

Fiche 5: Mededeling strategie voor retailbetalingen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een strategie voor retailbetalingen voor de EU.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 september 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM 2020 (592)

d) *EUR-lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2020:592:FIN>

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

Niet van toepassing

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Economische en Financiële Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is onderdeel van het "Digital Finance Package", een pakket maatregelen dat ziet op de kansen en risico's van digitalisering in de financiële sector.¹ Voor het betalingsverkeer heeft de Europese Commissie specifieke maatregelen aangekondigd naast de algemene strategie voor *Digital Finance*, omdat deze sector vooroploopt wat betreft de schaal en de snelheid van technologische ontwikkelingen. De strategie bevat geen concrete wetgevingsvoorstellen, maar identificeert de prioriteiten en doelstellingen van de Europese Commissie voor het retail betalingsverkeer voor de komende vier jaren. Daarbij wordt bij de verschillende beleidsacties veelal eerst gezien welke stappen de markt zelf kan zetten ten aanzien van de verschillende onderwerpen en wordt waar nodig onderzoek aangekondigd door de Commissie, bijvoorbeeld naar de effecten van huidig beleid. Pas daarna kunnen wetgevende handelingen in beeld komen.

¹ De BNC-fiches over de mededeling over de Digital Finance Strategy en daaronder gepresenteerde voorstellen volgen separaat. Deze voorstellen zijn: verordening digital operational resilience, verordening markten in crypto-activa en verordening pilot voor *digital ledger technology*.

De strategie beoogt voorwaarden te scheppen om de ontwikkeling van *instant payments*² en Europese betaaloplossingen mogelijk te maken, een hoog niveau van consumentenbescherming en veiligheid van betaaloplossingen te bieden en de Europese afhankelijkheid van grote wereldwijde (niet-Europese) spelers op dit gebied te verminderen.

De strategie bestaat uit vier hoofdpijlers die nauw verweven zijn, namelijk: 1) toenemende digitale betaaloplossingen, waaronder *instant payments*, met een pan-Europees bereik; 2) een innovatieve en competitieve markt voor het retail betalingsverkeer; 3) efficiënte en interoperabele betaalsystemen en andere ondersteunende infrastructuur en 4) efficiënte internationale betalingen. Binnen deze pijlers worden zestien beleidsinitiatieven aangekondigd.

Zo worden bijvoorbeeld beleidsacties aangekondigd om *instant payments* te bevorderen en daarbij aandacht te hebben voor consumentenbescherming, waarbij wetgeving wordt overwogen als onvoldoende voortgang wordt geboekt. De Commissie zal eind 2021 starten met een evaluatie van de reikwijdte en de effecten van de herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2) en daarbij onder meer aandacht hebben voor de reikwijdte ten aanzien van bepaalde technische serviceproviders en het incorporeren van het regelgevend kader voor elektronisch geld in PSD2. De resultaten worden tevens gebruikt voor een nieuw regelgevend kader voor *open finance*.³ Ook bevat de strategie maatregelen ten aanzien van de acceptatie van digitale betalingen, het behoud van de beschikbaarheid en acceptatie van contant geld, het ondersteunen van de ontwikkeling van Europees Centrale Bank geld, het benutten van het potentieel van digitale identiteiten (eID) ten behoeve van cliëntenauthenticatie, het in lijn brengen van regulering op het gebied van het betalingsverkeer (PSD2 en de herziene Richtlijn elektronisch geld (EMD2), het borgen van efficiënte, toegankelijke en interoperabele betaalinfrastucturen en het aannemen van wereldwijde berichtenstandaarden, die in het betalingsverkeer gebruikt worden. Tevens wordt een beoordeling aangekondigd van EU-wetgeving om eerlijke en gelijke toegang tot technologische infrastructuren benodigd voor het aanbieden van betaaldiensten (bijvoorbeeld de toegang tot *near field communication* (NFC)-chips in een mobiele telefoon) te realiseren.

Ook zal in de aankomende review van de finaliteitsrichtlijn (SFD) onderzocht worden of betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen hier ook onder kunnen vallen, zodat zij toegang kunnen verkrijgen tot betalingssystemen zoals TARGET2 (het betalingssysteem van het Eurosysteem).

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinetsbeleid beoogt een veilig, betrouwbaar, efficiënt en toegankelijk betalingsverkeer te waarborgen. Daarbij beoogt het beleid bij te dragen aan innovatie in de sector, waarbij consumentenbescherming en het waarborgen van privacy prioriteit heeft. Daarbij speelt het

² Dit betreft het altijd binnen enkele seconden overboeken en bijschrijven van overgemaakt geld.

³ In dat verband wordt verwezen naar de strategie voor digital finance, waarover een separaat fiche is opgesteld.

Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) een belangrijke rol in de governance van het Nederlandse betalingsverkeer.⁴

Het kabinet hecht er grote waarde aan om voor iedereen een goede toegang tot het betalingsverkeer te waarborgen. Dit omvat toegankelijke digitale betaalmethoden, zoals mobiele betalingen en *instant payments*, maar bijvoorbeeld ook de distributie en acceptatie van contant geld, dat nog steeds een belangrijke rol speelt in de samenleving, onder andere omdat kwetsbare groepen vaak afhankelijk zijn van het gebruik van contant geld en omdat contant geld een achtervang is in het geval het girale betalingsverkeer verstoord is. Hiertoe is bijvoorbeeld in het MOB afgesproken dat Nederlandse huishoudens binnen een straal van vijf kilometer toegang hebben tot een geldautomaat. Daarnaast moet het betalingsverkeer robuust en betaalbaar zijn. Om de robuustheid te waarborgen is er bijvoorbeeld de Regeling oversight goede werking betalingsverkeer, met daarin eisen voor de beschikbaarheid van het pinverkeer en internetbetalingen.

Het kabinet ziet een toenemende rol voor grote internationaal opererende technologiebedrijven (BigTech's) in de betaalmarkt ontstaan. De uitkomsten van een lopend onderzoek naar de rol van BigTech's in het Nederlandse betalingsverkeer verwacht het kabinet eind 2020.

Het kabinet zet daarnaast in op het vergemakkelijken van overstappen naar een andere bank, eventueel met behoud van het bankrekeningnummer (nummerportabiliteit) op Europees niveau of via aliasportabiliteit op Europees niveau. Het kabinet heeft hiervoor gepleit in een non-paper over EU-brede nummerportabiliteit in het kader van de lopende evaluatie van de richtlijn betaalrekeningen (PAD).⁵ De Commissie heeft er voor gekozen nummerportabiliteit niet op te nemen in deze strategie, maar doet hiernaar nader onderzoek in het kader van de evaluatie van de PAD. Tenslotte heeft het kabinet uitgesproken een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van de ontwikkeling van digitaal centralebankgeld, wat zou kunnen leiden tot de introductie van een digitale euro.⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de strategie ten aanzien van het retail betalingsverkeer in Europa en is voorstander van initiatieven die bedrijven en andere instellingen helpen om innovatiever en grensoverschrijdender te handelen, met als voorwaarde dat deze ook voldoende waarborgen bieden voor consumenten. Het kabinet steunt de aangekondigde beleidsacties op hoofdlijnen.

Een belangrijk speerpunt van de strategie betreft de promotie van *instant payments*. Nederland is een voorloper in Europa op het gebied van *instant payments* en steunt de maatregelen van de Commissie om *instant payments* als standaard te zetten voor heel Europa tegen eind 2021. Hierbij merkt het kabinet evenwel op dat de beweging naar *instant payments* in Nederland als de standaard een beweging is die vanuit de markt geïnitieerd is, en niet via wet- en regelgeving is

⁴ Het MOB is een samenwerkingsverband dat zich richt op een goede werking van het betalingsverkeer en wordt voorgezeten door De Nederlandsche Bank (DNB). In het MOB zijn zowel aanbieders als gebruikers van betaaldiensten vertegenwoordigd.

⁵ Zie bijlage Kamerstukken II 2019-2020, 27 863, nr. 88.

⁶ In dit verband wordt verwezen naar het fiche ten aanzien van de mededeling EU-strategie voor het digitale geldwezen.

opgelegd. Eventuele wetgevende voorstellen van de Commissie op dit gebied moeten dan ook rekening houden met de afspraken die bestaan in landen waarin *instant payments* al de norm voor girale overschrijvingen zijn.

Het kabinet is daarnaast voorstander van het benutten van het potentieel van eID ten behoeve van cliëntenauthenticatie. Digitale identiteiten (eID's) kunnen financiële dienstverlening voor zowel consumenten als financiële instellingen veiliger en makkelijker maken en kunnen bijdragen aan een efficiëntere uitvoering van anti-witwas en –terrorismedinancieringsvereisten. Gelet hierop verwelkomt het kabinet het initiatief van de Commissie om, in samenwerking met de Europese Banken Autoriteit (EBA), te onderzoeken op welke manieren het gebruik van eID kan worden bevorderd om grensoverschrijdende en binnenlandse interoperabiliteit te vergemakkelijken. Het verbeteren van de interoperabiliteit van identiteiten sluit ook aan bij invoering van nummerportabiliteit op Europees niveau. Voor het kabinet is het van belang om rekening te houden met databescherming en de reeds in gebruik zijnde identificatie- en authenticatiemiddelen bij financiële instellingen en in betaalketens.

Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang van het borgen van de beschikbaarheid en de acceptatie van contant geld, waar NL in verhouding tot andere Europese landen een laag gebruik van contant geld kent. Het is goed dat ook de Commissie hier ook aandacht voor heeft. Gelet op het dalende gebruik van contant geld zal DNB op advies van het (MOB) verder onderzoek doen naar een maatschappelijke efficiënte en veilige chartale infrastructuur op middellange termijn bij een structureel lager gebruik van contant geld.

Anderzijds kan het kabinet zich vinden in het voornemen van de Commissie om een onderzoek uit te voeren naar de acceptatie van digitale betalingen binnen de EU. Hoewel binnen Nederland digitale betalingen zeer gebruikelijk en geaccepteerd zijn, is dat niet in elk lidstaat het geval. Het is goed dat er duidelijkheid komt over de verschillen in acceptatie van digitale betalingen binnen de EU en dat, indien noodzakelijk, hier actie op wordt ondernomen. Dit kan volgens de Commissie bijvoorbeeld door bedrijven aan te moedigen om digitale betalingen te stimuleren en door de digitalisering van overheidsbetalingen verder te verruimen.

Het kabinet verwelkomt de evaluatie van PSD2 door de Commissie. In 2021 zal tevens een nationale evaluatie van de implementatiewet PSD2 worden uitgevoerd, daarbij zullen privacy-risico's rondom datadeling en de marktverhoudingen belangrijke aandachtspunten zijn.⁷ Het kabinet vindt het belangrijk dat de resultaten van de evaluaties worden meegenomen in een regelgevend kader voor *open finance*.

Het kabinet heeft daarnaast in het kader van de consultatie van de Europese Digital Finance strategie en de strategie voor het retail betalingsverkeer in de Europese Unie⁸ gegevensbeschermingsrisico's bij datadeling benadrukt en zal hiervoor aandacht blijven vragen bij de nadere stappen die gezet worden naar aanleiding van deze strategieën. Zo wordt het steeds

⁸ Kamerstukken II 2019-20, 27863, nr. 88

complexer voor consumenten om inzicht te hebben in de keten van partijen die toegang hebben tot hun betaaldata. Het is dan ook van belang om nader te onderzoeken hoe consumenten in dit verband ondersteund en beschermd kunnen worden.

Het kabinet is voorstander van het onderzoek naar de toegang tot technische infrastructuur voor het verlenen van betaaldiensten en acht dit van belang in het kader van de verdere ontwikkeling van mobiele betalingen en marktverhoudingen binnen de sector. Hierbij steunt het kabinet het voornemen van de Commissie dat eventuele regelgeving hieromtrent geharmoniseerd dient te zijn op Unieniveau. Het kabinet heeft bij de vorige betalingsstrategie reeds aangegeven de mogelijke toegang van betaalinstanties en elektronische betalingssystemen tot TARGET2 een interessante optie te vinden⁹ en kijkt uit naar de uitkomsten van het onderzoek in het kader van de finaliteitsrichtlijn (SFD).

Tenslotte benadrukt het kabinet het belang van nader onderzoek en experimenten met Europees Centrale Bank geld, dat tevens kan bijdragen aan de efficiëntie van grensoverschrijdende betalingen in de toekomst. Het kabinet zal zich in EU-verband inzetten om dit onderwerp op de politieke agenda te zetten en Nederland aan te dragen als voorloper in eventuele komende experimenten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat andere lidstaten net als Nederland overwegend positief zullen zijn over de doelstellingen die de Commissie wil bereiken met de aangekondigde beleidsacties. Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor deze mededeling. Het betreft hier de beleidsterreinen, interne markt, economische samenhang en consumentenbescherming. Dit is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a, c en f VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling. De strategie ziet op het bereiken van een robuuste pan-Europees betalingsinfrastructuur, met een hoog niveau van veiligheid en consumentenbescherming. Dit is een streven op EU-niveau, en kan dus niet op lidstaatniveau bereikt worden. EU-coördinatie is van essentieel belang, ook met het oog op het gelijke speelveld tussen lidstaten. Daadwerkelijke concrete voorstellen voor aanpassing

⁹ Zie het BNC-fiche t.a.v. het groenboek voor retailbetalingen uit 2012: Kamerstukken II 2011-2012, 22 112, nr. 1375.

van wetgeving maken geen deel uit van de strategie, maar kunnen daar op enig moment wel uit voortvloeien.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. Bij de verschillende beleidsacties wordt veelal eerst gezien welke stappen de markt zelf kan zetten ten aanzien van de verschillende onderwerpen en wordt waar nodig onderzoek aangekondigd door de Commissie, bijvoorbeeld naar de effecten van huidig beleid. Pas indien de sector zelf onvoldoende voortgang boekt of indien onderzoeksresultaten hiertoe roepen, zal de Commissie overgaan tot het voorstellen voor de aanpassing van het regelgevend Europees kader. Daarbij sluiten de maatregelen aan bij de doelstellingen van de strategie om de ontwikkeling van instant payments en andere Europese betaaloplossingen mogelijk te maken, een hoog niveau van consumentenbescherming en veiligheid van betaaloplossingen te bieden en de Europese afhankelijkheid van grote wereldwijde (niet-Europese) spelers op dit gebied te verminderen. Daadwerkelijke voorstellen voor aanpassing van wetgeving maken geen deel uit van de strategie, maar kunnen daar op enig moment wel uit voortvloeien.

d. Financiële gevolgen

De strategie bevat geen concrete wetgevingsvoorstellen en er zijn op dit moment dan ook geen financiële gevolgen voorzien.

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

e. Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Aangezien de strategie geen concrete wetgevingsvoorstellen bevat zijn er geen gevolgen voor de regeldruk of administratieve lasten.

Indien op een later moment alsnog concrete voorstellen voor aanpassing van Europese wetgeving volgen op basis van de beleidsacties uit de strategie, zal Nederland de Commissie precies vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Bij de uitwerking hiervan zal het kabinet zich uiteraard inzetten voor het verlagen van de huidige regeldruk waar mogelijk.

De strategie beoogt de Europese markt voor betalingsverkeer verder te ontwikkelen, zodat geprofiteerd kan worden van innovatie en digitalisering. De strategie focust op de bevordering van Europese betaaloplossingen (waaronder *instant payments*), consumentenbescherming en de veiligheid van betaaloplossingen en het verminderen van de Europese afhankelijkheid van

wereldwijde spelers op dit vlak (Bigtech). Daarmee kan de strategie een positief effect hebben op het Europese concurrentievermogen.