ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

16 juli 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Betalingsdiensten in de interne markt – Richtlijn (EU) 2015/2366 – Artikel 4, punt 3 – Begrip ‚betalingsdienst' – Artikel 4, punt 24 – Begrip ‚overmaking' – Transactie van een entiteit die in het kader van een tripartiete overeenkomst als tussenpersoon optreedt, bestaande in het in bewaring houden van geldmiddelen van een klant op de bankrekening van die intermediaire entiteit en de overmaking van deze geldmiddelen aan een aannemer nadat de klant daarvoor toestemming heeft gegeven – Kwalificatie van de transactie – Geen ‚betalingsdienst'"

In zaak C-51/25,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 28 januari 2025, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

Betaal Garant Nederland CV

tegen

De Nederlandsche Bank NV,

in tegenwoordigheid van:

Vereniging Eigen Huis,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, A. Kumin, S. Gervasoni en M. Bošnjak (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 december 2025,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

– De Nederlandsche Bank NV, vertegenwoordigd door G. Dictus en A. Muhammad, advocaten,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer en C. S. Schillemans als gemachtigden,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Očková, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door S. Fiorentino als gemachtigde, bijgestaan door E. Cicatelli, procuratore dello Stato, en G. Iappelli, avvocato dello Stato,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door J. Høvik, E. Rikheim en P. A. Tønnessen als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Goddin en P. Vanden Heede als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 februari 2026,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, punt 3, van 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 2015, L 337, blz. 35), gelezen in samenhang met punt 3, onder c), van bijlage I bij richtlijn 2015/2366.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Betaal Garant Nederland CV (hierna: „Betaal Garant”), een commanditaire vennootschap naar Nederlands recht die in het kader van bouwprojecten garanties en zekerheden aan particulieren verstrekt, en De Nederlandsche Bank NV, de Nederlandse centrale bank (hierna: „DNB”), betreffende een aan Betaal Garant opgelegde last onder dwangsom wegens schending van de nationale wettelijke regeling ter omzetting van richtlijn 2015/2366, en meer bepaald voor het zonder vergunning uitoefenen van de activiteit van betalingsdienstaanbieder.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 6 en 24 van richtlijn 2015/2366 luiden als volgt:

„(6) Nieuwe voorschriften moeten worden vastgesteld om de leemten in de regelgeving te dichten en tegelijkertijd de juridische duidelijkheid te vergroten en overal in de [Europese] Unie een consistente toepassing van het wetgevingsraamwerk te garanderen. Bestaande en nieuwe spelers op de markt moeten de garantie hebben dat zij onder gelijke voorwaarden hun activiteiten kunnen ontplooien, zodat nieuwe betaalmiddelen makkelijker een grotere markt bereiken en er in de hele Unie bij het gebruik van deze betalingsdiensten een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gegarandeerd. Dit moet leiden tot efficiëntieverbeteringen in het betalingssysteem in zijn geheel en tot een ruimere keuze en meer transparantie op het gebied van betalingsdiensten, en moet tegelijk het vertrouwen van consumenten in een geharmoniseerde betaalmarkt versterken.

[...]

(24) Het is noodzakelijk de categorieën van betalingsdienstaanbieders die rechtmatig overal in de Unie betalingsdiensten mogen aanbieden, op te noemen, namelijk kredietinstellingen die deposito's van gebruikers aantrekken die voor de financiering van betalingstransacties kunnen worden gebruikt en die onderworpen dienen te blijven aan de prudentiële vereisten van richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338)], instellingen voor elektronisch geld die elektronisch geld uitgeven dat voor de financiering van betalingstransacties kan worden gebruikt en die onderworpen dienen te blijven aan de prudentiële vereisten van richtlijn 2009/110/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van richtlijn 2000/46/EG (PB 2009, L 267, blz. 7)], betalingsinstellingen en postcheque-en-girodiensten die krachtens nationale wetgeving daartoe gemachtigd zijn. De toepassing van dat rechtskader moet worden beperkt tot dienstaanbieders die in overeenstemming met deze richtlijn in de uitoefening van beroep of bedrijf betalingsdiensten aanbieden."

4 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp", bepaalt in lid 1:

„Bij deze richtlijn worden de voorschriften vastgesteld op grond waarvan de lidstaten onderscheid maken tussen de volgende categorieën van betalingsdienstaanbieders:

a) kredietinstellingen als gedefinieerd in punt 1 van artikel 4, lid 1, van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad [van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1)], [...];

b) instellingen voor elektronisch geld als gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van richtlijn [2009/110], […];

c) postcheque-en-girodiensten […];

d) betalingsinstellingen;

[…]”

5 Artikel 4 van richtlijn 2015/2366, met als opschrift „Definities”, luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

3. ‚betalingsdienst’: een of meer in bijlage I vermelde bedrijfswerkzaamheden;

4. ‚betalingsinstelling’: een rechtspersoon aan wie overeenkomstig artikel 11 vergunning is verleend om overal in de Unie betalingsdiensten aan te bieden en uit te voeren;

5. ‚betalingstransactie’: een door of voor rekening van de betaler of door de begunstigde geïnitieerde handeling waarbij geldmiddelen worden gedeponeerd, overgemaakt of opgenomen, ongeacht of er onderliggende verplichtingen tussen de betaler en de begunstigde zijn;

[…]

8. ‚betaler’: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een betaalrekening en een betalingstransactie vanaf die betaalrekening toestaat, hetzij, bij ontbreken van een betaalrekening, een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een betalingsopdracht geeft;

9. ‚begunstigde’: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beoogde ontvanger is van de geldmiddelen waarop een betalingstransactie betrekking heeft;

[…]

11. ‚betalingsdienstaanbieder’: een orgaan bedoeld in artikel 1, lid 1, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een vrijstelling op grond van artikel 32 of 33 is verleend;

[…]

13. ‚betalingsopdracht’: door een betaler of begunstigde aan zijn betalingsdienstaanbieder gegeven instructie om een betalingstransactie uit te voeren;

[…]

20. ‚consument’: een natuurlijke persoon die, in betalingsdienstovereenkomsten die onder deze richtlijn vallen, voor doeleinden buiten zijn bedrijfs- of beroepswerkzaamheden handelt;

[…]

22. ‚geldtransfer': een betalingsdienst waarbij, zonder dat een betaalrekening op naam van de betaler of de begunstigde wordt geopend, van een betaler geldmiddelen worden ontvangen met als enig doel het daarmee corresponderende bedrag over te maken aan een begunstigde of aan een andere, voor rekening van de begunstigde handelende betalingsdienstaanbieder en/of waarbij de geldmiddelen voor rekening van de begunstigde worden ontvangen en aan de begunstigde beschikbaar worden gesteld;

[…]

24. ‚overmaking': een betalingsdienst voor het crediteren van de betaalrekening van een begunstigde met een betalingstransactie of een reeks betalingstransacties van een betaalrekening van een betaler door de betalingsdienstaanbieder die de betaalrekening van de betaler beheert, op basis van een door de betaler gegeven instructie;

[…]"

6 Bijlage I bij die richtlijn is verwoord als volgt:

„Betalingsdiensten

(als bedoeld in artikel 4, punt 3)

[…]

3. Uitvoering van betalingstransacties, met inbegrip van geldovermakingen, op een betaalrekening bij de betalingsdienstaanbieder van de gebruiker of bij een andere betalingsdienstaanbieder:
   a) uitvoering van automatische afschrijvingen, met inbegrip van eenmalige automatische afschrijvingen;
   b) uitvoering van betalingstransacties met behulp van een betaalkaart of een soortgelijk apparaat;
   c) uitvoering van overmakingen, met inbegrip van doorlopende betalingsopdrachten.

[…]

6. Geldtransfers.

[…]"

Nederlands recht

Burgerlijk Wetboek

7 Artikel 7:767 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt:

„De opdrachtgever kan slechts worden verplicht tot het doen van betalingen die, althans bij benadering, overeenstemmen met de voortgang van de bouw of met de waarde van de aan hem overgedragen goederen, behoudens dat kan worden bedongen dat hij ter verzekering van de nakoming van zijn verplichtingen een bedrag dat niet hoger is dan 10 % van de aanneemsom, in depot

stort bij een notaris dan wel voor dit bedrag vervangende zekerheid stelt. Het teveel betaalde geldt als onverschuldigd betaald."

Wet op het financieel toezicht

8 De Wet op het financieel toezicht van 28 september 2006 (Stb. 2007, 475), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet op het financieel toezicht"), heeft richtlijn 2015/2366 in Nederlands recht omgezet.

9 Op grond van artikel 1:1 van deze wet is een betaaldienstverlener degene die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten. Onder betaaldiensten moet worden verstaan elke bedrijfswerkzaamheid als bedoeld in de bijlage bij richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG (PB 2007, L 319, blz. 1). Gelet op de intrekking van richtlijn 2007/64 bij richtlijn 2015/2366 preciseert de verwijzende rechter dat de definities in artikel 1:1 van deze wet overeenkomen met die van artikel 4 van richtlijn 2015/2366.

10 Artikel 2:3a, lid 1, van die wet luidt:

„Het is eenieder met zetel in Nederland verboden zonder een daartoe door [DNB] verleende vergunning het bedrijf uit te oefenen van betaaldienstverlener."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

11 Betaal Garant is een onderneming die adviezen verstrekt en waarborgen en garanties verzorgt ten behoeve van particulieren bij bouw- en aannemingsprojecten. In dat verband biedt zij particulieren met name het product „Afbouwgarantie" en het product „Zekerheidsstelling" aan. Uit de formulering van de prejudiciële vraag en de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat deze uitsluitend betrekking heeft op de zekerheidsstelling.

12 Stichting BGN Zekerheidsstelling (hierna: „Stichting Betaal Garant") is een aan Betaal Garant gelieerde stichting.

13 Betaal Garant biedt de partijen bij een aannemingsovereenkomst het product zekerheidstelling aan op basis van een overeenkomst tussen de klant, de aannemer en Betaal Garant zelf. Deze zekerheidsstelling heeft tot doel om het risico af te dekken dat een aannemer, belast met de bouw van een woning of een ander gebouw, loopt indien de klant zijn verplichtingen niet nakomt. Aannemers lopen immers dit risico omdat de klant op grond van het Nederlandse recht de aanneemsom in termijnen mag betalen en de laatste termijn doorgaans pas heeft te voldoen nadat de woning is opgeleverd. Ter afdekking van dat risico kunnen aannemers van klanten verlangen dat zij het bedrag van de laatste termijn in depot storten bij een notaris of dat zij voor dit bedrag een vervangende zekerheid stellen. De zekerheidsstelling strekt ertoe de betaling van de laatste termijn aan de aannemer te waarborgen.

14 Volgens de algemene voorwaarden van de zekerheidsstelling, die bestaan uit door Betaal Garant opgestelde contractuele bepalingen, zoals uiteengezet in het verzoek om een prejudiciële beslissing, betaalt de klant aan de Stichting Betaal Garant uit de eerste, door de klant aan de aannemer verschuldigde termijnbetaling van de aanneemsom een bepaald bedrag als zekerheid. Het bedrag van de zekerheidsstelling bedraagt standaard 6 % van de aanneemsom.

15 Indien de aannemingsovereenkomst tot tevredenheid van de aannemer en de klant is afgewikkeld en dit schriftelijk aan Betaal Garant kenbaar is gemaakt, wordt het bedrag van de zekerheidsstelling binnen vijf werkdagen aan de aannemer uitbetaald. Dit bedrag wordt overgemaakt van de betaalrekening van de Stichting Betaal Garant naar die van de aannemer.

16 De kosten voor het verstrekken van een dergelijke zekerheidsstelling bedragen standaard 4 % van het bedrag van de zekerheidsstelling, met een minimum van 300 EUR, ten laste van de klant, en 2,5 % van dat bedrag, met een minimum van 200 EUR, ten laste van de aannemer. Betaal Garant factureert de klant de kosten die voor zijn rekening komen. De kosten die ten laste van de aannemer zijn worden ingehouden bij de uitbetaling van het bedrag van de zekerheidsstelling aan de aannemer. In geval van faillissement van de aannemer betaalt Betaal Garant dit bedrag aan de vervangende aannemer.

17 Op verzoek van de Vereniging Eigen Huis heeft DNB onderzocht of de door Betaal Garant aangeboden afbouwgarantie en zekerheidsstelling in strijd waren met de wet op het financieel toezicht.

18 Bij besluit van 8 december 2020 heeft DNB Betaal Garant een last onder dwangsom opgelegd, met name omdat Betaal Garant door het aanbieden van de zekerheidsstelling het verbod van artikel 2:3a, lid 1, van de wet op het financieel toezicht overtrad om zonder vergunning het bedrijf van betalingsdienstaanbieder uit te oefenen.

19 Deze last hield in dat Betaal Garant met name binnen vier weken na bekendmaking ervan deze overtreding moest beëindigen door de zekerheidsstelling niet langer aan te bieden en de lopende overeenkomsten over te dragen, te wijzigen of te beëindigen. Voor alle vastgestelde overtredingen bedroeg de dwangsom 10 000 EUR per week. De dwangsom ging in na afloop van de begunstigingstermijn waarbinnen Betaal Garant volledig aan de last moest hebben voldaan. De maximale dwangsom bedroeg 50 000 EUR.

20 Betaal Garant heeft tegen dit dwangsombesluit bezwaar gemaakt, maar DNB heeft dit bij besluit van 6 oktober 2021 ongegrond verklaard. Betaal Garant heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam (Nederland).

21 Nadat DNB had vastgesteld dat de begunstigingstermijn was verstreken en Betaal Garant dwangsommen had verbeurd, heeft zij met besluit van 31 januari 2022 de betrokken dwangsom ingevorderd.

22 Betaal Garant heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. DNB heeft dit bezwaar als beroep naar de rechtbank Rotterdam doorgezonden.

23 Deze rechtbank heeft het beroep van Betaal Garant tegen het besluit van 6 oktober 2021 en tegen het besluit van 31 januari 2022 ongegrond respectievelijk niet-ontvankelijk verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank had DNB terecht vastgesteld dat Betaal Garant een vergunning nodig had om de afbouwgarantie en de zekerheidsstelling aan te bieden en dat Betaal Garant door het ontbreken daarvan in strijd met de wet op het financieel toezicht had gehandeld.

24 Vervolgens heeft Betaal Garant hoger beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland), de verwijzende rechter.

25 De verwijzende rechter vraagt zich af of het door DNB verdedigde standpunt gegrond is. Hij is namelijk van mening dat de klant als „betaler" in de zin van artikel 4, punt 8, van richtlijn 2015/2366 met de betalingstransactie van het bedrag dat overeenkomt met de zekerheidsstelling een betalingsopdracht in de zin van artikel 4, punt 13, van deze richtlijn geeft aan zijn bank, die optreedt als betalingsdienstaanbieder in de zin van artikel 4, punt 11, van die richtlijn, om geldmiddelen van zijn betaalrekening in de zin van artikel 4, punt 12, van deze richtlijn over te maken naar die van de Stichting Betaal Garant. Bijgevolg dient deze laatste te worden aangemerkt als „begunstigde" in de zin van artikel 4, punt 9, van richtlijn 2015/2366. Deze rechter is van oordeel dat de bank van de klant een betalingstransactie uitvoert in de zin van punt 3 van bijlage I bij deze richtlijn en aldus een betalingsdienst verricht. Evenzo is de verwijzende rechter van oordeel dat, met betrekking tot de transactie waarbij geldmiddelen worden overgemaakt van de rekening van de Stichting Betaal Garant naar die van de aannemer, de bank van deze stichting een betalingstransactie uitvoert en aldus een betalingsdienst verricht, waarbij de stichting als „betaler" en de aannemer als „begunstigde" wordt aangemerkt.

26 DNB is daarentegen van mening dat de ontvangst van geldmiddelen van de klant op de rekening van de Stichting Betaal Garant, en vervolgens de overmaking van deze geldmiddelen van deze rekening naar die van de aannemer, moet worden gezien als één betalingstransactie uitgevoerd door Betaal Garant. Volgens DNB geeft Betaal Garant daarbij als tussenpersoon uitvoering aan het overmaken van geldmiddelen van de klant naar de aannemer en verleent zij aldus een betalingsdienst als bedoeld in artikel 4, punt 3, van richtlijn 2015/2366, gelezen in samenhang met punt 3 van bijlage I bij deze richtlijn.

27 De verwijzende rechter refereert echter aan een op 18 maart 2022 gepubliceerd antwoord van de Europese Commissie op vraag 2020/5216, dat deel uitmaakt van de prudentiële voorschriften die door de Europese Bankautoriteit worden toegepast. Volgens dit antwoord worden het ontvangen en doorbetalen van geldmiddelen beschouwd als een betalingsdienst in de zin van artikel 4, punt 3, van richtlijn 2015/2366, gelezen in samenhang met bijlage I bij die richtlijn. In dit verband is de Commissie van mening dat het kan gaan om een „geldtransfer" in de zin van artikel 4, punt 22, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met punt 6 van bijlage I bij deze richtlijn, of om de uitvoering van betalingstransacties als bedoeld in punt 3 van bijlage I bij die richtlijn. De verwijzende rechter is van oordeel dat dit antwoord het standpunt van DNB kan ondersteunen.

28 Tegen deze achtergrond heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 4, punt 3, van richtlijn [2015/2366], gelezen in samenhang met punt 3, aanhef en onder c, van bijlage I bij deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat een dienst van het ontvangen en doorbetalen van geldmiddelen die een entiteit als tussenpersoon aanbiedt, een betalingsdienst – en meer in het bijzonder de uitvoering van overmakingen in de zin van deze richtlijn – vormt,

als die entiteit in het kader van een overeenkomst met een klant en een aannemer de geldmiddelen van de klant op haar betaalrekening ontvangt en zij die geldmiddelen, nadat de klant daarvoor toestemming heeft gegeven, vanaf die betaalrekening overmaakt aan de aannemer?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

29 Met zijn enige vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4, punt 3, van richtlijn 2015/2366, gelezen in samenhang met punt 3, onder c), van bijlage I bij deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat een dienst waarbij een entiteit als tussenpersoon geldmiddelen ontvangt en doorbetaalt, een „betalingsdienst” in de zin van artikel 4, punt 3, van die richtlijn en meer in het bijzonder een „overmaking” vormt wanneer die entiteit in het kader van een overeenkomst met een klant en een aannemer de geldmiddelen van de klant ontvangt op de betaalrekening van een aan haar gelieerde stichting en zij deze vervolgens, met toestemming van de klant, vanaf die betaalrekening overmaakt aan de aannemer.

30 Om te beginnen blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat Betaal Garant borgstellings- en/of waarborgstellingsdiensten verleent in het kader van transacties met betrekking tot de bouw van onroerend goed. Deze diensten vormen een „vervangende zekerheid” in de zin van artikel 7:767 van het Burgerlijk Wetboek. Volgens dezelfde gegevens bestaat elk van deze diensten uit twee afzonderlijke deeltransacties:

– In eerste instantie vindt een geldovermaking plaats van de betaalrekening van de klant van Betaal Garant naar de betaalrekening van de Stichting Betaal Garant. De betaalde bedragen worden op die rekening als zekerheid aangehouden totdat de betrokken klant vaststelt dat de aannemingsovereenkomst naar zijn tevredenheid door de betrokken aannemer is uitgevoerd en Betaal Garant ervan in kennis stelt.

– Vervolgens geeft de Stichting Betaal Garant, na deze vaststelling en met instemming van de klant, haar bank een betalingsopdracht om het gevraagde bedrag van haar betaalrekening over te maken naar de betaalrekening van die aannemer.

31 Na deze precisering zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling rekening moet worden gehouden met de bewoordingen, de context ervan en de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 91).

32 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van de betrokken bepalingen betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 4, punt 3, van richtlijn 2015/2366, waarin het begrip „betalingsdienst” wordt gedefinieerd, verwijst naar een of meer van de „bedrijfswerkzaamheden” die zijn opgesomd in de lijst in bijlage I bij deze richtlijn.

33 Tot de werkzaamheden die in deze lijst zijn opgenomen behoort onder meer, overeenkomstig punt 3, onder c), van genoemde bijlage I, de „[u]itvoering van betalingstransacties, met inbegrip van geldovermakingen, op een betaalrekening bij de betalingsdienstaanbieder van de gebruiker of bij een andere betalingsdienstaanbieder”, wanneer deze transactie bestaat in de „uitvoering van overmakingen”.

34 Overeenkomstig punt 5 van artikel 4 van richtlijn 2015/2366 wordt onder „betalingstransactie" verstaan „een door of voor rekening van de betaler of door de begunstigde geïnitieerde handeling waarbij geldmiddelen worden gedeponeerd, overgemaakt of opgenomen, ongeacht of er onderliggende verplichtingen tussen de betaler en de begunstigde zijn".

35 Voorts zij eraan herinnerd dat in artikel 4, punt 24, van richtlijn 2015/2366 het begrip „overmaking" wordt gedefinieerd als „een betalingsdienst voor het crediteren van de betaalrekening van een begunstigde met een betalingstransactie of een reeks betalingstransacties van een betaalrekening van een betaler door de betalingsdienstaanbieder die de betaalrekening van de betaler beheert, op basis van een door de betaler gegeven instructie", en dat in artikel 4, punt 8, van deze richtlijn het begrip „betaler" wordt gedefinieerd als een „een natuurlijke persoon of rechtspersoon die houder is van een betaalrekening en een betalingstransactie vanaf die betaalrekening toestaat, hetzij, bij ontbreken van een betaalrekening, een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een betalingsopdracht geeft".

36 Hieruit volgt dat voor de uitvoering van een overmaking niet alleen vereist is dat de betaler een betalingsopdracht geeft aan zijn betalingsdienstaanbieder, maar ook dat deze de betaalrekening van de betaler beheert.

37 Bijgevolg volgt uit een letterlijke uitlegging van de betrokken bepalingen dat het bestaan van een betaalrekening van de betaler en het beheer van die rekening door de betalingsdienstaanbieder wezenlijke elementen zijn om te kunnen vaststellen dat een betalingstransactie bestaat in de „uitvoering van overmakingen" in de zin van punt 3, onder c), van bijlage I bij richtlijn 2015/2366, en dus een „betalingsdienst" vormt in de zin van de betrokken bepalingen.

38 Hoewel in casu de door Betaal Garant aangeboden borgstellings- en/of waarborgstellingsdiensten onder meer gepaard gaan met geldovermakingen in het kader van de twee in punt 30 van het onderhavige arrest bedoelde deeltransacties, blijkt uit de gegevens in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat deze overmakingen niet door Betaal Garant zelf worden verricht, maar door de banken van respectievelijk de klant en de Stichting Betaal Garant. Volgens die gegevens zijn deze banken „betalingsdienstaanbieders" in de zin van artikel 4, punt 11, van richtlijn 2015/2366.

39 Voorts komt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing en uit de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen naar voren dat noch Betaal Garant noch de Stichting Betaal Garant betaalrekeningen voor haar klanten beheert. De overmakingen van bedragen die verschuldigd zijn op grond van overeenkomsten tussen Betaal Garant, klanten en aannemers vinden derhalve plaats vanaf rekeningen die worden aangehouden door de respectieve betalingsdienstaanbieders van deze klanten en door die van de Stichting Betaal Garant.

40 Hieruit volgt dat, in het kader van de twee in punt 30 van dit arrest beschreven deeltransacties, de betalingstransacties en overmakingen worden uitgevoerd door de respectieve betalingsdienstaanbieders van de klant en de Stichting Betaal Garant, zonder dat de onderliggende contractuele relatie tussen de klant, Betaal Garant en de aannemer in dit verband van belang is.

41 Hoewel de geldovermakingen door de betalingsdienstaanbieders van de klant en van de Stichting Betaal Garant kunnen worden aangemerkt als „betalingsdiensten", met name als de uitvoering van overmakingen, zij eraan herinnerd dat de in casu door Betaal Garant verrichte borgstellings- en/of waarborgstellingsdienst krachtens artikel 7:767 van het Burgerlijk Wetboek daarentegen een soort

persoonlijke zekerheid vormt en meer in het bijzonder een „vervangende zekerheid", als alternatief voor de notariële bewaarneming. Aangezien een dergelijke dienst evenwel niet is gedefinieerd of geregeld in richtlijn 2015/2366, valt deze niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.

42 Wat in de tweede plaats de context van de betrokken bepalingen betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 1, van richtlijn 2015/2366 zes categorieën betalingsdienstaanbieders vaststelt. Tot deze categorieën behoren met name kredietinstellingen, instellingen voor elektronisch geld, betalingsinstellingen en postcheque- en girodiensten. Zoals met name blijkt uit artikel 4, punt 24, van deze richtlijn en uit punt 3 van bijlage I daarbij, is zij van toepassing op betalingsdiensten en overmakingen die uitsluitend worden verricht door entiteiten die tot die categorieën betalingsdienstaanbieders behoren.

43 Deze uitlegging vindt steun in overweging 24 van die richtlijn, volgens welke het bij deze richtlijn ingevoerde rechtskader moet worden beperkt tot dienstaanbieders die in de uitoefening van beroep of bedrijf betalingsdiensten aanbieden.

44 Dit vereiste vloeit voort uit de regelgevingscontext van richtlijn 2015/2366. De kwalificatie van een transactie als „betalingsdienst" heeft immers belangrijke rechtsgevolgen voor de persoon die een dergelijke dienst in de uitoefening van zijn gewone bedrijf aanbiedt.

45 Zoals de advocaat-generaal in de punten 61 tot en met 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zij erop gewezen dat zowel de bepalingen inzake de vergunningverlening en het prudentieel toezicht op betalingsinstellingen als de bepalingen betreffende de wettelijke aansprakelijkheid van de betalingsdienstaanbieder een geheel van regels vormen die worden gekenmerkt door hoge eisen. De toepassing van een dergelijke strikte rechtsregeling wordt, gelet op de strengheid ervan, gerechtvaardigd door de directe betrokkenheid van de betalingsdienstaanbieder bij de overmaking van de geldmiddelen.

46 Zoals de advocaat-generaal tevens in punt 65 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zijn de in richtlijn 2015/2366 gestelde vereisten inzake vergunningverlening aan betalingsinstellingen, prudentieel toezicht en wettelijke aansprakelijkheid niet gerechtvaardigd indien geldovermakingen uitsluitend worden verricht ter uitvoering van een andere hoofdactiviteit, zoals in casu het geval is, te weten een dienst tot het verschaffen van een vervangende zekerheid, een activiteit die op zich niet onder de bepalingen van deze richtlijn valt.

47 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing en uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat Betaal Garant niet onder een van de in punt 42 van dit arrest bedoelde categorieën van „betalingsdienstaanbieder" valt en dat zij voor de dienst tot het verschaffen van vervangende zekerheid in het hoofdgeding zelf geen geldovermakingen verricht.

48 Wat in de derde en laatste plaats de doelstellingen van richtlijn 2015/2366 betreft, moet worden opgemerkt dat met name uit overweging 6 ervan blijkt dat deze richtlijn niet alleen beoogt om consumenten in de hele Unie bij het gebruik van betalingsdiensten een hoog niveau van bescherming te bieden (zie in die zin arrest van 11 november 2020, DenizBank, C-287/19, EU:C:2020:897, punt 102), maar ook om de juridische duidelijkheid te vergroten en overal in de Unie een consistente toepassing van het wetgevingsraamwerk te garanderen.

49 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in de context van richtlijn 2007/64, die aan richtlijn 2015/2366 voorafging, reeds heeft geoordeeld dat de Uniewetgever getracht heeft om een interne markt voor betalingsdiensten tot stand te brengen door de 27 bestaande nationale systemen – waarvan het naast elkaar bestaan voor verwarring zorgde en een gebrek aan rechtszekerheid creëerde – te vervangen door een geharmoniseerd rechtskader waarin de rechten en verplichtingen van betalingsdienstgebruikers en betalingsdienstaanbieders zijn vastgelegd (arrest van 2 september 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, punt 44).

50 De omstandigheid dat de doelstelling om consumenten een hoog niveau van bescherming te garanderen een fundamenteel doel vormt van de bij richtlijn 2015/2366 ingevoerde regeling, kan op zichzelf noch de werkingssfeer van de bepalingen van deze richtlijn wijzigen, noch de draagwijdte van de relevante begrippen in deze bepalingen uitbreiden tot voorbij de bewoordingen van hun definities. Bovendien zou een dergelijke uitlegging indruisen tegen de doelstelling om juridische duidelijkheid op het gebied van betalingsdiensten te waarborgen.

51 Zoals in de punten 13 en 41 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, vormt de in casu door Betaal Garant verrichte borgstellings- en/of waarborgstellingsdiensten bovendien krachtens artikel 7:767 van het Burgerlijk Wetboek een alternatief voor de storting van een waarborg bij een notaris. Vastgesteld moet worden dat noch uit de bepalingen noch uit de algemene opzet van richtlijn 2015/2366 blijkt dat deze richtlijn de bedoeling had om die dienstverlening door notarissen te onderwerpen aan de bijzondere regeling voor betalingsdiensten en aan de vergunningsplicht van deze richtlijn.

52 Bijgevolg blijkt uit de letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van de betrokken bepalingen dat richtlijn 2015/2366 niet van toepassing is op aanbieders van zekerheidsstellingsdiensten die als nevenactiviteit betalingsdiensten gebruiken die worden aangeboden door andere aanbieders die dergelijke diensten als hoofdactiviteit in het kader van hun gewoon beroep of bedrijf aanbieden.

53 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 4, punt 3, van richtlijn 2015/2366, gelezen in samenhang met punt 3, onder c), van bijlage I bij deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat een dienst waarbij een entiteit als tussenpersoon geldmiddelen ontvangt en doorbetaalt, geen „betalingsdienst” in de zin van artikel 4, punt 3, van die richtlijn en meer in het bijzonder geen „overmaking” vormt wanneer die entiteit in het kader van een overeenkomst met een klant en een aannemer de geldmiddelen van de klant ontvangt op de betaalrekening van een aan haar gelieerde stichting en zij deze vervolgens, met toestemming van de klant, vanaf die betaalrekening overmaakt aan de aannemer.

Kosten

54 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, punt 3, van 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, gelezen in samenhang met punt 3, onder c), van bijlage I bij richtlijn 2015/2366,

moet aldus worden uitgelegd dat

een dienst waarbij een entiteit als tussenpersoon geldmiddelen ontvangt en doorbetaalt, geen „betalingsdienst" in de zin van artikel 4, punt 3, van die richtlijn en meer in het bijzonder geen „overmaking" vormt wanneer die entiteit in het kader van een overeenkomst met een klant en een aannemer de geldmiddelen van de klant ontvangt op de betaalrekening van een aan haar gelieerde stichting en zij deze vervolgens, met toestemming van de klant, vanaf die betaalrekening overmaakt aan de aannemer.

Biltgen von Danwitz Kumin

Gervasoni Bošnjak

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 2026.

De griffier
A. Calot Escobar

De kamerpresident
F. Biltgen