in op de wijze waarop het toezicht op die voorschriften vorm moet krijgen. Zo is in artikel 20 van de richtlijn consumentenkrediet bijvoorbeeld alleen voorgeschreven dat lidstaten er zorg voor dragen dat een onafhankelijke instantie of autoriteit toezicht houdt op kredietgevers, maar er zijn geen verdere bepalingen over de manier waarop die nationale autoriteit het toezicht moet inrichten of uitvoeren. De Europese wetgever heeft derhalve voorzien in regelgeving betreffende het aanbieden van financiële producten en diensten, maar heeft niet voorzien in een plicht voor ondernemingen om bepaalde gegevens betreffende hun dienstverlening gestructureerd te rapporteren aan de nationale toezichthouders.<sup>8</sup> De richtlijnen bevatten dan ook geen bepalingen die

---

<sup>5</sup> Richtlijn 2008/48/EG Van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad (PbEU 2008, L 133).

<sup>6</sup> Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PbEU 2014, L 60).

<sup>7</sup> Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (herschikking) (PbEU 2014, L 173).

<sup>8</sup> Er geldt wel dat op grond van Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van

vergelijkbaar zijn met de rapportageverplichting. Protocol 25 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden stelt dat wanneer de EU wat betreft een gedeelde bevoegdheid op een bepaald gebied optreedt, de uitoefening van bevoegdheden door de EU enkel betrekking heeft op de door de betrokken handeling van de EU geregelde materie en niet op het gehele gebied. Oftewel, gezien de Europese wetgever niet heeft voorzien in een rapportageverplichting ter zake van gegevens omtrent het aanbieden van onder meer (hypotheckair) krediet en het verlenen van beleggingsdiensten, staat het lidstaten vrij op deze gebieden regels te stellen. De relevante Europese richtlijnen op het gebied van financieel toezicht staan een rapportageverplichting als bedoeld in artikel 4:26b derhalve niet in de weg.

### 3.3. Overig nationaal recht

De rapportageverplichting zorgt ervoor dat de AFM structureel over bepaalde gegevens kan beschikken ten behoeve van haar taken. De rapportageverplichting omvat echter niet alle gegevens die voor het toezicht relevant kunnen zijn op enig moment. Het blijft dan ook mogelijk voor de AFM om bij ondernemingen additionele inlichtingen te vorderen op basis van haar bestaande bevoegdheden hiertoe op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Wft, bijvoorbeeld vanwege signalen uit externe bron (zoals signalen van consumenten). Ook is het mogelijk dat inzichten uit de gerapporteerde gegevens aanleiding geven om bij bepaalde ondernemingen additionele inlichtingen te vorderen.

Wat betreft samenloop met nationaal recht is het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) relevant.<sup>9</sup> Daarin is geregeld dat deelnemers aan een samenwerkingsverband bij of krachtens die wet vastgestelde categorieën gegevens verstrekken aan het samenwerkingsverband. Daar de AFM deelneemt aan het Financieel Expertisecentrum (FEC) zou dit inhouden dat de AFM verplicht kan worden om de gegevens die zij ontvangt op grond van de nieuwe rapportageverplichting te delen met de andere deelnemers van het FEC. Er is nu echter voor gekozen om de gegevens die de AFM verkrijgt op basis van de nieuwe rapportageverplichting uit te sluiten van deling met een samenwerkingsverband, middels een wijziging van het bij de Wgs in te voeren artikel 1:93ga. Indien de AFM gehouden zou zijn om de betreffende gegevens verkregen uit de rapportageverplichting onverkort te delen met het FEC dan vergroot dit in potentie de inbreuk op de privacy, omdat de informatie onder bepaalde voorwaarden zou moeten worden gedeeld indien dat noodzakelijk is voor het doel van het FEC, dus met het oog op risico's van inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel. Dit wordt onwenselijk geacht omdat de gerapporteerde informatie expliciet is bedoeld ter ondersteuning van het toezicht. Om die reden bestaat voor de betreffende informatie een strikt kader voor de toepassing. Het breder delen van de gegevens in het kader van samenwerking rond concrete casuïstiek zoals in het FEC past daar niet bij. Het doel van de rapportageverplichting is om de datapositie van de AFM te versterken om zo het risicogestuurd toezicht op financiële ondernemingen

---

Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2014, L 173) beleggingsondernemingen door hen verrichte transacties in financiële instrumenten moeten melden aan de toezichthouder. Hoewel deze transactierapportage toezichthouders meer inzicht biedt in het handelsgedrag van marktpartijen, bevatten deze rapportages geen concrete informatie met betrekking tot bijvoorbeeld de passendheid van een transactie voor een cliënt.

<sup>9</sup> Het bij koninklijke boodschap van 24 april 2020 ingediende voorstel van wet houdende regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) (Kamerstukken 35447).

effectief uit te kunnen blijven voeren. Dat gebruik voor prioritering binnen de eigen organisatie staat ver af van het doel van het FEC. Dat samenwerkingsverband heeft tot doel financieel economische criminaliteit en ander niet-integer gedrag in de financiële sector tegen te gaan. Om deze redenen wordt het niet passend geacht dat de AFM gehouden is om de gegevens waarover zij op grond van de rapportageverplichting kan beschikken te delen met het FEC.

#### *§ 4. Toezicht en handhaving*

Financiële ondernemingen zijn verplicht op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens aan de AFM te rapporteren. Indien een onderneming niet voldoet aan de plicht om te rapporteren – zij het door niet of niet volledig te rapporteren, zij het door niet volgens de gestelde voorwaarden te rapporteren – dan is de AFM bevoegd hier overeenkomstig haar huidige instrumentarium handhavend tegen op te treden. Dit kan bijvoorbeeld via het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete. Het ligt daarbij voor de hand dat de AFM eerst inzet op herstelmaatregelen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, om ondernemingen die in overtreding zijn te bewegen alsnog de (ontbrekende) gegevens te rapporteren. Handhaving zal plaatsvinden gebaseerd op het handhavingsbeleid van de AFM.<sup>10</sup>

#### *§ 5. Gevolgen van het wetsvoorstel*

##### *5.1. Regeldrukeffecten*

De volledige omvang van de rapportageverplichting zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarin zal worden neergelegd welke datapunten de financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietsevicers en kredietkopers concreet moeten aanleveren. Een raming van de lastendruk kan daarom op basis van deze grondslag op zichzelf niet worden gegeven, nu de lastendruk hoofdzakelijk afhankelijk is van de hoeveelheid en complexiteit van de gegevens die worden aangeleverd. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal daarom concreter en in meer detail worden ingegaan op de effecten op de lastendruk.

Er zijn al wel enkele mogelijke mitigerende aspecten voor de lastendruk te benoemen. De rapportageverplichting heeft niet ten doel een verplichting te scheppen voor financiële ondernemingen om additionele gegevens te verzamelen. Verwacht mag worden dat de gegevens reeds beschikbaar zijn bij de ondernemingen. Zij moeten hier immers over beschikken om te voldoen aan de verschillende wettelijke verplichtingen die al op hen van toepassing zijn. Wanneer ondernemingen de data voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet niet opslaan op een wijze die geschikt is voor aanlevering aan de AFM, dan zal van hen verwacht worden dat zij richting de AFM aantonen dat zij een redelijke inspanning verrichten om de data daartoe geschikt te maken. Om een te zware lastendruk te voorkomen zal er echter geen dwingende verplichting zijn om met terugwerkende kracht gegevens aan te passen of aan te vullen wanneer dat een onredelijke inspanning vereist van de financiële onderneming. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet geldt wel een verplichting om gegevens in het vervolg zodanig te verwerken dat zij geschikt zijn voor aanlevering aan de AFM.

---

<sup>10</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/maatregelen>.

Een deel van de gegevens die op grond van dit voorstel moeten worden gerapporteerd, wordt reeds met enige regelmaat bij een deel van de aanbieders – met name bij de grotere partijen in de markt – door de AFM opgevraagd op grond van de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen, of aangeleverd aan DNB. Verwacht mag worden dat een deel van de aanbieders daarom al over de nodige systemen en procedures beschikken om gegevens aan de AFM te kunnen overleggen. Hiermee zal rekening worden gehouden bij de inschatting van de tijdsinspanning met betrekking tot de eenmalige aanpassing van systemen en procedures.

#### 5.2. Toezichtskosten

[PM UITVOERINGSTOETS]

### § 6. Externe adviezen

#### 6.1. Openbare consultatie

[PM]

#### 6.2. Andere adviezen

[PM]

## ARTIKELSGEWIJS

### ARTIKEL I

#### A

Artikel 1:93ga Wft wordt ingevoerd door de Wgs en bepaalt dat de toezichthouders in afwijking van de algemene geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 1:89, eerste lid, Wft gegevens mogen delen met het FEC. Dit onderdeel voegt een nieuwe derde lid in artikel 1:93ga in, waarmee wordt bewerkstelligd dat gegevens verkregen op grond van de rapportageverplichting, bedoeld in artikel 4:26b Wft, niet worden gedeeld met het FEC. Dit wordt onwenselijk geacht omdat de gerapporteerde informatie expliciet is bedoeld ter ondersteuning van het toezicht. Om die reden bestaat voor de betreffende informatie een strikt kader voor de toepassing. Het breder delen van de gegevens die worden verkregen op grond van artikel 4:26b in het kader van de samenwerking rond concrete casuïstiek zoals in het FEC past daar niet bij.

#### B

Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 wordt het passend geacht als de rapportageverplichting ook van toepassing is op financiële ondernemingen die door middel van een bijkantoor de Nederlandse markt bedienen. Deze ondernemingen vallen immers ook onder het toezicht van de AFM, waardoor het van belang is dat de AFM van hen gegevens verkrijgt voor het volledig duiden van marktontwikkelingen en het identificeren van toezichtrisico's.

Het tweede lid van artikel 4:1 verklaart bepaalde voorschriften uit het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen van de Wft van toepassing op beleggingsondernemingen met een bijkantoor in Nederland waaraan het is toegestaan in Nederland beleggingsdiensten te verlenen of beleggingsactiviteiten te verrichten. Door het nieuwe artikel 4:26b, eerste lid, toe te voegen in artikel 4:1, tweede lid, wordt de nieuwe rapportageverplichting ook opgelegd aan dit type ondernemingen.

## C

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 4:26b in de Wft in. Het eerste lid betreft de daadwerkelijke rapportageverplichting. Dit lid stelt dat financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, kredietshouders en kredietkopers een aantal bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens aan de Autoriteit Financiële Markten dienen te verstrekken. Deze gegevens kunnen betrekking hebben op een drietal categorieën, te weten de verleende financiële producten en diensten, de verrichte dienstverlening, of de consumenten dan wel cliënten aan wie de financiële producten en diensten zijn verleend. De lijst van te rapporteren gegevens betreft daarbij een dermate hoog niveau van detail dat vaststelling bij algemene maatregel van bestuur passend is. Dit maakt het tevens mogelijk de opsomming van benodigde gegevens relatief snel aan te passen om zodoende zoveel als mogelijk actuele ontwikkelingen te volgen.

Het tweede lid stelt de mogelijkheid vast om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen wat betreft periodiciteit en de termijnen van de verstrekking, alsook de wijze van pseudonimisering van de gegevens. Dit geeft een mogelijkheid om nader te bepalen op welke periode de rapportage betrekking heeft, en wanneer de ondernemingen de gegevens moeten aanleveren. Het is voorzien dat de ondernemingen eenmaal per jaar de gegevens zullen rapporteren. Er is besloten dat de wijze van pseudonimisering door de wetgever wordt voorgeschreven omdat dit een belangrijk aspect betreft in het voorkomen van herleidbaarheid van individuele personen. Een vaststelling van deze aspecten bij algemene maatregel van bestuur is passend gezien dit nadere technische uitwerking betreft van de rapportageverplichting.

Het derde lid regelt uitdrukkelijk waarvoor de AFM de gegevens mag verwerken. De AFM verwerkt de gegevens voor het duiden van marktontwikkelingen en het identificeren van toezichtrisico's voor zover noodzakelijk voor een doelmatige invulling van de ingevolge de Wft aan de AFM opgedragen taak. Deze bepaling legt daarmee de doelbinding vast van de gegevensverwerking.

Het vierde lid schrijft voor dat de gegevens die verkregen worden op grond van het eerste lid, ten hoogste vijf jaar worden bewaard.

Tot slot bepaalt het vijfde lid dat de gegevens langs elektronische weg worden verstrekt. Gezien de grote hoeveelheid data en het beoogde gebruik is een dergelijke wijze van aanlevering toepasselijk. Verder kan de AFM regels stellen over de wijze van verstrekking, de vorm waarin de gegevens worden verstrekt en een elektronische handtekening. Het kan bijvoorbeeld opportuun zijn om bepaalde formats voor aanlevering te specificeren, zodat gegevens op een eenduidige manier gerapporteerd worden.

## D en E

De artikelen 1:79 en 1:80 Wft zien op de bevoegdheid van de AFM om een last onder dwangsom respectievelijk bestuurlijke boete op te leggen. Door het invoegen van de het nieuwe artikel 4:26b in de bijlagen bij deze twee artikelen, kan de AFM deze bestuurlijke sancties treffen wanneer een financiële onderneming de rapportageverplichting niet naleeft.

## **ARTIKEL II**

Inwerkingtreding van deze wet geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij het streven is om deze wet met ingang van 1 januari 2026 in werking te laten treden. Vanwege de mogelijke samenloop met de Wgs kan de inwerkingtredingsdatum voor de verschillende artikelen en onderdelen verschillend worden vastgesteld. Indien nodig kan zo artikel I, onderdeel A, later in werking treden.

De Minister van Financiën,