



De Minister van Economische Zaken en Klimaat
Mw. mr. drs. M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
11 januari 2024

Ons kenmerk
z2023-227185

Uw brief van
21 september 2023

Contactpersoon
070-8888 500

Uw kenmerk
WJZ / 36572928

Onderwerp

Advies over het concept voor het wetsvoorstel Verzamelwet EZK 20..

Geachte mevrouw Adriaansens,

Bij brief van 21 september 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het concept).

Beoordeling van de persoonsgegevens aspecten van het concept geeft de AP aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Strekking van het concept

Beoogd wordt een wettelijke grondslag te creëren voor de Ministers van de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor het bijhouden van een register ter voorkoming van misbruik van subsidies.

Uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens is in het bijzonder het in de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies nieuw in te voegen artikel 7a inzake de registratie van misbruik van belang.

In lijn met het algemene rijksbeleid op dit punt en in lijn met de gangbare terminologie voorziet het concept in een departementale registratie. De onderhavige registratie heeft als doel 'het voorkomen van misbruik bij een volgende subsidieverstrekking door en op het beleidsterrein van één van de voormelde



Datum
11 januari 2024

Ons kenmerk
z2023-227185

ministers'.¹ Volgens de toelichting is het register bedoeld om de subsidieverstrekker te voorzien van informatie over eerder misbruik van subsidies door een (individuele) subsidieontvanger, met het oog op de risicoanalyse die bij een subsidieaanvraag of bij het opstellen of wijzigen van een subsidieregeling of subsidiemodule dient te worden gemaakt ten behoeve van de gevolgen bij een volgende subsidieverstrekking. De regeling omschrijft verder o.a. de concrete gevallen waarin geregistreerd wordt en de gegevens die geregistreerd worden. Registratie vindt plaats indien er sprake is van 1) misbruik ten behoeve van subsidieverstrekking en 2) dat misbruik zal leiden of heeft geleid tot een afwijzing van een aanvraag om subsidie, de subsidieontvanger een relevante boete heeft gehad, de subsidie lager is vastgesteld, is ingetrokken of is gewijzigd of indien aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie vanwege vermoedens van strafbare feiten als bedoeld in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.²

Advies

1. Doel van opneming in het register

De AP merkt op dat het hier in feite om een soort 'zwarte lijst' gaat, zodat veel belang toekomt aan de eis dat wetgeving duidelijk, nauwkeurig en in de toepassing voorspelbaar moet zijn (*rechtszekerheid*)³ en aan de eis dat het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*). De vormgeving van de wettelijke criteria voor registratie en de doelstelling van de registratie maken een zorgvuldige indruk en lijken gebaseerd op rijksbreed beleid, maar laten toch ruimte voor onduidelijkheid.

De zinsnede 'volgende subsidie voor hetzelfde soort doel' in het eerste lid van artikel 7a van het concept is niet duidelijk. In de toelichting bij het eerste lid is hierover opgemerkt dat het onderscheid tussen de doelen van subsidies in de regel (eenvoudig) te maken zal zijn in het geval een volgende subsidie verstrekt wordt op grond van een andere (kleine) subsidieregeling, maar dat er meer maatwerk nodig zal zijn voor grotere subsidieregelingen waarin een (groot) aantal grondslagen voor subsidieverstrekking voor meerdere (subsidie)doelen aanwezig is.⁴ De AP betwijfelt of het in geval van de meer complexe subsidieregelingen steeds op voorhand duidelijk is voor een subsidieaanvrager of –ontvanger of sprake is van een subsidie voor 'hetzelfde soort doel' nu niet in alle gevallen helder is hoe ruim of eng het subsidiedoel zal worden uitgelegd. Daarbij kan de vraag worden gesteld of het hanteren van een beperking naar 'hetzelfde soort doel' de meest voor de hand liggende beperking is gezien het nagestreefde doel van het aanleggen van het register, namelijk het voorkomen van misbruik van subsidies. Een (te) strikte hantering van deze beperking zou er naar het oordeel van de AP toe kunnen leiden dat het register minder effectief is voor het bereiken van het doel.

Artikel 7a, zesde lid, van het concept biedt, volgens de toelichting bij het eerste lid, de mogelijkheid om in aanvulling op het eerste lid, zo nodig bij amvb of ministeriële regeling te regelen dat registratie alleen mag worden gebruikt ten behoeve van de voorkoming van misbruik bij een volgende subsidieverstrekking op grond van de desbetreffende subsidiemodule, en dus dat de registratie niet breder voor meerdere subsidiemodules mag worden ingezet. De AP leidt hieruit af dat kennelijk al rekening wordt gehouden met

¹ Artikel 7a, eerste lid, van het concept en daarbij behorende toelichting.

² Artikel 7a, tweede lid, van het concept.

³ Vaste jurisprudentie, zie ook o. 41.

⁴ Toelichting bij artikel 7a, eerste lid.



Datum
11 januari 2024

Ons kenmerk
z2023-227185

de mogelijkheid van het bestaan van onduidelijkheid over de vraag of in een concreet geval al dan niet sprake is van een subsidie voor 'hetzelfde soort doel' en daarmee over de vraag of de subsidieverstrekker al dan niet gebruik mag maken van het register ten behoeve van de beoordeling van een subsidieaanvraag.

De AP adviseert met het oog op de vereiste geschiktheid de doelstelling van registratie in het concept nader aan te scherpen dan wel te kiezen voor een ander onderscheidend criterium dan 'hetzelfde soort doel'.

2. Criteria voor opname in het register

Verder merkt de AP op dat het begrip 'misbruik' op zichzelf niet duidelijk is. Aannemelijk is dat fraude (bedrog, valsheid in geschrifte) misbruik oplevert. In die gevallen dient daarvan op grond van artikel 162, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht aangifte te worden gedaan. Volgens de tekst van artikel 7a, tweede lid, van het concept kan ook registratie plaatsvinden in geval van misbruik zonder dat daarvan aangifte is gedaan.⁵ Niet duidelijk is of misbruik zonder (verdenking van) strafbaar handelen, en dus zonder dat daarvan aangifte is gedaan op grond van artikel 162 Sv, ook tot de mogelijkheden behoort en zo ja wat dat dan voor gedragingen zijn.

De AP adviseert de criteria voor registratie in het concept nader aan te scherpen en/of de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Duur opname in het register

Verder is in artikel 7a, derde lid, van het concept opgenomen dat de gegevens in het register mogen worden opgenomen en bewaard voor ten hoogste een termijn van drie jaren na de datum waarop een maatregel als bedoeld in het tweede lid is getroffen. In de toelichting⁶ is opgenomen dat een registratie zal komen te vervallen als na bezwaar of beroep een maatregel ongedaan wordt gemaakt, omdat deze maatregel dan met terugwerkende kracht niet meer van toepassing is. Niet duidelijk is wat er met een registratie gebeurt als een geregistreerde na aangifte wordt vrijgesproken of als de zaak wordt geseponneerd.

De AP adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Toegang tot het register

In het concept is ook opgenomen dat het register, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend wordt bijgewerkt, beheerd en geraadpleegd door daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaren.⁷ Volgens de toelichting bij het vierde lid moet de toegang tot het register vanzelfsprekend zoveel mogelijk beperkt worden en is dit alleen nodig voor bepaalde ambtenaren die zich direct bezighouden met subsidieverstrekking namens en op het beleidsterrein waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de betrokken minister van de Ministeries van EZK of LNV. Bij de toegangsverlening tot het register gaat het volgens de toelichting dan ook alleen om de werkzaamheden van RVO.

⁵ Artikel 7a, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van het concept.

⁶ Toelichting bij artikel 7a, derde lid, aanhef, van het concept.

⁷ Artikel 7a, vierde lid, van het concept.



Datum
11 januari 2024

Ons kenmerk
z2023-227185

De AP onderschrijft het belang van een zo beperkt mogelijke toegang tot het register als waarborg ter bescherming van persoonsgegevens. Daarbij is van belang dat het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt.

De AP merkt op dat het vierde lid van artikel 7a van het concept ruim is geformuleerd en geen beperking bevat ten aanzien van de aan te wijzen ambtenaren, terwijl het volgens de toelichting vanzelfsprekend is dat de toegang tot het register zoveel mogelijk wordt beperkt en alleen om de werkzaamheden van de RVO gaat.

De AP adviseert het concept op dit punt aan te scherpen conform de bedoeling, zoals vermeld in de toelichting bij het vierde lid.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking

Dit advies wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter