



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 juli 2023
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2023/0209 (COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 29 juni 2023

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: SWD(2023) 232 final

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG
bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES
PARLEMENT EN DE RAAD betreffende betalingsdiensten in de interne
markt en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 en
Voorstel voor een **RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN
DE RAAD** betreffende betalingsdiensten en elektronischgelddiensten
in de interne markt, houdende wijziging van Richtlijn 98/26/EG en
houdende intrekking van de Richtlijnen 2015/2366/EU en 2009/110/EG

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 232 final.

Bijlage: SWD(2023) 232 final

Brussel, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**
**betreffende betalingsdiensten in de interne markt en houdende wijziging van
Verordening (EU) nr. 1093/2010**
en

Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende betalingsdiensten en elektronischgelddiensten in de interne markt,
houdende wijziging van Richtlijn 98/26/EG en houdende intrekking van de Richtlijnen
2015/2366/EU en 2009/110/EG

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van het voorstel van de Commissie voor: een verordening betreffende betalingsdiensten in de interne markt en een richtlijn betreffende betalingsdiensten en elektronischgelddiensten in de interne markt

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Waarom? Wat is het probleem?

De tweede richtlijn betalingsdiensten van 2015 (PSD2, Richtlijn 2015/2366) vormt het rechtskader voor betalingen in de EU. Uit een evaluatie van PSD2, die als bijlage bij de effectbeoordeling is gevoegd, is gebleken dat er sinds de toepassing van PSD2 weliswaar aanzienlijke verbeteringen in de betalingssector zijn waargenomen, maar dat de doelstellingen van PSD2 slechts gedeeltelijk zijn verwezenlijkt. De vier punten waarop de effectbeoordeling is gebaseerd, zijn:

- Consumenten lopen nog steeds een risico op fraude (met name socialengineeringfraude) en hebben te weinig vertrouwen in betalingen, ondanks het succes van sterke cliëntauthenticatie (SCA), ingevoerd door PSD2, bij het uitbannen van fraude bij betalingen die onder SCA vallen.
- De markt voor open bankieren functioneert niet perfect. Open bankieren is het proces waarbij derde aanbieders diensten met toegevoegde waarde verlenen aan gebruikers door — met toestemming van de gebruiker — toegang te krijgen tot hun betaalrekeninggegevens. Deze markt is sinds PSD2 gegroeid, maar er zijn veel klachten over ontoereikende interfaces voor gegevensuitwisseling, wat de marktontwikkeling belemmert.
- Toezichhouders hebben inconsistente bevoegdheden en verplichtingen en de handhaving en uitvoering van PSD2 verschilt van lidstaat tot lidstaat.
- Er is sprake van een ongelijk speelveld tussen banken en niet-bancaire betalingsdienstaanbieders, met name wat de toegang tot betalingssystemen betreft. Niet-bancaire betalingsdienstaanbieders vinden het moeilijk om een rekening bij commerciële banken te openen (wat essentieel is om een vergunning te verkrijgen) en zijn op grond van de finaliteitsrichtlijn (SFD, Richtlijn 1998/26) uitgesloten van rechtstreekse deelname aan een aantal belangrijke betalingssystemen in de EU.

De oorzaken van deze problemen (afgezien van de voortdurende ontwikkeling van betalingsfraude) zijn hoofdzakelijk van regelgevende aard (lacunes en onvolkomenheden in het rechtskader).

De gevolgen van de problemen zijn:

- betalingsdienstgebruikers (consumenten, handelaren, kleine en middelgrote ondernemingen) worden geconfronteerd met een aanhoudend frauderisico, een beperkte keuze aan betalingsdiensten en hogere prijzen;
- betalingsdienstaanbieders die aanbieders van open bankieren zijn, ondervinden belemmeringen bij het aanbieden van basisdiensten voor open bankieren en hebben het lastiger om te innoveren;
- betalingsdienstaanbieders in het algemeen worden geconfronteerd met onzekerheid over hun verplichtingen, en niet-bancaire betalingsdienstaanbieders hebben een concurrentienadeel ten opzichte van banken;
- de economie wordt gehinderd door inefficiënties in de betalingen, wat leidt tot hogere kosten voor commerciële activiteiten;
- de eengemaakte markt is versnipperd, met activiteiten zoals forumshopping.

Wat is het doel van dit initiatief?

Dit initiatief heeft vier specifieke doelstellingen:

1. de rechten van gebruikers en hun bescherming tegen fraude versterken;
2. het concurrentievermogen van diensten van open bankieren versterken;
3. de handhaving en uitvoering in de lidstaten verbeteren;
4. de (directe of indirecte) toegang tot betalingssystemen en bankrekeningen voor niet-bancaire betalingsdienstaanbieders verbeteren.

Het zal ook bijdragen tot administratieve vereenvoudiging door de regelingen voor de twee soorten niet-bancaire betalingsdienstaanbieders, betalingsinstellingen en elektronischgeldinstellingen, die tot dusver in verschillende wetgevingsteksten waren opgenomen, samen te brengen.

Het initiatief omvat ook maatregelen ter verbetering van de consumentenrechten en -informatie, de financiële

inclusie van personen met een handicap en anderen die moeilijkheden ondervinden bij het gebruik van SCA, en ter verbetering van de beschikbaarheid van contanten.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De vraag naar grensoverschrijdende betalingsactiviteiten is altijd een belangrijke reden geweest voor EU-wetgeving op het gebied van betalingen (PSD1 van 2007 en PSD2), zowel wat grensoverschrijdende betalingen als de grensoverschrijdende verlening van betalingsdiensten in de eengemaakte markt betreft. Ondernemingen maken actief gebruik van het recht van vestiging en dienstverlening in verschillende nationale rechtsgebieden. Alleen actie op EU-niveau kan een eengemaakte markt voor betalingen tot stand brengen.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Niet-wetgevende opties werden niet overwogen, aangezien de oorzaken van de problemen in wezen van wetgevende aard zijn. Opties die aanzienlijke kosten of verstoringen op de markt zouden hebben veroorzaakt, met onzekere voordelen, werden afgewezen. Deze omvatten: een volledige aansprakelijkheid van banken en andere betalingsdienstaanbieders voor frauduleuze betalingen als gevolg van social engineering; voor open bankieren: verplichting van een gestandaardiseerde interface voor gegevenstoegang en schrapping van de huidige eis dat activiteiten van open bankieren mogelijk moeten zijn zonder contractuele basis en zonder dat daarvoor kosten in rekening worden gebracht; de oprichting van een nieuw EU-agentschap voor de uitvoering van de regels voor open bankieren.

De geselecteerde opties waren als volgt:

1. De bescherming van de consument tegen betalingsfraude versterken: maatregelen om het gebruik van SCA te vergroten, een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie tussen betalingsdienstaanbieders over fraude, uitbreiding van IBAN/systemen voor de verificatie van de naam van begunstigden tot alle overmakingen (momenteel alleen voorzien voor instantbetalingen) en voorwaardelijke omkering van de aansprakelijkheid — van gebruikers naar betalingsdienstaanbieders — voor socialengineeringfraude in specifieke gevallen van tekortkomingen door betalingsdienstaanbieders (gevallen waarin IBAN/naamcontrole niet werkt en fraude waarbij de fraudeurs zich uitgeven voor bankmedewerkers).
2. De werking van open bankieren verbeteren, een vereiste inzake een speciale interface voor gegevenstoegang; “toestemmingsdashboards” voor consumenten om hun gegevens beter te controleren, nieuwe vereisten voor interfaces voor gegevenstoegang voor open bankieren, waarin de minimumeisen voor interfaces waarmee gegevens beschikbaar worden gesteld, gedetailleerder worden gespecificeerd.
3. De handhaving en uitvoering in de lidstaten verbeteren: het grootste deel van PSD2 vervangen door een rechtstreeks toepasselijke verordening ter verduidelijking van aspecten van PSD2 die onduidelijk of dubbelzinnig zijn; de bepalingen inzake sancties aanscherpen.
4. Zorgen voor een gelijk speelveld voor alle betalingsdienstaanbieders wat betreft de toegang tot betalingssystemen: de rechten van niet-bancaire betalingsdienstaanbieders op indirecte toegang via een bankrekening versterken; mogelijk maken dat niet-bancaire betalingsinstellingen rechtstreeks deelnemen aan alle betalingssystemen, met inbegrip van die welke door de lidstaten overeenkomstig de finaliteitsrichtlijn zijn aangewezen, met aanvullende verduidelijkingen over toelatings- en risicobeoordelingsprocedures.

Wie steunt welke optie?

Wat fraudepreventie betreft, was er een brede wens om het gebruik van SCA te verduidelijken om te voorkomen dat bepaalde betalingen ten onrechte van SCA zouden worden vrijgesteld. Consumentenorganisaties steunden maatregelen om het gebruik van SCA te vergemakkelijken voor personen met een handicap en andere personen die moeilijkheden ondervinden met SCA. Consumentenvertegenwoordigers hadden de voorkeur gegeven aan een verder strekkende aansprakelijkheid van banken voor toegestane frauduleuze betalingen.

Wat open bankieren betreft, wensten banken in grote lijnen het recht om gebruikers van gegevens kosten aan te rekenen voor toegang tot klantgegevens; sommige gegevensgebruikers wensten een specifieke handhavingsinstantie. Er was weinig steun voor het opleggen van gestandaardiseerde gegevensinterfaces, gezien de hoge eenmalige kosten voor bestaande interfaces.

Er was brede steun voor het opnemen van vele bepalingen van PSD2 in een verordening, hoewel sommige lidstaten terughoudend waren. De aanscherping van de sancties in PSD2 werd voornamelijk ondersteund door consumentenorganisaties en niet-bancaire betalingsdienstaanbieders.

Wat de toegang tot betalingssystemen betreft, betuigden niet-banken brede steun voor het verlenen van rechtstreekse toegang tot in het kader van de finaliteitsrichtlijn aangewezen systemen, terwijl banken de huidige situatie over het algemeen bevredigend achtten. De standpunten van de overheden liepen uiteen.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De belangrijkste voordelen zijn: een vermindering van de socialengineeringfraude (geraamd op 323 miljoen EUR per jaar); sterkere ontwikkeling van open bankieren, met meer innovatie en nieuwe aangeboden diensten; meer concurrentie tussen banken en niet-banken op het gebied van betalingsdiensten, wat leidt tot neerwaartse druk op de prijzen; een betere werking van de interne markt voor betalingen als gevolg van een betere handhaving en uitvoering.

Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?

De duurste opties zijn verworpen, maar de geselecteerde opties met aanzienlijke uitvoeringskosten zijn:

- De uitbreiding van IBAN/verificatie van de naam van de begunstigden tot betalingen en betalingsdienstaanbieders die nog niet onder het voorstel van de Commissie inzake instantbetalingen vallen. Dit zal betrekking hebben op 1 200 – 1 300 betalingsdienstaanbieders (voornamelijk in lidstaten die niet tot de eurozone behoren) tegen een kostprijs van gemiddeld enkele honderdduizenden euro's eenmalige kosten en enkele tienduizenden euro's jaarlijkse onderhoudskosten. Het in rekening brengen van het gebruik van deze dienst aan klanten zal echter worden toegestaan, zodat sommige kosten kunnen worden verhaald.
- Bij open bankieren bedragen de kosten voor het creëren van toestemmingsdashboards tot 47 miljoen EUR aan eenmalige kosten voor banken en andere betaalrekeningaanbieders. Het opwaarderen van data-interfaces tot de nieuwe minimumeisen zou eenmalige kosten met zich mee moeten brengen van ongeveer 185 miljoen EUR, die worden gecompenseerd door de schrapping van een huidige vereiste voor een "fallbackinterface" en andere besparingen.
- Grote betalingssystemen, waartoe niet-bancaire betalingsdienstaanbieders voortaan toegang zullen hebben, zullen aanvragen voor deelname van niet-bancaire betalingsdienstaanbieders moeten behandelen, met administratieve gevolgen.
- Andere maatregelen in het initiatief zullen reële maar beperkte kosten voor betalingsdienstaanbieders met zich meebrengen, bijvoorbeeld maatregelen om het gebruik van SCA te vergemakkelijken en bewustmakingscampagnes over fraudebestrijding.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Kleine en middelgrote ondernemingen zijn op twee manieren bij dit initiatief betrokken, als gebruikers van betalingsdiensten (zoals handelaren of zakelijke gebruikers) en als betalingsdienstaanbieders, waaronder betalingsfintechs (kleinere betalingsdienstaanbieders, start-ups enz.). Zij bevinden zich dus zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de betalingsmarkt. Voordelen voor kleine en middelgrote ondernemingen als handelaren en andere zakelijke gebruikers van betalingssystemen omvatten de toegang tot een groter scala aan betalingsdiensten tegen concurrerendere prijzen. Kleine en middelgrote ondernemingen die betalingsfintechs zijn (derde-aanbieders van open bankieren of niet-bancaire betalingsdienstaanbieders) zullen profiteren van de verbeterde werking van interfaces voor open bankieren of een betere toegang tot betalingssystemen. Over het geheel genomen zullen kleine en middelgrote ondernemingen aan beide zijden van de markt naar verwachting netto baat hebben bij dit initiatief.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Voor een betere handhaving en uitvoering, onder meer op het gebied van open bankieren, zullen veel nationale toezichthouders hun personeel op het gebied van betalingen moeten versterken.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Het initiatief bevat maatregelen om de samenhang van de betalingsregels met de algemene verordening gegevensbescherming te verbeteren, bijvoorbeeld door de toepassing op het gebied van betalingen van de begrippen uitdrukkelijke toestemming, gegevens van stilzwijgende partijen en de verwerking van bijzondere gegevenscategorieën te verduidelijken.

D. Evaluatie**Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?**

Een herzieningsclausule vereist een herziening van de nieuwe wetgeving vijf jaar na de toepassing ervan.