



Brussel, 12.5.2023  
COM(2023) 249 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**over de toepassing van de Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad  
betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende  
vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot  
betaalrekeningen met basisfuncties**

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<b>2. TRANSPARANTIE EN VERGELIJKBAARHEID VAN VERGOEDINGEN VOOR BETAALREKENINGEN .....</b>	<b>4</b>
<b>3. TOEGANG TOT BETAALREKENINGEN .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. Niet-discriminerende toegang tot betaalrekeningen .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. Toegang tot een betaalrekening met basisfuncties .....</b>	<b>6</b>
<b>3.3. Dienstenlijst.....</b>	<b>12</b>
<b>4. OVERSTAPPEN NAAR EEN ANDERE BETAALREKENING.....</b>	<b>13</b>
<b>5. BEOORDELING VAN MOGELIJKE VERDERE MAATREGELLEN INZAKE HET OVERSTAPPEN .....</b>	<b>15</b>
<b>5.1. Haalbaarheid van uitbreiding van de overstapdienst naar grensoverschrijdend overstappen in artikel 10 .....</b>	<b>15</b>
<b>5.2. Haalbaarheid van een kader voor automatische doorzending van betalingen.....</b>	<b>15</b>
<b>5.3. Raming van de kosten en baten van de invoering van een EU-brede meeneembaarheid van betaalrekeningnummers.....</b>	<b>16</b>
<b>6. DOELTREFFENDHEID VAN DE BESTAANDE MAATREGELLEN EN NOODZAAK VAN AANVULLENDE MAATREGELLEN OM DE FINANCIËLE INCLUSIE TE VERGROTEN EN KWETSBARE PERSONEN MET EEN OVERMATIGE SCHULDENLAST TE HELPEN .....</b>	<b>17</b>
<b>7. VOORBEELDEN VAN BESTE PRAKTIJKEN IN DE VERSCHILLENDE LIDSTATEN INZAKE HET TERUGDRINGEN VAN UITSLUITING VAN CONSUMENTEN VAN DE TOEGANG TOT BETALINGSDIENSTEN. ....</b>	<b>19</b>
<b>8. CONCLUSIE .....</b>	<b>20</b>

## AFKORTINGEN

AML	Bestrijding van witwassen (Anti-money laundering)
AML/CFT	Bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Anti-money laundering and countering the financing of terrorism)
AMLD 2015/849) <sup>1</sup>	Antiwitwasrichtlijn (Anti-Money Laundering Directive) (Richtlijn (EU)
BIC	Bankidentificatiecode (Bank identifier code)
EBA	Europese Bankautoriteit
FID document)	Informatiedocument betreffende de vergoedingen (Fee information
IBAN	Internationaal bankrekeningnummer
PAD 2014/92/EU) <sup>2</sup>	Richtlijn betaalrekeningen (Payment Accounts Directive) (Richtlijn
PABF	Betaalrekening met basisfuncties (Payment account with basic features)
PSP	Betalingsdientaanbieder (Payment Service Provider)

---

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73).

<sup>2</sup> Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 214).

## 1. INLEIDING

De richtlijn betaalrekeningen (de richtlijn) is op 23 juli 2014 vastgesteld als onderdeel van de inspanningen van de EU om de transparantie en vergelijkbaarheid van de aan consumenten voor hun betaalrekeningen in rekening gebrachte vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en het openen en gebruiken van betaalrekeningen met basisfuncties in de EU te verbeteren.

De richtlijn betaalrekeningen is op 17 september 2014 in werking getreden. De technische uitvoeringsnormen en technische reguleringsnormen<sup>3</sup> voor de uitvoering van de transparantievereisten van de richtlijn zijn in oktober 2018 van toepassing geworden.

De lidstaten moesten de richtlijn uiterlijk op 18 september 2016 in de benodigde nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen hebben omgezet en hebben gepubliceerd om aan de richtlijn te voldoen. Slechts negen lidstaten<sup>4</sup> hadden echter binnen (of kort na) deze termijn kennisgegeven van volledige omzetting. De Europese Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen de overige achttien lidstaten wegens niet-mededeling van de omzetting. Al deze inbreukprocedures wegens niet-mededeling werden gesloten nadat de lidstaten de Commissie ervan in kennis hadden gesteld dat zij hun omzetting hadden voltooid (en de Commissie deze omzetting had beoordeeld en bevestigd). De Commissie heeft nog geen inbreukprocedures ingeleid wegens niet-naleving van de richtlijn betaalrekeningen.

Dit verslag is vastgesteld naar aanleiding van artikel 28 van de richtlijn, waarin is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 18 september 2019 een verslag over de toepassing van de richtlijn moet voorleggen. De publicatie van het verslag heeft vertraging opgelopen omdat de richtlijn al een bepaalde tijd van toepassing moest zijn. Parallel aan het onderhavige verslag heeft de Commissie het op grond van artikel 27 van de richtlijn vereiste verslag (het verslag op grond van artikel 27) vastgesteld.

De Commissie heeft twee studies laten uitvoeren ter ondersteuning van dit verslag. In de eerste studie (Deloitte-studie 1<sup>5</sup>) is de richtlijn geëvalueerd en input geleverd voor de beoordeling van de toepassing van de richtlijn. De studie had betrekking op zestien lidstaten<sup>6</sup>. In de tweede studie (Deloitte-studie 2<sup>7</sup>) is een beoordeling gemaakt van mogelijke nieuwe

---

<sup>3</sup> Gedelegeerde Verordening C(2018) 32 van de Commissie van 28 september 2017 tot aanvulling van Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot technische reguleringsnormen voor gestandaardiseerde Uniterminologie voor de meest representatieve aan een betaalrekening gekoppelde diensten (PB L 6 van 11.1.2018, blz. 3), Uitvoeringsverordening (EU) 2018/34 van de Commissie van 28 september 2017 tot vaststelling van technische uitvoeringsnormen betreffende het gestandaardiseerde presentatieformat van het informatiedocument betreffende de vergoedingen en het desbetreffende gemeenschappelijke symbool, overeenkomstig Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L 6 van 11.1.2018, blz. 37), Uitvoeringsverordening (EU) 2018/33 van de Commissie van 28 september 2017 tot vaststelling van technische uitvoeringsnormen betreffende het gestandaardiseerde presentatieformat van de vergoedingenstaat en het desbetreffende gemeenschappelijke symbool, overeenkomstig Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L 6 van 11.1.2018, blz. 26).

<sup>4</sup> Alle verwijzingen naar lidstaten in dit verslag hebben betrekking op de 27 EU-lidstaten.

<sup>5</sup> Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market*, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>6</sup> België, Bulgarije, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg, Nederland, Polen, Spanje, Tsjechië en Zweden.

<sup>7</sup> Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market*, 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>

instrumenten ter vergemakkelijking van grensoverschrijdend overstappen. Deze studie vormt de basis voor hoofdstuk 5, waarin mogelijke aanvullende maatregelen ter vergemakkelijking van het overstappen naar een andere betaalrekening worden beoordeeld. Ook de lidstaten hebben belangrijke gegevens/input voor dit verslag geleverd. Niettemin heeft de Commissie bij het opstellen van dit verslag enkele problemen ondervonden, met name een gebrek aan beschikbare en vergelijkbare gegevens. Het doel van de richtlijn betaalrekeningen is het bevorderen van de eengemaakte markt voor financiële retaildiensten, met name voor betaalrekeningen. De richtlijn beoogde dit te bereiken door 1) transparantie te creëren en voor vergelijkbaarheid van de vergoedingen voor betaalrekeningen te zorgen, 2) ervoor te zorgen dat consumenten toegang hebben tot betaalrekeningen (met basisfuncties), en 3) het overstappen naar een andere betaalrekening te vergemakkelijken. In de volgende hoofdstukken worden de toepassing van de richtlijn en de in artikel 28 vereiste aanvullende elementen beoordeeld.

## **2. TRANSPARANTIE EN VERGELIJKBAARHEID VAN VERGOEDINGEN VOOR BETAALREKENINGEN**

Artikel 7 van de richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat consumenten kosteloos toegang hebben tot ten minste één vergelijkingswebsite. Artikel 7, lid 3, bevat een lijst van vereisten, namelijk dat de vergelijkingswebsite onafhankelijk moet worden beheerd, de identiteit van de eigenaar van de website moet vermelden, duidelijke en objectieve criteria voor de vergelijking moet vermelden, van duidelijke en ondubbelzinnige bewoordingen gebruik moet maken, actueel moet zijn, een aanzienlijk deel van de markt moet bestrijken, en een doeltreffende procedure moet bieden om onjuiste informatie over gepubliceerde vergoedingen te kunnen melden.

Na raadpleging van de lidstaten met de desbetreffende deskundigengroep (Gegrefs) heeft de Commissie de algemene indruk dat de huidige vereisten van artikel 7, lid 3, van de richtlijn volstaan en er geen dringende noodzaak is om de lijst te wijzigen. Op basis van een evaluatie van de geïdentificeerde websites die aan de vereisten van de richtlijn voldoen, is er in Deloitte-studie 1 echter op gewezen dat de volgende twee vereisten uit punt 3 niet volledig functioneren: 1) het vereiste om de objectieve criteria voor de vergelijking te vermelden; en 2) het vereiste om onjuiste informatie over gepubliceerde vergoedingen te kunnen melden. Bovendien heeft de informatie over de meest recente actualisering van een website problemen opgeleverd. De in Deloitte-studie 1 gesignaleerde problemen hebben echter meer betrekking op het operationele aspect van de website dan op de lijst zelf. In dit verband zal de Commissie de situatie nauwlettend blijven volgen om ervoor te zorgen dat de websites van de lidstaten die aan de voorschriften voldoen, ook daadwerkelijk aan de vereisten van artikel 7, lid 3, van de richtlijn voldoen.

Op grond van artikel 28, lid 3, van de richtlijn moet in het verslag worden nagegaan of er behoefte is aan accreditering van vergelijkingswebsites. Het algemene gevoel onder de lidstaten was dat dit niet veel waarde zou toevoegen, met name omdat de huidige conforme vergelijkingstabellen openbaar en dus intrinsiek betrouwbaar zijn. Bovendien zou het certificeringsproces duur en tijdrovend zijn. In de meeste lidstaten zijn geen problemen met de vergelijkingswebsite geregistreerd, zodat het huidige systeem niet hoeft te worden gewijzigd.

Met betrekking tot maatregelen inzake “pakketaanbiedingen” bevatten artikel 4, inzake het informatiedocument betreffende de vergoedingen, artikel 5, inzake de vergoedingenstaat, en

artikel 8 verwijzingen naar het concept pakketten. In Deloitte-studie 1 is op basis van verzamelde gegevens waargenomen dat belanghebbenden de term “pakket” op twee verschillende manieren hebben geïnterpreteerd: hetzij i) als een combinatie van een betaalrekening met de verschillende daarmee verbonden diensten die het gebruik ervan mogelijk maken (bv. een kaart of een debetstand); hetzij ii) als een combinatie van een betaalrekening met andere soorten financiële producten (bv. verzekeringen en hypotheek). In dit verband hebben zestien lidstaten (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI en SK) hun steun uitgesproken voor het idee om een definitie van het begrip “pakket” in de richtlijn op te nemen teneinde meer duidelijkheid te scheppen (met name in gevallen van koppelverkoop en bundeling). Sommige andere lidstaten waarschuwden echter voor een dergelijke benadering en voerden aan dat de term reeds voldoende duidelijk is en het zinvoller zou zijn om de kwestie te regelen in artikel 4 van de richtlijn. In dit verband zou, met betrekking tot artikel 4 inzake het informatiedocument betreffende de vergoedingen, het gedeelte van het informatiedocument dat aan “pakketten met diensten” is gewijd in sommige gevallen te lang kunnen zijn. Sommige banken vermelden immers verschillende pakketten in hun informatiedocument betreffende de vergoedingen, waardoor het informatiedocument meerdere pagina’s lang is geworden en het doel van een kort zelfstandig informatiedocument niet wordt bereikt. Zij zijn dan ook van mening dat eventuele wijzigingen in het concept “pakketten” gericht zouden moeten worden op artikel 4. Meer in het algemeen was een onbedoeld gevolg van artikel 4 de duplicering van documenten betreffende de hoogte van de vergoedingen van betaalrekeningen in lidstaten waar reeds documenten met dezelfde informatie bestonden. Volgens de opmerkingen van de lidstaten was dat meteen ook het belangrijkste onbedoelde gevolg. De Commissie heeft terdege nota genomen van deze kwesties en zal bij een eventuele herziening van de richtlijn rekening houden met de ontvangen suggesties.

### **3. TOEGANG TOT BETAALREKENINGEN**

#### **3.1. Niet-discriminerende toegang tot betaalrekeningen**

Op grond van artikel 15 van de richtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat consumenten die legaal in de EU verblijven, bij het aanvragen of verkrijgen van toegang tot een betaalrekening binnen de EU niet door kredietinstellingen worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit of woonplaats (of op enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Artikel 15 bepaalt ook dat de voorwaarden die van toepassing zijn op het aanhouden van een betaalrekening met basisfuncties op geen enkele wijze discriminerend mogen zijn.

De lidstaten hebben de non-discriminatiebepaling specifiek omgezet of zijn tot de conclusie gekomen dat dit punt reeds in hun bestaande wetgeving is geregeld. Slechts enkele lidstaten hebben het non-discriminatiebeginsel echter zodanig in hun nationale wetgeving opgenomen dat niet alleen de toegang tot betaalrekeningen, maar ook, specifiek, de toepasselijke voorwaarden eronder vallen.

Ondanks deze regel kan de toegang tot betaalrekeningen nog steeds verschillend zijn voor consumenten met een andere nationaliteit of woonplaats. Zo kan een vereiste om een specifiek nationaal identiteitsdocument te overleggen verschillende gevolgen hebben voor consumenten uit andere lidstaten. Zoals blijkt uit Deloitte-studie 1 en uit klachten die de Commissie heeft ontvangen, kunnen er ook problemen optreden bij het grensoverschrijdend openen van betaalrekeningen, niet in de laatste plaats bij het grensoverschrijdend online

openen van een betaalrekening, welke mogelijkheid soms niet beschikbaar is voor consumenten uit andere lidstaten<sup>8</sup>. De Commissie heeft ook klachten ontvangen over andere vergoedingen voor niet-ingezetenen in de lidstaat. Het in rekening brengen van hogere vergoedingen voor betaalrekeningen met basisfuncties voor niet-ingezetenen zou discriminerend zijn indien de extra vergoedingen niet zijn gebaseerd op objectief gerechtvaardigde kosten.

Deze verschillende vereisten kunnen niet alleen in veel gevallen leiden tot een verschillende behandeling, maar kunnen ook gevolgen hebben voor de toegang tot betaalrekeningen, waaronder betaalrekeningen met basisfuncties. Dergelijke gevallen worden nader beschreven in paragraaf 3.2.

### **3.2. Toegang tot een betaalrekening met basisfuncties**

#### **▪ Het recht op een betaalrekening met basisfuncties**

Om de financiële inclusie te bevorderen, voorziet artikel 16 van de richtlijn in het recht op toegang tot een betaalrekening met basisfuncties voor alle consumenten die legaal in de EU verblijven. Dit omvat consumenten zonder vast adres, asielzoekers en consumenten aan wie een verblijfsvergunning is geweigerd, maar wier verwijdering om juridische of feitelijke redenen onmogelijk is<sup>9</sup>. Artikel 16, lid 1, verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat, om te garanderen dat alle consumenten op hun grondgebied er toegang toe hebben, alle of een voldoende aantal kredietinstellingen betaalrekeningen met basisfuncties aanbieden aan consumenten.

Dit recht op een betaalrekening met basisfuncties is door de lidstaten in hun nationale wetgeving omgezet. In de meeste lidstaten wordt een betaalrekening met basisfuncties aangeboden als een afzonderlijk product dat losstaat van een standaardbetaalrekening. In sommige lidstaten<sup>10</sup> echter bieden (sommige of alle) kredietinstellingen geen betaalrekening met basisfuncties in de vorm van een afzonderlijk product aan, maar geven zij er de voorkeur aan om alle consumenten een standaardrekening aan te bieden.

De meeste lidstaten verplichten alle kredietinstellingen die betaalrekeningen aanbieden om een betaalrekening met basisfuncties aan te bieden, maar enkele lidstaten<sup>11</sup> verplichten slechts enkele kredietinstellingen, die aan bepaalde criteria voldoen, om dergelijke betaalrekeningen aan te bieden. Die kredietinstellingen met een verplichting bieden over het algemeen echter ruime toegang. Daarnaast bieden andere betalingsdienstaanbieders in sommige lidstaten ook betaalrekeningen met basisfuncties aan.

---

<sup>8</sup>Volgens Deloitte-studie 1 zijn sommige banken van mening dat zij onmogelijk kunnen voldoen aan de vereisten inzake bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en dat het vereiste niveau van complexiteit of kosten te hoog is.

<sup>9</sup>Dit recht op een betaalrekening met basisfuncties is een cruciaal instrument voor de financiële inclusie van Oekraïense vluchtelingen. Toen de Oekraïense vluchtelingen eenmaal tijdelijke bescherming ontvingen, hadden zij recht op toegang tot een betaalrekening met basisfuncties.

<sup>10</sup>Volgens Deloitte-studie 1 is er in vijf lidstaten geen onderscheid tussen standaardbetaalrekeningen en betaalrekeningen met basisfuncties (zie voor meer details figuur 31).

<sup>11</sup>Lidstaten waar slechts enkele kredietinstellingen betaalrekeningen met basisfuncties aanbieden: Cyprus, Griekenland, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland en Slowakije (zie voor meer details het verslag op grond van artikel 27).

Branche- en consumentenorganisaties zijn het er daarom in grote lijnen over eens dat consumenten in hun land voldoende toegang hebben tot betaalrekeningen met basisfuncties<sup>12</sup>.

Artikel 16 voorziet in een aantal (mogelijke) afwijkingen van dit recht op een betaalrekening met basisfuncties. In de praktijk heeft de belangrijkste afwijking betrekking op de bestrijding van witwassen. Op grond van artikel 16, lid 4, van de richtlijn betaalrekeningen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat kredietinstellingen een aanvraag afwijzen indien de opening van een dergelijke rekening zou resulteren in schending van de bepalingen betreffende het voorkomen van het witwassen van geld en de bestrijding van financiering van terrorisme van Richtlijn 2005/60/EG<sup>13</sup>. Dit kan in strijd zijn met het recht op een betaalrekening met basisfuncties, en mogelijk is de onderlinge wisselwerking niet volledig duidelijk. In overweging 34 van de richtlijn betaalrekeningen wordt benadrukt dat antiwitwasregels niet als voorwendsel mogen worden gebruikt om commercieel minder aantrekkelijke consumenten af te wijzen. Er bestaan momenteel geen andere algemene richtsnoeren op EU-niveau over de onderlinge verbanden tussen de verschillende regels.

De moeilijkheden bij het openen van een betaalrekening met basisfuncties doen zich met name voor op de volgende gebieden:

- 1) Het ontbreken van specifieke identiteitsdocumenten: in verschillende verslagen<sup>14</sup> zijn moeilijkheden vastgesteld bij het openen van een betaalrekening met basisfuncties als gevolg van het ontbreken van specifieke identiteitsdocumenten, en deze zijn ook het onderwerp geweest van klachten van het algemene publiek bij de Commissie. De vereiste verificatie van de identiteit van de cliënt ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering geschiedt over het algemeen op basis van identiteitsdocumenten. Een verplichting om in bezit te zijn van een door de lidstaat afgegeven standaardidentificatiedocument kan specifieke moeilijkheden opleveren, niet alleen voor asielzoekers en vluchtelingen, maar ook (afhankelijk van de specifieke eis) voor onderdanen van andere lidstaten. Deze kwestie is reeds gedeeltelijk behandeld in het advies van de EBA over de toepassing van maatregelen voor cliëntenonderzoek op asielzoekers uit derde landen of gebieden met een hoger risico en in de verklaring over “financiële inclusie in de context van de oorlog in Oekraïne”, die de EBA in april 2022 heeft gepubliceerd<sup>15</sup>. Ook daklozen ondervinden soms

---

<sup>12</sup>100 % van de brancheorganisaties en 70 % van de consumentenorganisaties erkennen dat alle consumenten in hun land toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties hebben (zie figuur 5, bijlage D bij Deloitte-studie 1 voor meer details).

<sup>13</sup>Richtlijn 2005/60 is ondertussen ingetrokken en vervangen door Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

<sup>14</sup>Deloitte-studie 1, EBA opinion on asylum seekers, EBA consumer trend report 2021 [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](#).

<sup>15</sup> [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers\).pdf \(europa.eu\)](#); alsmede [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system | European Banking Authority \(europa.eu\)](#).



moeilijkheden bij het openen van een betaalrekening (bv. wanneer zij om een adres worden gevraagd).

- 2) Grensoverschrijdende toegang tot betaalrekeningen: moeilijkheden bij het openen van een betaalrekening met basisfuncties in een andere lidstaat (ook online) zijn ook gemeld in Deloitte-studie 1 en zijn het onderwerp geweest van klachten van het algemene publiek bij de Commissie. Deze moeilijkheden kunnen verschillende oorzaken hebben. Zo kunnen ze bijvoorbeeld worden veroorzaakt door het ontbreken van specifieke documenten of door de noodzaak om een werkelijk belang aan te tonen, maar ook kunnen ze verband houden met redenen van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AML/CFT), aangezien het openen van een betaalrekening in een andere lidstaat kan worden aangemerkt als een ongewone omstandigheid die een potentieel hoger risico inhoudt in de AML/CFT-risicobeoordeling<sup>16</sup>.
- 3) Risicobeperkende praktijken om redenen van witwasbestrijding: voorts zijn er moeilijkheden ondervonden bij het openen van een betaalrekening met basisfuncties als gevolg van risicobeperkende praktijken van kredietinstellingen (bijvoorbeeld wanneer zij hebben besloten om voor specifieke categorieën cliënten geen betaalrekeningen te openen (of om deze te sluiten) omdat die rekeningen een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering opleveren). Zoals is uiteengezet in het advies van de EBA over risicobeperkingsmaatregelen<sup>17</sup>, kan risicobeperking met name betrekking hebben op consumenten die banden hebben met specifieke landen (met een hoog risico) buiten de EU en met politiek prominente personen. De Commissie heeft ook hierover klachten ontvangen.
- 4) Risicobeperkende praktijken als gevolg van de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA): Ook consumenten met een dubbele nationaliteit van de EU en de VS hebben moeilijkheden ondervonden, waarover verzoekschriften zijn ingediend bij het Europees Parlement en klachten bij de Commissie. Zoals de EBA in haar advies over risicobeperking heeft aangegeven, hebben sommige kredietinstellingen mogelijk besloten om geen betaalrekeningen aan Amerikaanse onderdanen te verstrekken met het oog op de verplichtingen en mogelijke sancties op grond van de FATCA.

De EBA heeft reeds enkele richtsnoeren verstrekt die kunnen helpen bij het voorkomen van ongewenste risicobeperkingen<sup>18</sup>. De EBA heeft met name verduidelijkt dat de toepassing van een op risico's gebaseerde benadering niet vereist dat ondernemingen geen zakelijke relaties aangaan met volledige categorieën cliënten die geacht worden een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering te vormen of dat zij die zakelijke relaties beëindigen. De bevoegde autoriteiten van sommige lidstaten hebben dit daarom in hun eigen richtsnoeren opgenomen.

Om de kans op risicobeperking om redenen van bestrijding van witwassen te verlagen, heeft de Commissie specifieke bepalingen voorgesteld in het wetgevingspakket inzake bestrijding

---

<sup>16</sup>Zie bijlage III van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Deze bijlage bevat een niet-uitputtende lijst van factoren en soorten bewijsmiddelen die een potentieel hoger risico vertegenwoordigen zoals bedoeld in artikel 18, lid 3, van die richtlijn.

<sup>17</sup>[EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>18</sup>[Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) en [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

van witwassen en terrorismefinanciering dat zij in juli 2021<sup>19</sup> heeft gepresenteerd. Met name bevat het voorstel voor een antiwitwasverordening<sup>20</sup> voor instellingen die besluiten geen zakelijke relatie met een potentiële cliënt aan te gaan een verplichting om de redenen voor een dergelijk besluit te registreren om de toezichthoudende autoriteiten in staat te stellen te beoordelen of instellingen hun cliëntenonderzoekspraktijken op passende wijze hebben gekalibreerd. Daarnaast bevat het voorstel voor een zesde antiwitwasrichtlijn<sup>21</sup> de verplichting voor ALM-toezichthouders om samen te werken met toezichthouders die zijn belast met de uitvoering van de richtlijn betalingsdiensten<sup>22</sup> en de richtlijn betaalrekeningen.

Ook kunnen zich moeilijkheden bij de handhaving van het recht op een betaalrekening met basisfuncties voordoen door het feit dat, ondanks de algemene verplichting van artikel 16, lid 7, van de richtlijn betaalrekeningen om de consument onmiddellijk in kennis te stellen van de weigering en de specifieke reden voor die weigering, dit vaak niet het gevolg is van het verbod op het “tippen” in de antiwitwasregels, waarmee wordt afgeweken van die algemene verplichting.

Andere afwijkingen waarin de richtlijn betaalrekeningen voorziet, omvatten de mogelijkheid om van consumenten die een betaalrekening met basisfuncties wensen te openen te verlangen dat zij aantonen daarbij werkelijk belang te hebben (artikel 16, lid 2). Slechts enkele lidstaten<sup>23</sup> hebben gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Daarentegen hebben veel lidstaten gebruikgemaakt van de in artikel 16, lid 5, geboden mogelijkheid om kredietinstellingen toe te staan een aanvraag voor een betaalrekening met basisfuncties te weigeren indien een consument reeds een betaalrekening bij een op hun grondgebied gevestigde kredietinstelling aanhoudt.

Daarnaast hebben verschillende lidstaten de mogelijkheid benut om beperkte en specifieke aanvullende gevallen vast te stellen waarin aanvragen kunnen of moeten worden geweigerd, op voorwaarde dat deze uitzonderingen ertoe strekken om de kosteloze toegang tot een betaalrekening met basisfuncties uit hoofde van het mechanisme van artikel 25 van de richtlijn betaalrekeningen te faciliteren of om misbruik door consumenten te voorkomen (artikel 16, lid 6, van de richtlijn betaalrekeningen). Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld criteria vastgesteld op grond waarvan aanvragers moeten aantonen dat zij geen fraude of andere strafbare feiten hebben gepleegd of hebben een uitzondering op de bepalingen inzake nationale veiligheid vastgesteld. De optie van artikel 19, lid 3, om bijkomende beperkte en specifieke gevallen vast te stellen waarin de kredietinstelling een raamcontract voor een betaalrekening met basisfuncties unilateraal kan beëindigen, is door veel lidstaten gebruikt voor vergelijkbare (en andere) gevallen (bijvoorbeeld voor bepaalde opzettelijke strafbare feiten of voor commerciële activiteiten).

#### ▪ De gemiddelde jaarlijkse vergoedingen voor betaalrekeningen met basisfuncties

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terror-financing-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terror-financing-terrorism_en)

<sup>20</sup> COM(2021) 420 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>21</sup> COM(2021) 423 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>22</sup> Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PB L 337 van 23.12.2015, blz. 35).

<sup>23</sup> Vijf lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt (zie blz. 72 van Deloitte-studie 1).

Artikel 18, lid 1, van de richtlijn betaalrekeningen verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat kredietinstellingen betaalrekeningen met basisfuncties “kosteloos of tegen een redelijke vergoeding” aanbieden. De lidstaten hebben dit op verschillende manieren uitgevoerd. Sommige lidstaten<sup>24</sup> hebben besloten dat de betaalrekening met basisfuncties kosteloos moet worden verstrekt, de vergoeding aan duidelijke grenzen onderworpen of precieze parameters voor de berekening ervan vastgesteld. Andere lidstaten eisen dat de rekeningen kosteloos of tegen een redelijke vergoeding worden aangeboden, maar hebben geen verdere criteria vastgesteld (naast de criteria van artikel 18, lid 3, met betrekking tot wat als “redelijk” kan worden beschouwd).

De hoogte van de vergoedingen voor betaalrekeningen met basisfuncties verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten.<sup>25</sup> Soms is er ook een groot verschil tussen de goedkoopste en de duurste aanbiedingen, zelfs binnen dezelfde lidstaat. In vergelijking met de vergoedingen voor standaardbetaalrekeningen<sup>26</sup>, zijn betaalrekeningen met basisfuncties doorgaans goedkoper, maar niet veel goedkoper.

Brancheorganisaties en enkele van de consumentenorganisaties<sup>27</sup> in Deloitte-studie 1 gaven niettemin te kennen dat betaalrekeningen met basisfuncties over het algemeen voor iedereen betaalbaar zijn.

▪ **Toepassing in de praktijk/aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties**  
Zoals het verslag op grond van artikel 27 laat zien, is in de periode 2016-2021 in enkele lidstaten een significant aantal betaalrekeningen met basisfuncties geopend. Zo is in sommige lidstaten<sup>28</sup> waar voorheen een hoger percentage van de bevolking geen betaalrekening had inmiddels sprake van een aanzienlijk gebruik. Nochtans was het /aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties in sommige andere landen<sup>29</sup> vrij laag. Bovendien is uit de

---

<sup>24</sup> Negen lidstaten (zie voor details Deloitte-studie 1, blz. 35, tabel 5). Zie ook het in december 2022 gepubliceerde verslag van de EBA over de thematische toetsing van de transparantie en de hoogte van de vergoedingen en kosten voor retailbankproducten ([Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)).

<sup>25</sup>Zie blz. 34 van Deloitte-studie 1 voor nadere informatie over de hoogte van de vergoedingen voor betaalrekeningen met basisfuncties die in de geselecteerde lidstaten worden aangeboden. De vergoedingen kunnen uiteenlopen van 0 tot meer dan 90 EUR per jaar.

<sup>26</sup>Volgens Deloitte-studie 1 kunnen de vaste standaardvergoedingen voor betaalrekeningen (waaraan mogelijk variabele vergoedingen moeten worden toegevoegd) in sommige lidstaten relatief hoog zijn (tot 160 EUR per jaar), en in andere lidstaten relatief laag (minder dan 20 EUR per jaar). In verschillende lidstaten worden echter door ten minste één van de voornaamste kredietinstellingen standaardrekeningen met een vaste vergoeding van 0 EUR aangeboden. Digitale standaardrekeningen zijn over het algemeen kosteloos. Bovendien kunnen in sommige lidstaten ook lagere vergoedingen voor specifieke rekeningen (bv. voor jongeren of ouderen) in rekening worden gebracht. Ook de vergoedingen van de verschillende banken in sommige lidstaten lopen sterk uiteen. Ondanks de aanwezigheid van nieuwkomers op de markt zijn de vergoedingen de afgelopen jaren over het algemeen niet gedaald. Zie blz. 32 van Deloitte-studie 1 voor meer details over de “hoogte van de vergoedingen voor standaardbetaalrekeningen die in de geselecteerde lidstaten worden aangeboden”.

<sup>27</sup> 23 % van de consumentenorganisaties was het niet mee eens met de stelling dat iedereen het zich kan veroorloven om een betaalrekening met basisfuncties te openen en te gebruiken (zie Deloitte-studie 1, bijlage D, figuur 14, voor details).

<sup>28</sup>Bijvoorbeeld Cyprus, Griekenland, Litouwen, Tsjechië. Zie voor meer details *tabel 4: Totaal aantal betaalrekeningen met basisfuncties dat elk jaar is geopend* uit het verslag op grond van artikel 27.

<sup>29</sup>Bijvoorbeeld Bulgarije, Kroatië, Letland, Polen en Roemenië. Zie voor meer details *tabel 4: Totaal aantal betaalrekeningen met basisfuncties dat elk jaar is geopend* uit het verslag op grond van artikel 27.

In de meeste lidstaten is geen informatie beschikbaar over de kenmerken van de consumenten die een betaalrekening met basisfuncties hebben geopend.

meest recente Global Findex Database van 2021<sup>30</sup> gebleken dat het aandeel personen (van 15 jaar of ouder) met een bankrekening in de meeste lidstaten van 2017 tot 2021 is toegenomen — en in sommige lidstaten in 2021 100 % heeft bereikt .

Het relatief lage aantal betaalrekeningen met basisfuncties kan verschillende oorzaken hebben. In de eerste plaats was het percentage personen met een betaalrekening in veel lidstaten reeds zeer hoog toen de richtlijn betaalrekeningen werd vastgesteld. In de tweede plaats beschikten sommige lidstaten al over soortgelijke instrumenten. In de derde plaats zijn betaalrekeningen met basisfuncties, gegeven het feit dat standaardrekeningen (met inbegrip van gratis onlinerekeningen) zeer toegankelijk zijn, mogelijk niet relevant voor consumenten die reeds toegang tot standaardrekeningen hebben. Een andere reden voor het geringe /aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties is mogelijk een gebrek aan bewustzijn bij de consument. Via verschillende kanalen, zoals websites of bewustmakingscampagnes, is de nodige informatie voor consumenten beschikbaar, maar consumentenorganisaties verklaren dat consumenten zich nog steeds weinig bewust zijn van hun recht op een betaalrekening met basisfuncties en dat veel banken de betaalrekening met basisfuncties niet proactief aan consumenten aanbieden. In sommige gevallen wordt het nieuwe gebruik mogelijk ook geremd door de kosten van een dergelijke betaalrekening. Zoals blijkt uit de Global Findex Database, zijn onvoldoende middelen, gebrek aan vertrouwen in financiële instellingen of het feit dat financiële instellingen op een te grote afstand van de woning liggen andere redenen voor het niet hebben van een betaalrekening die zijn opgegeven door consumenten zonder betaalrekening in de lidstaten met een lager percentage personen met een bankrekening.

Dit lage niveau van acceptatie lijkt daarentegen niet het gevolg te zijn van een ontoereikend aanbod van betaalrekeningen met basisfuncties zelf. In de afzonderlijke lidstaten worden betaalrekeningen met basisfuncties aangeboden door alle of een groot aantal kredietinstellingen, en volgens Deloitte-studie 1 zijn branche- en consumentenorganisaties het in grote lijnen eens met de stelling dat consumenten voldoende toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties hebben. Het geringe aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties lijkt ook niet primair te worden veroorzaakt door weigeringen van kredietinstellingen om betaalrekeningen met basisfuncties te verstrekken — zoals in het verslag op grond van artikel 27 wordt uiteengezet, lijkt het aantal aanvragen dat in de afzonderlijke lidstaten is afgewezen over het algemeen laag<sup>31</sup>, zij het met enkele uitzonderingen.

Het doel van de richtlijn betaalrekeningen is niet per se het bereiken van een hoog aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties, doch veeleer het vergroten van de financiële inclusie en het waarborgen van toegang tot een betaalrekening met basisfuncties voor alle consumenten. Gezien de algemene beschikbaarheid van betaalrekeningen met basisfuncties lijkt dit doel over het algemeen te zijn verwezenlijkt. Zoals blijkt uit de meest recente Global Findex Database, van 2021, is het percentage van de bevolking met een betaalrekening in de lidstaten bovendien gestegen tot gemiddeld 95 % en bedraagt het in sommige lidstaten bijna 100 %.

---

<sup>30</sup> <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

<sup>31</sup>Zie voor meer details tabel 5: Aantal en aandeel van aanvragen voor een betaalrekening met basisfuncties die zijn afgewezen in het verslag op grond van artikel 27.

Desondanks kunnen zich in de hierboven beschreven specifieke gevallen moeilijkheden voordoen. Het wetgevingspakket inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering heeft tot doel het risico van risicobeperking te verlagen. De EBA heeft aanvullende richtsnoeren verstrekt met betrekking tot de wisselwerking tussen de richtlijn betaalrekeningen en de antiwitwasregels<sup>32</sup>.

### 3.3. Dienstenlijst

Artikel 17, lid 1, verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat een betaalrekening met basisfuncties een aantal diensten omvat (waaronder het opnemen van contanten en het verrichten van overmakingen, automatische afschrijvingen en betalingstransacties via een betaalkaart), voor zover deze diensten reeds worden aangeboden aan consumenten die over standaardbetaalrekeningen beschikken. In de meeste lidstaten bestrijkt de betaalrekening met basisfuncties alle in artikel 17, lid 1, genoemde diensten. In enkele lidstaten<sup>33</sup> werden sommige van de in artikel 17, lid 1, genoemde diensten (doorlopende opdrachten en automatische afschrijvingen) echter niet aangeboden als onderdeel van de betaalrekening met basisfuncties, omdat deze diensten in die lidstaten niet als onderdeel van een standaardrekening werden aangeboden. In sommige gevallen verlenen kredietinstellingen aanvullende diensten voor betaalrekeningen met basisfuncties (met inbegrip van geoorloofde debetstanden, kredietkaarten en instantbetalingen), hoewel dit niet wettelijk verplicht is.

Het opleggen van de vereiste aan lidstaten dat zij kredietinstellingen verplichten om betaalrekeningen met basisfuncties uit te rusten met aanvullende functies zou moeten worden gerechtvaardigd om redenen van financiële inclusie. Dit zou ook zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de extra kosten die het verstrekken van een betaalrekening met basisfuncties met zich mee zou brengen voor kredietinstellingen, omdat dit op zijn beurt de kosten van een betaalrekening met basisfuncties zou kunnen verhogen en op die manier de financiële inclusie zou kunnen belemmeren. Instantbetalingen zouden in de toekomst een functie van betaalrekeningen met basisfuncties kunnen worden, maar hoewel instantbetalingen steeds vaker worden gebruikt, zijn deze nog niet standaard<sup>34</sup>. Een andere mogelijke extra functie zou verband kunnen houden met het waarborgen van de toegang tot contanten. In artikel 17, lid 1, is reeds bepaald dat de betaalrekening met basisfuncties opnamen van contanten aan het loket of bij geldautomaten als dienst moet omvatten, maar door de vermindering van het aantal bankfilialen en geldautomaten kan de financiële inclusie in het algemeen (en niet alleen voor betaalrekeningen met basisfuncties) in het gedrang komen (bijvoorbeeld in sommige afgelegen gebieden). Zoals in de strategie voor retailbetalingen<sup>35</sup> is uiteengezet, deelt de Commissie de zorg dat het risico bestaat dat de toenemende digitalisering van diensten personen die geen toegang tot digitale diensten hebben nog meer zal uitsluiten dan nu al het geval is. De kwestie van de toegang tot en aanvaarding van contanten werd besproken binnen verschillende fora (op het niveau van de Commissie in de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG)<sup>36</sup> en in de Euro Retail Payments Board). Naar aanleiding van het verslag dat de

---

<sup>32</sup> [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>33</sup> In drie lidstaten (zie Deloitte-studie 1, blz. 76, voor meer details).

<sup>34</sup> Dit zou echter kunnen veranderen als het wetgevingsvoorstel inzake instantbetalingen ([Proposal for a Regulation amending Regulations \(EU\) No 260/2012 and \(EU\) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro \(europa.eu\)](#)) wordt goedgekeurd.

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een EU-strategie voor het digitale geldwezen (COM(2020) 592 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

<sup>36</sup> De ELTEG is een deskundigengroep van de Commissie met deskundigen van de lidstaten en de Europese Centrale Bank (ECB). Het belangrijkste doel van de groep is het bespreken van de aanvaarding en

ELTEG op 6 juli 2022 heeft vastgesteld, onderzoekt de Commissie hoe kan worden gewaarborgd dat er eurocontanten beschikbaar zijn en worden aanvaard<sup>37</sup>.

Consumenten- en brancheorganisaties lijken beiden van mening te zijn dat de consumenten tevreden zijn met de diensten die momenteel in overeenstemming met de nationale vereisten worden aangeboden<sup>38</sup>. Veel lidstaten lijken ook geen noodzaak tot wijziging van de richtlijn betaalrekeningen te zien.

#### 4. OVERSTAPPEN NAAR EEN ANDERE BETAALREKENING

Voordat de richtlijn betaalrekeningen in werking trad, bestond in verscheidene lidstaten al een overstapdienst op basis van de gemeenschappelijke beginselen van de Europese commissie voor het bankbedrijf (EBIC) voor het overstappen naar een andere bankrekening<sup>39</sup>, maar artikel 10 van de richtlijn vereist nu van alle lidstaten dat zij zorgen voor een verplichte overstapdienst<sup>40</sup>. Volgens Deloitte-studie 1 heeft de richtlijn betaalrekeningen aldus alle consumenten in de EU in staat gesteld om gemakkelijk en vaak gratis over te stappen naar een andere bankrekening. Consumenten die van het proces gebruik hadden gemaakt, beoordeelden de dienst als bevredigend. De door consumentenorganisaties gemelde tekortkomingen hadden betrekking op technische problemen bij de toepassing van het proces in individuele gevallen, maar niet op het proces zelf<sup>41</sup>.

Zoals blijkt uit het verslag op grond van artikel 27, verschilt het jaarlijkse aantal overstappen naar een andere betaalrekening aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. In sommige lidstaten<sup>42</sup> is het aantal overstappen significant en in sommige lidstaten is er een stijgende trend te zien, maar in andere lidstaten<sup>43</sup> is sprake van een zeer gering aantal overstappen.

---

beschikbaarheid van eurocontanten. In het meest recente verslag van ELTEG van juli 2022 wordt verklaard dat de lidstaten toezicht zouden moeten houden op geldautomaatnetwerken en extra punten voor toegang tot contanten bij bankfilialen teneinde te waarborgen dat deze voldoende dekking bieden, met name wanneer dergelijke faciliteiten worden gesloten. Ook betoogt de ELTEG dat er beleidsmaatregelen zouden moeten worden genomen om te waarborgen dat er eurocontanten beschikbaar zijn.

<sup>37</sup>Zie het initiatief van de Commissie betreffende de reikwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten in het werkprogramma van de Commissie voor 2023 ([2023 Commission work programme – key documents \(europa.eu\)](#)).

<sup>38</sup> 83 % van de brancheorganisaties en 77 % van de consumentenorganisaties waren het ermee eens dat consumenten tevreden zijn over de diensten die in een betaalrekening met basisfuncties zijn opgenomen (de overige respondenten antwoordden met “weet niet”). Zie Deloitte-studie 1, blz. 77, voor meer details).

<sup>39</sup> [The EBIC common principles for bank accounts switching](#). De gemeenschappelijke beginselen voor het overstappen naar een andere bankrekening waren eind 2009 geïmplementeerd. De EBIC heeft verklaard dat zij door alle lidstaten worden toegepast. De uitvoering was echter onvolledig en ontoereikend. Zie voor meer details <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=NL>.

<sup>40</sup> Volgens Deloitte-studie 1 hoefden tien lidstaten slechts kleine wijzigingen in hun bestaande kader aan te brengen, moesten twee lidstaten grotere wijzigingen doorvoeren en moesten drie lidstaten een nieuwe overstapdienst invoeren (zie voor meer details blz. 53).

<sup>41</sup> Deze technische problemen die zich in individuele gevallen voordeden, hadden onder meer betrekking op situaties dat een eerdere rekening werd afgesloten voordat de nieuwe rekening operationeel was, nieuwe debet-/kredietkaarten pas werden geleverd nadat de oude kaarten waren gedeactiveerd, en transacties met debetkaarten in winkels en/of automatische afschrijvingen pas weken later werden uitgevoerd, waardoor cliënten te maken kregen met incasso's.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld Denemarken en Frankrijk. Zie voor meer details *tabel 1: Jaarlijks aantal overstappen* in het verslag op grond van artikel 27.

<sup>43</sup> Bijvoorbeeld Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Malta, Portugal en Roemenië. Zie voor meer details *tabel 1: Jaarlijks aantal overstappen* in het verslag op grond van artikel 27. De Eurobarometer-enquête van 2022 over

Het aantal overstappen kan door diverse factoren worden beïnvloed<sup>44</sup>. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overstapdienst wel van toepassing is op betaalrekeningen, maar niet op andere financiële producten (bv. hypothecaire leningen en investeringen) waaraan de betaalrekening is gekoppeld. Ook kan het gebeuren dat consumenten slechts in beperkte mate op de hoogte zijn van de dienst en niet altijd worden geïnformeerd — of zelfs worden ontmoedigd om er gebruik van te maken. Andere mogelijke redenen zijn onder meer onvoldoende financiële geletterdheid en de aanname dat overstappen maar weinig besparingen zou opleveren, de wens om het eigen betaalrekeningnummer niet te verliezen, en het risico dat betalingen verkeerd gaan.<sup>45</sup>

Het doel van de overstapbepalingen van de richtlijn betaalrekeningen was echter niet noodzakelijkerwijs om het aantal overstappen te verhogen, maar om het overstappen gemakkelijker te maken teneinde de concurrentie te vergroten. Gezien de algemene beschikbaarheid van een (goed functionerende) overstapdienst lijkt het doel om het overstappen te vergemakkelijken te zijn verwezenlijkt. Niettemin zou het nuttig kunnen zijn om aanvullende maatregelen te nemen, met name om consumenten bewust te maken van hun recht om naar een andere betaalrekening over te stappen.

Anders dan voor binnenlandse situaties, bestaat er momenteel geen overstapdienst tussen betalingsdienstaanbieders uit verschillende lidstaten. In plaats daarvan verplicht artikel 11 de overdragende betalingsdienstaanbieder enkel om consumenten bijstand te verlenen (bv. om informatie te verstrekken en gelden over te maken) wanneer deze hen in kennis hebben gesteld van hun voornemen om een betaalrekening te openen bij een in een andere lidstaat gevestigde betalingsdienstaanbieder. Zoals blijkt uit Deloitte-studie 1, is de belangstelling voor grensoverschrijdende toegang tot een betaalrekening van consumenten laag, hoewel deze zou kunnen toenemen als gevolg van de opkomst van neobanken<sup>46</sup>. Sommige factoren die mogelijk van invloed zijn op het niveau van de belangstelling zijn een voorkeur om een fysieke bank in de buurt te hebben, taalbarrières en het feit dat binnenlandse rekeningen in de hele EU kunnen worden gebruikt.

---

financiële retaildiensten en -producten heeft hogere overstapperpercentages aangegeven. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>

<sup>44</sup>Zie de studie [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) voor een gedragswetenschappelijk perspectief over de redenen om niet over te stappen.

<sup>45</sup>In de speciale Eurobarometer-enquête van 2016 over het overstapgedrag tussen financiële producten en diensten werden, meer in het algemeen, als de twee belangrijkste redenen om niet over te stappen gerapporteerd dat consumenten tevreden zijn over hun huidige aanbieder en dat zij nooit hebben overwogen van leverancier te veranderen ([Financial Products and Services – July 2016 - - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](#)).

<sup>46</sup>Zie Deloitte-studie 1, blz. 120, voor meer informatie over neobanken.

## **5. BEOORDELING VAN MOGELIJKE VERDERE MAATREGELEN INZAKE HET OVERSTAPPEN**

### **5.1. Haalbaarheid van uitbreiding van de overstapdienst naar grensoverschrijdend overstappen in artikel 10**

Uitbreiding van de overstapdienst tot grensoverschrijdende gevallen zou het gemakkelijker maken om naar een betaalrekening in een andere lidstaat over te stappen, en even gemakkelijk als overstappen binnen een lidstaat.

Er zijn verschillende manieren waarop de huidige overstapdienst voor gevallen binnen één lidstaat kan worden uitgebreid naar overstappen tussen twee lidstaten (bv. door het onderling koppelen van de verschillende overstapdiensten op nationaal niveau of door het creëren van een gestandaardiseerde EU-brede overstapdienst die de bestaande systemen voor binnenlands overstappen zou vervangen). Deze tweede optie zou een “slanker” (“leaner”) proces impliceren, maar zou ook een radicalere IT-transformatie voor de verschillende belanghebbenden<sup>47</sup> met zich meebrengen.

Beide opties zouden technisch haalbaar zijn. Op basis van de geraamde overstapperpercentages zouden de verwachte kosten (eenmalige kosten plus terugkerende kosten) de verwachte baten echter ruimschoots overtreffen: de eenmalige kosten van beide opties zijn geraamd op ongeveer 840 miljoen EUR en de terugkerende kosten op ongeveer 158 miljoen EUR per jaar<sup>48</sup>. De (terugkerende) baten (voornamelijk voor consumenten<sup>49</sup>) zouden echter slechts ongeveer 41 miljoen EUR per jaar<sup>50</sup> bedragen. Bovendien zien consumentenorganisaties, gezien het (verwachte) lage niveau van grensoverschrijdend overstappen, de uitbreiding van de overstapdienst naar grensoverschrijdende gevallen niet als een prioriteit (terwijl kredietinstellingen geen voordeel zien en wijzen op taalbarrières, fysieke afstanden en andere belemmeringen).

### **5.2. Haalbaarheid van een kader voor automatische doorzending van betalingen**

Een kader voor automatische doorzending van betalingen zou ervoor zorgen dat gedurende een bepaalde periode nadat een consument naar een andere betaalrekening is overgestapt, de betalingen aan de vorige (“oude”) rekening zouden worden doorgezonden naar hun nieuwe

---

<sup>47</sup>De verschillende belanghebbenden die voor de studie in aanmerking zijn genomen, waren: consumenten, bevoegde autoriteiten (nationale bevoegde autoriteiten of een bevoegde autoriteit op EU-niveau), crediteuren/debiteuren (alle derden met wie consumenten terugkerende betalingen, automatische afschrijvingen of doorlopende opdrachten kunnen zijn overeengekomen), betalingsdientaanbieders en anderen (gezamenlijk optredende betalingsdientaanbieders, nationale bevoegde autoriteiten of bevoegde EU-autoriteiten wanneer niet duidelijk is welke belanghebbende de kosten zal dragen). Zie Deloitte-studie 2, blz. 76, voor details.

<sup>48</sup> Deze cijfers hebben alleen betrekking op consumenten voor alle opties (5.1, 5.2 en 5.3). De betalingsdientaanbieders zouden het grootste deel van de eenmalige kosten (835 miljoen EUR) en het grootste deel van de terugkerende kosten (150 miljoen EUR) dragen. Zie blz. 84 van Deloitte-studie 2 voor meer details.

<sup>49</sup>Voor de berekening van terugkerende baten voor consumenten is in Deloitte-studie 2 rekening gehouden met baten als gevolg van tijdswinst bij de uitvoering van een overstap, baten in verband met een geringer aantal mislukte betalingen die moeten worden afgehandeld en baten in verband met mogelijke besparingen op rekeningvergoedingen voor (extra) consumenten die overstappen. Zie Deloitte-studie 2, blz. 77, voor details.

<sup>50</sup>Om na 20 jaar het break-evenpunt te bereiken, zou een grensoverschrijdend overstapperpercentage van meer dan 4,2 % nodig zijn (terwijl het geraamde grensoverschrijdend overstapperpercentage van 0,2 % bedraagt). Zie Deloitte-studie 2, blz. 97, voor details. De opties (5.1 en 5.3) zouden zelfs op basis van de hogere overstapperpercentages die zijn gemeld in de Eurobarometer-enquête van 2022 over financiële retaildiensten en -producten niet als efficiënt kunnen worden aangemerkt.



rekening. Dit zou mogelijke zorgen verminderen door extra zekerheid te bieden dat de inkomende betalingen op de juiste rekening zullen aankomen. Dit zou overstappen gemakkelijker maken en daarmee de concurrentie vergroten. Een dergelijke dienst voor automatische doorzending bestaat reeds in Nederland, als aanvullende functie van de binnenlandse overstapdienst. Binnen afzonderlijke lidstaten of binnen de EU als geheel zou een kader voor automatische doorzending van betalingen kunnen worden opgezet. Om zo'n kader op EU-niveau op te zetten, zou eerst een grensoverschrijdende overstapdienst moeten worden opgezet. Een dergelijk kader zou op verschillende manieren kunnen worden vormgegeven (bv. als een systeem waarbij details van de nieuwe rekening worden opgenomen in de foutberichten die worden verzonden naar banken die een overmaking naar een gesloten rekening proberen uit te voeren, als een systeem waarbij doorzendtabellen in de routeringsystemen van banken worden geïntegreerd, of als een afzonderlijk centraal clearingstelsel voor het beheer van de overstapinformatie).

Op basis van de geraamde overstapperpercentages zouden de verwachte kosten (eenmalige kosten plus terugkerende kosten) de verwachte baten echter ruimschoots overtreffen. De eenmalige kosten van de opties zijn geraamd op 1 tot 5 miljard EUR. De geraamde jaarlijkse terugkerende kosten van de opties lopen uiteen van 228 miljoen EUR tot 782 miljoen EUR voor automatische doorzending op binnenlands niveau, en van 461 miljoen EUR tot 1 miljard EUR voor automatische doorzending op EU-niveau in combinatie met een overstapdienst<sup>51</sup>. De (jaarlijkse terugkerende) baten (voornamelijk voor consumenten) zouden echter slechts ongeveer 80 miljoen EUR bedragen voor automatische doorzending op binnenlands niveau en 154 miljoen EUR voor automatische doorzending op EU-niveau<sup>52</sup>.

### **5.3. Raming van de kosten en baten van de invoering van een EU-brede meeneembaarheid van betaalrekeningnummers**

Volledige meeneembaarheid van rekeningnummers in de hele EU zou inhouden dat het betaalrekeningnummer kan worden behouden bij een overstap naar een andere betaalrekening binnen de EU. Consumenten zouden crediteuren en/of debiteuren met wie zij regelmatig transacties uitvoeren niet langer in kennis hoeven te stellen van hun nieuwe betaalrekeningnummer, en hun crediteuren/debiteuren zouden hun boekhoudsystemen niet hoeven te actualiseren. Het aanhouden van hetzelfde rekeningnummer zou de consument de zekerheid bieden dat alle inkomende betalingen op de juiste betaalrekening aankomen. Dit zou mogelijke zorgen kunnen verminderen en overstappen kunnen vergemakkelijken, niet alleen binnen het eigen land, maar ook grensoverschrijdend. Dit zou de concurrentie bevorderen.

De meeneembaarheid van betaalrekeningnummers kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Eén optie is het koppelen van een bestaand IBAN aan een nieuw IBAN in de back-end (de consument zou dit niet noodzakelijkerwijs weten). Een andere optie is het aanmaken van een alias die kan worden gekoppeld aan een bestaand IBAN en aan debiteuren/crediteuren kan worden meegedeeld. Als naar een andere rekening wordt overgestapt, kan de alias (d.w.z. de front-end) worden gekoppeld aan een nieuw IBAN in de back-end (ook dit zou de consument niet noodzakelijkerwijs weten). Een derde en meer

---

<sup>51</sup>Betalingsdienstaanbieders zouden de meeste eenmalige en terugkerende kosten dragen. De bevoegde autoriteiten zouden slechts eenmalige kosten dragen (tussen 2 en 12 miljoen EUR) en crediteuren/debiteuren zouden slechts terugkerende kosten dragen (tussen 20 en 40 miljoen EUR).

<sup>52</sup>Volgens Deloitte-studie 2 zou het niet mogelijk zijn om bij deze opties het break-evenpunt te bereiken — zelfs niet bij een hoog overstapniveau.

fundamentele optie is het vervangen van alle bestaande IBAN's door nieuwe EU-IBAN's (nieuw meeneembaar rekeningnummer). Dit is de enige optie waarbij het rekeningnummer echt meeneembaar zou zijn en de BIC alleen vereist zou zijn als back-end-identificer om banken in staat te stellen te bepalen waar de rekening zich bevindt.

Op basis van de geraamde overstapperpercentages zouden de verwachte kosten (eenmalige kosten plus terugkerende kosten) de verwachte baten ruimschoots overtreffen. De eenmalige kosten voor deze opties zijn geraamd op 7 tot 22 miljard EUR<sup>53</sup> en de terugkerende kosten op ongeveer 1 miljard EUR per jaar<sup>54</sup>. De (terugkerende) baten (voornamelijk voor consumenten en crediteuren/debiteuren) zouden daarentegen slechts 151 miljoen EUR tot 242 miljoen EUR per jaar bedragen<sup>55</sup>.

Zoals uit Deloitte-studie 1 blijkt, zien brancheorganisaties meeneembaarheid van rekeningnummers niet als een belangrijke doorbraak voor het overstappen. Consumentenorganisaties hebben uiteenlopende standpunten<sup>56</sup>, maar beschouwen de invoering van een grensoverschrijdende overstapdienst niet als een prioriteit.

Op basis van de resultaten van de studie is het duidelijk dat deze mogelijke aanvullende maatregelen het nog gemakkelijker zouden kunnen maken om binnen de EU naar een andere betaalrekening over te stappen. Aangezien de kosten op dit moment de verwachte baten echter ruimschoots overtreffen, lijken zij in dit stadium wellicht niet te rechtvaardigen.

## **6. DOELTREFFENDHEID VAN DE BESTAANDE MAATREGELLEN EN NOODZAAK VAN AANVULLENDE MAATREGELLEN OM DE FINANCIËLE INCLUSIE TE VERGROTEN EN KWETSBARE PERSONEN MET EEN OVERMATIGE SCHULDENLAST TE HELPEN**

Toegang tot een betaalrekening is essentieel voor de deelname van personen aan de economie en samenleving. Toegang tot een betaalrekening is een cruciaal instrument voor financiële inclusie. In de EU is het percentage consumenten met een betaalrekening over het algemeen (zeer) hoog. Volgens de meest recente Global Findex Database van 2021 heeft gemiddeld 95 % van de burgers van 15 jaar of ouder in de EU ten minste één betaalrekening<sup>57</sup>. Dit aandeel is de afgelopen jaren toegenomen (met vier procentpunten sinds 2017). Hiervoor kunnen verschillende factoren worden aangevoerd: digitaal bankieren, de opkomst van gratis digitale rekeningen, en het feit dat de richtlijn betaalrekeningen recht geeft op een bankrekening met basisfuncties.

---

<sup>53</sup> De eenmalige kosten voor de optie van een nieuw meeneembaar rekeningnummer zouden ongeveer 22 miljard EUR bedragen.

<sup>54</sup> Betalingsdienstaanbieders zouden de meeste eenmalige en terugkerende kosten dragen, tenzij deze optie zou worden uitgevoerd door alle huidige IBAN's te vervangen door EU-IBAN's. In dat geval zouden crediteuren/debiteuren meer dan de helft van de eenmalige kosten (12 miljard EUR) dragen.

<sup>55</sup> Volgens Deloitte-studie 2 zou het bereiken van het break-evenpunt na 20 jaar nationale overstapperpercentages van 8 % (ten opzichte van een geraamd werkelijk overstapperpercentage van 1 %) en grensoverschrijdende overstapperpercentages van 2,4 % (ten opzichte van een geraamd werkelijk overstapperpercentage van 0,3 %) vereisen.

<sup>56</sup> 42 % van de consumentenorganisaties heeft "nee" geantwoord op de vraag of EU-brede meeneembaarheid van betaalrekeningen een belangrijke doorbraak voor het overstappen zou zijn, met name over grenzen heen. Zie Deloitte-studie 1, blz. 59, voor meer details.

<sup>57</sup> De cijfers van de Eurobarometer-enquête van 2022 over financiële retaildiensten en -producten zijn iets lager dan die van de Global Findex Database 2021.

Maar de Global Findex Database 2021 laat wel aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten zien. Hoewel meer dan 95 % van de bevolking (van 15 jaar of ouder) in veel lidstaten een betaalrekening heeft, is dit percentage in sommige andere lidstaten aanzienlijk lager<sup>58</sup>. In de Global Findex Database zijn ook verschillen tussen typen consumenten naar voren gekomen, met name in verband met kwetsbare personen<sup>59</sup>. In Deloitte-studie 1 wordt opgemerkt dat volgens branche- en consumentenorganisaties daklozen en immigranten het vaakst geen betaalrekening hebben. De richtlijn betaalrekeningen voorziet reeds in een wettelijk recht (ook voor kwetsbare personen) op een betaalrekening met basisfuncties tegen een redelijke vergoeding. De vraag of de richtlijn betaalrekeningen al dan niet zou moeten worden gewijzigd om de financiële inclusie verder te versterken, bijvoorbeeld in verband met de vergoedingen voor een betaalrekening met basisfuncties, zal nader worden beoordeeld aan de hand van de normen voor betere regelgeving. Aanvullende niet-wetgevende maatregelen, zoals de EBA-richtsnoeren over de wisselwerking tussen de antiwitwasrichtlijn en de richtlijn betaalrekeningen, en bewustmakingsmaatregelen in sommige lidstaten zouden nuttig kunnen zijn.

Digitalisering kan extra belemmeringen voor financiële inclusie opwerpen. Digitalisering kan op sommige manieren bijdragen tot meer financiële inclusie (bv. doordat op elk moment onlinetoegang tot bankdiensten beschikbaar is), maar een grotere digitalisering kan ook gepaard gaan met een beperktere fysieke toegang (tot bankfilialen en geldautomaten) en problemen veroorzaken voor consumenten die niet digitaal geletterd zijn of geen toegang tot digitale apparaten hebben. De afname van het aantal geldautomaten en bankfilialen in de afgelopen jaren heeft de beschikbaarheid van elementaire betalingsdiensten<sup>60</sup> verminderd. De Commissie werkt aan verschillende manieren om deze kwesties aan te pakken. Met name werkt de Commissie aan bevordering van financiële geletterdheid (binnen de grenzen van haar bevoegdheden op grond van het Verdrag). Samen met de OESO heeft de Commissie een kader voor financiële vaardigheden voor volwassenen<sup>61</sup> ontwikkeld, dat specifiek betrekking heeft op digitale financiële geletterdheid. De Commissie en de OESO werken nu aan een vergelijkbaar vaardighedenkader voor jongeren. Zoals uiteengezet in het actieplan voor de kapitaalmarktenunie<sup>62</sup>, onderzoekt de Commissie ook of het mogelijk is om de lidstaten te verplichten tot het nemen van onderrichtmaatregelen ter bevordering van de financiële educatie. Bovendien is de Commissie bereid de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning te blijven ondersteunen op het gebied van financiële geletterdheid en inclusie.<sup>63</sup> Tot op heden heeft zij ongeveer twintig projecten voor technische ondersteuning uitgevoerd op uiteenlopende gebieden als de ondersteuning van nationale strategieën voor financiële geletterdheid en meer specifieke als de vergrijzing, retailbeleggers en digitale geletterdheid<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup>Bijvoorbeeld 69 % in Roemenië, 84 % in Bulgarije en 88 % in Hongarije.

<sup>59</sup>Hoewel kwetsbaarheid (bv. in de vorm van werkloosheid, een laag opleidingsniveau of een laag inkomen) weinig invloed heeft op de vraag of iemand al dan niet een betaalrekening heeft in lidstaten waar het percentage personen met een betaalrekening zeer hoog is, hebben kwetsbare personen minder vaak een betaalrekening in lidstaten waar het percentage personen met een betaalrekening laag is.

<sup>60</sup>Zie ook het [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2018/01/18011801).

<sup>61</sup> [De Commissie en OESO-INFE publiceren een gezamenlijk kader voor volwassenen ter verbetering van de financiële vaardigheden van individuele personen \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2020/01/182001182001).

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

<sup>63</sup> Verordening (EU) 2021/240 van het Europees Parlement en de Raad van 10 februari 2021 tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 1).

<sup>64</sup> Voorbeeld van een project voor technische ondersteuning ter bevordering van de financiële geletterdheid in de lidstaten: [Bescherming van consumenten en verbetering van de financiële geletterdheid \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2020/01/182001182001).

Zoals hierboven is uiteengezet (punt 3.3), worden werkzaamheden met betrekking tot de toegang tot en aanvaarding van contanten verricht.

De Commissie is onlangs een studie gestart naar de overmatige schuldenlast van consumenten in de EU en de gevolgen daarvan. De studie zal een overzicht geven van de overmatige schuldenlast van huishoudens en consumenten in de EU, rekening houdend met de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de overmatige schuldenlast van huishoudens.

## **7. VOORBEELDEN VAN BESTE PRAKTIJKEN IN DE VERSCHILLENDE LIDSTATEN INZAKE HET TERUGDRINGEN VAN UITSLUITING VAN CONSUMENTEN VAN DE TOEGANG TOT BETALINGSDIENSTEN.**

Voor het omzetten van de richtlijn betaalrekeningen, en om financiële uitsluiting van toegang tot betalingsdiensten te voorkomen of te beperken, hebben lidstaten verschillende maatregelen genomen die kunnen dienen als beste praktijken.

Om de toegang tot een betaalrekening met basisfuncties te vergemakkelijken en uitsluiting te voorkomen, beschikt ten minste één lidstaat over een mechanisme voor het aanwijzen van een specifieke kredietinstelling die een betaalrekening met basisfuncties moet verstrekken aan een consument wiens aanvragen voor een betaalrekening met basisfuncties zijn afgewezen. Een dergelijk mechanisme kan het in de praktijk veel gemakkelijker maken om toegang tot een betaalrekening met basisfuncties te krijgen, met name voor consumenten die kwetsbaar zijn of door sommige banken als te riskant worden beschouwd. Weinig lidstaten hebben kredietinstellingen richtsnoeren verstrekt over de wisselwerking tussen de richtlijn betaalrekeningen en de vereisten inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in gevallen waarin cliënten niet over een vast adres of over standaarddocumentatie beschikken. Als aanpak voor de kwestie van de identiteitsdocumenten is in één lidstaat een systeem ingevoerd waarbij maatschappelijk werkers kunnen instaan voor de identiteit van een dakloze die een betaalrekening wil openen.

Om de kosten van een betaalrekening met basisfuncties te beperken, eisen sommige lidstaten dat betaalrekeningen met basisfuncties gratis moeten worden verstrekt aan eenieder dan wel alleen aan bijzonder kwetsbare personen. In andere gevallen hebben lidstaten duidelijke en lage limieten voor de vergoedingen vastgesteld — bijvoorbeeld in absolute of in relatieve termen (d.w.z. ten opzichte van andere betaalrekeningen). Andere lidstaten hebben verschillende tarieven ingevoerd om kwetsbare consumenten gunstigere voorwaarden te bieden.

Ter vergroting van het bewustzijn hebben verschillende lidstaten maatregelen genomen om consumenten te informeren en bewust te maken van het bestaan van betaalrekeningen met basisfuncties, met name door middel van folders, gidsen en informatie op websites. Daarnaast hebben lidstaten tal van initiatieven ontwikkeld om de financiële inclusie te verbeteren door middel van verschillende programma's voor financiële geletterdheid<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup>Zie voor een overzicht van nationale maatregelen [Financial education | European Banking Authority \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/financial-education).

## 8. CONCLUSIE

Het doel van de richtlijn betaalrekeningen is om 1) te zorgen voor transparantie en vergelijkbaarheid van de vergoedingen voor betaalrekeningen, 2) de toegang tot betaalrekeningen (met basisfuncties) voor consumenten te waarborgen en 3) de overstap naar een andere betaalrekening te vergemakkelijken.

In het algemeen heeft de richtlijn betaalrekeningen bijgedragen tot de transparantie en vergelijkbaarheid van de vergoedingen voor betaalrekeningen. De richtlijn heeft met name gezorgd voor een minimumniveau van harmonisatie, specifiek door de invoering van een gestandaardiseerde terminologie (die gedeeltelijk uniform is op EU-niveau), gemeenschappelijke sjablonen voor het rapporteren van vergoedingen voor betaalrekeningen, een uniform overstapproces en een EU-wijd recht op toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties. Sommige lidstaten hebben bij de omzetting van de richtlijn betaalrekeningen echter een extra laag nieuwe wetgeving gecreëerd — in plaats van bestaande wetgeving te vervangen — wat leidt tot meer versnippering tussen het nationale en het EU-regelgevingskader. Het belangrijkste onbedoelde gevolg hiervan is de duplicering van documenten betreffende de hoogte van de vergoedingen voor betaalrekeningen in lidstaten waar al documenten met dezelfde informatie bestonden. De door de richtlijn betaalrekeningen voorgestelde maatregelen (met name vergelijkingswebsites) kunnen de transparantie verbeteren en consumenten beter in staat stellen de vergoedingen te vergelijken. Sommige aspecten zouden echter nog moeten worden verbeterd, en grensoverschrijdende transparantie en vergelijkbaarheid zijn nog niet mogelijk vanwege verschillen in de gebruikte terminologie en taalbarrières.

De richtlijn betaalrekeningen heeft er ook voor gezorgd dat consumenten toegang hebben tot betaalrekeningen met basisfuncties, die door alle of veel kredietinstellingen in elke lidstaat worden aangeboden. Het percentage EU-consumenten met een betaalrekening is over het algemeen (zeer) hoog en is sinds de inwerkingtreding van de richtlijn betaalrekeningen verder gestegen. In sommige lidstaten wordt inmiddels in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van betaalrekeningen met basisfuncties. Zo is in sommige lidstaten waar voorheen een hoger percentage van de bevolking geen betaalrekening had, het aantal nieuw geopende betaalrekeningen significant gestegen. Desalniettemin was het aantal nieuw geopende betaalrekeningen in sommige andere landen vrij laag. Voor een relatief laag aantal nieuw geopende betaalrekeningen kunnen verschillende redenen bestaan (bv. zeer toegankelijke standaardrekeningen, gratis onlinerekeningen, een gebrek aan consumenten, en in sommige gevallen de kosten van het aanhouden van een betaalrekening met basisfuncties). De richtlijn betaalrekeningen was echter niet noodzakelijkerwijs gericht op een hoog aantal nieuw geopende betaalrekeningen met basisfuncties, doch veeleer op verbetering van de financiële inclusie en het waarborgen van de toegang tot een betaalrekening met basisfuncties voor alle consumenten. Gezien de algemene beschikbaarheid van betaalrekeningen met basisfuncties lijkt dit doel over het algemeen te zijn verwezenlijkt. Desondanks kunnen zich in specifieke gevallen moeilijkheden voordoen. De EBA heeft aanvullende richtsnoeren verstrekt met betrekking tot de wisselwerking tussen de richtlijn betaalrekeningen en de antiwitwasregels. Aanvullende maatregelen zouden ook nuttig kunnen zijn, met name om consumenten bewust te maken van hun recht op een betaalrekening met basisfuncties.

De richtlijn betaalrekeningen heeft het voor alle consumenten in de EU ook mogelijk gemaakt om gemakkelijk — en vaak gratis — naar een andere betaalrekening in eigen land over te stappen. Zoals blijkt uit het verslag op grond van artikel 27, bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat het jaarlijkse aantal overstappen betreft. In sommige

lidstaten is in enige mate overgestapt (met in enkele gevallen een stijgende trend), maar in andere lidstaten was het aantal overstappen zeer laag. Dit kan te wijten zijn aan een aantal verschillende factoren, waaronder het feit dat de overstapdienst alleen van toepassing is op betaalrekeningen (maar niet op andere financiële producten, zoals hypothecaire leningen en beleggingen) en de consument nog relatief onbekend is met de overstapdienst — maar ook door tevredenheid over de huidige aanbieder en het feit dat sommige consumenten nooit hebben overwogen om naar een andere betaalrekening over te stappen. Het doel van de overstapbepalingen van de richtlijn betaalrekeningen was echter niet noodzakelijkerwijs het verhogen van het aantal overstappen, maar veeleer het vergroten van de concurrentie door het voor consumenten gemakkelijker te maken om naar een andere betaalrekening over te stappen. Gezien de algemene beschikbaarheid van een (goed functionerende) overstapdienst lijkt het doel om het overstappen te vergemakkelijken te zijn verwezenlijkt. Aanvullende maatregelen zouden nuttig kunnen zijn, met name om consumenten bewust te maken van hun recht om over te stappen.

Om het in de toekomst ook gemakkelijker te maken om binnen de EU over te stappen, zouden aanvullende maatregelen kunnen worden genomen (bv. uitbreiding van de overstapdienst naar grensoverschrijdende gevallen), te zorgen voor automatische doorzending van betalingen binnen dezelfde lidstaat of van en naar een andere lidstaat, of te zorgen voor volledige meeneembaarheid van betaalrekeningnummers binnen de hele EU). Aangezien de kosten van deze maatregelen op dit moment de verwachte baten echter ruimschoots overtreffen, zijn dergelijke maatregelen in dit stadium mogelijk niet te rechtvaardigen.

In het licht van het bovenstaande dient de Commissie geen wetgevingsvoorstel in bij dit verslag. Of de richtlijn betaalrekeningen zou moeten worden gewijzigd, zou in een later stadium en aan de hand van de normen voor betere regelgeving nader moeten worden bekeken, waarbij met name rekening zou moeten worden gehouden met de EBA-richtsnoeren inzake de wisselwerking tussen de richtlijn betaalrekeningen en de regels inzake bestrijding van witwassen. De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering en handhaving van de richtlijn in de lidstaten.