

Fiche 2: Wijziging verordening grensoverschrijdende betalingen en valutawisselkosten

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 wat bepaalde kosten van grensoverschrijdende betalingen in de Unie en valutawisselkosten betreft

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 maart 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018) 163

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A163%3AFIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SDW(2018) 84 (volledig impact assessment) en SWD(2018) 85 (werkdokument)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=SWD:2018:0084:FIN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=SWD:2018:0085:FIN>

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid Raad

j) rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, medebeslissing Europees Parlement

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstellen

Op 23 maart 2017 heeft de Europese Commissie een actieplan gepresenteerd inzake financiële diensten voor de consument, met als titel '*betere producten, meer keuze*'.¹ Hierin formuleert de Europese Commissie twaalf acties gericht op het bevorderen van consumentenvertrouwen, het wegnemen van barrières voor bedrijven en het ondersteunen van de ontwikkeling van een digitale innovatieve wereld. Twee acties betreffen meer transparantie bij valutaomrekening en lagere kosten voor transactietarieven bij grensoverschrijdende betalingen in andere valuta dan de euro. Met onderhavig voorstel, dat ziet op een aanpassing van de verordening ten aanzien van de Single European Payments Area (SEPA), wordt hiermee gestart.

Onderhavig voorstel bestaat uit twee onderdelen: gelijktrekking van tarieven in niet-eurolanden in de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) voor grensoverschrijdende eurotransacties met binnenlandse transacties in de lokale valuta, en transparantie over wisselkoersen en -kosten voorafgaand aan betalingen waarmee dynamische valutawissel door betaaldienstverleners gemoeid is.

(1) kosten voor grensoverschrijdende betalingen

De hoge kosten van grensoverschrijdende betalingen zijn volgens de Europese Commissie een belemmering voor de voltooiing van de interne markt. Met de SEPA-verordening zijn eerder maatregelen genomen voor eurolanden waarbij de kosten voor grensoverschrijdende betalingen in euro's en binnenlandse transacties in euro's zijn gelijkgetrokken.² Voor de niet-Eurolanden is het gelijktrekken van de kosten van binnenlandse transacties in nationale valuta met die van grensoverschrijdende transacties in nationale valuta als optie in de SEPA-verordening meegenomen. Tot nu toe heeft alleen Zweden van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Het doel van onderhavig voorstel van de Europese Commissie is het verlagen van de kosten voor grensoverschrijdende betalingen in euro's in de hele EU, ter verdere integratie van de interne markt. Het gaat hierbij om het gelijktrekken van de kosten voor binnenlandse transacties in de nationale valuta met de kosten voor grensoverschrijdende transacties binnen de EU in euro's naar niet-eurolanden, in euro's vanuit niet-eurolanden en in euro's tussen niet-eurolanden onderling. Hierdoor zou bijvoorbeeld een consument of bedrijf dat vanuit Bulgarije euro's overmaakt, dezelfde kosten betalen voor een overmaking in euro's naar Finland als voor een binnenlandse overmaking in leva binnen Bulgarije.

De gemiddelde prijzen voor grensoverschrijdende transacties in euro's in niet-eurolanden die betaaldienstverleners hanteren worden door de Europese Commissie momenteel geschat op 8 EUR voor een overmaking, 0,40 EUR voor een kaartbetaling en 2,30 EUR voor een geldopname. De

¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016-2017, Bijlage bij Kamerstuk 34749 nr. A.

² Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001.

gelijktrekking van de kosten van binnenlandse transacties in nationale valuta en de kosten van grensoverschrijdende transacties in euro's zou deze prijzen moeten verminderen tot die voor binnenlandse transacties in de binnenlandse lokale valuta die op dit moment volgens de Europese Commissie gemiddeld respectievelijk 1 EUR, 0 EUR en 0,63 EUR bedragen. In de situatie dat het aandeel grensoverschrijdende transacties in euro's in het totaal aan grensoverschrijdende transacties gelijk blijft, kunnen betaaldienstgebruikers (consumenten en bedrijven) op grond van een schatting van de Europese Commissie in theorie 900 miljoen EUR per jaar besparen.³ Zij zouden ook (indirect) profiteren van transparantere en minder complexe vergoedingsstructuren die tot meer concurrentie kunnen leiden. De betaaldienstaanbieders zouden inkomstenverlies lijden dat qua bedrag overeenstemt met de besparingen door de gebruikers. Deze verliezen komen volgens de Europese Commissie echter lager uit dan de geschatte besparingen omdat de transactievolumes, door de lagere kosten van transacties, zouden groeien.

(2) transparantieplichtingen bij valutawissel

Het voorstel ziet ook op de invoering van aanvullende transparantieplichtingen bij valutawissel bij kaartbetalingen, conform artikelen 45 en 59 van de herziene Richtlijn betreffende betalingsdiensten (*Payment Services Directive 2*, PSD 2).⁴ Volgens de Europese Commissie is bij kaartbetalingen waarmee valutawissel is gemoeid sprake van een gebrek aan transparantie. Wanneer een consument in een andere lidstaat een kaartbetaling doet (een geldopname bij een geldautomaat of een kaartbetaling bij een verkooppunt) in een andere valuta dan de valuta van zijn land van herkomst, heeft hij vaak de keuze tussen twee opties: (1) betalen in de valuta van zijn land van herkomst (dynamische valutawissel, een dienst die wordt aangeboden door aanbieders van dynamische valutawissel en de bank van de handelaar) of (2) betalen in de lokale valuta (niet-dynamische valutawissel of wissel 'in het netwerk', met gebruikmaking van de diensten van het betaalkaartschema en de bank van de consument). Volgens de Europese Commissie betreffen klachten van consumenten vooral de praktijken bij dynamische valutawissel. Volgens hen beschikken zij niet over de nodige informatie voor een weloverwogen keuze, waardoor zij vaak ongewild kiezen voor de duurdere valutawisseloptie.

Het voorstel van de Europese Commissie heeft als doel meer transparantie voor consumenten doordat de volledige kosten van een grensoverschrijdende transactie vooraf aan de klant duidelijk worden gemaakt. Daardoor kunnen zij de aanbiedingen van valutawisseldiensten beter vergelijken voordat zij een betalingstransactie starten waarmee een valutawissel is gemoeid. De Europese Commissie stelt voor om de Europese Bankautoriteit (EBA) te vragen technische reguleringsnormen (*regulatory technical standards*, RTS) op te stellen om valutawisselpraktijken helder uit te kunnen werken. De reden hiervoor is dat valutawissel technisch van aard is en de technologische mogelijkheden hieromtrent zich snel ontwikkelen. Het voorstel voorziet tot slot ook in een overgangsfase voor marktpartijen in de periode nadat de reguleringsnormen van kracht worden tot uiterlijk 36 maanden na inwerkingtreding van de gewijzigde verordening. In die periode voorziet

³ De Commissie heeft in haar impact assessment niet gespecificeerd hoe lang deze besparingen van naar schatting 900 miljoen op jaarbasis aanhouden.

⁴ Overeenkomstig artikelen 45 en 59 van Richtlijn 2015/2366 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (PSD).

het voorstel in een door EBA vast te stellen tijdelijke bovengrens voor de kosten van valutawissel. Deze bovengrens (het kostenplafond) wordt gehanteerd totdat de transparantiemaatregelen die door de EBA worden uitgewerkt in werking treden, uiterlijk 36 maanden na inwerkingtreding van de gewijzigde verordening.

b) Impact assessment Europese Commissie

Het *Impact Assessment* formuleert als algemeen doel van het voorstel het verlagen van de kosten voor grensoverschrijdende betalingen in de hele EU, en zo bij te dragen aan een betere integratie van alle EU-consumenten en -bedrijven in de EU-economie. Dit moet volgens de Europese Commissie worden bereikt door de kosten voor grensoverschrijdende transacties gelijk te trekken met die voor binnenlandse transacties, terwijl ervoor wordt gezorgd dat dit niet leidt tot hogere kosten voor andere diensten. Daarnaast moet bij valutawissel bij een grensoverschrijdende transactie worden gezorgd voor transparantie van de vergoedingen en, in voorkomend geval, vergelijkbaarheid van de opties voor de betaaldienstgebruikers (consumenten en bedrijven).

In het *Impact Assessment* zijn vier beleidsalternatieven overwogen, die allemaal neerkomen op een uitbreiding van het beginsel van gelijktrekking van de kosten van binnenlandse transacties in de nationale valuta en de kosten van grensoverschrijdende transacties:

1. in de nationale valuta;
2. in de nationale valuta en in euro's;
3. alleen in euro's
4. in alle valuta's van EU-lidstaten, ongeacht waar ze plaatsvinden.

Volgens het impact assessment van de Europese Commissie draagt optie drie op de meest efficiënte wijze bij aan het bereiken van het beleidsdoel. Dit is volgens de Europese Commissie het geval om er ook in niet-eurolanden moderne infrastructuren voor grensoverschrijdende betalingen in euro's beschikbaar zijn voor alle betaaldienstaanbieders. Bovendien vinden de meeste grensoverschrijdende transacties in niet-eurolanden in euro's plaats, dus optie 3 zou een groot deel van de grensoverschrijdende transacties bestrijken. Omdat transacties in euro's relatief goedkoop zijn, zou volgens de Europese Commissie maar een klein risico bestaan dat de vergoedingen voor binnenlandse transacties worden verhoogd om de dure grensoverschrijdende transacties in andere valuta's dan de euro te kruissubsidiëren. Optie drie is volgens de Europese Commissie ook in overeenstemming met de doelstelling op langere termijn dat de euro de gemeenschappelijke munteenheid van alle lidstaten wordt. Daarom verwacht de Europese Commissie dat de aanvaarding van deze optie door belanghebbenden beter zou verlopen dan bij andere opties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van betalingsverkeer is erop gericht om voorwaarden te creëren voor een veilig, efficiënt en toegankelijk betalingsverkeer. Een efficiënt betalingsverkeer is

gebaat bij concurrentie en maatregelen die de mobiliteit en keuzevrijheid van consumenten en bedrijven verhogen, en de kosten van betalingsdiensten verlagen.

b) beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover de doelstelling van het voorstel. Het voorstel is er op gericht om binnen de interne markt concrete voordelen te realiseren voor consumenten en bedrijven. Een beter werkende interne markt kan leiden tot meer keuze, lagere prijzen en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Het verlagen en transparant maken van tarieven voor grensoverschrijdende betalingen is voordelig voor consumenten en bedrijven. Nederland ondersteunt daarom het voorstel om onderhavige verordening aan te passen om daarmee de kosten voor grensoverschrijdende betalingen in euro's in de hele EU te verlagen. Deze aanpassing zou concrete kostenvoordelen moeten opleveren voor Nederlandse consumenten en bedrijven bij grensoverschrijdende betalingen naar, vanuit en tussen niet-eurozone lidstaten. Het is hierbij wel van belang om zo goed mogelijk zicht te krijgen op die concrete kostenvoordelen. Het uitgangspunt van het voorstel is om de kosten van grensoverschrijdende transacties in euro's niet duurder te maken dan de kosten van binnenlandse transacties in de nationale valuta. Hiervoor is van belang dat definities zo helder mogelijk zijn.

Nederland ondersteunt tevens de aanpassing om aanvullende transparantieverplichtingen in te voeren bij valutawisseldiensten, maar kijkt kritisch naar de samenloop met bestaande wet- en regelgeving voor betaaldienstverlening. Consumenten zijn gebaat bij transparantie vooraf over de totale kosten van een grensoverschrijdende transactie. Gezien de technische complexiteiten rond (dynamische) valutawissel ondersteunt Nederland de verdere uitwerking van reguleringsnormen door de EBA, zij het binnen een helder en afgebakend mandaat.

c) eerste inschatting van krachtenveld

De meeste Europese lidstaten zijn nog bezig met een nadere analyse van het voorstel, maar staan hier volgens een eerste inschatting over het algemeen positief tegenover. Aangezien de wijzigingen vooral gevolgen hebben voor niet-eurolanden, is de verwachting dat deze lidstaten het voorstel kritischer beschouwen dan eurolanden. De eerste punten van kritiek en zorg betreffen, voor zover bekend en geuit, de volgende:

- Ten aanzien van de gelijktrekking van de transactietarieven worden enkele zorgen geuit over onbedoeld nadelige effecten, namelijk een toename van kosten voor de (relatief goedkope) binnenlandse betalingen, in plaats van een afname van kosten voor de grensoverschrijdende transacties.
- Ten aanzien van de transparantieverplichtingen voor valutawissel worden enkele zorgen geuit over het doorschuiven van de uitwerking van deze verplichtingen in technische normen door de EBA. Een zorgvuldige discussie over de reikwijdte en uitwerking van het mandaat van EBA is daarom van belang.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) bevoegdheid

Nederland kan zich vinden in de keuze voor artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag en oordeelt zodoende positief t.a.v. de bevoegdheid. Artikel 114 VWEU kent aan de Europese instellingen de bevoegdheid toe om passende maatregelen vast te stellen met het oog op de instelling en de werking van de interne markt. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt.

b) subsidiariteit

Het oordeel van Nederland t.a.v. de subsidiariteit van het voorstel is positief. Daar bij grensoverschrijdende transacties per definitie grensoverschrijdende vraagstukken spelen, is optreden op het niveau van de EU van toegevoegde waarde voor de lidstaten. Hoewel de lidstaten buiten de eurozone zelf de vereiste maatregelen kunnen nemen, heeft slechts één lidstaat dat gedaan, namelijk Zweden. Het is niet waarschijnlijk dat het probleem in de nabije toekomst door toetreding tot de eurozone van niet-eurolanden wordt opgelost, wat de verwachting was toen de voorganger van de aan te passen verordening in 2001 voor het eerst werden ingevoerd. Het scenario om per lidstaat de obstakels in de interne markt ten gevolge van de kosten voor grensoverschrijdende transacties uit de weg te ruimen, is dus geen werkelijkheid geworden. Daarbij komt dat al zouden meer niet-eurolanden individuele maatregelen nemen (zoals Zweden), de huidige belemmeringen zouden blijven bestaan zolang er lidstaten zijn die geen maatregelen nemen. Maatregelen van individuele lidstaten zullen dus geen volledige dekking op EU-niveau kunnen garanderen. Dit rechtvaardigt maatregelen op EU-niveau.

c) proportionaliteit

Het oordeel van Nederland t.a.v. de proportionaliteit van het voorstel met betrekking tot grensoverschrijdende transacties is positief, omdat de kosten om de doelstellingen te bereiken, relatief laag zijn, en omdat door de gelijktrekking van de kosten voor grensoverschrijdende transacties in euro's met die voor binnenlandse transacties in nationale valuta rekening wordt gehouden met het niveau van ontwikkeling en de efficiëntie van de lokale betalingssystemen en banken (infrastructuur en processen). Het oordeel van Nederland t.a.v. de proportionaliteit van het voorstel met betrekking tot valutawisselkosten is eveneens positief, behalve voor het voorgestelde kostenplafond omdat dit in de huidige vorm voorbij gaat aan het te bereiken doel, namelijk transparantie en prijsvergelijkbaarheid. Nederland zal zich inzetten voor een heldere uitwerking van de prijsregulering en het kostenplafond in de technische reguleringsnormen. Over de tijdelijkheid van dit kostenplafond is Nederland positief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie.

b) financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor nationale overheden. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de begrotingsregels.

c) financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft consequenties voor consumenten en bedrijven. Betaaldienstgebruikers gaan naar verwachting van de Europese Commissie 900 miljoen EUR per jaar besparen. Zij zouden ook profiteren van transparantere en minder complexe vergoedingsstructuren die tot meer concurrentie kunnen leiden. Betaaldienstaanbieders zullen inkomstenverlies lijden dat qua bedrag overeenstemt met de besparingen door de gebruikers. Als gevolg van de lagere transactiekosten kunnen deze verliezen volgens de Europese Commissie op langere termijn worden beperkt door de groei van de transactievolumes. Dit laat onverlet dat betaaldienstgebruikers van de besparingen zullen profiteren. De extra kosten voor de toezichthouders voor handhaving van de verordening zijn volgens de raming van de Europese Commissie verwaarloosbaar.

d) gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Verordening 924/2009, waarop dit voorstel ziet, is eerder aangemerkt als een Regulatory Fitness and Performance-initiatief (REFIT-initiatief) in het werkprogramma van de Europese Commissie uit 2017.⁵ Het is in 2012 al eens voorwerp geweest van vereenvoudiging. Voor wat betreft de gelijktrekking van de transactietarieven voor alle valuta van lidstaten van de EU is de verwachting dat de wijziging de verordening nog doeltreffender zal maken. Wat betreft transparantie en vergelijkbaarheid van valutawisselopties levert het voorstel aanvullende vereisten op ten aanzien van de transparantie en vergelijkbaarheid van valutawisselopties. Deze technische reguleringsnormen worden ontwikkeld door de EBA en specificeren de maatregelen die moeten worden toegepast. De reguleringsnormen worden nadien door de Europese Commissie vastgesteld.

e) gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel heeft naar verwachting positieve impact op de concurrentiekracht van financiële instellingen in de EU als geheel, omdat zij vermoedelijk een ruimere kring leveranciers en

⁵ Het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) dat in december 2012 werd gelanceerd, is een programma dat het EU-recht eenvoudiger en goedkoper moet maken ten gunste van burgers en bedrijven. Het doel is om te zorgen voor een duidelijk, stabiel en voorspelbaar regelgevingsklimaat dat goed is voor de groei en werkgelegenheid.

consumenten tegen lagere kosten kunnen bereiken. Belemmeringen rond betaalkosten nemen af, en de concurrentiekracht van de EU neemt toe.

6. Implicaties juridisch

- a) consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel betreft een verordening. De verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten.

- b) gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

De verordening geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter nadere specificatie van de reguleringsnormen die door Europese Bankautoriteit (EBA) worden ontwikkeld. Gezien de noodzakelijke technische uitwerking van aanvullende transparantie-eisen ziet Nederland voordelen van dergelijke reguleringsnormen. Echter, de doelstelling, inhoud en strekking van bevoegdheidsdelegatie moet voldoende afgebakend zijn zodat de reguleringsnormen niet verder gaan dan noodzakelijk. Nederland zal zich hiervoor in de onderhandelingen inspannen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Europese Commissie tot aanvulling van het basisinstrument alleen via delegatie kan worden verleend. De procedure wordt gegeven door artikelen 10 tot en met 14 van de EBA-verordening. Binnen drie maanden kan door de Raad of het Europees Parlement bezwaar worden gemaakt tegen een voorstel voor een gedelegeerde handeling van de Europese Commissie.

- c) voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De inwerkingtreding wordt voorzien op de twintigste dag na officiële publicatie. De verordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2019. Nederland is hier kritisch op vanwege mogelijke consequenties voor de uitvoerbaarheid.

- d) wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Artikel 15 van de verordening bepaalt dat de Europese Commissie binnen 3 jaar nadat de verordening van toepassing is geworden een evaluatierapport over de toepassing van de verordening zal opstellen. Nederland kan zich vinden in een evaluatie van de toepassing van de verordening, maar pleit voor een termijn van vijf jaar waarna wordt geëvalueerd, om de effecten beter in beeld te krijgen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De kosten voor de toezichthouders voor handhaving van de verordening zijn verwaarloosbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.