



Kansen in de **data-economie**

Balans tussen eigenaar en gebruiker
bij toegang tot en delen van data



De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) behartigt de gemeenschappelijke belangen van de Nederlandse en buitenlandse banken die actief zijn in Nederland. Dit document is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de kansen en voorwaarden van de data-economie en het standpunt van banken hierin.

Inhoud

1	De noodzaak van een Data Services Regulation	4
	In balans brengen	4
	Gelijk speelveld	5
2	Innovatie in de data-economie	6
	Brede beschikbaarheid	6
	Eenzijdige datamacht beperkt kansen op innovatie en gelijk speelveld	6
	Herstel van de data-balans	7
	Stimuleren van veilige en transparante cross-sectorale data-deling	8
3	Voorwaarden voor een veilige en efficiënte data-economie	10
	Consument centraal	10
	Stimuleren van concurrentie	11
	Creëren van kansen met aantoonbare meerwaarde	11
	Efficiënt toezicht en eenduidige governance	12
	Een betrouwbaar data-ecosysteem	12
4	Van PSD2 naar Open Data: lessen in verplichte data-toegang en -deling	15
	Niet PSD2, maar AVG als basis	15
	Van payments naar data, van directive naar regulation	16
	Open Data in de praktijk: Data Services Regulation	16
	Bouwstenen voor een efficiënt marktmodel	17

1 De noodzaak van een Data Services Regulation

.....

Datatoegang en datadeling van persoonlijke data – op initiatief van de consument tussen bedrijven – kunnen én moeten op een veilige, gestandaardiseerde en transparante manier worden ingericht, vindt de Nederlandse Vereniging van Banken. Zodat er een competitief ecosysteem ontstaat voor data-gedreven producten en diensten voor de consument.

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) vindt dat voor een juiste balans tussen de verschillende partijen in de data-economie – de datagebruikers en -eigenaren – een nieuw wettelijk kader nodig is voor de toegang tot en het delen van persoonlijke data, waarbij individuen meer controle krijgen over hun data die in het beheer zijn van bedrijven en de overheid (de datagebruikers). Hiervoor zou een zogenaamde *Data Services Regulation* moeten worden ingevoerd.

De data-economie is een onmisbaar onderdeel van innovaties in producten en diensten, en belangrijk voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland en Europa. Het belang daarvan wordt breed onderkend en leidde tot nieuwe beleidsinitiatieven van zowel de Europese Commissie als de Nederlandse overheid, waaronder een Europese data-strategie en de Kabinetsvisie op data-deling tussen bedrijven.

● ● In balans brengen

Het gebruik van data is van groot belang voor de economie en biedt grote maatschappelijke kansen. Het is de basis voor betere, goedkopere en meer persoonlijke dienstverlening. Tegelijkertijd kent het gebruik van persoonlijke data ook de nodige risico's. De uitdaging is om betere toegang tot data in balans te brengen met het verantwoordelijk gebruik daarvan, en met het naleven van relevante wet- en regelgeving en met consumentenbescherming. Het gaat dan om het gebruik van zowel persoonlijke als niet-persoonlijke data, waarbij een scherp onderscheid niet altijd mogelijk is.

De kennis en ervaring van banken met data kan de basis zijn voor een veilige, gestandaardiseerde en transparante manier van data-bescherming, -toegang en -deling in het belang van de consument.

● ● Gelijk speelveld

Op het vlak van niet-persoonlijke data zijn er al meerdere initiatieven om gebruik en uitwisseling mogelijk te maken. Daarnaast moet invulling worden gegeven aan de rechten van individuen onder de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) op data-portabiliteit (zoals geregeld in artikel 20 van de AVG). Behoud van een gelijk speelveld in de data-economie is belangrijk. Daarom zouden er eerst vervolgstappen rond verplichte datadeling moeten komen voor alle relevante sectoren, voordat er aanvullende eisen komen voor specifieke sectoren.

Nederlandse banken geven graag een voorzet, met een beschrijving van de voorwaarden en de manier waarop zo'n systeem van datatoegang en -deling er op hoofdlijnen uit zou kunnen zien. Buiten de reikwijdte valt dan ook datadeling op andere wettelijke grondslag. De kennis en ervaring van de bankensector met data-bescherming, data-toegang en data-deling, onder andere vanwege PSD2, kunnen de basis vormen voor zo'n systeem.

Kernboodschap Nederlandse Vereniging van Banken

Voor een efficiënte en veilige data-economie is de overheid aan zet. Om optimaal de kansen van de data-economie te benutten en tegelijkertijd de rechten van data-eigenaren te beschermen, moet verdere invulling worden gegeven aan artikel 20 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dat faciliteert zowel de toegang tot als het delen van data.

Nederland zou zich in Europese context moeten inspannen voor het creëren van een nieuwe 'Data Services Regulation', als initiatief binnen de nieuwe Europese Data Act (2021). Dit als voortbouw op de eisen rond data-toegang en -deling zoals die al zijn vastgelegd in de AVG.

De NVB vraagt de Nederlandse overheid om...

- ... om op Europees niveau verdere invulling te geven aan het bestaande recht op data-portabiliteit en het recht op vergetelheid zoals vastgelegd in de AVG, waardoor data-eigenaren grip op en controle hebben over hun persoonlijke data.
- ... om hiervoor een wettelijk kader te creëren, waarmee verplichte cross-sectorale data-deling mogelijk wordt gemaakt, zodat de kansen van de data-economie zo breed mogelijk kunnen worden benut.
- ... om de consument meer centraal te zetten bij veilige en efficiënte data-toegang en data-deling. Er ontstaat een toenemende data-macht bij enkele partijen. Om de balans te herstellen, is versterking nodig van de positie van individuen en bedrijven in hun rol als data-eigenaren.
- ... om randvoorwaarden te scheppen voor een afsprakenstelsel dat de positie van de data eigenaar – de consument – versterkt als het gaat om de regie van en controle op zijn data. De AVG en PSD2 geven hierbij houvast. Maar bieden nog niet de juiste randvoorwaarden om daadwerkelijk controle en inzicht te bieden bij data-deling. Het gedachtegoed van PSD2 kan wel worden gebruikt voor veilige en efficiënte toegang tot en deling van persoonlijke data.

2 Innovatie in de data-economie



De laatste jaren namen nieuwe technologieën en digitalisering een sterke vlucht. Het zorgde voor een digitale transformatie van zowel samenleving als economie, die zichtbaar is in alle sectoren. De beschikbaarheid en het gebruik van data spelen een toenemende rol in die digitale transformatie.

Digitalisering zorgt voor een enorme toename van de hoeveelheid gegenereerde en verzamelde data. Technologische ontwikkelingen maken niet alleen het opslaan, verwerken, analyseren en delen van data veel eenvoudiger, maar ook veel goedkoper. Nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld het Internet of Things (IoT), leveren nog meer data op – IoT zorgt in de toekomst naar verwachting voor 80% van alle data. Dit alles brengt veel nieuwe kansen, maar ook bedreigingen. In een maatschappij waar individuen steeds meer data genereren, moet de bescherming van de belangen van het individu ook zorgvuldig worden ingericht.

● ● Brede beschikbaarheid

Data wint aan strategisch belang in de digitale economie. Toegang tot data en het delen van data zijn van belang voor de economie – van Nederland en Europa. Dit belang onderkennen ook de Europese Commissie en het kabinet¹. In algemene zin leidt datagebruik tot nieuwe diensten. En tot verbetering van bestaande diensten en producten voor consumenten en bedrijven. Toepassing tot data leidt, onder andere middels kunstmatige intelligentie, tot een verdere verbetering en personalisatie van producten en diensten en ook tot efficiëntere bedrijfsvoering. Om deze voordelen te kunnen benutten, is de brede beschikbaarheid van grote en diverse datasets nodig. Niet alleen het delen van niet-persoonlijke datasets, maar ook juist het vrijwillig delen van persoonlijke data speelt daarin een belangrijke rol.

● ● Eenzijdige datamacht beperkt kansen op innovatie en gelijk speelveld

Data-deling biedt grote maatschappelijke kansen, maar kent ook nieuwe vraagstukken. Bijvoorbeeld rond mededinging en de concentratie van data bij een beperkt aantal (niet Europese) spelers. Data van gebruikers komt daarbij steeds meer in handen van digitale platforms, zoals BigTechs. De toegang tot deze data leidt tot verbeterde inzichten over klantwensen en gedrag. Daardoor kunnen deze spelers hun positie versterken.

¹ [Nederland Digitaal, De Nederlandse Visie op data-deling tussen bedrijven](#)

De hiermee samenhangende netwerkeffecten leiden ook tot *'the winner takes most'*. Andere partijen in het ecosysteem hebben beperkt toegang tot de data van de gebruikers van zulke platforms. Ze zijn daardoor minder goed in staat om waardevolle alternatieven aan te bieden. Toegang tot data wordt dus een belangrijke voorwaarde voor concurrentie in alle sectoren en het behoud van een breed aanbod voor consumenten.

Tegelijkertijd vervagen ook de grenzen tussen sectoren. Dit komt doordat grote technologie-bedrijven (BigTechs) hun dienstverlening uitbreiden naar andere sectoren. Waardoor zij nog meer data vergaren. Dit geeft – veelal niet-Europese – BigTech-partijen een sterkere positie op de Europese en Nederlandse markt. Momenteel bezit een beperkt aantal BigTech-partijen een groot deel van de wereldwijde data. Waaronder ook veel data over de online identiteit en het online gedrag van Europese burgers. BigTech-bedrijven verkrijgen zo een steeds dominantere positie; de kansen van de data-economie in de volle breedte worden onvoldoende benut.

Toegang tot data wordt een belangrijke voorwaarde voor concurrentie in alle sectoren en het behoud van een breed aanbod voor consumenten.

● ● Herstel van de data-balans

Om de meerwaarde van beschikbare data ten volle te benutten, zou de 'data-balans' hersteld moeten worden. Concreet betekent dat: data-eigenaren (consumenten) moeten meer controle en grip krijgen op hun persoonlijk data. Dat kan enerzijds door *bescherming* van de manier waarop persoonlijke data wordt *gebruikt*. Anderzijds ook door het vergemakkelijken van de toegang tot en beter kunnen delen van data door de consument zelf.

De AVG legt hiervoor de basis. Die geeft consumenten weliswaar het recht op data-portabiliteit. Maar nog niet de middelen om dit recht uit te oefenen op een eenvoudige en veilige manier. Het ontbreekt aan een onderliggend systeem voor het benutten van waarde van data in de digitale economie. Het gebrek aan concurrentie heeft vooral gevolgen voor consumenten en bedrijfsleven; zij profiteren niet ten volle van de meerwaarde van data. Om dit te bereiken, zijn nieuwe initiatieven nodig – zoals een nadere invulling van artikel 20 AVG – voor meer balans tussen datagebruikers enerzijds en data-eigenaren anderzijds.

Bovengenoemde argumenten speelden eerder een belangrijke rol bij de totstandkoming van het recht op toegang tot en delen van betaald data onder PSD2. Maar de argumenten gelden ook voor andere sectoren waar persoonlijke data wordt opgeslagen en gebruikt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om social media-platforms, verzekeraars, energiebedrijven, telecombedrijven enzovoort. Maar ook om (semi)overheden.

Data-eigenaren (consumenten) moeten meer controle en grip krijgen op hun persoonlijke data.

● ● Stimuleren van veilige en transparante cross-sectorale data-deling

Bredere toegankelijkheid van data maakt dat er meer specifieke proposities met meer waarde voor klanten mogelijk zijn. Andere voordelen van betere toegang en deling zijn lagere toegangsdrempels, minder overstapkosten en betere 'allocatie' van data. Individuen kunnen daardoor ook een betere afweging maken tussen hun privacy en de voordelen die voortvloeien uit het delen van hun persoonlijke data. Er zijn al diverse initiatieven op basis van vrijwilligheid. Desondanks komt vrijwillige data-deling in bepaalde sectoren slechts traag – en soms niet – op gang. Dit pleit voor aanvullende wettelijke initiatieven om data beter toegankelijk te maken voor alle partijen, waarbij vooral duidelijkheid ontstaat over de manier waarop dat gebeurt. Zo'n initiatief zou zoveel mogelijk Europees geharmoniseerd moeten worden. Dit om fragmentatie tussen lidstaten en sectoren te voorkomen.

De AVG (GDPR art. 20, zie kader) legt het recht op dataportabiliteit duidelijk vast. Maar wat mist, is een deugdelijk systeem dat zorgt voor gestandaardiseerde en digitale data-uitwisseling. Het ontbreekt individuen aan voldoende grip op hun data; controle op toegang, delen, intrekking en vergetelheid. Mensen hebben geen eenduidige mogelijkheden om te weten *welke derde partijen* hun persoonlijke data bezitten, de data gebruiken en toestemming hebben voor toegang tot specifieke data.

Hoe kunnen we artikel 20 AVG laten werken?

Voor banken is een belangrijk uitgangspunt dat data-eigenaren in de data-economie meer controle en zeggenschap krijgen over hun (persoonlijke) data. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat hun data wordt beschermd volgens de eisen van de AVG en dat zij hierop zelf controle kunnen uitoefenen en grip hebben op data die zij toegankelijk maken en delen met derden.

Het is de consument die bepaalt of hij zijn data ophaalt en deelt (portabiliteit) met diensten waarvan hij graag gebruik maakt (*consent driven*). Partijen die deze data gebruiken, zijn AVG-compliant en borgen dat zij die data zorgvuldig beheren. Ze zijn ook transparant over het gebruik ervan. Bij het gebruik van de data moeten ze zorgen voor adequate bescherming van hun systemen en zorgen dat hun cybersecurity op orde is.

Om veilige data-toegang en data-deling mogelijk te maken, zou artikel 20 van de AVG nader moeten worden uitgewerkt in Europese regelgeving. Daarmee zou een *Data Services Regulation* tot stand moeten komen. Deze moet de consument ook de praktische mogelijkheden geven voor toegang en delen van data.

Artikel 20 EU-GDPR: “Recht op overdraagbaarheid van gegevens”

- 1 De betrokkene heeft het recht de hem betreffende persoonsgegevens, die hij aan een verwerkingsverantwoordelijke heeft verstrekt, in een gestructureerde, gangbare en machineleesbare vorm te verkrijgen, en hij heeft het recht die gegevens aan een andere verwerkingsverantwoordelijke over te dragen, zonder daarbij te worden gehinderd door de verwerkingsverantwoordelijke aan wie de persoonsgegevens waren verstrekt, indien:
 - a) de verwerking berust op toestemming uit hoofde van artikel 6, lid 1, punt a), of artikel 9, lid 2, punt a), of op een overeenkomst uit hoofde van artikel 6, lid 1, punt b); en
 - b) de verwerking via geautomatiseerde procedés wordt verricht
- 2 Bij de uitoefening van zijn recht op gegevensoverdraagbaarheid uit hoofde van lid 1 heeft de betrokkene het recht dat de persoonsgegevens, indien dit technisch mogelijk is, rechtstreeks van de ene verwerkingsverantwoordelijke naar de andere worden doorgezonden.
- 3 De uitoefening van het in lid 1 van dit artikel bedoelde recht laat artikel 17 onverlet. Dat recht geldt niet voor de verwerking die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend.
- 4 Het in lid 1 bedoelde recht doet geen afbreuk aan de rechten en vrijheden van anderen

3 Voorwaarden voor een veilige en efficiënte data-economie

.....

Om de kansen van de data economie te kunnen benutten, geeft de Nederlandse Vereniging van Banken vijf uitgangspunten die volgens banken een voorwaarde zijn voor het verbeteren van data-toegang en -deling van persoonlijke en niet-persoonlijke data.

- 1 Consument centraal
- 2 Stimuleren van concurrentie
- 3 Creëren van kansen met aantoonbare meerwaarde
- 4 Efficiënt toezicht en eenduidige governance
- 5 Een betrouwbaar data-ecosysteem

● ● Consument centraal

De consument in de rol van data-eigenaar staat centraal – dat is ook in lijn met het standpunt van de Nederlandse regering. Dit betekent concreet dat consumentenbescherming gewaarborgd is. En dat de consument zijn of haar rechten kan uitoefenen zoals onder andere is vastgelegd in de AVG.

Daarbij geeft de AVG mensen duidelijke rechten als het gaat om gebruik van hun data. Natuurlijk maakt iedereen een persoonlijke afweging wat de eigen data waard is in ruil voor gemak en dienstverlening van nieuwe partijen. Maar data delen mag nooit een verplichting zijn. Het zou altijd een individuele afweging moeten zijn tussen privacy enerzijds en gemak en extra dienstverlening anderzijds. Ook moeten mensen altijd de optie hebben om hun data niet te delen. Of om het delen van data ongedaan te maken. Immers: privacy is een mensenrecht.

Een toekomstig systeem voor data-toegang en -deling moet de AVG als vertrekpunt hebben, waarbij de data-gebruiker moet voldoen aan alle vereisten van privacybescherming. Het is de consument die bepaalt of – en zo ja met wie – data wordt gedeeld en onder welke voorwaarden. Essentieel is transparantie over het doel van het gebruik, maar ook de *manier* waarop de data wordt gebruikt. Het principe van privacy-by-design is dan een belangrijk uitgangspunt.

Mocht de consument toegang tot data geven, dan moet zo'n systeem de consument de middelen geven om overzicht te bewaren en om zijn rechten uit te oefenen, zoals het eenvoudig intrekken van de toestemming en het recht op vergetelheid. Daarvoor moet de huidige fragmentatie in de implementatie verder worden geharmoniseerd.

● ● Stimuleren van concurrentie

Toegang tot data is belangrijk voor het verkrijgen van een gelijk speelveld tussen markt-partijen, voor het verlagen van toetredingsdrempels en het verkleinen van lock-in effecten. Er ontstaat marktfalen wanneer marktpartijen belang hebben bij toegang tot data bij het ontwikkelen van data gedreven diensten en producten, terwijl de data gebruikers – de dataverwerkers – niet verplicht zijn om toegang tot deze data te verstrekken en daarmee innovatie en concurrentie weten te beperken. Dit speelt ook wanneer partijen met een significant marktaandeel weigeren om data op verzoek van data eigenaren op eenvoudige, eenduidige en veilige wijze te delen.

Meer zeggenschap over 'eigen' data door data eigenaren zorgt dat zij meer keuzevrijheid hebben. Data-toegang is daarmee een belangrijk uitgangspunt voor eerlijke concurrentie en mededinging. Om eerlijke concurrentie te stimuleren, zou data-toegang – met instemming van de data-eigenaren – moeten worden vergemakkelijkt. Binnen en tussen sectoren.

Dit betekent niet dat de portabiliteit gaat over het delen van *alle* data die in bezit is van de data-gebruikers. De laatsten moeten kunnen rekenen op bescherming van hun intellectueel eigendom, zoals algoritmen waarmee data wordt verrijkt en de resultaten van die verrijking. Logischerwijs gaat het om door de klant verstrekte en gegenereerde data. Verrijkte data (*inferred data*), waarbij bedrijven waarde hebben toegevoegd, bijvoorbeeld middels (zelf ontwikkelde) algoritmen, moeten als intellectueel eigendom worden beschouwd. Het mag niet zo zijn dat de data-eigenaren buitenspel worden gezet als het gaat om verrijkte data; zij moeten regie kunnen blijven voeren op hun data en deze op verzoek kunnen inzien en laten verwijderen. Dit geldt ook voor verrijkte data.

Meer zeggenschap over 'eigen' data door data-eigenaren zorgt dat ze meer keuzevrijheid hebben.

● ● Creëren van kansen met aantoonbare meerwaarde

De toegang tot persoonlijke data door derde partijen kan leiden tot betere en meer persoonlijke diensten. Bedrijven zullen dus ook aantoonbare meerwaarde moeten creëren bij het gebruik van data, willen zij het vertrouwen van consumenten krijgen. Daarnaast moeten zij zich houden aan eisen rond data-minimalisatie.

Een systeem voor data-toegang en -deling zal bovendien moeten borgen dat partijen die toegang willen tot data, zich houden aan vastgestelde standaarden, inclusief waarborgen voor de data-eigenaren dat bedrijven die misbruik maken van data, effectief geweerd kunnen worden.

● ● Efficiënt toezicht en eenduidige governance

Naast sluitende wet- en regelgeving moeten veiligheid en privacy gewaarborgd zijn. Om deze waarborgen te realiseren, moet er een coherente data governance bestaan over alle sectoren heen. Hiervoor is een wettelijke inbedding nodig voor het bepalen van sectoren, voor het inrichten van een dergelijke ‘data governance organisatie’ en voor het vastleggen van de minimale verplichte data in scope per sector.

De praktische invulling van een ‘data governance organisatie’, en daarmee de vereisten en standaarden, kan in principe tussen marktpartijen worden vastgesteld. Hierin moeten zowel data-gebruikers als data-eigenaren zijn vertegenwoordigd. Bestaande afsprakenstelsels in het betalingsverkeer kunnen hiervoor als voorbeeld dienen.

Binnen een afsprakenstelsel worden afspraken vastgelegd over technische standaarden. Maar ook over rechten en plichten van de verschillende partijen over en weer. Naast de belangen van de data-gebruikers, kunnen ook de rechten van de data-eigenaren eenduidig worden vastgelegd. Dit leidt tot een versterking van de positie van consumenten, omdat zij collectieve afspraken kunnen maken met data-gebruikers.

Aangewezen toezichthouders moeten toezicht op deze entiteit houden op het gebied van gegevensbescherming, consumentenbescherming en eerlijke concurrentie. Daarnaast is het voor de ontwikkeling van de Digital Single Market vooral van belang dat toezichthouders dezelfde regels en voorwaarden hanteren in de diverse Europese landen.

Voor Nederland zouden dat zijn de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Dit vraagt zowel op Europees als op nationaal niveau om intensieve samenwerking tussen de ‘competent authorities’. Idealiter wordt een van de bestaande toezichthouder aangewezen als leidende toezichthouder, waarbij de Autoriteit Consument & Markt de voorkeur verdient. Dit gelet op haar rol in mededinging en consumentenrechten.

● ● Een betrouwbaar data-ecosysteem

Huidig en toekomstig wetgevend kader

Zoals eerder betoogd, is het belangrijkste uitgangspunt voor een toekomstig systeem voor data-toegang de *meerwaarde* voor de data-eigenaar en het vergroten van zijn *controle* over zijn gegevens enerzijds en anderzijds: de maatschappelijke baten door concurrentie en innovatie. Data-bescherming, veiligheid, concurrentie en innovatie moeten elkaar versterken in de digitale samenleving.

Daarmee onderschrijft de Nederlandse Vereniging van Banken de kabinetsvisie dat: “[...] data-deling absoluut verantwoord [moet] gebeuren – met respect voor de rechten en legitieme belangen van alle betrokken partijen, bijvoorbeeld op het vlak van privacy, autonomie en vertrouwelijke bedrijfsinformatie”.

Hiervoor biedt het huidige wetgevingskader naar onze mening voldoende waarborgen; er is geen aanvullende wetgeving nodig. In beginsel geven de AVG en de toekomstige ePrivacy richtlijn de juiste waarborgen voor privacy. Op basis van eIDAS-richtlijn is eenduidige online identificatie mogelijk. Voor de bankensector zijn met de PSD2 waarborgen voor veilige data-uitwisseling tussen data-houders ingericht.

Begin 2020 kondigde de Europese Commissie haar nieuwe Data Strategie aan. Daarmee beoogt zij de introductie van een nieuwe Data Act. Die onderstreept nogmaals het versterken van individuele rechten om eigen data te hergebruiken. De scope van het huidige voorstel ligt op niet-persoonlijke data (zogenaamde *industrial data*), terwijl veel meerwaarde voor innovatie juist samenhangt met persoonlijke data. Wel worden initiatieven voorgesteld binnen sectorale Data Spaces, maar het ontbreekt aan eenduidige cross-sectorale data-deling. De Nederlandse Vereniging van Banken bepleit om de scope van een Europese Data Strategie, en daarmee de nieuwe Data Act, uit te breiden tot de toegang tot en het delen van persoonlijke data.

Relatie AVG & PSD2

Zoals eerder opgemerkt geeft de AVG (GDPR) individuen het recht op dataportabiliteit en staat het hun vrij om data te delen tussen verschillende bedrijven en sectoren. De tweede herziene betaalrichtlijn (PSD2) geeft concreet invulling aan de manier waarop die data-deling binnen de financiële sector moet gebeuren.

PSD2 kan dus als voorbeeld dienen voor toekomstige data-toegang en data-deling, maar kent ook belangrijke verschillen waarmee rekening moet worden gehouden bij de inrichting van een toekomstig systeem:

- Dataportabiliteit onder de AVG is slechts beperkt tot individuen, waar PSD2 ook zakelijke klanten betreft.
- De AVG kent geen gestandaardiseerde toegang tot data, waar de PSD2 specifieke afspraken kent over datavelden en technische standaarden (API's).
- Onder de AVG is de portabiliteit van data niet online realtime verplicht, wat vaak essentieel is voor innovatieve toepassingen en het vergroten van concurrentie.
- Specifieke privacy- en data-rechten zijn in sectorale wetgeving opgenomen, aanvullend op brede sector-overschrijdende wetgeving, waardoor fragmentatie en inconsistentie ontstaat.
- Ten opzichte van de andere sectoren kent de bankensector intensief toezicht, en is (mede om die reden) data-management relatief professioneel ingericht.

Particuliere en zakelijke gebruikers van betaaldiensten kunnen eenvoudig hun betaaldata met derde partijen delen. Maar dat kunnen zij niet met andere type data. Hierdoor hebben klanten slechts beperkt controle over hun data, kunnen zij de waarde van hun data niet optimaal benutten en bestaat de kans dat data slechts ten dienste staat van een beperkt aantal BigTech-spelers. Met de introductie van PSD2 is een ongelijk speelveld ontstaan, waarbij klanten (data-eigenaren) eenzijdig bancaire data kunnen delen met gelicenseerde data-gebruikers. Maar omgekeerd kunnen banken geen data van niet-bancaire partijen ontvangen.

Data-toegang en -deling in internationaal perspectief: Australië

Ook buiten Europa zijn er initiatieven rond toegang tot en deling van persoonlijke data. Vooral interessant zijn de ontwikkelingen in Open Data in Australië². Daar is naar analogie van de AVG een Consumer Data Right (CDR) gedefinieerd. Daarin is ook de uitwisseling van data over verschillende sectoren via specifieke standaarden geïntroduceerd.

Voor het Consumer Data Right (CDR) gelden deze vier uitgangspunten:

- it should be consumer focused;
- it should encourage competition;
- it should create opportunities;
- it should be efficient and fair.

Het CDR wordt voor meerdere sectoren van toepassing verklaard, waarbij Open Data gefaseerd wordt ingevoerd voor verschillende sectoren, zoals banken (Open Banking), energie (Open Energy), gevolgd door de telecom sector (Open Telco). Daarnaast bepaalt de leidende toezichthouder de Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) de sectoren die in scope van Open Data vallen. Denkbare sectoren zijn transport, platformbedrijven, social media-platformen enzovoort.

Als leidende toezichthouder voor het CDR is gekozen voor de ACCC, deels vergelijkbaar met de rol van De Nederlandse Bank bij het vaststellen van het verlenen van accreditaties. De Consumer Data Standards worden vastgesteld door een aparte entiteit, de Data Standards Board.

Meer informatie: <https://www.accc.gov.au/focus-areas/consumer-data-right-cdr-0>

² <https://www.opendataaustralia.org/>

4 Van PSD2 naar Open Data: lessen in verplichte data-toegang en -deling

Banken deden met PSD2 ervaring op met data-toegang en -deling. De *lessons learned* bij de implementatie van PSD2 en de zogenaamde Regulatory Technical Standards (RTS) zijn nuttig bij eventuele vervolgstappen naar bredere data-toegang en deling.

PSD2 maakt het mogelijk dat derde partijen (TPP's) met instemming van de klant toegang hebben tot betaaldata. Het wettelijke kader van de PSD2 bepaalt de data die banken moeten delen en de manier waarop banken die moeten delen. Hierin zijn de basisvoorwaarden voor data-deling in de financiële sector specifiek voor betaaldata geregeld.

PSD2 is los van de AVG tot stand gekomen. En de wettelijke basis is vastgelegd in de betaalrichtlijn in plaats van in een bredere data-richtlijn. Daardoor ontstaat een ongewenste situatie, waarbij per sector afwijkende standaarden kunnen ontstaan. De keuze voor een richtlijn (*directive*) geeft ook fragmentatie tussen verschillende lidstaten, doordat de richtlijn op nationaal niveau anders kan worden ingevuld – met lidstaatopties.

● Niet PSD2, maar AVG als basis

Voor bredere vormen van data-deling is PSD2 niet het juiste vertrekpunt, vindt de Nederlandse Vereniging van Banken; er zou moeten worden voortgebouwd op de AVG, en meer specifiek op artikel 20 van de AVG. Het gedachtegoed van PSD2 kan daarbij wel gebruikt worden, waarbij per sector (bijvoorbeeld telecombedrijven, energiebedrijven, maar ook digitale platformen) een minimum dataset verplicht gedeeld moet worden met instemming van de klant.

De data-eigenaar staat in de huidige opzet van PSD2 onvoldoende centraal. De gekozen systematiek maakt dat de data-eigenaar onvoldoende controle heeft over zijn data, zowel over de toegang (geven en intrekken van toestemming) als over het delen (weg-is-weg, vergetelheid). Het wegnemen van frictie kreeg voorrang op controle en grip voor de consument.

Een belangrijke ontwikkeling binnen PSD2 is het gebruik van *Application Programming Interfaces* (API's) om data te ontsluiten. Het gebruik van API's is ook met het oog op de toekomst de meest voor de hand liggende technologie voor data-uitwisseling onder de AVG. Binnen PSD2 ontbreekt het echter aan standaardisatie van API's. Hoewel marktpartijen, zoals de Berlin Group³, gezamenlijk nieuwe standaarden ontwikkelen, is er nog een veelvoud aan verschillende API-toepassingen.

3 <https://www.berlin-group.org/psd2-access-to-bank-accounts>

In PSD2 ontbreekt het verder aan incentives om tot een efficiënt *scheme* te komen. In een *scheme* maken marktpartijen afspraken over ten eerste de contractuele verhoudingen / business model, ten tweede over de governance en tot slot over het gebruik van standaarden voor efficiënte en veilige implementaties.

De data-eigenaar (consument) staat in de huidige opzet van PSD2 onvoldoende centraal.

● ● Van payments naar data, van directive naar regulation

Met PSD2 kwam in de bankensector verplichte data-toegang en -deling van betaalrekeninggegevens tot stand. Andere sectoren kennen geen verplichting om op gestandaardiseerde wijze data te delen. De Digital Finance Strategy stelt uitbreiding voor naar andere financiële data (Open Finance) Hierdoor hebben banken in de data-economie een significant nadeel ten opzichte van de concurrentie, zoals BigTechs.

Een uitbreiding naar andere sectoren ligt echter voor de hand. Hiervoor moet brede wetgeving worden gemaakt voor data-toegang en -deling sectoronafhankelijk. Dit zou een zogenaamde Data Services Regulation moeten zijn, waarin data-toegang en -deling op een eenduidige wijze voor de data-eigenaar wordt geregeld – in alle sectoren.

Voor een uniform Europees model is een verordening (*regulation*) te verkiezen boven een richtlijn (*directive*) met nationale lidstaatopties. Idealiter wordt in wetgeving vastgelegd welke sectoren in scope zijn, welke data minimaal verplicht moet worden ontsloten en de manier waarop toezicht wordt ingericht.

Een dergelijk wettelijk kader moet consistent zijn en voortbouwen op bestaande Europese wetgeving die gaat over consumentenbescherming, mededinging, data-privacy (AVG) en elektronische identificatie en authenticatie (eIDAS). Dit zou in aanvulling op de AVG in de vorm van een *Data Services Regulation* (DSR) kunnen worden geregeld.

● ● Open Data in de praktijk: Data Services Regulation

Een Data Services Regulation (DSR) geeft de benodigde wettelijke invulling van artikel 20 van de AVG, is de overtuiging van de Nederlandse Vereniging van Banken. De DSR zou voor de praktische invulling kunnen leunen op het PSD2-gedachtegoed, maar zou juist het cross-sectoraal deelbaar maken van persoonlijke data mogelijk moeten maken. De huidige opzet van vrijwillige data-deling leidt tot een ongelijk speelveld in de data-economie, vooral vanwege de dominante positie van platformbedrijven.

De DSR zou – minimaal – de wettelijke basis moeten creëren voor:

- (verplichting tot) een mechanisme voor data-toegang en deling;
- de reikwijdte van en de specifieke data die per sector op verzoek van de consument gedeeld moet worden;
- het mandaat van bevoegde toezichthouders;
- de wijze waarop de data beschikbaar gesteld moet worden en de te gebruiken standaard (ISO).

Een wettelijk kader om verplichte data-deling door data-gebruikers (bedrijven) op gestandaardiseerde wijze tot stand te brengen, moet een minimaal karakter hebben – het regelen van het hoogst noodzakelijke voor effectieve data-deling. De markt kan zijn werk doen waarop die uitwisseling van data kan plaatsvinden. Een goed voorbeeld zijn bestaande initiatieven voor standaardisatie van data-deling, zowel nationaal als internationaal.

De huidige opzet van vrijwillige data-deling leidt tot een ongelijk speelveld in de data-economie, vooral vanwege de dominante positie van platformbedrijven.

● ● Bouwstenen voor een efficiënt marktmodel

Er zijn meerdere publieke en private modellen denkbaar voor een systeem van data-deling. De Nederlandse Vereniging van Banken vindt dat de meest efficiënte wijze in de markt tot stand kan komen, middels een afsprakenstelsel – een zogenaamd *scheme* – zoals ook bekend in het betalingsverkeer.

In een *scheme* maken marktpartijen afspraken over contractuele verhoudingen / business model, de governance en het gebruik van standaarden voor efficiënte en veilige implementaties. Voorstellen uit de Euro Retail Payments Board (ERPB) binnen de *Working Group on SEPA API Access Scheme*⁴ vormen een verkenning voor een dergelijk scheme.

Bij cross-sectorale data-deling zullen vergunnings- of accreditatie-eisen per sector kunnen verschillen. Vergunningsverplichting van partijen voor data-deling zoals in PSD2 is niet per sé noodzakelijk voor data-deling; de AVG is van toepassing op alle spelers in alle sectoren. Data-deling moet uitgaan van allen-op-allen (sectoren) principe en zou van toepassing moeten zijn op zowel de private als publieke sector. In principe zouden er geen uitzonderingen moeten zijn voor data-gebruikers onder de reikwijdte van de AVG. Wel kan proportionaliteit van belang zijn om kleine marktpartijen vrij te stellen van aansluiting op een scheme: een vorm van 'comply or explain' voor kleine bedrijven is te overwegen.

.....
4 Report from the ERPB WG on a SEPA API Access Scheme

Voor het goed functioneren van data-deling binnen een afsprakenstelsel biedt mededingingswetgeving voldoende kader, mogelijk aangevuld met een stelsel van accreditatie zoals bijvoorbeeld in Australië is ingevoerd. Bovenop verplichte wettelijke minimum-eisen bieden *schemes* met objectieve *adherence* criteria het gewenste mechanisme om partijen onder voorwaarden toegang te geven.

Niet efficiënt bij grootschalige data-deling is een oplossing op basis van een *vergunning-aanvraag* en huidige registers, zoals onder PSD2. Want dan zou elke partij een separate vergunning moeten aanvragen om aan de AVG-verplichting te voldoen. Ook zouden data-gebruikers die data op verzoek van de consument moeten delen, in verschillende (decentrale) registers moeten zoeken of de wederpartij daartoe gerechtigd is. Een *scheme* biedt in dat geval een uniforme oplossing die voor alle gebruikers ook meer zekerheid geeft over betrouwbaarheid.

Uitgangspunten voor een afsprakenstelsel ('scheme') voor data-deling

Banken zijn een voorstander van een omvattend Europees *scheme*, zoals we dat uit het betalingsverkeer kennen. Naast een geld-transactie-systeem zou ook een data-transactie-systeem moeten ontstaan. Beide gaan immers over gegevens- en waarde-uitwisseling

De meest voor de hand liggende vorm voor effectief data-delen op dit moment is een *scheme*, omdat dergelijke modellen – vergelijkbaar met die in het betalingsverkeer – het efficiëntst zijn vanuit oogpunt van marktwerking

Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst meer decentrale modellen tot stand komen. Op het moment is de technologie hiervoor nog niet (breed) toepasbaar, omdat ze nog niet volwassen genoeg is.

De bouwblokken van een *scheme* voor data-deling zijn:

- een afsprakenstelsel voor aangesloten derde partijen;
- eisen aan interoperabiliteit en standaardisatie, zoals een API-framework;
- opzetten van scheme owner organisatie, voor governance, adherence criteria, standaarden, business rules, documentatie, stakeholder-communicatie, promotie, fraude-preventie, klachtafhandeling;
- ruimte voor een business model met (wederzijdse) vergoedingen;
- consent (authenticatie / autorisatie / verificatie) mechanismen die de gebruiker controle geven over zijn data en overzicht geven van afgegeven consents – met mogelijkheid tot wijzigen en intrekken;
- eisen aan beschikbaarheid (near real-time, uptime) en veiligheid van de online toegang.

Daarnaast blijft er ruimte voor aanvullende bilaterale afspraken voor data-deling tussen zakelijke gebruikers. Deze vallen buiten de reikwijdte van de AVG en een dergelijk *scheme*.



© juni 2020
Nederlandse Vereniging van Banken
Gustav Mahlerplein 29-35
1082 MS Amsterdam
020 550 28 88
www.nvb.nl