

Speciaal verslag

Digitale betalingen in de EU

Vooruitgang bij het veiliger, sneller en goedkoper maken ervan, ondanks resterende lacunes



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VI
Inleiding	01-11
Het landschap van digitale betalingen in de EU	01-07
Rollen en verantwoordelijkheden	08
Het regelgevingskader van de EU voor digitale betalingen	09-11
Reikwijdte en aanpak van de controle	12-15
Opmerkingen	16-102
Er is vooruitgang geboekt met het EU-regelgevingskader voor digitale betalingen, maar er blijven lacunes bestaan wat betreft prijsinterventies en open bankieren	16-59
De Commissie heeft in 2023 een uitgebreide evaluatie van de richtlijn betalingsdiensten uitgevoerd	18-22
Niet goed uitgewerkte prijsinterventies kunnen een risico vormen voor de efficiënte werking van de EU-markt voor digitale betalingen	23-44
Een gebrek aan standaardisatie en zwakke monitoringregelingen voor open bankieren	45-59
Tekortkomingen in de monitoring en gegevensverzameling belemmeren de Commissie bij de beoordeling van het effect van het beleid inzake digitale betalingen	60-77
Tot dusver heeft de Commissie geen indicatoren gespecificeerd om de snelheid, kosten, toegankelijkheid en transparantie van betalingen op EU-niveau te meten, noch heeft zij streefdoelen vastgesteld	62-63
De acties van de Commissie kunnen de transparantie, snelheid en kosten van betalingen verbeteren, maar de resultaten ervan zijn nog niet duidelijk	64-71
De Commissie beschikte over beperkte gegevens om te beoordelen of consumenten daadwerkelijk toegang hebben tot snellere en goedkopere betalingen	72-77

De Commissie heeft de meeste acties in haar strategie voor retailbetalingen van 2020 uitgevoerd, maar er waren vaak vertragingen en de doelstellingen werden niet altijd gehaald 78-102

De acties van de Commissie op het gebied van cliëntauthenticatie hebben betalingen veiliger gemaakt, maar er liggen nog uitdagingen in het verschiet 81-88

Ondanks de maatregelen van de Commissie is er nog steeds sprake van discriminatie op basis van de locatie van de betaalrekening 89-96

Op het gebied van toezicht is de Commissie er nog niet in geslaagd een gelijk speelveld tot stand te brengen voor bedrijven binnen de EU 97-102

Conclusies en aanbevelingen 103-109

Bijlagen

Bijlage I — Visie van de Commissie voor retailbetalingen van de EU

Bijlage II — Recente studies over handelarenvergoedingen

Bijlage III — Kernacties die in het kader van de controle zijn beoordeeld

Bijlage IV — Aanbevelingen van de belanghebbenden voor toezicht op betalingsdiensten

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdschema

Controleteam

Samenvatting

I Digitale betalingen hebben betrekking op de elektronische uitwisseling van geldmiddelen, vaak via mobiele apparaten of digitale kanalen, met inbegrip van kaartbetalingen. Digitale betalingen bevorderen de economische groei door toegang tot bankdiensten te bieden, uitgaven te stimuleren en de internationale handel te vergemakkelijken. In de EU is de waarde van digitale betalingen voor de detailhandel tussen 2017 en 2023 meer dan verdubbeld tot meer dan 1 biljoen EUR per jaar. De EU is verantwoordelijk voor het faciliteren van digitale betalingen, die van cruciaal belang zijn voor de goede werking van de interne markt van de EU, met name over de grenzen heen.

II Het doel van deze controle was de aanpak van de EU op het gebied van digitale betalingen te onderzoeken. Wij hebben met name onderzocht of het regelgevingskader van de EU de juiste voorwaarden schept voor veiligere, snellere en goedkopere digitale betalingen in de EU. Dit omvatte een beoordeling van de vraag of de Commissie heeft geanalyseerd hoe het regelgevingskader en de maatregelen ervan de EU-markt voor betalingsdiensten hebben beïnvloed. Verder hebben we beoordeeld of de Commissie de in haar strategie voor retailbetalingen uiteengezette maatregelen doeltreffend heeft uitgevoerd. Met onze controleopmerkingen en aanbevelingen streven wij ernaar input te leveren voor lopende en toekomstige wetgevingsvoorstellen voor betalingsdiensten.

III In het algemeen concluderen wij dat de aanpak van de EU digitale betalingen veiliger, sneller en goedkoper heeft gemaakt. We hebben echter twee belangrijke aspecten in het regelgevingskader van de EU geïdentificeerd die in dit verband verdere aandacht behoeven:

- o Ten eerste zijn de criteria voor het beoordelen van de geschiktheid van prijsinterventies onduidelijk en worden er geen periodieke evaluaties uitgevoerd.
- o Ten tweede is er bij open bankieren nog steeds sprake van lacunes in het rechtskader voor het delen van rekeninggegevens.

IV Daarnaast blijft het effect van het EU-beleid op het gebied van digitale betalingen grotendeels onbekend omdat de Commissie geen doeltreffend monitoringsysteem heeft opgezet en, belangrijker nog, zij geen toegang heeft tot de relevante gegevens.

V Tot slot stelden we vast dat de Commissie het merendeel van de in haar strategie uiteengezette maatregelen met betrekking tot digitale betalingen heeft uitgevoerd, maar dat de doelstellingen ervan niet altijd zijn bereikt. Discriminatie op grond van de locatie van betaalrekeningen blijft bestaan, hoewel de Commissie haar inspanningen voor de bestrijding ervan heeft opgevoerd. Op het gebied van toezicht is de Commissie er niet in geslaagd een gelijk speelveld tot stand te brengen voor bedrijven die in verschillende EU-landen actief zijn.

VI Op basis van deze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie:

- duidelijke criteria vaststelt voor EU-prijsinterventies op het gebied van digitale betalingen en periodieke evaluaties uitvoert;
- een strategie voor gegevensmonitoring op het gebied van digitale betalingen ontwikkelt en uitvoert;
- prestatie-indicatoren voorstelt en streefdoelen voor digitale betalingen vaststelt;
- discriminatie op grond van de locatie van betaalrekeningen bestrijdt met betere handhavingsregels en virtuele betaalrekeningen analyseert;
- meer inspanningen levert om een gelijk speelveld op het gebied van vergunningverlening en toezicht tot stand te brengen.

Inleiding

Het landschap van digitale betalingen in de EU

01 Digitale betalingen hebben betrekking op de elektronische uitwisseling van geldmiddelen, vaak via mobiele apparaten of digitale kanalen. Digitale betalingen kunnen verschillende betaalinstrumenten omvatten, zoals kaarten, overmakingen of betalingsapplicaties zoals digitale portemonnees. In het algemeen bestaat elk digitaal betalingsproces uit drie hoofdfasen (zie *figuur 1*).

Figuur 1 — Hoofdfasen van een betalingsproces



Bron: ERK, op basis van grafisch materiaal van de [Amerikaanse Federal Reserve Bank](#).

02 De afgelopen tien jaar is het aantal digitale betalingen sterker toegenomen dan ooit tevoren, waardoor de manier waarop particulieren en bedrijven financiële verrichtingen uitvoeren, is veranderd. Het gemak, de snelheid en de veiligheid die digitale betaalmethoden bieden, hebben ertoe geleid dat ze wereldwijd op grote schaal worden gebruikt. Dit is deels mogelijk gemaakt door de uitgebreide beschikbaarheid van mobiele apparaten in de hele EU en de vooruitgang op het gebied van betaaltechnologieën. Digitale betalingen bevorderen de economische groei door toegang tot bankdiensten te bieden, uitgaven te stimuleren en de internationale handel te vergemakkelijken.

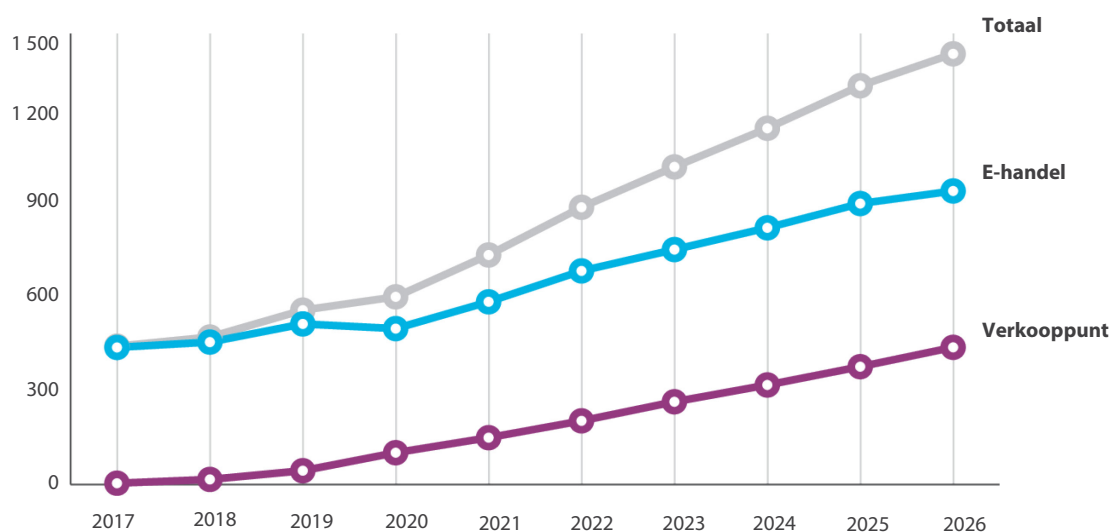
03 De belangrijkste spelers in de sector zijn de betalingsdienaars. De belangrijkste rol van deze ondernemingen, doorgaans banken en betalingsinstellingen, is de betaler of de begunstigde in staat te stellen betalingen te initiëren en betalingsberichten te verstrekken met de informatie die nodig is om betalingstransacties uit te voeren (zie *figuur 1*). Een betalingsinstelling is een entiteit die als belangrijkste bedrijfsactiviteit betalingsdiensten aanbiedt.

04 De EU-wetgeving voorziet in de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting. Deze geven betalingsdienstaanbieders het recht om de diensten via agenten uit te voeren of bijkantoren op te richten in andere lidstaten. De vrijheden bieden betalingsdienstaanbieders met een vergunning in één EU-lidstaat ook de mogelijkheid om hun diensten in de hele EU aan te bieden zonder dat zij in elk land over afzonderlijke vergunningen moeten beschikken. In juni 2023 waren er in de Europese Economische Ruimte 3 926 banken, 844 bijkantoren van banken, 2 929 betalingsinstellingen en 179 bijkantoren van betalingsinstellingen geregistreerd¹.

05 De waarde van digitale betalingen voor de elektronische handel (e-handel) en bij fysieke verkooppunten is tussen 2017 en 2023 meer dan verdubbeld (zie [figuur 2](#)) en zal naar verwachting blijven groeien.

Figuur 2 — Digitale betalingen voor transacties in de e-handel en bij verkooppunten voor de EU-27

(miljard EUR)

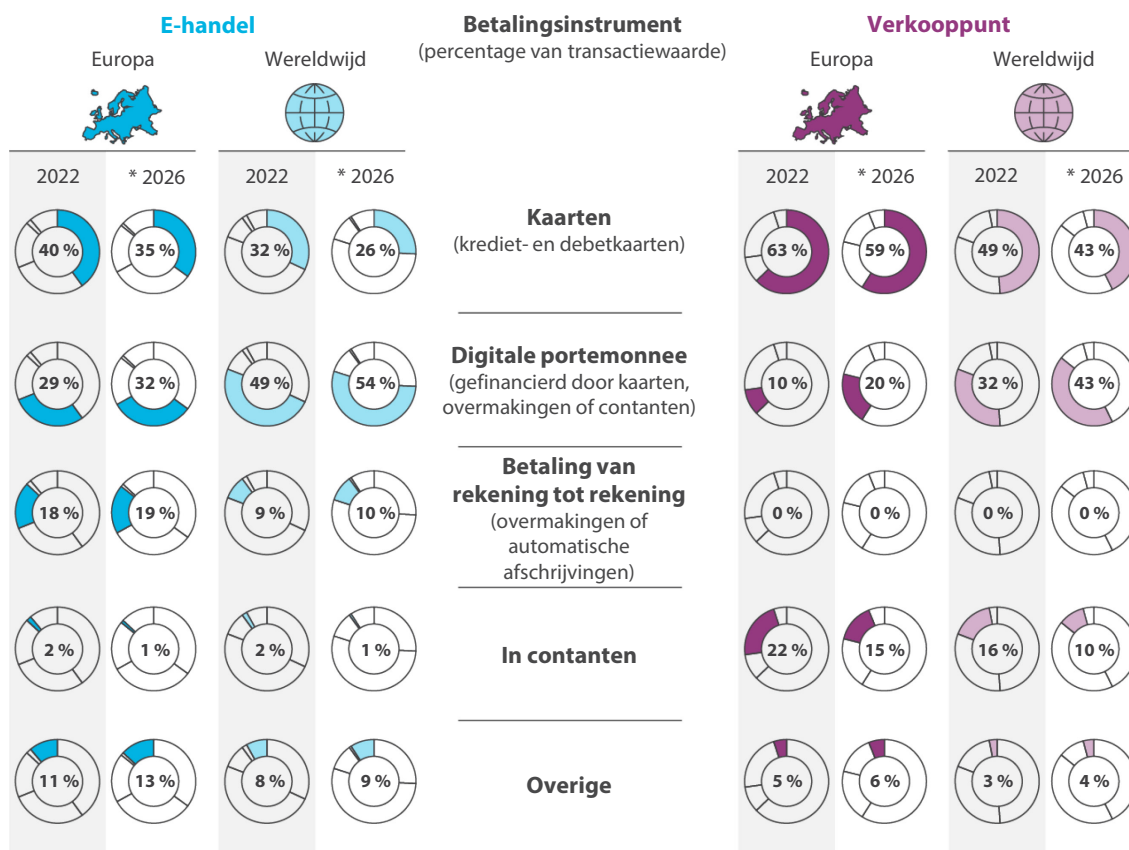


Bron: ERK, op basis van gegevens van Statista.

¹ [Register van betalingsinstellingen](#) en [register van kredietinstellingen](#), met inbegrip van instellingen voor elektronisch geld en derde-aanbieders, Europese Bankautoriteit.

06 Van oudsher worden in Europa retailsaankopen het vaakst met betaalkaarten betaald. In 2022 maakten kaartbetalingen (uitgedrukt in transactiewaarde) 40 % van de e-handelbetalingen en 63 % van de betalingen bij verkooppunten uit (zie [figuur 3](#)). In de tweede helft van 2022 was 54 % van alle op kaarten gebaseerde betalingen in het eurogebied contactloos (d.w.z. klanten hoeven hun kaart niet in een betaalterminal te steken of door een kaartlezer te halen)². Hoewel de waarde van betalingen via digitale portemonnees dynamisch toeneemt, verliest contant geld aan belang.

Figuur 3 — Percentage van de transactiewaarde per betaalinstrument



* prognose

Bron: ERK, op basis van het Global Payments Report 2023 van FIS.

² Dataportaal, Europese Centrale Bank (16 november 2023).

07 De Europese kaartmarkt wordt gekenmerkt door twee verschillende segmenten: binnenlandse betalingen en grensoverschrijdende betalingen. Nationale en internationale kaartsystemen wedijveren met elkaar voor transacties op de binnenlandse markten. In de EU zijn er zes nationale systemen: Bancontact (België), CB (Frankrijk), Girocard (Duitsland), PagoBancomat (Italië), MultiBanco (Portugal) en Dankort (Denemarken). Met uitzondering van PagoBancomat (Italië) nemen al deze nationale systemen het grootste deel van de binnenlandse transacties in hun respectieve rechtsgebieden voor hun rekening³. De internationale kaartsystemen spelen de leidende rol op de markt voor grensoverschrijdende betalingen. Visa en Mastercard zijn veruit de belangrijkste internationale kaartsystemen, met een gezamenlijk marktaandeel van bijna 90 %⁴.

Rollen en verantwoordelijkheden

08 Op de betalingsmarkt worden de verantwoordelijkheden verdeeld tussen de EU en de lidstaten:

- o De bevoegdheden van de Commissie hebben in de eerste plaats betrekking op het initiëren van wetgeving. Zij stelt voor om richtlijnen en verordeningen aan te nemen om te zorgen voor harmonisatie tussen de lidstaten, met als prioriteit het waarborgen van de betalingsveiligheid en de consumentenbescherming. De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (DG FISMA). De Commissie is ook belast met de handhaving van de mededingingsregels om de integriteit van de interne markt van de EU in stand te houden en verstoringen van de mededinging te voorkomen. Belangrijke verantwoordelijkheden zijn onder meer het opsporen en bestraffen van concurrentieverstorende overeenkomsten, misbruik van marktmacht door ondernemingen met een machtspositie, het bestraffen van concurrentieverstorende fusies, het bevorderen van marktliberalisering en het monitoren van overheidsinterventies. Dit is de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Concurrentie (DG COMP). In geval van concurrentieverstoringen op de relevante markt kan de Commissie bovendien wetgeving voorstellen, bijvoorbeeld om in te grijpen in de vaststelling van kosten en vergoedingen door betalingsdianstaanbieders. Dergelijke maatregelen worden prijsinterventies genoemd.
- o De EU-lidstaten zijn verantwoordelijk voor de omzetting van EU-richtlijnen in nationale wetgeving. Hun nationale bevoegde autoriteiten (NBA's) verlenen vergunningen aan en houden toezicht op betalingsdianstaanbieders.

- o De Europese Bankautoriteit (EBA) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van technische normen, richtsnoeren en aanbevelingen met betrekking tot betalingsdiensten en -systemen, en zorgt voor convergentie van het toezicht tussen de NBA's.

Het regelgevingskader van de EU voor digitale betalingen

09 Het regelgevingskader van de EU voor digitale betalingen bestaat uit verschillende rechtshandelingen (zie [kader 1](#)).

Kader 1

De belangrijkste rechtshandelingen op het gebied van digitale betalingen

Richtlijn betalingsdiensten (PSD): In 2007 introduceerde de eerste richtlijn betalingsdiensten (Payment Services Directive 1 — [PSD1](#)) een definitie van betalingsdiensten en betalingsdienstaanbieders. Het hoofddoel ervan was de concurrentie aan te moedigen, onder meer door betalingsinstellingen toe te staan om betalingsdiensten uit te voeren. De herziene richtlijn betalingsdiensten ([PSD2](#)) van 2015 breidde het toepassingsgebied uit met nieuwe soorten betalingsdiensten zoals betalingsinitiatie door derden of rekeninginformatie. Daarnaast werden met de [PSD2](#) strengere beveiligingsmaatregelen voor digitale betalingen ingevoerd en werd de transparantie bevorderd.

Verordening betreffende de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA): De verordening, die in 2012 is aangenomen en in 2024 is gewijzigd, heeft tot doel binnen de EU een geïntegreerde en efficiënte markt voor elektronische betalingen in euro tot stand te brengen. Zij stelt regels vast voor (instant)overmakingen en automatische afschrijvingen. De verordening schrijft ook het gebruik van het internationale bankrekeningnummer (IBAN) voor.

³ Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#) en ECB, [Card payments in Europe — current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective](#), 2019.

⁴ Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club](#), 2022.

Verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen (CBPR2): De herziene verordening, die in 2019 is aangenomen, heeft tot doel de werking van de interne markt te vergemakkelijken en een einde te maken aan de belemmeringen tussen betalingsdienstgebruikers. Zij is van toepassing op grensoverschrijdende betalingen in euro of in de nationale valuta van andere deelnemende lidstaten (Roemenië en Zweden). Betalingsdienstaanbieders moeten dezelfde kosten in rekening brengen voor grensoverschrijdende betalingen als voor binnenlandse betalingen.

Verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen (IFR): De in 2015 aangenomen verordening heeft tot doel een interne markt voor kaartbetalingen tot stand te brengen en mededingingsbeperkingen te voorkomen. Zij stelt uniforme technische en bedrijfsmatige vereisten vast voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties in de EU.

10 Na een evaluatie van de [PSD2](#) heeft de Commissie in juni 2023 een nieuwe verordening betalingsdiensten (Payment Service Regulation — [PSR](#)) en een gewijzigde richtlijn betalingsdiensten ([PSD3](#)) voorgesteld. De [PSR](#) bevat bepalingen inzake de bestrijding van betalingsfraude, de verbetering van de uitwisseling van betalingsgegevens, de versterking van de consumentenrechten en de totstandbrenging van een gelijk speelveld tussen banken en betalingsdienstaanbieders. De gewijzigde richtlijn bevat voornamelijk bepalingen over de vergunningverlening aan en het toezicht op betalingsdienstaanbieders. In juli 2024 was het wetgevingsproces voor de twee handelingen nog gaande.

11 In 2020 heeft de Commissie een [strategie voor retailbetalingen](#) voor de EU voorgesteld, waarin zij haar visie op de ontwikkeling van de sector uiteenzet. De in de strategie verankerde doelstellingen van de EU zijn het bieden van gevarieerde hoogwaardige betalingsoplossingen voor burgers en bedrijven, het ondersteunen van concurrerende Europese betalingsoplossingen en het verbeteren van grensoverschrijdende betalingen met derde landen om de internationale rol van de euro te versterken. In de strategie worden vier belangrijke pijlers genoemd, die de belangrijkste actiegebieden weerspiegelen (zie [bijlage I](#)). De strategie bevat 40 kernacties, waaronder 38 acties die relevant zijn voor digitale betalingen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

12 Het doel van deze controle was de aanpak van de EU op het gebied van digitale betalingen te onderzoeken. Daarbij hebben wij ons gericht op de goede werking van de interne markt op het gebied van betalingen, die uiteindelijk de consument ten goede moet komen. In onze analyse kijken we naar de gevolgen van het EU-beleid voor alle betrokken partijen (betalingsdientaanbieders, handelaren en consumenten). Wij hebben met name onderzocht of:

- het regelgevingskader van de EU de juiste voorwaarden voor de EU schept om haar doelstelling van veiligere, snellere en goedkopere digitale betalingen te bereiken. In dit verband hebben wij ons gericht op belangrijke aspecten zoals het evaluatieproces van de Commissie voor de richtlijn betalingsdiensten (PSD2), prijsinterventies op de markt en de bepalingen voor het delen van betaalrekeninggegevens. We hebben met name de relevantie en motivering van deze acties gecontroleerd;
- de Commissie heeft beoordeeld hoe het regelgevingskader en de maatregelen ervan de EU-markt voor betalingsdiensten hebben beïnvloed. Daartoe hebben wij ons gericht op de wijze waarop de Commissie de vooruitgang op het gebied van de kosten, snelheid, toegang en transparantie van digitale betalingen monitort;
- de Commissie de in haar [strategie voor retailbetalingen](#) uiteengezette maatregelen doeltreffend heeft uitgevoerd. Dit omvatte een analyse van de status en tijdigheid van 35 acties die relevant zijn voor digitale betalingen. Verder hebben wij een grondige beoordeling uitgevoerd van de negen kernacties met betrekking tot drie onderwerpen: i) sterke cliëntauthenticatie, ii) discriminatie met betrekking tot betaalrekeningen, en iii) toezicht op betalingsdiensten.

13 Met de opmerkingen en aanbevelingen die uit onze controle voortvloeien, streven wij ernaar input te leveren voor de lopende en eventuele toekomstige wetgevingsvoorstellen voor betalingsdiensten. Met dit verslag willen wij ook bijdragen aan het vinden van een noodzakelijk evenwicht in het EU-beleid tussen het toestaan van vrije concurrentie ten gunste van het betalingsecosysteem en het waar nodig ingrijpen (zie paragraaf [07](#)). Dit kan met name het geval zijn op oligopolide markten, met het oog op de bescherming van de consument of het verhelpen van onvolkomenheden van de markt.

14 Onze controle had betrekking op de periode van 2013 (met inbegrip van de voorbereidende werkzaamheden voor de PSD2 en de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen) tot eind 2023. Deze controle had geen betrekking op de afwikkeling van betalingen (bijv. het betalingsafwikkelingssysteem T2 van de ECB) of het toezicht op betalingsafwikkelingssystemen (zie [figuur 1](#)), die op basis van een risicoanalyse werden gedeselecteerd. De controle had evenmin betrekking op de inhoud van het [wetgevingsvoorstel](#) van de Commissie om het rechtskader voor een mogelijke digitale euro vast te stellen. Voor de volledigheid hebben wij het wetgevingsvoorstel inzake betalingsdiensten (PSD3/PSR) in onze analyse opgenomen.

15 Onze controlewerkzaamheden bij de Commissie omvatten een analyse van interne en openbare documentatie en op een vragenlijst gebaseerde vraaggesprekken met personeel van het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (DG FISMA) en het directoraat-generaal Concurrentie (DG COMP). We hebben ook vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van belanghebbenden, onder meer van de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Bankautoriteit (EBA), de Nationale Bank van Italië en de nationale mededingingsautoriteit van Duitsland, alsook betalingsdienstaanbieders en handels- en consumentenverenigingen. Daarnaast hebben we twee enquêtes onder betalingsdienstaanbieders en nationale bevoegde autoriteiten gehouden. Tot slot hebben we een vergelijkende benchmarkanalyse uitgevoerd met andere landen (in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Australië).

Opmerkingen

Er is vooruitgang geboekt met het EU-regelgevingskader voor digitale betalingen, maar er blijven lacunes bestaan wat betreft prijsinterventies en open bankieren

16 Om toekomstige uitdagingen op de betalingsmarkt van de EU het hoofd te bieden, is een alomvattend regelgevingskader voor digitale betalingen nodig. Dit omvat het voorstellen en herzien van de wetgeving met het oog op het ondersteunen van een innovatief en concurrerend klimaat voor betalingsmarkten.

17 We onderzochten de volledigheid van het kader door de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot belangrijke wetgevingsdossiers binnen de controleperiode te evalueren. Ten eerste beoordeelden we de evaluatie door de Commissie van de [PSD2](#), met inbegrip van een evaluatie van de effectbeoordeling die aan het voorstel ten grondslag lag en de raadplegingen van belanghebbenden. Vervolgens hebben we de methodologie van de EU voor prijsinterventies onderzocht en twee prijsinterventies (maximale afwikkelingsvergoedingen voor kaartbetalingen en het verbod op toeslagen voor het gebruik van bepaalde betaalinstrumenten) in detail geanalyseerd. Wij selecteerden deze twee prijsinterventies op grond van hun relevantie gezien de veranderende marktomstandigheden. Tot slot analyseerden we de bestaande en voorgestelde wetgevingsoplossingen voor open bankieren, dat toegang geeft tot betaalrekeninggegevens.

De Commissie heeft in 2023 een uitgebreide evaluatie van de richtlijn betalingsdiensten uitgevoerd

18 In 2022 startte de Commissie de evaluatie van de toepassing en het effect van de [PSD2](#). De evaluatie had al in 2021 moeten plaatsvinden, maar werd niet tijdig uitgevoerd vanwege een te late omzetting van de richtlijn door sommige lidstaten in hun nationale wetgeving en bijgevolg een vertraging in de uitvoering van de desbetreffende bepalingen.

19 Naar aanleiding van de evaluatie heeft de Commissie in 2023 een wetgevingsvoorstel ingediend om het betalingskader in de EU te verbeteren. Naast een gewijzigde richtlijn betalingsdiensten en elektronischgelddiensten ([PSD3](#)) heeft de Commissie ook een verordening betreffende betalingsdiensten in de EU ([PSR](#)) voorgesteld. Een EU-verordening is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten zonder dat er nationale uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, terwijl een EU-richtlijn de lidstaten verplicht de bepalingen ervan binnen een bepaalde termijn in hun nationale wetgeving op te nemen. Wij vonden het voorstel voor twee afzonderlijke wetgevingshandelingen inzake betalingsdiensten een stap in de goede richting. Het vaststellen van de regels voor betalingsdienstaanbieders en consumenten in een verordening zal waarschijnlijk zorgen voor een consistentere uitvoering in de lidstaten.

20 Het wetgevingsvoorstel inzake betalingsdiensten ([PSD3/PSR](#)) ging vergezeld van een uitgebreide [effectbeoordeling](#) waarin alle belangrijke onderwerpen waarop de evaluatie betrekking had, aan bod kwamen. De [Raad voor regelgevingstoetsing](#), een onafhankelijk orgaan binnen de Commissie, heeft het document onderzocht en positief beoordeeld. Hoewel de Commissie en de EBA mondelinge besprekingen hebben gevoerd over het [advies van de EBA](#), werden de resultaten niet formeel gedocumenteerd.

21 De reikwijdte van de evaluatie zelf was in de meeste opzichten uitgebreid. Deze had betrekking op alle belangrijke kwesties die door de belanghebbenden aan de orde werden gesteld. We troffen echter enkele lacunes aan op het gebied van prijsinterventies en open bankieren (zie de paragrafen [23-59](#)).

22 Het evaluatieproces omvatte openbare en gerichte raadplegingen van belanghebbenden, waarbij de Commissie feedback ontving van alle belangrijke betrokken partijen. Verder heeft de Commissie de nationale autoriteiten geraadpleegd in het kader van de [deskundigengroep banken, betalingen en verzekeringen van de Commissie](#). Wij merken hier op dat nationale mededingingsautoriteiten geen deel uitmaken van deze deskundigengroep. Zij werden niet specifiek uitgenodigd om deel te nemen aan de openbare raadplegingen, maar konden hun feedback geven als onderdeel van de algemene openbare raadpleging; alleen het Duitse Bundeskartellamt maakte gebruik van deze mogelijkheid (zie paragraaf [41](#)). De Commissie heeft een samenvatting van de feedback van belanghebbenden en haar analyse opgesteld.

Niet goed uitgewerkte prijsinterventies kunnen een risico vormen voor de efficiënte werking van de EU-markt voor digitale betalingen

Onduidelijke criteria voor het beoordelen van de geschiktheid van prijsinterventies en een gebrek aan periodieke evaluaties

23 Open en onvervalste mededinging binnen de interne markt is een hoofddoel dat is verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de EU⁵. In het algemeen is een prijsinterventie een maatregel die vereist dat een product of dienst op de markt wordt aangeboden tegen een vooraf door de overheid vastgestelde prijs. In de literatuur worden prijsinterventies beschouwd als een van de meest ingrijpende vormen van marktinterventie. Deze kunnen echter gerechtvaardigd zijn om verschillende redenen, zoals sociale overwegingen of onvolkomenheden van de markt. Prijsinterventies in de EU zijn bijvoorbeeld bedoeld om verstoringen op de kaartmarkt te verhelpen of een klimaat te creëren dat innovatieve betalingsdiensten helpt een bredere markt te bereiken⁶.

24 Op het gebied van digitale betalingen voorziet de EU-wetgeving in verschillende prijsinterventies (zie *kader 2*).

⁵ Artikelen 101-109 van VWEU.

⁶ Dunne, N., *Regulating prices in the European Union*, 2018.

Kader 2

Belangrijke prijsinterventies die relevant zijn voor de markt voor digitale betalingen in de EU

- 1) **Maximale afwikkelingsvergoedingen voor kaartbetalingen:** de afwikkelingsvergoeding wordt door de betalingsdienstaanbieder die de kaart accepteert, betaald aan de betalingsdienstaanbieder die de kaart uitgeeft. De maximale vergoeding is 0,2 % van de betalingswaarde voor debetkaarttransacties van consumenten en 0,3 % voor kredietkaarttransacties van consumenten⁷.
- 2) **Het verbod op toeslagen voor kaartbetalingen en SEPA-betalingen:** handelaren mogen geen toeslagen opleggen aan kaarttransacties van consumenten waarvoor een maximale afwikkelingsvergoeding geldt, noch aan SEPA-overmakingen en automatische SEPA-afschrijvingen⁸.
- 3) **Het gratis aanbieden van open bankieren:** houders van rekeninggegevens zijn verplicht ten minste één interface te onderhouden voor beveiligde communicatie die door derde-aanbieders moet worden gebruikt. Houders van rekeninggegevens ontvangen van derde-aanbieders geen vergoeding of terugbetaling voor het gebruik van deze interfaces⁹.
- 4) **De prijsgelijkheid van grensoverschrijdende betalingen in euro:** de kosten die een betalingsdienstaanbieder aanrekent voor grensoverschrijdende betalingen in euro van betalingsdienstgebruikers moeten dezelfde zijn als voor overeenkomstige binnenlandse betalingen¹⁰.

Bron: ERK.

25 Niet goed uitgewerkte prijsinterventies zorgen ervoor dat betalingsdienstaanbieders inefficiënt werken of vraag en aanbod verstoren, wat uiteindelijk nadelig is voor consumenten en handelaren. De basisrechtshandelingen inzake digitale betalingen bevatten echter geen duidelijke criteria om te beoordelen of en onder welke omstandigheden dergelijke interventies gerechtvaardigd zijn en hoe lang zij van toepassing moeten zijn.

⁷ Artikelen 3 en 4 van [Verordening \(EU\) 2015/751](#).

⁸ Artikel 62 van [Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#).

⁹ Ibid., artikelen 66 en 67.

¹⁰ Artikel 3 van [Verordening \(EU\) 2021/1230](#).

26 Bovendien geldt voor geen van de prijsinterventies voor digitale betalingen een termijn. In het algemeen voorzien de verschillende rechtsgrondslagen in eenmalige evaluaties binnen een bepaalde termijn, zoals in het geval van de maximale afwikkelingsvergoedingen en de prijsgelijkheid voor grensoverschrijdende betalingen in euro (zie [kader 2](#))¹¹. Voor dit laatste heeft de Commissie de vereiste evaluatie nog niet uitgevoerd, hoewel deze in 2022 afgerond had moeten zijn.

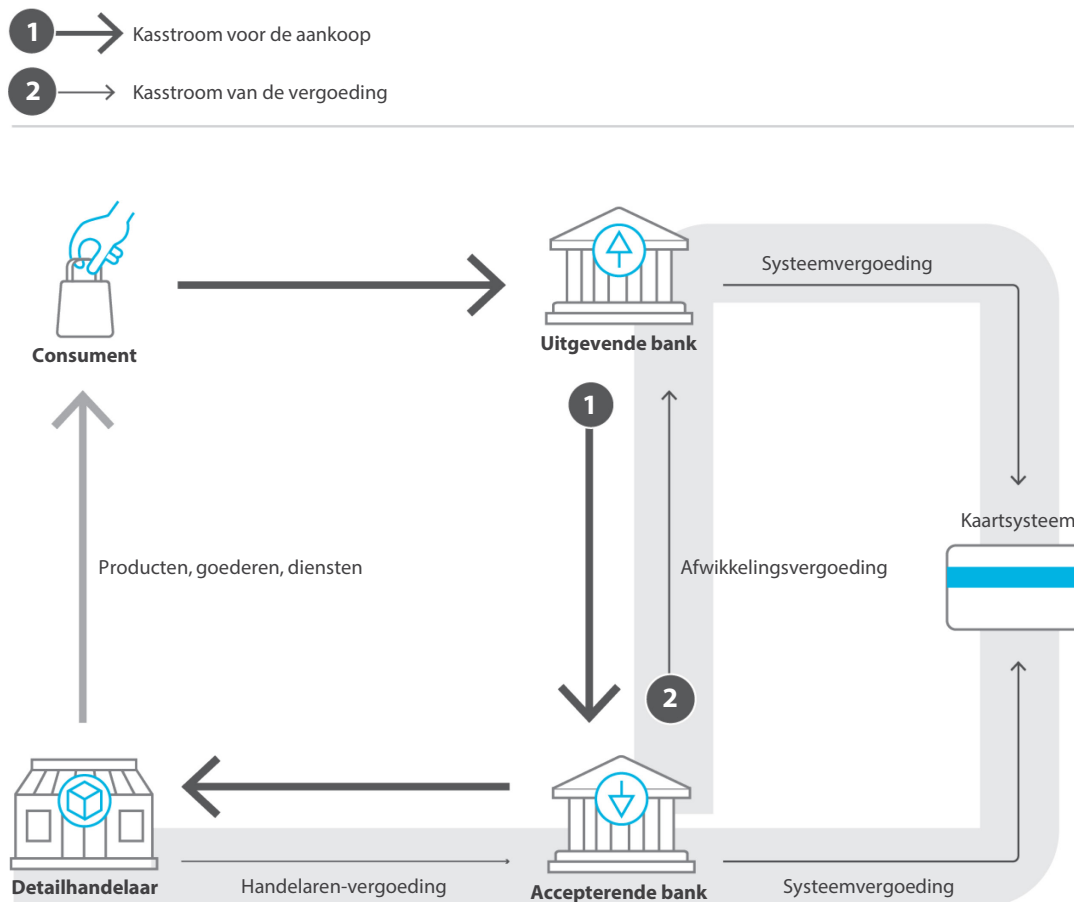
27 Er is echter geen wettelijke verplichting om periodieke evaluaties uit te voeren voor de prijsinterventies. Bovendien wordt niet gespecificeerd welke gegevens moeten worden verzameld om dergelijke evaluaties uit te voeren. Rekening houdend met de indringende aard van prijsinterventies, kan dit het risico met zich meebrengen dat ongepaste maatregelen niet worden opgespoord en gehandhaafd, wat uiteindelijk nadelig is voor consumenten, handelaren of betalingsdienstaanbieders.

Positieve effecten van maximale afwikkelingsvergoedingen en geschiktheid van het niveau ervan werden niet adequaat beoordeeld

28 Een typische kaartkasstroom omvat verschillende soorten vergoedingen (zie [figuur 4](#)):

- 1) **Als eerste stap** betaalt de betalingsdienstaanbieder die de kaart accepteert (bijv. de bank van een onlinewinkel) een **afwikkelingsvergoeding** aan de betalingsdienstaanbieder die de kaart uitgeeft (bijv. de bank die een kaart aan de klant heeft uitgegeven).
- 2) **Als tweede stap** betalen zowel de uitgevende als de accepterende betalingsdienstaanbieders **systeemvergoedingen** aan de internationale ondernemingen die het kaartnetwerk exploiteren.
- 3) **Tot slot** betaalt de handelaar (bijv. een onlinewinkel) **handelarenvergoedingen** aan de accepterende betalingsdienstaanbieder (de bank die zijn betalingssysteem bedient). Deze kosten omvatten afwikkelingsvergoedingen, systeemvergoedingen, verwerkingsvergoedingen die worden betaald door de betalingsdienstaanbieder die de kaart accepteert, en de marge van de accepteerder. Vanwege het verbod op toeslagen kunnen handelaren deze kosten niet rechtstreeks bij klanten in rekening brengen. Handelaren nemen betalingsvergoedingen op in de prijzen voor goederen en diensten als algemene toeslag.

¹¹ Artikel 17 van [Verordening \(EU\) 2015/751](#) en artikel 14 van Verordening (EU) 2021/1230.

Figuur 4 — Kasstromen bij een typische kaartbetaling

Accepterende bank = bank van de detailhandelaar/begunstigde die de kaart accepteert.
 Uitgevende bank = bank van de consument/betaler die de kaart uitgeeft.

Bron: ERK, op basis van grafisch materiaal van de Commissie.

29 In 2023 waren transacties in e-handel en bij verkooppunten goed voor ongeveer 1 150 miljard EUR¹². Wij schatten dat ongeveer 80 % van dit bedrag voor rekening komt van op kaarten gebaseerde betalingstransacties. Daarnaast schatten we dat het totale volume van de jaarlijkse afwikkelingsvergoedingen die door de accepterende betalingsdienstaanbieders aan de uitgevende betalingsdienstaanbieders in de EU werden betaald voor deze transacties tussen de 2 en 3 miljard EUR bedroeg (uitgaande van afwikkelingsvergoedingen tussen 0,2 % en 0,3 %), dat de jaarlijkse systeemvergoedingen ongeveer 1 miljard EUR bedroegen (uitgaande van gemiddelde vergoedingen voor regelingen van 0,1 %) en dat de jaarlijkse handelarenvergoedingen varieerden van 5 tot 6 miljard EUR (uitgaande van gemiddelde handelarenvergoedingen van 0,6 %). Handelarenvergoedingen worden uiteindelijk door de consument gedragen.

¹² Statista.

30 Maximale afwikkelingsvergoedingen botsen met de contractuele vrijheden tussen particuliere ondernemingen die actief zijn op de betalingsmarkt. De verordening betreffende afwikkelingsvergoeding voorziet in maximale afwikkelingsvergoedingen (zie [kader 2](#)) als reactie op een specifieke situatie op de markt voor kaartbetalingen, waar de concurrentie tussen kaartnetwerken om betalingsdienstaanbieders aan te trekken als uitgevers van hun kaarten de afwikkelingsvergoedingen eerder deed stijgen dan dalen (“omgekeerde concurrentie”)¹³. Het doel was de afwikkelingsvergoedingen — het belangrijkste onderdeel van de handelarenvergoedingen — die uiteindelijk door de handelaren aan de betalingsdienstaanbieders worden betaald, te verlagen.

31 Om de maximale vergoeding te bepalen, paste de Commissie eerst de theorie van de “Merchant Indifference Test”¹⁴ toe in het kader van haar mededingingsbeleid. Het doel van deze test is om de gepaste hoogte van afwikkelingsvergoedingen te bepalen door het niveau vast te stellen waarop een gemiddelde handelaar bereid zou zijn om een kaartbetaling van een eenmalige klant (bijv. een toerist) te aanvaarden¹⁵. In deze context wordt ervan uitgegaan dat de afwikkelingsvergoeding het belangrijkste onderdeel van de handelarenvergoeding is. Met name na de [beschikking van de Commissie van 2007](#) betreffende de afwikkelingsvergoedingen van Mastercard en naar aanleiding van [besprekingen in 2009](#) met de Commissie vormde de Merchant Indifference Test de basis voor dergelijke vergoedingen voor de toezeggingen van Mastercard en voor de [beschikking van 2010 over de toezeggingen van VISA](#).

32 In 2015 werden de maximale vergoedingen die in het kader van deze besluiten van de Commissie waren vastgesteld ook opgenomen in de [verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen](#). Om de hoogte van de maximale vergoedingen te bevestigen, verrichtte de Commissie bovendien een [onderzoek naar de kosten van handelaren](#). De enquête had echter geen betrekking op kleine handelaren en gaf in het algemeen geen rechtvaardiging voor de specifieke hoogte van de maximale vergoeding die met de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen werd ingevoerd.

¹³ Deel 1 en deel 2 van SWD(2013) 288 final.

¹⁴ Overweging 20 van [Verordening \(EU\) 2015/751](#).

¹⁵ Bron: Górka, J., [Merchant Indifference Test Application — The Case for Revising Interchange Fee Level in Poland](#), 2014; en Rochet, J., Tirole, J., [Must-Take Cards: Merchant Discounts and Avoided Costs](#), 2011.

33 In juni 2020 publiceerde de Commissie een eenmalig evaluatieverslag¹⁶ over de [verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen](#). Dit verslag was gebaseerd op gegevens van medio 2017, wat betekent dat de geëvalueerde gegevens slechts een periode van 24 maanden bestreken. Dit is volgens ons te kort om uitgebreide resultaten op te leveren met betrekking tot de doeltreffendheid van de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen. In dit verslag beoordeelde de Commissie de effecten van de maximale vergoedingen als bevredigend, aangezien er aanvankelijke aanwijzingen waren dat het niveau van handelarenvergoedingen daalde na de invoering van de maximale vergoeding. Uit recentere studies blijkt echter dat de handelarenvergoedingen in sommige lidstaten aanzienlijk hoger liggen dan de bij wet vastgelegde maximale afwikkelingsvergoedingen. Deze studies hebben echter enkele beperkingen (zie [bijlage II](#)). Een andere belangrijke bevinding van de evaluatie door de Commissie was dat het aantal kaartbetalingen en de waarde ervan in de hele EU zijn toegenomen. De groei werd gedeeltelijk toegeschreven aan de uitvoering van de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen, aangezien deze een grotere acceptatie van kaarten door handelaren weerspiegelde, mede dankzij lagere afwikkelingsvergoedingen.

34 De Commissie verklaarde in dit verslag ook dat op sommige gebieden, zoals de beoordeling van de naleving en mogelijke omzeiling van maximale vergoedingen, een uitgebreidere gegevensverzameling en een betere monitoring nodig zijn om een voortdurende en robuuste handhaving te ondersteunen. Verder verklaarde de Commissie dat het meer tijd zou vergen voordat de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen merkbare resultaten zou opleveren vanwege de beperkte toepassingsperiode ervan, het langetermijnkarakter van overeenkomsten en de recente marktontwikkelingen.

35 Daarnaast publiceerde de Commissie in februari 2024 een studie over nieuwe ontwikkelingen op de markt voor kaartbetalingen. In dit verslag werden echter slechts enkele aspecten van de toepassing van de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen behandeld. Bovendien leverde deze studie door de geringe deelname van belanghebbenden slechts beperkte gegevens op¹⁷. Bijgevolg blijkt uit deze laatste studie in onvoldoende mate de positieve impact van maximale afwikkelingsvergoedingen en of de hoogte ervan optimaal is.

¹⁶ [SWD\(2020\) 118 final](#), blz. 3.

¹⁷ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., [Study on new developments in card-based payment markets](#), 2024.

De redenen van de Commissie voor de invoering van een verbod op toeslagen zijn niet naar behoren geanalyseerd en niet met relevante empirische gegevens onderbouwd

36 Een toeslag is een extra heffing die bovenop de werkelijke prijs van goederen en diensten wordt toegepast voor het gebruik van een specifieke betaalmethode¹⁸. Het verbod op toeslagen houdt in dat begunstigden zoals handelaren geen toeslagen in rekening mogen brengen voor kaarttransacties waarvoor maximale afwikkelingsvergoedingen gelden en voor SEPA-transacties. Deze oplossing kan consumenten ten goede komen, maar heeft ook negatieve gevolgen, aangezien zij de transparantie van de kosten van betalingen vermindert. Daarom moeten alle implicaties van een besluit om het verbod op toeslagen in te voeren grondig worden geanalyseerd. Het verbod werd ingevoerd met de PSD2 en werd gerechtvaardigd met drie belangrijke redenen (zie *kader 3*).

Kader 3

De drie redenen voor het verbod op toeslagen¹⁹

- 1) De heterogeniteit van de nationale toeslagenregels heeft geleid tot verwarring bij de consument, met name voor betalingen binnen de EU.
- 2) Er waren talrijke gevallen geweest van toeslagen die hoger waren dan de door de handelaar gedragen kosten (te hoge toeslagen).
- 3) Handelarenvergoedingen bestonden voornamelijk uit afwikkelingsvergoedingen, waarvoor de *verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen* maxima moest vaststellen.

¹⁸ Artikel 62 van *Richtlijn (EU) 2015/2366*.

¹⁹ Overweging 66 van de PSD2.

37 Wij constateerden dat de redenen voor de invoering van een verbod op toeslagen niet met voldoende bewijsmateriaal werden gestaafd. In de effectbeoordeling van de PSD2 door de Commissie troffen we geen duidelijk bewijs van verwarring bij de consument aan (zie reden (1) in [kader 3](#)) in bijvoorbeeld consumenten-enquêtes. De effectbeoordeling bevatte slechts een algemene verwijzing naar de uiteenlopende toeslagenregels in de lidstaten, wat verwarring bij consumenten in de e-handel binnen de EU veroorzaakte²⁰. De soorten betalingen waarnaar in de effectbeoordeling wordt verwezen, vertegenwoordigden echter slechts 8 % van alle betalingen in 2021, wat slechts een kleine minderheid van de betalingen was²¹.

38 Wij hebben geen deugdelijke empirische gegevens gevonden die het idee staven dat toeslagen in de EU systematisch te hoog waren op het moment dat het verbod in 2015 werd ingevoerd (zie reden (2) in [kader 3](#)). De Commissie heeft met name zelf erkend dat er slechts in sommige gevallen sprake was van te hoge toeslagen²². Bovendien waren te hoge toeslagen voor consumenten op dat moment al verboden door de richtlijn consumentenrechten²³.

39 De Commissie beschikte over beperkte gegevens (zie paragraaf [34](#)) en gedocumenteerde analyses om te bevestigen dat handelarenvergoedingen in 2024 in feite hoofdzakelijk uit afwikkelingsvergoedingen bestonden (zie reden (3) in [kader 3](#)). In dit verband hebben wij drie studies geïdentificeerd (zie paragraaf [41](#) en [bijlage II](#)) waaruit, ondanks bepaalde beperkingen, blijkt dat in sommige lidstaten andere vergoedingen dan afwikkelingsvergoedingen een aanzienlijk deel van de handelarenvergoedingen uitmaakten.

40 Bovendien heeft de Commissie bij haar analyse van het verbod op toeslagen geen diepgaand onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de concurrentie tussen verschillende betaalmethoden en distributiekkanalen (e-handel of verkooppunt). Aanbieders van duurdere, veelgebruikte betaalinstrumenten (zoals kredietkaarten) worden niet gestimuleerd om de vergoedingen die zij aan handelaren in rekening brengen te verlagen vanwege het gebrek aan transparantie. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor de prijs van goederen of diensten (zie [kader 4](#)).

²⁰ SWD(2013) 288 final, blz. 25.

²¹ Betalingsstatistieken, Europese Centrale Bank (2021).

²² SWD(2013) 288 final, blz. 25 en 30.

²³ Artikel 19 van Richtlijn 2011/83/EU.

Kader 4

Vereenvoudigd voorbeeld van het verbod op toeslagen in de praktijk

Een handelaar wil hetzelfde goed voor 100 EUR verkopen aan twee consumenten. Consument A gebruikt een kredietkaart en consument B betaalt via een overmaking. Consument A besluit met een kredietkaart te betalen, wat een handelarenvergoeding van 2 EUR met zich meebrengt die de handelaar aan de betalingsdienstaanbieder moet betalen, terwijl de overmaking geen kosten met zich meebrengt. Om kostenneutraal te blijven moet de handelaar een algemene toeslag berekenen. In dit specifieke geval zou de algemene toeslag 1 % bedragen (2 EUR vergoeding/200 EUR totale verkoop). Daarom betaalt elke consument een bedrag van 101 EUR.

Prijsstijgingen als gevolg van de kosten van betaalinstrumenten zijn niet transparant voor de consument, wat uiteindelijk waarschijnlijk zal leiden tot een stijging van de algemene toeslag en bijgevolg van de totale prijzen.

Het toestaan van toeslagen, met een doeltreffende controle op te hoge toeslagen, moet resulteren in een prijs van 102 EUR voor consument A en 100 EUR voor consument B. De grotere transparantie zal naar verwachting leiden tot beter geïnformeerde beslissingen en bijgevolg tot meer concurrentie in de betalingssector.

Bron: ERK.

41 Tijdens de openbare raadplegingen over de PSD2 door de Duitse mededingingsautoriteit is bezorgdheid geuit over de negatieve gevolgen voor de concurrentie²⁴. In de studie van 2024, die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, werd ook benadrukt dat de vergoedingsstructuren van internationale kaartsystemen niet transparant waren en dat de vergoedingen toenamen als gevolg van een gebrek aan concurrentie²⁵.

²⁴ [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2 augustus 2022).

²⁵ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on new developments in card-based payment markets*, 2024.

42 De Britse toezichthouder voor betalingssystemen analyseerde soortgelijke wijzigingen die internationale kaartsystemen tussen 2017 en 2021 in hun systeem- en verwerkingsvergoedingen hadden aangebracht om licht te werpen op de concurrentiedruk bij de vaststelling van vergoedingen²⁶. Een dergelijke analyse bestaat niet voor de EU, hoewel deze zou helpen om een beter inzicht te krijgen in de ontwikkelingen op de betalingsmarkt, zodat weloverwogen beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Australië past, net als de EU, een maximale afwikkelingsvergoeding toe. Het staat echter ook toeslagen op directe kosten toe binnen duidelijke grenzen²⁷. De handelarenvergoedingen in Australië zijn sinds 2005 aanzienlijk gedaald.

43 Gezien de analyses die beschikbaar zijn voor de EU-markt, zijn wij van mening dat de bewering van de Commissie dat de potentieel positieve effecten van het verbod op toeslagen voor consumenten duidelijk opwegen tegen de langetermijneffecten voor de concurrentie en uiteindelijk voor de consumenten zelf, onvoldoende onderbouwd was.

Het vermogen van de Commissie om de gevolgen van prijsinterventies doeltreffend te monitoren, wordt beïnvloed door niet-openbaarmakingsclausules

44 Met het oog op de toekomst blijft het gebrek aan gegevens over handelarenvergoedingen en kosten van handelaren een belangrijk probleem bij de beoordeling van de twee prijsinterventies in verband met kredietkaartbetalingen (zie paragraaf 39). De hoogte van dergelijke vergoedingen hangt af van de omvang van de handelsactiviteiten en de distributiekanaal en vertegenwoordigt zowel terugkerende als niet-terugkerende klanten. Vanwege de niet-openbaarmakingsclausules van kaartsystemen is deze informatie echter niet openbaar beschikbaar. Gezien dit gebrek aan gegevens is de Commissie niet in staat de effecten van het verbod op toeslagen en de maximale afwikkelingsvergoedingen te monitoren of de doeltreffendheid ervan te evalueren. We merken op dat de Commissie dergelijke gegevens van de sector zou kunnen verkrijgen in het kader van haar onderzoeksbevoegdheden op het gebied van mededingingsbeleid²⁸.

²⁶ [Market reviews](#), Britse toezichthouder voor betalingssystemen (mei 2024).

²⁷ [Bulletin](#), Reserve Bank of Australia (15 september 2022).

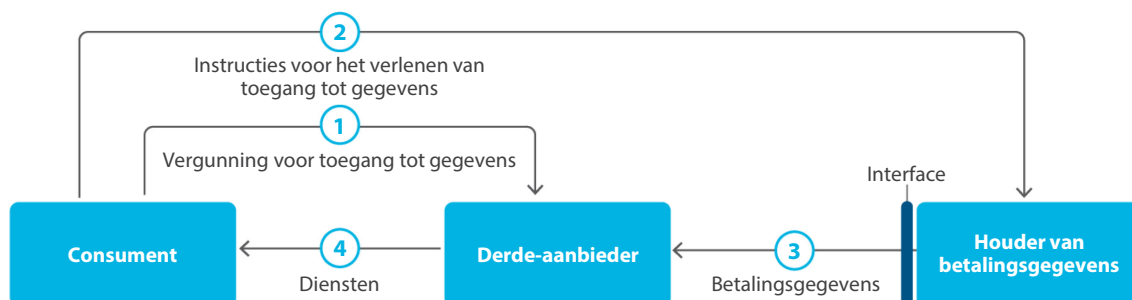
²⁸ Artikel 17 van [Verordening \(EG\) nr. 1/2003](#).

Een gebrek aan standaardisatie en zwakke monitoringregelingen voor open bankieren

45 Open bankieren is een concept voor het delen van gegevens dat houders van rekeninggegevens, doorgaans banken, verplicht om de betalingsgegevens van klanten te delen met derde-aanbieders. Een belangrijke toepassing van dit delen van gegevens zijn betalingsinitiatiediensten, bijvoorbeeld wanneer een bank een derde-aanbieder toegang geeft tot de bankrekening van een klant om een betaling voor onlineaankopen te initiëren. De eerste bepalingen inzake open bankieren in de EU werden ingevoerd door de [PSD2](#).

46 Het delen van gegevens wordt vergemakkelijkt door middel van interfaces (zie [figuur 5](#)), die veilige communicatie tussen houders van rekeninggegevens en derde-aanbieders mogelijk maken. De [PSD2](#) stelt houders van rekeninggegevens in staat om ofwel specifieke interfaces te creëren — ook bekend als applicatieprogramma-interfaces — of het gebruik van cliëntinterfaces toe te staan. In het laatste geval gedraagt de derde-aanbieder zich als een klant die de standaardwebpagina voor klanten van de bank gebruikt om toegang te krijgen tot de betaalrekening. Wanneer een derde-aanbieder de cliëntinterface gebruikt, moet hij zichzelf duidelijk identificeren.

Figuur 5 — Open bankieren in een notendop



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

47 Wij stelden vast dat de toepassing van het EU-kader voor open bankieren twee belangrijke kwesties in verband met de opzet ervan aan het licht bracht. Ten eerste weerhoudt de verplichting om derde-aanbieders gratis toegang te verlenen tot gegevens van betalingsdienstgebruikers waarschijnlijk de houders van rekeninggegevens ervan een hoogwaardige dienst te verlenen. Ten tweede heeft het ontbreken van een norm voor applicatieprogramma-interfaces belemmeringen gecreëerd voor derde-aanbieders die deze gegevens gebruiken. Bovendien is open bankieren tot nu toe op nationaal niveau uitgevoerd en gemonitord.

In de PSD2 werd gekozen voor een kosteloze gegevensverstrekking

48 Met de PSD2 werd een model van open bankieren ingevoerd waarbij houders van rekeninggegevens verplicht zijn de betalingsgegevens van hun klanten kosteloos te verstrekken. De Commissie heeft deze oplossing in 2013 voorgesteld op basis van de veronderstelling dat de uitvoeringskosten voor rekeninghouders minimaal zouden zijn²⁹. In het kader van de PSD2-evaluatie raamden door de Commissie aangestelde deskundigen de eenmalige kosten voor de sector voor de ontwikkeling van applicatieprogramma-interfaces echter op ongeveer 2,2 miljard EUR, met jaarlijks terugkerende kosten van ongeveer 0,3 miljard EUR, die beide voornamelijk door houders van rekeninggegevens worden gedragen³⁰.

49 In de effectbeoordeling van de Commissie die ten grondslag ligt aan de PSD2 verklaarden de houders van rekeninggegevens dat het gratis aanbieden van open bankieren innovatie heeft afgeremd, zowel wat betreft de ontwikkeling van hoogwaardige toegangsmechanismen als de invoering van nieuwe functionaliteiten³¹. De bezorgdheid over het gebrek aan stimulansen om functies van open bankieren te ontwikkelen is relevant, aangezien de gegevens die via open bankieren kosteloos worden verstrekt door derde-aanbieders kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld door onlineverkoopplatforms, om hun eigen bedrijfsmodellen te ontwikkelen of te verbeteren.

50 De Commissie was van mening dat het opleggen van vergoedingen aan derde-aanbieders voor open bankieren tot marktverstoringen zou kunnen leiden³². Verder was zij van oordeel dat vergoedingen voor open bankieren negatieve gevolgen zouden hebben voor de winstgevendheid van derde-aanbieders en hen buiten bedrijf zouden stellen. Deze beoordeling was echter niet gebaseerd op een kwantitatieve analyse van de effecten van de verschillende vergoedingsniveaus. Bovendien was de beoordeling van de Commissie alleen gericht op derde-aanbieders en kwamen hierin niet de gevolgen van het voorgestelde model voor open bankieren voor de winstgevendheid van houders van rekeninggegevens aan bod, terwijl beide ondernemingen winst nastreven.

²⁹ SWD(2013) 288 final, blz. 64.

³⁰ SWD(2023) 231 final, blz. 135 en 136.

³¹ Ibid., blz. 128.

³² Ibid., blz. 31.

51 In tegenstelling tot open bankieren voorzag de Commissie in het rechtskader voor open financiering een kostengerelateerde vergoeding voor het delen van gegevens, die de marktdeelnemers in onderling overleg moesten vastleggen in sectorale regelingen³³. Open financiering gaat verder dan betaalrekeninggegevens en verwijst meer in het algemeen naar de toegang tot en het gebruik van cliëntgegevens in een breed scala aan financiële diensten (bijv. financiële gegevens over verzekeringen, pensioenen, leningen, spaargelden en beleggingen). Dit voorbeeld toont de haalbaarheid aan van de invoering van vergoedingen in open bankieren.

De PSD2 bevatte geen gemeenschappelijke norm voor applicatieprogramma-interfaces

52 De PSD2 bevatte geen contractuele of technische norm voor applicatieprogramma-interfaces. Zoals de EBA heeft opgemerkt, heeft het ontbreken van één enkele norm geleid tot de opkomst van verschillende interfaceoplossingen in de EU en heeft het bijgedragen tot marktfragmentatie³⁴. De interfaces verschillen wat betreft kwaliteit en functionaliteit, wat op hun beurt van invloed is op de gebruikerservaring en de werking van diensten van open bankieren³⁵.

53 Derde-aanbieders³⁶ en de EBA³⁷ hebben voortdurend belemmeringen vastgesteld voor de toegang tot gegevens via applicatieprogramma-interfaces. Voorbeelden van dergelijke belemmeringen zijn de behoefte aan meerdere sterke cliëntauthenticaties, aanvullende registraties of de handmatige invoer van IBAN's.

³³ COM(2023) 360 final.

³⁴ EBA/Op/2022/06, blz. 86.

³⁵ SWD(2023) 231 final, blz. 14.

³⁶ PSD2 Obstacles, European Third Party Providers Association.

³⁷ EBA/OP/2020/10.

54 Tijdens het PSD2-evaluatieproces heeft de EBA de Commissie aanbevolen om de haalbaarheid te onderzoeken van de vaststelling van een gemeenschappelijke norm voor applicatieprogramma-interfaces in de hele EU³⁸. De EBA voerde aan dat een gemeenschappelijke norm aanzienlijke voordelen zou hebben, zoals het mogelijk verlagen van de kosten om de interfaces te onderhouden en aan te passen, het verminderen van belemmeringen voor markttoegang of het bijdragen aan een gelijk speelveld. Het doel van de Commissie was om verstoringen tot een minimum te beperken en verzonken kosten van investeringen in de ontwikkeling van interfaces te vermijden. Zij heeft echter niet systematisch de voordelen beoordeeld van een gemeenschappelijke norm voor applicatieprogramma-interfaces, onder meer in termen van besparingen of synergieën voor betalingsdienstaanbieders als gevolg van het wegnemen van marktfragmentatie.

55 Met het wetgevingsvoorstel voor betalingsdiensten (PSD3/PSR) wil de Commissie minimumvereisten voor applicatieprogramma-interfaces invoeren. Deze minimumvereisten hebben bijvoorbeeld betrekking op de beveiliging, beschikbaarheid en prestaties van interfaces, diensten en uit te wisselen gegevens. Daarnaast bevat het wetgevingsvoorstel een artikel waarin verboden belemmeringen voor de toegang tot gegevens worden gespecificeerd³⁹. Hoewel deze vereisten de bekende belemmeringen voor open bankieren waarschijnlijk zullen aanpakken, zijn ze niet flexibel genoeg om te reageren op toekomstige uitdagingen op een zeer dynamisch gebied en kunnen verdere wetswijzigingen nodig zijn.

Tot dusver is open bankieren op nationaal niveau uitgevoerd en gemonitord

56 De uitvoering van open bankieren wordt tot nu toe binnen de EU afgedwongen door middel van toezicht door de nationale bevoegde autoriteiten, waarbij de EBA verantwoordelijk is voor het waarborgen van de toezichtsconvergentie (zie paragraaf 08).

³⁸ EBA/Op/2022/06.

³⁹ Artikelen 36 en 44, COM(2023) 367 final (PSR-voorstel).

57 Het Verenigd Koninkrijk, een land dat volgens een internationale index⁴⁰ toonaangevend is op het gebied van open bankieren, heeft een sterker uitvoerings- en monitoringkader ontwikkeld dan de EU, dat in eerste instantie van toepassing is op de negen grootste Britse banken. Een specifiek orgaan, de Open Banking Implementation Entity (OBIE) — ondertussen vervangen door Open Banking Limited — was verantwoordelijk voor de uitvoering ervan, met inbegrip van het leveren van een norm voor applicatieprogramma-interfaces en het ontwerpen van gegevensstructuren en beveiligingsarchitecturen. De OBIE heeft ook richtsnoeren voor klantervaringen uitgevaardigd die rechtstreeks gericht zijn aan alle belanghebbenden zoals betalingsdienstaanbieders en derde-aanbieders⁴¹, die regelgevingsvereisten en inzichten van klanten samenbrengen om het gebruik van open bankieren te versoepelen en de beste praktijken te vertegenwoordigen. In de EU bestaan dergelijke richtsnoeren niet. In plaats daarvan zijn er niet-bindende EBA-adviezen gericht aan nationale bevoegde autoriteiten, die een aantal van deze kwesties behandelen⁴².

58 De PSD2 vereist niet dat houders van rekeninggegevens gegevens over de beschikbaarheid en prestaties van interfaces indienen bij de NBA's of de EBA. Bijgevolg zijn er geen betrouwbare geconsolideerde gegevens beschikbaar voor open bankieren in de EU. Het PSD3-/PSR-voorstel voorziet echter in vereisten voor houders van rekeninggegevens om verslag uit te brengen aan de NBA's. De EBA zal slechts om de twee jaar aan de Commissie verslag moeten uitbrengen over de omvang en de werking van de markt voor open bankieren. De OBIE publiceert daarentegen sinds maart 2017 maandelijks kernprestatiestatistieken over de werking van open bankieren in het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁰ The Global Open Finance Index.

⁴¹ Open Banking Implementation Entity, *Customer Experience Guidelines*, 2018.

⁴² EBA/OP/2020/10.

59 De Commissie schatte dat in 2021 minder dan 5 % van de consumenten in de EU gebruikmaakte van open bankieren⁴³ — een lager cijfer dan in het Verenigd Koninkrijk (7 % in december 2021 en 11 % in oktober 2023)⁴⁴. Deze schattingen hebben echter een beperkte waarde, omdat er geen betrouwbare gegevens zijn over het aantal gebruikers van open bankieren⁴⁵. Zonder betrouwbare gegevens is de Commissie niet in staat om het gebruik van open bankieren te beoordelen of haar aanvankelijke veronderstellingen te verifiëren die ten grondslag lagen aan het oorspronkelijke ontwerp van open bankieren⁴⁶.

Tekortkomingen in de monitoring en gegevensverzameling belemmeren de Commissie bij de beoordeling van het effect van het beleid inzake digitale betalingen

60 De [strategie voor retailbetalingen](#) van de Commissie omvat de doelstelling om grensoverschrijdende betalingen aan en vanuit derde landen sneller, betaalbaarder, toegankelijker, transparanter en gemakkelijker te maken. Bovendien moet het beleid voor grensoverschrijdende betalingen, zoals overeengekomen op het niveau van de G20, de kosten, snelheid, toegankelijkheid en transparantie van retailbetalingen verbeteren. Wij hadden verwacht dat de Commissie in dit verband streefdoelen zou hebben vastgesteld die zijn afgestemd op internationale doelstellingen, en de vooruitgang ervan consequent zou monitoren om de doeltreffendheid van haar beleid te evalueren.

61 We hebben onderzocht of de Commissie streefdoelen had vastgesteld voor de kosten, snelheid, toegankelijkheid en transparantie van EU-betalingen en deze heeft gebruikt om haar beleid te beoordelen en te monitoren. Verder hebben we de acties van de Commissie geëvalueerd die van invloed kunnen zijn op de belangrijkste kenmerken van betalingen en hebben we, op basis van de beschikbare gegevens, de daadwerkelijke vooruitgang beoordeeld die is geboekt bij het verbeteren van de efficiëntie ervan.

⁴³ [Pershoek](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament “From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?”*, Europese Commissie.

⁴⁴ Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

⁴⁵ [SWD\(2023\) 231 final](#), blz. 60.

⁴⁶ *Ibid.*, blz. 194.

Tot dusver heeft de Commissie geen indicatoren gespecificeerd om de snelheid, kosten, toegankelijkheid en transparantie van betalingen op EU-niveau te meten, noch heeft zij streefdoelen vastgesteld

62 Tot dusver heeft de Commissie geen specifieke indicatoren op EU-niveau vastgesteld voor het meten van verbeteringen in de efficiëntie van betalingen, noch heeft zij streefdoelen vastgesteld voor alle soorten betalingen. Tegelijkertijd hebben de leiders van de G20 (waarvan de EU deel uitmaakt) in 2021 specifieke indicatoren en streefdoelen voor grensoverschrijdende betalingen goedgekeurd, die eind 2027 moeten zijn bereikt⁴⁷. De belangrijkste indicatoren en streefdoelen zijn:

- De totale gemiddelde kosten van retailbetalingen mogen niet meer dan 1 % bedragen. Eind 2027 mogen de kosten niet hoger zijn dan 3 % (kostenindicator/-streefdoel).
- 75 % van de grensoverschrijdende betalingen moet binnen één uur worden gecrediteerd en de rest binnen één werkdag (snelheidsindicator/-streefdoel).
- Iedereen moet ten minste één optie hebben voor het verzenden en ontvangen van grensoverschrijdende elektronische betalingen (toegankelijkheidsindicator/-streefdoel).
- Betalingsdianstaaubieders moeten betalingsdienstgebruikers een minimum aan informatie over grensoverschrijdende betalingen verstrekken, met vermelding van alle relevante kosten, het verwachte tijdstip van ontvangst, de betalingsstatus en de dienstverleningsvoorwaarden (transparantie-indicator/-streefdoel).

63 De G20-streefdoelen zijn alleen van toepassing op grensoverschrijdende betalingen. Binnenlandse betalingsdienstgebruikers in de EU moeten echter ook profiteren van goedkope, snelle, toegankelijke en transparante transacties. Hieruit volgt dat ook de G20-criteria relevant zouden kunnen zijn voor binnenlandse betalingen.

⁴⁷ [Cross-border Payments](#), Raad voor financiële stabiliteit (16 juli 2024).

De acties van de Commissie kunnen de transparantie, snelheid en kosten van betalingen verbeteren, maar de resultaten ervan zijn nog niet duidelijk

64 Ten tijde van onze controle had de Commissie de impact van haar wetgevingsvoorstellen en bestaande wetgeving inzake betalingen (op basis van de G20 of haar eigen criteria) niet systematisch beoordeeld. Bij gebrek aan een dergelijke beoordeling stelden we een aantal acties van de Commissie vast die de transparantie, snelheid, kosten en toegankelijkheid kunnen verbeteren. Dit geldt met name voor het [PSD3/PSR-voorstel](#) met betrekking tot transparantie en voor de wijziging van [de SEPA-verordening over instantbetalingen](#) met betrekking tot snelheid. De toepassing van de internationale norm voor berichten betreffende financiële diensten (ISO 20022), die de internationale interoperabiliteit van betalingen vergemakkelijkt, zou in dit opzicht ook potentieel hebben.

De PSD3 en PSR zorgen voor meer transparantie van betalingen

65 Het wetgevingsvoorstel voor betalingsdiensten ([PSD3/PSR](#)) vergroot de transparantie van grensoverschrijdende betalingen van de EU naar een niet-EU-land. Meer in het bijzonder verplicht de richtlijn betalingsdienstaanbieders om betalingsdienstgebruikers een raming te verstrekken van hoe lang het zal duren voordat de betalingsdienstaanbieders de geldmiddelen ontvangen van de begunstigde buiten de EU. De richtlijn verplicht betalingsdienstaanbieders ook om de geraamde valutawisselkosten van dergelijke internationale transacties op dezelfde wijze te presenteren als voor overmakingen binnen de EU⁴⁸.

⁴⁸ Artikel 13 van het [PSR-voorstel](#).

Beperkte aanvaarding van instantbetalingen in euro

66 Instantbetalingen zijn overmakingen waarbij geldmiddelen beschikbaar worden gesteld op de rekening van een begunstigde binnen tien seconden nadat een betalingsopdracht is gegeven. De [strategie voor retailbetalingen](#) van de Commissie omvat plannen om instantbetalingen tot de nieuwe standaard te maken voor het overmaken van geldmiddelen, met als doel de volledige aanvaarding van instantbetalingen in de EU tegen eind 2021. De Commissie heeft de aanvaarding van instantbetalingen in euro onderzocht en vastgesteld dat slechts 16,8 % van de SEPA-overmakingen in het vierde kwartaal van 2023 onmiddellijk werd uitgevoerd⁴⁹. De Commissie heeft ook de redenen geanalyseerd voor de beperkte aanvaarding van instantbetalingen in euro (zie [kader 5](#)).

Kader 5

Redenen voor onvoldoende aanvaarding van instantbetalingen

- 1) Onvoldoende stimulansen voor betalingsdienstaanbieders om instantbetalingen in euro aan te bieden
- 2) Hogere transactiekosten dan voor alternatieve betaalmethoden
- 3) Hoog percentage afgewezen instantbetalingen door foutieve identificatie van op EU-sanctielijsten opgenomen personen
- 4) Bezorgdheid van de betaler over de veiligheid van instantbetalingen

Bron: Commissie.

67 Om de uitdagingen voor instantbetalingen aan te pakken, stelde de Commissie een [wijziging van de SEPA-verordening](#) voor, die in februari 2024 werd aangenomen. De gewijzigde verordening verplicht betalingsdienstaanbieders onder meer om instantbetalingen in euro te kunnen ontvangen en deze aan te bieden tegen een vergoeding die niet hoger is dan de vergoeding voor reguliere overmakingen in euro.

⁴⁹ [SEPA Instant Credit Transfer](#), European Payments Council (9 september 2024).

68 De goedgekeurde wijziging van de SEPA-verordening is echter niet van toepassing op niet-eurotransacties binnen de EU of binnenlandse niet-eurotransacties in de EU. Bovendien hoeven betalingsgebruikers geen gebruik te maken van instantbetalingen in euro; ze zullen nog steeds de keuze hebben tussen reguliere overmakingen en instantovermakingen. Dit betekent dat de mate waarin instantbetalingen worden gebruikt, mogelijk niet hoog genoeg is om het G20-snelheidsstreefdoel tegen 2027 in de hele EU te halen. Hoewel het verwachte gebruik van instantbetalingen niet was gekwantificeerd, verwacht de Commissie dat het aanzienlijk zal zijn en dat dergelijke betalingen geleidelijk de nieuwe norm zullen worden.

69 Bepalingen over de snelheid van betalingen zijn ook opgenomen in de [PSD2](#). Wanneer zowel de verzendende als de ontvangende betalingsdienstaanbieders zich in de EU bevinden, moeten de betalingen binnen één werkdag worden uitgevoerd. Voor betalingen binnen de EU in andere EU-valuta's dan de euro kunnen betalingsdienstaanbieders en betalingsdienstgebruikers een uitvoeringstermijn van maximaal vier werkdagen overeenkomen⁵⁰. Deze uitvoeringstermijn geldt in principe voor niet-gestandaardiseerde grensoverschrijdende betalingen buiten de SEPA-regelingen, die een klein deel van de transacties uitmaken. Bij de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel inzake betalingsdiensten ([PSD3/PSR](#)) heeft de Commissie de toereikendheid van deze twee bepalingen niet opnieuw beoordeeld in het licht van de G20-streefdoelen. Tot slot heeft de Commissie de voltooiing van de kernactie [33](#)) in de [strategie voor retailbetalingen](#) beoordeeld; we vonden echter geen bewijs van een analyse van de uitvoeringstermijnen voor grensoverschrijdende betalingen (zie [bijlage III](#)).

Beperkte follow-up van de toepassing in de EU van de internationale norm voor berichten

70 De G20 beschouwt de goedkeuring door marktdeelnemers van de norm voor berichten betreffende financiële diensten van de Internationale Organisatie voor normalisatie (ISO 20022) als een belangrijke prioriteit om haar streefdoelen te bereiken (zie [kader 6](#)). In de ISO 20022 is onder meer bepaald dat berichten de identificatiecode voor de juridische entiteit moeten bevatten, die de unieke identificatie mogelijk maakt van bij betalingen betrokken entiteiten⁵¹.

⁵⁰ Artikelen 82 en 83 van [Richtlijn \(EU\) 2015/2366](#).

⁵¹ [LEI](#), Introducing the Legal Entity Identifier (LEI).

Kader 6

Het belang van de ISO 20022 voor betalingen

De ISO 20022 is een wereldwijde norm voor berichten betreffende financiële diensten. Deze biedt een methode om financiële ondernemingen in een gemeenschappelijke taal te beschrijven. De norm wordt ondersteund door een data dictionary en een catalogus van berichten (bijv. voor betalingen), die voor iedereen toegankelijk zijn.

De ISO 20022 zal bijdragen tot de verwezenlijking van de G20-streefdoelen door betalingsberichten te standaardiseren, de interoperabiliteit tussen verschillende betalingssystemen te vergemakkelijken en meer gegevensuitwisseling mogelijk te maken gedurende het hele betalingsproces. Door de ISO 20022 toe te passen, kunnen betalingsdienstaanbieders de betalingsprocessen stroomlijnen, de tracering en afstemming van transacties verbeteren en de kosten verlagen.

Bron: ERK, op basis van Swift.

71 De Commissie heeft in het kader van de [strategie voor retailbetalingen](#) ook opgeroepen de [ISO 20022](#) tegen eind 2022 toe te passen (zie kernactie [30](#)) in [bijlage III](#)). De Commissie wordt door de European Payments Council op de hoogte gehouden van de naleving van de ISO 20022 voor SEPA-betalingen in euro. Zij beschikt echter niet over gegevens over het gebruik door Europese betalingsdienstaanbieders van de norm voor grensoverschrijdende betalingen in andere valuta's en heeft de ISO 20022 niet opgenomen in haar evaluatie van de [PSD2](#). De Commissie heeft in haar voorstel voor de [PSR](#) evenwel een vereiste opgenomen voor applicatie-interfaces om internationale normen voor berichten te gebruiken, zoals de ISO-normen⁵² (zie paragraaf [46](#)).

⁵² Artikel 35 van het [PSR-voorstel](#).

De Commissie beschikte over beperkte gegevens om te beoordelen of consumenten daadwerkelijk toegang hebben tot snellere en goedkopere betalingen

72 Tijdens onze controle gaf de Commissie ons geen statistische gegevens of haar eigen analyse over de snelheid (anders dan voor instantbetalingen in euro), kosten, transparantie of toegankelijkheid van betalingen in de EU. Wij merken in dit verband op dat de Commissie wettelijk verplicht was om uiterlijk in april 2022 een evaluatie van de [verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen](#) uit te voeren, met inbegrip van de ontwikkeling van de kosten (voor zowel binnenlandse als grensoverschrijdende betalingen)⁵³. De evaluatie heeft echter nog niet plaatsgevonden.

73 De enige internationaal vergelijkbare gegevens over betalingen die we konden vaststellen om de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de belangrijkste kenmerken van digitale betalingen te analyseren, zijn afkomstig van het jaarverslag over 2023 van de Raad voor financiële stabiliteit (Financial Stability Board — FSB)⁵⁴. In dit eerste jaarverslag ligt de nadruk op het bereiken van de G20-streefdoelen. De EU wordt hierin echter niet beschouwd als een regio op zich, maar als onderdeel van een brede regio genaamd “Europa en Centraal-Azië”. Over het geheel genomen blijkt uit het verslag dat de verwezenlijking van de G20-streefdoelen inzake betalingen nog steeds een werk in uitvoering is, aangezien geen van de in het verslag geanalyseerde regio’s in 2023 een van de streefdoelen had gehaald.

74 Wat de snelheid betreft, wordt in het FSB-verslag aangegeven dat slechts 1 %-30 % van de grensoverschrijdende betalingen in Europa en Centraal-Azië binnen één uur op de rekeningen van klanten wordt gecrediteerd. Dit percentage ligt duidelijk onder het G20-streefdoel van 75 %.

75 Wat de kosten betreft, bleek uit het FSB-verslag dat deze gemiddeld 1,5 % bedragen voor grensoverschrijdende retailbetalingen in Europa en Centraal-Azië, zowel voor het verzenden als voor het ontvangen van grensoverschrijdende betalingen. De kosten bedragen echter meer dan 3 % voor 17 %-20 % van de transacties.

⁵³ Artikel 14 van [Verordening \(EU\) 2021/1230](#).

⁵⁴ Raad voor financiële stabiliteit, [Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments](#), 2023.

76 Volgens hetzelfde verslag is 40 % tot 80 % van de transacties, afhankelijk van het praktijkvoorbeeld, transparant voor betalingsdienstgebruikers. In dit opzicht heeft de regio waartoe Europa behoort een voorsprong.

77 De toegankelijkheid van betalingen (met name grensoverschrijdende betalingen) kan worden gemeten aan de hand van het aantal bankrekeninghouders. Volgens [The Global Findex Database 2021](#), die ook door de FSB wordt gebruikt, heeft meer dan 90 % van de volwassenen in de meeste EU-lidstaten toegang tot betaalrekeningen, waardoor ze grensoverschrijdende betalingstransacties kunnen verrichten. Alleen in Roemenië (31 %), Bulgarije (16 %) en Hongarije (12 %) heeft een aanzienlijk deel van de volwassen bevolking geen betaalrekening.

De Commissie heeft de meeste acties in haar strategie voor retailbetalingen van 2020 uitgevoerd, maar er waren vaak vertragingen en de doelstellingen werden niet altijd gehaald

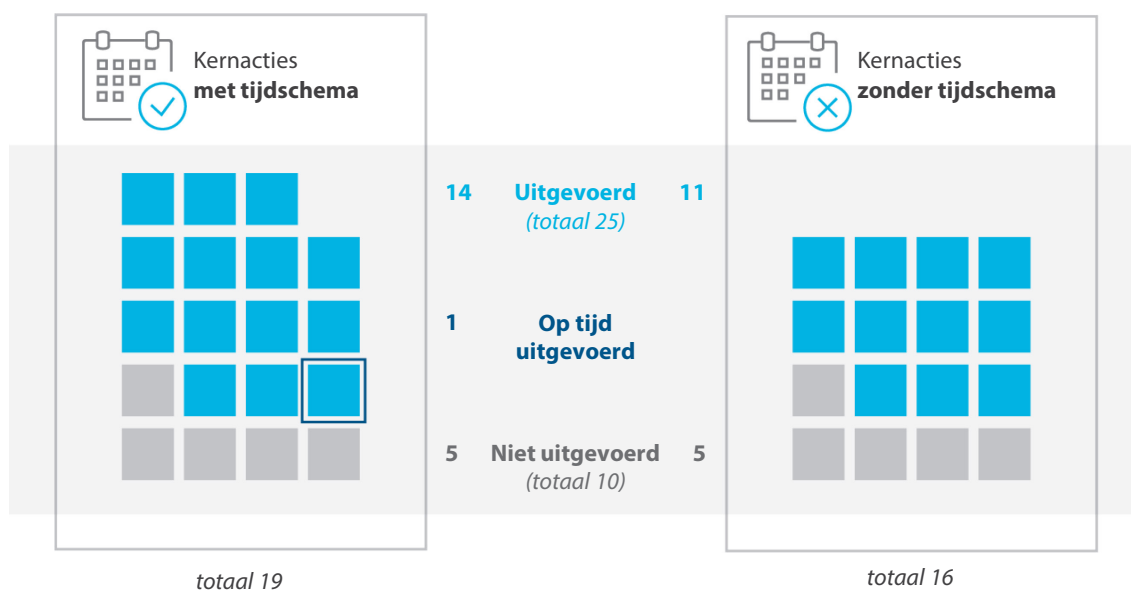
78 In de [strategie voor retailbetalingen](#) van de Commissie van 2020 (zie [bijlage I](#)) hebben we 38 (van de in totaal 40) kernacties vastgesteld die relevant zijn voor digitale betalingen. De overige twee acties hadden betrekking op het gebruik van contanten. Drie acties met betrekking tot digitale betalingen werden uitgesloten vanwege het lange tijdsbestek en de vereiste specifieke deskundigheid; we hebben daarom 35 acties geëvalueerd. Van de Commissie werd verwacht dat zij de acties doeltreffend en tijdig zou uitvoeren.

79 We hebben een grondige beoordeling uitgevoerd van de kernacties met betrekking tot drie onderwerpen:

- sterke cliëntauthenticatie (kernacties [18](#)) en [19](#)) in [bijlage III](#)),
- discriminatie met betrekking tot betaalrekeningen (kernacties [11](#)) en [12](#)) in [bijlage III](#)), en
- toezicht op betalingsdiensten (kernacties [22](#))-[26](#)) in [bijlage III](#)).

80 Van de 35 kernacties concludeerden we dat de meerderheid (25) was uitgevoerd (zie [figuur 6](#) en [bijlage III](#)). Slechts 14 van de uitgevoerde acties hadden echter een tijdschema en slechts één daarvan werd volgens dit schema uitgevoerd. Van de 13 kernacties die niet op tijd werden uitgevoerd, houden er zeven verband met de start van de herziening van de tweede richtlijn betalingsdiensten (PSD2) (zie paragraaf [18](#)), die één jaar vertraging opliep.

Figuur 6 — Stand van uitvoering van geselecteerde kernacties

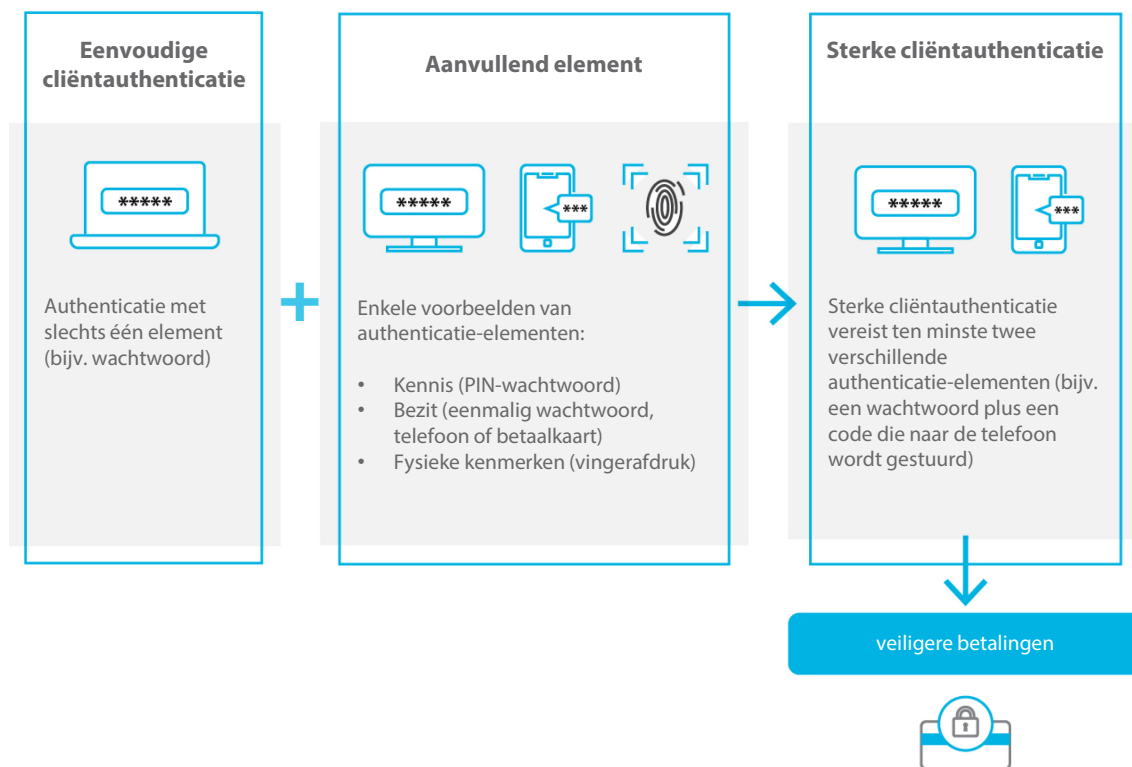


Bron: ERK.

De acties van de Commissie op het gebied van cliëntauthenticatie hebben betalingen veiliger gemaakt, maar er liggen nog uitdagingen in het verschiet

81 Een belangrijke factor die de toename van digitale betalingstransacties mogelijk maakt, is het vertrouwen van de consument in de veiligheid ervan. In het kader van de [PSD2](#) werd een specifiek beveiligingsconcept ingevoerd voor elektronische betalingstransacties, bekend als sterke cliëntauthenticatie. Dit vereist het gebruik van multifactorauthenticatie, wat betekent dat ten minste twee van de drie authenticatiefactoren moeten worden gebruikt om een transactie uit te voeren (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Sterke cliëntauthenticatie



Bron: de Portugese centrale bank.

Sterke cliëntauthenticatie zorgt voor resultaten op het gebied van bescherming tegen fraude

82 In 2017 heeft de Commissie een [gedelegeerde verordening](#) aangenomen tot vaststelling van normen voor sterke cliëntauthenticatie en veilige communicatie in het kader van de [PSD2](#). Deze verordening had in september 2019 in werking moeten treden. Vanwege de complexiteit ervan werd sterke cliëntauthenticatie echter pas volledig ingevoerd in 2020, zes jaar na de vaststelling van de [PSD2](#).

83 Bij raadplegingen van belanghebbenden over de wetgevingsvoorstellen inzake betalingsdiensten (PSD3/PSR) was driekwart van de respondenten van mening dat sterke cliëntauthenticatie de veiligheid van digitale betalingen verhoogt en fraude vermindert. De EBA en de ECB hebben in een gezamenlijk verslag bevestigd dat sterke cliëntauthenticatie over het geheel genomen het gewenste effect heeft bij het terugdringen van fraude⁵⁵. De EBA meldde echter dat de fraudepercentages negen keer hoger waren voor grensoverschrijdende transacties als voor binnenlandse transacties⁵⁶. Nationale bevoegde autoriteiten en marktdeelnemers hebben gesuggereerd dat dit voornamelijk te wijten is aan onvoldoende grensoverschrijdende samenwerking tussen betalingsdienstaanbieders en andere betrokken belanghebbenden. In het geval van grensoverschrijdende transacties waarbij landen buiten de Europese Economische Ruimte betrokken zijn, zou het kunnen komen door het niet-systematische gebruik van sterke cliëntauthenticatie.

84 De voorgestelde PSD3/PSR zouden, indien vastgesteld, de uitwisseling van fraudegegevens tussen betalingsdienstaanbieders mogelijk maken. Dit voorstel zal waarschijnlijk positieve resultaten opleveren, aangezien recente studies de voordelen van gezamenlijke analyse in de strijd tegen witwaspraktijken hebben aangetoond⁵⁷. Daartoe hebben het Europees Parlement en de EBA één Europees platform voor de uitwisseling van fraudegerelateerde gegevens voorgesteld⁵⁸. Aangezien instantbetalingen echter fraudegevoeliger zijn, waarschuwde de EBA dat het aantal fraudegevallen verder zou kunnen toenemen totdat de beveiligingsmaatregelen uit het PSD3/PSR-voorstel en de SEPA-verordening volledig zijn ingevoerd⁵⁹.

⁵⁵ Europese Bankautoriteit en Europese Centrale Bank, [2024 Report on payment fraud](#).

⁵⁶ [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁷ Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

⁵⁸ Artikel 83 van [P9_TA\(2024\)0298](#) en [EBA-Op/2024/01](#).

⁵⁹ [EBA-Op/2024/01](#).

85 De Commissie heeft toezicht gehouden op de uitvoering van sterke cliëntauthenticatie en een evaluatieverslag gepubliceerd waarin de uitrol, de handhaving en de daarmee verband houdende vereisten worden bevestigd. In hetzelfde evaluatieverslag maakte de Commissie op basis van gegevens van de EBA de balans op van de impact van sterke cliëntauthenticatie op het volume van betalingsfraude⁶⁰. Gezien de geboekte vooruitgang beschouwden we beide kernacties in verband met sterke cliëntauthenticatie als uitgevoerd (zie de kernacties [18](#) en [19](#)) in [bijlage III](#)).

Nieuwe aansprakelijkheidsregeling heeft alleen betrekking op impersonatiefraude

86 Hoewel door sterke cliëntauthenticatie de betalingsveiligheid is verbeterd, hebben fraudeurs zich aangepast aan de toepassing ervan. Als gevolg daarvan is er een nieuwe vorm van fraude ontstaan, die bekend staat als “fraude met geautoriseerde pushbetaling”. Dit is het geval wanneer een slachtoffer wordt misleid om een betaling te autoriseren aan een fraudeur, vaak met behulp van social engineering. Een subcategorie van dit soort fraude is “impersonatiefraude”. Bij deze vorm van fraude wordt een consument gemanipuleerd door een derde die doet alsof hij is aangesloten bij de betalingsdienstaanbieder en vervolgens de contactgegevens van de betalingsdienstaanbieder gebruikt om transacties toe te staan.

87 Het wetgevingsvoorstel van de Commissie inzake betalingsdiensten ([PSR](#)) stelt de verzendende betalingsdienstaanbieder volledig aansprakelijk voor impersonatiefraude, tenzij de betalingsdienstgebruiker frauduleus of met grove nalatigheid heeft gehandeld. De Commissie raamde de daaruit voortvloeiende kosten voor betalingsdienstaanbieders op 1 miljard EUR⁶¹. Dit bedrag wordt afgeleid van betalingen die vier grote Nederlandse banken in 2022 vrijwillig hebben gedaan; wij zijn van mening dat dit een onvoldoende basis is. Bovendien heeft de Commissie de potentiële voordelen van de oplossing voor gebruikers of de evenredigheid ervan met betrekking tot de kosten voor betalingsdienstaanbieders niet aangetoond.

88 De door de Commissie voorgestelde aansprakelijkheidsregeling biedt betalingsdienstgebruikers minder uitgebreide bescherming dan in het Verenigd Koninkrijk (zie [kader 7](#)). Het belangrijkste verschil is dat het Britse systeem binnen bepaalde grenzen alle vormen van fraude met pushbetaling bestrijkt, terwijl het voorstel van de Commissie alleen betrekking heeft op impersonatiefraude.

⁶⁰ Bijlage 5 bij [SWD\(2023\) 231 final](#).

⁶¹ [SWD\(2023\) 231 final](#), blz. 88.

Kader 7

Aansprakelijkheidsregeling voor fraude met geautoriseerde pushbetaling in het Verenigd Koninkrijk

In 2019 heeft de Britse toezichthouder voor betalingssystemen een model voor voorwaardelijke terugbetaling opgezet voor fraude met geautoriseerde pushbetaling. Deelname is verplicht voor de zes grootste betalingsdienstaanbieders en vrijwillig voor andere betalingsdienstaanbieders. In de regel moeten deze betalingsdienstaanbieders betalers vergoeden voor alle fraude met geautoriseerde pushbetaling, tenzij de betaler is gewaarschuwd of ernstig nalatig is geweest.

Met ingang van oktober 2024 heeft de toezichthouder voor betalingssystemen maatregelen ingevoerd om consumenten en micro-ondernemingen te beschermen tegen alle soorten fraude met geautoriseerde pushbetaling bij instantbetalingen. Alle betalingsdienstaanbieders vallen onder dit nieuwe systeem, waarbij de aansprakelijkheid wordt gedeeld tussen de verzendende en ontvangende betalingsdienstaanbieders. Betalingsdienstaanbieders moeten vorderingen van 100 GBP tot 85 000 GBP vergoeden. De toezichthouder voor betalingssystemen maakt voor elk van de 14 grootste betalingsdienstaanbieders jaarlijks gegevens bekend over fraude met geautoriseerde pushbetaling.

Bron: de Britse toezichthouder voor betalingssystemen.

Ondanks de maatregelen van de Commissie is er nog steeds sprake van discriminatie op basis van de locatie van de betaalrekening

89 De [SEPA-verordening](#) (zie [kader 1](#)), die sinds 2014 van kracht is, verbiedt discriminatie op basis van de geografische locatie van betaalrekeningen⁶², zoals blijkt uit het internationale bankrekeningnummer (IBAN). Voor betalers betekent dit in de praktijk dat zij binnen de SEPA de vrijheid moeten hebben om vanaf elke betaalrekening betalingen in euro te doen, ongeacht de locatie ervan. Bij een herziening van de [SEPA-verordening](#)⁶³ in 2017 erkende de Commissie dat IBAN-discriminatie een probleem blijft en zegde zij in de [strategie voor retailbetalingen](#) toe hiertegen actie te ondernemen (zie de kernacties [11](#)) en [12](#)) in [bijlage III](#)). Beide kernacties zijn door de Commissie uitgevoerd, maar waren niet toereikend om het probleem van aanhoudende IBAN-discriminatie op te lossen, aangezien de sector bleef oproepen tot actie⁶⁴.

90 Tussen februari 2021 en september 2023 meldden gebruikers bijna 3 500 gevallen van vermeende IBAN-discriminatie via het platform [Accept my IBAN](#). Deze gevallen houden verband met grensoverschrijdende betalingen binnen SEPA. Het platform is een initiatief van de particuliere sector dat klachten doorstuurt naar de relevante bevoegde autoriteit. IBAN-discriminatie wordt het vaakst gemeld in vier EU-lidstaten: Frankrijk en Spanje zijn respectievelijk goed voor 31 % en 21 % van alle gevallen. De klachten betreffen zowel de particuliere als de overheidssector. De verzamelde gegevens geven waarschijnlijk slechts een zeer beperkt beeld van het probleem, gezien het gebrek aan bewustzijn onder EU-burgers en het bestaan van andere kanalen om gevallen van discriminatie te melden.

91 Op grond van de [SEPA-verordening](#) moesten de lidstaten de Commissie uiterlijk medio 2013 in kennis stellen van hun regels inzake sancties voor niet-naleving van de verordening, met inbegrip van IBAN-discriminatie. Negen lidstaten stelden de Commissie echter pas in het eerste kwartaal van 2017, drie en een half jaar na de kennisgevingstermijn, in kennis van hun regels door een [vragenlijst](#) te beantwoorden. Frankrijk had de Commissie in juli 2024 nog steeds niet in kennis gesteld, hoewel zijn nieuwe sanctiesysteem al in 2021 was ingevoerd. Het aantal gevallen van IBAN-discriminatie in Frankrijk nam aanzienlijk af na de invoering van het systeem (zie [kader 8](#)).

⁶² Artikelen 3 en 9 van [Verordening \(EU\) nr. 260/2012](#) (SEPA-verordening).

⁶³ [COM\(2017\) 683 final](#).

⁶⁴ [Blog](#), Accept my IBAN (25 oktober 2023).

Kader 8 — Maatregelen ter bestrijding van IBAN-discriminatie in Frankrijk

Maatregelen om IBAN-discriminatie in Frankrijk te beperken:

- In oktober 2021 heeft het Franse parlement [boetes](#) tot maximaal 375 000 EUR vastgesteld voor IBAN-discriminatie.
- De [Franse autoriteiten](#) hebben het bewustzijn onder belanghebbenden (beroepsfederaties en -organisaties en overheidsdiensten) vergroot en onderzoeken ter plaatse aangekondigd om de naleving van de SEPA-verordening te beoordelen.

92 In de SEPA-verordening is vastgelegd dat sancties wegens IBAN-discriminatie doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. De Commissie is echter niet verplicht deze te beoordelen⁶⁵. Wij constateerden dat de sancties van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenliepen. De minimumboetes variëren van 250 EUR tot 10 000 EUR, maar niet alle landen hebben een minimumboete vastgesteld. De maximumboetes liggen tussen 3 500 EUR (voor ondernemingen) en 10 miljoen EUR en kunnen oplopen tot 10 % van de jaaromzet. Het *European Forum for Innovation in Payments*, een gezamenlijk initiatief van de Commissie en de ECB, stelde voor dat de boetes die door de bevoegde autoriteiten worden opgelegd in verhouding moeten staan tot de nalevingskosten⁶⁶; dit heeft echter nog niet tot de aanpassing van de hoogte van de boetes geleid.

93 Gezien het feit dat de handhaving tussen de lidstaten verschilt, merken wij op dat de SEPA-verordening niet wordt genoemd in [Verordening \(EU\) 2017/2394](#) betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. In deze verordening worden onder meer de bevoegdheden op het gebied van onderzoek en handhaving vastgesteld waarover de bevoegde autoriteiten ten minste moeten beschikken in geval van grensoverschrijdende inbreuken.

⁶⁵ Artikel 11 van [Verordening \(EU\) nr. 260/2012](#).

⁶⁶ Europese Centrale Bank, *European Forum for Innovation in Payments* (12 februari 2024).

94 Naast wetgevingsvoorstellen heeft de Commissie haar inspanningen ter bestrijding van IBAN-discriminatie opgevoerd door middel van de volgende maatregelen:

- o het bespreken van de IBAN-discriminatiekwestie in verschillende fora, zoals het *European Forum for Innovation in Payments*;
- o het versturen van brieven naar de bevoegde autoriteiten van Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk en Italië waarin zij worden verzocht ervoor te zorgen dat de SEPA-verordening doeltreffend wordt toegepast (kernactie **11**) in *bijlage III*);
- o het inleiden van EU-proefprocedures tegen Duitsland, Spanje, Frankrijk en Oostenrijk;
- o het goedkeuren van een inbreukbesluit tegen Spanje met betrekking tot wetgeving die verhindert dat belasting wordt betaald vanaf een rekening in een andere EU-lidstaat (kernactie **12**) in *bijlage III*), en
- o het starten van een communicatiecampagne om het bewustzijn onder EU-burgers, bedrijven en overheden te vergroten.

95 Daarnaast werkt de Commissie samen met de lidstaten in het kader van *The Single Market Enforcement Taskforce*, die tot doel heeft bij te dragen aan een betere uitvoering van de regels inzake de interne markt en het wegnemen van de dringendste belemmeringen voor de interne markt. In september 2023 kwam deze taskforce overeen een project te starten om IBAN-discriminatie in de publieke en private sector op geselecteerde gebieden uit te bannen. Ten tijde van onze controle deed de taskforce onderzoek naar de omvang van IBAN-discriminatie in de publieke sector en de telecommunicatiesector om de onderliggende oorzaken te achterhalen⁶⁷.

⁶⁷ Single Market Enforcement Taskforce, *Report 2022-2023*, blz. 17 en 18.

96 In 2023 waarschuwde de EBA voor het groeiende fenomeen van virtuele IBAN's — een van de middelen die betalingsdienstaanbieders gebruiken als reactie op IBAN-discriminatie. Virtuele IBAN's zijn niet direct gekoppeld aan een fysieke betaalrekening, maar worden gebruikt om betalingen om te leiden naar IBAN's die aan dit type rekening zijn gekoppeld⁶⁸. In een [verslag waarin de risico's en uitdagingen van virtuele IBAN's worden belicht](#), stelde de EBA vast dat het gebruik hiervan problemen veroorzaakte op het gebied van het witwassen van geld, bescherming van consumenten en depositohouders, vergunningverlening en paspoortregeling, en regelgevingsarbitrage. In dit verband merken wij op dat de [SEPA-verordening](#), in tegenstelling tot de [antiwitwasrichtlijn](#) en de [PSD2](#), buiten het toepassingsgebied van de activiteiten van de EBA valt⁶⁹. Bijgevolg kan de EBA de toezichtsconvergentie van de nationale bevoegde autoriteiten op dit gebied niet beoordelen.

Op het gebied van toezicht is de Commissie er nog niet in geslaagd een gelijk speelveld tot stand te brengen voor bedrijven binnen de EU

97 In haar [strategie voor retailbetalingen](#) heeft de Commissie zich ten doel gesteld een toekomstbestendig toezicht en oversight van het betalingsecosysteem te creëren.

98 In overeenstemming met haar [strategie voor retailbetalingen](#) heeft de Commissie de risico's beoordeeld die voortvloeien uit de niet-gereguleerde diensten en vrijstellingen⁷⁰ die in de tweede richtlijn betalingsdiensten ([PSD2](#)) zijn vastgesteld. Daarnaast is de Commissie van plan om met de goedkeuring van het wetgevingsvoorstel inzake betalingsdiensten ([PSD3/PSR](#)) de richtlijn elektronisch geld in de [PSD3/PSR](#) te integreren en zo meer duidelijkheid te scheppen voor de marktdeelnemers. In 2023 hebben het Parlement en de Raad [Verordening \(EU\) 2023/1114](#) betreffende cryptoactivamarkten vastgesteld, zoals voorgesteld door de Commissie. Deze maatregelen hebben betrekking op kernacties [22\)-25\)](#) (zie [bijlage III](#)), die naar onze mening zijn uitgevoerd.

⁶⁸ Hoofdstuk 2.7 van [EBA/REP/2023/18](#).

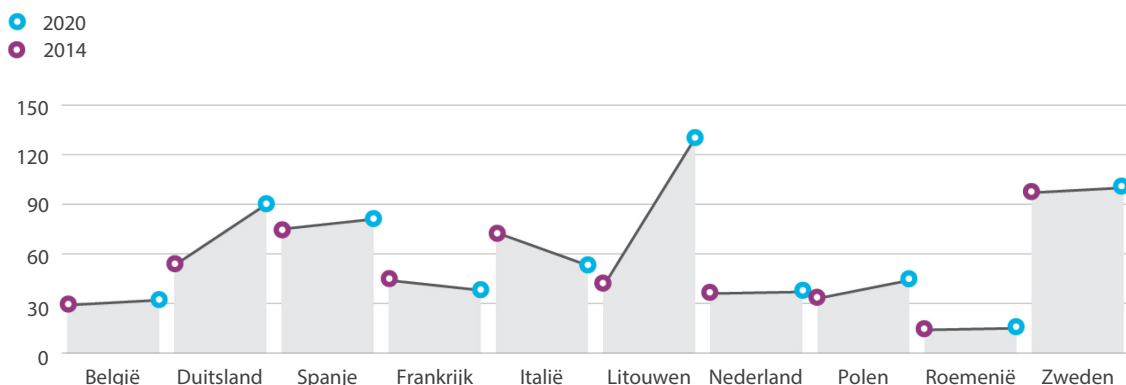
⁶⁹ Artikel 1 van [Verordening \(EU\) nr. 1093/2010](#).

⁷⁰ [SWD\(2023\) 231 final](#), blz. 15, 153 en 162.

99 In 2023 heeft de EBA haar eerste collegiale toetsing⁷¹ van nationale bevoegde autoriteiten (NBA's) op het gebied van betalingsdiensten uitgevoerd, met als doel de toezichtsconvergentie te bewerkstelligen. De EBA stelde vast dat NBA's grotendeels voldeden aan haar richtsnoeren inzake informatie die bij aanvragen voor een vergunning en registratie in het kader van de PSD2 moet worden verstrekt⁷². Sommige NBA's eisen echter niet dat aanvragers alle in de richtsnoeren vermelde informatie verstrekken. De verwachtingen van toezichthouders ten aanzien van aanvragers van een vergunning zijn daarom niet overal dezelfde.

100 De Commissie heeft erkend dat er problemen zijn in verband met de uiteenlopende uitvoering en handhaving van de PSD2. Deze zijn rechtstreeks van invloed op de concurrentie tussen betalingsdienaars, omdat ze bijdragen tot het creëren van verschillende regelgevingsvoorwaarden in verschillende lidstaten. Deze problemen zijn toe te schrijven aan een niet-uniforme interpretatie van de regels, wat regelgevingsarbitrage in de hand werkt en leidt tot de concentratie van derde-aanbieders in landen die de regels gunstiger interpreteren⁷³. In totaal is het aantal derde-aanbieders in de EU tussen 2014 en 2020 met 126 toegenomen, waarbij twee lidstaten bijna de gehele toename voor hun rekening nemen (zie *figuur 8*).

Figuur 8 — Aantal derde-aanbieders met een vergunning in het kader van de PSD2



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

⁷¹ EBA/REP/2023/01.

⁷² EBA/GL/2017/09.

⁷³ SWD(2023) 231 final, blz. 20.

101 Belanghebbenden, waaronder de Europese toezichthoudende autoriteiten en de NBA's, hebben publiekelijk verschillende manieren voorgesteld om het toezichtskader of de toezichtspraktijk te verbeteren. Zij vragen om betere begeleiding, meer transparantie en regels die beter zijn aangepast aan technologische ontwikkelingen. De NBA's hebben ook aangedrongen op meer toezichtsbevoegdheden voor grote IT-bedrijven ("bigtechs") die zogeheten white-labelbetalingsdiensten aanbieden. White-labelpartners sluiten contractuele overeenkomsten met krediet- of betalingsinstellingen, waarbij zij hun eigen naam gebruiken voor het verlenen van betalingsdiensten waarvoor zij geen vergunning hebben (zie [bijlage IV](#)). De Europese toezichthoudende autoriteiten hebben benadrukt dat [de interpretatieve mededeling van de Commissie](#) uit 1997 inzake vrij verrichten van diensten door banken moet worden geactualiseerd⁷⁴.

102 Hoewel het probleem van de uiteenlopende toezichtregelingen van de NBA's tot een ongelijk speelveld voor betalingsdientaanbieders heeft geleid, heeft de Commissie slechts in zeer beperkte mate actie ondernomen om dit probleem aan te pakken. De NBA's hebben de kwestie van white labelling aan de orde gesteld en om aanvullende bevoegdheden verzocht, maar hun suggesties zijn tot nu toe nog niet behandeld in het voorstel van de Commissie voor betalingsdiensten. In het algemeen zijn wij van mening dat kernactie [26](#)) in [bijlage III](#) niet is uitgevoerd, aangezien wij geen alomvattende beoordeling konden vinden van de goede koppelingen tussen het toezicht op betalingsdiensten en het overzicht van betalingssystemen, -regelingen en -instrumenten.

⁷⁴ [ESA 2022 01](#) en [EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services](#).

Conclusies en aanbevelingen

103 In het algemeen concluderen wij dat door de aanpak van de EU digitale betalingen veiliger, sneller en goedkoper zijn geworden voor gebruikers, hoewel er weinig gegevens zijn om deze bijdrage nauwkeurig te beoordelen. We hebben twee belangrijke aspecten in het regelgevingskader van de EU geïdentificeerd die verdere aandacht behoeven. Ten eerste zijn de criteria voor het beoordelen van de geschiktheid van prijsinterventies onduidelijk en worden er geen periodieke evaluaties uitgevoerd. Ten tweede zijn er lacunes in het rechtskader voor het delen van rekeninggegevens.

104 De EU beschikt over een geavanceerd rechtskader voor digitale betalingen, dat de afgelopen tien jaar is uitgebreid en herzien om rekening te houden met de snelle ontwikkelingen in de sector. Een belangrijke mijlpaal in dit verband was de herziening van de tweede richtlijn betalingsdiensten, die wij in de meeste opzichten alomvattend achtten (zie de paragrafen [18-22](#)).

105 Prijsinterventies zijn over het algemeen bedoeld om de negatieve gevolgen van concurrentievervalsingen te verminderen of om specifieke beleidsdoelstellingen na te streven, mogelijk ten voordele van de consument. Prijsinterventies zijn echter ingrijpend van aard omdat hierdoor beperkingen worden opgelegd aan de manier waarop marktdeelnemers hun diensten kunnen aanrekenen en de kostentransparantie voor consumenten hierdoor wordt beïnvloed. Wij constateerden dat de basisrechtshandelingen inzake digitale betalingen geen duidelijke criteria bevatten om te beoordelen of interventies gerechtvaardigd zijn en hoe lang zij van toepassing moeten zijn. Hoewel in deze handelingen eenmalige evaluaties zijn opgenomen, bevatten ze geen vereisten voor periodieke evaluaties (zie de paragrafen [23-27](#)).

106 Wij constateerden dat de Commissie voor sommige van de bestaande interventies in verband met kaartbetalingen niet kon aantonen dat de positieve effecten voor consumenten duidelijk opwegen tegen de negatieve effecten. Door het gebrek aan uitgebreide, betrouwbare en actuele gegevens is het voor de Commissie moeilijk om de impact van prijsinterventies doeltreffend te monitoren. Een van de redenen voor dit gebrek aan gegevens zijn de vertrouwelijkheidsovereenkomsten van kaartsystemen, waardoor handelaren, uitgevers en accepterende partijen de mogelijkheid wordt ontzegd om informatie over de kosten van kaartbetalingen vrij te geven (zie de paragrafen [28-44](#)).

107 Een andere belangrijke bouwsteen van het EU-wetgevingskader voor digitale betalingen betreft open bankieren. De belangrijkste tekortkomingen op dit gebied houden verband met het gebrek aan standaardisatie en de zwakke monitoringregelingen voor open bankieren. Er zijn ook nog steeds belemmeringen voor het delen van gegevens door het gebrek aan financiële prikkels voor houders van betalingsinformatie en de niet-gestandaardiseerde interfaces. De beoordeling door de Commissie van de wenselijkheid van de invoering van compensatie voor open bankieren was niet gebaseerd op een kwantitatieve analyse en had geen betrekking op de gevolgen van het voorgestelde model voor open bankieren voor de winstgevendheid van houders van rekeninggegevens (voornamelijk banken). Daarnaast constateerden wij dat de Commissie door het gebrek aan gegevens geen grondige analyse kon uitvoeren van het beleid voor open bankieren (zie de paragrafen [45-59](#)).

Aanbeveling 1 — Stel de criteria vast voor prijsinterventies op het gebied van digitale betalingen en voer periodieke evaluaties uit

De Commissie moet:

- a) criteria vaststellen om te bepalen onder welke omstandigheden welke soorten prijsinterventies gerechtvaardigd zijn, zo nodig door een wetgevingsvoorstel in te dienen;
- b) prijsinterventies op de betalingsmarkt (zoals maximale afwikkelingsvergoedingen en het verbod op toeslagen) periodiek evalueren;
- c) de beperkingen opheffen die door vertrouwelijkheidsovereenkomsten worden opgelegd aan het verzamelen van gegevens over de kosten van prijsinterventies zoals maximale afwikkelingsvergoedingen en het verbod op toeslagen, indien nodig door een wetgevingsvoorstel in te dienen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) eind 2027, b) de datum van eerste analyse moet per geval worden bepaald, maar uiterlijk eind 2028, en c) eind 2027

Aanbeveling 2 — Ontwikkel een strategie voor gegevensmonitoring op het gebied van digitale betalingen en voer deze uit

De Commissie moet een strategie voor gegevensmonitoring op het gebied van digitale betalingen ontwikkelen en uitvoeren (met name met betrekking tot prijsinterventies en open bankieren) om te bepalen welke soorten gegevens nodig zijn voor weloverwogen beleidsbeslissingen, welke bronnen van dergelijke gegevens in aanmerking moeten worden genomen, hoe vaak gegevens moeten worden verzameld en welke vereisten moeten gelden voor een effectieve en doeltreffende gegevensverzameling.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027

108 Het effect van het EU-beleid op het gebied van digitale betalingen blijft grotendeels onbekend omdat de Commissie geen doeltreffend monitoringsysteem heeft opgezet. De Commissie heeft met name geen indicatoren gespecificeerd om de werkelijke snelheid, kosten en transparantie van betalingen te beoordelen, noch heeft zij streefdoelen vastgesteld voor alle soorten betalingen vastgesteld, in tegenstelling tot de G20. Dergelijke indicatoren zouden ook een nuttig kader vormen voor de Commissie met het oog op de opstelling van wetgevingsvoorstellen en de beoordeling van de potentiële impact ervan. Bovendien, en nog veel belangrijker, heeft de Commissie geen toegang tot de meest relevante gegevens die doorgaans in handen zijn van betalingsdienstaanbieders. Sommige acties van de Commissie zullen waarschijnlijk de transparantie, snelheid en kosten van betalingen verbeteren. De Commissie verwacht dat er aanzienlijke vooruitgang zal worden geboekt op het gebied snelheid, doordat in de toekomst meer gebruik zal worden gemaakt van instantbetalingen. Het gebrek aan gegevens blijft echter een belangrijke factor die het vermogen van de Commissie om ontwikkelingen op de Europese betalingsmarkt te beoordelen, beperkt (zie de paragrafen [62-77](#)).

Aanbeveling 3 — Stel prestatie-indicatoren voor en stel streefdoelen voor digitale betalingen vast

Om de doeltreffendheid van het EU-betalingsbeleid te beoordelen, moet de Commissie indicatoren definiëren om de kosten, snelheid, transparantie en toegankelijkheid van digitale betalingen te meten en daarvoor specifieke streefdoelen voor de hele EU vaststellen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

109 Tot slot heeft de Commissie het merendeel van de kernacties in haar [strategie voor retailbetalingen](#) van 2020 uitgevoerd, maar dit ging vaak gepaard met vertragingen (zie de paragrafen [78-80](#)). Uit onze diepgaande evaluaties van de kernacties met betrekking tot drie geselecteerde onderwerpen bleek dat de doelstellingen van de acties niet altijd werden bereikt, zelfs niet wanneer ze volledig waren uitgevoerd:

- Sterke cliëntauthenticatie is effectief gebleken, maar fraudeurs hebben zich aangepast door gebruik te maken van fraude met pushbetaling om de nieuwe beveiligingsmaatregelen te omzeilen. De door de Commissie voorgestelde nieuwe EU-aansprakelijkheidsregeling is gericht op impersonatiefraude en bestrijkt niet alle soorten fraude met pushbetaling (zie de paragrafen [81](#) en [88](#)).
- Wat betreft discriminatie op basis van de locatie van de betaalrekening heeft de Commissie haar inspanningen opgevoerd, maar is ze er nog niet in geslaagd ervoor te zorgen dat betalingen niet langer worden geweigerd op basis van een buitenlands IBAN. Hoewel deze vorm van discriminatie verboden is onder de SEPA-verordening, blijft het een reëel probleem voor consumenten in de hele EU. Effectieve inspanningen om dit probleem te bestrijden worden belemmerd door lacunes in de regelgeving, bijvoorbeeld het feit dat de handhaving van de SEPA-verordening niet binnen het mandaat van de EBA of het toepassingsgebied van de samenwerking tussen nationale autoriteiten valt. Boetes voor IBAN-discriminatie verschillen aanzienlijk per lidstaat en de Commissie is niet verplicht om te beoordelen of deze boetes doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Discriminatie op basis van de locatie van betaalrekeningen heeft een toenemend gebruik van virtuele IBAN's in de hand gewerkt, met diverse risico's tot gevolg. De EBA heeft in een recent verslag al op dergelijke risico's gewezen (zie de paragrafen [89-96](#)).
- Op het gebied van toezicht is de Commissie er niet in geslaagd een gelijk speelveld tot stand te brengen voor bedrijven die in verschillende EU-landen actief zijn. Vanwege verschillende interpretaties van de regels inzake vergunningverlening en registratie zijn betalingsdienaars voornamelijk gevestigd in landen waar de regels gunstiger worden geïnterpreteerd. Bovendien heeft de Commissie geen follow-up gegeven aan de oproepen van nationale autoriteiten om hun toezichtsbevoegdheden ten aanzien van grote technologiebedrijven met uitgebreide klantennetwerken te versterken (zie de paragrafen [97-102](#)).

Aanbeveling 4 — Bestrijd discriminatie op grond van de locatie van betaalrekeningen met betere handhavingsregels en analyseer virtuele betaalrekeningen

De Commissie moet:

- a) voorstellen een verwijzing naar de [SEPA-verordening](#) op te nemen in [Verordening \(EU\) 2017/2394](#) betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming;
- b) voorstellen de handhaving van de [SEPA-verordening](#) op te nemen binnen de werkingssfeer van de activiteiten van de EBA;
- c) uitgebreid beoordelen of verdere actie op EU-niveau nodig is voor virtuele IBAN's, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de risico's die in het EBA-verslag zijn vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027

Aanbeveling 5 — Lever meer inspanningen om een gelijk speelveld op het gebied van vergunningverlening en toezicht tot stand te brengen

De Commissie moet:

- a) aan de nationale bevoegde autoriteiten een gedetailleerde interpretatie verstrekken van de vergunningverlening aan en de registratie van betalingsdienstaanbieders;
- b) haar richtsnoeren inzake het vrij verrichten van diensten actualiseren, zodat rekening wordt gehouden met de huidige technologische vereisten;
- c) beoordelen of het nodig is maatregelen in te voeren om de transparantie binnen de groep van grote technologiebedrijven te vergroten en een informatie-uitwisseling tussen nationale bevoegde autoriteiten tot stand brengen met het oog op een doeltreffender toezicht op het niveau van de lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027 voor a) en b) en medio 2028 voor c)

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 26 november 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Visie van de Commissie voor retailbetalingen van de EU

De Commissie heeft in haar [strategie voor retailbetalingen](#) de visie en de belangrijkste pijlers voor actie gedefinieerd.

De **visie** van de Commissie luidt als volgt:

- o 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;
- o er zijn concurrerende binnenlandse en pan-Europese betalingsoplossingen beschikbaar die de economische en financiële soevereiniteit van Europa ondersteunen, en
- o 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 strategie van de Commissie is toegespitst op de volgende vier **belangrijke pijlers**, die met elkaar verbonden zijn:

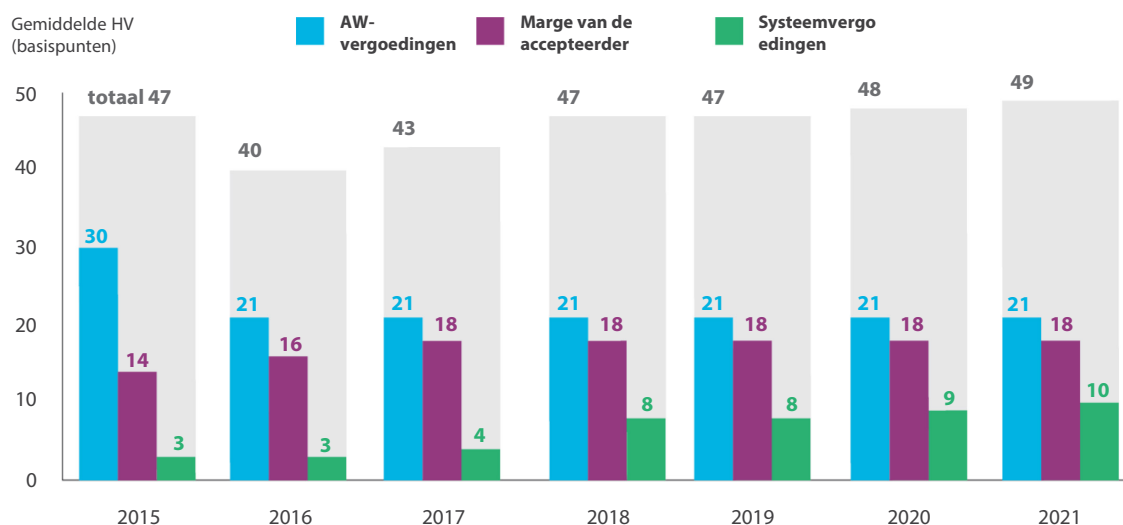
- i) steeds meer digitale en instantbetalingsoplossingen met een pan-Europees bereik;
- ii) innovatieve en concurrerende markten voor retailbetalingen;
- iii) efficiënte en interoperabele retailbetalingssystemen en andere ondersteunende infrastructuren, en
- iv) efficiënte internationale betalingen, met inbegrip van overmakingen.

Bijlage II — Recente studies over handelarenvergoedingen

Tijdens deze controle hebben wij drie studies geraadpleegd die erop kunnen wijzen dat andere vergoedingen dan afwikkelingsvergoedingen een niet te verwaarlozen deel van de handelarenvergoedingen uitmaken.

Eerste studie: uit de [CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study](#) uit 2021 blijkt dat de verlaging van de afwikkelingsvergoedingen na de invoering van de verordening betreffende afwikkelingsvergoedingen in de loop der tijd werd gecompenseerd door een stijging van andere componenten van de handelarenvergoedingen, voornamelijk de vergoedingen voor regelingen. Volgens deze studie maakten de afwikkelingsvergoedingen slechts 43 % uit van de handelarenvergoedingen in 2021, terwijl de resterende 57 % bestaat uit de marge van de accepteerder en de systeemvergoedingen (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Samenstelling van de tarieven voor handelarenvergoedingen voor de periode 2015-2021



AW-vergoedingen: afwikkelingsvergoedingen; HV: handelarenvergoedingen.

Bron: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

Tweede studie: het EHI Retail Institute e.V. heeft een jaarverslag gepubliceerd over betalingsdiensten in de detailhandel in Duitsland. Op basis van gegevens van 2023 kwam het EHI Retail Institute e.V. tot de conclusie dat de kredietkaartvergoedingen voor internationale kaartsystemen variëren van 0,47 % voor groothandelaren tot 1,81 % voor kleinhandelaren, wat aanzienlijk hoger is dan de maximale afwikkelingsvergoedingen⁷⁵.

Derde studie: in 2024 gaf de Commissie Valdani Vicari & Associati (VVA) en global data collection company (gdcc) de opdracht om nieuwe ontwikkelingen op de markt voor kaartbetalingen te analyseren, waaronder afwikkelingsvergoedingen en handelarenvergoedingen. De studie bestreek elf lidstaten en concludeerde onder andere dat de handelarenvergoedingen voor debetkaarten en kredietkaarten in 2022 respectievelijk 0,44 % en 0,60 % bedroegen⁷⁶, wat ook aanzienlijk hoger is dan de maximale afwikkelingsvergoedingen. Door de beperkte beschikbaarheid van gegevens konden de deskundigen geen integrale analyse uitvoeren. In het kader van deze studie konden bepaalde gegevens over internationale kaartsystemen onder andere niet worden verzameld vanwege vertrouwelijkheidsovereenkomsten.

⁷⁵ EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

⁷⁶ Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. et al., *Study on new developments in card-based payment markets*, 2024.

Bijlage III — Kernacties die in het kader van de controle zijn beoordeeld

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
1) De Commissie zal onderzoeken hoeveel betalingsdientaanbieders en rekeningen SEPA-instantovermakingen kunnen verzenden en ontvangen.	2020	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final Paragrafen 66-68	Ja	Nee
2) De Commissie zal beoordelen of deze aantallen toereikend zijn en beslissen of het passend is wetgeving voor te stellen.	2021	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final Paragrafen 66-68	Ja	Nee
3) 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-instantovermakingen.	Geen specifieke datum vermeld	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final Paragrafen 66-68	Ja	N.v.t.

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
4) De Commissie zal beoordelen in welke mate de bestaande EU-maatregelen ter bescherming van de consument (bijv. het recht op terugbetaling) het hoge beschermingsniveau van andere betaalinstrumenten kunnen bieden aan consumenten die instantbetalingen verrichten.	Bij de evaluatie van de PSD2	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final Paragrafen 66-68	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD
5) 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.	Geen specifieke datum vermeld	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final Paragrafen 66-68	Ja	N.v.t.
6) De Commissie zal 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 geldmiddelen via instantbetalingen.	Geen specifieke datum vermeld	Werkdocument van de diensten van de Commissie: SWD(2022) 546 final	Ja	N.v.t.
7) In het kader van instantbetalingen zal de Commissie 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.	Geen specifieke datum vermeld	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 546 final	Ja	N.v.t.

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
8) De Commissie zal de haalbaarheid onderzoeken van de ontwikkeling van een label, vergezeld van een zichtbaar logo, voor in aanmerking komende pan-Europese betalingsoplossingen.	2023	De Commissie heeft dit nog niet afgerond	Nee	Nee
9) De Commissie zal nagaan hoe de invoering van Europese specificaties voor contactloze op kaarten gebaseerde betalingen kan worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld via financieringsprogramma's van de EU.	2023	De Commissie heeft dit nog niet afgerond	Nee	Nee
10) De Commissie zal 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.	2023	De Commissie heeft dit nog niet afgerond	Nee	Nee
11) De Commissie herinnert de nationale bevoegde autoriteiten aan hun handhavingsverplichtingen uit hoofde van de SEPA-verordening.	Geen specifieke datum vermeld	Paragraaf 94	Ja	N.v.t.
12) De Commissie zal nauwlettend toezien op gevallen van niet-naleving uit hoofde van de SEPA-verordening en zo nodig inbreukprocedures inleiden.	Geen specifieke datum vermeld	Paragrafen 94-95	Ja	N.v.t.

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
13) De Commissie zal manieren onderzoeken om het gebruik van elektronische identiteit (eID) te bevorderen om te komen tot de naleving van de voorwaarden voor sterke cliëntauthenticatie.	Geen specifieke datum vermeld	Wetgevingsvoorstel inzake een Europees kader voor een digitale identiteit	Ja	N.v.t.
14) De Commissie zal een studie uitvoeren naar de mate waarin digitale betalingen in de EU worden aanvaard.	2022	Studie is nog niet afgerond	Nee	Nee
15) Ter ondersteuning van de uitgifte van een digitale euro zal de Commissie nauw met de ECB samenwerken wat betreft de doelstellingen en beleidsopties om een hoge mate van complementariteit te waarborgen.	Geen specifieke datum vermeld	Wetgevingsvoorstel inzake een verordening betreffende de vaststelling van de digitale euro	Ja	N.v.t.
16) De Commissie zal een uitgebreide evaluatie van de toepassing en het effect van de PSD2 starten.	2021	Wetgevingsvoorstellen inzake betalingsdiensten (PSR/PSD3) Paragrafen 18-21	Ja	Nee

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
17) De Commissie is voornemens een wetgevingsvoorstel in te dienen voor een kader voor open finance.	2022	De wetgevingsvoorstellen betreffende een kader voor toegang tot financiële gegevens (Fidar) Paragraaf 51	Ja	Nee
18) De Commissie moet nauwlettend toezien op de uitvoering van de vereisten inzake sterke cliëntauthenticatie.	Geen specifieke datum vermeld	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2023) 231 final	Ja	N.v.t.
19) De Commissie zal 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.	Bij de evaluatie van de PSD2	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2023) 231 final	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
20) De Commissie moet een verordening betreffende de digitale operationele weerbaarheid van de financiële sector in de hele EU voorstellen.	2020	Voorstel voor een verordening betreffende digitale operationele veerkracht voor de financiële sector (DORA)	Ja	Ja
21) De Commissie zal de bestaande wettelijke grenzen voor contactloze betalingen opnieuw bezien.	Bij de evaluatie van de PSD2	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2023) 231 final	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD
22) De Commissie zal nieuwe risico's die voortvloeien uit niet-gereguleerde diensten evalueren.	Bij de evaluatie van de PSD2	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2023) 231 final	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
23) De Commissie zal ook de toereikendheid van de in de PSD2 vermelde vrijstellingen beoordelen en nagaan of de prudentiële, operationele en consumentenbeschermingsvereisten moeten worden gewijzigd.	Bij de evaluatie van de PSD2	Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2023) 231 final	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD
24) De Commissie zal de PSD2 en de richtlijn elektronisch geld op elkaar afstemmen door de uitgifte van elektronisch geld als betalingsdienst op te nemen als een wetgevingsvoorstel voor betalingsdiensten.	Bij de evaluatie van de PSD2	Wetgevingsvoorstellen inzake betalingsdiensten (PSD3/ PSR)	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD
25) De Commissie zal emittenten van e-moneytokens onderwerpen aan aanvullende bepalingen ter aanvulling van de richtlijn elektronisch geld.	Geen specifieke datum vermeld	Verordening betreffende cryptoactiva	Ja	N.v.t.
26) De Commissie zal waar nodig zorgen voor goede koppelingen tussen het toezicht op betalingsdiensten en het oversight van betalingssystemen, -schema's en -instrumenten.	Geen specifieke datum vermeld	De Commissie heeft haar beoordeling van goede koppelingen nog niet afgerond	Nee	N.v.t.
27) De Commissie zal onderzoeken of het toepassingsgebied van de Finaliteitsrichtlijn (Settlement Finality Directive — SFD) moet worden uitgebreid tot betalingsinstellingen.	2020	Wijziging van de Finaliteitsrichtlijn	Ja	Nee

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
28) De Commissie zal 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.	Geen specifieke datum vermeld	Verordening betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten	Ja	N.v.t.
29) De Commissie verwacht dat de relevante exploitanten van betalingssystemen koppelingen tussen Europese systemen en instantbetalingssystemen van derde landen faciliteren.	Geen specifieke datum vermeld	Er is nog niet aan de verwachtingen van de Commissie voldaan	Nee	N.v.t.
30) De Commissie roept op mondiale internationale normen toe te passen, zoals de ISO 20022.	2022	Er is nog geen gehoor gegeven aan de oproep van de Commissie Paragrafen 70-71	Ja	Nee
31) De Commissie moedigt betalingsdienstaanbieders aan gebruik te maken van het Global Payment Initiative van de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift).	Geen specifieke datum vermeld	Er is hieraan nog geen gehoor gegeven	Nee	N.v.t.

Kernactie	Deadline?	Gedekt door?	Uitgevoerd?	Op tijd uitgevoerd?
32) De Commissie zal beoordelen of grensoverschrijdende internationale transacties transparanter moeten worden gemaakt.	Bij de evaluatie van de PSD2	Paragraaf 65	Ja	Nee, als gevolg van de vertraagde start van de evaluatie van de PSD
33) 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”-transacties.	Bij de evaluatie van de PSD2	De Commissie heeft haar beoordeling nog niet afgerond	Nee	Nee
34) De Commissie volgt de lopende werkzaamheden in het kader van de European Payments Council met betrekking tot mogelijke verdere harmonisatie van bedrijfsvoorschriften en berichtennormen voor “one-leg”-transacties met belangstelling. De Commissie zal beoordelen of het nodig is deze verplicht te stellen.	Geen specifieke datum vermeld	De Commissie heeft haar beoordeling nog niet afgerond	Nee	N.v.t.
35) 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.	Geen specifieke datum vermeld	Er is hieraan nog geen gehoor gegeven	Nee	N.v.t.

Bijlage IV — Aanbevelingen van de belanghebbenden voor toezicht op betalingsdiensten

Belanghebbende	Datum	Inhoud van de aanbeveling
NBA's	1.2021 en 2.2024	De NBA's hebben "white labelling" van bigtechs aangemerkt als een toekomstige uitdaging. White-labelpartners sluiten contractuele overeenkomsten met krediet- of betalingsinstellingen, waarbij zij hun eigen naam gebruiken voor het verlenen van betalingsdiensten waarvoor zij geen vergunning hebben. Als eerste stap bevelen de NBA's aan om te zorgen voor meer transparantie met betrekking tot grote technologiebedrijven met uitgebreide klantennetwerken (bigtechs) binnen een groep en, als tweede stap, om de zwakke toezichtbevoegdheden aan te pakken. Over het algemeen zijn de NBA's van mening dat de communicatie tussen toezichthouders uit de financiële sector van dochterondernemingen van bigtechs die financiële diensten verlenen, moet worden verbeterd door een gemeenschappelijk systeem voor informatie-uitwisseling op te zetten ⁷⁷ .
Gezamenlijke respons van de toezichthouders (EBA, Eiopa, ESMA)	1.2022	De Europese toezichthoudende autoriteiten benadrukten de noodzaak om de interpretatieve mededeling uit 1997 inzake vrij verrichten van diensten door banken te actualiseren. De gezamenlijke toezichthouders zijn van mening dat in de mededeling van de Commissie rekening moet worden gehouden met technologische ontwikkelingen om te bepalen of een digitale activiteit een grensoverschrijdende levering vormt (bijv. internet, mobiel bankieren) ⁷⁸ .

⁷⁷ FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 en JC 2024 02.

⁷⁸ ESA 2022 01 en EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services.

Belanghebbende	Datum	Inhoud van de aanbeveling
EBA	1.2023	De EBA heeft voorgesteld dat de Commissie de bestuursregelingen, de criteria met betrekking tot de geschiktheid van de bedrijfsvoering en de vereisten waaraan aanvragers moeten voldoen om te garanderen dat betalingsinstellingen over voldoende lokaal vermogen beschikken, verduidelijkt ⁷⁹ .
NBA's	2.2024	NBA's hebben gewezen op de slechte kwaliteit van kennisgevingen voor grensoverschrijdende diensten. NBA's hebben melding gemaakt van dochterondernemingen van betalingsdienstaanbieders die hun autoriteit van het land van herkomst in kennis stelden van hun voornemen om dezelfde diensten in alle lidstaten te verlenen, maar deze diensten uiteindelijk slechts in een handvol lidstaten aanboden. In andere gevallen werden diensten in meer lidstaten verleend dan aan de autoriteit van het land van herkomst was gemeld ⁸⁰ .

⁷⁹ JC 2024 02, het lokale vermogen vereist dat betalingsinstellingen hun “hoofdkantoor” in de lidstaat van registratie hebben en daar ten minste een deel van hun betalingsdienstactiviteiten uitvoeren (artikel 11 van PSD2).

⁸⁰ FISMA 2021/OP/0002, blz. 110 en 163, en JC 2024 02.

Afkortingen

EBA: Europese Bankautoriteit

ECB: Europese Centrale Bank

G20: Groep van Twintig

IBAN: internationaal bankrekeningnummer (international bank account number)

ISO: Internationale Organisatie voor normalisatie

NBA: nationale bevoegde autoriteit

PSD2: richtlijn betalingsdiensten (Payment Service Directive), van kracht sinds 2015

PSD3: richtlijn betalingsdiensten (wetgevingsvoorstel van 2023)

PSR: verordening betreffende betalingsdiensten (Payment Service Regulation; wetgevingsvoorstel van 2023)

SEPA: gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (Single European Payments Area)

Verklarende woordenlijst

Bigtechs: grote technologiebedrijven met uitgebreide klantennetwerken.

Digitale portemonnee: beveiligd digitaal platform waarmee gebruikers financiële transacties via het internet kunnen beheren, met inbegrip van het opslaan, versturen of ontvangen van geldmiddelen.

Fraude met geautoriseerde pushbetaling: vorm van fraude waarbij een persoon wordt misleid om een betaling aan een fraudeur te autoriseren.

G20: internationaal forum bestaande uit 19 landen, de EU en de Afrikaanse Unie, die 's werelds grootste economieën vertegenwoordigen.

IBAN-discriminatie: betalingen in de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte die alleen in euro kunnen worden uitgevoerd van of naar een nationale betaalrekening.

Impersonatiefraude: subcategorie van fraude met pushbetaling. Fraudeurs doen zich voor als een bekende en betrouwbare partij om een persoon te misleiden tot het autoriseren van een betaling.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-01>

Tijdschema

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-01>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze controle werd uitgevoerd door controlekamer IV “Marktregulering en concurrerende economie”, die onder leiding staat van ERK-lid Mihails Kozlovs. Deze controle werd geleid door ERK-lid Ildikó Gáll-Pelcz, ondersteund door Claudia Kinga Bara, kabinetschef, en Zsolt Varga, kabinetsattaché; Kamila Lepkowska, hoofdmanager; Helmut Kern, taakleider; Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi en Shane Enright, auditors. Alexandra Damir-Binzaru verleende grafische ondersteuning en Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2025

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-3625-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/6091764	QJ-01-24-039-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3626-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2544539	QJ-01-24-039-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 01/2025](#): “Digitale betalingen in de EU — Vooruitgang bij het veiliger, sneller en goedkoper maken ervan, ondanks resterende lacunes”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025.

Digitale betalingen hebben betrekking op de elektronische uitwisseling van geldmiddelen — vaak via mobiele apparaten — en dragen bij aan economische groei. Alleen al in 2023 werd in de detailhandel in de EU meer dan 1 biljoen EUR aan betalingen digitaal verricht. Wij hebben de EU-aanpak van digitale betalingen onderzocht en hebben met name gekeken of het regelgevingskader de juiste voorwaarden schept voor veiligere, snellere en goedkopere digitale betalingen. We concluderen dat deze aanpak heeft geholpen bij het verbeteren van de voorwaarden voor digitale betalingen. Op sommige gebieden heeft het kader verdere aandacht, vooral op het gebied van prijsinterventie en het delen van rekeninggegevens. We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie, waaronder het vaststellen van duidelijke criteria voor prijsinterventies op het gebied van digitale betalingen en het uitvoeren van periodieke evaluaties, evenals het ontwikkelen en uitvoeren van een strategie voor gegevensmonitoring.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors