

Brussel, 24 september 2020
(OR. en)

11048/20

EF 223
ECOFIN 835

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 591 final
Betreft:	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 EU-strategie voor het digitale geldwezen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 591 final.

Bijlage: COM(2020) 591 final



Brussel, 24.9.2020
COM(2020) 591 final

**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
EU-strategie voor het digitale geldwezen**

1. Achtergrond

De toekomst van het geldwezen is digitaal: consumenten en bedrijven maken steeds vaker gebruik van digitale toegang tot financiële diensten, innovatieve marktdeelnemers passen nieuwe technologieën toe, en bestaande bedrijfsmodellen veranderen. Het digitale geldwezen heeft burgers en bedrijven geholpen de ongekende situatie als gevolg van de COVID-19-pandemie aan te pakken. Dankzij online identiteitscontrole konden consumenten bijvoorbeeld rekeningen openen en vele financiële diensten op afstand gebruiken. Een steeds groter deel van de betalingen in winkels vindt nu digitaal en contactloos plaats, en het aantal onlineaankopen (e-handel) is aanzienlijk toegenomen. Fintech-oplossingen hebben bijgedragen tot een ruimere en snellere toegang tot leningen, waaronder leningen die door de overheid worden ondersteund in reactie op de COVID-19-crisis. Het is ook belangrijker geworden te zorgen voor een veilige en betrouwbare werking van digitale infrastructuur, aangezien meer mensen online van financiële diensten gebruikmaken en werknemers in de financiële sector zelf op afstand werken.

Als er nog twijfel bestond, dan is het nu duidelijk: een digitaal geldwezen heeft veel te bieden, en de burgers en bedrijven van Europa zijn er klaar voor.

Europa moet hiervan in zijn herstelstrategie ten volle gebruikmaken om de sociale en economische schade als gevolg van de pandemie te helpen herstellen¹. Digitale technologieën zullen van cruciaal belang zijn bij het herstarten en moderniseren van de Europese economie in alle sectoren. Dit zal Europa als mondiale digitale speler verder helpen. Tegelijkertijd moeten gebruikers van financiële diensten worden beschermd tegen risico's die voortvloeien uit een toegenomen gebruik van het digitale geldwezen.

Ondersteuning van de digitale transitie in de EU is een belangrijke prioriteit voor de Commissie, zoals eerder dit jaar² en onlangs in de context van het herstelplan³ is uiteengezet. De financiële sector van Europa kan voortbouwen op tal van innovatieve projecten in de lidstaten en op zijn voortrekkersrol op gebieden als digitale betaaltechnologieën. Omarming van het digitale geldwezen zal bijdragen tot de algehele digitale transformatie van onze economie en samenleving. Dit zou aanzienlijke voordelen opleveren voor zowel consumenten als bedrijven.

Tegen de achtergrond van de belangrijkste trends op het gebied van digitale innovatie (punt 2) wordt in deze mededeling een strategische doelstelling voor het digitale geldwezen in Europa geformuleerd (punt 3), alsook vier prioriteiten en bijbehorende maatregelen die wij willen nemen om consumenten en bedrijven in staat te stellen te profiteren van de voordelen van het digitale geldwezen en tegelijkertijd de risico's te beperken (punt 4). Deze mededeling

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie, COM(2020) 456 final van 27.5.2020.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De digitale toekomst van Europa vormgeven, COM(2020) 67 final van 19.2.2020.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie, COM(2020) 456 final.

bouwt voort op het fintech-actieplan⁴ en op het werk van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's). Tevens is rekening gehouden met de reacties op onze openbare raadpleging en de in de eerste helft van 2020 georganiseerde Digital Finance Outreach-evenementen⁵, het verslag over digitaal geldwezen van het Europees Parlement⁶, het verslag van de deskundigengroep regelgevende belemmeringen voor financiële innovatie (ROFIEG)⁷, de aanbevelingen van het forum op hoog niveau voor de kapitaalmarktenunie⁸ en de mkb-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa⁹.

Onder de digitale financiële diensten spelen de betalingsdiensten een sleutelrol, omdat hier de innovatie het snelst gaat en zij cruciaal zijn voor de ondersteuning van de digitale economie. Dankzij digitale betaaloplossingen kunnen personen en bedrijven veilig en efficiënt zaken doen. Zij zijn onmisbaar voor het betalen in winkels en in de e-handel, het betalen van facturen, het terugbetalen van leningen of hypotheek, het overmaken van geld en het betalen van salarissen of pensioenen. Er zijn dan ook specifieke beleidsmaatregelen voor nodig, die zijn uitgewerkt in de samen met deze mededeling gepubliceerde mededeling "Een strategie voor retailbetalingen voor de EU"¹⁰.

2. De context: trends op het gebied van digitale innovatie

De digitale transformatie van de economie heeft innovatie- en bedrijfsmodellen veranderd, ook op het gebied van financiële diensten.

Innovatie neemt steeds vaker een digitale vorm aan, waardoor het voor bedrijven gemakkelijker wordt om te groeien. Innovatie behelst in steeds grotere mate nieuwe producten, processen of bedrijfsmodellen die door digitale technologieën mogelijk worden gemaakt. IT-systemen, die eerst een louter ondersteunende functie hadden, zijn in combinatie met passende software voor veel bedrijven tot de kern van hun bedrijfsactiviteiten gaan behoren. Dit komt doordat digitalisering aanzienlijke nieuwe kansen biedt, aangezien digitale netwerken en gegevensdiensten over het algemeen schaalvoordelen opleveren, zodat betere diensten tegen lagere kosten kunnen worden geleverd.

⁴ 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 FinTech-actieplan, COM(2018) 109 final van 8.3.2018.

⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/digital-finance-outreach-2020_en

⁶ Verslag met aanbevelingen aan de Commissie betreffende digitaal geldwezen: opkomende risico's in verband met cryptovaluta - uitdagingen inzake regelgeving en toezicht op het gebied van financiële diensten, instellingen en markten (2020/2034(INL)),

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034(INL)&l=en)

⁷ Op 13 december 2019 heeft de deskundigengroep regelgevende belemmeringen voor financiële innovatie (ROFIEG), die in juni 2018 door de Europese Commissie is opgericht, zijn aanbevelingen gepubliceerd over de wijze waarop een accommoderend kader voor de door technologie ondersteunde verlening van financiële diensten tot stand kan worden gebracht. https://ec.europa.eu/info/publications/191113-report-expert-group-regulatory-obstacles-financial-innovation_en

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/cmu-high-level-forum_en

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een mkb-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa, COM(2020) 203 van 10.3.2020 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_en.pdf

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een strategie voor retailbetalingen voor Europa, COM(2020) 592 final.

Innovatiecycli worden sneller, opener en vergen meer samenwerking. Digitale technologieën en toepassingen worden steeds vaker op modulaire wijze opgebouwd, waarbij zij met elkaar communiceren via applicatieprogramma-interfaces (API's). Zo kunnen de diensten beter worden afgestemd op de wensen van de klant. Zij bieden ook meer mogelijkheden voor experimenten en samenwerking tussen verschillende actoren. Dit kan een aantal gevolgen hebben voor de wijze waarop financiële diensten worden verleend.

Gegevens worden een belangrijke troef voor innovatie, samen met IT-infrastructuur. Gegevens zijn voor financiële diensten belangrijker dan ooit geworden. Dankzij de beschikbaarheid van digitale gegevens kunnen toekomstige gebeurtenissen nauwkeuriger worden voorspeld, zodat diensten op maat kunnen worden aangeboden. Analyse van een samengevoegde dataset levert meer inzichten op dan analyse van elke dataset afzonderlijk. De economische voordelen van een specifieke dataset zijn groter wanneer meerdere partijen er tegelijk toegang toe hebben. Voorts is het gebruik van aanverwante technologieën noodzakelijk om de gegevenswaarde te maximaliseren. De IT-infrastructuur zit tegenwoordig steeds vaker in de cloud, wat een hoge mate van operationele flexibiliteit biedt en de toegang tot geavanceerde gegevensverwerkingstechnologie vergemakkelijkt. Deze ontwikkelingen werpen ook belangrijke nieuwe vraagstukken op inzake de bescherming van consumenten en een verantwoord gebruik van hun gegevens.

Tegelijkertijd verandert innovatie de marktstructuren. In Europa zijn veel succesvolle fintech-start-ups gevestigd. Gevestigde bedrijven werken aan een grondige herziening van hun bedrijfsmodellen, vaak in samenwerking met fintechbedrijven. Zowel grote ("BigTech") als kleine technologiebedrijven zijn steeds vaker actief op het gebied van financiële diensten. Door deze ontwikkelingen verandert de aard van de risico's voor de consument, de gebruiker en de financiële stabiliteit, en zij kunnen ook aanzienlijke gevolgen hebben voor de concurrentie op het gebied van financiële diensten.

3. Onze strategische doelstelling: het digitale geldwezen te omarmen ten bate van consumenten en bedrijven

Europa en zijn financiële sector moeten deze trends en alle kansen die de digitale revolutie biedt, omarmen.

Europa moet het digitale geldwezen aanjagen, en daarbij moeten sterke Europese marktspelers vooroplopen.

Het is ons doel de voordelen van het digitale geldwezen beschikbaar te maken voor Europese consumenten en bedrijven.

Europa moet het digitale geldwezen bevorderen op basis van Europese waarden en degelijke regulering van de risico's.

Uit onze raadplegingen van belanghebbenden in heel Europa is gebleken dat deze doelstelling om vele redenen op brede en krachtige steun kan rekenen:

- Door het digitale geldwezen te omarmen zou de innovatie een impuls krijgen en zouden kansen ontstaan om **betere financiële producten voor consumenten te ontwikkelen**, onder meer voor mensen die momenteel geen toegang tot financiële

diensten hebben. Hierdoor ontstaan **nieuwe manieren om financiering naar bedrijven in de EU te kanaliseren**, met name het mkb.

- Stimulering van het digitale geldwezen zou dus **de Europese strategie voor economisch herstel en de bredere economische transformatie ondersteunen**. Dit zou leiden tot nieuwe manieren om financiering vrij te maken ter ondersteuning van **de Green Deal en de nieuwe industriestrategie voor Europa**.
- Aangezien het digitale geldwezen grensoverschrijdend is, heeft het ook het **potentieel om te zorgen voor een betere integratie van de financiële markten in de bankenunie en de kapitaalmarktenunie**¹¹ en zo de Europese economische en monetaire unie te versterken.
- Tot slot zou een sterke en levendige Europese digitale financiële sector **ons beter in staat stellen om onze open strategische autonomie op het gebied van financiële diensten te behouden en uit te bouwen**, wat bij uitbreiding ook geldt voor ons vermogen om het financiële stelsel te reguleren en er toezicht op te houden teneinde de financiële stabiliteit en de waarden van Europa te beschermen.

Om deze strategische doelstelling te verwezenlijken, worden in het volgende punt vier prioriteiten gepresenteerd als leidraad voor ons optreden in de rest van deze ambtstermijn, alsook een aantal begeleidende maatregelen.

4. Vier prioriteiten voor de digitale transformatie van de financiële sector van de EU

In het licht van de hierboven beschreven trends en doelstellingen en met steun van de overgrote meerderheid van de deelnemers aan de openbare raadpleging die aan deze strategie ten grondslag ligt¹², zullen vier prioriteiten als leidraad dienen voor het EU-optreden ter bevordering van de digitale transformatie tot 2024.

De eerste prioriteit is het aanpakken van de versnippering van de digitale eengemaakte markt voor financiële diensten, zodat de Europese consument toegang krijgt tot grensoverschrijdende diensten en Europese financiële ondernemingen worden geholpen hun digitale activiteiten op te schalen (4.1). Veel ondernemingen hebben bevestigd dat het voor hen van essentieel belang is om over de grenzen heen op te schalen, omdat de ontwikkeling van onlinediensten duur maar de reproductie ervan goedkoop is, en de diensten vaak op grote schaal moeten worden uitgerold. Een grotere potentiële markt over de grenzen heen maakt het gemakkelijker om de middelen aan te trekken die nodig zijn om dergelijke diensten te ontwikkelen. Zo krijgen consumenten echte toegang tot grensoverschrijdende diensten. Ondernemingen die schaalgroottes bereiken, kunnen dergelijke diensten wellicht ook tegen een lagere prijs en betere kwaliteit aanbieden.

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een kapitaalmarktenunie voor mensen en bedrijven – nieuw actieplan, COM(2020) 590 final.

¹² https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2020-digital-finance-strategy_en

De tweede prioriteit is ervoor te zorgen dat het regelgevingskader van de EU digitale innovatie bevordert in het belang van de consument en de marktefficiëntie (4.2). Innovaties die gebaseerd zijn op of gebruikmaken van “distributed ledger”-technologie (DLT) of kunstmatige intelligentie (AI), kunnen financiële diensten voor consumenten en bedrijven verbeteren. Het regelgevingskader voor financiële diensten moet ervoor zorgen dat deze technologie op een verantwoorde manier worden gebruikt, in overeenstemming met de waarden van de EU. Voor snellere innovatiecycli met meer openheid en samenwerking moeten, meer in het algemeen, de wetgeving en toezichtpraktijken van de EU inzake financiële diensten regelmatig worden getoetst en aangepast om ervoor te zorgen dat zij digitale innovatie ondersteunen en ook in veranderende marktomstandigheden passend en relevant blijven.

De derde prioriteit is de totstandbrenging van een Europese ruimte voor financiële data om datagestuurde innovatie te bevorderen, voort te bouwen op de Europese datastrategie, inclusief betere toegang tot en uitwisseling van gegevens binnen de financiële sector (4.3)¹³. De EU heeft ervoor gezorgd dat bedrijven, dus ook financiële ondernemingen, uitvoerige financiële en niet-financiële informatie over hun activiteiten en producten publiceren. Zij heeft ook het voortouw genomen ten aanzien van de uitwisseling van gegevens over betaalrekeningen als onderdeel van de herziene richtlijn betalingsdiensten. Er zijn verdere stappen nodig in de richting van meer gegevensuitwisseling en openheid tussen en binnen sectoren, in overeenstemming met de gegevensbeschermings- en mededingingsregels, om de financiële sector in staat te stellen datagestuurde innovatie volledig te omarmen. Hierdoor zal de ontwikkeling van innovatieve producten voor consumenten en bedrijven worden gestimuleerd en zullen bredere beleidsdoelstellingen, zoals de totstandbrenging van een eengemaakte markt voor data, worden ondersteund. Dit zal tevens bijdragen tot een vlottere toegang tot de gegevens die nodig zijn om financiering naar duurzame investeringen te kanaliseren.

De vierde prioriteit is in te gaan op nieuwe uitdagingen en risico's in verband met de digitale transformatie (4.4). Financiële diensten migreren naar digitale omgevingen met versnipperde ecosystemen en daarin onderling verbonden digitaaldienstverleners die gedeeltelijk buiten de financiële regelgeving en het financiële toezicht vallen. Het digitale geldwezen kan het daarom voor de bestaande regelgevings- en toezichtskaders moeilijker maken om financiële stabiliteit, consumentenbescherming, marktintegriteit, eerlijke concurrentie en beveiliging te waarborgen. Om ervoor te zorgen dat het digitale geldwezen betere financiële producten voor consumenten en bedrijven oplevert, moeten deze risico's worden aangepakt. De Commissie zal dan ook bijzondere aandacht besteden aan het beginsel **“dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels”**, niet in de laatste plaats om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen bestaande financiële instellingen en nieuwe marktdeelnemers.

Bij al deze vier prioriteiten zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan **bevordering van de nieuwe kansen die het digitale geldwezen voor consumenten biedt en, waar nodig, aan consumentenbescherming**. Hierbij zullen de regels inzake gegevensbescherming

¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een Europese datastrategie, COM(2020) 66 final van 19.2.2020.

in acht worden genomen, met name de algemene verordening gegevensbescherming¹⁴ (AVG).

De Commissie zal ook nauw blijven samenwerken met haar internationale partners, aangezien de voordelen van het digitale geldwezen het best tot hun recht komen als de uitrol ervan gebaseerd is op internationale beginselen en normen.

4.1. Wegwerken van de versnippering van de digitale eengemaakte markt

De strategie voor het digitale geldwezen beoogt voort te bouwen op de kansen die de eengemaakte markt biedt, om consumenten en bedrijven van de voordelen van digitale financiële diensten te laten profiteren. Een goed werkende eengemaakte markt voor digitale financiële diensten zal helpen de toegang tot financiële diensten voor consumenten en retailbeleggers in de EU te verbeteren door middel van innovatievere, diversere en inclusievere bank-, beleggings- en verzekeringsdiensten.

- *Interoperabel gebruik van digitale identiteiten in de hele EU mogelijk maken*

Uiterlijk in 2024 moet de EU een solide rechtskader invoeren dat het interoperabele gebruik van oplossingen op het gebied van digitale identiteit mogelijk maakt zodat nieuwe klanten snel en gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot financiële diensten (“onboarding”). Dit kader moet gebaseerd zijn op meer geharmoniseerde regels ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en een herzien kader voor elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties (eIDAS-verordening)¹⁵. Zo moet het mogelijk worden om klantgegevens opnieuw te gebruiken mits de klant hiervoor met kennis van zaken toestemming heeft gegeven, d.w.z. dat volledige transparantie wordt verschaft over de gevolgen van dergelijk hergebruik.

De recente lockdown heeft duidelijk gemaakt hoe essentieel goed werkende digitale financiële diensten zijn voor consumenten en bedrijven die op afstand zaken doen. Voordat identificatie (onboarding) op afstand voor financiële diensten doeltreffend en naadloos werkt, moet echter veel meer worden gedaan. Het moet in binnenlandse en grensoverschrijdende situaties werken, met volledige inachtneming van de vereisten inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, en ook de inachtneming van andere onboardingvoorschriften moet worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld om te beoordelen of bepaalde beleggingsproducten geschikt zijn voor een klant. De Commissie zal veilige identificatie van klanten op afstand door financiële dienstverleners in de hele EU vergemakkelijken, en wel in drie stappen.

¹⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

¹⁵ Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG, PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73.

Ten eerste verzoekt de Commissie vandaag de Europese Bankautoriteit (EBA) om uiterlijk in het derde kwartaal van 2021 in nauwe samenwerking met de andere ETA's richtsnoeren op te stellen. Het doel hiervan is te zorgen voor grotere convergentie met betrekking tot de elementen in verband met identificatie en verificatie die nodig zijn voor onboardingdoeleinden, en de wijze waarop en de mate waarin financiële dienstverleners mogen vertrouwen op cliëntenonderzoeksprocessen die worden verricht door derden, waaronder andere financiële dienstverleners. Daarnaast zal de Commissie overleg plegen met het Europees Comité voor gegevensbescherming om alle gegevensbeschermingsaspecten in de context van het hergebruik van onboardinginformatie voor andere doeleinden te verduidelijken (bijvoorbeeld onboarding bij een andere aanbieder, toegang tot andere niet-bancaire diensten).

Ten tweede zal de Commissie als onderdeel van de komende wetgevingsvoorstellen voor een nieuw kader ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering de vereisten inzake cliëntenonderzoek verder definiëren en harmoniseren om het gebruik van innovatieve technologieën te vergemakkelijken en een naadloze grensoverschrijdende werking mogelijk te maken, zonder dat in elke lidstaat telkens andere processen moeten worden toegepast of aan extra vereisten moet worden voldaan. Dit zal het gemakkelijker maken klanten te identificeren en hun inloggegevens te controleren, terwijl de risicogebaseerde aanpak voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering volledig wordt gevolgd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door te vermelden welke identiteitsdocumenten nodig zijn om de identiteit van een persoon vast te stellen en door te verduidelijken welke technologieën kunnen worden gebruikt om de identiteit op afstand te controleren. Bij de herziening van de regels inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zal de Commissie ook voorstellen:

- de toegang tot gegevens te verbeteren en te verduidelijken om financiële dienstverleners beter in staat te stellen de identiteit van de klant te authenticeren;
- door middel van technische normen aspecten in verband met gedetailleerde identificatie- en authenticatie-elementen voor onboardingdoeleinden nader uit te werken; en
- door middel van technische normen de gebruikmaking van derden voor de naleving van de cliëntenonderzoeksvereisten verder te ontwikkelen, onder meer wat betreft kwesties in verband met aansprakelijkheid, transparantie en ethisch gebruik.

Deze technische normen zouden voortbouwen op de in het eerste punt genoemde EBA-richtsnoeren.

Tot slot overweegt de Commissie, als onderdeel van de geplande herziening van de eIDAS-verordening, de doeltreffendheid ervan te verbeteren, de toepassing ervan tot de particuliere sector uit te breiden en betrouwbare digitale identiteiten voor alle Europeanen te bevorderen. De herziening van die verordening zal een toekomstbestendig regelgevingskader opleveren dat een EU-breed, eenvoudig, betrouwbaar en veilig systeem voor het beheer van identiteiten in de digitale omgeving ondersteunt.

Voortbouwend op deze maatregelen en in de context van haar werkzaamheden op het gebied van een open geldwezen (zie punt 4.3), is de Commissie voornemens nog meer elementen mogelijk te maken, zodat digitale identiteiten bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt voor

onboarding bij een andere financiële instelling. Hierbij zou het bijvoorbeeld ook kunnen gaan om elementen die verband houden met de beleggersgeschiktheid of het klantkredietprofiel.

- *De opschaling van digitale financiële diensten in de eengemaakte markt vergemakkelijken*

Uiterlijk in 2024 moet het beginsel van de paspoortregeling en één loket voor de afgifte van vergunningen gelden op alle gebieden waarop het digitale geldwezen een grote rol kan spelen. Ondernemingen moeten kunnen vertrouwen op nauwe samenwerking tussen de nationale toezichtinnovatiefacilitatoren binnen het Europees forum voor innovatiefacilitatoren (EFIF), en een nieuw EU-platform voor het digitale geldwezen.

Het is op de eengemaakte markt een al lang bestaand beginsel dat consumenten en bedrijven daadwerkelijk toegang moeten hebben tot grensoverschrijdende diensten van ondernemingen die in een andere lidstaat gevestigd zijn en onder toezicht staan, in overeenstemming met gezamenlijk overeengekomen regels (de paspoortregeling). Eventueel resterende belemmeringen voor de grensoverschrijdende verlening van dergelijke diensten moeten met name voor digitale diensten zeer gering zijn. Zoals door veel deelnemers aan de openbare raadpleging is benadrukt, is het echter vaak zo dat fintechbedrijven uit de EU alleen in hun eigen land diensten kunnen verlenen of de toegang tot hun digitale platforms beperken tot klanten in een beperkt aantal rechtsgebieden in de EU. De belangrijkste reden hiervoor is dat het regelgevingskader van land tot land verschilt, wat onevenredige nalevingskosten meebrengt voor marktdeelnemers die in verschillende landen actief zijn.

De Commissie wijzigt het regelgevingskader om de mogelijkheid van een paspoortregeling in te voeren op gebieden die van belang zijn voor het digitale geldwezen. De crowdfundingverordening, waarover de medewetgevers in december 2019 overeenstemming hebben bereikt, zal gemeenschappelijke regels en een paspoortregeling invoeren voor diverse soorten crowdfundingdiensten, waaronder kredietbemiddeling, en de vandaag ingediende voorstellen van de Commissie inzake cryptoactiva behelzen gemeenschappelijke regels en een paspoortregeling voor emittenten van cryptoactiva en dienstverleners op dat gebied. De Commissie zal ook nagaan of een paspoortregeling op andere gebieden zinvol is, bijvoorbeeld in het kader van de prudentiële regelgeving voor niet-bancaire kredietverlening, met de nodig aandacht voor consumentenbeschermingsregels (zie punt 4.4). Zij zal ook nagaan op welke wijze technische oplossingen kunnen worden gecertificeerd die bedoeld zijn om ondernemingen te helpen aan hun regelgevingsverplichtingen te voldoen (“regtech”¹⁶), en gemeenschappelijke benaderingen op dat gebied ondersteunen, inclusief interoperabiliteit. Tegelijkertijd vereist de praktische toepassing van de paspoortregeling nauwe samenwerking tussen de toezichthouders van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst om ervoor te zorgen dat de gezamenlijk overeengekomen regels consequent worden gehandhaafd en toegepast. De Commissie moedigt de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA’s) aan te blijven werken aan de bevordering van samenwerking en toezichtsconvergentie.

¹⁶ Regtech: regelgevingstechnologie is een subgroep van fintech die gericht is op technologieën waarmee de naleving van regelgevingsvereisten efficiënter en doeltreffender kan worden bewerkstelligd dan met de bestaande middelen.

In de strategie voor retailbetalingen wordt voorts uiteengezet hoe de Commissie een aantal specifieke regelgevingskwesties op het gebied van betalingen wil aanpakken, zoals bestaande praktijken waarbij buitenlandse rekeningnummers worden geweigerd (IBAN-discriminatie).

Uit de reacties op de raadpleging blijkt ook dat belanghebbenden groot belang blijven hechten aan het werk van toezichtinnovatiefacilitatoren, zoals innovatiehubs en regelgevingszandbakken (regulatory sandboxes), ook in een grensoverschrijdende context. De Commissie zal met de ETA's samenwerken om het innovatienetwerk van het Europees forum voor innovatiefacilitatoren (EFIF) te versterken¹⁷. Zij zal ook nationale innovatiefacilitatoren steunen, bijvoorbeeld via het steunprogramma voor structurele hervormingen¹⁸. De Commissie zal met name met het EFIF samenwerken om ervoor te zorgen dat uiterlijk medio 2021 een procedureel kader wordt geboden om grensoverschrijdende tests en andere mechanismen te starten die de interactie van ondernemingen met toezichthouders uit verschillende lidstaten vergemakkelijken.

Om de samenwerking tussen particuliere en publieke belanghebbenden aan te moedigen, zal de Commissie in samenwerking met het EFIF een nieuw EU-platform voor het digitale geldwezen tot stand brengen. Het nieuwe platform zal fungeren als kanaal om online en permanent in wisselwerking te staan met dit nieuwe ecosysteem voor het digitale geldwezen, voortbouwend op de positieve feedback die na de Digital Finance Outreach-evenementen is ontvangen. Het zal tevens een forum bieden voor het EFIF en voor nationale innovatiefacilitatoren en nationale e-vergunningsprocedures. In de toekomst kan het worden ontwikkeld tot een breder platform voor samenwerking en een gegevensruimte waarmee het bedrijfsleven of de toezichthoudende autoriteiten innovatie kunnen testen. Het is de bedoeling dat het platform in aanmerking komt voor financiering uit het programma Digitaal Europa, dat de uitrol van samenwerkingsplatforms voor het mainstreamen van digitale technologieën zal ondersteunen.

Het toezicht op het digitale geldwezen vergt nauwere samenwerking tussen verschillende autoriteiten. Het EFIF zal daarom vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het Europees Comité voor gegevensbescherming, de voor de handhaving van de mededingingsregels verantwoordelijke diensten van de Commissie en relevante nationale autoriteiten buiten de financiële sector raadplegen. Zij zullen de EFIF-vergaderingen als waarnemer bijwonen om in te gaan op de uitdagingen van innovatieve bedrijfsmodellen die financiële en niet-financiële diensten combineren.

Voor het toezicht op het digitale geldwezen zijn aanzienlijke nieuwe vaardigheden nodig. De Commissie zal blijven helpen bij het verbeteren van de technische vaardigheden van toezichthouders, onder meer via het EU-fintech-lab¹⁹. De Commissie is ook bereid om met de

¹⁷ Het EFIF is opgericht naar aanleiding van het gezamenlijke verslag van de ETA's over regelgevingszandbakken en innovatiehubs van januari 2019, waarin werd gewezen op de noodzakelijke maatregelen om te komen tot meer coördinatie en samenwerking tussen innovatiefacilitatoren ter ondersteuning van de opschaling van fintech in de eengemaakte markt.

¹⁸ Het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) is een EU-programma dat aan alle EU-landen op maat gemaakte steun verstrekt voor hun institutionele, bestuurlijke en groeibevorderende hervormingen.

¹⁹ Het EU-fintech-lab is opgericht in het kader van het fintech-actieplan van 2018 en brengt dienstverleners, financiële instellingen en toezichthouders bij elkaar om zich te verdiepen in specifieke technologieën of toepassingen.

nationale autoriteiten gerichte bijstandsprogramma's op te zetten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren via het steunprogramma voor structurele hervormingen²⁰.

Belangrijke acties

De Commissie zal in 2021 als onderdeel van een breder initiatief ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering voorstellen de regels inzake onboarding van klanten te harmoniseren, en zij zal voortbouwen op de aanstaande herziening van eIDAS om een **interoperabel grensoverschrijdend kader voor digitale identiteiten tot stand te brengen**.

De Commissie zal onderzoeken of het nodig is **aanvullende geharmoniseerde vergunnings- en paspoortregelingen in te voeren, met de ETA's samenwerken om het EFIF te versterken, en een EU-platform voor het digitale geldwezen** tot stand brengen om de samenwerking tussen particuliere en publieke belanghebbenden te bevorderen.

4.2. Het regelgevingskader van de EU aanpassen om digitale innovatie te bevorderen

Het doel van de strategie voor het digitale geldwezen is ervoor te zorgen dat het EU-regelgevingskader voor financiële diensten geschikt is voor het digitale tijdperk. Dit betekent ook dat het gebruik van innovatieve technologieën mogelijk wordt gemaakt en het kader verenigbaar wordt gemaakt met de gangbare beste praktijken op het gebied van de productie en uitrol van software. Veel deelnemers aan de openbare raadpleging waren van mening dat de EU-regels technologie-neutraler en innovatievriendelijker zouden moeten zijn en sneller aan innovaties moeten kunnen worden aangepast, terwijl alle regels die zorgen voor een veilige werking ervan en een goede bescherming van de gebruikers in acht worden genomen.

- *EU-markten voor cryptoactiva en getokeniseerde financiële instrumenten mogelijk maken*

Uiterlijk in 2024 moet de EU een alomvattend kader opzetten waarmee DLT en cryptoactiva ingang kunnen vinden in de financiële sector. Dit kader moet ook rekening houden met de risico's die aan deze technologieën verbonden zijn.

Cryptoactiva en de bijbehorende blockchains kunnen aanzienlijke kansen bieden in de financiële sector: potentieel goedkope en snelle betalingen, met name voor grensoverschrijdende en internationale transacties, nieuwe financieringsmogelijkheden voor het mkb en efficiëntere kapitaalmarkten. "Utility tokens" kunnen dienen om gedecentraliseerde blockchainnetwerken mogelijk te maken en stablecoins kunnen betalingen tussen machines ondersteunen in de sectoren mobiliteit, energie en maakindustrie. Hiermee gaan echter ook risico's gepaard, zodat passende regulering en toezicht geboden zijn.

De Commissie presenteert vandaag een wetgevingsvoorstel²¹ dat deze strategie vergezelt. Het voorstel verduidelijkt de toepassing van de bestaande EU-regels voor cryptoactiva, voert een

²⁰ Het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) is een EU-programma dat aan alle EU-landen op maat gemaakte steun verstrekt voor hun institutionele, bestuurlijke en groeibevorderende hervormingen.

²¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten voor cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, COM(2020) 593 en voorstel voor een verordening van het

proefregeling in voor de cryptoactiva die onder deze regels vallen, en stelt een nieuw EU-rechtskader vast voor cryptoactiva die niet onder deze regels vallen, op basis van een taxonomie van definities van verschillende soorten cryptoactiva. Het laatstgenoemde kader omvat utility tokens en specifieke regels ter regulering van de bijzondere risico's voor de financiële stabiliteit en de monetaire soevereiniteit die verbonden zijn aan voor betalingsdoeleinden gebruikte asset-referenced tokens (ook bekend als “stablecoins”). De duidelijkheid van de regelgeving zal worden verbeterd door interpretatierichtsnoeren voor de toepassing van de bestaande regels, zodat de financiële sector efficiëntiewinsten kan behalen via een ruimer gebruik van DLT op de kapitaalmarkten, terwijl de veiligheids- en beveiligingsvoorschriften worden nageleefd en een hoog niveau van gebruikersbescherming wordt gehandhaafd.

Tegelijkertijd zal de Commissie, in het licht van de lopende werkzaamheden van het Bazels Comité, overwegen de prudentiële regels voor cryptoactiva van financiële ondernemingen aan te passen. De Commissie zal ook nagaan hoe DLT kan worden ingezet om het aantrekken van kapitaal door het mkb te verbeteren.

Digitale technologieën geven centrale banken ook de mogelijkheid om hun eigen digitale valuta's te ontwikkelen als alternatief voor contant geld en als katalysator voor verdere innovatie op het gebied van betalingen, geldwezen en handel. Zoals uiteengezet in de strategie voor retailbetalingen, steunt de Commissie de werkzaamheden van centrale banken, en met name van de ECB, om de uitgifte van digitale valuta's van centrale banken (CBDC) voor het grote publiek te overwegen, terwijl de status van eurocontanten als wettig betaalmiddel gewaarborgd blijft.

Tot slot zal de Commissie, om de ontwikkeling van en investeringen in emissiearme of emissievrije DLT en het internet der dingen aan te moedigen, in samenwerking met het platform voor duurzame financiering ernaar streven deze sectoren uiterlijk in 2021 in de taxonomie voor duurzame financiering op te nemen.

- *Samenwerking en het gebruik van cloudcomputinginfrastructuur bevorderen*

Cloudcomputing maakt het veel gemakkelijker om snel en flexibel op te schalen en over te schakelen op een modulaire IT-architectuur die samenwerking bevordert en het best past bij digitale toepassingen die geboren zijn in de cloud. Om dit te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat banken en financiële dienstverleners in de EU de vruchten kunnen plukken van het gebruik van clouddiensten in een streng beveiligde klantgerichte omgeving, stelt de Commissie vandaag een toezichtskader voor cruciale externe aanbieders van ICT-diensten aan de financiële sector voor²², zoals aanbieders van clouddiensten. In de context van een sterk geconcentreerde markt heeft de Commissie in de EU-datastrategie voorgesteld om tegen eind 2022 een Europese marktplaats voor clouddiensten met een compleet aanbod aan

Europees Parlement en de Raad betreffende een proefregeling voor marktinfrastructuren op basis van “distributed ledger”-technologie – COM(2020)594.

²² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende digitale operationele veerkracht van de financiële sector en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 909/2014 – COM(2020)595.

clouddiensten op te zetten. Deze marktplaats zal de toegang tot alternatieve aanbieders van clouddiensten ook in de financiële sector vergemakkelijken.

De Commissie zal de samenwerking ook ondersteunen via een verdere verschuiving naar op activiteiten gebaseerde regelgeving (zie punt 4.4). Andere cloudbeleidsmaatregelen die gericht zijn op het vergroten van de concurrentie en de marktfluiditeit, voortbouwend op de reeds beschikbare zelfregulerende gedragscodes die door de sector zijn ontwikkeld ten aanzien van het overstappen naar een andere aanbieder van clouddiensten en het overdragen van gegevens, zullen de cloudacceptatie in de financiële sector naar verwachting bevorderen. De Commissie heeft het EU-agentschap voor cyberbeveiliging (Enisa) verzocht in overeenstemming met de cyberbeveiligingsverordening een regeling voor cyberbeveiligingscertificering voor clouddiensten te ontwikkelen, waardoor het vertrouwen in cloudgebruik bij met name financiële dienstverleners en toezichthouders zal toenemen. Voorts kunnen maatregelen worden overwogen om de migratie naar een modulaire IT-architectuur te vergemakkelijken en om samenwerking met andere actoren mogelijk te maken. Dergelijke relaties kunnen ook worden bevorderd als onderdeel van het EU-platform voor het digitale geldwezen (zie punt 4.1), waarin gevestigde bedrijven en nieuwkomers op de markt worden samengebracht

- *Investerings in software bevorderen door de prudentiële regels voor immateriële activa aan te passen*

De digitale transformatie vergt aanzienlijke investeringen in software door de financiële sector. Momenteel verschilt de prudentiële behandeling van investeringen in software per rechtsgebied, zodat Europese banken te maken hebben met strengere kapitaalvereisten dan banken in andere rechtsgebieden. Om de transitie naar een meer gedigitaliseerde banksector te vergemakkelijken, zal de Commissie binnenkort technische reguleringsnormen vaststellen die momenteel door de EBA worden uitgewerkt.

- *De acceptatie van instrumenten voor kunstmatige intelligentie bevorderen*

De Commissie wil uiterlijk in 2024 in samenwerking met de ETA's duidelijkheid scheppen over de toezichtsverwachtingen ten aanzien van de wijze waarop het wetgevingskader inzake financiële diensten van toepassing moet zijn op toepassingen van kunstmatige intelligentie (AI).

De belangrijkste belofte van de nieuwste AI-instrumenten is dat ze voorspellingen vlotter toegankelijk maken. Hierdoor kunnen bedrijven kosten besparen. Naarmate de voorspellingstechnologie nauwkeuriger en betrouwbaarder wordt, kan deze ook leiden tot productievere bedrijfsmodellen en nieuwe manieren om te concurreren. Aan de consumentenzijde kan het gebruik van AI-toepassingen bedrijven in staat stellen betere en gerichtere diensten tegen lagere kosten aan te bieden. In sommige gevallen kunnen mensen die eerder geen toegang tot financiële diensten hadden, toch toegang krijgen.

Zoals uiteengezet in het witboek over kunstmatige intelligentie, zal de Commissie het gebruik van AI bevorderen door aanzienlijke investeringen op EU-niveau voor te stellen, alsook een nieuw regelgevingskader voor AI aanbieden dat onze Europese waarden weerspiegelt.

De overgrote meerderheid van de deelnemers aan de openbare raadpleging was van mening dat de financiële sector van de EU behoefte had aan richtsnoeren op EU-niveau over het

gebruik van AI-toepassingen in het geldwezen en over de behandeling daarvan in de regelgeving. De financiële sector wees op het gebrek aan juridische duidelijkheid over de gevolgen van EU-regels in dit verband. Klanten wezen op het gebrek aan inzicht in en transparantie over hoe een bepaald resultaat wordt bereikt, en zij waren bang voor vertekende voorstellingen en op misbruik gerichte profielen, alsook voor moeilijkheden bij het aanvechten van op AI gebaseerde resultaten. Toezichthoudende autoriteiten wezen op het gebrek aan deskundigheid en duidelijkheid over de wijze waarop specifieke EU-regels moeten worden toegepast (bv. ten aanzien van de verklaarbaarheid van AI-modellen).

De Commissie zal de ETA's en de ECB daarom verzoeken na te gaan of regelgevings- en toezichtsrichtsnoeren kunnen worden opgesteld voor het gebruik van AI-toepassingen in het geldwezen. Deze richtsnoeren moeten aansluiten bij het voorstel voor een nieuw regelgevingskader voor AI, dat voor 2021 gepland is. De ETA's zullen ook uitgaan van het werk op dit gebied waartoe zij onlangs de aanzet hebben gegeven, zoals het advies van de deskundigengroep inzake digitale ethiek die is opgericht door de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen. De ETA's moeten streven naar duidelijkheid over toezichtsverwachtingen en risicolimitering, zodat op AI gebaseerde oplossingen op veilige, degelijke en ethische wijze in de financiële sector van de EU kunnen worden toegepast. Wat betreft algemenere uitdagingen in verband met het gebruik van AI-instrumenten in overeenstemming met de AVG²³, of risico's van heimelijke praktijken in de vorm van prijsaanpassing via AI-instrumenten: die zullen worden meegenomen in de follow-up van het witboek van de Commissie over AI.

- *Voortdurend blijven zorgen voor een toekomstbestendig wetgevingskader*

De Commissie tracht er door middel van regelmatige wetgevingsevaluaties en interpretatierichtsnoeren voor te zorgen dat het regelgevingskader voor financiële diensten het gebruik van bepaalde technologieën voorschrijft noch verbiedt, en dat de regelgevingsdoelstellingen nog steeds worden gehaald.

Regelgevingsonzekerheid belemmert innovatie op financieel gebied en kan ook nadelig zijn voor consumenten of beleggers. Naast de belangrijkste kwesties die in deze strategie aan de orde komen, zal de Commissie in alle komende wetgevingsevaluaties waar nodig rekening houden met aspecten van het digitale geldwezen.

Naarmate de digitale innovatie vordert, zullen er waarschijnlijk nieuwe regelgevingsvragen rijzen. De Commissie zal in het kader van de Digital Finance Outreach regelmatig informeren over het digitale geldwezen om opkomende problemen in kaart te brengen. Op basis daarvan zal zij door middel van regelmatige interpretatieve mededelingen richtsnoeren verstrekken voor de interpretatie van het regelgevingskader van de EU. De eerste interpretatieve mededeling, die in 2021 verschijnt, zal meer duidelijkheid verschaffen over de behandeling van cryptoactiva, als aanvulling op de desbetreffende wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

Belangrijke acties

²³ Bij de raadpleging kwamen vele kwesties aan het licht waarbij een efficiënt gebruik van AI-instrumenten kan worden belemmerd door AVG-beginselen als anonimiteit van gegevens, het recht op vergetelheid, rechten met betrekking tot geautomatiseerde besluitvormingsregels, gegevensminimalisatie en doelbinding.

De Commissie stelt vandaag **een nieuw EU-wetgevingskader voor cryptoactiva** voor, inclusief asset-referenced tokens (ook bekend als “stablecoins”) en utility tokens.

Via regelmatige evaluaties zal de Commissie ervoor zorgen dat mogelijke materiële belemmeringen voor innovatie die uit de wetgeving inzake financiële diensten voortvloeien, worden weggenomen. Zij zal regelmatig **interpretatieve richtsnoeren geven over de wijze waarop de bestaande wetgeving inzake financiële diensten op nieuwe technologieën moet worden toegepast.**

4.3. Datagestuurde innovatie op het gebied van het geldwezen bevorderen door een gemeenschappelijke ruimte voor financiële data tot stand te brengen

In haar nieuwe datastrategie voor Europa²⁴ benadrukte de Commissie de noodzaak van een betere toegang tot gegevens en gegevensuitwisseling binnen de EU, waarbij wordt gezorgd voor ruimere toegang tot publieke en private gegevens ten voordele van mensen, bedrijven en het ruimere algemeen belang. Als onderdeel van deze inspanningen en in nauwe samenhang met activiteiten in andere sectoren streeft de Commissie ernaar een gemeenschappelijke ruimte voor financiële data tot stand te brengen door middel van een aantal specifiekere maatregelen die in dit punt worden beschreven. Het doel van de Commissie is de Europese kapitaalmarkten te helpen integreren, beleggingen naar duurzame activiteiten te kanaliseren, innovatie te ondersteunen en efficiëntieverbeteringen voor consumenten en bedrijven te bewerkstelligen. De Commissie zal in nauwe samenwerking met de ETA's een groep van datadeskundigen oprichten om advies te geven over de technische aspecten van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte voor financiële data.

- *Digitale realtimetoegang tot alle gereguleerde financiële informatie bevorderen*

Uiterlijk in 2024 moet informatie die in het kader van de EU-wetgeving inzake financiële diensten moet worden bekendgemaakt, in gestandaardiseerde en machineleesbare vorm openbaar worden gemaakt. Als onderdeel van haar KMU-actieplan zal de Commissie EU-infrastructuur opzetten om de toegang tot alle openbaar gemaakte informatie die relevant is voor de kapitaalmarkten, te vergemakkelijken.

Financiële instellingen zijn momenteel verplicht een schat aan financiële gegevens openbaar te maken. In een digitale context wil de Commissie ervoor zorgen dat gereguleerde informatie in elektronische machineleesbare vorm wordt verstrekt. Wat openbaarmaking betreft, wil de Commissie ervoor zorgen dat financiële informatie die al via nationale registers door bedrijven openbaar is gemaakt, als hoogwaardige datasets in de zin van de richtlijn open data wordt beschouwd. Daarnaast zal de Commissie, te beginnen met het voorstel inzake cryptoactiva, wijzigingen voorstellen van de EU-wetgeving inzake financiële diensten waarbij verplichtingen worden opgelegd om openbaar gemaakte informatie systematisch beschikbaar te stellen in machineleesbare vorm. In de context van de kapitaalmarktenunie zal de Commissie de ontwikkeling van een EU-infrastructuur en interoperabiliteit ondersteunen om de toegang tot alle openbaar gemaakte informatie te

²⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een Europese datastrategie, COM(2020) 66 final van 19.2.2020.

vergemakkelijken. Deze infrastructuur zal zo worden ontworpen dat zij mogelijk in aanmerking komt voor financiering uit het nieuwe programma Digitaal Europa, dat de ontwikkeling van digitale capaciteiten van de EU zal ondersteunen om de gebruikmaking en de toegankelijkheid van nieuwe technologieën te bevorderen.

- *Innovatieve IT-instrumenten bevorderen om rapportage en toezicht te vergemakkelijken*

Uiterlijk in 2024 wil de EU de noodzakelijke voorwaarden scheppen om het gebruik van innovatieve technologieën mogelijk te maken, inclusief regtech²⁵- en suptechinstrumenten²⁶, voor toezichtrapportage door gereguleerde entiteiten en toezicht door autoriteiten. Daarmee moet ook de uitwisseling van gegevens tussen toezichthoudende autoriteiten worden bevorderd. Voortbouwend op de resultaten van de geschiktheidscontrole inzake toezichtrapportage²⁷ zal de Commissie in 2021 samen met de ETA's een strategie voor toezichtgegevens ontwikkelen om ervoor te helpen zorgen dat i) de vereisten inzake toezichtrapportage (waaronder definities, formaten en processen) ondubbelzinnig, afgestemd, geharmoniseerd en geschikt voor geautomatiseerde rapportage zijn, ii) ten volle gebruik wordt gemaakt van de beschikbare internationale normen en identificatiecodes, waaronder de identificatiecode voor juridische entiteiten, en iii) toezichtgegevens in machineleesbare elektronische vorm worden gerapporteerd en gemakkelijk te combineren en te verwerken zijn. Dit zal het gebruik van regtechinstrumenten voor rapportage en suptechinstrumenten voor gegevensanalyse door autoriteiten vergemakkelijken.

De Commissie wil er ook voor zorgen dat belangrijke delen van de EU-regelgeving toegankelijk zijn voor natuurlijke-taalverwerking, machinaal leesbaar en uitvoerbaar zijn, en meer in het algemeen het ontwerpen en uitvoeren van rapportagevereisten vergemakkelijken. Zij zal ook het gebruik van moderne IT-instrumenten voor informatie-uitwisseling tussen nationale en EU-autoriteiten aanmoedigen. Als eerste stap op het gebied van machinaal leesbare en uitvoerbare rapportage heeft de Commissie een proefproject opgestart voor een beperkt aantal rapportagevereisten.

- *Uitwisseling van gegevens tussen bedrijven in de financiële sector van de EU en daarbuiten bevorderen (open geldwezen)*

Uiterlijk in 2024 moet de EU beschikken over een kader voor een open geldwezen dat strookt met de datastrategie van de EU, de toekomstige gegevenswetgeving en de wetgeving inzake digitale diensten. Dit zal worden gecoördineerd met de herziening van de richtlijn betalingsdiensten.

De herziene richtlijn betalingsdiensten vormde een belangrijke stap om banken en derde aanbieders in staat te stellen met toestemming van de cliënt beschikbaar gestelde gegevens uit

²⁵ Regtech: Regelgevingstechnologie is een subgroep van fintech die gericht is op technologieën waarmee de naleving van regelgevingsvereisten efficiënter en doeltreffender kan worden bewerkstelligd dan met de bestaande middelen.

²⁶ Suptech: Toezichttechnologie is een subgroep van fintech die innovatieve technologie gebruikt ter ondersteuning van het toezicht. Zij helpt toezichthoudende autoriteiten bij het digitaliseren van rapportage- en regelgevingsprocessen.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2017-supervisory-reporting-requirements_nl

te wisselen en te gebruiken met het oog op de ontwikkeling van nieuwe diensten (“open geldwezen”). De Commissie zal in 2021 een begin maken met de herziening van de richtlijn betalingsdiensten, inclusief het toepassingsgebied ervan.

Een open geldwezen kan leiden tot betere financiële producten, gericht advies en verbeterde toegang voor consumenten en meer efficiëntie bij transacties tussen ondernemingen. Toegang tot meer klantgegevens zou dienstverleners ook in staat stellen meer gepersonaliseerde diensten aan te bieden die beter zijn afgestemd op de specifieke behoeften van klanten. Een evenwichtig regelgevingskader voor de uitwisseling van gegevens over financiële producten zal de financiële sector helpen om het datagestuurde geldwezen ten volle te omarmen, en zorgen voor doeltreffende bescherming van de personen om wier gegevens het gaat, die volledige controle over hun gegevens moeten hebben.

De Commissie zal daarom tegen medio 2022 een breder wetgevingskader voorstellen om te komen tot een open geldwezen. Hierbij zal worden voortgebouwd op het komende initiatief dat gericht is op de toegang tot gegevens en dat de gegevenswet en de wet op de digitale diensten²⁸ omvat. De Commissie werkt al aan de herziening van haar mededingingsbeleid om ervoor te zorgen dat het geschikt is voor het digitale tijdperk²⁹. In deze context zal zij ook bepalen of sectorspecifieke maatregelen nodig zijn om eerlijke toegang tot platforms te garanderen voor alle aanbieders van financiële diensten. Zoals aangekondigd in de strategie voor retailbetalingen, zal de Commissie door middel van initiatieven op EU-niveau de problemen aanpakken waarmee betalingsdienstaanbieders momenteel te maken krijgen wanneer zij proberen toegang te krijgen tot NFC-antennes (near field communication) die beschikbaar zijn op bepaalde mobiele platforms (zoals telefoons of tablets) en worden gebruikt voor doeltreffende contactloze betalingen. Het kader voor een open geldwezen zal ook voortbouwen op de bovengenoemde initiatieven inzake digitale identiteiten.

Belangrijke acties

De Commissie zal de EU-wetgeving wijzigen om ervoor te zorgen dat openbaar gemaakte informatie beschikbaar is in gestandaardiseerde en machineleesbare vorm, en zij zal een **door de EU gefinancierde infrastructuur voor openbaarmaking opzetten**.

De Commissie zal in 2021 een **strategie voor toezichtgegevens** presenteren.

De Commissie zal tegen medio 2022 een wetgevingsvoorstel indienen voor een **nieuw kader voor een open geldwezen**, dat voortbouwt op en volledig strookt met bredere initiatieven op het gebied van gegevenstoegang.

4.4. Ingaan op de uitdagingen en risico's in verband met de digitale transformatie

²⁸ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services>

²⁹ De Commissie herzielt momenteel de regels die van toepassing zijn op horizontale en verticale overeenkomsten, alsook de bekendmaking marktbevestiging. Bovendien heeft de Commissie in juni 2020 een openbare raadpleging gelanceerd over de behoefte aan een nieuw mededingingsinstrument voor de aanpak van structurele mededingingsproblemen die met de huidige mededingingsregels niet op de meest efficiënte manier kunnen worden behandeld. Meer informatie over deze herzieningsprocessen is te vinden op de website van het directoraat-generaal Concurrentie: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

De digitale transformatie van de financiële sector is niet zonder uitdagingen en risico's, waarvan sommige transversaal van aard zijn als gevolg van de digitale omgeving zelf, terwijl andere meer specifiek zijn voor de hierboven beschreven individuele beleidsinitiatieven.

- *De financiële stabiliteit waarborgen, beleggers en consumenten beschermen, op basis van het beginsel “dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels”*

Uiterlijk in 2024 moeten de prudentiële en gedragsregels en het toezicht van de EU zodanig worden aangepast dat zij toekomstbestendig zijn voor het nieuwe financiële ecosysteem, dat zowel traditionele gereguleerde financiële instellingen omvat als technologieleveranciers die financiële diensten aanbieden.

Technologiebedrijven – grote en kleine – houden zich direct of indirect steeds meer bezig met financiële diensten. Nu vele technologieleveranciers betalingsdiensten en aanverwante diensten aanbieden, verwachten de deelnemers aan de openbare raadpleging van de Commissie dat de onlineverlening van andere financiële diensten, zoals leningen, verzekeringen en vermogensbeheer voor consumenten en bedrijven, zich verder zal ontwikkelen. Grote technologiebedrijven treden ook vaak als tussenpersoon op door verschillende diensten en producten te bundelen met aanverwante financiële diensten, zoals betalingen, financiering of verzekeringen, en zo worden zij marktplaatsen voor financiële diensten. Zij kunnen financiële diensten snel opschalen via hun grote gebruikersbases en de marktstructuren radicaal veranderen, wat soms negatieve gevolgen heeft voor de concurrentie. Tot slot leveren grote technologiebedrijven ook veel van de digitale technologische oplossingen die bij het verlenen van financiële diensten worden gebruikt, waaronder hardware, software en cloudgebaseerde oplossingen voor de financiële sector.

Technologiebedrijven zullen daarom waarschijnlijk een integrerend deel van het financiële ecosysteem worden, en de meeste deelnemers aan de openbare raadpleging verwachten dat de risico's daardoor zullen toenemen. Het is belangrijk al deze risico's aan te pakken, niet alleen die welke gevolgen hebben voor klanten (polishouders, beleggers en depositohouders), maar ook algemenere problemen op het gebied van de financiële stabiliteit en de concurrentie op de markten voor financiële diensten. Dergelijke kwesties zijn belangrijk wat betreft de verlening van financiële diensten door technologiebedrijven, de toegang tot financiële diensten door consumenten en bedrijven en de potentiële overloopeffecten tussen de financiële en niet-financiële takken van gemengde ondernemingen. In deze context moeten regelgeving en toezicht evenredig zijn, gebaseerd zijn op het beginsel van “dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels” en bijzondere aandacht besteden aan de risico's van belangrijke marktdeelnemers.

Voorts draagt technologie bij tot het doorbreken van voorheen geïntegreerde waardeketens voor een bepaalde financiële dienst. Terwijl de meeste financiële diensten traditioneel door één aanbieder werden verleend, hebben digitale technologieën het mogelijk gemaakt dat bedrijven zich in een bepaald onderdeel van de waardeketen specialiseren. Dit vergroot de concurrentie en kan de efficiëntie verbeteren. Het maakt waardeketens echter ook complexer, zodat het voor toezichthouders moeilijker wordt om een overzicht te hebben van de risico's in de waardeketen, vooral als de betrokken entiteiten onderworpen zijn aan verschillende regelgevings- en toezichtskaders.

De Commissie zal waar nodig de bestaande EU-wetgeving inzake prudentiële en gedragsregels aanpassen om de financiële stabiliteit te waarborgen en klanten te beschermen overeenkomstig het beginsel “dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels”. Hierbij zal de Commissie waar nodig samenwerken met de ECB, de nationale centrale banken en de bevoegde autoriteiten.

Ten eerste zal de Commissie, zoals uiteengezet in de strategie voor retailbetalingen, de richtlijn betalingsdiensten en de richtlijn elektronisch geld herzien.

Ten tweede zal zij nagaan hoe een alomvattend toezicht op de meer gefragmenteerde waardeketens en de nieuwe aanbieders van financiële diensten kan worden gegarandeerd. Een mogelijkheid, die is opgenomen in het voorstel over cryptoactiva dat parallel aan deze strategie wordt gepresenteerd, is de oprichting van een toezichtcollege voor het ecosysteem van een bepaalde waardeketen van financiële diensten. Dit zou de samenwerking verbeteren en ervoor zorgen dat geen enkel risico wordt genegeerd.

Ten derde zal de Commissie onderzoeken hoe ervoor kan worden gezorgd dat de reikwijdte van het prudentiële toezicht groot genoeg is om risico's mee te nemen die voortvloeien uit de verlening van financiële diensten door platforms en technologiebedrijven en uit technofinanciële conglomeraten en groepen. Daartoe zal zij nagaan of de bepalingen inzake groepstoezicht in de financiële dienstenwetgeving van de EU, zoals de richtlijn financiële conglomeraten (FICOD), een institutioneel toepassingsgebied hebben dat ruim en flexibel genoeg is om zich aan te passen aan een voortdurend veranderende financiële marktstructuur, ongeacht de ondernemingsstructuur en de belangrijkste activiteiten van de groep. Het aanvullende toezicht op groepsrisico's als gevolg van FICOD kan ook een manier vormen om de samenwerking tussen sectorale toezichthouders te versterken teneinde een algemeen overzicht te krijgen van gebundelde financiële diensten die door verschillende aanbieders worden verstrekt.

Ten vierde overweegt de Commissie of wetgevingsvoorstellen nodig zijn om potentiële risico's aan te pakken ten gevolge van potentiële grootschalige kredietverleningoperaties door ondernemingen buiten de bankenperimeter, die zowel micro- als macroprudentiële risico's kunnen meebrengen.

Om deze acties voor te bereiden vraagt de Commissie de ETA's om advies over de aanpak van kwesties in verband met “dezelfde activiteit, hetzelfde risico, dezelfde regels”, meer gefragmenteerde waardeketens, de reikwijdte van de toezichtspereimeter en prudentiële risico's in verband met niet-bancaire kredietverlening. Zij zal medio 2022 een besluit nemen over de nodige wetgevingswijzigingen.

- *De consument en het algemeen belang beschermen*

De EU moet in alle ter uitvoering van deze strategie genomen maatregelen de doelstelling opnemen om consumenten voortdurend mondiger te maken en te beschermen zodat zij onder veilige omstandigheden ruimere toegang krijgen tot innovatieve producten en diensten. Daarnaast moet vooruitgang worden geboekt bij de bescherming van het algemeen belang tegen het risico van witwassen, terrorismefinanciering en ander financieel wangedrag, inclusief belastingontduiking.

In een digitale wereld hebben consumenten en beleggers toegang tot een breder scala aan financiële diensten, die ook goedkoper en innovatiever worden. Interoperabele digitale identiteiten zullen het gemakkelijker maken om op afstand en over de grenzen heen toegang te krijgen tot deze producten. Tegelijkertijd was er onder de deelnemers aan de openbare raadpleging een brede consensus dat de consumenten – nu technologiebedrijven een groter marktaandeel veroveren op het gebied van financiële diensten – met extra risico's te maken zullen krijgen en mogelijk ook met de ongewenste gevolgen van een potentieel afnemende concurrentie.

De Commissie zal bij de uitvoering van alle onderdelen van deze strategie rekening houden met de doelstelling om de toegang van consumenten tot financiële diensten te vergemakkelijken en tegelijkertijd de risico's voor hen aan te pakken. Een nieuw kader voor veilige identificatie op afstand als omschreven in punt 4.1, gemakkelijkere toegang tot openbaar gemaakte informatie en een nieuw kader voor een open geldwezen als omschreven in punt 4.3 zijn in dit verband van bijzonder belang.

De Commissie zal nagaan of en hoe de consumentenbeschermings- en gedragsaspecten van een aantal onderdelen van de EU-wetgeving kunnen worden verbeterd om rekening te houden met nieuwe, digitale vormen van financiële dienstverlening. Het sectorale financiële dienstenkader omvat een aantal regels voor de bescherming van consumenten en persoonsgegevens, waaronder regels inzake bedrijfsvoering, openbaarmaking van informatie, kredietwaardigheid en advies. De richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten bevat aanvullende vereisten met betrekking tot de verkoop van op afstand geleverde financiële diensten. Bij de komende wetgevingsevaluaties zal de Commissie systematisch nagaan of de consumentenbeschermingsregels en het regelgevingskader ter bestrijding van witwassen, terrorismefinanciering en ander financieel wangedrag inclusief belastingontduiking geschikt zijn voor de digitale wereld, en zo nodig wijzigingen voorstellen.

Om ervoor te zorgen dat de Europese consumenten op deze kansen worden gewezen en het potentieel van digitale financiële producten en diensten voor de bestrijding van financiële uitsluiting wordt benut, is de Commissie tot slot bereid bij te dragen aan de financiering van programma's voor financiële geletterdheid, bijvoorbeeld via de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen. Dergelijke programma's zijn gericht op digitalisering en worden door de lidstaten uitgevoerd. De Commissie zal ook terdege rekening houden met het digitale aspect van de in het actieplan kapitaalmarktenunie voorgestelde maatregelen inzake financiële geletterdheid³⁰.

- *De digitale operationele veerkracht versterken*

Versterking van de digitale operationele veerkracht van financiële marktdeelnemers is een noodzakelijke transversale maatregel. Dit geldt des te meer nu als gevolg van COVID-19 steeds meer wordt gebruikgemaakt van digitale technologieën en afstandstechnologieën. De

³⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een kapitaalmarktenunie voor mensen en bedrijven – nieuw actieplan, COM(2020) 590 final.

EU kan het zich niet veroorloven dat de operationele veerkracht en beveiliging van haar digitale financiële infrastructuur en diensten in twijfel worden getrokken. Ook moet het risico dat geld van cliënten wordt gestolen of hun gegevens in gevaar worden gebracht, zo veel mogelijk worden beperkt. Naast deze strategie presenteert de Commissie vandaag een voorstel om de operationele veerkracht van de financiële sector te vergroten. Dit vormt een aanvulling op de lopende herziening van de richtlijn inzake de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen³¹.

Belangrijke acties

De Commissie zal **tegen medio 2022 in het bestaande wetgevingskader voor financiële diensten de nodige wijzigingen met betrekking tot consumentenbescherming en prudentiële regels voorstellen** om de eindgebruikers van het digitale geldwezen te beschermen, de financiële stabiliteit te waarborgen, de integriteit van de financiële sector in de EU te beschermen en te zorgen voor een gelijk speelveld.

De Commissie presenteert vandaag een voorstel voor **een nieuw EU-kader ter versterking van de digitale operationele veerkracht**.

5. Conclusie

In deze strategie worden de belangrijkste prioriteiten en doelstellingen voor het digitale geldwezen in Europa voor de komende vier jaar vastgesteld, op basis van de resultaten van uitgebreide contacten met belanghebbenden.

Om deze doelstellingen te bereiken, zal de Commissie een aantal belangrijke maatregelen nemen.

Daarnaast moeten particuliere belanghebbenden, nationale autoriteiten en de EU nauw samenwerken. Voortbouwend op de Digital Finance Outreach-evenementen moedigt de Commissie consumenten, bedrijven, gevestigde financiële ondernemingen, nieuwe fintechbedrijven en hun werknemers aan om zich actief in te zetten voor de uitvoering van deze strategie. De Commissie zal op zowel Europees als nationaal niveau samenwerken met wetgevers en toezichthouders. De lidstaten en de nationale toezichthouders moeten hun talrijke innovatieve initiatieven voortzetten en uitbreiden zodat de effecten ervan tot buiten de nationale markten worden vergroot en de eengemaakte markt van de EU in haar geheel bestrijken.

Als Europa samenwerkt, kan het een leidende rol vervullen op het gebied van het digitale geldwezen, wat het economisch herstel ondersteunt en burgers en bedrijven ten goede komt.

³¹ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PB L 194 van 19.7.2016, blz. 1).