

Onderwerp	Datum	Pagina
Bijdrage ING aan consultatie over de toekomstbestendigheid van het mededingingsbeleid in relatie tot online platforms van het Ministerie van Economische zaken.	29-01-2019	1 van 9

---

Aan  
Ministerie van Economische Zaken

---

Van	Afdeling	Telefoon
Rosalie Majoor, ING	Regulatory Affairs ING	0031 11488768

In de huidige economie is data een steeds belangrijker factor in het creëren van waarde. Dit zien we ook in de financiële sector waarbij bankproducten steeds meer de vorm van commodities aannemen, gestandaardiseerde diensten waarbij het eigenlijk niet meer uitmaakt wie ze produceert (vergelijkbaar met elektriciteit of leidingwater). Een gevolg hiervan is dat grote tech bedrijven en platforms zich in toenemende mate in de financiële sector begeven. Om te kunnen blijven concurreren met dit soort bedrijven zullen banken simpelweg een betere klantervaring moeten blijven bieden. Dit is op zichzelf een goede ontwikkeling voor de consument: concurrentie zorgt dat hij meer waar voor zijn geld krijgt. Een voorwaarde hiervoor is echter wel dat de basis om te kunnen concurreren gelijkwaardig is, en dat er ook op lange termijn voldoende concurrentie op de markt blijft, of op zijn minst, dat de markt “betwistbaar” (*contestable*) is.

Platformbedrijven geven reden tot zorgen door de toenemende marktmacht die bijna in dit nieuwe digitale bedrijfsmodel zit ingebakken. Het digitale karakter zorgt immers voor eenvoudige schaalbaarheid, terwijl netwerkeffecten de waarde voor de klant vergroten naarmate het platform een groter marktaandeel heeft. Deze effecten zorgen dat er een natuurlijke neiging van platforms is om markten te gaan domineren. Veel platformbedrijven hanteren ook deze strategie, en nemen (grote) aanloopverliezen daarbij op de koop toe. Platformmarkten kunnen hierdoor snel in hoge mate geconcentreerd raken wat kan leiden tot slechter functioneren van online markten, minder concurrentie, en (op de lange termijn) een slechter productaanbod tegen een hogere prijs voor de klant.

Zoals de discussienotitie aantoont, is het huidige mededingingsbeleid niet geschikt om de concurrentieproblemen in de online platform economie goed aan te pakken, gezien de nieuwe verdienmodellen die zijn ontstaan (waarbij de klant bijvoorbeeld dienstverlening gratis krijgt aangeboden, maar “betaalt” met zijn persoonlijke data). Daarnaast maakt de notitie de dilemma’s voor het formuleren van een adequaat mededingingsbeleid helder (ex ante vs. ex-post). ING deelt de analyse die uiteengezet wordt in de discussienotitie en steunt het initiatief om te kijken naar aanvullende regelgeving om concurrentie op online markten te borgen. ING zal dan ook vanuit haar eigen ervaringen in de financiële markt antwoord geven op de consultatie.

**1. In hoeverre bent u van mening dat de principes van het mededingingsrecht voldoende flexibel zijn om ook met nieuwe uitdagingen door digitalisering om te kunnen gaan?**

'De principes van het mededingingsrecht' zijn ook op digitale markten goed toe te passen. Het probleem dat we signaleren is niet gelegen in die principes, maar in het instrumentarium van een toezichthouder dat ontoereikend is om markten toegankelijk en concurrerend te houden in aanwezigheid van machtige platformbedrijven.

**2. Zijn er nieuwe uitdagingen voor het mededingingstoezicht die hier niet aan bod zijn gekomen?**

Hoewel er vele uitdagingen zijn in het mededingingstoezicht, worden de belangrijkste in deze consultatie besproken en verder uiteengezet.

**3. Wat hebben mededingingstoezichthouders nodig om ook online te kunnen handhaven?**

Deze generieke vraag wordt door ons al beantwoord m.b.v. de gehele consultatie. Dat gezegd hebbende, is vooral het verbod van misbruik van een economische machtspositie in mededingingsrechtelijke zin lastig te handhaven in de hier besproken markten door de snelle ontwikkeling, en het feit dat marktmacht ook kan ontstaan door combinaties van datasets, en de rol die platformbedrijven hebben als een poortwachter tot data.

**4. In hoeverre is het aannemelijk dat door de dynamiek van online platformmarkten duurzame machtsposities (zijn) ontstaan?**

Het is aannemelijk dat sommige platformbedrijven een sterke positie hebben verworven. De discussienotitie signaleert terecht dat het fusietoezicht complexer wordt in platformmarkten. Dat wordt deels veroorzaakt door het feit dat het meerzijdige markten betreft maar een minstens zo belangrijke complicerende factor is het belang van (combinaties van) data en netwerkeffecten. Deze complicerende factoren maken het ook lastiger om te bepalen (en bewijzen) of een partij een machtspositie heeft in klassieke mededingingsrechtelijke zin. Dat is voor een mededingingsautoriteit al lastig, en al helemaal voor private partijen die benadeeld worden en de route van een civiele procedure zouden willen bewandelen indien de overheid niet (of te laat) optreedt.

We zien dat bepaalde machtige platforms zowel consumenten als bedrijven afhankelijk van hen kunnen maken. Consumenten en bedrijven hebben soms weinig alternatieven voor bepaalde platforms. Specifiek voor bedrijven geldt dat de afhankelijkheid van machtige

platforms innovatie kan bemoeilijken. Bovendien kan het voor bedrijven moeilijker worden om direct contact met de klant te hebben (als dit wordt overgenomen door het platform), en/of nuttige inzichten in klantgedrag op te doen. Op dit punt noemen we later een voorbeeld voor ING.

### **5. Wat is de rol van de overheid wanneer niet zeker is of er daadwerkelijk sprake is van duurzame machtsposities? Moeten concurrentie bevorderende maatregelen worden getroffen of is een andere aanpak verstandiger?**

Zoals hiervoor beschreven is het al lastig om een economische machtspositie in mededingingsrechtelijke zin (EMP) vast te stellen (bewijzen). In de markten waar de discussienotitie over gaat kan een platform een machtige positie hebben en kunnen consumenten en andere bedrijven afhankelijk van het platform zijn zonder dat een EMP bewezen kan worden. Daar komt bij dat een mededingingsautoriteit in de regel pas onderzoek gaat doen als het misbruik van die EMP reeds heeft plaatsgevonden. Bovendien duurt het al snel een paar jaar voordat een dergelijk complex onderzoek kan worden afgerond met een sanctiebesluit. Dan is het vaak al te laat. Het misbruik kan ertoe leiden dat innovatie door andere bedrijven is tegengehouden. Dit probleem is des te groter omdat platformbedrijven hun positie snel kunnen uitbreiden. Bij achteraf ingrijpen is het “kwaad” mogelijk al geschied, en zijn concurrenten uit de markt gedreven, of hebben in de tussentijd besloten niet toe te treden. Het huidige instrumentarium van een mededingingsautoriteit volstaat mogelijk niet om voldoende snel te kunnen optreden. Martijn Snoep signaleerde dit recent ook in het NRC.<sup>1</sup>

Om de bovengenoemde redenen kunnen concurrentie bevorderende maatregelen aangewezen zijn indien de overheid signaleert dat er een mededingingsprobleem ontstaat door een machtig platform dat niet afdoende of niet tijdig kan worden aangepakt o.g.v. het verbod om misbruik te maken van een EMP.

Een concurrentie bevorderende maatregel kan bijvoorbeeld inhouden dat een leidend platform toegang moet verstrekken tot bepaalde functionaliteit of data aan concurrent-aanbieders, tegen redelijke voorwaarden voor, en (voor zover van toepassing) met toestemming van de gebruikers.

---

<sup>1</sup> Zie het interview met Martijn Snoep (ACM) in het NRC van 18 januari 2019.

Camil Driessen, Mark Duursma, ‘Eerst had ik een handvol cliënten, nu heb ik er 17 miljoen’, *NRC Handelsblad*, 18 januari 2019

## **6. Welke marktvoorwaarde(n) zijn voldoende signaal dat het nodig is om in te grijpen met ex ante maatregelen?**

Ten eerste kan gedacht worden aan dezelfde voorwaarden die in het mededingingsrecht gebruikt worden om te bepalen of sprake is van een EMP, zoals de concentratiegraad, toetredingsdrempels, marktaandelen, tegenmacht van afnemers etc. Daarnaast is het belangrijk om een methode te ontwikkelen waarmee het belang van data en combinaties van data, en de macht van een platform als een poortwachter tot bepaalde data en consumenten kan worden gewogen. Het zou helpen als in de beoordeling niet alleen de huidige marktomstandigheden maar ook de redelijk te verwachten wijzigingen in de markt in de nabije toekomst kunnen worden meegewogen. Te denken valt verder aan een bepaalde diversiteit in het aanbod, waarbij uiteraard van groot belang is hoe de markt wordt afgebakend. Het feit dat platforms vaak verschillende diensten aanbieden, maakt het ook van belang om over verschillende markten heen naar het platform zelf te kijken. Het aanbieden van vele en diverse diensten door een platform kan ook reden zijn om dat platform extra onder de loep te nemen.

## **7. In hoeverre is het opleggen van een verplichting tot het delen van (bepaalde) data aan dominante platforms een kansrijke manier om concurrentie op online markten aan te jagen?**

Zoals ook beschreven staat in de discussienotitie wordt de wereldeconomie, en daarmee de Europese en Nederlandse economie, in toenemende mate beïnvloed door waarde die wordt gecreëerd door het gebruik en analyseren van data. Dit draagt ertoe bij dat grenzen tussen verschillende sectoren vervagen en gevestigde bedrijven worden uitgedaagd door nieuwkomers in de markt. Klanten hebben hierdoor ook een ruimer en diverser aanbod om te bepalen bij wie men goederen en diensten afneemt. Hoewel dit positieve ontwikkelingen zijn, is het van belang dat wet- en regelgeving voor concurrerende bedrijven gelijk is, dat klanten dezelfde hoge mate van bescherming genieten bij het afnemen van dezelfde dienst, ongeacht van welk bedrijf, en dat concurrentie op een eerlijke manier kan plaatsvinden. Doordat het gebruik van data zo'n centrale rol heeft ingenomen in de huidige economie, is het delen van data, op eerlijke en veilige wijze, dan ook cruciaal.

De mate van toegang en de hoeveelheid data bij platformbedrijven bepalen in sterke mate mogelijkheden voor concurrentie in de markt. De datavoordelen die platformbedrijven genieten, versterken de al voordelige netwerkeffecten. Met een groeiende hoeveelheid data kunnen andere datasets gecombineerd worden waardoor het platform nog meer van de consument te weten komt en de algoritmes beter kunnen leren en voorspellen. Zolang de toegang tot deze data exclusief blijft, profiteren deze bedrijven van een zichzelf versterkend kennisvoordeel ten opzichte van concurrenten. M.a.w. wanneer een bedrijf eenmaal een voorsprong heeft genomen, dan wordt deze steeds moeilijker in te halen voor concurrenten. In de wereld van zoekmachines, sociale media en webwinkels valt deze dynamiek duidelijk waar te nemen. Daarnaast kan deze data vervolgens ingezet worden om een ecosysteem te

**Onderwerp**

Bijdrage ING aan consultatie over de toekomstbestendigheid van het mededingingsbeleid in relatie tot online platforms van het Ministerie van Economische zaken.

**Pagina**

5 van 9

ontwikkelen waarbij het platformbedrijf ook op andere markt kan toetreden. Ook dit is waarneembaar.

Een van de sectoren waar platformbedrijven zich begeven is financiële dienstverlening. Voorbeelden hiervan zijn Google, Amazon, Apple, Alibaba en Facebook. Veruit het populairst is het aanbieden van eigen betaaldiensten, maar ook worden leningen aangeboden. Financiële dienstverlening richt zich vooralsnog vooral op particulieren. De concurrentie van betaaldiensten is goed voor consumenten. In Nederland is het betalingssysteem van oudsher geavanceerd: met zaken als PIN, chipbetalen en internetbetalen (I-Deal) liep Nederland vaak voorop. Een fintech als PayPal heeft mede daardoor in Nederland tot op heden weinig voet aan de grond gekregen. Maar dit is anders in andere Europese landen, waar het betalingssysteem minder ver ontwikkeld was, en de ruimte voor “*leapfrogging*” (het in de markt zetten van een superieur product) dus groter was. In die landen profiteert de consument van toenemende concurrentie. Die wordt verder aangejaagd door de komst van de herziene Europese betaalrichtlijn PSD2 die, naast efficiëntie en veiligheid, met name de concurrentie in de betaalmarkt moest bevorderen. Dit wordt gedaan door banken te verplichten toegang te geven tot betaaldata van de klant aan derde partijen. Hiervoor hebben deze derde partijen wel expliciet toestemming nodig van de klant. Wanneer zij deze toestemming hebben, kunnen zij account-informatiediensten of betaal-initiatiediensten aanbieden. In dit geval moet de data die de basis vormt voor het creëren van waarde in de financiële sector door banken dus openlijk gedeeld worden met derden.

Hoewel PSD2 gericht is op het openstellen van de markt, lijken vooral de grote platformbedrijven te profiteren. Bigtechs, in tegenstelling tot kleinere fintech-bedrijven, hebben een voorsprong door hun al bestaande grote klantenbestand met de bijbehorende data-voordelen, door hun mondiale schaal en door hun uitgebreide middelen om investeringen te kunnen doen. Kleinere fintech-bedrijven en innovatieve start-ups missen deze basis om effectief te concurreren met bigtechs.

PSD2 leidt er dus toe dat platformbedrijven die al over veel data beschikken, nu ook toegang krijgen tot betaalgegevens van banken. Deze data-uitwisseling is echter asymmetrisch. Voor deze platformbedrijven geldt namelijk geen enkele verplichting om data te delen met derde partijen indien de klant dit wenst. In het EU-voorstel voor een verordening ‘ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten’ staat in artikel 7 ‘toegang tot gegevens’ ook geen verplichting ten aanzien van het delen van data. Dit resulteert in een onoverbrugbare asymmetrie in databeschikbaarheid tussen banken en platformbedrijven waarbij een bank (of een kleine fintech) nooit hetzelfde profiel van een klant kan opbouwen zoals een groot platformbedrijf dat wel kan. Een bank heeft immers slechts betaaldata, terwijl grote platformbedrijven hun eigen klantprofiel hebben en dit kunnen verrijken met de betaaldata van banken. Zo ontstaan ongelijke concurrentieverhoudingen. Deze asymmetrie zou gecorrigeerd kunnen worden door dezelfde principes als PSD2 op alle platforms toe te passen, hierbij is de consument de unieke eigenaar van zijn data en elke

platform zou verplicht moeten zijn om, op verzoek van de consument, zijn data met een door hem gekozen partij te delen.

Naast PSD2 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) belangrijke wetgeving als het gaat om data, omdat voor alle data die niet onder de reikwijdte van de PSD2 vallen geldt dat moet worden voldaan aan de regels van de AVG. De AVG kent geen verplichting om data te delen op eenzelfde manier als de PSD2, namelijk op automatische, beveiligde en gestandaardiseerde wijze door middel van een API (een IT-communicatielijn tussen twee partijen waarmee data gedeeld kan worden). Wanneer platforms verplicht worden om data te delen zal er dus naar PSD2 gekeken kunnen worden om dezelfde veilige werkwijze aan te houden. Ook bij PSD2 blijft de wens van de consument leidend.

Gezien deze ontwikkelingen zou een verplichting tot het delen van (bepaalde) data aan platforms een kansrijke manier zijn om concurrentie op online markten aan te jagen. Doordat verschillende sectoren steeds mee naar elkaar toe convergeren zou een sectoroverstijgende aanpak nodig zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld in Australië stappen gezet om een dataregime te ontwikkelen dat data-wederkerigheid omvat en waarbij vele verschillende sectoren (zorg, banken, tech, retail etc.) aangesloten zijn. Data kan zich daar in principe vrijelijk bewegen waarbij gevoelige data extra mate van bescherming kent. Een systeem voor data moet vooral veilig, degelijk en rechtvaardig zijn en vooral de rechtvaardigheid wordt bevorderd door het verplichting tot het delen van (bepaalde) data.

## **8. Kan een recht op dataportabiliteit van ratings en reviews voor zakelijke gebruikers de concurrentie op online markten bevorderen?**

Deze vraag heeft betrekking tot ratings en reviews door consumenten over bedrijven die via platforms toegankelijk zijn voor andere consumenten. Een aanbieder is uiteraard gebaat bij veel (positieve) reviews over een lange periode, om zijn betrouwbaarheid te bewijzen. Een platform op zijn beurt met veel (positieve) ratings en reviews van aanbieders komt betrouwbaar over. Wanneer een bedrijf zou willen overstappen naar een ander platform (bijvoorbeeld een hotel dat weg wil bij booking.com) dan wil het bedrijf positieve ratings en reviews uiteraard graag meenemen naar een ander platform. Wanneer dit niet mogelijk is bemoeilijkt dit de overstap naar een ander platform, en daarmee de concurrentie tussen platforms. In de praktijk blijkt dat platforms soms ook consequenties verbinden aan het meenemen van ratings en reviews naar een ander platform. Bijvoorbeeld door de zichtbaarheid op het originele platform te verminderen. Wanneer deze ratings en reviews van zakelijke gebruikers makkelijker meegenomen kunnen worden naar andere platforms, zou overstappen gemakkelijker worden wat de concurrentie in de online markt versterkt.<sup>2</sup>

Ook voor net beginnende platforms zijn deze ratings en reviews belangrijk voor de reputatie en betrouwbaarheid. Wanneer zij deze ratings en reviews over zakelijke gebruikers van het platform over zouden kunnen nemen, kunnen zij dezelfde informatie bieden en

---

<sup>2</sup> Sarah O'Connor, Let gig workers control their data too, *Financial times*, 3 April 2018

betrouwbaarheid uitstralen waardoor concurreren met grotere platforms gemakkelijker wordt. Omdat deze reviews vaak al openbaar te zien zijn, zitten er relatief weinig haken en ogen aan het delen hiervan.

## **9. Wanneer en voor welke diensten is het verplichten van vergaande interoperabiliteit wenselijk om overstapkosten van gebruikers te doen afnemen?**

Wij vinden het belangrijk dat consumenten kunnen kiezen en switchen tussen financiële diensten die worden aangeboden door verschillende soorten aanbieders. Financiële dienstverlening via platforms is in opkomst, denk bijvoorbeeld aan Apple Pay en Google Pay. Dat is op zichzelf geen slechte ontwikkeling, zolang ervoor gewaakt wordt dat consumenten keuzevrijheid houden ook terwijl deze platforms uitbreiden. Het is voor de ontwikkeling van innovatieve diensten in de financiële sector belangrijk dat bedrijven toegang krijgen en houden tot belangrijke platforms. PSD2 regelt voor banken reeds dat aanbieders van allerlei diensten (third party providers) toegang kunnen krijgen tot data van banken. Wij bepleiten dat dat ook nodig is bij prominente platforms. Dat geldt zowel ten aanzien van data waarover deze platforms beschikken en voor bepaalde functionaliteit van platforms. ING heeft dit standpunt uitgewerkt in een document dat bij deze reactie is bijgevoegd.

Een concreet voorbeeld van het belang van interoperabiliteit is dat ING graag wil dat consumenten gemakkelijk en veilig met hun smartphone kunnen betalen in winkels. Hiervoor is nodig dat onze app toegang krijgt tot bepaalde beveiligingsfunctionaliteit in smartphones. Tot nu toe weigert Apple dit zonder redelijke gronden voor iPhones. Hiermee bevoordeelt Apple haar eigen Apple Pay boven andere betaaldiensten die toegang nodig hebben tot de iPhones van consumenten. Dit zorgt ervoor dat consumenten niet gemakkelijk kunnen switchen tussen aanbieders van betaaldiensten en leidt daardoor tot minder concurrentie tussen betaaldiensten en remt innovatie door betaaldiensten.

Wij wijzen ter vergelijking ook op de Interchange Fee Regulation die onder meer beoogt te bereiken dat consumenten de keuze houden om op hun smartphone te kunnen kiezen welke betaalapplicatie zij gebruiken. Banken die debet en/of credit cards uitgeven mogen bijvoorbeeld niet de keuze op smartphones (doen) beperken tot een bepaalde kaart. Het zou consistent zijn, en een level playing field bevorderen, indien aanbieders van betaaldiensten zoals Apple op dezelfde wijze verplicht worden om concurrentie van andere dienstverleners op de door hen verkochte smartphones mogelijk te maken.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> European Commission, The Interchange Fees Regulation, *Competition Policy Brief*, Issue 3, June 2015  
Zie de kop "co-badging" [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2015/003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2015/003_en.pdf)

## **10. Welke andere beleidsopties zijn kansrijk om online markten competitief te houden?**

Hierbij zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar publieke data-infrastructuren waarop vele concurrenten werkzaam kunnen zijn. Eerste stappen hiervoor zijn gezet door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die dataportabiliteit realiseert. Deze basis-infrastructuren zouden verder uitgebouwd kunnen worden.

In de markt worden op dit moment diverse interessante ideeën ontwikkeld op dit terrein, zoals persoonlijke “datakluisjes” die databeheer in handen van de klant leggen, of het decentrale databeheer in blockchain- en *distributed ledger*-infrastructuren.

Verder is het belangrijk om de consument de juiste handvatten aan te reiken om hem te ondersteunen in het maken van een keuze over welk platform ze willen gebruiken. Het vergelijken van prijzen, het wijzen op mogelijkheden tot overstappen en het inlichten over bescherming van persoonsgegevens dragen ertoe bij online markten competitief te houden.

De prijzen van diensten op platformmarkten kunnen ook een uitdaging vormen voor de handhaving van het mededingingsrecht. We zien enerzijds dat platforms aan consumenten diensten aanbieden zonder dat consumenten daarvoor met geld betalen. Anderzijds dient ervoor gewaakt te worden dat consumenten niet worden geconfronteerd met oneerlijke voorwaarden (zoals de omgang met persoonsgegevens van consumenten). Dit probleem zou aangepakt kunnen worden door de toepassing van het verbod op het hanteren van oneerlijke voorwaarden.<sup>4</sup> Een gerelateerd mededingingsprobleem kan zich voordoen omdat concurrerende bedrijven die wel geld vragen voor hun diensten uit de markt geconcurrereerd worden door een platform (dat zich slechts met data, clicks of views laat betalen). Hoewel lagere prijzen voor consumenten in principe goed zijn kan dit kan ook duiden op roofprijzen door platforms. Om roofprijzen in klassieke zin te bewijzen is de terugverdienmogelijkheid (“*recoupment*”) belangrijk. Platforms kunnen eventuele roofprijzen echter ook terugverdienen op andere manieren dan met prijsverhogingen aan consumenten, zoals de genoemde persoonsgegevens.

## **11. Wat is, gezien het grensoverschrijdende karakter van het internet, het beste handelingsniveau om met uitdagingen omtrent platforms en mededinging om te gaan (nationaal, Europees, internationaal) en waarom?**

Internetbedrijven opereren wereldwijd, en idealiter zou het institutioneel kader daarop afgestemd zijn. Dit is uiteraard slechts beperkt mogelijk, al is het wel waardevol om bijvoorbeeld in G20- en FSB-verband te overleggen waar mogelijk, en een vinger aan de pols te houden bij de “Bali-agenda” van IMF en Wereldbank.

---

<sup>4</sup> Zie ook: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17573/Geen-dominante-marktmacht-bij-online-video-streaming-platforms>



**Onderwerp**

Bijdrage ING aan consultatie over de toekomstbestendigheid van het mededingingsbeleid in relatie tot online platforms van het Ministerie van Economische zaken.

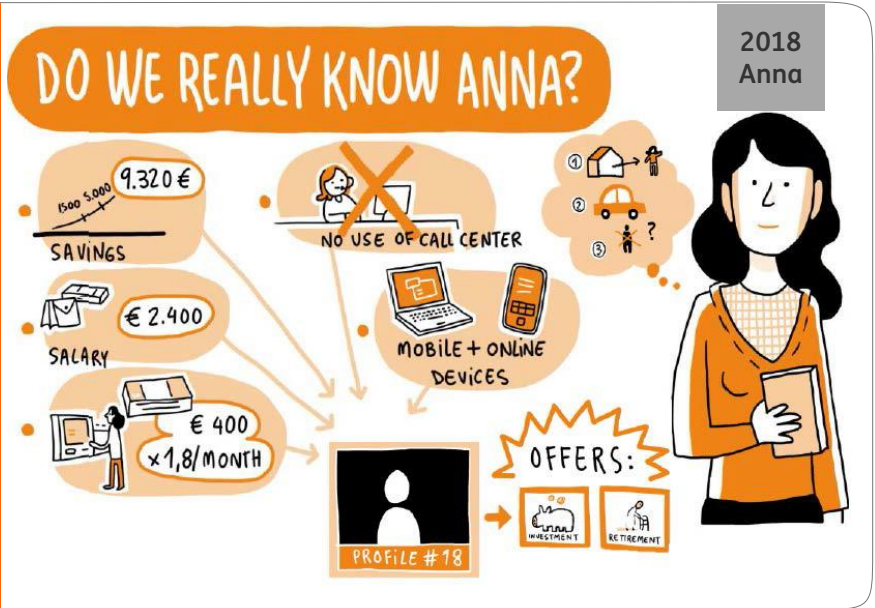
**Pagina**

9 van 9

Een Europees handelingsniveau is beter haalbaar en ook wenselijk. Nationale wetgeving is met oog op het grensoverschrijdende karakter slechts beperkt nuttig, maar Nederland zou wel een voortrekkersrol op zich kunnen nemen. Ook al opereren platforms ook buiten Europa waarbij zij zich niet Europese wetten hoeven te houden, met EU-wetgeving wordt het speelveld van de Europese markt in elk geval gelijk gehouden en beschermd.

Daarnaast blijkt sterke en vooruitstrevende Europese wetgeving ook een voorbeeld te zijn voor andere landen. Zo kijken zowel verscheidene Aziatische landen en de Verenigde Staten naar een eigen interpretatie van de AVG, en wordt de AVG door bedrijven soms de facto ook op niet-EU-burgers toegepast, ook al is de plaatselijke wetgeving minder verstrekkend. De EU kan dus het initiatief nemen en tot op zekere hoogte standaard-zettend zijn, wat de handelingsruimte vergroot.

# Ensuring a coherent framework for access to customer data



*“Our customers expect us to make banking more digital, more innovative and more client-oriented. Meeting these expectations is our top priority.*

*Given the ever-growing relevance of data in today’s society, I believe customer data should be accessible in a similar manner for banks and non-banks. This should be adequately reflected in the EU’s regulatory framework.*

*Innovation can certainly flourish within the boundaries of a strong personal data protection framework through which we will safeguard people’s fundamental right to privacy in the growing data economy.”*

**Ralph Hamers**  
CEO ING Group



A fundamental shift in customer expectations means the European economy is increasingly driven by data-created value. The regulatory framework for personal data is fundamentally shaped by the EU. It seeks to walk the fine line between privacy protection and fostering data sharing.

Integration of personal data is a strategic consideration for all future-oriented banks. This will be driven by the underpinning regulatory regime, but also by the viability of technology, and – even more – by clients who expect a smooth and tailored approach that respects their privacy. With regard to the regulatory framework, we recommend the EU to:

- **Create a coherent framework for access to personal data.** Policy-makers should consider expanding the existing open access regime beyond the realm of payment data, to other personal data. A blueprint for this is provided in this viewpoint (Box 1).
- **Encourage cooperation between data protection authorities.** This will be important to achieve the implementation of the single rulebook in the data economy.

### 1) A coherent EU framework for personal data

Two crucial pieces of the new personal data architecture are being rolled out across the EU – the second Payment Services Directive (PSD2) and the General Data Protection Regulation (GDPR).

The GDPR is a landmark personal data protection framework that is arguably the world’s most stringent. It gives customers the right to receive their personal data upon request and for their data to be directly transmitted to third parties.

PSD2 meanwhile implies that banks must share customers’ payments data – with the customers’ explicit consent – with other regulated entities in real-time. Whereas the scope of data that can be shared under the GDPR is wider than under PSD2, GDPR neither mandates a standardised format or real-time sharing.

In today’s data economy, the boundaries between sectors are increasingly blurred. This is pertinent for the banking sector, where technology companies are looking to set down their marker.

Whilst we support the open architecture philosophy of PSD2, we believe there is an un-level playing field between banks and their non-bank competitors as regulated open access only applies in one direction.

On the condition that strong safeguards remain in place, we believe the EU should focus on extending the open access regime for personal data pioneered by PSD2 to other sectors to ensure a more coherent framework. This should, in particular, focus on the role of online platforms. The first opportunity to address this asymmetry is the European Commission proposal for a Platform-to-Business Regulation.

### Box 1: customer data in the EU

- **Consent** – personal data can only be shared with explicit consent from the data owner. Consent can be retracted at any point.
- **Access** – subject to customer consent, access to personal data should only be given to regulated entities on a continuous and non-discriminatory basis.
- **Use of data** – should always serve the clients interest.
- **Liability** – a strict regime in place that is clear and easy for consumers to navigate.
- **Transparency** – clear and transparent communication about how and for what purpose payments data is used.
- **Cybersecurity and data protection** – regulated entities using data must comply with the applicable cybersecurity and data protection rules. This includes being transparent to customers about their data and respecting data retention periods.

## 2) Cooperation between authorities and harmonisation of the EU's regulatory landscape

To turn the EU into a cross-border data economy, regulatory fragmentation should be tackled. Since the 1995 Data Protection Directive, all EU countries have national authorities that monitor compliance with data protection laws. However, as the Directive was transposed differently in national laws, discrepancies in interpretation between national authorities have flourished.

We welcome the establishment of the European Data Protection Board under the GDPR, which was set up to help counter such fragmentation. Here, the PSD2 regime can draw lessons from GDPR, as the supervisory landscape for payments remains fragmented, with four authorities in the Netherlands alone being involved in its oversight. Given this is multiplied across countries, it remains difficult to offer cross-border products.

Looking across EU legislation, recent regulatory reforms touching on personal data (such as GDPR, PSD2, but also the Anti-Money Laundering Directive (AMLD)) will produce either overlap or conflicts. This shows that cooperation between regulators should extend beyond legislation-specific issues.

Fostering supervisory convergence across competent authorities is a goal that should be pursued by the EU.

### Conclusion

We believe the EU should consider expanding the open access regime pioneered by the PSD2 to – in first instance – platforms, followed by other sectors, while keeping strong safeguards for our customers, such as the GDPR, in place. At the same time, the EU should stimulate better coordination between authorities and further harmonise EU rules. This would create a safe environment for the data economy and level the playing field between sectors.

One way of doing so would be through an oversight framework, obliging authorities to cooperate with counterparts in other Member States in order to foster a coherent understanding of the rules.

This will make it easier to service clients across borders and reduce the potential for regulatory arbitrage. Whilst ambitious, the European Data Protection Board, but also the European Supervisory Authorities (ESAs), offer valuable blueprints for enhancing implementation of the single rulebook in the data economy. Based on this approach, the EU will also be better positioned to shape the nascent international debate on data issues.

### Box 2: the value of data

The digitalisation of financial services is strongly driven by data. This bears both challenges and opportunities. In the new digital reality, customers expect more tailored services that keep their data secure. Building expertise in analysing data is helpful in various ways:



Cybercrime and fraud



Process efficiency



Client expectations

In addition to understanding customer needs better, improved access to data will help banks to meet the expectations of policy-makers, regulators, and society as a whole. Policy-makers expect banks to help in the fight against financial crime, in particular preventing money laundering and terrorist financing and improving risk management functions. Access to customer data can help banks meet those expectations.

#### Case study: meeting client expectations through pre-approved or on-demand consumer loans

When customers need a loan, they do not want to spend time providing supporting documents and filling in lengthy credit application forms. They expect the loan process to be simple, intuitive, and effortless.

To meet this expectation, algorithms are used. These algorithms process information such as customer transactions, banking products, savings, income and payments. Combining this internal information with external information and data science provides an estimate of the customer's income and expenses. This together with other data used in the credit scoring process allows banks to prepare a personalised, pre-approved or on-demand offer.

By using personal and non-personal data, banks can improve responsible lending practices. This in turn ensures lower default rates, prevents over-indebtedness, is more efficient, and creates a better customer experience.