Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2024/5923

2.10.2024

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 30 augustus 2024

inzake een voorstel voor een verordening betreffende een kader voor toegang tot financiële gegevens en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010, (EU) nr. 1095/2010 en (EU) 2022/2554

(CON/2024/29)

(C/2024/5923)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 28 juni 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel aangenomen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor toegang tot financiële gegevens en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010, (EU) nr. 1095/2010 en (EU) 2022/2554 ([1]) (hierna de "ontwerpverordening" genoemd). De Europese Centrale Bank (ECB) is van mening dat de ontwerpverordening binnen haar bevoegdheid valt en heeft derhalve besloten haar recht uit te oefenen om op eigen initiatief advies uit te brengen over de ontwerpverordening, zoals voorzien in artikel 127, lid 4, tweede zin, en in artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op de artikelen 127, lid 4 en 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de ontwerpverordening bepalingen bevat die van invloed zijn op de taken van de ECB met betrekking tot het prudentieel toezicht op kredietinstellingen uit hoofde van artikel 127, lid 6, van het Verdrag. Overeenkomstig artikel 17.5, eerste zin, van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. De ontwerpverordening is een belangrijk onderdeel van de Europese datastrategie ([2]). De totstandbrenging van een robuust rechtskader voor het beheer van het delen van cliëntgegevens in de financiële sector naast betaalrekeningen, heeft tot doel cliënten, individuele consumenten en bedrijven in staat te stellen toegang te krijgen tot gepersonaliseerde, datagestuurde producten en diensten die beter tegemoet komen aan hun specifieke behoeften. De ECB is ingenomen met de doelstelling van de ontwerpverordening met betrekking tot de invoering van een kader voor de toegang tot en het gebruik van cliëntgegevens. Dit moet innovatie bevorderen, financiële diensten concurrerender maken en cliënten meer controle geven over hun eigen financiële gegevens. De ontwerpverordening zou ook kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de kapitaalmarktenunie voor zover het aanbieders aanmoedigt een breder scala aan diensten aan te bieden die beter zijn afgestemd op de behoeften van cliënten en de vergoedingen te verlagen naarmate de markt concurrerender wordt.

1.2. In de ontwerpverordening wordt een cliëntgerichte aanpak gehanteerd door te voorzien in instrumenten die controle over financiële gegevens van cliënten mogelijk maken. In dit verband verleent de ontwerpverordening cliënten het recht om van gegevenshouders ([3]) te verlangen dat zij cliëntgegevens delen met gegevensgebruikers ([4]) voor de doeleinden en onder de voorwaarden die specifiek door de cliënten ([5]) zijn toegestaan, zodat wordt gewaarborgd dat het delen van gegevens altijd plaatsvindt nadat de cliënt toestemming voor het delen van die gegevens heeft verleend. Daartoe legt de ontwerpverordening gegevenshouders verplichtingen op om dergelijke toegang ([6]) te verlenen en cliënten te voorzien van toestemmingsdashboards ([7]) voor toegang tot financiële gegevens die hen in staat stellen de door hen verleende toestemmingen te monitoren en te beheren. Deze reeks regels, die bedoeld is om de transparantie en het vertrouwen van de cliënt in het proces van het delen van financiële gegevens te vergroten, wordt aangevuld met aanvullende waarborgen. Deze omvatten het waarborgen van een verantwoorde gegevensverwerking door de toegang tot cliëntgegevens te beperken tot financiële instellingen waaraan reeds een vergunning is verleend en tot aanbieders van financiële informatiediensten met een nieuwe vergunning ([8]), die een nieuwe aanbieders van diensten vormen ([9]). Bovendien moeten de Europese Bankautoriteit en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen, in samenwerking met het Europees Comité voor gegevensbescherming, gerichte richtsnoeren

([1]) COM(2023) 360 final.
([2]) COM(2020) 66 final.
([3]) Zie artikel 3, punt 5), van de ontwerpverordening.
([4]) Zie artikel 3, punt 6), van de ontwerpverordening.
([5]) Zie artikel 3, punt 2) en artikel 5 van de ontwerpverordening.
([6]) Zie de artikelen 4 en 5 van de ontwerpverordening.
([7]) Zie artikel 8 van de ontwerpverordening.
([8]) Zie artikel 6 van de ontwerpverordening.
([9]) Zie de artikelen 12 tot en met 14 van de ontwerpverordening.

ontwikkelen tot vaststelling van de reikwijdte voor het gebruik van gegevens die de consument beschermt tegen oneerlijke behandeling of het risico van uitsluiting ([10]). Daarnaast vereist de ontwerpverordening dat cliëntgegevens worden gestandaardiseerd en stelt de ontwerpverordening vereisten vast voor het opzetten en beheren van regelingen voor het delen van financiële gegevens, zodat het delen van gegevens wordt gestroomlijnd en wordt gezorgd voor een gelijk speelveld door middel van de ontwikkeling van een contractueel kader voor toegang, transparantie, vergoeding, aansprakelijkheid en geschillenbeslechting. De ontwerpverordening verplicht de bevoegde autoriteiten ook de naleving van deze governancevereisten te beoordelen ([11]).

1.3. De ECB merkt op dat de cliëntgegevens die gegevenshouders op verzoek van een cliënt aan gegevensgebruikers moeten verstrekken, gegevens kunnen omvatten over hypothecaire kredietovereenkomsten, leningen en rekeningen, met uitzondering van betaalrekeningen, alsook gegevens die deel uitmaken van een kredietwaardigheidsbeoordeling van een onderneming die wordt verzameld in het kader van een procedure voor het aanvragen van leningen of een verzoek om een kredietrating ([12]). Gegevens die zijn verzameld op grond van Verordening (EU) 2016/867 van de Europese Centrale Bank (ECB/2016/13) ([13]) (hierna de "AnaCredit-verordening" genoemd) en die via het feedbackloopmechanisme op basis van artikel 11 van de AnaCredit-verordening met kredietinstellingen zijn gedeeld, mogen niet verder worden gedeeld met gegevensgebruikers op basis van de artikelen 4 en 5 van de ontwerpverordening. Een dergelijke uitwisseling zou in strijd zijn met artikel 11, lid 1, van de AnaCredit-verordening, dat het gebruik van deze gegevens exclusief beperkt tot het kredietrisicobeheer door de kredietinstellingen en de verbetering van de kwaliteit van de kredietinformatie, en de openbaarmaking ervan aan andere partijen uitdrukkelijk verbiedt, behalve in bepaalde beperkte omstandigheden. Daarom zou de ECB ingenomen zijn met een uitdrukkelijke verklaring in de ontwerpverordening om te verduidelijken dat de gegevens die via het feedbackloopmechanisme met kredietinstellingen worden gedeeld op basis van artikel 11, lid 1, van de AnaCredit-verordening niet mogen worden gedeeld met cliënten of gegevensgebruikers uit hoofde van de artikelen 4 en 5 van de ontwerpverordening.

1.4. De ontwerpverordening verplicht de lidstaten de bevoegde autoriteiten aan te wijzen die belast zijn met de uitvoering van de daarin vastgestelde functies en taken ([14]). Wat financiële instellingen betreft, worden in de ontwerpverordening de in artikel 46 van Verordening (EU) 2022/2554 van het Europees Parlement en de Raad ([15]) (hierna "DORA" genoemd) ([16]) genoemde autoriteiten als bevoegde autoriteiten aangemerkt. De bevoegde autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de ontwerpverordening wordt nageleefd overeenkomstig de bevoegdheden die worden verleend door de ontwerpverordening en door de respectieve rechtshandelingen vermeld in artikel 46 van DORA ([17]) genoemde rechtshandelingen, waarin is bepaald dat de naleving van DORA moet worden gewaarborgd voor kredietinstellingen die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad ([18]) (hierna de "GTM-verordening" genoemd) als belangrijk zijn aangemerkt door de ECB overeenkomstig de bevoegdheden en taken die bij de GTM-verordening zijn toegekend ([19]). Het is van cruciaal belang op te merken dat DORA gericht is op operationele veerkracht, terwijl de ontwerpverordening in de eerste plaats gericht is op consumentenbescherming, en dit verschil kan verschillende bevoegdheden met zich meebrengen.

1.5. Tegen deze achtergrond moet de rol van de ECB in het kader van de ontwerpverordening, wat haar prudentiële toezichtbevoegdheid betreft, worden verduidelijkt (zie paragraaf 2).

2. **Verduidelijking van de toezichtbevoegdheid van de ECB**

2.1. De ontwerpverordening bepaalt dat de ECB toezicht houdt op de naleving ervan door belangrijke kredietinstellingen. De ECB vreest dat de ontwerpverordening daarmee toezichttaken aan de ECB toewijst die niet prudentieel van aard zijn, maar veeleer betrekking hebben op consumentenbescherming. Dit zou in strijd zijn met het feit dat de Raad krachtens artikel 127, lid 6, van het Verdrag met eenparigheid van stemmen slechts specifieke taken in verband met het prudentieel toezicht aan de ECB kan toevertrouwen. Dienovereenkomstig legt de GTM-verordening de ECB, met

([10]) Zie artikel 7 van de ontwerpverordening.
([11]) Zie de artikelen 9 en 10 van de ontwerpverordening.
([12]) Zie artikel 2, lid 1, punt a), f), en de artikelen 4 en 5 van de ontwerpverordening.
([13]) Verordening (EU) 2016/867 van de Europese Centrale Bank van 18 mei 2016 betreffende de verzameling van gedetailleerde kredietgegevens en kredietrisicogegevens (ECB/2016/13) (PB L 144 van 1.6.2016, blz. 44).
([14]) Zie artikel 17, lid 1, van de ontwerpverordening.
([15]) Verordening (EU) 2022/2554 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 en (EU) 2016/1011 (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 1).
([16]) Zie artikel 17, lid 4, van de ontwerpverordening.
([17]) Zie artikel 17, lid 4, van de ontwerpverordening.
([18]) Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).
([19]) Zie artikel 46, punt a), van DORA.

het oog op prudentieel toezicht, de taak op om ervoor te zorgen dat belangrijke kredietinstellingen alle relevante handelingen van de Unie naleven, waarbij vereisten worden opgelegd aan kredietinstellingen om onder meer te moeten beschikken over robuuste risicobeheerprocessen en interne controlemechanismen ([20]). De rol van het prudentieel toezicht van de ECB in dit verband is beperkt tot het waarborgen dat kredietinstellingen beleid en processen toepassen om hun blootstelling aan prudentiële risico's te evalueren en te beheren, met inbegrip van risico's in verband met verschillende aspecten van de bedrijfsmodellen, governance en operationele risico's van banken. Deze taken worden aan de ECB opgedragen om de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen ([21]). De ECB kan daarom slechts als een bevoegde autoriteit worden beschouwd voor zover dit voor haar noodzakelijk is voor de uitvoering van de haar bij het Verdrag en de GTM-verordening opgedragen taken ([22]).

2.2. De ontwerpverordening heeft tot doel de consument te beschermen en niet om de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen te waarborgen. De ontwerpverordening doet dit (1) door regels vast te stellen voor het delen van en de toegang tot financiële gegevens van cliënten, en (2) door ervoor te zorgen dat deze regels voldoen aan de vereisten en verplichtingen die nodig zijn om de controle en transparantie te vergroten. Als gevolg hiervan valt het toezicht op de naleving door belangrijke kredietinstellingen van de vereisten van de ontwerpverordening buiten het toepassingsgebied van de prudentiële toezichtbevoegdheden van de ECB uit hoofde van het Verdrag en de GTM-verordening. Deze conclusie is in overeenstemming met overweging 28 van de GTM-verordening, waarin wordt verduidelijkt dat consumentenbescherming niet tot de aan de ECB opgedragen toezichthoudende taken behoort en onder de bevoegdheid van de nationale autoriteiten blijft vallen. Daarom moet in de tekst van de ontwerpverordening ondubbelzinnig worden verduidelijkt dat de ECB niet is aangewezen als bevoegde autoriteit waaraan taken op het gebied van consumentenbescherming zijn toevertrouwd ([23]), ook niet in haar rol als consoliderende toezichthouder ([24]).

2.3. Niettemin benadrukt de ECB de noodzaak van een duidelijke rechtsgrondslag om te zorgen voor samenwerking ([25]), waaronder het vergemakkelijken van de uitwisseling van relevante informatie tussen de ECB en de in het kader van de ontwerpverordening aangewezen bevoegde autoriteiten. Dit is in overeenstemming met overweging 29 van de GTM-verordening, waarin wordt gespecificeerd dat de ECB in voorkomend geval volledig moet samenwerken met de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen.

2.4. Op basis daarvan stelt de ECB voor artikel 3, lid 4, artikel 17, lid 4, artikel 18, lid 1, punt b), v), en artikel 26, lid 1, van de ontwerpverordening te wijzigen om ervoor te zorgen dat de bevoegdheden van de ECB uit hoofde van de ontwerpverordening de haar bij het Verdrag en de GTM-verordening opgedragen taken weerspiegelen.

Voor zover de ECB wijzigingen van de ontwerpverordening aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Het technische werkdocument is in het Engels beschikbaar op EUR-Lex.

Gedaan te Frankfurt am Main, 30 augustus 2024.

De president van de ECB
Christine LAGARDE

([20]) Zie artikel 4, lid 1, punt e), van de GTM-verordening.
([21]) Zie overweging 30 van de GTM-verordening.
([22]) De opmerking dat alleen prudentiële toezichttaken aan de ECB kunnen worden toegewezen, doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten om de in de ontwerpverordening vastgestelde toezichttaken aan nationale prudentiële autoriteiten toe te wijzen.
([23]) Zie punt 2 van Advies CON/2021/40 van de Europese Centrale Bank van 29 december 2021 inzake een voorstel voor een verordening tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (PB C 115 van 11.3.2022, blz. 5).
([24]) Zie artikel 18, lid 1, punt b), v) van de ontwerpverordening.
([25]) Zie punt 3 van Advies CON/2022/4 van de Europese Centrale Bank van 16 februari 2022 inzake een voorstel voor een verordening tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB C 210 van 25.5.2022, blz. 5).