

Vergaderjaar 2012–2013

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1642**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij tien fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling groene infrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1635)

Fiche 2: Mededeling deelname van de EU aan de wereldtentoonstelling 2015 in Milaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1636)

Fiche 3: Mededeling wetgevingspakket voor gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1637)

Fiche 4: Diergezondheidsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1638)

Fiche 5: Verordening teeltmateriaal (Kamerstuk 22 112, nr. 1639)

Fiche 6: Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen. (Kamerstuk 22 112, nr. 1640)

Fiche 7: Verordening beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij Planten (Kamerstuk 22 112, nr. 1641)

Fiche 8: Richtlijn inzake toegankelijkheid van betaaldiensten

Fiche 9: Verslag EU-burgerschap 2013 en overzicht «vordering op weg naar een echt EU-burgerschap 2011–2013» (Kamerstuk 22 112, nr. 1643)

Fiche 10: Verordening markttoegang havendiensten en financiële transparantie van havens (Kamerstuk 22 112, nr. 1644)

De minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans

## **Fiche: Richtlijn inzake toegankelijkheid van betaaldiensten**

### **1. Algemene gegevens**

#### *Titel voorstel*

Richtlijn betreffende de vergelijkbaarheid van kosten in verband met betaalrekeningen, overstappen van betaalrekening en toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

#### *Datum ontvangst Commissiedocument*

8 mei 2013

#### *Nr. Commissiedocument*

COM (2013) 266

#### *Prelex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=202640](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202640)

#### *Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board*

Impact assessment, volledig (SWD(2013)164): [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/swd\\_2013\\_0164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0164_en.pdf)

Impact assessment, samenvatting (SWD(2013)165):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/swd\\_2013\\_0165\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0165_en.pdf)

Opinie dd 27 juli 2012 (SEC(2013)250):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_250\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_250_0.pdf)

Opinie dd 29 oktober 2012 (SEC(2013)250):

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2013/sec\\_2013\\_0250\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0250_en.pdf)

#### *Behandelingstraject Raad*

ECOFIN Raad

#### *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Financiën

#### *Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

##### a) *Rechtsbasis*

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 114

##### b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het EP.

##### c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Er worden gedelegeerde bevoegdheden voorgesteld met betrekking tot het vaststellen van gestandaardiseerde terminologie voor diensten waarvoor banken tarieven hanteren.

Er worden uitvoeringshandelingen voorgesteld met betrekking tot het vaststellen van het uiterlijk van tarievenlijsten en overzichten van getarifeerde betaaldiensten.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel beoogt de toegankelijkheid tot en vergelijkbaarheid van betaaldiensten voor consumenten te verbeteren en het overstappen naar een andere bank te vergemakkelijken.

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114 van het EU-Werkingsverdrag, stellende dat ingrijpen nodig is voor het wegnemen van de resterende barrières voor de vrijheid van betaaldiensten op de interne markt. Meer in het algemeen zou deze richtlijn nodig zijn voor het realiseren van het vrije verkeer van goederen, arbeid, diensten en kapitaal. Omdat een eerdere aanbeveling van de Commissie binnen een aantal lidstaten geen opvolging heeft gekregen, meent de Commissie dat het nodig is onderhavige richtlijn vast te stellen.

Het kabinet steunt de doelstellingen van de Commissie: ter voorkoming van sociale en financiële uitsluiting is het belangrijk dat consumenten voldoende toegang hebben tot girale betaaldiensten, in het bijzonder in landen waar contante betalingen steeds meer plaatsmaken voor giraal betalingsverkeer. Verder is het van belang dat er voldoende (grensoverschrijdende) concurrentie is op de markt voor betaaldiensten en dat consumenten daartoe inzicht hebben in de kosten van het gebruik van een betalingsrekening. De beschikbaarheid van een goed functionerende overstapservice kan de concurrentie daarbij verder bevorderen. Nederland is echter kritisch over de subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van het voorstel. Op voorhand is niet duidelijk of het probleem dat de Commissie wil oplossen een grensoverschrijdend karakter heeft, dan wel van een dusdanige omvang is dat ingrijpen op Europees niveau noodzakelijk is.

Voor de Nederlandse markt voor bankrekeningen voor consumenten voegt het voorstel ook weinig toe: de Nederlandse banken hebben onderling afgesproken dat in beginsel iedereen een basisbankrekening kan openen die voldoet aan de aspecten zoals de Commissie die benoemt in haar voorstel. Weliswaar bevat de Nederlandse wetgeving geen specifieke eis dat bij het openen van een bankrekening niet mag worden gediscrimineerd naar nationaliteit, maar dat is wel verboden op grond van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Bovendien is het recht op een betaalrekening in iedere lidstaat niet in lijn met de gedachte van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de gebruiker juist slechts één enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte (in euro's) te kunnen bankieren.

Ook kent Nederland al een overstapservice om de overstap van de ene bank naar de andere te faciliteren, die bovendien verder gaat dan de eisen die de Commissie stelt aan een dergelijke service. Wel nieuw voor de Nederlandse markt zou het standaardiseren van de presentatie van tarieven voor betaalrekeningen zijn. Er bestaan weliswaar websites waarop tarieven kunnen worden vergeleken, maar iedere bank is vrij om zelf te bepalen hoe zij haar tarieven opbouwt. Desondanks zijn de belangrijkste tarieven voor consumenten op dezelfde wijze samengesteld. Alles bijeengenomen biedt het voorstel weinig kansen voor Nederland, maar is ook de impact ervan te overzien.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *Inhoud voorstel*

Het voorstel heeft een drieledige doelstelling:

1. Het verbeteren van de toegankelijkheid tot girale betaaldiensten voor consumenten het recht op een basisbetaalrekening wettelijk vast te leggen (d.w.z. een betaalrekening met een betaalpas en, voor zover beschikbaar, toegang tot internetbankieren).
2. Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten: banken worden verplicht hun tarieven op gestandaardiseerde wijze te publiceren via een of meer geaccrediteerde onafhankelijke websites.

3. Het makkelijker maken voor consumenten om over te stappen naar een andere bank door de oude en de nieuwe bank te verplichten bepaalde informatie uit te wisselen.

Met de eerste maatregel wil de Commissie verzekeren dat iedereen die een betaalrekening wenst te openen daar ook echt toe in staat is. Het belang daarin ligt in het feit dat een betaalrekening een noodzakelijk medium is voor het voorkomen van financiële of sociale uitsluiting. Door tarieven met betrekking tot betaaldiensten beter vergelijkbaar te maken, hoopt de Commissie ervoor te zorgen dat consumenten beter in staat zullen zijn te beoordelen wat de kosten zijn voor betaaldiensten, wat een positief effect moet hebben op de concurrentie tussen betaalinstanties. Hetzelfde geldt voor het instellen van een grensoverschrijdende overstapservice: door het consumenten makkelijker te maken naar een andere bank over te stappen, zouden banken scherper gaan concurreren op zowel de prijs als de kwaliteit van hun dienstverlening.

#### *Impact assessment Commissie*

In de impact assessment onderbouwt de Commissie de wenselijkheid van ingrijpen met een kosten-batenanalyse, waarbij een aantal beleidsopties naast elkaar worden gezet. Op grond van een kwantitatieve analyse komt de Commissie tot onderhavig voorstel, waarbij zij benadrukt dat alleen het samenstel van de drie genoemde onderdelen tot het gewenste effect kunnen leiden.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### a) *Bevoegdheid*

Artikel 114 van het EU-Werkingsverdrag geeft de EU bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

##### b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Om de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel als geheel te beoordelen, moeten de drie onderdelen apart worden bekeken.

1. Het recht op een basisbetaalrekening houdt in dat iedere EU-burger in iedere lidstaat een basisbankrekening moet kunnen openen.

Het kabinet oordeelt negatief over de subsidiariteit op dit onderdeel. De Commissie onderbouwt onvoldoende dat de werking van de interne markt wordt belemmerd doordat niet iedere EU-burger beschikt over een basisbankrekening.

Uit de impact assessment volgt bovendien dat in het merendeel van de landen in de EU meer dan 90% van de consumenten beschikt over een bankrekening. Uit de gegevens van de Commissie volgt dat:

- vooral in Roemenië en Bulgarije het aantal mensen dat een bankrekening heeft relatief laag is;
- ruim 60% van de consumenten die een bankrekening wil openen (maar er nu geen heeft) woonachtig is in Italië, Roemenië of Polen.

In veel andere lidstaten, waaronder Nederland, speelt het probleem dus niet of nauwelijks. Ook is het voor burgers uit andere lidstaten over het algemeen goed mogelijk om in Nederland een bankrekening te openen. Bovendien is het overgrote deel van de consumenten aan wie een bankrekening geweigerd is, niet relevant vanuit een grensoverschrijdend perspectief. Ook dat toont aan dat er geen sprake is van een Europees probleem waarbij de werking van de interne markt wordt verstoord.

2. Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten.  
De Commissie wil de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten verbeteren door lidstaten lijsten met getarifeerde betaaldiensten op te laten opstellen. Deze lijsten worden zoveel mogelijk op Europees niveau gestandaardiseerd, waarna banken binnen de EU verplicht zijn de Europese definities – voor zover beschikbaar – te hanteren bij het publiceren van hun tarieven. Maar doordat iedere lidstaat zelf vaststelt welke diensten op zijn grondgebied het vaakst getarifeerd worden, ontstaan er per lidstaat verschillende lijsten. De lijsten zullen dus ook tarieven bevatten voor betaaldiensten die alleen worden gebruikt binnen een specifieke lidstaat. De bruikbaarheid voor het vergelijken van tarieven over de grenzen van lidstaten heen moet daarom worden gerelativeerd: de maatregel heeft bovenal effect op de vergelijkbaarheid van tarieven op nationaal niveau.  
Gezien de beperkte Europese dimensie wordt ook op dit onderdeel niet aan het subsidiariteitsvereiste voldaan.
3. Het faciliteren van de overstap naar een andere bank.  
Om het voor consumenten makkelijker maken om over te stappen naar een andere bank, voorziet het voorstel in een verplichting voor aanbieders van betaalrekeningen (doorgaans banken) bepaalde informatie uit te wisselen, ook wanneer een consument overstapt naar een bank in een andere lidstaat.  
Het valt echter niet te verwachten dat het aantal gevallen dat een consument naar een bank *in een andere lidstaat* zal overstappen dusdanig groot zal zijn, dat de kosten die gemaakt moeten worden voor het realiseren van deze overstapservice opwegen tegen de voordelen. Het voorstel voldoet daarom niet aan het proportionaliteitsvereiste. En indien het voorstel zou worden beperkt tot een binnenlandse overstapservice, zou het om een aangelegenheid gaan die de lidstaten zelf aangaat, zodat het voorstel niet subsidiair zou zijn.

Over het geheel genomen zijn er zowel met betrekking tot de subsidiariteit als met betrekking tot de proportionaliteit bezwaren aan te voeren tegen het voorstel. Het oordeel op beide aspecten, zij het met betrekking tot verschillende onderdelen van het voorstel, luidt dus negatief.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*  
Het voorstel bevat zowel een aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid als door de uit Commissie te verrichten uitvoeringshandelingen. De gedelegeerde bevoegdheid bestaat uit het vaststellen van standaardterminologie met betrekking tot de meest voorkomende betaaldiensten. Aangezien niet op voorhand is vast te stellen welke dat zullen zijn en het een relatief technisch aspect betreft, bestaat er volgens het kabinet geen bezwaar tegen het delegeren van deze bevoegdheid aan de Commissie. Bovendien kunnen volgens het voorstel zowel het Europees Parlement als de Raad de bevoegdheid te allen tijde weghalen bij de Commissie  
De uitvoeringshandelingen zien op het vaststellen van het formaat waarin banken hun tarieven moeten publiceren en het formaat dat banken moeten gebruiken om achteraf aan hun klanten kenbaar te maken welke (getarifeerde) betaaldiensten zijn afgenomen. Op zich is de keuze om dit aan de Commissie over te laten (in plaats van aan de lidstaten of aan de banken) logisch, omdat het ten goede komt aan de herkenbaarheid (en daarmee de vergelijkbaarheid) van bancaire tarieven.

Het voorstel vermeldt dat de Commissie bij het vaststellen van de formaten volgens de onderzoeksprocedure wordt ondersteund door het European Securities Committee. Ook dit betreft een relatief technisch aspect van de verordening. Het kabinet heeft geen bezwaar tegen het voorstel om deze uitvoeringshandelingen aan de Commissie over te laten. De keuze om het vaststellen van formats ter uitvoering van de richtlijn via uitvoeringshandelingen plaats te laten vinden, is op zich een logische. Het betreft handelingen die geen wijziging van de richtlijn beogen, maar een uniforme uitvoering ervan. De lidstaten kunnen via de European Securities Committee invloed op de vormgeving van deze uitvoeringshandelingen uitoefenen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### a) *Consequenties EU-begroting*

Geen.

### b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Indien het voorstel doorgang vindt, betekent dit extra taken voor de Nederlandse toezichthouders. In principe zullen de kosten daarvan door de financiële sector zelf gedragen moeten worden. De kosten die het voorstel met zich mee brengen voor het toezicht zijn daarom onder 5d) opgenomen.

De Commissie verwacht dat de lidstaten samen 22 tot 111 miljoen euro zullen besparen op het uitbetalen van uitkeringen en toelagen indien alle consumenten toegang hebben tot (tenminste) een basisbetaalrekening. Voor Nederland zal dit echter nihil zijn, omdat uitkeringen en dergelijke nu al uitsluitend giraal worden uitbetaald en bovendien 99% van de Nederlanders vanaf 15 jaar al een bankrekening heeft.

De Commissie schat in dat alle lidstaten gezamenlijk 11 miljoen euro moeten uitgeven aan voorlichting, het implementeren van wetgeving en het opzetten van een vergunningsstelsel voor vergelijkingswebsites. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Om de financiële gevolgen van het voorstel in kaart te brengen, schat de Commissie in dat de baten voor consumenten tussen de 10 en 13 miljard euro zullen bedragen, tegenover een kostenpost van 150 tot 750 miljoen euro. Voor het bedrijfsleven zijn de verwachte kosten 1,1 tot 2,2 miljard euro (waarvan grofweg een kwart tot een derde eenmalig), en de verwachte baten 70 tot 360 miljoen. Daarbij moeten worden aangetekend dat de Commissie een groot aantal aannames heeft gedaan om tot deze bedragen te komen, waarvan sommige zeer marginaal worden onderbouwd.

### d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Burgers zullen geen toename van regeldruk ervaren. Voor de overheid is de toename beperkt tot een bescheiden groei van de toezichtstaken. Voor aanbieders van betaalrekeningen geldt wel een toename in de regeldruk, met name op het gebied van inhoudelijke nalevingskosten: zij dienen te voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot het verstrekken van informatie aan consumenten (zowel ex ante als ex post) en dienen consumenten bij te staan bij de overstap naar een andere bank. Zij zullen daarvoor onder andere moeten investeren in IT-systemen en het opleiden van medewerkers.

### *Inhoudelijke nalevingskosten*

De Commissie heeft de inhoudelijke nalevingskosten voor alle aanbieders binnen de EU ingeschat op 800 miljoen tot 1,6 miljard euro, waarvan 350 tot 620 miljoen eenmalig.

De kosten die de overheid maakt in verband met het toezicht op de naleving schat de Commissie voor de EU als geheel in op 12 tot 18 miljoen. Deze kosten worden (in Nederland althans) in rekening gebracht bij degene die onder toezicht staan.

Het is lastig aan te geven welk deel van deze kosten door de Nederlandse banken gemaakt zullen moeten worden. De Commissie is bij haar inschatting namelijk uitgegaan van de kosten over 27 lidstaten, terwijl het bankenlandschap tussen de diverse lidstaten grote verschillen vertoont. Bovendien geldt ook hier dat de aannames die de Commissie heeft gedaan om tot bovenstaande bedragen te komen op onderdelen niet of nauwelijks onderbouwd zijn.

### *Administratieve lasten*

Alhoewel de toezichthouders zonder aanvullende rapportage van de aanbieders kunnen controleren of deze zich aan de voorgestelde regels houden, brengt het voorstel toch administratieve lasten met zich mee. Die vloeien voort uit de verplichting van de lidstaten om de Commissie te informeren over de effectiviteit van de regeling (zie hieronder welke informatie het precies betreft).

In de impact assessment van de Commissie worden deze kosten niet genoemd. De verwachting is echter dat de rapportageverplichting vooral een eenmalig karakter zal hebben, in de vorm van investeringen in de IT-infrastructuur.

Hoewel moeilijk te kwantificeren, zal de omvang van deze uitgaven relatief bescheiden zijn ten opzichte van de totale IT- investeringen die het gevolg zouden zijn van dit voorstel.

Op grond van het voorstel moeten de lidstaten binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn de Commissie voorzien van een voorlopige lijst van de meest voorkomende getarifeerde betaaldiensten. Aangezien de Commissie deze informatie nodig heeft voor het vaststellen van de meest voorkomende betaaldiensten binnen de gehele EU, is deze verplichting noodzakelijk voor een goede werking van het voorstel. Verder voorziet het voorstel in de gebruikelijke verplichting om de Commissie informeren over het aanwijzen van de toezichtouder(s). Alhoewel de Commissie geen inschatting maakt van deze administratieve lasten voor de overheid, wordt de omvang daarvan als relatief bescheiden ingeschat.

Daarnaast bevat het voorstel de verplichtingen voor de lidstaten om drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en vervolgens iedere twee jaar, de volgende informatie te rapporteren:

- de mate waarin aanbieders van betaalrekeningen en -diensten voldoen aan de bepalingen van de richtlijn;
- het aantal vergelijkingssites met een vergunning;
- het aantal maal dat de overstapservice is ingezet, de kosten die daarvoor in rekening zijn gebracht en het aantal maal dat de inzet van de overstapservice is geweigerd;
- het aantal basisbankrekeningen dat is geopend, het aantal maal dat dat is geweigerd, de gronden waarop die weigeringen hebben plaatsgevonden en de tarieven voor een basisbankrekening.

De inschatting van de Commissie is dat deze administratieve lasten zeer beperkt zijn. Voor het vergelijkbaar maken van tarieven betreft het 100.000 tot 160.000 euro voor alle lidstaten tezamen. Voor de administratieve lasten als gevolg van de overige onderdelen noemt de Commissie geen bedrag.

## **6. Implicaties juridisch**

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*  
Afgezien van de benodigde implementatiewetgeving heeft het voorstel geen gevolgen voor regelgeving op nationaal niveau, noch op decentraal niveau. Sanctionering van de bepalingen in het voorstel is administratief van aard. Het voorstel voorziet niet in de toepassing van de lex silencio positivo.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
Het voorstel gaat uit van een implementatietermijn van een jaar, wat in verband met de doorlooptijd van het Nederlandse wetgevingsproces kort is.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
Het voorstel bevat een bepaling die voorschrijft dat de Commissie de werking van de richtlijn vijf jaar na inwerkingtreding evalueert. De evaluatie wordt opgesteld aan de hand van de informatie die de lidstaten hebben aangeleverd zoals hierboven onder 5 d) omschreven.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

- a) *Uitvoerbaarheid*  
Afgezien van het verlenen van vergunningen aan vergelijkingswebsites is de betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van de richtlijn beperkt. De in het voorstel opgenomen bepalingen richten zich vooral op de aanbieders van betaalrekeningen en -diensten.
- b) *Handhaafbaarheid*  
Aan de lidstaten wordt overgelaten welke instantie bevoegd zal zijn met betrekking tot het toezicht op de naleving en de handhaving van de bepalingen in de richtlijn. Het ligt voor de hand om dit in Nederland te beleggen bij de Nederlandsche Bank en/of de Autoriteit Financiële Markten.

De verplichtingen die voortvloeien uit het voorstel zijn duidelijk. Er worden geen problemen voorzien met de handhaafbaarheid.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen die de Commissie wil realiseren met deze richtlijn. Meer concurrentie kan leiden tot een betere service aan consumenten en een prijsdrukkend effect hebben. Bovendien is, zeker in een land als Nederland, waar het girale betalingsverkeer een belangrijke rol heeft, toegang tot basisbetaaldiensten van belang voor het voorkomen van financiële uitsluiting.

Het kabinet is echter van mening dat het niet zonder meer vast staat dat ingrijpen op Europees niveau nodig is om deze doelstellingen te realiseren. Er bestaan grote verschillen tussen de nationale markten voor betaaldiensten binnen de verschillende lidstaten, die alle een verschillende betaaltraditie hebben. Bovendien zijn binnen een aantal lidstaten al maatregelen getroffen om de diverse onderdelen van het voorstel te



realiseren, hetzij door middel van zelfregulering, hetzij door middel van wetgeving. Ook in Nederland bestaat al een goed functionerende overstapservice, die bovendien verder gaat dan hetgeen het voorstel van de Commissie inhoudt, en heeft in beginsel iedereen toegang tot het girale betalingsverkeer via een basisbankrekening.

Zoals gezegd, zijn er bedenkingen met betrekking tot de subsidiariteit c.q. de proportionaliteit van de verschillende onderdelen van het voorstel.

1. *Het recht op een basisbetaalrekening houdt in dat iedere EU-burger in iedere lidstaat een basisbankrekening moet kunnen openen.*

De impact assessment van de Commissie stelt dat er 25 miljoen consumenten zijn die niet over een basisbankrekening beschikken maar er wel graag een zouden willen openen. Van deze groep consumenten is echter maar circa 10% ook daadwerkelijk geweigerd, een groep van 2,8 miljoen consumenten. Daarnaast is het de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van een Europees probleem. Het lijkt erop dat het probleem dat relatief weinig mensen over een bankrekening beschikken, speelt in slechts een paar lidstaten.

Tenslotte stelt de Commissie voor dat elke EU-burger recht dient te krijgen op een bankrekening in alle 27 lidstaten. Het is echter niet te verwachten dat degenen die het meeste baat zouden hebben bij het recht op een basisbetaalrekening, behoefte zouden hebben aan een bankrekening in een andere dan de eigen lidstaat. Het blijkt dat de voornaamste reden dat consumenten financiële diensten niet in een ander land kopen, is gelegen in een gebrek aan behoefte daaraan. De vrees dat men als consument uit een andere lidstaat wordt geweigerd, speelt nagenoeg geen rol. Bovendien is het recht op een betaalrekening in iedere lidstaat niet in lijn met de gedachte van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de gebruiker juist slechts één enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte (in euro's) te kunnen bankieren.

Alles beschouwd voldoet het voorstel op dit onderdeel niet aan het subsidiariteitsbeginsel.

2. *Het verbeteren van de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten.*

De Commissie wil de vergelijkbaarheid van tarieven m.b.t. betaaldiensten voor consumenten verbeteren door bepaalde verplichtingen op te leggen, die op het volgende neer komen:

- Lidstaten moeten – ieder voor zich – een lijst opstellen met tenminste 20 bancaire diensten waar consumenten voor moeten betalen.
- Op basis van de lijsten van alle lidstaten stelt de Commissie een standaardterminologie op voor die diensten die in een meerderheid van de lidstaten worden aangeboden.
- De door de Commissie geformuleerde terminologie wordt vervolgens – voor zover van toepassing – door de lidstaten overgenomen in de door hen zelf opgestelde lijst.
- Vervolgens moeten aanbieders van betalingsdiensten bij het aangaan van een overeenkomst met een consument een lijst met tarieven overleggen waarop de diensten staan die voorkomen op de nationale lijst van getarifeerde betaaldiensten.

Door deze werkwijze, waarbij iedere lidstaat zelf vaststelt welke diensten op zijn grondgebied het vaakst getarifeerd worden, ontstaan er per lidstaat verschillende lijsten. Omdat ieder land zo zijn eigen specifieke betaalinstrumenten heeft (zo zijn iDEAL en de acceptgiro typisch Nederlandse betaalproducten) zullen de lijsten nog steeds tarieven bevatten voor betaaldiensten die alleen worden gebruikt binnen een specifieke lidstaat. Het is dus de vraag of door deze maatregel daadwerkelijk een grensoverschrijdend effect ontstaat.

Bovendien draagt het voorstel het risico in zich dat, als gevolg van de standaardisatie van tarieven, ook producten moeten worden gestandaardiseerd, hetgeen niet ten goede komt aan de innovatie van betaaldiensten. Bij een eventuele standaardisatie van betaaldiensten moet daarom veel ruimte worden gelaten voor lokale/nationale betaalmethoden en -behoefte van consumenten. De conclusie is dat, gezien de beperkte Europese dimensie, ook voor wat betreft dit onderdeel er vraagtekens zijn te plaatsen bij de subsidiariteit.

3. *Het makkelijker maken voor consumenten om over te stappen naar een andere bank.*

De Commissie maakt niet duidelijk hoeveel consumenten baat zullen hebben bij het grensoverschrijdende karakter van de overstapservice. In haar voorstel stelt de Commissie (impliciet) dat een grensoverschrijdende overstapservice ten goede komt aan mobiliteit van arbeid. Het is echter niet aannemelijk dat, wanneer een consument zich in een andere lidstaat vestigt, de mogelijkheid om een overstapservice te gebruiken van wezenlijke invloed zal zijn op zijn besluit zich in het buitenland te vestigen. Bovendien komt deze gedachtegang niet overeen met de totstandkoming van de Europese betalingsruimte (SEPA), waarbij de consument juist slechts een enkele bankrekening nodig heeft om in de hele Europese betalingsruimte te kunnen bankieren, wat hem in staat stelt te blijven bankieren bij de bank in zijn land van herkomst.

Verder is van belang dat consumenten niet een betaalrekening zullen openen bij een bank in een andere lidstaat (zonder zich daadwerkelijk in die lidstaat te vestigen), louter vanwege een betere service of lagere tarieven. Andere zaken, zoals de wens van consumenten om in hun eigen taal met hun bank te communiceren, de beschikbaarheid van typisch nationale betaalproducten en de behoefte om naar het recht van de eigen lidstaat een overeenkomst met de bank te sluiten, spelen volgens het kabinet een belangrijke rol bij de keuze voor een bank.

Tot slot, indien het toch interventie door middel van Europese regelgeving komt, lijkt de herziening van de Richtlijn Betaaldiensten (Payment Services Directive), waar de Commissie binnenkort met een voorstel voor komt, een logischer plek dan een aparte richtlijn.