

Den Haag, 1 september 2023

Reactie Experian Nederland B.V. op de consultatie Wet stelsel kredietregistratie

1. Inleiding en samenvatting

Experian Nederland B.V. ("**Experian Nederland**") verwelkomt de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel Wet stelsel kredietregistratie (het "**Wetsvoorstel**"). Als wereldwijde aanbieder van kredietinformatie en aanverwante diensten die sinds 1984 actief is in Nederland, en één van de belangrijkste concurrenten van Stichting Bureau Krediet Registratie ("**BKR**") is, zal het Wetsvoorstel een grote impact hebben op de activiteiten van Experian Nederland. Hetzelfde geldt overigens voor elk bedrijf dat in Nederland op hetzelfde gebied actief is.

In deze reactie lichten we onze fundamentele en existentiële zorgen over het Wetsvoorstel toe. Deze zorgen verdienen zorgvuldige overweging, gelet op het belang van een goed functionerend kredietregistratiesysteem voor consumenten, bedrijven en de samenleving als geheel. Kredietregistratiesystemen (en aanverwante diensten zoals kredietscores) spelen namelijk een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat: (i) consumenten beschermd worden tegen overkreditering (door ervoor te zorgen dat consumenten alleen toegang krijgen tot kredieten, producten en diensten die aansluiten bij hun financiële positie) en toegang hebben tot eerlijk en betaalbaar krediet; (ii) kredietmarkten efficiënt werken; en, uiteindelijk, (iii) de stabiliteit van het financiële systeem als geheel behouden blijft.

Onze belangrijkste zorgen over het Wetsvoorstel zijn tweeledig:

Ten eerste gaat de beleidskeuze in het Wetsvoorstel in tegen de wereldwijde trend naar open en concurrerende financiële markten, en is deze gebaseerd op de verkeerde aanname dat het BKR-systeem goed werkt en dat naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ("**AVG**") slechts volledig kan worden gewaarborgd met een wettelijk monopolie. Meer specifiek:

- De huidige beleidskeuze, namelijk het creëren van een wettelijk monopolie voor BKR met exclusieve data toegang, stemt niet overeen met de kredietregistratiesystemen in de meerderheid van de EU-lidstaten en gaat in tegen de wereldwijde trend naar open en concurrerende financiële markten. Dit vereist dat de Nederlandse overheid alternatieve beleidskeuzes kritisch en gedetailleerd overweegt. Dit blijkt niet uit de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel (de "**MvT**").
- Het bovenstaande is des te belangrijker omdat de huidige beleidskeuze is gebaseerd op een foutieve veronderstelling: in tegenstelling tot wat de MvT beweert, is het kredietregistratiesysteem van BKR disfunctioneel, zowel voor Nederlandse consumenten als bedrijven. Dat blijkt uit de grote ontevredenheid over BKR van verschillende belanghebbenden. Dit vereist een diepgaandere analyse en kritischere houding van de Nederlandse wetgever ten opzichte van het huidige systeem.
- In tegenstelling tot wat de MvT lijkt te suggereren, veronderstelt de AVG de beleidskeuze van het Wetsvoorstel niet. Zoals blijkt uit de praktijk in andere EU-lidstaten, kan een systeem met meerdere operatoren volledig in overeenstemming zijn met de AVG.

Ten tweede biedt het huidige Wetsvoorstel onvoldoende waarborgen voor de naleving van het Europese mededingingsrecht en de Wet Markt en Overheid om eerlijke en daadwerkelijke mededinging (d.w.z. gelijke concurrentievoorwaarden) te waarborgen voor commerciële activiteiten die buiten het toepassingsgebied van

het Wetsvoorstel vallen. Meer specifiek waarborgt het Wetsvoorstel niet tot het wettelijk vereiste niveau dat er geen kruissubsidiëring tussen de gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten van BKR zal plaatsvinden.

Wij vertrouwen erop dat u onze zorgen in overweging zult nemen en adresseren. Wij zijn uiteraard beschikbaar om aanvullende informatie te verstrekken, onze zorgen nader te bespreken en onze expertise beschikbaar te stellen om te helpen bij het wetgevingsproces. In dit verband merken wij ook op dat wij onze zorgen over de regulering van kredietregistratie al in april 2020 hebben gedeeld met het Ministerie van Financiën en onze hulp en expertise in het wetgevingsproces hebben aangeboden. Tot nu toe zijn wij echter niet betrokken geweest bij het wetgevingsproces en zijn, zoals blijkt uit het Wetsvoorstel, onze aanvankelijke zorgen nog niet geadresseerd. Dit staat in schril contrast met de voortdurende en nauwe betrokkenheid van BKR bij het wetgevingsproces. Wij zijn van mening dat goede beleidsvorming gebaseerd is op de juiste afweging van feiten en overwegingen van alle relevante belanghebbenden. Wij hopen dan ook dat wij via deze consultatie, en eventuele verdere betrokkenheid in het proces, de kans krijgen om ons standpunt toe te lichten en op gelijke voet te worden gehoord.

2. Het wettelijke monopolie voor BKR dat door het Wetsvoorstel wordt gecreëerd, is niet de juiste beleidskeuze

In het Wetsvoorstel heeft de Nederlandse overheid gekozen voor een kredietregistratiesysteem met slechts één beheerder, BKR. Hierdoor ontstaat een gesloten systeem met een wettelijk monopolie voor BKR voor de registratie van alle kredieten die onder het Wetsvoorstel vallen. Experian Nederland en andere marktpartijen zouden geen toegang hebben tot de gegevens in het Centraal Krediet Informatiesysteem ("CKI"), noch zouden de kredietverstrekkers geneigd zijn gegevens met hen te delen, aangezien zij "verplicht" zouden zijn met BKR samen te werken. BKR zou, in de praktijk, als een publiek kredietregister functioneren.

Experian Nederland is het niet eens met deze beleidskeuze. Het Wetsvoorstel en de MvT gaan voorbij aan het feit dat het huidige systeem gebreken vertoont en niet goed werkt, terwijl er alternatieven beschikbaar zijn. Sterker nog, het voorgestelde systeem gaat in tegen de praktijk in de overgrote meerderheid van de EER-landen (en het Verenigd Koninkrijk). Slechts in zes EER-landen bestaat een dergelijk systeem (België, Bulgarije, Frankrijk, Hongarije, Ierland en Slovenië). Een dergelijk systeem zou ook ingaan tegen de wereldwijde trend naar open en concurrerende financiële markten (in het bijzonder door de opkomst van steeds meer private kredietbureaus, in tegenstelling tot deze in eigendom van kredietverstrekkers). De Wereldbank stelt dat deze trend wordt gedreven door het groeiende besef dat de kredietregistratiesector complex is en dat het voldoen aan de behoeften van de markt hoogwaardige technologie, regelmatige investeringen in technologie, infrastructuur en gegevensbeveiliging en voortdurende innovatie vereist.¹ Ook De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten ("AFM") benadrukken het belang van gegevensmobiliteit (inclusief groothandelstoegang tot gegevens) en gelijke concurrentievoorwaarden.²

De problemen met het bestaande systeem en de kwaliteit van de BKR-diensten zijn bij de Nederlandse overheid welgekend.³ Enkele voorbeelden:

- In 2012 stopten telecomaانبieders gezamenlijk met de (vrijwillige) aansluiting en registratie van kredieten/schulden bij BKR vanwege hun ontevredenheid met het systeem. In deze periode ontving

¹ Zie World Bank Credit Reporting Knowledge Guide 2019, p. 18. Het rapport is hier beschikbaar: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873561468320947849/pdf/941600WPOBox380IC00creditreporting.pdf>.

² Zie <https://www.dnb.nl/media/gekh0qka/afm-dnb-discussion-paper-data-mobility-and-the-financial-sector.pdf>.

³ Zie ook de reactie op de publieke consultatie van de Stichting Onterechte BKR-registratie: <https://www.internetconsultatie.nl/kredietregistratie/reactie/42d69b76-fb1a-44da-84c2-408fc0dbab98>.



Experian Nederland expliciete verzoeken van twee telecomaانبieders om een alternatief systeem op te zetten.⁴

- In 2023 wijdde het televisieprogramma Radar een volledige aflevering aan BKR.⁵ Dit leidde tot 25 Kamervragen van CDA-Kamerlid Evert-Jan Sloopweg aan het Ministerie van Financiën.⁶

In dit kader is het onbegrijpelijk dat het uitgangspunt van het Wetsvoorstel en de MvT lijkt te zijn dat de huidige praktijk zoveel mogelijk in stand moet worden gehouden. Integendeel, de reden waarom het huidige systeem niet goed werkt, is juist omdat BKR een *de facto* monopolie heeft en zich bovendien gedraagt als een traditionele "*slow and lazy monopolist*", zonder stimulans tot innovatie.⁷ Het Wetsvoorstel biedt een unieke kans om deze situatie, ten gunste van de Nederlandse consumenten en bedrijven, om te keren. Dit rechtvaardigt verdere overweging en nauwgezet onderzoek door de Nederlandse overheid naar alternatieve beleidskeuzes.

Deze alternatieven bestaan zonder twijfel en zijn bovendien succesvol gebleken in de praktijk. In het bijzonder zijn er twee alternatieven die innovatie zouden bevorderen en zouden bijdragen aan een eerlijke, concurrerende en efficiënte kredietregistratie, met respect voor de (privacy)rechten van consumenten. Het eerste alternatief is een concurrerende markt met (alleen) particuliere spelers. Het tweede alternatief is een markt waar de "publieke" speler (BKR) en de particuliere spelers (zoals Experian Nederland) effectief naast elkaar kunnen bestaan. Wij lichten elk systeem hieronder nader toe.

De voordelen van concurrerende particuliere spelers als onderdeel van het systeem zijn algemeen erkend. In een rapport van PERC wordt bijvoorbeeld het volgende geconcludeerd:

*"[Particuliere kredietbureaus (PCB's)] zijn efficiënter, innovatiever en klantgerichter: Vanwege hun winstbejag hebben PCB's de neiging om relatief meer te investeren in innovatieve nieuwe technologieën en oplossingen, aangezien hun belangrijkste taak erin bestaat om aan de behoeften van individuele klanten te voldoen. Het is dan ook geen verrassing dat veel van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het delen van informatie eerst door de particuliere sector zijn ontwikkeld (bijv. kredietdatabases, kredietscores, uitbreiding van soorten gedeelde gegevens, uitbreiding van gegevensgebruik, alternatieve gegevens, Big Data, AI en Machine Learning)."*⁸

Het rapport concludeert eveneens:

"Personen met een lager inkomen, het midden- en kleinbedrijf en kleinere kredietverstrekkers profiteren het meest van PCB's: Zowel in opkomende markten als in geavanceerde economieën is de meeste vooruitgang op het gebied van financiële inclusie en eerlijk lenen het resultaat van innovaties in de private sector rond nieuwe gegevens en nieuwe kredietrisicomodellen. Terwijl [openbare kredietregisters (PCR's)] meer gericht zijn op grotere traditionele kredietverstrekkers die systemisch belangrijk zijn, hebben PCB's een bredere focus die kleinere kredietverstrekkers omvat (bijv. microfinancieringsinstellingen of "MFI's"),

⁴ Zie <https://www.nu.nl/economie/2368994/mobiele-providers-stoppen-met-bkr-registratie.html>.

⁵ Zie https://www.npostart.nl/mr-frank-visser-wil-onterechte-bkr-registraties-aanpakken/03-04-2023/POMS_AT_20055451.

⁶ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/c0232516-d002-4db1-9637-b87ee8ce3f97/file>.

⁷ Zie bijvoorbeeld Whish en Bailey, Competition Law (OUP, 8ste ed., 2015), hoofdstuk 1(B): "The Harmful Effects of Monopoly".

⁸ Zie https://www.perc.net/wp-content/uploads/2021/07/PCR-Crowd-Out-Report_PERC_072721.pdf. Vrije vertaling van: "[Private credit bureaus (PCBs)] are More Efficient, Innovative, and Client-oriented: Owing to their profit imperative, PCBs tend to invest relatively more in innovative new technologies and solutions as their main mission is to meet individual clients' needs. Not surprisingly, many of the key developments in information sharing were first developed by the private sector (e.g. credit databases, credit scoring, expansion of types of data shared, expansion of data uses, alternative data, Big Data, AI, and Machine Learning)."



*niet-bancaire kredietverstrekkers, entiteiten die niet door de bankregulator worden gereguleerd zoals niet-financiële dienstverleners (bijv. energieleveranciers, telecoaanbieders). PCB's bouwen ook diensten met toegevoegde waarde en datatools die kleinere kredietverstrekkers niet zelf zouden kunnen doen in vergelijking met grote, gevestigde banken.*⁹

Een concurrerende particuliere markt

Het eerste alternatief is een volledig particuliere en concurrerende markt, zonder wettelijk monopolie voor BKR. Experian Nederland en andere marktdeelnemers zouden op de markt actief kunnen zijn en op gelijke voet met BKR kunnen concurreren. Dit zou bijdragen aan een betaalbare, eerlijke en verantwoorde toegang tot krediet in Nederland. Dit systeem leidt ertoe dat gebruikers (kredietverstrekkers) producten en diensten tegen de best mogelijke prijzen ontvangen en dat, naarmate hun behoeften veranderen, innovatieve nieuwe producten en diensten op de markt worden gebracht, met name dankzij *open banking*, (de toekomstige) *open finance* en geavanceerde technologieën, zoals erkend door de Europese Commissie in haar beleidsagenda.

Het Wetsvoorstel zou in deze context een rechtskader bieden dat (i) de rol van meerdere kredietregistratiesystemen in een open markt zou ondersteunen en (ii) de nodige waarborgen zou bieden om consumenten en bedrijven te beschermen, gelet op de belangrijke en gevoelige aard van kredietregistratiediensten.

In principe zou het huidige systeem al een concurrerende (particuliere) markt kunnen zijn, aangezien er momenteel geen publieke onderneming actief is op het gebied van kredietregistratie. Echter, zoals Experian Nederland herhaaldelijk heeft benadrukt, is dit niet het geval. Hoewel financiële instellingen gegevens kunnen delen met Experian Nederland, doen ze dat in de praktijk niet omdat: (i) BKR is opgericht door Nederlandse banken en financiële dienstverleners;¹⁰ en (ii) kredietverstrekkers wettelijk slechts verplicht zijn om deel te nemen aan één kredietregistratiesysteem (omdat BKR over de meest complete gegevens beschikt, zien zij geen voordelen in het delen van gegevens met Experian Nederland, een typische kip-of-ei situatie). Bovendien legt de AFM een zogenaamde volledigheidseis op, d.w.z. de eis dat kredietverstrekkers bij het raadplegen van een kredietregistratiesysteem een zo volledig mogelijk beeld krijgen van de financiële positie van de kredietaanvrager.

Het is duidelijk dat de huidige Nederlandse financiële regelgeving, noch de eigendomsstructuur van BKR, kredietverstrekkers stimuleren om gegevens ook met (potentiële) concurrenten van BKR te delen. Met andere woorden, de marktwerking voor kredietregistratie in Nederland faalt. Dit marktfalen belemmert innovatie en effectieve mededinging in kwaliteit en prijzen, ten nadele van de Nederlandse consument en samenleving.

Het Wetsvoorstel biedt een unieke kans om dit op te lossen,¹¹ met name door gegevensuitwisseling voor kredietinstellingen in te voeren voor alle potentiële kredietregistratie-operatoren die zouden voldoen aan

⁹ Vrije vertaling van: "Lower-Income Persons, MSMEs, and Smaller Lenders Benefit Most from PCBs: In emerging markets and advanced economies alike, most gains in terms of financial inclusion and fair lending are the product of innovations in the private sector around new data and new credit risk models. Whereas [public credit registries (PCRs)] tend to be more focused on larger traditional lenders that are systemically important, PCBs have a broader focus that includes smaller lenders (e.g. micro-finance institutions or "MFIs"), non-bank lenders, entities not regulated by the bank regulator such as non-financial service providers (e.g. energy utility firms, telcos). PCBs also build value-added services and data tools that smaller lenders could not do in-house compared to large, entrenched banks."

¹⁰ Dergelijke belangenconflicten door kredietbureaus die gecontroleerd worden door kredietverstrekkers zijn ook gerapporteerd door de Wereldbank. Zie: World Bank Credit Reporting Knowledge Guide 2019, p. 20.

¹¹ Dit zou niet uniek zijn. De EU-wetgever heeft bijvoorbeeld ingegrepen met wetgeving op digitale markten, zoals de Verordening Digitale Markten en de Verordening Digitale Diensten, om marktfalen aan te pakken, d.w.z. situaties waarin de marktstructuur niet leidt tot een resultaat dat de samenleving als geheel maximaal voordeel oplevert.



bepaalde, door de financiële toezichthouder vastgestelde vereisten, zoals Experian Nederland.¹² Deze gegevensuitwisselingsverplichting zou tot een beginfase (van bijvoorbeeld drie jaar) kunnen worden beperkt om gelijke mededingingsvoorwaarden op de kredietregistratiemarkt te creëren en potentiële concurrenten een kans te geven om zich als volwaardige concurrenten van BKR op de markt te vestigen (bijvoorbeeld door meer innovatieve producten aan te bieden). Dit zou ertoe leiden dat elke kredietregistratiebeheerder over vergelijkbare gegevens beschikt, en daarmee gedwongen wordt te concurreren op het gebied van prijs, gegevenskwaliteit, diensten met toegevoegde waarde, productinnovatie en toegang tot betalingsgegevens van niet-financiële bronnen zoals energiebedrijven en telecom operatoren.

Een markt waar publieke en particuliere spelers naast elkaar bestaan

Een tweede alternatief is een combinatie van een publieke en particuliere markt, waarbij concurrentie nog steeds aanwezig is en gewaarborgd blijft. In dit alternatief bestaan de publieke speler (BKR in de praktijk) en de particuliere spelers (zoals Experian Nederland) feitelijk naast elkaar, ieder met hun eigen taken.

Dit zou in overeenstemming zijn met het onderscheid dat de Wereldbank maakt tussen particuliere kredietbureaus en publieke kredietregisters.¹³ Beide operatoren vervullen een verschillend doel. Particuliere kredietbureaus zijn dienstverleners die zich primair richten op het verbeteren van de kwaliteit en volledigheid van gegevens voor financiële en niet-financiële kredietverstrekkers om meer verantwoorde beslissingen te kunnen nemen. Publieke kredietregisters zijn dienstverleners die als hoofddoel hebben het banktoezicht te ondersteunen en economisch onderzoek en macro-economische beleidscontrole te vergemakkelijken.

Een dergelijk hybride systeem bestaat al in verschillende rechtsgebieden, met Duitsland en Italië als goede voorbeelden.¹⁴ Er zijn ook systemen (bijv. in Israël) waarin het publieke kredietregister dient als een *datahub* en gegevens verdeelt naar de particuliere kredietbureaus.¹⁵

Toegepast op de situatie in Nederland zou dit betekenen dat BKR zijn wettelijke taak in het kader van het Wetsvoorstel als publiek kredietregister zou uitvoeren, hetzij door zich te richten op leningen met een hoge waarde om zijn prudentiële toezichthoudende rol te vervullen (zoals in Duitsland of Italië), hetzij door zich ook te richten op leningen met een lagere waarde, maar de gegevens met particuliere bureaus te delen zodat zij kredietverstrekkers kunnen helpen bij het overnemen van krediet en het beoordelen van het risico en de prestaties van de kredietportefeuille (zoals in Israël). In het laatste geval verzamelt BKR nog steeds de kredietinformatie en mag het de gegevens voor specifieke doeleinden gebruiken (bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in ontwikkelingen op het gebied van kredietverstrekking en ontwikkelingen te volgen op basis van geaggregeerde gegevens). Particuliere kredietbureaus gebruiken dan op hun beurt de gegevens om

¹² Zie World Bank General Principles for Credit Reporting 2011, par. 79. Het rapport is hier beschikbaar: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/662161468147557554/pdf/70193-2014-CR-General-Principles-Web-Ready.pdf>.

¹³ Zie World Bank General Principles for Credit Reporting 2011. Zie ook: ACCIS White Paper on complementarity of public and private credit reporting in Europe to promote responsible lending 2020, p. 2-3. Het witboek is hier beschikbaar: <https://accis.eu/wp-content/uploads/2020/12/ACCIS-White-Paper-Complementarity-of-public-and-private-credit-reporting-in-Europe-to-promote-responsible-lending-Dec2020.pdf>.

¹⁴ Voor een beschrijving van het Duitse en het Italiaanse systeem, zie <https://accis.eu/wp-content/uploads/2020/12/ACCIS-White-Paper-Complementarity-of-public-and-private-credit-reporting-in-Europe-to-promote-responsible-lending-Dec2020.pdf> en https://www.perc.net/wp-content/uploads/2021/07/PCR-Crowd-Out-Report_PERC_072721.pdf.

¹⁵ In 2019 werd het publieke kredietregister van de Bank van Israël opgericht (naast particuliere kredietbureaus). Het publieke kredietregister verzamelt gegevens van bank- en creditcardrekeningen en andere bronnen. Als zodanig worden alle gegevens alleen ingediend bij dit kredietregister. Banken en andere kredietverstrekkers hebben geen directe toegang tot deze gegevens. Alleen een selecte groep kredietbureaus heeft toegang tot deze ruwe informatie en verwerkt deze tot kredietrapporten die vervolgens worden doorgegeven aan kredietverstrekkers.



kredietrapporten en -scores op te stellen, een activiteit waaraan BKR volgens het Wetsvoorstel in ieder geval niet actief mag zijn.

Experian Nederland merkt in dit verband op dat het huidige Wetsvoorstel een lacune bevat.¹⁶ Het Wetsvoorstel verbiedt de exploitatie van gegevens door BKR. De MvT stelt verder dat, omdat BKR met de gegevens die zij via haar wettelijk monopolie heeft verzameld geen marktactiviteiten mag ontplooiën, het uitgesloten is dat BKR in een gunstigere marktpositie zou komen dan andere ondernemingen die op de kredietinformatiemarkt actief zijn. BKR exploiteert echter dergelijke gegevens momenteel *wel* (onder andere met haar BKR-Score en BKR-Monitoring diensten). Het Wetsontwerp zou dus een vacuüm creëren waarbij enerzijds BKR geen kredietdiensten zou mogen aanbieden, maar anderzijds andere marktdeelnemers (zoals Experian Nederland) deze diensten niet zouden kunnen aanbieden omdat zij geen toegang tot de benodigde gegevens zouden hebben. Een dergelijke situatie is onwenselijk. Zoals reeds vermeld beschermen diensten zoals kredietcores consumenten tegen overkreditering en zorgen zij ervoor dat zij toegang hebben tot eerlijk en betaalbaar krediet, dat kredietmarkten efficiënt werken en dat de stabiliteit van het financiële systeem als geheel behouden blijft.

Deze lacune moet dus worden verholpen, naar mening van Experian Nederland door in het Wetsvoorstel een verplichting voor BKR op te nemen om dergelijke gegevens met andere marktdeelnemers te delen, zodat deze laatste kredietdiensten kunnen aanbieden ten behoeve van consumenten en de samenleving als geheel.

De AVG veronderstelt noch vereist een wettelijk monopolie voor BKR

Een vaak gehoord argument voor het Wetsvoorstel is dat het voorgestelde systeem de naleving van de AVG garandeert. Het Wetsvoorstel en de MvT lijken er van uit te gaan dat overwegingen in het kader van de AVG een kredietregistratiesysteem vereisen met slechts één beheerder met een wettelijk monopolie. Volgens de MvT zouden meerdere kredietregistratiesystemen leiden tot versnippering van informatie en het risico op datalekken vergroten indien de verschillende systemen niet goed op elkaar zouden zijn aangesloten. Deze overwegingen worden niet verder onderbouwd en zijn ook niet correct.

In het verleden is duidelijk gebleken dat een systeem met één operator geen garantie biedt voor naleving van de AVG. In 2019 legde de Autoriteit Persoonsgegevens (“AP”) een (voor die tijd) recordboete van €830.000 op aan BKR voor het ten onrechte in rekening brengen van kosten voor toegang voor betrokkenen en het niet faciliteren van de uitoefening van het inzage-recht onder de AVG. De boete werd later verlaagd maar niet vernietigd door de rechter.¹⁷

Meer fundamenteel veronderstelt noch vereist de AVG een kredietregistratiesysteem met slechts één operator. In verschillende EU-lidstaten bestaan meerdere particuliere bureaus naast elkaar (bijvoorbeeld in Oostenrijk, Duitsland, Italië en Spanje), terwijl in die lidstaten de AVG op dezelfde manier van toepassing is als in Nederland. De Europese Commissie heeft in 2021 ook erkend dat kredietbureaus “al zijn onderworpen aan een passend niveau van toezicht door nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en het Europees Comité voor gegevensbescherming met betrekking tot hun activiteiten voor de verwerking van persoonsgegevens”.¹⁸

¹⁶ Zie ook de gezamenlijke reactie op de publieke consultatie van de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars: <https://www.internetconsultatie.nl/kredietregistratie/reactie/27b6c607-73a0-4d83-b0c7-1ffb8cc4cc83>, alsook de reactie op de publieke consultatie van het Verbond van Credit Management Bedrijven: <https://www.internetconsultatie.nl/kredietregistratie/reactie/ad3c9bc7-64f2-4dbf-ba20-059eb4f2adec>.

¹⁷ Zie in dit verband Rechtbank Gelderland 17 juli 2023, [ECLI:NL:RBGEL:2023:4071](https://www.rechtspraak.nl/Juridische%20informatie/Rechtspraak/Rechtspraak%20aan%20verzoeken/2023/4071).

¹⁸ Zie het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de richtlijn hypothecair krediet (mei 2021). Het verslag is hier beschikbaar: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba9380c3-b23d-11eb-8aca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.



Bovendien is het argument dat het hebben van slechts één operator zou leiden tot een kleiner risico op gegevensverlies ten opzichte van verschillende operatoren (op zijn minst) niet overtuigend. Het is niet het aantal kredietregistratiebeheerders dat het risico bepaalt, maar of er strenge veiligheidsnormen (en betrouwbaarheidsnormen) zijn om verlies, vernietiging, beschadiging, diefstal, misbruik en ongeoorloofde toegang tot gegevens te voorkomen.¹⁹ Er is geen bewijs dat publieke registratiesystemen beter presteren dan particuliere systemen bij het beheer van activiteiten waarbij persoonsgegevens betrokken zijn. Zoals ook de Wereldbank opmerkt, is het belangrijk om goede bestuursregelingen te hebben die zorgen voor verantwoording, transparantie en doeltreffendheid bij het beheer van de risico's die gepaard gaan met kredietregistratieactiviteiten (voornamelijk operationele, juridische en reputatierisico's).²⁰

Wij merken ook op dat, indien het Wetsvoorstel zou bepalen dat BKR gegevens moet delen met (particuliere) kredietbureaus, dit zou kwalificeren als een "wettelijke verplichting" onder artikel 6(1)(c) AVG.

3. Het Wetsvoorstel biedt onvoldoende waarborgen voor eerlijke en effectieve mededinging voor niet-gereguleerde activiteiten

De juiste beleidskeuze terzijde gelaten, biedt het kredietregistratiesysteem zoals momenteel voorgesteld in het Wetsvoorstel niet de vereiste waarborgen onder de Europese en Nederlandse (mededingings)wetgeving.

Het Wetsvoorstel creëert een wettelijk monopolie voor BKR met betrekking tot de registratie van alle kredieten die onder het toepassingsgebied van het Wetsvoorstel vallen. Naast deze gereguleerde activiteit mag BKR commerciële, niet-gereguleerde activiteiten ontplooiën in concurrentie met Experian Nederland en andere marktdeelnemers. Dit zijn de zogenaamde diensten met toegevoegde waarde. BKR biedt bijvoorbeeld informatiediensten aan in het kader van het voorkomen en bestrijden van misbruik en fraude en in het kader van vroegsignalering van klanten, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van CKI-gegevens.²¹ BKR concurreert ook met Experian Nederland op het gebied van kredietscores.

Het Wetsvoorstel bepaalt in beginsel dat de gereguleerde activiteiten van BKR gescheiden moeten zijn van de niet-gereguleerde activiteiten, zodat op de laatstgenoemde markt daadwerkelijke concurrentie plaatsvindt. Meer in het bijzonder bepaalt het Wetsvoorstel dat het BKR niet is toegestaan: (i) de kredietgegevens in het systeem te exploiteren, bijvoorbeeld door deze te gebruiken voor het afgeven van kredietscores (aangezien het systeem neutraal moet blijven); of (ii) de gereguleerde activiteiten te kruissubsidiëren naar de niet-gereguleerde activiteiten.

Naast algemene beginselen,²² voorziet het Wetsvoorstel niet in concrete waarborgen om de mededinging voor commerciële niet-gereguleerde diensten te vrijwaren. De loutere vermelding dat een scheiding *zal worden aangebracht*, is onvoldoende. In werkelijkheid zou het Wetsvoorstel BKR een inherent concurrentievoordeel verschaffen om haar wettelijk monopolie (d.w.z. machtspositie) voor kredietregistratie uit te breiden tot aanverwante diensten met toegevoegde waarde, waarvoor concurrentie (althans in theorie) mogelijk is en, gezien talrijke voorbeelden in het verleden, ook waarschijnlijk is. Indien BKR wettelijk is erkend als de overheidsinstantie

¹⁹ World Bank General Principles for Credit Reporting 2011, algemeen beginsel nr. 2.

²⁰ World Bank General Principles for Credit Reporting 2011, para. 11.

²¹ Deze diensten zijn: Vindplaats van Schulden, *Know Your Customer* en Identiteitsverificatie.

²² In het Wetsvoorstel worden de doelstellingen van de wettelijke taak van BKR slechts in artikel 2 genoemd en wordt in artikel 4, lid 2, beknopt opgemerkt dat BKR de kredietgegevens niet verder verwerkt dan voor de vervulling van haar wettelijke taak noodzakelijk is. In dezelfde zin vermeldt de MvT slechts kort: i) dat het Wetsvoorstel BKR niet toestaat de gegevens voor andere activiteiten dan het beheer van het kredietregistratiesysteem te gebruiken; en ii) dat een duidelijke scheiding tussen de (niet-)gereguleerde activiteiten zal worden aangebracht om mogelijke marktverstoring door kruissubsidiëring tussen beide te voorkomen.



voor kredietregistratiediensten, zou het gemakkelijk zijn haar erkende positie ook op andere markten te benutten. Dit omdat, als kredietverstrekkers verplicht zouden worden aan BKR te rapporteren en toegang tot BKR te krijgen als het enige systeem voor kredietgegevens, er al een technische koppeling met BKR zou zijn gemaakt/bestaan om kredietgegevens te verzamelen en te verwerken. Dit zou leiden tot een concurrentievoordeel voor BKR, d.w.z. het zou voor BKR gemakkelijker zijn om diensten met toegevoegde waarde aan te bieden, zoals kredietscores, waarvoor de kerngegevens in kwestie moeten worden verwerkt. Bovendien zou dit voor kredietverstrekkers de stimulans wegnemen om beroep te doen op Experian Nederland voor diensten met toegevoegde waarde. Ten slotte, als er geen verplichting zou zijn om CKI-gegevens te delen met andere spelers op de markt, zoals Experian Nederland, dan zou BKR de enige partij zijn die toegang zou kunnen krijgen tot historische inzichten op basis van CKI-gegevens om bepaalde modellen te creëren, wat andere aanbieders van diensten met toegevoegde waarde niet zouden hebben.

De toepassing van artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de EU ("VWEU")

Het is niet slechts een "nice-to-have" om te verzekeren dat het verlenen van exclusieve rechten aan BKR niet tot concurrentievervalsing leidt bij verwante commerciële activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Wetsvoorstel vallen. Dit is een wettelijke verplichting voor de Nederlandse overheid. Op grond van artikel 106 VWEU zijn de EU-lidstaten (waaronder Nederland) verplicht de regels van de EU-Verdragen (en met name de bepalingen inzake het mededingingsrecht van de artikelen 101 en 102 VWEU) in acht te nemen wanneer zij bijzondere of uitsluitende rechten aan bepaalde ondernemingen verlenen. Volgens het Wetsvoorstel zal BKR van de Nederlandse overheid een exclusief recht krijgen om het kredietregistratiesysteem te beheren, indien de wet in haar huidige vorm wordt aangenomen. Dit betekent dat de implicaties en verplichtingen van artikel 106 VWEU van toepassing zijn op het Wetsvoorstel. Experian Nederland merkt op dat de Nederlandse wetgever in de MvT geen (specifieke) aandacht lijkt te hebben besteed aan artikel 106 VWEU, ook al bespreekt deze wel de mededingingsrechtelijke overwegingen van het Wetsvoorstel.

Het Hof van Justitie van de EU ("HvJ") kwalificeert een van de mogelijke schendingen van artikel 106 VWEU (in samenhang met artikel 102 VWEU) als "gelijke kansen"-zaken.²³ In essentie hebben deze betrekking op een publieke of bevoorrechte onderneming waar een overheidsmaatregel daadwerkelijke of potentiële concurrentievervalsing tot gevolg heeft, bijvoorbeeld omdat deze de structuur van de markt beïnvloedt door ongelijke concurrentievoorwaarden te creëren doordat deze de publieke of bevoorrechte onderneming in staat stelt haar dominante positie op een andere markt te handhaven, te versterken of uit te breiden. "Gelijke kansen"-zaken weerspiegelen het idee dat als een overheidsmaatregel ertoe leidt dat marktdeelnemers geen "gelijke kansen" hebben ten opzichte van een publieke of bevoorrechte onderneming, die maatregel in strijd kan zijn met artikel 106 VWEU (in samenhang met artikel 102 VWEU).

Het is precies deze situatie waarin Experian Nederland zich zal bevinden. Het Wetsvoorstel verleent BKR een wettelijk monopolie op het gebied van kredietregistratie, zonder dat Experian Nederland toegang heeft tot deze gegevens. Afgezien daarvan zal BKR nog steeds met Experian Nederland mogen concurreren op het gebied van diensten met toegevoegde waarde. Het Wetsvoorstel bevat echter onvoldoende en concrete waarborgen om te voorkomen dat BKR (haar bevindingen uit) deze exclusieve gegevenstoegang zal gebruiken om een concurrentievoordeel ten opzichte van Experian Nederland te verkrijgen bij de niet-gereguleerde activiteiten. Dit gebrek aan waarborgen heeft dus potentiële mededingingsbeperkende gevolgen, omdat ongelijke mededingingsvoorwaarden tussen BKR en Experian Nederland worden gecreëerd, waarbij Experian Nederland geen gelijke kansen heeft om met BKR te concurreren. Het Wetsvoorstel moet zorgen voor een gelijk speelveld

²³ Zie bijvoorbeeld zaak C-533/12 P, *Commissie/Del*, [EU:C:2014:2083](#).



tussen BKR en potentiële concurrenten voor niet-gereguleerde activiteiten overeenkomstig het EU-mededingingsrecht.

De toepassing van de Wet Markt en Overheid

Naast de verplichtingen van artikel 106 VWEU moet het Wetsvoorstel ook in overeenstemming zijn met de Wet Markt en Overheid.²⁴ Deze wet bevat in essentie regels met betrekking tot de economische activiteiten van overheidsbedrijven om zoveel mogelijk een gelijk speelveld te waarborgen tussen overheidsbedrijven enerzijds en particuliere ondernemingen die goederen en diensten aanbieden anderzijds.

Artikel 25k van de Wet Markt en Overheid bepaalt dat een overheidsbedrijf de gegevens die het in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke taak heeft verzameld, slechts mag gebruiken voor economische activiteiten die geen verband houden met die taak, indien deze gegevens ook met derden worden gedeeld. Indien de Nederlandse wetgever onvoldoende waarborgen zou bieden om kruissubsidiëring tussen de gereguleerde en de niet-gereguleerde activiteiten te voorkomen, zou dit noodzakelijk betekenen dat Experian Nederland toegang zou moeten krijgen tot de kredietgegevens van BKR om een gelijk speelveld te waarborgen.

Gelet op het bovenstaande verzoekt Experian Nederland de Nederlandse regering het Wetsvoorstel te heroverwegen en adequate en concrete waarborgen te implementeren om ervoor te zorgen dat het Wetsvoorstel geen inbreuk maakt op artikel 106 VWEU en/of de Wet Markt en Overheid. Experian Nederland zou graag de mogelijkheid krijgen om potentiële oplossingen nader te bespreken, waaronder bijvoorbeeld een structurele scheiding van of gegevensuitwisselingsverplichtingen opgelegd aan BKR.

4. Specifieke opmerkingen over het Wetsvoorstel

Naast onze algemene zorgen over het Wetsvoorstel hierboven, willen wij ook graag de aandacht vestigen op bepaalde specifieke problemen met het Wetsvoorstel.

Uitbreiding van de gereguleerde activiteiten via een algemene maatregel van bestuur

Het kredietregistratiesysteem onder het Wetsvoorstel bevat in beginsel alleen gegevens over kredietovereenkomsten als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (“**Wft**”). Het Wetsvoorstel biedt echter ook de mogelijkheid om gegevens op te nemen over andere overeenkomsten waarmee natuurlijke personen een financiële verplichting aangaan, te bepalen bij een algemene maatregel van bestuur (“**AMvB**”).

Een AMvB wordt beschouwd als de lichtste vorm van wetgeving.²⁵ Dit biedt dan ook weinig waarborgen om te controleren hoe de Nederlandse regering gebruik zal maken van een dergelijke AMvB om de categorieën van gereguleerde activiteiten die uitsluitend aan BKR zijn voorbehouden uit te breiden, waardoor Experian Nederland in wezen iedere mogelijkheid zou worden ontnomen om te concurreren.

Het Wetsvoorstel biedt Experian Nederland geen enkele zekerheid dat bepaalde gegevens die op dit moment toegankelijk zijn voor en gebruikt worden door particuliere kredietbureaus (zoals Experian Nederland) om hun activiteiten op de markt uit te voeren, niet onder de gereguleerde activiteiten (en dus exclusief voorbehouden aan BKR) zouden kunnen vallen. Het feit dat de reikwijdte van de gereguleerde activiteiten van BKR via een redelijk

²⁴ Een onderneming valt, ook al heeft zij privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, onder de werkingssfeer van de Wet Markt en Overheid en wordt dus als publiek beschouwd zodra een publiekrechtelijke rechtspersoon in staat is haar beleid te bepalen. Dit is duidelijk het geval voor BKR: niet alleen heeft de Nederlandse wetgever zelf aanvaard dat BKR als een publieke onderneming in de zin van de Aanbestedingswet kan worden aangemerkt, maar het Ministerie van Financiën zal ook vergaande bevoegdheden over BKR hebben, bijvoorbeeld door de leden van het bestuur te benoemen en alle wijzigingen van de statuten goed te keuren.

²⁵ Nederlandse Grondwet, art. 89.



laagdrempelige AMvB zou kunnen worden uitgebreid, is zorgwekkend omdat dit de gezonde mededinging op de markt zou kunnen uitschakelen en de huidige belanghebbenden zou kunnen verdringen. Dit zou ook kunnen leiden tot potentiële schade voor de consument, aangezien de toegang tot betaalbare en eerlijke kredieten afhankelijk is van een goed functionerende en innovatieve markt voor kredietinformatie en diensten met toegevoegde waarde ter ondersteuning van de kredietverleningsmarkt.

Zo kan worden opgemerkt dat er eigenlijk al bepaalde overeenkomsten geregistreerd staan bij het CKI van het BKR, ook al zijn dit geen kredietovereenkomsten zoals geregeld in de Wft. Voorbeelden hiervan zijn: (i) zakelijke kredieten die worden verstrekt aan natuurlijke personen die daarvoor persoonlijk aansprakelijk zijn; (ii) bepaalde operationele autoleaseovereenkomsten met natuurlijke personen; en (iii) schuldhulpverlening. Er is dus al bewijs dat bepaalde overeenkomsten, ook al vallen ze niet onder de expliciete reikwijdte van artikel 5(1) van het Wetsvoorstel, toch in de CKI kunnen worden opgenomen en dus exclusief aan het BKR kunnen worden toegewezen.

Experian Nederland beveelt daarom aan om ervoor te zorgen dat alle gegevensverzameling volgens de juiste parlementaire procedure verloopt of om bij een AMvB te verplichten tot parlementaire kennisgeving, een periode om te reageren en amendementen in te dienen om een transparant en democratisch proces te waarborgen.

Registratietermijn van kredietgegevens

Het huidige Wetsvoorstel bepaalt dat gegevens niet langer dan drie jaar mogen worden bewaard. Voor kredietverstrekkers en consumenten is het waardevol om betalingsstatusgegevens langer dan drie jaar te gebruiken. Experian Nederland merkt op dat betalingsgegevens na drie jaar nog steeds een indicatie geven van het vermogen van consumenten om hun krediet terug te betalen, wat zowel kredietverstrekkers als consumenten beschermt tegen overkreditering. Experian Nederland is van mening dat de tijd die is verstreken sinds het ontstaan van de schuld, evenals andere factoren, een rol moeten spelen bij de weging ervan in een risicobeoordeling zoals een kredietscore of een kredietbeslissing.²⁶

Consumentenrechten en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening

Hoewel BKR, als het Wetsvoorstel ongewijzigd wordt aangenomen, nog steeds het recht van de consument op verwijdering en bezwaar van bepaalde gegevens moet toestaan, hoeven deze rechten niet op dezelfde manier te worden nageleefd als particuliere marktspelers.

Volgens het Wetsvoorstel kunnen consumenten nog steeds bezwaar maken tegen de verwerking van hun gegevens. Een dergelijk bezwaar moet worden ingediend bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening ("Kifid"), de Geschillencommissie private lease of de civiele rechter.

Onder de AVG zou de verwerkingsverantwoordelijke van de gegevens die het gerechtvaardigd belang als verwerkingsgrond aanvoert, per geval moeten analyseren of een dergelijk bezwaar zwaarder weegt dan de belangen van de verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval BKR). Een dergelijk bezwaar zou betekenen dat de consument een specifieke, persoonlijke situatie heeft die zwaarder weegt dan het gerechtvaardigde belang dat de verwerking beoogt te dienen.

De voorgestelde mechanismen in het Wetsvoorstel zouden een afschrikkend effect kunnen hebben op consumenten die deze rechten willen uitoefenen. Het Kifid is door BKR en de kredietverstrekkers opgericht om consumentenzaken buiten het civiele rechtssysteem om te behandelen. Er is kritiek op het Kifid vanwege zijn niet-

²⁶ Zoals de Wereldbank erkent, bewaren grote kredietrapportagesystemen over de hele wereld informatie doorgaans vijf tot zeven jaar. Zie World Bank General Principles for Credit Reporting 2011, par. 62.



transparante procedures en onduidelijke beslissingscriteria.²⁷ Bovendien beslist het Kifid in de meeste gevallen in het voordeel van de verwerkingsverantwoordelijke. In 2022 werden van de 3.020 zaken die bij het Kifid aanhangig werden gemaakt, slechts ongeveer 241 zaken gewonnen door de consument. Dit is een kwestie die al lang speelt en waarover in de loop der jaren uitgebreid commentaar op is gegeven.²⁸

In de meeste gevallen is de civiele rechter geen optie, omdat dergelijke procedures specifieke juridische expertise vereisen waarover consumenten normaal gesproken niet beschikken en hoge kosten met zich meebrengen die de meeste consumenten niet kunnen of willen betalen. Daarom is in de praktijk het Kifid de enige realistische optie voor consumenten, waarbij de kans klein is dat ze winnen. Dit zou er uiteindelijk toe leiden dat een consument gedwongen wordt om ofwel zijn verlies te accepteren ofwel akkoord te gaan met de voorwaarden van de kredietverstrekker. Wat het recht op verwijdering betreft, stelt de MvT eenvoudigweg dat de evenredigheidsbeoordeling in overeenstemming is met het toetsingskader op basis waarvan die toetsing momenteel plaatsvindt. Het recht op verwijdering onder de AVG heeft zeer concrete gronden die worden beschreven wanneer een betrokkene met succes aanspraak kan maken op dit recht. Dergelijke duidelijke gronden zijn noch in het Wetsvoorstel, noch in de MvT opgenomen.

Dergelijke inefficiënte rechtsmiddelen en onduidelijke toepassingsrechten druisen niet alleen in tegen de geest van de AVG, maar kunnen ook een afschrikkend effect hebben op het opnemen van krediet door consumenten. Experian Nederland is van mening dat BKR zich moet gedragen als elke andere verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens onder de AVG en net als alle andere bedrijven haar verantwoordelijkheid moet nemen om te zorgen voor de daadwerkelijke uitvoering van consumentenrechten zoals bedoeld onder de AVG.²⁹

V.M.M. Flyckt
Directeur Experian Nederland B.V.

²⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/consument-verliest-vaker-dan-dienstverlener-bij-het-kifid>. Zie ook M. Hertogh, B. Marseille, M. Wever, Financiële geschillen en procedurele rechtvaardigheid - Hoe ervaren consumenten het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid)?, NJB 2021/1227, 27 april 2021. In dit laatste artikel geeft de helft (49%) van de deelnemers op een enquête aan dat de uitkomst van de Kifid-procedure niet eerlijk is. 38% van de deelnemers geeft aan het Kifid niet onafhankelijk te vinden.

²⁸ Enkele voorbeelden zijn:
M. Hilberdink, 'Uitspraak Kifid is drogreden', Advocatenblad 2022 - 08 (<https://magazine.advocatenblad.nl/2022-08/uitspraak-kifid-is-drogreden/>).
O. den Hollander, 'De consument staat in de kou bij 'laagdrempelig' Kifid', NRC 2022, (<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/02/consument-staat-in-de-kou-bij-het-kifid-a4137994>); artikel alleen toegankelijk voor abonnees).
Stichting Woekerpolisproces, 'Doorprocederen bij de rechter of het Kifid', (<https://www.woekerpolisproces.nl/woekerpolisproces-bij-de-rechter-of-het-kifid>).
Financieel Recht Advocaten, 'Kifid-uitspraak door rechter vernietigd', 2020 (<https://www.financieelrechtadvocaten.com/uitspraken/zorgplicht-verzekering/kifid-uitspraak-door-rechter-vernietigd>).
Rechtbank Midden-Nederland 29 december 2021, [ECLI:NL:RBMNE:2021:6267](https://www.rechtspraak.nl/uitspraken/Rechtbank%20Midden-Nederland/2021/12/29/202101001).
BNN Vara, 'Consument verliest vaker dan dienstverlener bij het Kifid', Kassa 2016 (<https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/consument-verliest-vaker-dan-dienstverlener-bij-het-kifid>).
L. van Gulik, 'Kifid bemiddeling met Dynamiet. Voor een eerlijke kans als consument', Dynamiet.nl 2021, (<https://www.dynamietnederland.nl/kifid-bkr-registratie-procedure/>).
Radar, 'De heer Frank Visser wil BKR-registraties veranderen', Avrotros 2023 (<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/mr-frank-visser-wil-bkr-registraties-veranderen/>).

²⁹ Zie in dit verband Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 6 juni 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:4738](https://www.rechtspraak.nl/uitspraken/Gerechtshof%20Arnhem-Leeuwarden/2023/06/06/202301001).

