

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3852

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 december 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 1 september 2023 over het Fiche: Herziene richtlijn en verordening betaaldiensten (PSD3 en PSR) (Kamerstuk 22 112, nr. 3763).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 oktober 2023 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 18 december 2023 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Weeber

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Zoals bekend hechten de leden van de D66-fractie veel waarde aan innovatie, ook en zeker in de financiële sector. Daarom hebben deze leden met belangstelling kennisgenomen van dit fiche. Zij hebben hier nog een aantal vragen en opmerkingen bij.

Omdat de leden van D66-fractie begrijpen dat het kabinetsbeleid beoogt het betalingsverkeer toegankelijk te houden, vragen deze leden naar signalen waarin financiële diensten worden geweigerd aan klanten die tot een risicogroep zouden behoren zonder dat hier een individuele beoordeling aan vooraf gaat, zoals hypotheeklen voor sekswerkers. Hoe kunnen deze richtlijn en deze verordening bijdragen aan een toename van partijen die betaaldiensten aanbieden, ook aan klanten die volgens banken tot een risicogroep behoren? En hoe kunnen de richtlijn en de verordening bijdragen aan het nog eenvoudiger maken om over te stappen?

Het hoge niveau van digitalisering van het Nederlandse betalingsverkeer leidt ook tot lagere kosten voor het betalingsverkeer, maar kan ook een risico zijn, zien de leden van de D66-fractie. Welke alternatieven zijn er voor digitale betalingen met een pinpas, creditcard of via iDeal als deze systemen een storing ervaren? Welke risico's ziet de regering van het beperkte aantal grote banken in Nederland, zeker ten opzichte van banken in andere landen, voor de continuïteit van het betalingsverkeer?

De leden van de D66-fractie herinneren zich ook de nationale implementatie van Payment Services Directive 2 (PSD2), waarbij deze leden ook weten dat de nationale implementatie langer duurde dan de termijn die de Europese Commissie hiervoor stelde. Is de verwachting dat het nu wel lukt om PSD3 en PSR tijdig in nationale regelgeving te verwerken?

Daarnaast volgen de leden van de D66-fractie het standpunt van het kabinet in de voorstellen om betaalfraude te voorkomen, maar vragen deze leden naar de implementatie van deze voorstellen in relatie tot payment service providers (PSP's) die in een andere lidstaat actief zijn. Welke partij houdt toezicht op een adequaat beleid om fraude te voorkomen bij PSP's?

Het stemt de leden van de D66-fractie positief dat de regering schrijft dat een groot deel van de lidstaten zich in eerste instantie positief tegenover de voorstellen zal opstellen. Deze leden zien dat er verschillende lidstaten zijn waar de ontwikkeling van FinTech's sneller lijkt te verlopen en kennen het FinTech-Actieplan in Nederland, maar vragen naar de gevolgen van deze herziene richtlijn en verordening voor de ontwikkeling van FinTech in Nederland. Welke aanvullende stappen zet de regering concreet om ervoor te zorgen dat de toetreding van FinTech wordt bevorderd, of in ieder geval niet wordt tegengewerkt door te strenge regels of handhaving daarvan? Daarbij vragen deze leden ook naar de lessen die zijn getrokken sinds de toetreding van Bunq tot de Nederlandse bankmarkt.

De leden van de D66-fractie zien de bezwaren van de regering over toetreding van niet-bancaire-partijen tot Target2 als een argumentatie die innovatie in de kiem kan smoren. Daarom vragen deze leden naar het gebruik van de Sandbox-methode om risico's te mitigeren en ervaringen in andere landen waar FinTech zich sneller lijken te ontwikkelen. Concreet vragen deze leden of niet-bancaire partijen ook toegang krijgen tot voorzieningen voor settlement in clearing in het Verenigd Koninkrijk.

Ten aanzien van het bestrijden van witwassen en fraude, vragen de leden van de D66-fractie naar de verplichtingen voor andere partijen dan financiële partijen. Om welke verlichtingen uit PSD3 en PSR gaat het en hoe wordt geborgd dat deze verplichtingen ook door niet-financiële partijen worden nagekomen? Welke partij in Nederland wordt belast met het toezicht op de naleving van fraudebestrijding door niet-financiële partijen?

II Reactie van de Minister

De vaste commissie voor Financiën heeft op 6 oktober 2023 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het door de Minister van Buitenlandse Zaken op 1 september 2023 toegezonden BNC-fiche: Herziening richtlijn en verordening betaaldiensten (PSD3 en PSR) (Kamerstuk 22 112, nr. 3763).

Ik wil de leden van de D66-fractie dankzeggen voor hun vragen en opmerkingen. Met belangstelling is kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van deze fractie. Hieronder ga ik in op de vragen die zijn voorgelegd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Zoals bekend hechten de leden van de D66-fractie veel waarde aan innovatie, ook en zeker in de financiële sector. Daarom hebben deze leden met belangstelling kennisgenomen van dit fiche. Zij hebben hier nog een aantal vragen en opmerkingen bij.

Omdat de leden van D66-fractie begrijpen dat het kabinetsbeleid beoogt het betalingsverkeer toegankelijk te houden, vragen deze leden naar signalen waarin financiële diensten worden geweigerd aan klanten die tot een risicogroep zouden behoren zonder dat hier een individuele beoordeling aan vooraf gaat, zoals hypotheek voor sekswerkers. Hoe kunnen deze richtlijn en deze verordening bijdragen aan een toename van partijen die betaaldiensten aanbieden, ook aan klanten die volgens banken tot een risicogroep behoren? En hoe kunnen de richtlijn en de verordening bijdragen aan het nog eenvoudiger maken om over te stappen?

PSD3 en PSR hebben, kort gezegd, als doel om tekortkomingen in het huidig regelgevend kader voor betaaldiensten (PSD2) te adresseren door aanpassingen door te voeren die het vertrouwen in het betalingsverkeer moeten versterken, de concurrentiepositie van *open banking*-diensten¹ moeten verbeteren en die meer harmonisatie van toezicht en implementatie op Europees niveau moeten bewerkstelligen. Ook wordt het speelveld tussen bancaire en niet-bancaire betaaldienstverleners verbeterd dankzij bijvoorbeeld extra waarborgen om *derisking* van niet-bancaire betaaldienstverleners te bemoeilijken. Deze maatregelen kunnen innovatie in de betaalmarkt stimuleren en daarmee op termijn zorgen voor een diverser aanbod van diensten. Dit kan voordelen met zich meebrengen voor verschillende klantgroepen. Het eenvoudiger maken om over te stappen van bankrekening is geen onderdeel van PSD3 en PSR.

Het hoge niveau van digitalisering van het Nederlandse betalingsverkeer leidt ook tot lagere kosten voor het betalingsverkeer, maar kan ook een risico zijn, zien de leden van de D66-fractie. Welke alternatieven zijn er voor digitale betalingen met een pinpas, creditcard of via iDeal als deze

¹ Met open banking kunnen financiële gegevens worden gedeeld tussen banken en externe dienstverleners door middel van ict-systemen, in plaats van dat banken hun gegevens voor zichzelf houden.

systemen een storing ervaren? Welke risico's ziet de regering van het beperkte aantal grote banken in Nederland, zeker ten opzichte van banken in andere landen, voor de continuïteit van het betalingsverkeer?

Vanuit de overheid is het betalingsverkeer aangemerkt als vitale infrastructuur. Dit betekent dat het ministerie en de toezichthouders extra inzetten op het goed in kaart brengen van fysieke, economische en digitale risico's voor de betaalinfrastructuur. Door middel van verschillende maatregelen worden risico's op storingen zoveel mogelijk gemitigeerd, ook de risico's als gevolg van het beperkt aantal grote banken in Nederland. In het onderzoek «De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland»² dat in 2021 in opdracht van de Nederlandsche Bank (DNB) is uitgevoerd, is ook gekeken naar mogelijke alternatieven bij storingen in het elektronisch betalingsverkeer. Daar kwam naar voren dat digitale oplossingen, zoals betaalverzoeken of QR-codes waarmee een «instantbetaling» kan worden geïnitieerd, weliswaar technisch ontwikkeld zijn maar nog onvoldoende breed beschikbaar zijn om als volwaardige terugvaloptie te dienen bij een pinstoring. Contant geld is nog steeds de belangrijkste terugvaloptie bij pinstoringen. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Betaalvereniging Nederland in de zomer van 2022 een enquête gedaan onder 450 toonbankinstellingen om meer inzicht te krijgen in de mate waarin toonbankinstellingen te maken hebben met pinstoringen en welke maatregelen zij nemen wanneer een pinstoring zich voordoet. De resultaten hiervan zijn te raadplegen op de website van de Betaalvereniging.³ De uitkomsten van deze verkenning bevestigen de conclusies uit het eerdergenoemde onderzoek in opdracht van DNB, namelijk dat contant geld nog steeds de belangrijkste terugvaloptie is bij pinstoringen (gemiddeld 74%). Andere opties die al worden toegepast zijn onder meer het versturen van een betaalverzoek (gemiddeld 21%) of het vragen om het geld over te maken via een girale overboeking (gemiddeld 21%).

De leden van de D66-fractie herinneren zich ook de nationale implementatie van Payment Services Directive 2 (PSD2), waarbij deze leden ook weten dat de nationale implementatie langer duurde dan de termijn die de Europese Commissie hiervoor stelde. Is de verwachting dat het nu wel lukt om PSD3 en PSR tijdig in nationale regelgeving te verwerken?

Voor PSD3 en PSR wordt een inwerkingtredings- en implementatietermijn van 18 maanden voorgesteld. Gezien de gemiddelde tijd die benodigd is voor het zorgvuldig doorlopen van het parlementaire wetgevingsproces zal het kabinet zich inzetten om de termijnen op minimaal 24 maanden te zetten en om de implementatie tijdig af te ronden.

Daarnaast volgen de leden van de D66-fractie het standpunt van het kabinet in de voorstellen om betaalfraude te voorkomen, maar vragen deze leden naar de implementatie van deze voorstellen in relatie tot payment service providers (PSP's) die in een andere lidstaat actief zijn. Welke partij houdt toezicht op een adequaat beleid om fraude te voorkomen bij PSP's?

Het toezicht op de naleving van PSD3 en PSR wordt neergelegd bij nationale toezichthouders in de lidstaat waar de instelling is gevestigd («home country»). De instelling kan met zijn vergunning in een andere lidstaat zijn diensten aanbieden («host country»). De lidstaat waar de PSP is gevestigd is primair verantwoordelijk voor het waarborgen van naleving van de wet- en regelgeving en dus op een adequaat beleid om

² Kamerstukken II 2020/21, 27 863, nr. 94.

³ <https://www.betalvereniging.nl/actueel/nieuws/eindrapportage-gebruik-van-digitale-terugvalopties/>

fraude te voorkomen. Met de introductie van de verordening gelden dezelfde regels in de EU waardoor er een meer geharmoniseerde markt voor betaaldiensten binnen de EU wordt beoogd. De Europese Bankautoriteit krijgt hierbij een mandaat om ervoor te zorgen dat toezichtpraktijken zo veel mogelijk worden geharmoniseerd tussen nationale bevoegde autoriteiten.

Het stemt de leden van de D66-fractie positief dat de regering schrijft dat een groot deel van de lidstaten zich in eerste instantie positief tegenover de voorstellen zal opstellen. Deze leden zien dat er verschillende lidstaten zijn waar de ontwikkeling van FinTech's sneller lijkt te verlopen en kennen het FinTech-Actieplan in Nederland, maar vragen naar de gevolgen van deze herziene richtlijn en verordening voor de ontwikkeling van FinTech in Nederland. Welke aanvullende stappen zet de regering concreet om ervoor te zorgen dat de toetreding van FinTech wordt bevorderd, of in ieder geval niet wordt tegengewerkt door te strenge regels of handhaving daarvan? Daarbij vragen deze leden ook naar de lessen die zijn getrokken sinds de toetreding van Bunq tot de Nederlandse bankenmarkt.

Zoals ik heb aangegeven in het antwoord op vraag 1 vind ik de maatregelen die worden voorgesteld in PSD3 en PSR van belang om innovatie op de betaalmarkt te stimuleren. Ook vind ik het belangrijk dat er een regelgevend kader komt voor de financiële sector dat rekening houdt met nieuwe en toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld vanuit FinTech-partijen. Eerder dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over het vervolgonderzoek over de positie van Nederland als FinTech-land.⁴ Uit dit onderzoek bleek dat Nederland wereldwijd tot de top behoort als het gaat om FinTechs en Nederland (nog steeds) een sterke uitgangspositie heeft voor de ontwikkeling van FinTech. In de brief heb ik verder drie speerpunten genoemd waarop het kabinet inzet om deze goede positie te behouden. Hierbij blijf ik nieuwe ontwikkelingen monitoren en bekijk ik, waar nodig, op nationaal of EU-niveau of wet- en regelgeving voldoende ruimte voor innovatie laat, zonder afbreuk te doen aan consumentenbescherming en financiële stabiliteit. Het uitgangspunt is hier dat innovatie altijd in het belang van de klant moet zijn.

De leden van de D66-fractie zien de bezwaren van de regering over toetreding van niet-bancaire-partijen tot Target2 als een argumentatie die innovatie in de kiem kan smoren. Daarom vragen deze leden naar het gebruik van de Sandbox-methode om risico's te mitigeren en ervaringen in andere landen waar FinTech zich sneller lijken te ontwikkelen. Concreet vragen deze leden of niet-bancaire partijen ook toegang krijgen tot voorzieningen voor settlement en clearing in het Verenigd Koninkrijk.

Ja, niet-bancaire partijen kunnen toegang krijgen tot betaalsystemen (voor *clearing* en *settlement*) in het Verenigd Koninkrijk, mits zij daarvoor een vergunning hebben bij de Britse toezichthouder.⁵ Ik vind het van belang dat als deze toegang ook mogelijk wordt gemaakt in de EU dit niet afdoet aan de financiële stabiliteit en de goede werking van deze betaalsystemen. De Commissie heeft bij het voorstel voor PSD3 ook aanpassingen aan de finaliteitsrichtlijn (*settlement finality directive*, SFD) voorgesteld, waarin regels over de toegang tot dergelijke betaalsystemen zijn geregeld. De Commissie stelt voor om niet-bancaire betaaldienstverleners makkelijker toegang tot deze systemen te geven. Daarnaast zijn in

⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 32 013, nr. 285

⁵ In dit geval is dat de Financial Conduct Authority (FCA)

het voorlopige triloogakkoord voor *instant payments* ook bepalingen hierover opgenomen.⁶

Ten slotte kijk ik bij de ontwikkeling van de FinTech-sector ook naar ervaringen in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk. In het eerdergenoemde FinTech-onderzoek is bijvoorbeeld gekeken naar andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Singapore, Frankrijk, Litouwen, Duitsland, Zweden, Italië en Australië.

Ten aanzien van het bestrijden van witwassen en fraude, vragen de leden van de D66-fractie naar de verplichtingen voor andere partijen dan financiële partijen. Om welke verplichtingen uit PSD3 en PSR gaat het en hoe wordt geborgd dat deze verplichtingen ook door niet-financiële partijen worden nagekomen? Welke partij in Nederland wordt belast met het toezicht op de naleving van fraudebestrijding door niet-financiële partijen?

Anti-witwasmaatregelen zijn geen onderdeel van het voorgestelde wetgevingspakket voor PSD3 en PSR. Wel worden in PSR enkele verplichtingen voorgesteld voor niet-financiële partijen die zien op fraude. Zo komen er voor aanbieders van technische diensten (*technical service providers*, TSP's⁷) aanvullende regels en verantwoordelijkheden ten aanzien van de ondersteuning van twee-stapsverificatie bij het autoriseren van betalingen, met als doel om betalingen veiliger te maken. Ook worden verplichtingen voor telecombedrijven voorgesteld om samen te werken met betaaldienstverleners om fraudevormen zoals *spoofing* te voorkomen. Momenteel vinden in de Raad de onderhandelingen over deze voorstellen plaats. Zodra er in het Europees wetgevingproces overeenstemming wordt bereikt over de inhoud van PSD3 en PSR zal het kabinet bezien hoe het toezicht zal worden belegd. Hoewel het kabinet hier nog geen definitief besluit over heeft genomen, ligt het in de rede om dit toezicht te beleggen bij de bestaande toezichthouders op betaal-diensten (De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Consument en Markt en Autoriteit Persoonsgegevens).

⁶ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/07/instant-payments-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>

⁷ Een TSP is een dienstverlener die met zijn technologie, bijvoorbeeld met een NFC-chip in een smartphone, een betaling ondersteunt, zonder op enig moment in het bezit te komen van de gelden die overgeboekt moeten worden.