



**TER BESLISSING**

Aan  
de minister

# nota

Non-papers inzet herziening PSD2 en Open Finance

Generale Thesaurie  
Directie Financiële  
Markten

Persoonsgegevens

## Aanleiding

De Europese Commissie (CIE) heeft aangekondigd om begin volgend jaar met voorstellen te komen voor de herziening van de betaaldienstenrichtlijn (PSD2) en een kader voor *Open Finance*. Komend najaar gaat de CIE de voorstellen voorbereiden. In dit kader willen wij twee non-papers naar de CIE sturen.

## Beslispunten

Bent u akkoord met:

- 1) de inhoud van de twee non-papers;
- 2) het versturen van de non-papers naar de CIE;
- 3) de aanbiedingsbrief voor de Tweede Kamer;
- 4) het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Als u hiermee akkoord bent, wilt u dan de Kamerbrief (bijlage 1) ondertekenen?

## Kernpunten

- De eerste non-paper richt zich op een aantal zaken dat wij willen inbrengen voor de herziening van PSD2 en het Open Finance-kader. Het betreft aanbevelingen uit de evaluatie van de nationale implementatie van PSD2 (waarover u de Kamer eerder heeft geïnformeerd) en een aantal aanvullende wensen die samen met de ACM, AFM, AP en DNB zijn geïdentificeerd.
- De tweede non-paper richt zich specifiek op afwikkelondernemingen. Dit zijn entiteiten die een belangrijke rol spelen aan de achterkant van het betalingsverkeer – zij spelen een ondersteunende rol in het goed laten verlopen van girale betalingen. Op EU-niveau is voor deze entiteiten geen toezichtkader op deze instellingen. Sinds 2014 hebben wij in Nederland een nationaal toezichtregime. Wij stellen in de non-paper voor om dit nationale kader op EU-niveau uit te rollen.
- De CIE heeft aangegeven dit najaar voorstellen uit te gaan werken t.a.v. nieuwe regelgeving voor betaaldiensten en ondersteunende activiteiten, met het oog op publicatie begin 2023. Om invloed uit te oefenen op de voorstellen willen wij ideeën bij de CIE aanleveren.
- De non-papers zijn interdepartementaal afgestemd, en met ACM, AFM, AP en DNB.
- Omdat het gedeeltelijk om nieuw beleid gaat worden de papers ook naar de Tweede Kamer verzonden.

## Datum

28 september 2022

## Notanummer

2022-0000229298

## Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Non-paper PSD2
3. Non-paper afwikkel-  
ondernemingen

## Toelichting

### *Herziening regels betalingsverkeer*

- In PSD2 zijn de EU-brede regels voor het verlenen van betaaldiensten vastgelegd. Het betreft met name regels t.a.v. de goede werking van betaalprocessen, maar ook zaken t.a.v. consumentenbescherming en prudentiële eisen voor betaaldienstverleners.
- Daarnaast bevat PSD2 ook bepalingen over het delen van betaalgegevens met derde partijen buiten de bank als de consument dit wil. Dit wordt ook wel *open banking* genoemd. Deze informatie kan bijvoorbeeld gebruikt worden om digitale huishoudboekjes te maken of om bepaalde processen om kredieten aan te vragen te vergemakkelijken.
- De CIE heeft eerder aangegeven het PSD2-kader begin 2023 te herzien. Hierbij heeft de CIE ook aangegeven om het kader voor *open banking* in een specifiek nieuw kader om te zetten en het uit te breiden naar andere financiële diensten. Met een breder *open finance*-kader kunnen consumenten in de toekomst makkelijk en veiliger informatie over bijvoorbeeld kredieten, hypotheek en verzekeringen delen met derde partijen.
- Verder heeft de CIE ook aangegeven te onderzoeken of er extra regels zijn voor zogenaamde technische dienstverleners. Dit zijn partijen, zoals bijvoorbeeld producenten van mobiele telefoons, die technische oplossingen aanbieden waarmee betaald kan worden – bijvoorbeeld NFC-chips in mobiele telefoons. In de praktijk zien we dat partijen als Apple en Google het moeilijk maken voor betaaldienstverleners om zelf apps te ontwikkelen die gebruik kunnen maken van de NFC-chip, waardoor consumenten gedwongen worden om gebruik te maken van de eigen oplossingen van deze partijen (zoals Apple Pay en Google Pay). Om dit in de toekomst voor andere oplossingen te voorkomen gaat de CIE mogelijk regels voorstellen die de eerlijke toegang van derde partijen tot dit soort oplossingen moet garanderen.

### *Non-paper PSD2*

- De eerste non-paper, dat gaat over PSD2, bevat in hoofdlijnen de volgende aanbevelingen t.a.v. *open finance*, op basis van de eerdergenoemde evaluatie van de nationale implementatie van PSD2:
  - Verbeter de mogelijkheden voor consumenten om controle over hun betaaldata te hebben.
  - Stel EU-brede standaarden voor *application programming interfaces* (API's, automatische programma's om data uit te wisselen) op.
  - Onderzoek de voor- en nadelen van het toelaten dat banken compensatie vragen aan derde partijen voor het verlenen van toegang tot betaalrekeningen, mits dit innovatie niet tegenhoudt en leidt tot een nieuw verdienmodel op basis van klantgegevens.
  - Onderzoek hoe PSD2 en eventuele nieuwe regels t.a.v. *Open Finance* beter in lijn zijn te brengen met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).
  - Onderzoek de risico's van de opkomst van zogenaamde *data aggregators*.
  - Onderzoek het uitbreiden van de scope van PSD2 om in ieder geval ook andere soorten rekeningen eronder te brengen i.p.v. alleen betaalrekeningen.
  - Harmoniseer regels en toezichtpraktijken verder, desnoods via het opstellen van een verordening i.p.v. een richtlijn.

- Daarnaast worden in dit non-paper additionele wensen opgenomen die specifiek gericht zijn op betaaldiensten en het betalingsverkeer:
  - Onderzoek de noodzaak om PSD2 samen te voegen met de richtlijn voor elektronisch geld (EMD2).
  - Versterk het toezichtkader voor betaaldienstverleners die onderdeel zijn van een grotere niet-financiële groep. Hierbij gaat het met name om partijen die onderdeel zijn van bigtech-bedrijven.
  - Versterk de rechten van derde partijen (vaak fintech-partijen) om niet uitgesloten te worden van diensten die door banken worden aangeboden, zoals betaalrekeningen.
  - Stel een kader op voor aanbieders van technische diensten waarmee betalingen gedaan kunnen worden, zoals NFC-chips in telefoons, om ervoor te zorgen dat betaaldienstverleners hier eerlijke en vrije toegang toe hebben.
  - Stel regels op waarmee het duidelijker wordt op rekeningafschriften aan wie consumenten betalen. Vaak is dit niet duidelijk als dit via een betaaldienstverlener (zoals Adyen, Mollie, etc.) gaat.
  - Versterk de bepalingen t.a.v. het tegengaan van fraude, vooral gezien de sterke stijging van vormen van fraude via *spoofing* en *phishing*.

#### *Non-paper afwikkelondernemingen*

- Afwikkelondernemingen spelen een belangrijke rol aan de achterkant van het betalingsverkeer. Het gaat hierbij o.a. om bedrijven die pinkastjes aanbieden en de communicatie tussen de kastjes en de bank faciliteren, maar ook om bedrijven die ervoor zorgen dat betalingen tussen de banken goed verlopen.
- Sinds 2014 zijn deze partijen via nationale wetgeving onder direct toezicht van DNB gebracht. Deze partijen moeten een vergunning hebben als zij een significant aantal betalingen verwerken (momenteel 120 miljoen betalingen per jaar). DNB ziet bij deze instellingen met name toe of deze partijen voldoende maatregelen nemen om zo min mogelijk verstoringen aan hun werkzaamheden te hebben. Deze partijen zijn bijvoorbeeld bij wet verplicht om 99,88% van de tijd tussen 00.30u en 06.30u - het tijdvak waarin het overgrote gedeelte van het betalingsverkeer tussen banken, dat gaat over meerdere miljarden per dag, wordt uitgevoerd - beschikbaar te zijn.
- Op EU-niveau is er geen toezichtkader voor deze partijen. Wel is er een kader opgesteld door de ECB, die *oversight* doet over betaalsystemen die belangrijk zijn op EU-niveau. Het verschil tussen toezicht en *oversight* is dat de laatste een minder dwingend karakter heeft - zo is er geen vergunningsplicht en zijn de regels minder gedetailleerd.
- Er zijn twee aanleidingen om nu het nationale kader voor afwikkelondernemingen onder de aandacht te brengen.
- Allereerst heeft de CIE de opdracht van het EP en de Raad gekregen om te onderzoeken of, en zo ja hoe, er extra regels nodig zijn t.a.v. cyberweerbaarheid van betaalsystemen. Dit volgt uit de onderhandelingen voor de DORA-verordening, waarin regels zijn opgenomen over de weerbaarheid van financiële instellingen. Omdat er momenteel geen Uniebreed toezicht- en vergunningskader is voor betaalsystemen en afwikkelondernemingen, is besloten om dergelijke partijen niet mee te nemen in DORA. Desalniettemin spelen deze partijen een cruciale rol in de goede werking van het betalingsverkeer. In DORA is daarom een clause opgenomen dat de CIE moet onderzoeken of nieuwe regels nodig zijn. Ons nationale systeem zou hier een goed antwoord op kunnen zijn.

- De tweede aanleiding is dat DNB de reikwijdte van de nationale wet wil aanpassen. De huidige reikwijdte bevat alleen partijen die belangrijk zijn voor betalingen aan de toonbank die via een betaalkaart plaatsvinden. Vooral sinds de uitbraak van Covid zijn mensen echter veel meer online gaan kopen, waardoor het online betalingsverkeer ook steeds belangrijker is geworden voor de financiële stabiliteit. Zo werd in 2021 meer dan 70% van de online betalingen via iDeal gedaan – wat neerkomt op bijna 1,2 miljard transacties per jaar ter waarde van bijna 100 miljard euro. Een verstoring aan iDeal zou grote consequenties kunnen hebben.
- Voordat we het nationale kader willen gaan aanpassen, zouden we echter eerst willen onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om het kader op EU-niveau in te voeren. Dit sluit aan bij de inzet van FIN (en DNB) om wetgeving voor en toezicht op de financiële sector zoveel mogelijk te harmoniseren op EU-niveau.
- Mocht het invoeren van een kader op EU-niveau niet mogelijk zijn, dan zal bezien worden of het noodzakelijk is om het nationale kader aan te passen conform de wens van DNB.

#### *Communicatie*

N.v.t.

#### *Politiek/bestuurlijke context*

De evaluatie van de implementatie van PSD2 kwam voor uit een amendement van het toenmalige TK-lid Snels (GL), die bepaalde dat er vijf jaar na inwerkingtreding van de implementatiewet een evaluatie moest plaatsvinden. De achtergrond van deze motie was dat er bij de Kamer zorgen leefden over gegevensbescherming gezien het feit dat PSD2 regels introduceerde over het delen van (gevoelige) betaalgegevens. De evaluatie is inmiddels afgerond en in juni 2022 naar de Kamer verzonden. Uit de evaluatie blijkt dat PSD2, in combinatie met de AVG, in adequate bescherming van betaalgegevens voorziet.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.