



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 september 2020
(OR. en)

11050/20

EF 230
ECOFIN 848
CONSOM 151

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
ingekomen:	24 september 2020
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 592 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 strategie voor retailbetalingen voor de EU

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 592 final.

Bijlage: COM(2020) 592 final



Brussel, 24.9.2020
COM(2020) 592 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 strategie voor retailbetalingen voor de EU

AFKORTINGEN

AIS	Account Information Services
AML/CFT	Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism
API	Application Programming Interface
ATM	Automated Teller Machine
CPACE	Common Payment Application Contactless Extensions
CSM	Clearing and Settlement Mechanism
EBA	European Banking Authority
ECB	European Central Bank
eID	Electronic Identification
ELTEG	Euro Legal Tender Expert Group
EMD2	Revised E-Money Directive
EPC	European Payments Council
ERPB	European Retail Payments Board
IBAN	International Bank Account Number
NFC	Near Field Communication
PIS	Payment Initiation Services
POI	Point of Interaction
POS	Point of Sale
PSD2	Revised Payment Services Directive
PSP	Payment Service Provider
SEPA	Single Euro Payments Area
SCT	SEPA Credit transfer
SCT Inst.	SEPA Instant Credit Transfer
SDD	SEPA Direct Debit
SCA	Strong Customer Authentication
SFD	Settlement Finality Directive
TIPS	TARGET Instant Payment System
TPP	Third-Party Provider
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

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

I. Context en uitdagingen

Waar betalingen vroeger tot de administratieve afhandeling behoorden, zijn zij tegenwoordig van strategisch belang. Zij vormen de ruggengraat van de Europese economie. De Commissie ondersteunt in haar mededeling van 18 december 2018 “een volledig geïntegreerd systeem voor instant payment in de EU, om de risico's en de kwetsbaarheden in de retailbetalingssystemen te verminderen en de autonomie van bestaande betaaloplossingen te verhogen”¹.

Zoals werd benadrukt in de strategie voor het digitale geldwezen, die naast deze mededeling werd aangenomen, wordt de financiële dienstverlening door de digitale innovatie drastisch hervormd. De koploper bij deze trend is de sector van de retailbetalingen, en wegens het tempo en de schaal van de technologische verandering in die sector zijn specifieke en gerichte beleidsmaatregelen nodig die verder gaan dan het horizontale toepassingsgebied van de strategie voor het digitale geldwezen.

In de afgelopen tien jaar waren de meeste innovaties op het gebied van betalingen gericht op het verbeteren van gebruikersinterfaces (bijv. mobiele apps) of front-endoplossingen, zonder fundamentele wijzigingen van de gebruikte betalingsinstrumenten (kaarten, bankoverschrijvingen enz.)

Recent zijn verschillende belangrijke trends ontstaan. De betalingshandeling wordt minder zichtbaar en verloopt steeds minder materieel en minder via een intermediair. Grote technologiebedrijven (BigTech's) hebben in de betalingssector hun intrede gedaan. Omdat zij kunnen profiteren van aanzienlijke netwerkvoordelen, kunnen zij gevestigde aanbieders uitdagen. Met de opkomst van crypto-activa (waartoe ook de zogeheten *stablecoins* behoren) kunnen zij binnenkort misschien disruptieve betalingsoplossingen aanbieden op basis van encryptie en “*distributed-ledger*”-technologie (DLT, gedeeldgrootboektechnologie). Ondanks deze innovatiegolf zijn de meeste oplossingen voor digitale betalingen nog steeds in grote mate gebaseerd op traditionele kaarten of bankoverschrijvingen, of ze nu aangeboden worden door gevestigde banken, creditcardbedrijven, financiële technologiebedrijven (FinTech's) of BigTech's.

Innovatie en digitalisering zullen de werking van betalingen blijven veranderen. Aanbieders van betalingsdiensten zullen steeds meer afstappen van de oude kanalen en betalingsinstrumenten en nieuwe methoden ontwikkelen om betalingen te initiëren, zoals

¹Mededeling van de Commissie “Naar een sterkere internationale rol van de EUR” van december 2018.
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-796-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

wearables (horloges, brillen, riemen enz.) of delen van het lichaam, en soms zal het zelfs niet meer nodig zijn een betaalmiddel bij zich te hebben wanneer wordt voortgebouwd op geavanceerde, op biometrie gebaseerde authenticatietechnologieën. Naarmate het internet der dingen verder evolueert, zullen koelkasten, auto's en industriële machines in toenemende mate worden verbonden met het internet en kanalen voor economische transacties worden.

Door de digitalisering en de verandering van de voorkeuren van consumenten worden cashloze transacties steeds sneller². De COVID-19-pandemie heeft de omschakeling op digitale betalingen nog versterkt en bevestigde het vitale belang van veilige, toegankelijke en praktische (ook contactloze) betalingen voor transacties op afstand en van hand tot hand. Toch blijft contant geld het betaalmiddel bij uitstek voor retailbetalingen in de EU.

In het toekomstige betalingslandschap moeten de publieke en de private sector elkaars rol aanvullen. Nu steeds meer centrale banken over de hele wereld de uitgifte van digitale valuta's vanuit de centrale bank (CBDC's) overwegen, zijn er tastbare vooruitzichten op verdere omwentelingen in de markt voor retailbetalingen.

Een gefragmenteerde EU-markt

De situatie is de laatste jaren merkelijk verbeterd, vooral dankzij de ontwikkeling van de gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro (*Single Euro Payment Area* of SEPA) en de harmonisering van de wetgeving inzake retailbetalingen. Toch blijft de betalingsmarkt in de EU in belangrijke mate gefragmenteerd van land tot land, aangezien de meeste nationale op kaarten of instantbetalingen gebaseerde betaaloplossingen niet grensoverschrijdend werken. Dit speelt in het voordeel van een handvol grote wereldwijde spelers die de hele markt voor intra-Europese grensoverschrijdende betalingen in handen hebben.

Buiten deze grote mondiale spelers, waaronder wereldwijde netwerken van betaalkaartondernemingen en grote technologieaanbieders, is er eigenlijk geen digitale betaaloplossing die in heel Europa kan worden gebruikt om in winkels en in de elektronische handel te betalen. Verschillende FinTech-bedrijven die in Europa actief zijn, hebben in hun reactie op de openbare raadpleging over deze strategie gemeld dat deze fragmentering een belemmering vormde om hun inspanningen in de eengemaakte markt op te voeren.

Toch zijn er recent ook aan aantal bemoedigende ontwikkelingen. Zo lanceerde een groep van 16 Europese banken op 2 juli 2020 het project *European Payment Initiative*, EPI³ met als doel tegen 2022 een pan-Europese betalingsoplossing aan te bieden. De Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) hebben dit initiatief van meet af aan politiek gesteund en verwelkomden de start ervan⁴. Er zijn onlangs nog andere veelbelovende marktgedreven initiatieven ontstaan die gericht zijn op het ontwerpen van gemeenschappelijke infrastructuur⁵, het verbeteren van de samenwerking en interoperabiliteit tussen

² Volgens de ECB werden in 2018 in de eurozone al 91 miljard cashloze transacties afgesloten en 112 miljard in de EU, terwijl dat er in 2017 nog maar 103 miljard waren.

³ <https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en en <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

⁵ Zoals P27 in de Noordse landen

binnenlandse betalingsoplossingen⁶ en het ontwikkelen van nieuwe gemeenschappelijke betalingsoplossingen.

Tegelijkertijd zijn verschillende initiatieven onder auspiciën van de Euro Retail Payments Board (ERPb)⁷ en de European Payments Council (EPC) gericht op de vaststelling van gemeenschappelijke Europese regelingen en regels, die uiteindelijk het ontstaan en de interoperabiliteit van oplossingen voor instantbetalingen in winkels en elektronische handel moeten vergemakkelijken.

Waarom een strategie?

Al deze initiatieven tonen de dynamiek van het Europese betalingslandschap aan. Er bestaat echter een risico op inconsistenties en verdere marktfragmentatie. Er is ook behoefte aan een duidelijk “governancekader” ter ondersteuning van de EU-strategie voor retailbetalingen. De EU-instellingen — en met name de Commissie — kunnen een rol spelen als politieke katalysator maar zijn toch volledig afhankelijk van de particuliere sector om de relevante betalingsoplossingen uit te werken. Het is daarom van cruciaal belang een duidelijke visie te ontwikkelen waarin de verwachte richting wordt geschetst en toekomstige acties onder één samenhangend en overkoepelend beleidskader worden geplaatst. Dit is het doel van deze mededeling.

II. Een visie voor intra-Europese retailbetalingen

De visie van de Commissie op de retailbetalingen van de EU luidt als volgt:

- *Burgers en bedrijven in Europa profiteren van een breed en gevarieerd scala aan hoogwaardige betalingsoplossingen, ondersteund door een concurrerende en innovatieve betalingsmarkt en gebaseerd op veilige, efficiënte en toegankelijke infrastructuur;*
- *Er zijn concurrerende binnenlandse en pan-Europese betalingsoplossingen beschikbaar die de economische en financiële soevereiniteit van Europa ondersteunen; en*
- *De EU levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van grensoverschrijdende betalingen met niet-EU-rechtsgebieden, met inbegrip van geldovermakingen, en ondersteunt zo de internationale rol van de euro en de “open strategische autonomie” van de EU.*

De Commissie streeft naar een zeer concurrerende betalingsmarkt die alle lidstaten ten goede komt, ongeacht de valuta die zij gebruiken, waar alle marktdeelnemers onder eerlijke en gelijke voorwaarden kunnen concurreren om innovatieve en state-of-the-art betalingsoplossingen aan te bieden met volledige inachtneming van de internationale verplichtingen van de EU.

⁶ Bijvoorbeeld de European Mobile Payment Systems Association (EMPSA).

⁷ De Euro Retail Payments Board (ERPb) is een door de ECB voorgezeten orgaan op hoog niveau dat de vraag- en aanbodzijde van de Europese betalingssector samenbrengt.

Aangezien betalingen koploper zijn op het gebied van digitale innovatie, zal de uitvoering van deze strategie bijdragen tot de bredere visie van de Commissie op het digitale geldwezen en haar doelstellingen de marktfragmentatie weg te werken, marktgestuurde innovatie in het geldwezen te bevorderen, en nieuwe uitdagingen en risico's in verband met het digitale geldwezen aan te pakken, met waarborging van technologieneutraliteit. Deze strategie wordt daarom gepresenteerd naast de strategie voor het digitale geldwezen en de twee wetgevingsvoorstellen voor een nieuw EU-kader ter versterking van de digitale operationele veerkracht en voor cryptoactiva. Zij vormt tevens een aanvulling op de geactualiseerde strategie voor retailbetalingen die het ECB/Eurosysteem in november 2019 heeft gepresenteerd⁸.

Deze strategie is toegespitst op de volgende **vier belangrijke pijlers**, die nauw met elkaar verbonden zijn:

- 1) steeds meer digitale en instantbetalingsoplossingen met een pan-Europees bereik;
- 2) innovatieve en concurrerende markten voor retailbetalingen;
- 3) efficiënte en interoperabele retailbetalingssystemen en andere ondersteunende infrastructuren; en
- 4) efficiënte internationale betalingen, met inbegrip van overmakingen.

III. Pijlers voor strategische acties

A. Pijler 1: Steeds meer digitale en instantbetalingsoplossingen met een pan-Europees bereik

De Commissie wil dat burgers en bedrijven in Europa toegang kunnen hebben tot en vertrouwen kunnen hebben in hoogwaardige betalingsoplossingen om al hun betalingen te verrichten. Deze oplossingen moeten veilig en kostenefficiënt zijn en vergelijkbare voorwaarden mogelijk maken voor zowel grensoverschrijdende transacties als voor binnenlandse transacties. Gezien het concurrerende en innovatieve potentieel van instantbetalingen, zoals de Commissie erkent in haar mededeling van december 2018⁹, is zij van mening dat dergelijke oplossingen in grote mate gebaseerd moeten zijn op instantbetalingssystemen.

1. Instantbetalingen als de nieuwe standaard

Bij instantbetalingen zijn de geldmiddelen onmiddellijk beschikbaar voor de begunstigde. In combinatie met de ontwikkeling van mobiele betalingsdiensten kunnen instantbetalingen betalingsdianstaaubieders in de EU een extra kans bieden om te concurreren met hun concurrenten in de EU en de rest van de wereld. Zoals in de mededeling van de Commissie van december 2018 werd gesteld: “Het EU-wijde grensoverschrijdende systeem voor instantbetaling zou een aanvulling vormen op de huidige kaartsystemen door het risico op externe verstoring te beperken en de EU meer efficiëntie maar ook meer autonomie te verlenen.”

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Zie voetnoot 1.

Instantbetalingen zijn geschikt voor veel andere doeleinden dan traditionele overmakingen, met name voor fysieke en onlineaankopen, die momenteel worden gedomineerd door betaalkaartsystemen.

De Commissie streeft naar volledige aanvaarding van instantbetalingen in de EU tegen eind 2021. Dat kan alleen met aanzienlijke vorderingen op drie niveaus: regels, oplossingen voor eindgebruikers en infrastructuur. Op alle drie de fronten is al aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar er zijn nog enkele uitdagingen die moeten worden aangepakt.

Uniforme regels

Uniforme regels voor de uitvoering van betalingstransacties, waarin bijvoorbeeld de wederzijdse rechten en plichten van betalingsdienstaanbieders zijn vastgelegd, zijn onontbeerlijk. De European Payments Council (EPC) heeft in 2017 een regeling ontwikkeld voor instantbetalingen in euro (het *Instant Credit Transfer scheme* of “SCT Inst”) zoals dat in het verleden al was gedaan voor automatische afschrijvingen en overmakingen in het kader van SEPA. De regeling maakt het mogelijk om in minder dan tien seconden middelen op de rekening van de begunstigde beschikbaar te stellen.

In augustus 2020, bijna drie jaar na de invoering ervan, was helaas slechts 62,4 % van alle betalingsdienstaanbieders in de EU die SEPA-overmakingen aanbieden, tot SEPA Credit Transfer Inst. Scheme toegetreden¹⁰. Wat de betaalrekeningen betreft, schat de European Payments Council dat er 12 EU-lidstaten (allemaal uit de eurozone) zijn waar meer dan de helft van de betaalrekeningen bereikbaar is voor SCT Inst.

De European Payments Council heeft zich als eigenaar van de SCT Inst.-regeling ingespannen om de toetreding te bevorderen. Zo heeft hij op 1 juli 2020 het maximumbedrag per SEPA-instantovermaking verhoogd van 15 000 naar 100 000 EUR. Het huidige vrijwillige karakter van de regeling heeft echter niet voor voldoende snelle en brede deelname gezorgd. Sommige lidstaten van de eurozone lopen duidelijk achter. De Commissie is daarom van mening dat wellicht maatregelen noodzakelijk zijn om de toetreding tot SCT Inst. te versnellen.

Volgens de SEPA-verordening vertegenwoordigen de deelnemers aan het betalingsschema “een meerderheid van de betalingsdienstaanbieders binnen een meerderheid van de lidstaten en vormen [zij] een meerderheid van betalingsdienstaanbieders binnen de Unie, waarbij alleen rekening wordt gehouden met betalingsdienstaanbieders die respectievelijk overmakingen of automatische afschrijvingen aanbieden”.¹¹ Samen met de Nationale Bank van België (de nationale bevoegde autoriteit voor het toezicht op de SCT Inst.-regeling in het kader van de SEPA-verordening) onderzoekt de Commissie wat de juridische gevolgen zijn wanneer op 21 november 2020 (d.w.z. aan het einde van de tijdelijke vrijstellingsperiode) de vereisten naar verwachting niet volledig worden nageleefd.

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Voor de eurozone alleen bedraagt de penetratiegraad momenteel 65,9 %. De penetratiegraad van alle deelnemers aan de SCT-regeling bedraagt 56,1 %.

¹¹ Artikel 4, lid 4, van Verordening (EU) nr. 260/2012.

Kernactie:

In november 2020, d.w.z. bij het verstrijken van de in de SEPA-verordening vastgestelde tijdelijke vrijstellingsperiode om te voldoen aan de nalevingsvereisten van de SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.)-regeling, zal de Commissie onderzoeken hoeveel betalingsdienstaanbieders en rekeningen SEPA-instantovermakingen kunnen verzenden en ontvangen. De Commissie zal beoordelen of deze aantallen toereikend zijn en zal op basis daarvan beslissen of het passend is wetgeving voor te stellen die betalingsdienstaanbieders verplicht tegen eind 2021 bij SCT. Inst. aan te sluiten. Indien een dergelijk voorstel wordt goedgekeurd, moet dit ook criteria bevatten om te bepalen voor welke betalingsdienstaanbieders deelname verplicht moet zijn.

Oplossingen voor eindgebruikers

Op het niveau van de eindgebruiker verwacht de Commissie dat betalingsoplossingen interoperabel en toegankelijk zullen zijn, toegevoegde waarde opleveren en zullen tegemoetkomen aan de behoeften van een breed scala van gebruikers, waaronder bedrijven van verschillende omvang, zonder bepaalde categorieën klanten, zoals oudere personen of personen met een handicap, uit te sluiten.

De Commissie biedt volledige ondersteuning en medewerking bij de belangrijke werkzaamheden van de Euro Retail Payments Board (ERPB) met betrekking tot de interoperabiliteit van oplossingen voor instantbetalingen in winkels en in de elektronische handel¹². Daarnaast kunnen verschillende voltooide of lopende werkstromen onder auspiciën van de European Payments Council een meerwaarde bieden aan de SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.)-regeling om de bruikbaarheid van oplossingen voor instantbetalingen te verbeteren en uiteindelijk de aanvaarding van instantbetalingen te ondersteunen¹³.

Deze werkzaamheden moeten inclusief zijn en alle categorieën van betalingsdienstaanbieders omvatten, met inbegrip van aanbieders van betaalinitiatiediensten (*Payment Initiation Service*, PIS) en rekeninginformatiediensten (*Account Information Service*, AIS) en andere relevante spelers, die mogelijk geen betalingsdienstaanbieder zijn, zoals aanbieders van eindgebruikersinterfaces en gebruikersvertegenwoordigers.

De Commissie verwacht dat marktdeelnemers zich in ruime mate aan de regelingen en aanbevelingen van de Euro Retail Payments Board en de European Payments Council zullen houden. Tot nu toe hebben betalingsdienstaanbieders niet geprofiteerd van de nieuw ontwikkelde regelingen, bijv. de SEPA proxy-look-up, waarmee de European Payments Council in 2019 is gestart en die in juni 2020 werd geactualiseerd. Klanten kunnen zo hun mobiele apparaat gebruiken om geld van hun betaalrekening over te maken naar de rekening van een andere persoon in de EU zonder handmatige uitwisseling van betalingsinformatie (IBAN ¹⁴).

¹² Door mobiel geïnitieerde eindgebruikersoplossingen en oplossingen voor instantbetaling op het punt van interactie.

¹³ Dit omvat bijvoorbeeld de ontwikkeling van de “SEPA Proxy look-up”- en “Request-to-Pay”-systemen en functionaliteiten zoals “e-invoice presentment” en “e-receipts”.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

Een toenemend aantal betalingsoplossingen voor eindgebruikers biedt point-of-interaction (POI) payments (betalingen in een punt van interactie)¹⁵, waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van QR¹⁶-codes, Bluetooth (BLE) of technologieën op basis van *Near Field Communication* (NFC). QR-codes zijn echter niet gestandaardiseerd op EU-niveau, wat de aanvaarding ervan beperkt, met name voor grensoverschrijdende transacties. Bovendien beperken sommige aanbieders van mobiele apparaten de toegang van betalingsdienstaanbieders tot *Near Field Communication*-technologie in mobiele apparaten. Dit maakt het voor aanbieders van instantbetalingsoplossingen moeilijk om handelaren en consumenten handige en betaalbare oplossingen aan te bieden met gebruikmaking van uniforme QR-codes als alternatief voor kaarten, of om mobiele betalingen op basis van *Near Field Communication* aan te bieden¹⁷.

De Commissie is van mening dat de ontwikkeling van één enkele open en veilige Europese norm voor QR-codes de aanvaarding en interoperabiliteit van instantbetalingen zou ondersteunen. Zij is dan ook ingenomen met de lopende werkzaamheden van de werkgroep van de Euro Retail Payments Board met betrekking tot een 'Framework for instant payments at Point of Interaction', die plaatsvinden in samenwerking met de multistakeholdergroep van de European Payments Council voor vanuit mobiele apparaten geïnitieerde SEPA-overmakingen, en met betrekking tot één enkele norm voor door handelaren en door consumenten gepresenteerde QR-codes¹⁸.

Kernactie:

De Commissie zal beoordelen of het passend zou zijn te eisen dat de relevante belanghebbenden zich houden aan alle of sommige aanvullende functies van SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.), die ook toekomstige normen voor QR-codes kunnen omvatten.

Interoperabele infrastructuur

In Europa bestaan al grensoverschrijdende infrastructuren voor de clearing en afwikkeling van instantbetalingen, maar volledige interoperabiliteit tussen deze clearing- en afwikkelingsmechanismen (*clearing and settlement mechanisms* of CSM's) is nog niet bereikt. Aangezien dit een duidelijk obstakel vormt voor de aanvaarding van instantbetalingen in de EU, kondigde de ECB op 24 juli 2020 maatregelen aan om deze problemen aan te pakken¹⁹. Clearing- en afwikkelingsmechanismen en betalingsdienstaanbieders zullen er naar alle verwachting voor zorgen dat deze maatregelen vóór eind 2021 tijdig zullen worden uitgevoerd, aangezien zij wettelijk verplicht zijn om in de hele EU bereikbaar te zijn voor het aanbieden van instantbetalingen.

2. Het consumentenvertrouwen in instantbetalingen vergroten

¹⁵ Omvat zowel fysieke verkooppunten als e-handel.

¹⁶ Quick Response.

¹⁷ Zie punt 3 van de derde pijler voor meer details.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Zie punt 1 van de derde pijler van deze mededeling voor meer details.

De combinatie van geldmiddelen die quasi in real time beschikbaar zijn op de rekening van de begunstigde met de onherroepelijkheid van de betalingen, kan gevolgen hebben voor consumenten in gevallen van bijvoorbeeld foutieve transacties, fraude²⁰, enz. Instantbetalingen kunnen ook problemen opleveren op het gebied van witwassen, financiering van terrorisme, cyberaanvallen en operationele en liquiditeitsrisico's voor financiële instellingen. Indien deze risico's niet op passende wijze worden geïdentificeerd en aangepakt, kunnen zij het vertrouwen ondermijnen van consumenten en handelaren die gebruikmaken van instantbetalingen, waardoor hun volledige uitrol als de nieuwe norm kan worden belemmerd. De Commissie herinnert eraan dat betalingsdianstaaubieders bij het aanbieden van instantbetalingsdiensten ervoor moeten zorgen dat zij beschikken over passende realtime-instrumenten ter voorkoming van fraude, witwassen en terrorismefinanciering, in volledige overeenstemming met de bestaande wetgeving.

Om aantrekkelijker te zijn voor consumenten, moeten instantbetalingsdiensten functies verstrekken die hen op gelijke voet brengen met andere betaalinstrumenten (zoals kaarten) die terugboeking aanbieden, d.w.z. in bepaalde gevallen (bv. fouten) terugstorting aan de koper van middelen die via een kredietkaart voor een aankoop werden gebruikt.

Als instantbetalingen de nieuwe norm moeten worden, acht de Commissie het passend dat de kosten van zowel reguliere als instantovermakingen dezelfde zouden zijn. Anders zouden instantbetalingen een nicheproduct blijven, naast reguliere overmakingen. Anderzijds is het duidelijk dat er voor de aanbieder extra kosten kunnen zijn als bij instantbetalingen bepaalde elementen en opties, zoals terugboekingen, worden aangeboden.

Kernacties:

De Commissie zal in het kader van de evaluatie van de richtlijn betalingsdiensten (PSD2²¹)²² beoordelen in welke mate de bestaande EU-maatregelen ter bescherming van de consument (bv. het recht op terugbetaling) het hoge beschermingsniveau van andere betaalinstrumenten kunnen bieden aan consumenten die instantbetalingen verrichten. De Commissie zal het effect van de aan consumenten in rekening gebrachte kosten voor instantbetalingen beoordelen en, in voorkomend geval, eisen dat deze niet hoger zijn dan die welke voor normale overmakingen in rekening worden gebracht.

De Commissie zal, in voorkomend geval samen met de Europese Centrale Bank en/of de Europese Bankautoriteit (EBA), onderzoeken of er specifieke maatregelen moeten worden genomen om het crisisbeheer van betalingssystemen doeltreffender te maken en te zorgen voor deugdelijke risicobeperkende maatregelen met betrekking tot het liquiditeitsrisico voor financiële instellingen als gevolg van de snelle, ongehinderde uitstroom van middelen via instantbetalingen, met name wanneer deze plaatsvindt buiten de normale kantooruren. Dit zou verder gaan dan verwachtingen inzake toezicht vanuit de centrale banken, mechanismen in het kader van de richtlijn herstel

²⁰ Zoals de zogenaamde "geautoriseerde push-betalingen" die in 2019 alleen al in het Verenigd Koninkrijk tot 456 miljoen GBP (504 miljoen EUR) aan verliezen hebben geleid.

²¹ Richtlijn (EU) 2015/2366.

²² Zie afdeling 1 onder pijler 2.

en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*)²³ of de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR*) of betalingssysteemregels.

De Commissie zal ook onderzoeken of aanvullende maatregelen moeten worden genomen om andere specifieke risico's aan te pakken, zoals witwassen van geld, terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten.

3. Betalingsoplossingen van Europese origine die grensoverschrijdend werken

De in de afdelingen 1 en 2 van dit hoofdstuk genoemde kernacties om instantbetalingen te vergemakkelijken volstaan misschien niet om een succesvolle uitrol van pan-Europese betalingsoplossingen te garanderen. Misschien moeten er aanvullende maatregelen worden genomen om Europese actoren te laten floreren in een landschap dat is ingenomen door stevig gevestigde concurrenten.

Nieuwe actoren die pan-Europese oplossingen willen aanbieden, kunnen met een aantal belangrijke uitdagingen worden geconfronteerd:

- aanvaarding door handelaren en consumenten;
- herkenning van nieuwe merken door de klant;
- ontwerpen van een concurrerend en innovatief bedrijfsmodel dat rekening houdt met uiteenlopende nationale betaaltradities en -gewoonten;
- financiering van dure infrastructuur; en
- beperkingen op de toegang tot bepaalde technische infrastructuur of functies, enz.

Bovendien moet worden gewaarborgd dat de governance- en financieringspatronen strikt in overeenstemming zijn met de mededingingsregels.

De Commissie is zich terdege bewust van deze uitdagingen. Gezien het strategische karakter van betalingen zal zij een actieve politieke rol blijven spelen om de ontwikkeling te bevorderen van concurrerende pan-Europese betalingsoplossingen die in grote mate op instantbetalingen steunen, en om bovengenoemde uitdagingen aan te pakken, met volledige inachtneming van de EU-mededingingsregels.

Kernacties:

De Commissie zal tegen eind 2023:

- de haalbaarheid onderzoeken van de ontwikkeling van een “label”, vergezeld van een zichtbaar logo, voor in aanmerking komende pan-Europese betalingsoplossingen;
- nagaan hoe de invoering van Europese specificaties voor contactloze op kaarten gebaseerde betalingen (*Common Payment Application Contactless Extension*,

²³ Richtlijn 2014/59/EU.

CPACE)²⁴ kan worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld via financieringsprogramma's zoals InvestEU, mits aan de relevante subsidiabiliteitscriteria is voldaan;

- de modernisering en vereenvoudiging van faciliteiten voor betalingsacceptatie van handelaren in de EU ondersteunen, bijvoorbeeld door kasregisters in staat te stellen e-receipts af te geven. Deze ondersteuning kan worden bereikt door middel van begeleiding en bewustmaking van detailhandelaren, met name kmo's, over manieren om te moderniseren en te digitaliseren²⁵, onder meer door gebruik te maken van digitale-innovatiehubs²⁶. Ook financierings- en opleidingsmogelijkheden zullen worden onderzocht.

De Commissie zal ook, indien nodig, richtsnoeren blijven verstrekken om te garanderen dat oplossingen voor instantbetalingen en hun respectieve bedrijfsmodellen in overeenstemming zijn met de mededingingsregels van de EU.

4. Het potentieel van de gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro (*Single Euro Payments Area*, SEPA) ten volle benutten

De gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro (*Single Euro Payments Area*, SEPA) werd opgericht om alle grensoverschrijdende elektronische betalingen in euro even gemakkelijk te maken als binnenlandse betalingen door harmonisatie van de wijze waarop cashloze eurobetalingen in heel Europa worden verricht.

Vandaag, zes jaar na de einddatum voor SEPA-overmakingen (*SEPA Credit Transfers*, SCT) en SEPA-automatische afschrijvingen (*SEPA Direct Debits*, SDD) in eurolidstaten, en vier jaar na de einddatum voor niet-eurolidstaten, worden veel burgers nog steeds geconfronteerd met onaanvaardbare weigeringen van grensoverschrijdende SEPA Direct Debit-transacties ("IBAN-discriminatie"). Dit betekent dat zij geen IBAN's uit een ander land kunnen gebruiken om een betaling te verrichten. Begunstigden zijn vaak nog steeds niet bereid of technisch niet in staat grensoverschrijdende SEPA Direct Debits te aanvaarden. De aandacht van de Commissie is veelvuldig gevestigd op gevallen waarin belasting- en andere overheidsdiensten weigeren betalingen naar een buitenlandse rekening te versturen of van een buitenlandse rekening te ontvangen. Deze gevallen van IBAN-discriminatie vormen een inbreuk op de SEPA-verordening, zoals bevestigd door vaste rechtspraak²⁷.

Hoewel de betrokken bevoegde autoriteiten wettelijk verplicht zijn erop toe te zien dat de SEPA-verordening door betalingsdienstaanbieders wordt nageleefd en maatregelen te nemen in geval van een inbreuk, pakken zij dergelijke inbreuken op de SEPA-regels niet altijd adequaat en systematisch aan, zoals blijkt uit de vele klachten die de diensten van de Commissie hebben ontvangen.

²⁴ CPACE wordt ontwikkeld als gevolg van het feit dat sommige Europese kaartsystemen moeilijk toegang hebben tot de contactloze kernel die door internationale kaartsystemen is ontwikkeld — zie punt 3 van pijler 3.

²⁵ Bijvoorbeeld geïnspireerd op initiatieven in de gids voor kleine detailhandelaars

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

²⁷ Verein für Konsumenteninformation/Deutsche Bahn (C-28/18, EU:C:2019:673, 5 september 2019).

Kernactie:

De Commissie herinnert de nationale bevoegde autoriteiten aan hun handhavingsverplichtingen uit hoofde van de SEPA-verordening. Zij verwacht dat deze autoriteiten alle inbreuken op de verordening snel onderzoeken en verhelpen door onmiddellijk een einde te maken aan illegale activiteiten en passende sancties op te leggen. Zij zal nauwlettend toezien op gevallen van niet-naleving en zo nodig inbreukprocedures inleiden.

5. Benutting van het potentieel van elektronische identiteit (e-ID) voor cliëntauthenticatie

Nu echter de financiële dienstverlening zich van een traditionele persoonlijke dienstverlening ontwikkelt in de richting van de digitale omgeving, worden betrouwbare digitale identiteitsoplossingen voor klantauthenticatie op afstand steeds relevanter. PSD2 heeft innovatie op dit gebied gestimuleerd door de invoering van sterke cliëntauthenticatie (SCA), met strenge veiligheidseisen voor toegang tot betaalrekeningen en het initiëren van digitale betalingen. In sommige EU-lidstaten zijn elektronische identificatieregelingen ontwikkeld voor cliëntauthenticatie op basis van nationale elektronische identificatieregelingen (eID) die de hoogste mate van zekerheid bieden.

Het landschap in de hele EU omvat echter een groot aantal verschillende authenticatieoplossingen op nationaal niveau met beperkte grensoverschrijdende interoperabiliteit. Dit kan verdere innovatie en de ontwikkeling van nieuwe betalingsdiensten belemmeren.

Met de eIDAS-verordening²⁸ heeft de EU in 2014 een eerste grensoverschrijdend kader voor betrouwbare digitale identiteiten en vertrouwensdiensten ingevoerd. Doel van de verordening is de toegang van alle EU-burgers tot overheidsdiensten in de hele EU te vergemakkelijken door middel van een in hun eigen land afgegeven e-ID. De ervaring met de toepassing van eIDAS heeft echter een aantal structurele tekortkomingen aan het licht gebracht waardoor de capaciteit om doeltreffend een alomvattend kader voor digitale-ID te ondersteunen beperkt is. In de mededeling van februari 2020 “De digitale toekomst van Europa vormgeven” heeft de Commissie zich ertoe verbonden de eIDAS-verordening te herzien om de doeltreffendheid ervan te verbeteren, de toepassing ervan uit te breiden tot de particuliere sector en betrouwbare digitale identiteiten voor alle Europeanen te bevorderen. Het is de bedoeling een toekomstbestendig regelgevingskader tot stand te brengen ter ondersteuning van een EU-breed, eenvoudig, betrouwbaar en veilig systeem voor het beheer van identiteiten in de digitale ruimte, met inbegrip van identificatie, authenticatie en de verstrekking van attributen, inloggegevens en attesten die ook op het gebied van betalingen een belangrijke rol zullen spelen.

De Commissie is vastbesloten het potentieel te benutten dat wordt geboden door de snelle ontwikkeling van oplossingen voor digitale identiteit in de financiële sector. Zoals

²⁸ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

uiteengezet in de strategie voor het digitale geldwezen zal de Commissie tegen 2024 een solide rechtskader invoeren voor het gebruik van interoperabele digitale-identiteitsoplossingen waarmee nieuwe klanten snelle en gemakkelijke toegang tot financiële diensten kunnen verkrijgen. Dit zal, als onderdeel van dergelijke oplossingen, de toepassing ervan in betalingen vergemakkelijken, teneinde de interoperabiliteit, de efficiëntie, het gebruiksgemak (met name over de grenzen heen) en de veiligheid en beveiliging te verbeteren, met name om gevallen van fraude en andere misdrijven terug te dringen.

Kernactie:

Om grensoverschrijdende en binnenlandse interoperabiliteit te bevorderen, zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de EBA, manieren onderzoeken om het gebruik van elektronische identiteit (eID) en oplossingen op basis van vertrouwensdiensten te bevorderen, voortbouwend op de verdere versterking van eIDAS, om te komen tot de naleving van de voorwaarden voor sterke cliëntauthenticatie in het kader van PSD2 voor het inloggen op rekeningen en het initiëren van betalingstransacties.

6. Verbetering van de acceptatie van digitale betalingen

De COVID-19-pandemie heeft aangetoond hoe belangrijk het is dat digitale betalingen door handelaren breed worden aanvaard. De aanvaarding van digitale betalingen verschilt echter aanzienlijk in de EU. Er zijn nog steeds veel entiteiten (handelaren, overheidsdiensten, ziekenhuizen, openbaar vervoer) die geen digitale betalingen aanvaarden.

De verordening inzake één digitale toegangspoort zal voor sterke verbeteringen zorgen. Op die manier zal vlottere onlinetoegang worden geboden tot de informatie, administratieve procedures en ondersteunende diensten die burgers en bedrijven nodig hebben om in een ander EU-land actief te worden. Tegen eind 2023 zullen burgers en bedrijven die zich over de grenzen van de EU verplaatsen, in alle EU-lidstaten een aantal procedures, zoals een auto registreren of pensioenuitkeringen aanvragen, kunnen uitvoeren zonder dat daarvoor fysieke formaliteiten nodig zijn.²⁹

De Commissie verwacht dat de lidstaten met name:

- onderzoek doen naar de redenen voor terughoudendheid om digitale betalingen te aanvaarden en dit probleem aanpakken, en handelaren aanmoedigen digitale betalingen te aanvaarden, met inbegrip van contactloze betalingen;
- de digitalisering van overheidsbetalingen verder verruimen, ook tot andere betalingen dan die welke onder Verordening (EU) 2018/1724 vallen; en
- overheidsdiensten, ziekenhuizen enz. uitrusten met terminals voor digitale betalingen.

Kernactie:

In 2022 zal de Commissie een studie uitvoeren naar de mate waarin digitale betalingen in de EU onder meer door kmo's en overheidsdiensten worden aanvaard en zal zij in

²⁹ Verordening (EU) 2018/1724 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing.

het geval van een lage mate van aanvaarding nagaan wat de mogelijke redenen daarvoor zijn. In voorkomend geval kan zij wetgevende maatregelen voorstellen.

7. De beschikbaarheid van centralebankgeld handhaven

Toegankelijkheid en aanvaarding van contante betaalmiddelen

Contant geld is een betaalmiddel dat onmiddellijke afwikkeling biedt bij transacties van hand tot hand, zonder enige technische infrastructuur. Het is nog steeds de enige vorm van geld die particulieren rechtstreeks kunnen aanhouden. Als zodanig moet het breed toegankelijk en aanvaard blijven.

In het eurogebied zijn eurobankbiljetten en -munten de enige wettige betaalmiddelen in de zin van artikel 128 VWEU en Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro. In een aanbeveling van de Commissie van 2010 wordt uitgelegd dat, wanneer er een betalingsverplichting bestaat, de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten het volgende inhoudt:

- a) verplichte aanvaarding door de schuldeiser;
- b) tegen volle nominale waarde; en
- c) met het vermogen van de betalingsverplichting te bevrijden.

In de aanbeveling wordt ook gesteld dat de aanvaarding van eurobankbiljetten en -munten als betaalmiddel bij retailtransacties de regel moet zijn en dat weigeringen alleen mogelijk mogen zijn op basis van het beginsel van goede trouw (bv. als de detailhandelaar geen wisselgeld heeft).

In de loop der jaren is het gebruik van niet-contante betaalmiddelen in Europa voortdurend toegenomen³⁰. Contanten blijven echter het belangrijkste betaalmiddel in de eurozone, waar het nog steeds voor 78 % van alle transacties wordt gebruikt³¹.

Achter de statistieken over gebruik van contanten schuilt een breed scala aan situaties. Sommige landen van het eurogebied (Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Slowakije en Slovenië) hebben een uitgesproken voorkeur voor contant geld. Estland en Nederland bevinden zich aan het andere einde van het spectrum, waarbij voor minder dan de helft van de transacties op verkooppunten contanten worden gebruikt. Buiten de eurozone is Zweden een land waar het gebruik van contanten aanzienlijk is afgenomen³². In alle EU-landen is door de COVID-19-pandemie het aantal op contanten gebaseerde transacties tijdens de lockdown verminderd, maar in sommige economieën werden uit voorzorg aanzienlijk meer contanten aangehouden³³.

³⁰ In 2018 steeg het totale aantal niet-contante betalingen in de eurozone, waaronder alle soorten betalingsdiensten, met 7,9 % ten opzichte van het jaar voordien.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² Volgens de Riksbank is het aandeel van degenen die voor hun meest recente aankoop contant hebben betaald, gedaald van 39 % in 2010 tot 13 % in 2018.

³³ "Central Banks and payments in the digital era", BIS, juni 2020
<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

In de praktijk is de beschikbaarheid van contanten de afgelopen jaren afgenomen³⁴. Tijdens de COVID-19-crisis steeg het aantal gevallen waarin geen contanten werden aanvaard als gevolg van de bezorgdheid van het publiek dat het virus door contant geld werd overgedragen³⁵ en de toenemende behoefte aan transacties op afstand als gevolg van lockdowns, hetgeen een verschuiving naar digitale betalingen bevorderde.

De Commissie bevordert de opkomst van digitale betalingen om de consumenten meer mogelijkheden te bieden, maar zal tegelijk de status van contante euro's als wettelijk betaalmiddel blijven verzekeren. De Commissie kent en deelt de bezorgdheid van consumentenorganisaties dat naarmate meer diensten worden gedigitaliseerd, er een tastbaar risico bestaat dat mensen die geen toegang hebben tot digitale diensten, meer worden uitgesloten dan nu het geval is³⁶. Er zijn nog steeds ongeveer 30 miljoen volwassenen in de EU die geen bankrekening hebben³⁷.

Met het oog op het behoud van de toegang tot en de aanvaarding van contanten, alsmede de hoedanigheid ervan als wettig betaalmiddel

- herinnert de Commissie eraan dat eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel door de schuldeiser tegen de volle nominale waarde moeten worden aanvaard wanneer er een betalingsverplichting bestaat en zij de schuldenaar van zijn betalingsverplichting kunnen bevrijden;
- verwacht zij dat de lidstaten zorgen voor de aanvaarding en toegankelijkheid van contanten als publiek goed, overeenkomstig artikel 128 VWEU en Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, en erkent zij tegelijkertijd de mogelijke legitimiteit van naar behoren gerechtvaardigde en evenredige beperkingen van het gebruik van onevenredige bedragen aan contanten voor individuele betalingen, die onder meer noodzakelijk kunnen zijn om het risico op witwassen van geld, terrorismefinanciering en daarmee verband houdende basisdelicten, waaronder belastingontduiking, te beperken³⁸. Een manier voor lidstaten om de toegang tot contanten te behouden, kan erin bestaan op hun grondgebied een minimale dekking met geldautomaten (*automated teller machines*, ATM) of gelijkwaardige toegangsmiddelen te garanderen.

Kernactie:

³⁴ Volgens de studie van de ECB over het gebruik van contant geld door huishoudens in het eurogebied (ECB occasional paper nr. 201/november 2017) gaf gemiddeld 5-6 % van de ondervraagde deelnemers in het eurogebied aan dat het (zeer) moeilijk was om een geldautomaat of bank te vinden wanneer ze die nodig hadden.

³⁵ Met betrekking tot overdracht van virussen zie bijvoorbeeld

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html>

³⁶ BEUC, "Cash versus cashless: consumers need a right to use cash to use cash", https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf

³⁷ World Bank, Global Findex 2017.

³⁸ Zie voor meer informatie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende beperkingen op betalingen in contanten, COM (2018) 483 final.

In het kader van de *Euro Legal Tender Expert Group* (ELTEG) zal de Commissie, samen met de ECB, de nationale centrale banken en de schatkisten, de balans opmaken met betrekking tot de aanvaarding en beschikbaarheid van contanten in de eurozone.

Tegelijkertijd volgt zij de werkzaamheden op het gebied van de toegang tot contant geld die onder auspiciën van de Euro Retail Payments Board zullen worden verricht. Rekening houdend met deze werkzaamheden en met de beraadslagingen van de Euro Legal Tender Expert Group, kan zij eind 2021 besluiten passende maatregelen te nemen om de aanvaarding en beschikbaarheid van contanten in euro te beschermen.

Central Bank Digital Currencies en verdere innovatie op het gebied van betalingen

Het dalende gebruik van contanten, het toenemende gewicht van betalingsoplossingen in de particuliere sector en de te verwachten opkomst van *asset-referenced tokens* hebben de centrale banken ertoe gebracht de uitgifte van digitale valuta's vanuit de centrale bank (*Central Bank Digital Currencies* — CBDC's) te onderzoeken. Afhankelijk van de wijze waarop een retail-CBDC is opgezet, kan deze niet alleen dienen - digitaal - om contant geld en particuliere betalingsoplossingen te vervangen maar ook om verdere innovatie op het gebied van betalingen, financiën en handel aan te jagen, en op die manier specifieke gebruikstoepassingen krijgen in onze steeds meer gedigitaliseerde economieën en samenlevingen. Een CBDC voor de detailhandel kan ook de internationale rol van de euro en de "open strategische autonomie" van de EU versterken en financiële inclusie ondersteunen. Hiermee kan ook een bijdrage worden geleverd tot veerkrachtige, snelle en goedkope betalingen en worden geautomatiseerde en voorwaardelijke betalingen mogelijk gemaakt.

Zoals in de strategie voor het digitale geldwezen is benadrukt, steunt de Commissie het werk van centrale banken (met name de ECB), die de mogelijke uitgifte van een retail-CBDC voor het grote publiek (huishoudens en bedrijven) onderzoeken en tegelijk de status van contante euro's als wettelijk betaalmiddel blijven verzekeren. Deze werkzaamheden vormen een aanvulling op het door de Commissie voorgestelde regelgevingskader inzake *asset-referenced tokens* die voor betalingsdoeleinden worden gebruikt.

Er moet verder worden gewerkt aan de beoordeling van de mogelijke gevolgen van CBDC voor het monetaire beleid, de financiële stabiliteit en de mededinging, en aan het voorkomen van onnodige desintermediatie. In nauwe samenwerking met de ECB zal de Commissie de samenwerking tussen de particuliere en de publieke sector blijven bevorderen.

Kernactie:

Ter ondersteuning van de uitgifte van een digitale valuta van de centrale bank voor retail in euro's zal de Commissie nauw met de ECB samenwerken wat betreft de doelstellingen en beleidsopties, ook om een hoge mate van complementariteit tussen de door de particuliere sector ontwikkelde betalingsoplossingen en de noodzakelijke interventie van overheidsinstanties te waarborgen.

B. Pijler 2: Innovatieve en concurrerende markten voor retailbetalingen

1. Het potentieel van de richtlijn betalingsdiensten (PSD2) ten volle benutten

De herziene richtlijn betalingsdiensten (PSD2) heeft de opkomst mogelijk gemaakt van nieuwe bedrijfsmodellen die gebaseerd zijn op het delen van betaalrekeninggegevens (“Open Banking”), zoals betalingsinitiatiediensten (*payment initiation services*, PIS) en rekeninginformatiediensten (*account information services*, AIS). Tevens heeft PSD2 het algemene niveau van de veiligheid van het betalingsverkeer verhoogd door de implementatie van een sterke cliëntauthenticatie (SCA). PSD2 is een wereldwijde referentie geworden op het gebied van open banking en veilige transacties.

In de nasleep van PSD2 zijn nu meer dan 400 niet-bancaire entiteiten — derde-aanbieders (*third party providers*, TPP’s) — gemachtigd om betalingsinitiatiediensten of rekeninginformatiediensten aan te bieden, en een toenemend aantal banken biedt betalingsinitiatiediensten en rekeninginformatiediensten aan. Het grote potentieel van open banking blijft echter grotendeels onbenut. Twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn heeft deze nog niet haar volle werking ontplooid. Een sterke cliëntauthenticatie — met name op het gebied van e-handel — wordt nog niet volledig gehandhaafd, vooral omdat de markt te laat of onvoldoende voorbereid is. De aanvaarding van gereguleerde diensten op basis van toegang tot betaalrekeningen door derde-aanbieders, een van de hoekstenen van PSD2, vormt nog steeds uitdagingen voor regelgevers en belanghebbenden. Het bestaan van veel verschillende normen voor koppelingsinterfaces (*application programming interface*, API), die essentieel zijn voor een efficiënte en veilige toegang tot betaalrekeninggegevens, alsook verschillende API-functionaliteitsniveaus, hebben problemen opgeleverd voor derde-aanbieders, met name voor die welke al actief waren vóór PSD2. Deze derde-aanbieders moesten hun activiteiten integreren en aanpassen aan verschillende technische specificaties en klantentrajecten om toegang te krijgen tot betaalrekeningen.

Gezien de omvang en de complexiteit van de door PSD2 vereiste transitie, waren deze vroege uitdagingen te verwachten. De Commissie, de Europese Bankautoriteit (EBA) en de nationale bevoegde autoriteiten hebben hard gewerkt om deze aan te pakken en te overwinnen. Via meer dan 100 antwoorden op vragen van externe belanghebbenden, richtsnoeren³⁹ en adviezen⁴⁰ van de EBA, verduidelijkingen naar aanleiding van verzoeken van leden van de EBA-werkgroep inzake Application Programming Interfaces⁴¹ en talrijke vergaderingen waarin de Commissie heeft getracht klaarheid te scheppen en dialoog tussen verschillende gemeenschappen te bevorderen⁴², zijn belangrijke verduidelijkingen verstrekt.

De Commissie bevestigt haar sterke geloof in het potentieel van open banking en is vastbesloten van PSD2 een volledig succes te maken. De Commissie zal met de EBA blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat illegale belemmeringen voor diensten van derde-aanbieders worden weggenomen, en om een constructieve dialoog tussen alle

³⁹ Bijvoorbeeld de EBA-richtsnoeren inzake de vrijstelling van het fallbackmechanisme in het kader van de technische reguleringsnorm inzake SCA en CSC: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rti-on-sca-and-csc>

⁴⁰ Bijvoorbeeld het EBA-advies over belemmeringen voor het aanbieden van diensten door derden in het kader van de richtlijn betalingsdiensten: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>

⁴¹ Zie <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>

⁴² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf

belanghebbenden te bevorderen. Zij zal met name de voltooiing ondersteunen van de werkzaamheden met betrekking tot een “*SEPA Application Programming Interfaces Access Scheme*” dat in 2019 onder auspiciën van de Euro Retail Payments Board van start is gegaan.

In de toekomst zal de ervaring die is opgedaan met de volledige uitvoering van PSD2 als input dienen voor de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot een breder kader voor *open finance*, zoals uiteengezet in de strategie voor het digitale geldwezen.

Kernactie:

Eind 2021 zal de Commissie een uitgebreide evaluatie van de toepassing en het effect van PSD2 starten.

Voortbouwend op de ervaringen met PSD2 en zoals aangekondigd in de strategie voor het digitale geldwezen, is zij voornemens tegen midden 2022 een wetgevingsvoorstel in te dienen voor een nieuw kader voor “*open finance*”.

2. Zorgen voor een hoog beveiligingsniveau voor retailbetalingen in Europa

Volgens PSD2 moeten alle betalingsdienstaanbieders sterke cliëntauthenticatie (SCA) toepassen wanneer een gebruiker een elektronische betaling initieert of zich aanmeldt op hun online bankinterface. Betalingsdienstaanbieders in de hele EU hebben authenticatieoplossingen ontwikkeld op basis van het gebruik van twee of meer elementen die zijn ingedeeld als “kennis” (iets wat alleen de gebruiker weet), “bezit” (iets wat alleen de gebruiker bezit) en “inherente eigenschap” (iets wat de gebruiker is, bv. biometrische kenmerken).

Met het oog op de toekomst moet sterke cliëntauthenticatie de norm worden bij online betalingen, bijvoorbeeld in e-commerce of online reisboekingen. De authenticatieoplossingen van betalingsdienstaanbieders die voldoen aan sterke cliëntauthenticatie moeten gebruikers een naadloze en toegankelijke ervaring bieden om online toegang te krijgen tot hun betaalrekeningen en om de afwikkeling van transacties te vergemakkelijken. Zij moeten steunen op de meest beveiligde authenticatiefactoren, waarbij zoveel mogelijk wordt afgestapt van verzendbare elementen (bv. statische wachtwoorden) en van oudere technologieën en communicatiekanalen die vatbaar zijn voor aanvallen (bv. sms-tekstberichten).

Aangezien steeds nieuwe soorten fraude opduiken, is sterke cliëntauthenticatie alleen misschien niet voldoende om ervoor te zorgen dat betalingsdienstgebruikers volledig beschermd blijven. Betalingsdienstaanbieders moeten altijd koplopers zijn bij het opsporen en voorkomen van fraude. Algemeen wordt erkend dat PSD2 de EU en bedrijven die actief zijn in de EU in staat heeft gesteld wereldleider te worden op het gebied van rapportage van

operationele risico's, IT-beveiliging en grote incidenten, deels dankzij de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit⁴³.

Voor betalingen die een hoger frauderisico inhouden, zal de Commissie beoordelen of het vereiste van een match tussen de naam van de begunstigde en het IBAN doeltreffend kan zijn ter voorkoming van fraude zoals "social engineering" wanneer mensen worden gemanipuleerd om handelingen uit te voeren of vertrouwelijke informatie te delen.

Om phishing tegen te gaan, is het van cruciaal belang dat de EU-betalingsdienstaanbieder internationaal erkende controles invoert, zoals domeingebaseerde berichtenauthenticatie, rapportage en conformiteit (*Domain-based Message Authentication, Reporting and Conformance*, DMARC)⁴⁴.

Hoewel de bescherming van gebruikers tegen betalingsfraude van essentieel belang is om het vertrouwen in betalingssystemen en digitale betalingen in het algemeen te behouden, is het even belangrijk dat betalingsdienstaanbieders alles in het werk stellen om zichzelf te beschermen tegen cyberaanvallen en tegen andere door de mens of de natuur veroorzaakte risico's.

Wanneer betalingsdienstaanbieders kiezen voor authenticatiebenaderingen die die uitsluitend gebaseerd zijn op geavanceerde technologische apparaten is het evenzeer van belang ervoor te zorgen dat dit niet leidt tot uitsluiting van bepaalde categorieën klanten, zoals oudere personen.

Kernacties:

De Commissie zal in nauwe samenwerking met de Europese Bankautoriteit nauwlettend toezien op de uitvoering van de vereisten inzake sterke cliëntauthenticatie.

Bij de evaluatie van PSD2 zal zij de balans opmaken van de impact van sterke cliëntauthenticatie op de omvang van de betalingsfraude in de EU en nagaan of aanvullende maatregelen moeten worden overwogen om nieuwe soorten fraude aan te pakken, met name met betrekking tot instantbetalingen.

Naast de strategie voor het digitale geldwezen stelt de Commissie ook een verordening voor betreffende de digitale operationele weerbaarheid van de financiële sector in de hele Unie, ter versterking van het ICT-risicobeheer van verschillende financiële instellingen, waaronder betalingsdienstaanbieders. Dit initiatief is in overeenstemming met de richtlijn betreffende Europese kritieke infrastructuur (*European Critical Infrastructure*, ECI)⁴⁵.

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

⁴⁴ Zie <https://dmarc.org/>. DMARC is een manier om het voor verzenders en ontvangers van e-mail gemakkelijker te maken om te bepalen of een gegeven bericht al dan niet rechtmatig van de afzender afkomstig is en wat zij moeten doen als dat niet het geval is.

⁴⁵ Deze wordt momenteel geëvalueerd om kritieke infrastructuur beter te beschermen en weerbaarder te maken tegen niet-cybergerelateerde dreigingen.

De Commissie zal nauw samenwerken met de Europese Bankautoriteit om lering te trekken uit de toepassing van de EBA-richtsnoeren inzake ICT en veiligheidsrisicobeheer, die sinds juni 2020 van toepassing zijn.

3. De consument beter beschermen:

Het acquis inzake retailbetalingen moet ervoor zorgen dat de gebruikers van betalingsdiensten in de EU transparantie en veiligheid genieten wanneer zij digitaal betalen. De betalingsmarkt blijft echter snel evolueren en in de toekomst kunnen verdere waarborgen nodig zijn om de consument te beschermen.

Naast de in deze mededeling aangekondigde initiatieven, die de consumentenbescherming bij betalingen zullen verbeteren, is de Commissie van mening dat door het toegenomen gebruik van digitale betalingen verder moet worden nagedacht over de transparantie van betalingen en over de kenmerken van betalingstypes die steeds populairder worden, zoals contactloze betalingen.

Contactloze betalingen

Bij het uitbreken van de COVID-19-crisis hebben de bank- en betalingsgemeenschappen in de meeste EU-landen naar aanleiding van de aanbeveling van de Europese Bankautoriteit⁴⁶ de maximumwaarde voor contactloze betalingen verhoogd tot 50 EUR, de limiet uit hoofde van de technische reguleringsnormen van PSD2⁴⁷. Daarna is het aantal contactloze betalingen aanzienlijk gestegen.

Nu de consumenten meer gebruik zijn gaan maken van contactloze betalingen, met name om gezondheidsredenen, is het waarschijnlijk dat zij deze gewoonte in de toekomst zullen behouden. Dat zou een positieve ontwikkeling zijn. De Commissie acht het echter niet passend, althans in dit stadium, om het wettelijke maximum (per transactie en cumulatief) van contactloze betalingen zonder sterke cliëntauthenticatie te verhogen. Zonder sterke cliëntauthenticatie bestaat het risico dat een toename van contactloze betalingen gepaard gaat met een parallelle toename van fraude. Het effect van een verhoging van de limieten moet daarom zorgvuldig worden beoordeeld voordat een besluit kan worden genomen.

Kernactie

Bij de evaluatie van PSD2 zal de Commissie, in nauwe samenwerking met de Europese Bankautoriteit, de bestaande wettelijke grenzen voor contactloze betalingen opnieuw bezien, teneinde een evenwicht te vinden tussen gemak en frauderisico's.

Ondertussen zal de Commissie samen met de belanghebbenden en de lidstaten onderzoeken onder welke technische voorwaarden consumenten hun eigen individuele contactloze limiet kunnen vaststellen (met een maximum van 50 EUR). De meeste consumenten hebben vandaag alleen de keuze om contactloze betalingen te activeren of uit te schakelen.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/389 van de Commissie van 27 november 2017 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft technische reguleringsnormen voor sterke cliëntauthenticatie en gemeenschappelijke en veilige open communicatiestandaarden.

Aangezien er geen sterke cliëntauthenticatie is voor contactloze betalingen, zijn consumenten hoe dan ook beschermd voor het volledige bedrag.

Transparantie van transactieoverzichten verbeteren

Aangezien de betalingsketen van bij één transactie betrokken actoren langer en complexer wordt, kan het voor betalingsdienstgebruikers steeds moeilijker worden om te bepalen aan wie, waar en wanneer zij een betaling hebben gedaan. Dit kan tot verwarring leiden, bijvoorbeeld wanneer de naam en de plaats van de begunstigde van de betaling in het transactieoverzicht niet de handelsnaam van de onderneming is. Daardoor kan het voor consumenten moeilijker worden om frauduleuze transacties op te sporen.

De Euro Retail Payments Board pakt dit probleem momenteel aan om oplossingen te vinden die gebruikers in staat stellen hun transacties gemakkelijker te monitoren.

De Commissie steunt de lopende werkzaamheden van de Euro Retail Payments Board ter verbetering van de transparantie voor gebruikers van retailbetalingen en zal in het kader van de PSD2-evaluatie rekening houden met eventuele aanbevelingen die de Euro Retail Payments Board op dit gebied doet.

4. Toekomstbestendig toezicht op en oversight van het betalingsecosysteem

Zoals in de strategie voor het digitale geldwezen wordt benadrukt, wordt het financiële ecosysteem steeds complexer met een meer gefragmenteerde waardeketen. Bij de betalingsketen zijn veel spelers betrokken (sommige zijn gereguleerd, andere niet) en de complexiteit en onderlinge afhankelijkheid neemt alsmaar toe. Hoewel regelgeving een gelijk speelveld moet garanderen, eerlijke concurrentie en lage toegangsdrempels moet bevorderen en innovatie moet stimuleren, moet zij ook de rechten van gebruikers beschermen en het algemene ecosysteem beschermen tegen financiële en operationele risico's. Om deze doelstellingen te bereiken, moet de reikwijdte van de regelgeving evenwichtig zijn.

Hoewel de uitvoering van PSD2 nog in de kinderschoenen staat, is de richtlijn elektronisch geld (EMD2)⁴⁸ al meer dan tien jaar van kracht, zodat er voldoende ervaring is om uit de uitvoering ervan lering te trekken. Na de vaststelling van PSD2 zijn de twee regimes naar elkaar toegegroeid, maar toch gescheiden gebleven. De verschillen tussen de diensten van betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld lijken niet langer een afzonderlijke vergunnings- en toezichtregeling te rechtvaardigen en kunnen derhalve in één enkel kader worden ondergebracht. Aangezien de respectieve toepassingsgebieden van PSD2 en EMD2 bepaalde diensten en instrumenten uitsluiten, is het ook belangrijk ervoor te zorgen dat vrijstellingen die worden verleend aan ondernemingen met een laag risico gerechtvaardigd blijven.

Behoefte aan een gelijk speelveld voor betalingsdienstaanbieders

⁴⁸ Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PB L 267 van 10.10.2009, blz. 7).

In een wereld die steeds meer wordt gedomineerd door digitale platforms profiteren grote technologieaanbieders van hun grote klantenbestand om eindgebruikers front-end oplossingen aan te bieden. Wanneer zij hun intrede doen in het financiewezen kan dit de netwerkeffecten en hun marktmacht consolideren. Zoals in de strategie voor het digitale geldwezen is benadrukt, zijn er verschillende initiatieven ontplooid waarbij aanbieders van cryptoactivadiensten gebruik maken van “*distributed ledger*”-technologieën. Deze actoren kunnen betalingsdiensten aanbieden die concurreren met het aanbod van gereguleerde spelers (bv. betalingsdienstaanbieders, betalingssystemen en betalingsschema’s). Daarom moeten zij op dezelfde basis worden gereguleerd om een gelijk speelveld te waarborgen (“dezelfde zakelijke activiteit, dezelfde risico’s, dezelfde regels”). Enerzijds kunnen zij het scala aan beschikbare betalingsdiensten verruimen en bijdragen tot een innovatieve markt. Anderzijds kunnen zij, indien zij niet naar behoren worden gereguleerd, gesuperviseerd of gecontroleerd, een bedreiging vormen voor de monetaire soevereiniteit en de financiële stabiliteit.

In de loop der jaren zijn in de betalingssector mededingingsproblemen vastgesteld met betrekking op de toegang tot gegevens en de uitwisseling van informatie tussen concurrenten, alsook een verhoogd risico op afscherming en misbruik van machtspositie. Deze risico’s kunnen door digitalisering nog toenemen. Zo kunnen nieuwe platforms voor digitale financiële diensten snel machtsposities of marktmacht verwerven. Grote technologieaanbieders kunnen hun klantgegevens en netwerkvoordelen gebruiken om zich in de betalingssector te begeven en zo hun marktmacht van sociale media of zoekdiensten te benutten. In het kader van de handhaving van het mededingingsbeleid op de digitale markten houdt de Commissie, waar nodig, nauwlettend toezicht op de digitale ontwikkelingen op het gebied van financiële diensten en de handhaving van het EU-mededingingsrecht om de concurrentie te bevorderen en belemmeringen voor de toegang tot deze markten te voorkomen.

Toezicht op en oversight van het betalingsecosysteem

Het toezicht op en de supervisie van de relevante actoren in de betalingsketen is steeds complexer geworden, door de opkomst van veel nieuwe bedrijfsmodellen en groepsstructuren. De mogelijke gevolgen voor het toezicht zijn duidelijk geworden in een recente zaak waarbij een technologiebedrijf betrokken was dat betalingsgerelateerde diensten verleent.

Betalingsconglomeraten kunnen zowel gereguleerde als niet-gereguleerde entiteiten omvatten. De problemen van niet-gereguleerde entiteiten die technische diensten verlenen om sommige verbonden entiteiten van de groep te ondersteunen, kunnen mogelijk een overloopeffect hebben. Uit recente ervaring is gebleken dat het faillissement van een niet-gereguleerde entiteit concrete gevolgen kan hebben voor andere gereguleerde dochterondernemingen (bv. bevrozing van de diensten van de instellingen door de nationale bevoegde autoriteit).

PSD2 is momenteel niet van toepassing op door “technischdienstaanbieders” verrichte diensten ter ondersteuning van het aanbieden van betalingsdiensten, waarbij de betrokken aanbieders op geen enkel moment in het bezit komen van de over te maken geldmiddelen⁴⁹.

⁴⁹ Artikel 3, onder j).

Aangezien betalingsdiensten in toenemende mate afhankelijk zijn van het aanbieden van nevendiensten door of van uitbestedingsovereenkomsten met niet-gereguleerde entiteiten, acht de Commissie het onontbeerlijk om in het kader van de PSD2-evaluatie te beoordelen of sommige van deze diensten en aanbieders in de gereguleerde sfeer moeten worden gebracht en aan toezicht moeten worden onderworpen⁵⁰.

Spelers in de betalingsketen kunnen onder toezicht of controle van verschillende entiteiten staan. De ECB en de nationale centrale banken spelen een centrale rol bij de supervisie van betalingssystemen, -schema's, -instrumenten en hun dienstverleners. Dit vormt een aanvulling op de rol van nationale en Europese toezichthouders bij het toezicht op betalingsdienstaanbieders. Het is belangrijk dat de toezichts- en oversightkaders op coherente wijze worden gestructureerd, rekening houdend met de afhankelijkheden tussen betalingsdienstaanbieders, betalingssystemen en betalingsschema's.

Kernacties:

Om de potentiële risico's van niet-gereguleerde diensten adequaat aan te pakken, te zorgen voor meer samenhang in de verschillende wetgevingsteksten inzake retailbetalingen en een robuust toezicht en oversight te bevorderen, zal de Commissie

- **in het kader van het evaluatieproces van de richtlijn betalingsdiensten (PSD2) nieuwe risico's evalueren die voortvloeien uit niet-gereguleerde diensten, met name technische diensten die samenhangen met de levering van gereguleerde betalings- of elektronischgelddiensten, en beoordelen of en hoe deze risico's het best kunnen worden beperkt, onder meer door de aanbieders van nevendiensten of uitbestede entiteiten aan direct toezicht te onderwerpen. Dit kan gebeuren door bepaalde activiteiten, indien gerechtvaardigd, onder het toepassingsgebied van PSD2 te brengen. De Commissie zal ook de toereikendheid van de in PSD2 vermelde vrijstellingen beoordelen en nagaan of de prudentiële, operationele en consumentenbeschermingsvereisten moeten worden gewijzigd;**
- **in het kader van de PSD2-evaluatie de kaders voor PSD2 en de richtlijn elektronisch geld (EMD2) op elkaar afstemmen door de uitgifte van elektronisch geld als betalingsdienst op te nemen in PSD2;**
- **in het voorstel voor een verordening betreffende markten voor cryptoactiva de emittenten van e-money-tokens onderwerpen aan aanvullende bepalingen ter aanvulling van EMD2;**
- **waar nodig zorgen voor goede koppelingen tussen het toezicht op betalingsdiensten en oversight van betalingssystemen, -schema's en -instrumenten.**

C. Pijler 3: Efficiënte en interoperabele retailbetalingssystemen en andere ondersteunende infrastructuren

⁵⁰ Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de EBA-richtsnoeren inzake uitbesteding (EBA/GL/2019/02), die van toepassing zijn op alle gereguleerde betalingsdienstaanbieders.

1. Interoperabele betalingssystemen en -infrastructuren

Niet alle betalingsdienstaanbieders die zich hebben aangesloten bij de *SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.)*-regeling en in het binnenland bereikbaar zijn, zijn ook grensoverschrijdend bereikbaar. Dit is zowel een schending van de regels van SCT Inst. als van artikel 3, lid 1, van de SEPA-verordening. Dit is deels te wijten aan het gebrek aan interoperabiliteit tussen clearing- en afwikkelingsmechanismen. Betalingsdienstaanbieders moeten zich aansluiten op verschillende (nationale en/of Europese) clearing- en afwikkelingsmechanismen en verschillende liquiditeitspools reserveren en monitoren. Dit is ideaal noch doeltreffend, aangezien zelfs met meervoudige verbindingen geen volledige pan-Europese bereikbaarheid voor SCT Inst. kan worden bereikt. Het is ook duur vanwege de uitsplitsing van de liquiditeit tussen clearing- en afwikkelingsmechanismen.

De exploitanten van retailbetalingssystemen moeten derhalve zorgen voor efficiënte interoperabiliteit tussen de systemen. In 2019 kondigde de ECB aan dat het Eurosysteem, bij gebrek aan bevredigende particuliere oplossingen voor interoperabiliteitskwesties, naar passende oplossingen zou zoeken⁵¹. Op 24 juli 2020 kondigde zij haar besluit aan om maatregelen in te voeren die ervoor zorgen dat instantbetalingen in euro's tegen eind 2021 een pan-Europees bereik hebben⁵². Alle betalingsdienstaanbieders die bij SCT Inst. zijn aangesloten en in TARGET2⁵³ bereikbaar zijn, zouden bijgevolg ook bereikbaar moeten zijn via een TARGET Instant Payment System (TIPS)⁵⁴-liquiditeitsrekening in centralebankgeld, hetzij als deelnemer, hetzij als aanspreekpartner (d.w.z. via de rekening van een andere betalingsdienstaanbieder die deelnemer is).

De Commissie staat volledig achter deze voorgestelde maatregelen, die noodzakelijk zijn om de bereikbaarheid van instantbetalingen in het eurogebied te waarborgen, betalingsdienstaanbieders te helpen de SEPA-verordening na te leven, liquiditeitsvallen weg te nemen en voordelen te bieden aan alle clearing- en afwikkelingsmechanismen die concurreren bij het aanbieden van instantbetalingsdiensten, waarvoor niet langer bilaterale overeenkomsten moeten worden gesloten om koppelingen tot stand te brengen.

De Commissie is van mening dat de uitbreiding van de beschikbaarheid van deze grensoverschrijdende infrastructuur van de euro naar andere EU-valuta's belangrijk is om pan-Europese instantbetalingen te waarborgen. Zij verwacht daarom dat de eerste samenwerkingsovereenkomst die de afwikkeling van instantbetalingen in niet-euro (Zweedse kroon) in TARGET Instant Payment System mogelijk maakt, die op 3 april 2020 werd gesloten, de weg zal effenen voor oplossingen die instantbetalingen in verschillende valuta's vergemakkelijken.

2. Een open en toegankelijk betalingsecosysteem

⁵¹ Toespraak van B. Cœuré van 29 november 2019

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

⁵³ TARGET2 is het realtime brutovereenigingssysteem (*real-time gross settlement*, RTGS) dat eigendom is van het Eurosysteem en daardoor wordt geëxploiteerd.

⁵⁴ TARGET Instant Payment Settlement (TIPS) is een marktinfrastructuurdienst die in november 2018 door het Eurosysteem is gestart. Daarmee kunnen betalingsdienstaanbieders hun klanten de klok rond en in real time overmakingen aanbieden, elke dag van het jaar.

Toegang tot betalingssystemen is van essentieel belang voor effectieve concurrentie en innovatie op de markt voor betalingssystemen. Aangezien betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld met banken concurreren om betalingsdiensten aan te bieden en bij te dragen tot innovatie op de betalingsmarkt, is het belangrijk te waarborgen dat alle spelers eerlijke, open en transparante toegang tot betalingssystemen hebben.

Terwijl de herziene richtlijn betalingsdiensten PSD2 voor vergunninghoudende betalingsdienstaanbieders objectieve en niet-discriminerende toegang tot betalingssystemen vereist, stelt de Finaliteitsrichtlijn (*Settlement Finality Directive*, SFD)⁵⁵ de toegang afhankelijk van wettelijke criteria. Hierdoor konden instellingen voor elektronisch geld en betalingsinstellingen geen rechtstreekse toegang krijgen tot de in het kader van de SFD aangewezen betalingssystemen.

PSD2 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat directe deelnemers (meestal banken) in een door SFD aangewezen betalingssysteem op objectieve, evenredige en niet-discriminerende wijze indirecte toegang verlenen aan niet-bancaire betalingsdienstaanbieders. Indirecte toegang via banken is echter misschien niet de beste optie voor veel niet-bancaire betalingsdienstaanbieders, omdat zij daardoor afhankelijk worden van die banken.

De Commissie is zich ervan bewust dat sommige nationale centrale banken aan betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld directe of indirecte deelname hebben toegestaan, mits aan bepaalde criteria is voldaan. Dit heeft geleid tot problemen inzake gelijke concurrentievoorwaarden en een verdere fragmentering van de betalingsmarkt. Indirecte toegang is de enige optie in systemen zoals TARGET Instant Payment System, en kan daarom ook onbedoelde effecten en operationele uitdagingen meebrengen, ook met betrekking tot de naleving van de vereisten inzake bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Dit kan op zijn beurt de gelijke concurrentievoorwaarden tussen banken en niet-bancaire betalingsdienstaanbieders verstoren.

Kernactie:

In het kader van de evaluatie van de Finaliteitsrichtlijn (SFD) (die in het laatste kwartaal van 2020 van start moet gaan) zal de Commissie onderzoeken of het toepassingsgebied van de SFD moet worden uitgebreid tot betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld, met passend toezicht en risicolimitering.

3. Toegang tot noodzakelijke technische infrastructuur

De Commissie is van mening dat Europese betalingsdienstaanbieders onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden innovatieve betalingsoplossingen moeten kunnen ontwikkelen en aan alle Europese gebruikers moeten kunnen aanbieden, zonder onnodige beperkingen, met gebruikmaking van alle relevante technische infrastructuren.

De Commissie is op de hoogte van uiteenlopende situaties waarin sommige exploitanten de toegang tot noodzakelijke technische infrastructuur zouden kunnen beperken of blokkeren. Het kan daarbij gaan om een reeks software- en hardware-elementen die nodig zijn om

⁵⁵ Richtlijn 98/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen

innovatieve betalingsoplossingen te ontwikkelen en aan te bieden, bijvoorbeeld de niet-openbare lagen die zijn ingebouwd in besturingssystemen voor mobiele apparaten (met inbegrip van NFC-antennes), biometrische identiteitslezers zoals vingerafdrukscanners of gezichtsherkenningsscanners, appstores, point of sale-kernels⁵⁶, SIM-kaarten enz.⁵⁷

Het meest gerapporteerde probleem betreft bepaalde fabrikanten van mobiele apparaten die de toegang van derden tot de in slimme mobiele apparaten ingebouwde Near Field Communication-technologie beperken. De Commissie heeft onlangs een mededingingsprocedure ingeleid om de voorwaarden voor toegang van derden tot de Near Field Communication-technologie van één fabrikant van mobiele apparaten te onderzoeken⁵⁸.

Sommige Europese kaartsystemen melden dat zij moeilijk toegang hebben tot de contactloze kern in de point of sale-terminals, die voor grensoverschrijdende betalingen in Europa door internationale kaartsystemen worden ingezet. De European Card Payment Cooperation⁵⁹ ontwikkelt een eigen kernel, maar de uitrol ervan in de hele betalingsketen zal volgens de sector verscheidene jaren in beslag nemen.

Deze beperkingen kunnen leiden tot aanzienlijke zwakke punten in het Europese betalingsecosysteem, waardoor concurrentie, innovatie en het ontstaan van pan-Europese betalingsoplossingen worden belemmerd. Tegelijkertijd zou unilateraal ingrijpen op het niveau van de lidstaten tot marktfragmentatie kunnen leiden en het gelijke speelveld kunnen verstoren.

Kernacties:

Parallel met haar huidige en toekomstige handhaving van de mededingingsregels zal de Commissie onderzoeken of het passend is wetgeving voor te stellen die gericht is op het waarborgen van een recht op toegang onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden tot technische infrastructuur die noodzakelijk wordt geacht om het aanbieden van betalingsdiensten te ondersteunen. Daarbij zal rekening worden gehouden met:

- de lopende evaluatie van het mededingingsbeleid om ervoor te zorgen dat het geschikt is voor het digitale tijdperk⁶⁰;**
- haar lopende werkzaamheden met betrekking tot de wet inzake digitale diensten⁶¹ met betrekking tot ex-anteregels voor grote onlineplatforms die optreden als poortwachters.**

⁵⁶ Een kernel is een reeks functies die de logica van de verwerking en de gegevens levert die nodig zijn om in de betaaltoepassing van een point of sale-terminal een al dan niet contactloze transactie uit te voeren.

⁵⁷ Zoals aangegeven door de respondenten van de openbare raadpleging die aan deze strategie voorafging

⁵⁸ Zaak AT.40452

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

⁶⁰ De Commissie evalueert momenteel de regels die van toepassing zijn op horizontale en verticale overeenkomsten, alsook de mededeling marktbeoordeling. Bovendien heeft de Commissie in juni 2020 een openbare raadpleging gelanceerd om na te gaan of een nieuw concurrentie-instrument nodig kan zijn om structurele concurrentieproblemen aan te pakken die met de huidige mededingingsregels niet op de meest efficiënte manier kunnen worden opgelost. Meer informatie over deze evaluatieprocessen is te vinden op de website van het directoraat-generaal Concurrentie:

<https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

In dergelijke wetgeving zou terdege rekening worden gehouden met de mogelijke veiligheidsrisico's en andere risico's die een dergelijke toegang kan inhouden. Met name zouden de criteria worden vastgesteld aan de hand waarvan kan worden bepaald welke technische infrastructuur noodzakelijk is en aan wie en onder welke voorwaarden toegangsrechten moeten worden verleend.

D. Pijler 4: Efficiënte internationale betalingen, met inbegrip van overmakingen

In Europa hebben de inspanningen van de sector en op het gebied van de regelgeving om SEPA tot stand te brengen de kosten van geldovermakingen de afgelopen tien jaar drastisch verminderd. De betalingen over de buitengrenzen van de EU zijn echter trager, duurder, ondoorzichtiger en complexer.

De wereldwijde geldovermakingen zijn sinds 2000 bijna verzesvoudigd, tot naar schatting 714 miljard USD in 2019⁶². Deze snelle groei is grotendeels het gevolg van de stromen naar landen met lage tot gemiddelde inkomens, die driekwart van het totaal uitmaken. De EU, de Verenigde Staten en Saudi-Arabië zijn samen veruit de belangrijkste bron van geldovermakingen naar landen met lage tot gemiddelde inkomens, goed voor ongeveer twee derde van het totaal.

Voor landen met lage tot gemiddelde inkomens zijn de geldovermakingen van groot macro-economisch belang en vertegenwoordigen zij vaak meer dan 10 % van hun bbp. Zij vormen ook een essentiële inkomstenbron voor veel ontvangende families en fungeren vaak als een informeel sociaal vangnet, waardoor 800 miljoen familieleden (voor wie overmakingen gemiddeld ongeveer 75 % van hun inkomen uitmaken) kunnen betalen voor voedsel en voor gezondheidszorg, onderwijs en andere basisbehoeften. Zoals gemeten in de Remittance Prices Worldwide-database van de Wereldbank bedragen de mondiale gemiddelde kosten van overmakingen nog steeds bijna 7 %, terwijl de internationale gemeenschap zich ertoe heeft verbonden deze kosten tegen 2030 terug te brengen tot minder dan 3 %. Als gevolg van de COVID-19-pandemie zullen de geldovermakingen naar verwachting in 2020 met ongeveer 20 % dalen, aangezien migranten met banenverlies en onzekerheid worden geconfronteerd.

De Commissie streeft ernaar grensoverschrijdende betalingen waarbij derde landen betrokken zijn, waaronder geldovermakingen, sneller, betaalbaarder, toegankelijker, transparanter en gemakkelijker te maken. Dit zal ook een intensiever gebruik van de euro aanmoedigen en de positie ervan als mondiale munteenheid versterken.

De belangrijkste fricties die van invloed zijn op internationale grensoverschrijdende betalingen zijn onlangs vastgesteld in het verslag van fase 1 van de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) over grensoverschrijdende betalingen⁶³. Al met al vormen deze fricties belemmeringen voor betalingstussenpersonen die grensoverschrijdende diensten willen aanbieden, kunnen zij de prijzen voor eindgebruikers verhogen, de investeringen in de

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² "COVID-19-crisis through a migration lens", Migration and Development Brief 32, KNOMAD, Wereldbank, april 2020.

⁶³ *Ibid*

modernisering van grensoverschrijdende betalingsprocessen temperen en ook overmakingen beïnvloeden.

De Commissie is van mening dat een mix van maatregelen op mondiaal niveau en op dat van specifieke jurisdicties noodzakelijk is. Overeenkomstig de bevindingen van het Comité voor betalingen en marktinfrastructuur (CPMI)⁶⁴ kunnen deze worden onderverdeeld in EU-specifieke maatregelen en maatregelen om geldovermakingen te vergemakkelijken.

Kernacties:

- **Waar mogelijk verwacht de Commissie dat de relevante exploitanten van betalingssystemen, met name wanneer het rechtsgebied van de ontvanger ook instantbetalingssystemen heeft ingevoerd, koppelingen tussen Europese systemen zoals TARGET Instant Payment System (TIPS) of RT1⁶⁵ en instantbetalingssystemen van derde landen faciliteren, mits deze laatste profiteren van een passend niveau van consumentenbescherming, preventie tegen fraude, witwassen en terrorismefinanciering, en risicobeperkende maatregelen met betrekking onderlinge afhankelijkheden. De rechtstreekse toegang van niet-bancaire betalingsdienstaanbieders tot betalingssystemen kan de potentiële voordelen van dergelijke koppelingen vergroten. Ook zou kunnen worden overwogen koppelingen tot stand te brengen voor andere soorten betalingssystemen, met inbegrip van retail- en wholesalesystemen, indien van toepassing, met inachtneming van soortgelijke waarborgen.**
- **De Commissie roept op uiterlijk eind 2022 mondiale internationale normen toe te passen, zoals ISO 20022, die het gemakkelijker maken om rijkere gegevens in betalingsberichten op te nemen.**
- **Om grensoverschrijdende transacties transparanter te maken, moedigt de Commissie betalingsdienstaanbieders aan gebruik te maken van het Global Payment Initiative (GPI) van de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), dat het traceren van grensoverschrijdende betalingen voor deelnemende instellingen in real time vergemakkelijkt. Door een breed gebruik van de tracker zouden initiërende betalingsdienstaanbieders de maximale uitvoeringstermijn van een grensoverschrijdende betaling beter kunnen ramen en aan de betaler meedelen. De Commissie zal in het kader van de evaluatie van PSD2 beoordelen of grensoverschrijdende internationale transacties nog transparanter moeten worden gemaakt.**
- **Aangezien instantbetalingen ook internationaal de norm worden, zal de Commissie in het kader van de PSD2-evaluatie beoordelen of het passend is te eisen dat de maximale uitvoeringstermijn in “two-leg”-transacties ook van toepassing is op “one-leg”-transacties⁶⁶.**
- **De Commissie volgt de lopende werkzaamheden in het kader van de European Payments Council met betrekking tot mogelijke verdere harmonisatie van**

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ RT1 is een pan-Europees instantbetalingssysteem dat eigendom is van en wordt geëxploiteerd door EBA Clearing.

⁶⁶ De zogenaamde “one-leg”-transacties zijn transacties waarbij de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde of de betaler buiten de Unie is gevestigd.

bedrijfsvoorschriften en berichtennormen voor one-leg-transacties met belangstelling. De Commissie zal beoordelen of het nodig is deze verplicht te stellen.

Specifieke kwesties in verband met geldovermakingen aanpakken:

Alle bovengenoemde strategische acties kunnen grensoverschrijdende stromen vergemakkelijken en dus ook geldovermakingen ten goede komen. Bovendien:

- **De Commissie moedigt de initiatieven van de lidstaten aan om de geldovermakingssector te ondersteunen, mits verleners van transferdiensten toezeggen de kosten van geldovermakingsdiensten in de loop der tijd geleidelijk te verlagen.**
- **In het kader van het ontwikkelingsbeleid van de EU zal de Commissie met SEPA vergelijkbare initiatieven in regionale groepen van landen met lage tot gemiddelde inkomens steunen, en in relevante gevallen de mogelijkheid steunen voor derde landen om tot SEPA toe te treden (bijvoorbeeld in de Westelijke Balkan en in het Oostelijk Nabuurschap).**
- **De Commissie zal de toegang tot betaalrekeningen in landen met lage tot gemiddelde inkomens bevorderen, wat ook de digitalisering van overmakingen zal vergemakkelijken.**

Al deze acties kunnen de internationale rol van de euro ondersteunen door burgers en bedrijven beter in staat te stellen de euro te gebruiken als munteenheid voor overdrachten tussen personen, investeringen, financiering en handelsstromen.

IV. Conclusie

In deze strategie worden de belangrijkste prioriteiten en doelstellingen vastgesteld voor retailbetalingen in Europa voor de komende vier jaar, op basis van een uitgebreide inbreng van alle belanghebbenden en met volledige inachtneming van de resultaten van de openbare raadpleging.

Om deze doelstellingen te bereiken, zet de Commissie zich in voor een aantal belangrijke acties. De Commissie moedigt alle belanghebbenden op nationaal en EU-niveau aan actief aan de uitvoering van deze strategie deel te nemen.