



De Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
4 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02100

Uw brief van
27 juni 2023

Contactpersoon

Uw kenmerk
2023-0000148990

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor het Wetsvoorstel kredietregistratie

Geachte heer Van Weyenberg,

Bij brief van 27 juni 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept Regels met betrekking tot het beheer van een stelsel van kredietregistratie (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat de bepalingen met betrekking tot artikel 1, 5, 6, 8 en 9 van het concept toetsing aan onderdelen 1, 3, 4, 5, (a), (b) en (c) van bovengenoemd kader niet doorstaan. Bij ongewijzigde vaststelling zullen deze wegens strijd met hoger recht buiten toepassing gelaten moeten worden.

Hoofdlijn

- De verwerkingen door de beheerder van het stelsel van kredietregistratie worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG (wettelijke verplichting). De rol die het concept bij de beheerder legt kan echter niet worden gekwalificeerd als enkel het uitvoeren van concrete en specifieke wettelijke verplichtingen. Uit aard en tekst van het wetsvoorstel volgt dat deze verwerkingen gebaseerd zijn op artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG (wettelijke taak/bevoegdheid). De kredietnemers hebben op grond van de AVG dan ook het recht bezwaar te maken, zodat het beperktere recht op verwijdering (alleen bij 'onbillijkheid van overwegende aard') via de kredietverstrekker uit het wetsvoorstel zelf kan worden geschrapd.
- Kredietgegevens blijven drie jaren geregistreerd in het stelsel na beëindiging van de kredietovereenkomst, ook indien geen sprake was van betalingsachterstand. De noodzaak daarvan in



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

het licht van de doelstellingen van het wetsvoorstel is niet aangetoond en ook niet aannemelijk, omdat ook uit afwezigheid van registratie dan blijkt dat er geen betalingsachterstanden waren.

- Ook bij betalingsachterstanden is een bewaartermijn van drie jaar na herstel zonder verdere beperking tot voldoende ernstige gevallen niet proportioneel.
- De ondergrens voor verplichte verstrekking aan het stelsel bepaalt in belangrijke mate de reikwijdte van het voorstel. Uit oogpunt van democratische legitimatie hoort deze grens daarom op wetsniveau te worden vastgesteld.
- Het concept bepaalt dat bij AMvB ook andere overeenkomsten dan kredietovereenkomsten in het stelsel van verplichte kredietregistratie kunnen worden opgenomen. Deze delegatie moet specifiekere worden beperkt, zodat alleen wat noodzakelijk is voor de doelstellingen van de wet er ook onder kan gaan vallen.
- Het concept bepaalt dat aanbieders van bij AMvB te bepalen overeenkomsten vrijwillig kunnen deelnemen aan het stelsel. Die vrijwilligheid verdraagt zich niet goed met de noodzaak die wordt beargumenteerd voor het aanwijzen van die overeenkomsten en ook niet met de wettelijke verplichting om kredietgegevens over die overeenkomsten aan de beheerder te verstrekken. Deelname moet (ook) voor deze aanbieder verplicht worden gesteld.
- Het concept stelt aangesloten aanbieders van bij AMvB te bepalen overeenkomsten in staat het stelsel te raadplegen. Dat is geen verplichting, zoals bij aanbieders van Wft-kredieten wel het geval is. Een andere verwerkingsgrondslag dan een wettelijke verplichting past echter niet. De wetgever moet expliciet regelen wanneer deze aanbieders het stelsel moeten raadplegen en garanderen dat ze dat alleen kunnen doen ten aanzien van de bij AMvB aangewezen overeenkomsten.
- Het concept bepaalt dat de beheerder zelf kan kiezen welke bijzonderheidscodes kredietverstrekkers in het stelsel kunnen registreren. Dat is opmerkelijk, nu juist deze codes voor betrokkenen vaak van groot belang zijn, er over die bijzonderheidscodes veel onduidelijkheid bestaat en er ook veel over wordt geprocedeerd. Die bijzonderheidscodes moeten naar het oordeel van de AP dan ook in een wettelijk voorschrift worden opgenomen.

Strekking van het concept

Aanbieders van krediet¹ zijn op grond van huidig recht verplicht om deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie, en om informatie in te winnen ter voorkoming van overkreditering.² In de praktijk is er één stelsel van kredietregistratie in Nederland, het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van de stichting Bureau Kredietregistratie (BKR).³ Er zijn in Nederland 11 miljoen mensen bij BKR geregistreerd.⁴

¹ In artikel 1:1 Wet op het financieel toezicht (Wft) gedefinieerd als het ter beschikking stellen van een geldsom (onderdeel a, ook wel geldkrediet) of, kortgezegd, het ter beschikking stellen van het genot van een roerende zaak, financieel instrument of beleggingsobject (onderdeel b, ook wel goederenkrediet), waarbij de consument gehouden is een of meer betalingen te verrichten.

² Artikel 4:32, eerste lid, en artikel 4:34, eerste lid, Wft.

³ MvT p. 1.

⁴ [Over Stichting BKR | BKR \(www.bkr.nl\)](https://www.bkr.nl).



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

Als een individu een krediet afsluit van meer dan €250 dat langer dan één maand loopt, geeft de kredietaanbieder dit door aan BKR.⁵ Ook wordt doorgegeven of iemand een betalingsachterstand heeft, deze weer heeft ingelopen, of als sprake is van andere bijzonderheden.⁶ Daarbij worden naast naam, geboortedatum, overlijdensdatum, adres en woonplaats ook het soort krediet, het bedrag, de afgesproken begin- en einddatum, de werkelijke einddatum en eventuele bijzonderheden tijdens de looptijd verstrekt.⁷ Als een individu een nieuw krediet afsluit controleert de kredietaanbieder diens lopende kredieten en kredietgeschiedenis bij BKR om te beoordelen of kredietverstrekking verantwoord is. Kredietaanbieders zijn verplicht criteria vast te leggen die ten grondslag liggen aan die beoordeling.⁸

Op 14 november 2019 toetste de AP uit eigen beweging de bescherming van persoonsgegevens in het kader van kredietregistratie.⁹ De AP concludeerde dat tot wetgeving moest worden gekomen waarin:

- het algemeen belang van het voorkomen van overkreditering expliciet wordt afgewogen tegen het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen;
- kredietregistratie goed is afgebakend van commerciële activiteiten door daar een wettelijke taak of verplichting van te maken van (een) bij of krachtens de wet aangewezen beheerder(s);
- is voorzien in duidelijke waarborgen voor betrokkenen en een goede taakuitvoering.

Het voorliggende concept komt op belangrijke punten tegemoet aan de eerdere wetgevingstoets. Het concept introduceert de volgende veranderingen:

Aanwijzing rechtspersoon

Ten eerste wordt daarin één rechtspersoon aangewezen die tot taak heeft het stelsel van kredietregistratie te beheren¹⁰ voor bepaalde doeleinden¹¹. Aan die aanwijzing kunnen beperkingen worden gesteld en

⁵ [Soorten registraties | BKR \(www.bkr.nl\)](#) Het gaat om de volgende kredieten: telefoonkrediet, koop op afbetaling, hypotheek, schuldhulpverlening, zakelijk krediet, persoonlijke lening, doorlopend krediet, creditcard, rood staan, private autolease of saneringskrediet. Zakelijke kredieten van meer dan €1000 waarvoor iemand persoonlijk aansprakelijk is, worden ook doorgegeven.

⁶ [Welke kredieten staan bij Stichting BKR geregistreerd? | BKR \(www.bkr.nl\)](#).

⁷ [Welke gegevens heeft Stichting BKR van mij? | BKR \(www.bkr.nl\)](#). Dat de overlijdensdatum wordt verwerkt blijkt uit artikel 10, vierde lid, Algemeen Reglement CKI. In artikel 13 Algemeen reglement CKI van BKR worden de volgende vijf bijzonderheidscodes genoemd: (1) er is een aflossingsregeling getroffen, (2) de kredietaanbieder heeft het restant of de gehele vordering opgeëist, (3) de kredietaanbieder heeft een bedrag van €250 of meer afgeboekt, (4) de consument blijkt/bleek onbereikbaar en (5) de kredietaanbieder en consument zijn een schriftelijke preventieve betaalregeling van tenminste vier maanden overeengekomen voor een hypothecaire kredietovereenkomst.

⁸ Artikel 115, eerste lid, Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo).

⁹ Wetgevingstoets AP van 14 november 2019, 'positionering BKR' (z2019-19579).

¹⁰ Artikel 2 van het concept. Onder beheer wordt op grond van artikel 4 van het concept verstaan "het vastleggen, ordenen, in stand houden, beveiligen en het ter beschikking stellen van kredietgegevens, waaronder persoonsgegevens voor zover noodzakelijk ter uitvoering van het beheer van het stelsel." In de praktijk zal BKR worden aangewezen om die taak te vervullen, en blijft het CKI dus het stelsel van kredietregistratie, MvT p. 1.

¹¹ Artikel 1 van het concept: (a) het verschaffen van inzicht in de financiële positie van natuurlijke personen ter voorkoming van overkreditering en voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van deze personen, (b) het op geaggregeerd niveau inzichtelijk maken van ontwikkelingen met betrekking tot kredietverstrekking, (c) het verschaffen van inzicht in de kredietgegevens ten behoeve van bij of krachtens wet vastgelegde doeleinden.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

voorschriften worden verbonden.¹² Die aanwijzing kan ook worden ingetrokken als de rechtspersoon zijn taak naar oordeel van de minister niet meer naar behoren vervult. De beheerder verstrekt aan de minister inlichtingen over de uitvoering van zijn taak.¹³ Wijziging van de statuten van de beheerder behoeft voorafgaande goedkeuring van de minister.¹⁴

Opname van kredietovereenkomsten en kredietgegevens

Aangesloten partijen zijn verplicht om kredietgegevens, en wijzigingen daarvan, op te geven bij de beheerder.¹⁵ Het gaat om gegevens over kredietovereenkomsten en over bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen overeenkomsten waarmee natuurlijke personen een financiële verplichting aangaan.¹⁶ Naast de gegevens die nu al worden verwerkt kunnen bij AMvB voor zover noodzakelijk ook andere gegevens worden aangewezen.¹⁷ Als het gaat om de vraag welke bijzonderheden kunnen worden geregistreerd, blijkt uit de memorie van toelichting dat dat door de beheerder zelf kan worden uitgewerkt, en dat kan worden aangesloten bij de huidige praktijk.¹⁸

Bewaartermijn en verwijderverzoek

De bewaartermijn van de gegevens bij de beheerder is drie jaren na beëindiging van de overeenkomst. Betalingsachterstanden blijven drie jaren geregistreerd na herstel van die achterstanden. Na afloop van deze bewaartermijnen gaat de beheerder direct over tot verwijdering.¹⁹ Een natuurlijke persoon kan de aangesloten partij ook zelf verzoeken zijn kredietregistratie “te verwijderen, voor zover verwerking daarvan, gelet op het belang dat deze regeling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.”²⁰

Verstrekking aan derden

Aangesloten kredietaanbieders, zowel met een zetel in Nederland als in andere lidstaten, kunnen een verzoek bij de beheerder doen om gegevens over natuurlijke personen aan hen te verstrekken ter voorkoming van overkreditering en voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van die personen.²¹ Ook andere personen of instanties die bij of krachtens de wet zijn aangewezen om inzicht te krijgen

¹² Artikel 3, tweede en derde lid, van het concept. Intrekking geschiedt onder gelijktijdige voorziening door de minister in de taak van beheer, waarover de minister nadere regels kan stellen.

¹³ Artikel 11 van het concept: de beheerder is verplicht om desgevraagd inlichtingen te verstrekken over de uitvoering van zijn taak en de invulling van eventuele voorschriften aan de aanwijzing, om jaarlijks verslag uit te brengen van de vervulling van zijn taak en uitvoering van zijn werkzaamheden, en om jaarlijks een jaarrekening, bestuursverslag en accountantsverklaring te verstrekken.

¹⁴ Artikel 3, vijfde lid van het concept.

¹⁵ Artikel 6 van het concept; Aangesloten partijen zijn partijen die op grond van een wettelijke verplichting of op vrijwillige basis deelnemen aan het stelsel van kredietregistratie (artikel 1). Partijen kunnen alleen vrijwillig deelnemen als zij overeenkomsten aanbieden die zijn aangewezen op grond van artikel 5, tweede lid van het concept, zo blijkt uit artikel 1 en navraag bij het ministerie.

¹⁶ Voor ‘krediet’ zie voetnoot 1 en voor andere overeenkomsten zie artikel 5, eerste en tweede lid van het concept. Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over deze overeenkomsten (artikel 5, zesde lid). Bij AMvB kunnen ook soorten overeenkomsten worden aangewezen die alleen mogen worden opgenomen als sprake is van een betalingsachterstand (artikel 6, tweede lid van het concept).

¹⁷ Artikel 5, vijfde lid van het concept.

¹⁸ MvT p. 16. Zie ook voetnoot 8.

¹⁹ Artikel 7 van het concept.

²⁰ Artikel 8 van het concept. De aangesloten partij moet de natuurlijke persoons van deze mogelijkheid op de hoogte brengen.

²¹ Artikel 3, zesde lid en artikel 9, eerste lid van het concept.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

kunnen een dergelijk verzoek indienen ten behoeve van in die regels vastgelegde doeleinden.²² Daarnaast is de beheerder verplicht geaggregeerde kredietgegevens te verstrekken aan de ministers van Financiën, SZW, AFM, en aan bij AMvB bepaalde anderen.²³

Wetgevingstoets

1. Verwerkingsgrondslag en recht van bezwaar

De verwerkingen van de beheerder worden blijkens de memorie van toelichting gebaseerd op de grondslag 'wettelijke verplichting'.²⁴ Die verwerkingsgrondslag ziet voornamelijk op situaties waarin private of publieke partijen worden verplicht om in het algemeen belang concrete gegevens te verstrekken aan een andere partij.²⁵ De grondslag 'wettelijke verplichting' wordt restrictief uitgelegd: de wettelijke verplichting zelf moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens.²⁶ Uitgangspunt is dat de partij op wie de verplichting rust, "geen ongepaste beoordelingsmarge [mag] hebben wat betreft de wijze waarop hij aan de wettelijke verplichting voldoet."²⁷ De wettelijke verplichtingen voor kredietverstrekkers in artikel 6, eerste lid, van het concept en in artikel 114 BGfo om kredietgegevens te verstrekken, te actualiseren en het stelsel te raadplegen zijn voorbeelden van een dergelijke 'wettelijke verplichting'. Dat geldt echter niet voor de verwerkingen die nodig zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak die volgt uit de aanwijzing als beheerder. Die wettelijke aanwijzing als enige beheerder komt niet uit de lucht vallen. BKR werd in 1965 opgericht met als doel inzicht te verlenen aan banken en financiële dienstverleners in het aantal kredieten dat iemand heeft, om te voorkomen dat mensen in de schulden terechtkwamen.²⁸ Het CKI van BKR is sindsdien het enige stelsel van verplichte kredietregistratie in Nederland. Gelet op de opzet van het wetsvoorstel - het uit oogpunt van algemeen belang exclusief aan één partij toekennen van deze, voortaan wettelijke, taak - moeten de verwerkingen van BKR naar het oordeel van de AP in hoofdzaak worden begrepen als verwerkingen die gebaseerd zijn op de grondslag 'wettelijke taak'.²⁹ Dat deze wettelijke taak ook (terecht) nader wettelijk is vormgegeven en dat de wetgever daarnaast BKR wel ook specifieke verplichtingen op kan leggen die kwalificeren als een c-grond doet hier niet aan af.

De AP constateert daarnaast dat het 'Algemeen Reglement CKI' van BKR dat thans van toepassing is veel aanvullende regels bevat die (nog) niet in het concept zijn opgenomen. Beoogd is, terecht, belangrijke delen van het beleid van BKR voortaan neer te leggen in wettelijke voorschriften. Echter ook dan zal niet

²² Artikel 9, vierde lid van het concept.

²³ Artikel 9, tweede en derde lid, van het concept.

²⁴ Artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG.

²⁵ Zie voorbeelden op p. 23 van het WP 29, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG.

²⁶ WP 29, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, p. 24. De formulering onder de richtlijn (artikel 7, aanhef, en onder c) is materieel gelijk aan artikel 6, eerste lid, aanhef, en onder c, van de AVG.

²⁷ WP 29, Advies 06/2014 over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, p. 24.

²⁸ [Over Stichting BKR | BKR \(www.bkr.nl\)](https://www.bkr.nl).

²⁹ Artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

elke relevante beoordelingsruimte over welke verwerkingen noodzakelijk zijn voor een goede taakuitvoering door BKR uitgesloten zijn, als ware enkel nog sprake van het leveren van een volledig wettelijk verplichte ICT-dienst. Goede uitvoering van de wettelijke beheerstaak - de hoofdtak van BKR - vraagt naar verwachting dan ook om de nodige afwegingen over noodzaak van verwerkingen die van groot belang kunnen zijn voor kredietaanbieders en consumenten. De beoordelingsruimte die daarvoor nodig is, is moeilijk te verenigen met de beperkte beoordelingsruimte die de grondslag 'wettelijke verplichting' kenmerkt. De ruimere beleidsvrijheid die de grondslag 'wettelijke taak' in algemene zin biedt laat overigens onverlet dat de hoofdelementen nog steeds met inachtneming van artikel 6, derde lid, van de AVG in wetgeving dienen te worden opgenomen, zodat de wetgeving per saldo 'duidelijk en nauwkeurig is en de toepassing daarvan voorspelbaar is voor degenen op wie deze van toepassing is'.³⁰

De keuze voor de juiste grondslag is niet alleen wetssystematisch van belang; het heeft ook belangrijke consequenties voor de rechten van betrokkene. Uitgaan van de grondslag 'wettelijke verplichting' betekent ook dat betrokkenen geen bezwaar kunnen maken tegen (verdere) registratie van hun gegevens. Dat volgt uit artikel 17, derde lid, onder b, en artikel 21 van de AVG. Die consequentie is op zichzelf ook logisch; de grondslag impliceert namelijk dat een verwerkingsverantwoordelijke geen keuze heeft om wel of niet te voldoen aan de verplichting en ook overigens maar beperkt afwegingen kan maken zodat bezwaar niet tot een zinvolle afweging kan leiden.

Uit de memorie van toelichting volgt dat het wegvallen van het recht op gegevenswissing en bezwaar opgevangen wordt door niet BKR maar kredietverstrekkers te belasten met de taak verwijderverzoeken te beoordelen.³¹ Zij zijn echter juist wel wettelijk verplicht om deel te nemen aan het stelsel, om op de c-grondslag 'wettelijke verplichting' gegevens te verstrekken en te actualiseren en om het stelsel te raadplegen. Die taak past daarentegen wel bij de beheerder van het stelsel. Die wordt door de wetgever opgedragen het stelsel te beheren, d.w.z. "het vastleggen, ordenen, in stand houden, beveiligen en het ter beschikking stellen van kredietgegevens". Het recht op gegevenswissing bestaat uiteraard niet als wettelijke voorschriften - zoals de voorschriften die op grond van dit concept zullen worden vastgesteld - zich daartegen verzetten, ook als de beheerder verwerkt op grond van de grondslag 'wettelijke taak'.³²

Het voorgaande terzijde merkt de AP op dat ook de tekst van artikel 8 van het concept niet zonder bezwaren is. In de memorie van toelichting wordt de suggestie gewekt dat bij de beoordeling van een verwijderverzoek is aangesloten bij het kader waarop de toetsing thans plaatsvindt.³³ Het lijkt er echter op dat verwijdering van de kredietgegevens juist moeilijker wordt gemaakt. Het concept bepaalt dat een verzoek tot verwijdering kan worden ingediend bij de aangesloten partij en neemt - met behulp van bij hardheidsclausules gangbare terminologie - als maatstaf voor verwijdering dat sprake moet zijn van "een onbillijkheid van overwegende aard".³⁴ Onder artikel 17 en 21 van de AVG geldt echter dat de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens moet wissen indien de betrokkene bezwaar maakt tegen

³⁰ Overweging 41 bij de AVG.

³¹ Artikel 8 van het concept; MvT p. 7.

³² Artikel 17, derde lid, onder b, van de AVG.

³³ MvT p. 17.

³⁴ Artikel 8, eerste lid, van het concept. Zie ook Aanwijzing 5.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hardheidsclausule).



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

de verwerking en er geen prevalerende “dwingende gerechtvaardigde gronden zijn voor de verwerking”. In plaats van het uitgangspunt van de AVG ‘inwilligen tenzij’ beoogt het concept dus juist ‘niet inwilligen tenzij’.

De AP concludeert dat de gekozen verwerkingsgrondslag en het daarmee verbonden verwijderverzoek toetsing aan punt 1, 2, 5 en (a) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat de memorie van toelichting moet worden aangepast en artikel 8 van het concept moet worden geschrapt.

2. Bewaartermijn

De bewaartermijn van de kredietgegevens in het stelsel is drie jaren na beëindiging van de kredietovereenkomst en betalingsachterstanden blijven drie jaren geregistreerd na herstel van die achterstanden.³⁵ Het standaard drie jaren bewaren van alle kredietgegevens zonder verdere clausulering acht de AP niet proportioneel. Kredietgegevens mogen na beëindiging van de looptijd van een kredietovereenkomst alleen worden bewaard als dat noodzakelijk is. Daar kan naar het oordeel van de AP alleen sprake van zijn als zich tijdens de looptijd van een overeenkomst relatief vaak betalingsachterstanden hebben voorgedaan en/of het om relatief grote bedragen ging.

De AP concludeert dat artikel 7 van het concept toetsing aan punt 3 en (c) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat kredietgegevens na beëindiging van de kredietovereenkomst alleen mogen worden bewaard als zich tijdens de looptijd betalingsachterstanden hebben voorgedaan in een mate die het langer bewaren ook rechtvaardigen.

3. Ondergrens voor verstrekking

Kredietaanbieders zijn momenteel verplicht om deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie en om het stelsel te raadplegen alvorens een kredietovereenkomst aan te gaan voor meer dan €250 (hierna: raadplegingsgrens).³⁶ De wet zwijgt op het moment echter over de vraag wanneer kredietaanbieders kredietgegevens moeten verstrekken aan het stelsel (hierna: verstrekkinggrens). Beleid van BKR is dat kredieten van meer dan €250 die langer dan één maand lopen moeten worden verstrekt.³⁷ Dat komt overeen met de raadplegingsgrens in artikel 114 BGfo.

Het concept bepaalt dat “een aangesloten partij opgave van kredietgegevens, en wijzigingen daarvan, [doet] aan de beheerder van het stelsel van kredietregistratie voor opname in dat stelsel na het sluiten van de overeenkomst.” Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever voornemens is aan te sluiten bij de huidige praktijk, door in gedelegeerde regelgeving te regelen dat alleen kredieten van meer dan €250 die langer dan één maand lopen in het register worden opgenomen.³⁸ Daarvoor zal de algemene mogelijkheid van artikel 5, zesde lid,

³⁵ Artikel 7, eerste, tweede en derde lid van het concept.

³⁶ Artikel 114 BGfo.

³⁷ [Welke kredieten staan bij Stichting BKR geregistreerd? | BKR \(www.bkr.nl\)](#) en artikel 15, eerste lid Algemeen Reglement CKI.

³⁸ MvT p. 16.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

worden gebruikt waarmee “nadere regels [kunnen] worden gesteld over de overeenkomsten die [...] in het stelsel worden opgenomen.”

De hoofdelementen van een regeling, waaronder de reikwijdte, moeten in de wet worden opgenomen.³⁹ Het stelsel voor kredietregistratie betreft een register waarin gevoelige gegevens van potentieel iedereen kunnen worden opgenomen. De verstrekkingsgrens bepaalt in belangrijke mate de reikwijdte van het stelsel. De AP acht het daarom niet gepast dat de vraag of er inderdaad een wettelijke verstrekkingsgrens komt en zo ja, hoe hoog deze is, aan de regering wordt overgelaten.

De AP concludeert dat het ontbreken van een verstrekkingsgrens in het concept zelftoetsing aan punt 3, 4, (b) en (c) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat in artikel 6 van het concept een verstrekkingsgrens moet worden opgenomen voor het kredietbedrag en de looptijd van (krediet)overeenkomsten.

Daarnaast wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk waarom het gepast zou zijn aan te sluiten bij de verstrekkingsgrens die BKR momenteel hanteert. Naar oordeel van de AP is aansluiting bij de raadplegingsgrens die in artikel 114 BGfo staat niet vanzelfsprekend. De verstrekkingsgrens bepaalt welke gegevens in het stelsel moeten worden opgenomen, terwijl de raadplegingsgrens bepaalt wanneer een kredietverstrekker het stelsel moet raadplegen. De gevolgen van het vallen boven de verstrekkingsgrens zijn dan ook groter dan bij de raadplegingsgrens. Voor de verstrekkingsgrens dient dan ook apart een afweging te worden gemaakt tussen het belang van voorkomen van overkreditering en het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens. De uitkomst daarvan zal waarschijnlijk verschillen van de afwegingen die ten aanzien van artikel 114 BGfo zijn gemaakt.

De AP concludeert dat uit de toelichting op de hoogte van de verstrekkingsgrens onvoldoende volgt dat het concept toetsing aan punt 3, 4, (b) en (c) van het kader in de bijlage doorstaat zodat beter moet worden gemotiveerd waarom het proportioneel is aan te sluiten bij de huidige praktijk.

4. Bij AmvB te bepalen overeenkomsten

Aangesloten partijen zijn niet alleen verplicht gegevens over kredietovereenkomsten op te geven bij de beheerder, maar ook over bij AmvB te bepalen overeenkomsten ‘waarmee natuurlijke personen een financiële verplichting aangaan’ (hierna: aangewezen overeenkomsten).⁴⁰ Die informatie kan volgens de wetgever waardevolle inzicht geven in de bestaande financiële verplichtingen van kredietaanvragers en kan nuttig zijn om te beoordelen of het verantwoord is om een nieuw krediet te verschaffen.⁴¹ De wetgever is voornemens in ieder geval overeenkomsten aan te wijzen die wel erg lijken op krediet, maar geen krediet zijn in de zin van de Wft.⁴²

³⁹ Aanwijzing 2.19 Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁰ Artikel 5, tweede lid van het concept.

⁴¹ Antwoorden van het ministerie op vragen van de AP.

⁴² MvT p. 15 en antwoorden van het ministerie op vragen van de AP: bijvoorbeeld leaseovereenkomsten zoals operational autolease, overeenkomsten met natuurlijke personen in de uitoefening van een beroep of bedrijf waarbij zij persoonlijk verantwoordelijk zijn voor terugbetaling, zoals ZZP'ers, of nieuwe soorten die in de toekomst kunnen ontstaan, zoals *buy now pay later*-producten.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

De formulering van artikel 5, tweede lid, van het concept is naar het oordeel van de AP te ruim. De bepaling omvat immers potentieel elke overeenkomst waarmee natuurlijke personen een financiële verplichting aangaan, ongeacht de voorwaarden (zoals de mogelijkheid om tussentijds op te zeggen) en ongeacht de mate en de periode waarin de verplichting van belang is voor de financiële positie van betrokkene. In theorie laat deze formulering zo bijvoorbeeld ook toe dat dienstenovereenkomsten zoals abonnementen op streamingsdiensten of maaltijdpakketten worden geregistreerd.

De AP concludeert dat de delegatiegrondslag in artikel 5, tweede lid van het concept toetsing aan punt 4 en (b) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat de delegatiegrondslag moet worden beperkt.

5. Vrijwillige deelname van aanbieders van aangewezen overeenkomsten

Aangesloten partijen zijn partijen die op grond van een wettelijke verplichting of op vrijwillige basis deelnemen aan het stelsel door kredietgegevens aan het stelsel te verstrekken en kredietgegevens te raadplegen.⁴³ Voor aanbieders van aangewezen overeenkomsten bestaat (nog) geen wettelijke verplichting om deel te nemen aan het stelsel. Zij mogen op vrijwillige basis deelnemen aan het stelsel. Eenmaal aangesloten, zijn aanbieders van aangewezen overeenkomsten wettelijk verplicht kredietgegevens te verstrekken aan de beheerder van het stelsel.⁴⁴

De AP heeft bij het ministerie gevraagd om een toelichting op de keuze om vrijwillige deelname mogelijk te maken. Volgens het ministerie is het opleggen van een verplichting niet op zijn plaats omdat het vraagstuk over het reguleren van typen overeenkomsten bredere beleidsafwegingen vergt die niet in het concept gemaakt kunnen worden maar momenteel wel worden gemaakt bij de implementatie van de herziene richtlijn consumentenkrediet.⁴⁵ De AP kan volgen dat de keuze welke typen overeenkomsten in het stelsel moeten worden opgenomen pas op een later moment kan worden gemaakt. Dat staat echter los van de vraag of aanbieders van eenmaal aangewezen overeenkomsten vrijwillig of verplicht moeten worden aangesloten.

Als eenmaal noodzakelijk is bevonden dat bepaalde typen overeenkomsten verplicht in het stelsel moeten worden opgenomen, dan moeten aanbieders van die overeenkomsten naar het oordeel van de AP ook verplicht aan het stelsel deelnemen. Een andere constructie verdraagt zich niet met de grondslag 'wettelijke verplichting' en het vereiste dat er sprake moet zijn van 'noodzaak'. Óf het is noodzakelijk om die overeenkomsten aan te wijzen en aanbieders moeten dan ook verplicht aangesloten zijn en kredietgegevens over die overeenkomsten aan de beheerder verstrekken, óf die noodzaak is er niet en dan mogen die overeenkomsten überhaupt niet worden aangewezen.

⁴³ Artikel 1 van het concept.

⁴⁴ Artikel 6 van het concept.

⁴⁵ Richtlijn (EU) 2023/2225 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2008/48/EG.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

De AP concludeert dat de mogelijkheid om vrijwillig deel te nemen aan het stelsel toetsing aan punt 1, 4 en (a) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat aanbieders van aangewezen overeenkomsten verplicht moeten deelnemen aan het stelsel en de mogelijkheid van deelname op vrijwillige basis moet worden uitgesloten.

6. Raadpleging door aanbieders van aangewezen overeenkomsten

Aanbieders van aangewezen overeenkomsten kunnen het stelsel raadplegen op grond van artikel 9, eerste lid van het concept. Dat is geformuleerd als de mogelijkheid om een verzoek te doen aan de beheerder, die de gegevens vervolgens aan de verzoeker dient te verstrekken.⁴⁶ Het raadplegen van het stelsel op grond van artikel 9, eerste lid, van het concept wordt dus niet gebaseerd op de grondslag wettelijke verplichting zoals bij aanbieders van Wft-kredieten met artikel 114 BGfo. Een andere grondslag voor deze aanbieders om het stelsel te raadplegen is echter niet goed denkbaar. De grondslagen in artikel 6, eerste lid, onderdelen a, b, d en e van de AVG zijn überhaupt niet denkbaar. De f-grondslag, oftewel noodzakelijkheid voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang, acht de AP ook niet geschikt. Het moet dan namelijk gaan om het belang van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde. Het raadplegen van het stelsel door de aanbieder geschiedt daarentegen juist in het belang van betrokkene zelf - de consument - in feite om hem tegen zichzelf te beschermen. Bovendien verdraagt het gebruik van de f-grondslag zich niet goed met de inzet van het concept om juist meer in wettelijke grondslagen en wettelijke waarborgen te voorzien voor de huidige praktijk.

Daarnaast laat de wettekst van het concept toe dat aanbieders het stelsel ook raadplegen om de kredietwaardigheid van consumenten te beoordelen voor niet-aangewezen overeenkomsten die zij aanbieden. Die aanwijzing ziet immers slechts op de vraag welke overeenkomsten in het stelsel kunnen worden opgenomen en niet op de vraag wanneer het stelsel kan worden geraadpleegd.

De AP concludeert dat artikel 9, eerste lid, van het concept ten aanzien van aanbieders van aangewezen overeenkomsten toetsing aan punt 3, 4 5 en (c) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat aanbieders van aangewezen overeenkomsten moeten worden verplicht het stelsel te raadplegen alvorens het aangaan van (uitsluitend die) aangewezen overeenkomsten. Het is noodzakelijk dat ten minste wordt aangesloten bij de raadplegingsgrens in artikel 114 BGfo die voor aanbieders van Wft-kredieten geldt.

7. Bijzonderheidscodes

Eén van de soort gegevens die in het stelsel van kredietregistratie over een overeenkomst kunnen worden opgenomen, zijn de “bijzonderheden die zich voordoen tijdens de looptijd van de overeenkomst”.⁴⁷ Zoals gezegd kan de beheerder van het stelsel zelf kiezen welke bijzonderheden kunnen worden geregistreerd en lijkt het uitgangspunt dat zal worden aangesloten bij de huidige praktijk van BKR.⁴⁸ Die keuze is opmerkelijk, nu juist over die bijzonderheidscodes veel onduidelijkheid bestaat en veel wordt geprocedeerd. Een voorbeeld

⁴⁶ Uit navraag bij het ministerie blijkt dat er geen ruimte voor de beheerder is om verzoeken af te wijzen.

⁴⁷ Artikel 5, vierde lid, onder f, van het concept.

⁴⁸ MVT p. 16. Zie ook voetnoot 8.



Datum

4 april 2024

Ons kenmerk

z2023-02100

is de bijzonderheidscode 'de consument blijkt/bleek onbereikbaar'. Het is onvoldoende duidelijk waarom het noodzakelijk is dat kredietverstrekkers dat gegeven in het stelsel registreren, en wat precies kwalificeert als 'onbereikbaar blijken'. Door aan de beheerder over te laten welke bijzonderheden mogen worden geregistreerd is het concept naar oordeel van de AP onvoldoende voorspelbaar. Anderzijds maakt deze ruime beleidsvrijheid ook de beheerder kwetsbaar in het licht van de mogelijkheid om bezwaar te maken.

De AP concludeert dat artikel 5, vierde lid, onder f, van het concept toetsing aan punt 4 en (b) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat bij wettelijk voorschrift moet worden bepaald welke bijzonderheden kunnen worden geregistreerd en in de toelichting de noodzaak daarvan moet worden onderbouwd.

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Minister voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van deze wetgevingstoets gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter



Datum
4 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02100

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (geschiktheid);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (subsidiariteit);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (proportionaliteit);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (rechtszekerheid);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (inhoudelijke en procedurele waarborgen) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (verbindendheid naar nationaal recht).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen rechtmatig, behoorlijk en transparant moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden; en
- (c) verwerkingen toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is.

--*--