

Consultatieverslag Wet verwijzingsportaal bankgegevens

1. Inleiding

Ten aanzien van het wetsvoorstel Wet verwijzingsportaal bankgegevens en de bijbehorende memorie van toelichting heeft van 14 juni tot 14 juli 2018 internetconsultatie plaatsgevonden. Het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens beoogt het proces van het verstrekken van bepaalde identificerende gegevens door banken en andere betaaldienstverleners, alsmede het door bepaalde overheidsinstanties vorderen/opvragen van die gegevens, te automatiseren en daarmee efficiënter te laten verlopen. Het wetsvoorstel implementeert tevens (grotendeels) artikel 32bis van de Europese richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, inhoudende een verplichting voor lidstaten om te voorzien in een centraal elektronisch systeem voor gegevensontsluiting, vergelijkbaar met het verwijzingsportaal bankgegevens.

Het wetsvoorstel bevat een wijziging van de Wet op het financieel toezicht (Wft), inhoudende een verplichting voor banken en andere betaaldienstverleners om zich aan te sluiten op het verwijzingsportaal bankgegevens en via dat portaal gevraagde/gevorderde identificerende gegevens te verstrekken aan bepaalde overheidsinstanties.

2. Consultatiereacties

Er zijn dertien openbare reactie binnengekomen en drie niet openbare reacties. Van de openbare reacties zijn er negen afkomstig van particulieren. De overige vier reacties zijn van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBG), de Stichting Privacy First, de NVB en de Piratenpartij.

Uit de meeste reacties komen zorgen naar voren over de bescherming van de persoonsgegevens bij het gebruik van het verwijzingsportaal bankgegevens. Dit onderwerp heeft bij de ontwikkeling van het verwijzingsportaal bankgegevens veel aandacht gehad. Naar aanleiding van de reacties wordt hier in de toelichting uitgebreider op ingegaan. Ook is het verslag van de uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. Daarin staat in detail beschreven hoe aan de regels op het gebied van gegevensbescherming wordt voldaan.

Op een aantal specifieke vragen en opmerking uit de reacties wordt hieronder ingegaan.

Twee reacties stellen aan de orde dat de gegevens die via het portaal bij een bank worden opgevraagd beter bij de rekeninghouder zelf opgevraagd kunnen worden. In het geval van de Belastingdienst gebeurt dit op grond van het Voorschrift informatie fiscus/banken in principe ook eerst bij de belastingplichtige zelf. Indien de informatie niet via de belastingplichtige zelf kan worden verkregen, krijgt hij de gelegenheid om dit zelf bij de bank op te vragen. Pas als dat niet tot het gewenste resultaat leidt vraagt de Belastingdienst de identificerende gegevens op bij de bank via het verwijzingsportaal bankgegevens. Bij gebruik van het portaal door de Belastingdienst op grond van artikel 62bis Invorderingswet (één bankrekeningnummer) controleert de Belastingdienst gegevens die van de rekeninghouder zelf zijn verkregen. Ook bij het vorderen van gegevens door opsporingsdiensten zal eerst worden afgewogen of er geen andere manier is om aan de benodigde gegevens te komen; een wijze die minder inbreuk maakt op het recht op bescherming van persoonsgegevens. Daarbij is het wel belangrijk om te beseffen dat opsporingsdiensten de informatie opvragen ten behoeve van het voorkomen en opsporen van fraude en andere vormen van criminaliteit en het opsporen van (criminele) vermogens. Het is in het algemeen niet mogelijk dit onderzoek uit te voeren als de betrokkenen daarvan op de hoogte zijn.

In een van de reacties wordt gevraagd of in de wet kan worden benoemd welke gegevens via het verwijzingsportaal bankgegevens opgevraagd kunnen worden en met welk doel. Voorgesteld wordt om dit bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur voor te schrijven.

In het wetsvoorstel is nadrukkelijk benoemd dat aangesloten overheidsinstanties via het verwijzingsportaal bankgegevens alleen identificerende gegevens kunnen opvragen van cliënten van banken en betaaldienstverleners en van personen die als gemachtigden namens hen

zeggenschap kunnen uitoefenen over financiële producten die zij afnemen. Verder is beschreven welke vorderingen of verzoeken de aangesloten overheidsinstanties via het portal kunnen doen; de grondslagen van de vorderingen die via het portaal gedaan kunnen worden, staan immers opgesomd. Hiermee is voldoende omlijnd welke gegevens via het portaal kunnen worden verstrekt en met welk doel. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt nog een opsomming gegeven van alle mogelijke categorieën gegevens die via het portaal uitgevraagd kunnen worden. Deze gegevens worden ook in paragraaf 2.5 van deze toelichting benoemd. Welke categorieën identificerende gegevens in een specifiek geval precies kunnen worden opgevraagd en met welk doel, hangt af van de gebruikte grondslag. De grondslag van het verzoek of de vordering bepaalt dit immers. De opsomming is een technische uitwerking van het begrip identificerende gegevens, zodat een algemene maatregel van bestuur een geschikte plaats is om dit te regelen. Dit levert ook de nodige flexibiliteit op als de bevoegdheden wijzigen of als besloten wordt dat op dezelfde grondslagen nog andere identificerende gegevens via het verwijzingsportaal bankgegevens opgevraagd moeten kunnen worden. Vanwege de kaders van de wet kunnen alleen identificerende gegevens, die gevorderd kunnen worden op grond van de wettelijke grondslagen die zijn opgesomd in de wet, worden toegevoegd. Andere wijzigingen of uitbreidingen in de op te vragen gegevens vergen een wetwijziging.

De NVB vraagt wat de gevolgen zijn van de introductie van het verwijzingsportaal bankgegevens voor de aansprakelijkheid van aangesloten banken en betaaldienstverleners als blijkt dat zij ten onrechte gegevens hebben verstrekt. Een andere partij vraagt of de Minister van Justitie en Veiligheid daarvoor aansprakelijk is.

Het wetsvoorstel laat bestaande regels en systemen voor het vaststellen van aansprakelijkheid onverlet. Alle betrokken partijen zijn en blijven er zelf voor verantwoordelijk dat zij bij het verwerken van gegevens de regels in acht nemen die daarbij gelden. Voor de partijen die persoonsgegevens via het portaal verstrekken, geldt dat zij dit doen op grond van een wettelijke verplichting, zodat daarvoor een rechtsgrond bestaat (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, algemene verordening gegevensbescherming). Banken en betaaldienstverleners mogen er daarbij vanuit gaan dat de vorderingen en verzoeken die hen via het systeem bereiken rechtmatig zijn gedaan en dat zij dus verplicht zijn daaraan te voldoen. De werking van het systeem bevat verschillende waarborgen om dat te verzekeren.

De NVB benadrukt dat banken graag toegang zouden krijgen tot de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) om op basis van hit/no hit gegevens van hun cliënten te verifiëren voordat zij die via het verwijzingsportaal verstrekken.

Voor de werking van het verwijzingsportaal bankgegevens zou de controle die de NVB voorstelt van toegevoegde waarde zijn. Die controle zorgt ervoor dat de gegevens die via het portaal worden verstrekt beter betrouwbaar zijn. Ook voorkomt het dat geen gegevens worden gevonden omdat bij de bank bijvoorbeeld niet de juiste adresgegevens geregistreerd staan. Of banken voor een dergelijke controle toegang zouden moeten krijgen tot het BPR vraagt echter om een bredere afweging van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van die verwerking. Daarbij moet worden afgewogen of de positieve effecten voor de werking van het verwijzingsportaal opwegen tegen de inbreuk op de rechten van betrokkenen. Bij een dergelijke afweging zal ook moeten worden bekeken of er nog andere positieve of negatieve effecten van een dergelijke controle zijn. Een en ander gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten.

In een van de reacties wordt de vraag opgeworpen hoe het huidige wetsvoorstel zich verhoudt tot eerdere voornemens om het opvragen van informatie van banken efficiënter in te richten. De behoefte om het proces van het vorderen of opvragen van identificerende gegevens van banken efficiënter in te richten bestaat al lange tijd. Om verschillende redenen is dit eerder niet doorgestaan. Door de ontwikkelingen in het betalingsverkeer nam intussen wel de noodzaak toe om snel actuele gegevens te kunnen opvragen. Ook namen de mogelijkheden toe om een technische faciliteit als het verwijzingsportaal te beveiligen, alsmede om waarborgen te scheppen voor de bescherming van de privacy. Deze gewijzigde omstandigheden maken dat het verwijzingsportaal bankgegevens nu wordt ingericht.

Verschillende partijen vragen hoe wordt beoordeeld of het verwijzingsportaal bankgegevens effectief is en wordt gebruikt zoals het is bedoeld. Zij vragen of en hoe de Minister van Justitie en Veiligheid het systeem laat toetsen en daarover rapporteert.

Deze technische aspecten zullen worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Een concept voor een algemene maatregel van bestuur is in het kader van de internetconsultatie gepubliceerd. Daaruit volgt dat de Minister van Justitie en Veiligheid jaarlijks een verslag opstelt waaruit het aantal opvragen volgt en op welke grondslag die zijn gedaan. Verder laat hij elke twee jaar een audit uitvoeren waarbij wordt beoordeeld of het verwijzingsportaal bankgegevens voldoet aan de regels uit de wet en gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De NVB wijst erop dat veel opsporingsdiensten de bevoegdheid hebben om identificerende gegevens op te vragen op grond van artikel 19 van de Wed. Zij verzoekt artikel 19 van de Wed aan te passen, zodat het voor degene die een vordering op grond van de Wed ontvangt duidelijker is waarop die vordering is gebaseerd en hij kan controleren of die vordering bevoegd is gedaan. In paragraaf 3 over de bescherming van persoonsgegevens is al beschreven dat de procedures voor het goedkeuren van een vordering en het vastleggen daarvan buiten het verwijzingsportaal om plaatsvinden. Deze wijzigen ook niet door dit wetsvoorstel. Dat geldt ook voor de procedures voor vorderingen op grond van de Wed. Verder is van belang dat niet alle partijen die op grond van artikel 19 van de Wed de bevoegdheid hebben om identificerende gegevens op te vragen, ook zijn aangesloten op het verwijzingsportaal. Alleen de opsporingsambtenaren van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de directie Opsporing van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport zullen de mogelijkheid krijgen om via het portaal identificerende gegevens op te vragen op grond van artikel 19 van de Wed. Voor ambtenaren van deze diensten gelden dezelfde waarborgen voor autorisatie en gebruik van het verwijzingsportaal bankgegevens als voor de politie.

De NVB merkt op dat het op grond van het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk is voor welke taken de FIU-Nederland identificerende gegevens in het verwijzingsportaal bankgegevens kan opvragen. De FIU-Nederland kan in het portaal identificerende gegevens opvragen op grond van artikel 17 van de Wwft. Uit dat artikel volgt dat de FIU-Nederland die gegevens kan opvragen in het kader van haar taak om gegevens te verzamelen om te bezien of meldingen van ongebruikelijke transacties van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven en om anderen van relevante gegevens te voorzien. Door de verwijzing naar artikel 17 van de Wwft blijkt dit voldoende duidelijk uit de wet. Net als in de huidige situatie, waarbij de FIU-Nederland handmatig vordert, is het primair de verantwoordelijkheid van de FIU-Nederland om ervoor te zorgen dat zij alleen gegevens vordert via het portaal als zij daartoe bevoegd is. In het kader van de audits naar de werking van het systeem zal dit worden beoordeeld.

De NVB stelt aan de orde dat de kosten voor het aansluiten op het verwijzingsportaal bankgegevens disproportioneel zijn voor banken die in Nederland maar weinig cliënten hebben. De NVB vraagt of nog nader onderzocht kan worden wat de mogelijkheden zijn om die kosten te beperken. Ook met betrekking tot specifieke klantgroepen, waarvoor het complex kan zijn om gegevens via het portaal aan te leveren, vraagt de NVB om andere oplossingen te onderzoeken. Zoals de NVB zelf ook aangeeft, wordt momenteel gezamenlijk met de bij het project betrokken partijen onderzocht hoe de kosten van het aansluiten voor kleine partijen beperkt kunnen worden. Ook met betrekking tot specifieke klantgroepen kan gezamenlijk worden bekeken of er mogelijkheden zijn voor een aangepaste werkwijze. Op grond van de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn bestaat wel de verplichting dat identificerende gegevens via een centraal elektronisch systeem geautomatiseerd opvraagbaar zijn. Aan deze minimumeis zal dus voldaan moeten worden.

De NVB wijst erop dat op dit moment geen Europese standaard bestaat voor de inrichting van het portaal en verzoekt om dit wel te bevorderen, zodat banken die in verschillende lidstaten opereren geen kosten hoeven maken voor de implementatie van verschillende systemen.

Op dit moment bestaat nog geen duidelijk beeld van de manier waarop de verschillende lidstaten het centrale elektronische systeem, dat de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft, in willen richten. Wel is duidelijk dat hier verschillende ideeën over bestaan. Dit kan worden verklaard doordat de richtlijn als doel heeft om nationale procedures voor het opvragen van identificerende gegevens te centraliseren en te automatiseren, zonder direct in te grijpen op vormgeving van die procedures zelf. Omdat die procedures per lidstaat verschillen, zal dat naar verwachting ook zo zijn als zij geautomatiseerd plaatsvinden. Daar komt nog bij dat veel lidstaten al beschikken over een geautomatiseerd systeem (dat aansluit op hun nationale procedures). Deze landen zullen bij de implementatie waarschijnlijk zoveel mogelijk bij dit bestaande systeem willen aansluiten. Om te bevorderen dat andere lidstaten aansluiten bij de vorm die in Nederland is gekozen, heeft Nederland wel een presentatie voor de andere lidstaten gegeven in Brussel.

De NVB vraagt tot slot om een kostendekkende vergoeding voor ontwikkeling van systemen om aan te sluiten op het portaal en een jaarlijkse bijdrage in de kosten.

De kosten die banken maken voor de aansluiting op het portaal vloeien voort uit de richtlijn tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, aangezien die voorschrijft dat identificerende gegevens van – kort gezegd - cliënten van banken opgevraagd kunnen worden via een centraal elektronisch informatiesysteem. Uitgangspunt is dat marktpartijen dergelijke kosten, die direct voortkomen uit Europese voorschriften, zelf dragen. Er is geen reden daar in dit geval een uitzondering op te maken.

In twee reacties wordt gevraagd om toe te lichten wat de verhouding is van het wetsvoorstel tot de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2018 (Wiv 2018) en tot het wetsvoorstel gegevensverwerking in samenwerkingsverbanden (Wgs).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en staat daarmee los van de Wiv. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen het verwijzingsportaal bankgegevens niet raadplegen. Voor de Wgs geldt dat de wet erop is gericht om samenwerking tussen verschillende partijen te bevorderen indien dit een doel van zwaarwegend algemeen belang dient. Hierbij wordt primair gedacht aan samenwerking tussen publieke partijen, al kunnen ook private partijen betrokken worden. Om het doel van het samenwerkingsverband te bereiken, kunnen partijen die aangesloten zijn bij een samenwerkingsverband in de zin van de Wgs gegevens uitwisselen en combineren. Dit is anders in het onderhavige wetsvoorstel, dat betrekking heeft op een middel voor het verstrekken van informatie door banken en betaaldienstverleners aan aangesloten overheidsinstanties. De overheidsinstanties gebruiken deze gegevens vervolgens voor de uitvoering van hun individuele taak, zodat geen sprake is van samenwerking. Beide wetsvoorstellen dienen dan ook een verschillend doel.

De KBG vraagt in haar reactie of ook gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid kunnen krijgen om het verwijzingsportaal bankgegevens te raadplegen vanwege hun rol als informatie-instantie op grond van de Uitvoeringswet verordening Europees beval tot conservatoir beslag op bankrekeningen (Uitvoeringswet EAPO).

Zoals beschreven komt het onderhavige wetsvoorstel in eerste instantie voort uit de wens om effectiever op te kunnen treden tegen criminaliteit. Het project is gestart als onderdeel van de Rijksbrede aanpak criminaliteit. Met deze achtergrond zijn dan ook de overheidsinstanties geselecteerd die gegevens kunnen opvragen via het verwijzingsportaal bankgegevens. Eventuele toegang van gerechtsdeurwaarders tot het verwijzingsportaal bankgegevens kent een heel andere achtergrond en strekking. Dit vraagt dan ook om een nieuwe beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van toegang door gerechtsdeurwaarders tot het verwijzingsportaal. Dit valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

3. Vervolg

Het wetsvoorstel zal met de bijbehorende memorie van toelichting, via de Ministerraad, ter advisering worden ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Een aantal aspecten van het wetsvoorstel zal worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur. Ook het ontwerpbesluit daartoe zal openbaar worden geconsulteerd.