

Vergaderjaar 2024–2025

36 701

Wijziging van de Faillissementswet en de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van Verordening 2024/886 betreffende instantovermakingen in euro's (Implementatiewet verordening instantovermakingen in euro's)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 mei 2025

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

1 Inleiding

De leden van de VVD- en de NSC-fractie constateren dat de verordening op 8 april 2024 in werking is getreden en dat de implementatie van de wijzigingen in de richtlijnen uiterlijk 9 april 2025 moet zijn afgerond. Het is inmiddels begin april 2025, dus de deadline van 9 april 2025 gaat niet gehaald worden. Waarom is de implementatiewet niet tijdig bij het parlement ingediend? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wat de gevolgen zijn van het missen van de deadline.

De leden merken terecht op dat de verordening op 8 april 2024 in werking is getreden. De verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde, enkel de gewijzigde bepalingen aan de twee richtlijnen moeten worden geïmplementeerd. Daarnaast is het uitvoeringsbesluit al in werking getreden. Dankzij dit besluit zijn de verplichtingen uit de verordening handhaafbaar gesteld voor de toezichthouders (DNB en de AFM). Dit implementatiewetsvoorstel ziet op de wijzigingen aan de richtlijnen die op wetsniveau moeten worden doorgevoerd. Deze wijzigingen zien voornamelijk op het mogelijk maken van directe toegang tot betaalsystemen voor betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen.

De verordening is in maart 2024 gepubliceerd en de implementatiewet is op 1 maart 2025 bij uw Kamer ingediend. Een implementatiedeadline van een jaar is te kort om het wetgevingsproces te doorlopen in Nederland,

aangezien de gemiddelde doorlooptijd van een implementatiewetsvoorstel circa twee jaar bedraagt. Zo is er tijd nodig geweest om het implementatiewetsvoorstel openbaar te consulteren, uitvoerings- en handhavingstoetsen uit te vragen en moet het voorstel voor advies aan de Raad van State worden aangeboden. Er is hard gewerkt om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in te dienen, waarbij de zorgvuldigheid niet uit het oog is verloren.

De Europese Commissie is op de hoogte gesteld van de huidige stand van zaken rondom de implementatie van de verordening. Wanneer een lidstaat Europese wetgeving niet uitvoert, kan dit leiden tot een inbreukprocedure. Het is niet waarschijnlijk dat het in dit geval zal leiden tot een procedure omdat de Commissie op de hoogte is van het feit dat er actief aan de implementatie wordt gewerkt. Daarnaast zijn er 14 andere lidstaten die ook nog geen implementatiemiddelen genotificeerd hebben aan de Europese Commissie, waaronder België, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje.

Deze leden merken op dat het bij deze implementatiewet gaat om de implementatie van de verordening en de richtlijnen. Deze leden vragen in hoeverre is er sprake van nieuwe koppen op EU-regelgeving. In hoeverre zitten er in de bestaande wet- en regelgeving in Nederland al koppen op EU-regelgeving voor dit onderwerp? Graag vragen deze leden om eventuele koppen concreet te benoemen.

Er is geen sprake van nieuwe koppen op EU-regelgeving. Daarnaast zijn er ook geen nationale koppen voor dit onderwerp in de bestaande wet- en regelgeving.

2 Aanleiding en doel van de verordening

De leden van de VVD-fractie merken op dat in Nederland bijna alle Europese overschrijvingen die via internetbankieren en mobiele bankapps zijn geïnitieerd al als instantovermaking worden verwerkt. Daarnaast is het bij meer dan 95 procent van de betaalrekeningen in Nederland mogelijk om instantovermakingen te verzenden en te ontvangen. Wat is de reden dat bij vijf procent van de betaalrekeningen de overgemaakte bedragen niet direct op de rekening staan?

Een instantovermaking kan alleen verwerkt worden wanneer de betaaldienstverlener is aangesloten en deze dienst aanbiedt aan zijn klanten. Voor de inwerkingtreding van de verordening bood een groot deel van alle betaaldienstverleners in Nederland al op eigen initiatief instantovermakingen aan waardoor het nu al voor meer dan 95% van de betaalrekeningen in Nederland mogelijk is om instantovermakingen in euro's te ontvangen en te verzenden. Echter, niet iedere betaaldienstverlener bood deze dienstverlening aan, waardoor een deel van de betaalrekeningen geen toegang had tot instantovermakingen.

Wat is daarvan de oorzaak, vragen ook de leden van de NSC-fractie. Om wat voor overmakingen gaat dat? Hoe snel kan nu gezorgd worden dat die laatste vijf procent ook wordt gerealiseerd? Wat moet er nog gebeuren door de bedrijven om die laatste vijf procent mogelijk te maken?

Dat nog niet alle betalingen instant verwerkt worden heeft ermee te maken dat niet alle betaaldienstverleners al instantovermakingen aanbieden. Instantovermakingen werden tot nu toe op vrijwillige basis en eigen initiatief aangeboden door banken en andere betaalrekeningaanbieders. Op grond van deze vrijwillige basis, kan in Nederland reeds 95% van de betaalrekeningen op dit moment instantovermakingen ontvangen en verzenden. Daarnaast worden nog niet alle type betalingen instant

verwerkt. Zogenaamde pakketbetalingen, waarbij meerdere betalingsopdrachten als een gebundeld pakket in een keer worden verwerkt, worden bijvoorbeeld nog niet altijd instant verwerkt. De verordening legt de verplichting op aan iedere betaaldienstverlener die ook reguliere overboekingen in euro aanbiedt om instantovermakingen aan te bieden.

Betaaldienstverleners die zich bevinden in een lidstaat die de euro als munt heeft, moeten de mogelijkheid van het ontvangen van instantovermakingen in euro's uiterlijk op 9 januari 2025 aanbieden. Daarnaast moeten zij de mogelijkheid van het verzenden van instantovermakingen in euro's uiterlijk op 9 oktober 2025 aanbieden. Daarnaast verplicht de verordening ook om pakketbetalingen instant te verwerken. Op deze manier worden zoveel mogelijk overboekingen instant verwerkt. Betaaldienstverleners die nog geen instantovermakingen aanbieden moeten hun systemen hierop aanpassen.

De leden van de NSC-fractie vragen of het klopt dat bijna alle overboekingen in Nederland al instantovermakingen zijn. Klopt het dus dat bijna niemand iets gaat merken van het voorliggende wetsvoorstel? Zo nee, wie gaat er wel iets merken en wat dan precies?

Er zijn geen recente cijfers van de verhouding instantovermakingen ten opzichte van reguliere overboekingen in Nederland. Wel worden bijna alle eenmalige overboekingen verwerkt als instantovermakingen. Ten opzichte van inwoners uit lidstaten waar instantovermakingen nog niet de standaard zijn, zullen Nederlanders relatief weinig verschil merken van de introductie van deze verordening voor zover het gaat over binnenlandse transacties. De circa vijf procent van de betaalrekeningen in Nederland die nu geen instantovermakingen kunnen verzenden of ontvangen, zullen dit straks wel kunnen.

Het grootste verschil zal zijn bij grensoverschrijdende betalingen binnen het SEPA-gebied, die zullen sneller verwerkt worden dan voorheen. Daarnaast worden betaaldienstverleners verplicht om hun betaalrekeninghouders een dienst aan te bieden waarbij kan worden gecontroleerd of het ingevoerde rekeningnummer (het IBAN) en de naam van de ontvanger (de begunstigde) van de betaling overeenkomt met de naam zoals die bij de betaaldienstverlener bekend is. Een deel van de banken biedt momenteel al de zogenoemde IBAN-naam check aan, maar dit geldt niet voor alle banken. Voor betaalinstantstellingen en elektronischgeldinstellingen geldt dat zij dankzij het wetsvoorstel directe toegang kunnen krijgen tot betalingssystemen. Dit betekent dat deze instellingen niet langer afhankelijk zijn van een bank voor toegang tot deze systemen. Dit kan in de toekomst leiden tot nieuwe en meer efficiëntere betaaldiensten.

Deze leden vragen ook welk gedeelte van de betalingen in Nederland nog geen instantovermaking is? Hoeveel en welke bedrijven zullen hun bedrijfsvoering aan moeten passen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel?

Zoals hierboven genoemd, zijn er geen recente cijfers van het aantal instantovermakingen in Nederland. Bij de impact assessment voor de verordening van de Commissie staan wel cijfers opgenomen. Deze cijfers zijn afkomstig uit 2021. Het percentage voor Nederland lag destijds op ongeveer 25%. Het is echter onduidelijk welke cijfers hier exact zijn meegenomen door de Commissie. Wel is bekend dat het voor 95% van de betaalrekeningen mogelijk is om instantovermakingen uit te voeren.

Betaalrekeninghouders, dus banken maar ook sommige betaalinstantellingen en elektronischgeldinstellingen, moeten hun bedrijfsvoering aanpassen. Het betreft ongeveer 25 tot 30 aanbieders. De aanpassingen die zij moeten doorvoeren zijn op grond van de wijzigingen aan de verordening en niet op grond van het voorliggende wetsvoorstel. Dit voorstel past enkel de wettekst aan zodat het mogelijk wordt voor betaalinstantellingen en elektronischgeldinstellingen om direct deel te nemen aan betaalsystemen. Voor grootbanken, die momenteel al instantovermakingen aanbieden, worden de eenmalige kosten om aan de verplichtingen uit de verordening te voldoen geschat op 10 tot 15 miljoen euro per bank. Er is vooral nog geen zicht op de jaarlijks terugkeerde kosten. Voor een kleine en middelgrote banken die reeds instantovermaking aanbieden worden de kosten geschat op 0,5 tot 2,5 miljoen euro. Voor kleine en middelgrote banken die nog geen instantovermakingen aanbieden, worden de kosten geschat op ongeveer 3 miljoen euro per bank. Deze kosten zijn gebaseerd op input vanuit de sector. De kosten voor grootbanken zijn hoger dan kleinere banken omdat zij een complexere infrastructuur hebben met een breder aanbod van betaaldiensten.

Tenslotte vragen de leden van de NSC-fractie waarom in de Europese Unie maar 19 procent van alle betalingen instantovermakingen zijn? Waarom lopen andere landen achter bij Nederland als het gaat om instantovermakingen?

Ten minste een derde van de betaaldienstaanbieders in de Europese Unie bood ten tijde van het opstellen van de verordening nog geen instantovermakingen aan. Voor betaalrekeninghouders die aangesloten zijn bij deze betaaldienstverleners is het dus niet mogelijk om instantovermakingen te ontvangen of te verzenden. Daarnaast worden instantovermakingen in andere EU-landen soms aangeboden als premiumdienst (ten opzichte van «reguliere» Europese overschrijvingen), waar extra kosten voor in rekening worden gebracht. Uit het impact assessment van de Commissie volgt dat er verschillende oorzaken zijn voor het lage gebruik van instantovermakingen. Zo zijn er te weinig prikkels voor betaaldienstverleners om instantovermakingen in euro aan te bieden aan de betaler. Ook worden er veel instantovermakingen afgewezen doordat personen ten onrechte worden gemarkeerd als verdacht bij de sanctiescreening. Daarnaast wordt de betaler in veel lidstaten afgeschrikt door de hogere transactiekosten voor instantovermakingen ten opzichte van een alternatieve betaling en is de betaler volgens de Commissie bezorgd over de veiligheid van instantovermakingen.

Betaalverzoeken zijn in inmiddels in Nederland heel gewoon, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Toch is het vaak niet mogelijk om Europees een betaalverzoek te versturen, bijvoorbeeld een Nederlander naar een Spanjaard, ondanks dat de betaalinstantellingen in beide landen de euro gebruiken. Waarom is dit? Zit hier regelgeving in de weg en zo ja, welke regelgeving? Ziet de regering mogelijkheden om dit te verhelpen?

Wanneer een betaalrekening uit een ander Europees land niet wordt geaccepteerd voor het doen van overschrijvingen of incasso's kan er mogelijk sprake zijn van IBAN-discriminatie. Het overmaken van geld tussen een Nederlandse en Spaanse rekening moet dus, zonder extra kosten, mogelijk zijn. Betaalverzoeken vallen echter niet onder het verbod op IBAN-discriminatie. Daarnaast zijn grensoverschrijdende betaalverzoeken vaak niet mogelijk omdat ze in Nederland vaak gekoppeld zijn aan iDeal. Dit is een Nederlandse betaaloplossing die niet altijd wordt ondersteund in andere landen. Er zijn wel verschillende marktinitiatieven die momenteel werken aan betaalverzoeken die ook werken buiten de

landsgrenzen, zoals bijvoorbeeld de European Payments Initiative (EPI) met Wero, wat gebaseerd is op iDeal.

3.1 Single Euro Payments Area (SEPA)-verordening

De leden van de VVD-fractie merken op dat deze regelgeving regelt dat de wijze van sanctiescreening wordt gewijzigd voor instantovermakingen. De huidige werkwijze is dat instantovermakingen op transactiebasis gescreend worden aan de hand van sanctielijsten. Met de komst van deze verordening worden betalingsdienstaanbieders verplicht om periodiek en ten minste dagelijks na te gaan of hun betalingsdienstgebruikers aan gerichte financiële beperkende maatregelen onderworpen personen of entiteiten zijn, en mogen zij niet langer een op transacties gebaseerde screening toepassen. Leidt een verschuiving van toezicht op basis van transacties naar ten minste dagelijks toezicht op betalingsdienstgebruikers niet tot extra regeldruk? Graag ontvangen deze leden een toelichting op dit punt.

Met de verordening zullen betalingsdienstaanbieders voor transacties die onder de reikwijdte van de verordening vallen niet langer bij iedere transactie zowel de verzender als de ontvanger hoeven te controleren. Ze hoeven alleen nog dagelijks te controleren of de eigen klanten/gebruikers op een sanctielijst opgenomen zijn. Dit komt in plaats van de praktijk waarbij banken zowel hun klantenbestand als individuele transacties screenen. De wijziging leidt daarom niet tot extra regeldruk, eerder tot een afname van de regeldruk.

De leden van de NSC-fractie vragen of het klopt dat de kosten die voor een instantovermaking in rekening mogen worden gebracht niet hoger mogen zijn dan voor een normale betaling. Zouden deze kosten niet sowieso nul euro moeten zijn? Immers de marginale kosten van een betaaltransactie zijn toch meestal ook nul euro?

Een betaaldienstverlener maakt altijd kosten voor het verwerken van een transactie, zowel bij een instantovermaking als een reguliere overboeking. De manier waarop deze kosten worden doorberekend aan de consument wisselt echter. In Nederland wordt er door vrijwel alle banken aan particulieren geen kosten per transactie gerekend, ook niet voor instantovermakingen. De kosten worden, onder meer, doorberekend in de tarieven voor het betaalpakket. In sommige andere Europese landen zijn reguliere transacties gratis, maar worden er wel kosten doorgerekend voor instantovermakingen. In andere landen worden er ook kosten in rekening gebracht voor reguliere transacties, en zijn instantovermakingen nog duurder.

De leden merken terecht op dat de kosten voor een instantovermaking niet hoger mogen zijn dan een normale betaling om het gebruik van instantovermakingen te bevorderen. In Nederland zal dit waarschijnlijk weinig gevolgen hebben, omdat banken hier momenteel voor instantovermakingen geen kosten in rekening brengen, net zoals bij niet-instantovermakingen. In andere lidstaten waar er wel hogere kosten voor instantovermakingen worden gerekend wordt dit met het van kracht worden van de verordening niet meer mogelijk. Dit betekent alleen niet dat ze per definitie nul euro kosten als er voor reguliere transacties wel kosten worden doorgerekend.

Deze leden vragen ook hoe een op «transacties gebaseerde screening» er momenteel uit ziet? Gebeurt dit door middel van algoritmes? Kan dit niet discriminatie in de hand werken? Op welke manier gaat de screening van gebruikers nu plaatsvinden?

Een screening op transacties betekent dat een betaaldienst aanbieder bij een betaling een check doet of de betaler en/of de ontvanger op een sanctielijst staat of dat er andere sancties van toepassing zijn op de transactie. Het verschilt per aanbieder hoe deze screening wordt uitgevoerd en in hoeverre hier gebruikt wordt gemaakt van algoritmes. In alle gevallen moet dit screenen in lijn met de wettelijke eisen uit onder meer de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er een risico op (ervaren) discriminatie is bij de toepassing van sancties. Samen met toezicht-houders en de banken zet ik me er dan ook voor in om dit te voorkomen. Er lopen hier verschillende acties. Voor meer informatie over de stand van zaken van deze acties verwijs ik naar mijn Kamerbrief uit december 2024.¹

In de nieuwe situatie zorgt de verordening ervoor dat betaaldienst aanbieder dagelijks controleren of hun eigen klanten op de sanctielijst staan of op een andere manier betrokken zijn bij sancties, in plaats van dat ze alle individuele transacties screenen. Het is aan de aanbieder zelf om te bepalen hoe zij dat doen.

Hiernaast vragen de leden van de NSC-fractie welke aanvullende nationale eisen worden gesteld aan screening op sanctielijsten (zoals Rusland of terrorismefinanciering)? Wie houdt hier toezicht op? Is dat DNB? Is dat de AFM? Brengt deze screening extra kosten met zich mee voor de eindgebruikers/consumenten?

De manier waarop sanctiescreening moet worden verricht, wordt voor de sanctieregimes die onder de reikwijdte van de verordening vallen vastgesteld door de verordening. Er worden in dit geval geen aanvullende nationale eisen gesteld. Het EU-regime komt in plaats van de nationale regelgeving en leidt dan ook niet tot extra kosten dan in de huidige situatie. Aangezien de verordening voorschrijft dat niet elke individuele transactie hoe te worden gescreend, maar dat er dagelijks naar het eigen klantenbestand gekeken moet worden, kan er zelfs een regeldrukverlaging uit voortvloeien. Voor regimes die buiten de reikwijdte van de verordening vallen (vb. de nationale sanctielijst terrorisme) geldt dat bepalingen over het screenen op sancties die zijn opgenomen in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 van kracht blijven. Het toezicht wordt voor betaaldienst-aanbieder in beide gevallen gehouden door DNB. Voor andere financiële instellingen verschilt het per type instelling of DNB of de AFM de toezichthouder is. DNB en de AFM houden echter geen toezicht op individuele schendingen van sancties en stellen deze individuele overtredingen ook niet vast. Wel kunnen DNB en AFM ingrijpen als instellingen hun systemen niet op orde hebben om effectief te voldoen aan de sanctie-eisen. Bij individuele overtredingen van de sanctiewet door instellingen kan er wel strafrechtelijk ingegrepen worden.

Ook vragen de leden van de NSC-fractie of instantovermakingen in Nederland voor alle consumenten en bedrijven beschikbaar worden, ongeacht hun type rekening of bank. Hoe wordt geborgd dat ook kleinere banken of nichebanken (zoals digitale banken of buitenlandse vestigingen) voldoen aan de verplichting tot instantovermaking? Hoe wordt geborgd dat die kosten niet hoger zijn dan bij reguliere overschrijvingen, zoals de verordening vereist?

Instantovermakingen worden, zoals ook door de leden beschreven, voor alle consumenten en bedrijven in Nederland beschikbaar, ongeacht hun type rekening of bank. Iedere betaaldienstverlener wordt verplicht om

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 301

instantovermakingen aan te bieden. De AFM houdt toezicht op de kosten van de overschrijvingen. Wanneer de kosten voor instantovermakingen hoger zijn dan voor reguliere overschrijven, kan er een boete worden opgelegd. Dit geldt ook voor wanneer betaaldienstverlener geen instantovermakingen aanbiedt. Als het voor een betaaldienstverlener te prijzig is om instantovermakingen aan te bieden, kan de betaaldienstverlener aansluiten bij een bank die reeds instantovermakingen aanbiedt. Overigens zorgt het aanbieden van instantovermakingen als standaard ervoor dat de volledige netwerkeffecten worden gerealiseerd, waardoor instantovermakingen goedkoper worden.

Tenslotte vragen deze leden hoe Nederland invulling geeft aan de verplichting tot naamsverificatie («IBAN-Naam Check») bij instantovermakingen. Is dit al volledig ingevoerd bij alle banken en betaalinstantellingen?

De verordening verplicht ieder betaaldienstverlener om de naamverificatie aan te bieden. Betaaldienstverleners die zich bevinden in een lidstaat die de euro als munt heeft, moeten hier op 9 oktober 2025 aan voldoen. Hierop wordt ook toezicht gehouden door DNB. Voor de inwerkingtreding van de verordening was boden in de Nederlandse de meeste retailbanken al een vorm van naamverificatie aan. Er zijn in Nederland dan ook voldoende technische mogelijkheden en aanbieders van producten om naamverificatie mogelijk te maken.

3.2 Herziene richtlijn betaaldiensten

De leden van de VVD-fractie merken op dat betaalinstantellingen en elektronischgeldinstantellingen nu zelf direct kunnen deelnemen. Is dat verplicht of vrijwillig? Om wat voor soort bedrijven gaat het dan? De betaalinstantellingen en elektronischgeldinstantellingen moet daarvoor wel voldoen aan de waarborgen van stabiliteit, integriteit en risicobeheer. Wat gebeurt er als bedrijven (nog) niet kunnen voldoen aan de verplichtingen en wat zijn daarvan de gevolgen?

De leden merken terecht op dat betaalinstantellingen en elektronischgeldinstantellingen met het van kracht worden van de verordening zelf direct kunnen deelnemen aan betaalsystemen. Een betaalinstantelling is een bedrijf dat betaaldiensten verleent, zoals het mogelijk maken van geldstortingen en geldopnames, en wat daarbij bezit over een vergunning van DNB. Banken zijn veelal een betaalinstantelling, maar er zijn ook veel niet-bancaire betaalinstantellingen die alleen specifieke betaaldiensten aanbieden. Een voorbeeld van een in Nederland actieve betaalinstantelling is Buckaroo B.V. Een elektronischgeldinstantelling is een bedrijf dat elektronisch geld uitgeeft. Elektronisch geld is geld dat op een drager staat, dus bijvoorbeeld een pas, maar wat in tegenstelling tot giraal geld, er van tevoren op is gezet. Wel is hierbij vereist dat er op meerdere plekken mee betaald moet kunnen worden, dus niet enkel bij de uitgever. Een voorbeeld van een in Nederland actieve elektronischgeldinstantelling is Mollie B.V.

De directe deelname is een mogelijkheid die de verordening biedt, maar het is geen verplichting. Een betaalinstantelling of elektronischgeldinstantelling kan er dus ook voor kiezen om gebruik te blijven maken van indirecte deelname, via een andere betaalinstantelling, bijvoorbeeld wanneer zij nog niet kunnen doen aan de gestelde waarborgen of wanneer het te kostbaar is om zelf direct deel te nemen aan een betaalsysteem.

4 Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat er om de wijzigingen te implementeren een tweetal algemene maatregelen van bestuur (AMvB) wordt gemaakt. Wat gaat er precies geregeld worden in deze AMvB's? Waarom wordt dit niet in de implementatiewet geregeld? Hoe wordt de Kamer daarbij betrokken (voorhang (zwaar/licht), dan wel nahang)? Wat gaat de inhoud van de AMvB's op hoofdlijnen worden?

Bij de verdeling van elementen is aangesloten bij het bestaande wettelijke kader van de Wet op het financieel toezicht en onderliggende regelgeving. De implementatie vergt wijziging van het bestaande wettelijke kader. Wijziging van een regeling geschiedt bij regeling van gelijke orde.² Bij de inrichting van het bestaande wettelijke kader is rekening gehouden met de uitgangspunten die volgen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.³ Op grond daarvan wordt bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau gezorgd dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer. Er is op grond van artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht geen voorhang of nahang nodig bij de algemene maatregelen van bestuur die dienen ter implementatie of uitvoering van een bindende EU-rechtshandeling. Dit, onder andere, in verband met de noodzaak van een tijdige implementatie.

De eerste algemene maatregel van bestuur is een wijziging van het Besluit EU-verordeningen Wft. Met die wijziging is uitvoering gegeven aan de wijzigingen van de SEPA-verordening, waardoor DNB en de AFM ook bevoegd zijn om op de nieuwe artikelen in de SEPA-verordening te handhaven. Dit besluit is reeds in werking getreden.⁴ De tweede algemene maatregel van bestuur bouwt voort op dit wetsvoorstel en kan daarom pas na parlementaire behandeling van het wetsvoorstel worden vastgesteld. Met deze tweede algemene maatregel van bestuur wordt één nieuwe bepaling, namelijk artikel 35 bis, uit de herziene richtlijn betaaldiensten omgezet in nationaal recht. Dit artikel regelt de vereisten waaraan betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen moeten voldoen wanneer ze directe toegang willen krijgen tot betaalsystemen. Dit zijn de vereisten die zien op de bescherming van geldmiddelen van gebruikers, governanceregelingen en bedrijfscontinuïteitsregelingen.

In het algemeen vragen de leden van de NSC-fractie of alle Nederlandse banken technisch in staat zijn om 24/7 instantovermakingen te verwerken, inclusief in weekenden en feestdagen? Wat gebeurt er bij systeemstoringen? Zijn er back-upmechanismen om betalingen alsnog binnen tien seconden te verwerken? Wordt met deze Europese regelgeving de afhankelijkheid van buitenlandse dienstverleners zoals VISA en Mastercard beperkt?

Alle Nederlandse banken zijn bezig met de voorbereiding om aan de verplichting om 24 uur per dag instantovermakingen te verwerken, te kunnen voldoen. Zoals eerder benoemd werden instantovermakingen al op grote schaal op vrijwillige basis aangeboden. Bij deze voorbereidingen worden ook back-up maatregelen ingericht voor wanneer er sprake is van een systeemstoring. De verordening vereist het ontvangen en verzenden

² Aanwijzingen voor de regelgeving 6.1.

³ Aanwijzingen voor de regelgeving 2.19.

⁴ Uitvoeringsbesluit verordening instantovermakingen in euro's (Stb. 2025, 53).

van instantovermakingen op elke kalenderdag, dit is inclusief weekenden en feestdagen.

De verordening heeft niet als direct doel om de afhankelijkheid van buitenlandse dienstverleners te verminderen. Wel zorgt de verordening voor een geïntegreerde Europese markt wat innovatie vereenvoudigt, wat vervolgens weer kan bijdragen aan meer concurrentie. Voor het doen van instantovermakingen is het daarnaast niet per se nodig om gebruik te maken van systemen zoals die van VISA en Mastercard. Door in de hele EU instantovermakingen te stimuleren zouden er nieuwe producten en diensten gebouwd worden kunnen worden die niet afhankelijk zijn van niet-Europese aanbieders. Zo maakt Wero, het product dat wordt ontwikkeld in het kader van het European Payments Initiative, juist ook gebruik van instantovermakingen om een nieuw betaalproduct aan te bieden.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe snel de regering verwacht dat lidstaten de inhoud van de verordening daadwerkelijk in de praktijk implementeren.

De verordening is op 8 april 2024 in werking getreden en is dus al van toepassing. Omdat het een verordening is, werken de bepalingen direct door in de nationale rechtsorde. Het deel dat lidstaten moeten implementeren ziet met name toe om het aanwijzen van toezichthouders, en de bepalingen uit de twee richtlijnen die zijn aangepast. Wanneer lidstaten de verordening hebben geïmplementeerd is afhankelijk van ieder individueel rechtssysteem. Zo verschilt het bijvoorbeeld per lidstaat of de implementatieregelgeving langs het parlement moet en verschilt ook de duur van de parlementaire behandeling. Het is daarom lastig te voorspellen wanneer de daadwerkelijke implementatie per lidstaat is afgerond. De Europese Commissie houdt toezicht op de wijze en snelheid waarmee lidstaten de verordening implementeren.

5 Financiële gevolgen en regeldruk

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel volgens de memorie van toelichting geen gevolgen heeft voor de regeldruk van betalingsinstellingen. Voor het zelf direct deelnemen moeten bedrijven echter wel voldoen aan een aantal verplichtingen. Hoe is dit met elkaar te rijmen? Graag ontvangen deze leden een nadere uitleg op dit punt. Deze leden vragen hoe het kan dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk, maar dat er wel een rapportageverplichting is voor de periode 2022–2024 en daarna. Waarom is die rapportageverplichting er? Is dit een rapportageverplichting die voortvloeit uit de EU-regelgeving of is dit (ook) extra vanuit de Nederlandse toezichthouder? Idem geldt dit in de ogen van deze leden voor de inhoud van de rapportageverplichting. Worden hier nationaal extra inhoudelijke verplichtingen aan toegevoegd? Hoe moet dit gezien worden in relatie tot de terechte ambitie van de Europese Commissie en de regering voor minder regeldruk? Welke onnodige, overbodige of doorgeslagen regels of rapportageverplichtingen zitten er volgens de regering in deze regelgeving opgenomen?

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De door de leden genoemde verplichtingen vloeien voort uit de verordening, en niet uit dit voorstel. De rapportageverplichting vloeit dus ook voort uit de verordening, waar bij dit wetsvoorstel op dit punt alleen handhavingsbepalingen voor de toezichthouder bevat. Het wetsvoorstel past daarnaast de Faillissementswet en Wet op het financieel toezicht aan zodat directe toename tot betalingssystemen, zoals TIPS, mogelijk wordt. Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk

(ATR) en is het niet voor toetsing geselecteerd, omdat sprake is van één-op-één implementatie.

De rapportageverplichting houdt in dat betaaldienstverleners moeten rapporteren over de hoogte voor de kosten van overmakingen, instantovermakingen en betaalrekeningen en over het aandeel afwijzingen als gevolg van de toepassing van gerichte financiële beperkende maatregelen. Zonder deze rapportageverplichting is het niet mogelijk voor de AFM en DNB om toezicht te houden. Hier worden geen nationale inhoudelijke verplichtingen aan toegevoegd. De rapportageverplichting is door de Europese Commissie beperkt gehouden tot hetgeen dat essentieel is om toezicht te houden op de verordening. De verordening bevat geen andere rapportageverplichtingen en regelt verder alleen de essentiële factoren om instantovermakingen de nieuwe Europese standaard te maken.

De leden van de BBB-fractie vragen op dit punt of kleine spelers wel de middelen hebben (technisch, financieel) om aan alle nieuwe eisen te voldoen.

In Nederland bieden momenteel al 29 betaaldienstverleners instantovermakingen aan. Bovendien zijn 95% van de betaalrekeningen in Nederland al in staat om instantovermakingen te verwerken. Dit toont aan dat ook kleinere spelers de middelen hebben om instantovermakingen aan te bieden. De nieuwe vereisten uit de verordening spelen voornamelijk wanneer een instelling zelf directe deelname wil om instantovermakingen uit te voeren. Dit is een vrijwillige keuze en is bovendien niet noodzakelijk om instantovermakingen aan te bieden.

6 Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toezichthouders DNB en AFM aangeven dat de kosten naar verwachting passen in het huidige kostenkader. Wat wordt hier precies mee bedoeld? Betekent dit dat er geen stijging zal zijn van de toezichtkosten? De leden van de VVD-fractie zouden dit natuurlijk toejuichen en vragen de regering ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. En dat «naar verwachting» uiteindelijk niet alsnog zorgt voor extra toezichtkosten.

De AFM en DNB zijn op dit moment al als toezichthouders aangewezen voor het toezicht op de SEPA-verordening. De toezichthouders hebben aangegeven dat de nieuwe toezichttaken die zij moeten verrichten passen binnen het kostenkader voor de periode 2025–2028. Het kostenkader is het kader voor de maximale uitgaven van de toezichthouders voor het toezicht wat zij uitvoeren. Binnen de grenzen van het kostenkader kunnen de toezichthouders zelf bepalen waar zij middelen op inzetten.

De leden van de VVD-fractie zijn in principe van mening dat terugwerkende kracht niet wenselijk is. Feitelijk is de rapportageverplichting voor de periode 2022–2024 dat wel. Het is mogelijk dat betaaldienstverleners de informatie die de rapportageverplichting voorschrijft niet hebben verzameld over de periode uit het verleden. Voor betaaldienstverleners is dit extra werk. Waarom is er niet voor gekozen in de verordening om dit anders te regelen? Was het op basis van de verordening mogelijk geweest om dat anders te regelen? De AFM ziet als oplossingsrichting om een aantal jaar te accepteren dat de geleverde data een aantal jaar incompleet en/of van lage kwaliteit is. Dit lijkt de leden van de VVD-fractie iets dat minimaal zo geregeld moet worden. Beter zou zijn dat de informatie uit het verleden niet geleverd zou moeten worden. In hoeverre is dat alsnog te regelen?

De leden merken terecht op dat de rapportageverplichting teruggaat tot oktober 2022. Het gaat hierbij om gegevens die betaaldienstverleners op grond van andere rapportageverplichtingen waarschijnlijk al hebben bijgehouden. Het is niet mogelijk om dit anders te regelen, aangezien de eis in de verordening staat, en de verordening rechtstreekse werking heeft. De regering is daarom voorstander van de oplossingsgerichte werkwijze van de AFM.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de sancties of maatregelen zijn bij niet-naleving door banken of betaaldienstverleners.

De nieuwe verplichtingen uit de verordening kunnen conform de gebruikelijke handhavingsbevoegden in de Wet op het financieel toezicht gehandhaafd worden door de toezichthouders. Dit betekent dat de AFM en DNB een boete of last onder dwangsom kunnen opleggen bij het niet naleven van bepalingen uit de verordening.

7 Consultatie

De leden van de BBB-fractie hebben een vraag over de zorgen die de Electronic Money Association heeft geuit ten aanzien van het beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) om geen rekeningen te verstrekken aan niet-bancaire betalingsdienstaanbieders voor het veiligstellen van de gelden van gebruikers bij centrale banken. Deze leden vragen welke obstakels de ECB opvoert om hier nog geen invulling aan te geven? Is de ECB op enigerlei wijze voornemens om niet-bancaire betalingsdienstaanbieders in de toekomst wel rekeningen te verstrekken? Welke gevolgen heeft de houding van de ECB voor de beoogde uitwerking van het wetsvoorstel? Kan van niet-bancaire instellingen redelijkerwijs wel verwacht worden dat zij aan deze wetgeving kunnen voldoen als zij geen gelijk speelveld hebben met grotere bancaire instellingen?

De leden merken terecht op dat de ECB, tezamen met de nationale centrale banken van lidstaten met de euro als munteenheid (ook wel het Eurosysteem genoemd), besloten heeft om geen rekeningen te verstrekken aan elektronischgeldinstellingen voor het veiligstellen van tegoeden van hun klanten. Banken moeten voldoen aan verdergaande en strengere regels dan betaalininstellingen en elektronischgeldinstellingen. Daarnaast vallen banken onder het depositogarantiestelsel, die zij met eigen contributies vullen. Deze eisen zijn juist bedoeld om prudentiële risico's te voorkomen. Het lijkt er vooralsnog onduidelijk of het beleid herzien gaat worden. In de algemene maatregel van bestuur wordt de grondslag gecreëerd zodat, als het beleid gewijzigd wordt het meteen uitgevoerd kan worden.

Het Eurosysteem is tot dit besluit gekomen omdat het aanbieden van deze rekeningen nadelige gevolgen kan hebben voor de algehele veiligheid en soliditeit van het financiële stelsel. Zoals het Eurosysteem benoemt, zijn betaalininstellingen en elektronischgeldinstellingen in het leven geroepen om bepaalde diensten te kunnen verrichten zonder de last van het aanvragen van een volledige vergunning als bank. Deze instellingen faciliteren alleen betalingen, het is niet de bedoeling dat zij deposito's van klanten aanhouden. Om deze redenen geldt dus ook de depositogarantie niet. De aard van deze instellingen moet vanuit het oogpunt van consumenten duidelijk blijven: ze bestaan voor het faciliteren van bepaalde diensten en bieden niet dezelfde bescherming als banken. Het stallen van geldmiddelen van deze instellingen bij centrale banken kan zorgen dat consumenten de instellingen gaan verwarren met banken, of kan ertoe leiden dat deze instellingen diensten gaan aanbieden die lijken op het aanhouden van deposito's, zonder de strenge waarborgen die hiervoor

gelden voor banken. Dit kan de risicoperceptie vertekenen omdat consumenten mogelijk kunnen denken dat dezelfde mate van veiligheid geldt.

De Minister van Financiën,
E. Heinen