

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1705

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2013

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

Fiche 1: Verordening interbancaire vergoedingen

Fiche 2: Wijziging Verordening rechterlijke bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I) (Kamerstuk 22 112, nr. 1706)

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

Fiche: Verordening interbancaire vergoedingen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel van de Europese Commissie (Commissie) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende interbancaire vergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties

Datum ontvangst Commissiedocument

29 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 550

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041121

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0288:FIN:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0288:FIN:EN:HTML)

voor het Impact Assessment van de Commissie

Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0289:FIN:NL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0289:FIN:NL:HTML) voor de samenvatting van het Impact Assessment van de Commissie

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

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

a) Rechtsbasis

De voorgestelde verordening is gebaseerd op artikel 114, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

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

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er worden geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Met dit voorstel is de Commissie voornemens om interbancaire vergoedingen te reguleren van alle kaarttransacties waarvan consumenten op grote schaal gebruik maken. In de conceptverordening worden maxima gesteld voor de interbancaire vergoedingen van grensoverschrijdende transacties. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen debetkaarten en kredietkaarten. Voor de interbancaire vergoedingen met debetkaarten wordt een maximum van 0,2% van de totale transactiewaarde voorgesteld. Voor kredietkaarten zal een maximum van 0,3% van de totale

transactiewaarde gaan gelden. Na een overgangperiode van twee jaar zullen ook binnenlandse betalingen onder het regime van de Commissie vallen. Daarnaast stelt de Commissie voor restrictieve bedrijfsregels voor kaartbetalingen te reglementeren.

- Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel Artikel 114 van het VWEU geeft de EU bevoegdheid om voorstellen te doen die de werking van de interne markt betreffen en biedt daarom de juiste rechtsgrondslag om de EU-brede interne markt van betalingsdiensten te bevorderen. Daarnaast is het subsidiariteitsoordeel van Nederland positief. Een geïntegreerde EU-markt voor elektronische betalingen in de detailhandel vereist een gemeenschapsbrede aanpak. Het proportionaliteitsoordeel van Nederland is deels positief en deels negatief. Het oordeel is negatief ten aanzien van het maximum voor de interbancaire vergoedingen voor debetkaarten: dit voorgestelde maximumtarief is volgens Nederland te hoog. Het oordeel ten aanzien van het maximum voor de interbancaire vergoeding voor kredietkaarten is positief. Ook ten aanzien van de transparantie van de interbancaire vergoedingen en de voorgeschreven bedrijfsregels is het proportionaliteitsoordeel positief. De voorgestelde voorschriften staan in juiste verhouding tot het doel, een transparante geïntegreerde Europese betaalmarkt.

- Implicaties/risico's/kansen

In Nederland zijn de tarieven voor interbancaire transacties met debetkaarten momenteel lager dan in het Commissievoorstel. Er is een risico dat betaaldienstverleners zoals banken de huidige vastgestelde vergoedingen voor debetkaarten zullen verhogen naar het Europese maximum. Dit kan voor de Nederlandse consument een significante stijging van de kosten met zich meebrengen. Op dit moment lijken banken erg terughoudend om de consument hogere kosten in rekening te brengen, maar het risico dat de verordening een prikkel geeft om de tarieven te verhogen kan niet worden uitgesloten. Europese nivellering van interbancaire vergoedingen zal voor Nederland nadelig uit kunnen pakken, gezien de huidige lage tarieven die nu gelden.

- Nederlandse positie

Nederland steunt het voorstel grotendeels, maar zal zich inspannen om het zodanig gewijzigd te krijgen dat de voorgestelde maxima voor interbancaire vergoedingen ten aanzien van debetkaarten worden vastgesteld op een lager tarief.

3. Samenvatting voorstel

- Inhoud voorstel

Dit voorstel van de Commissie vormt een aanvulling op het bestaande wettelijke kader voor betalingsdiensten binnen de EU gericht op de voltooiing van een interne betaalmarkt. De Commissie is voornemens om interbancaire vergoedingen van alle kaarttransacties waarvan consumenten op grote schaal gebruikmaken, en die dus moeilijk te weigeren zijn door detailhandelaars, te reguleren. Ook online betalingen met betaalkaarten vallen hieronder. In de conceptverordening worden maxima gesteld voor de interbancaire vergoedingen binnen de Europese Unie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen debetkaarten en kredietkaarten. Daarnaast stelt de Commissie ook voorschriften voor ten aanzien van bedrijfsregels die betrekking hebben op kaarttransacties.

Gestelde maxima

Bij interbancaire vergoedingen gaat het om de vergoedingen die door de bank van de detailhandelaar worden betaald aan de bank van de kaarthouder voor elke transactie die in een verkooppunt met een betaalkaart wordt verricht. De interbancaire vergoedingen worden uiteindelijk vaak doorberekend aan de consument in de vorm van hogere

detailhandelsprijzen. Voor de interbancaire vergoedingen met debetkaarten wordt per betaling een maximum van 0,2% van de totale transactiewaarde voorgesteld. Voor kredietkaarten zal per betaling een maximum van 0,3% van de totale transactiewaarde gaan gelden. Deze niveaus zijn gebaseerd op het niveau van de vergoeding die een handelaar bereid zou zijn te betalen als hij de kosten van het gebruik van betaalkaarten door klanten zou vergelijken met de kosten van niet met een kaart gedane (contante) betalingen. De gestelde maxima zullen eerst enkel gelden voor de interbancaire vergoedingen van grensoverschrijdende transacties, wanneer een consument zijn kaart in een ander land gebruikt of wanneer een detailhandelaar een bank in een ander land gebruikt. Na een overgangperiode van twee jaar zullen ook binnenlandse betalingen onder het regime van de Commissie vallen.

Voorschriften voor bedrijfsregels

De Commissie stelt tevens verschillende voorschriften voor ten aanzien van bedrijfsregels die van toepassing zullen zijn op alle categorieën kaarttransacties en op kaarten gebaseerde betalingstransacties:

- Betaalkaartsystemen en verwerkingsentiteiten moeten (juridisch) van elkaar worden gescheiden.
- Co-badging, waarbij twee of meer verschillende merken van betaalinstrumenten op één betaalkaart worden geplaatst, mag niet worden verboden door de betaaldienstverleners.
- Detailhandelaren worden door betaalkaartmaatschappijen momenteel veelal gedwongen alle onder dezelfde merknaam uitgegeven betaalkaarten die door klanten voor betaling van transacties worden voorgelegd te accepteren. Op grond van de conceptverordening zal het in de toekomst slechts beperkt mogelijk zijn om deze honour all cards verplichting, waardoor detailhandelaren dure kaarten niet kunnen weigeren, op te leggen.
- Detailhandelaren kunnen niet langer worden belet consumenten ertoe aan te sporen specifieke betaalinstrumenten te gebruiken waaraan de detailhandelaar de voorkeur geeft.
- Een betaaldienstverlener zal de detailhandelaar, na de uitvoering van een individuele betalingstransactie, van informatie over afzonderlijke betalingstransacties moeten voorzien. In ten minste maandelijke vergoedingsoverzichten dient te worden gespecificeerd welke kosten de detailhandelaar betaald heeft voor welk type en welk merk, betaalkaart.
 - Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd. Hieruit blijkt het volgende:

Effecten in de lidstaten

De hoogte van de interbancaire vergoedingen in de EU-lidstaten lopen zeer uiteen. Het voorgestelde maximum van 0,3% voor bancaire vergoedingen voor transacties met kredietkaarten is lager dan dergelijke vergoedingen in alle EU-lidstaten. De verwachting van de Commissie is dat het plafond een significant voordeel zal hebben voor de detailhandel en dat kredietkaarten hierdoor breder geaccepteerd zullen worden door detailhandelaren. In de meeste EU-lidstaten liggen de interbancaire vergoedingen voor transacties met debetkaarten hoger dan de gestelde 0,2%. In deze lidstaten wordt ook op dit gebied een substantiële impact en een bredere acceptatie van betaalkaarten door detailhandelaren verwacht.

Effecten voor consument

De Commissie verwacht dat een verlaging van de kosten van interbancaire vergoedingen tevens tot een verlaging van de detailhandelsprijzen zal leiden. De exacte invloed van de maxima op de prijs van de detailhandelaar is echter moeilijk in te schatten, omdat deze prijs door veel

verschillende factoren worden bepaald. Er wordt gevreesd voor een verhoging van de prijzen voor andere bancaire diensten. Volgens de Commissie is dit niet snel aan de orde, want andere aan het gebruik van het betaalproduct gerelateerde kosten zijn transparanter en daarom niet voordelig vanuit competitieve overwegingen om te verhogen. Daarnaast weegt dit risico volgens de Commissie niet op tegen de voordelen van het verlagen van de interbancaire vergoedingen.

Effecten voor de markt

Met het (maximaal) vastleggen van de interbancaire vergoedingen hoopt de Commissie dat er een gelijk speelveld tot stand wordt gebracht dat een einde zal maken aan de huidige marktversnippering die het gevolg is van uiteenlopende vergoedingen. Zekerheid over de maximale hoogte van de vergoeding zou pan-Europese nieuwkomers in staat stellen met succes de markt te betreden en tevens de mogelijkheid bieden voor innovatie die geënt is op een infrastructuur met een gelijk speelveld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114, eerste lid, VWEU met als onderbouwing dat ingrijpen nodig is voor het wegnemen van de resterende barrières voor een geïntegreerde concurrerende en transparante EU-markt voor betaaldiensten. Naar het oordeel van Nederland is dit de juiste rechtsbasis; de verordening valt binnen de bevoegdheden van de Europese Unie ter voltooiing van een EU brede betaalmarkt.

b) Subsidiariteitsoordeel

Ten aanzien van de subsidiariteit is het oordeel van Nederland positief. Een geïntegreerde EU-markt voor elektronische betalingen in de detailhandel draagt bij aan het doel van artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over een gemeenschappelijke markt. Daarnaast zijn de interbancaire vergoedingen in verschillende EU-landen niet gereguleerd en is de markt erg versnipperd vanwege de grote verschillen in het niveau van de vergoedingen. Ondanks dat interbancaire vergoedingen economisch gerechtvaardigd kunnen zijn, bijvoorbeeld om kaartgebruik te stimuleren, wordt vaak een te hoge en niet-transparante prijs vastgesteld, waardoor de vergoedingen als concurrentieverstorend kunnen worden beschouwd. Dit is ook bevestigd in de «Mastercard»-uitspraak van het Gerecht van de Europese Unie van 24 mei 2012. Door op Europees niveau de interbancaire vergoedingen te reguleren kan een kostenbesparing voor de detailhandelaar, en uiteindelijk voor de consument, worden gerealiseerd. De regulering kan ook leiden tot een transparantere markt voor betaaldienstverleners waar ruimte is voor nieuwe spelers en innovatie.

Proportionaliteitsoordeel

Het proportionaliteitsoordeel van Nederland is deels positief en deels negatief. De proportionaliteit van het voorstel wordt negatief beoordeeld ten aanzien van het maximum voor de interbancaire vergoedingen voor transacties met debetkaarten. Ondanks dat dit maximum voor consumenten uit verschillende EU-lidstaten een significante kostenbesparing met zich mee kan brengen, is dit niet noodzakelijk ook het geval voor de Nederlandse consument. In Nederland gelden voor de interbancaire vergoedingen voor debetkaarttransacties vaste tarieven, die onafhankelijk zijn van het aankoopbedrag. Deze tarieven zijn in beginsel aanzienlijk lager dan de voorgestelde 0,2%. Dit geldt echter niet voor kleine betalingen (tot 5 à 10 euro), waarbij de huidige vaste tarieven meer dan

0,2% van de transactiewaarde zijn. De hoogte van de vergoeding wordt bilateraal tussen banken afgesproken. De Commissie is ervan op de hoogte dat de bedragen van interbancaire vergoedingen in Nederland op een laag niveau liggen. De Commissie erkent het risico dat deze vergoedingen kunnen worden verhoogd naar het voorgestelde tarief in de verordening. Het voorstel meldt dat handhaving door mededingingsautoriteiten mogelijk blijft en dat lidstaten middels regulering een lager tarief kunnen opleggen. Zolang dit niet gereguleerd wordt, is de praktische haalbaarheid om lagere vergoedingen te behouden echter onduidelijk. De kans bestaat dat de banken, al dan niet op lange termijn, de onderling te betalen vergoedingen verhogen naar het Europese maximum, wat een stijging in de kosten voor de Nederlandse consument met zich mee kan brengen. Daarnaast blijkt uit het impact assessment van de Commissie dat hogere interbancaire vergoedingen leiden tot een lager kaartgebruik. Nederland kent een sterk ontwikkelde markt voor debetkaarten. De Nederlandse regering wil dit graag zo houden en zal zich daarom inspannen om het voorliggende voorstel zodanig gewijzigd te krijgen dat er voor een lager tarief wordt gekozen.

Het Nederlandse proportionaliteitsoordeel ten aanzien van de interbancaire vergoedingen voor transacties met kredietkaarten is positief. In Nederland liggen de interbancaire vergoedingen voor kredietkaarttransacties hoger dan 0,3%. Aangezien de transactiebedragen verzekerd zijn ligt bij dergelijke betalingen een percentage in plaats van een vast bedrag meer voor de hand.

De proportionaliteit ten aanzien van de transparantie van de interbancaire vergoedingen wordt positief beoordeeld, aangezien de hierin voorgestelde wijzigingen in de juiste verhouding staan met het doel van een transparante geïntegreerde betaalmarkt. Ook is het Nederlandse oordeel over de proportionaliteit van de voorgeschreven bedrijfsregels positief. De voorschriften voor de bedrijfsregels dragen in juiste verhouding bij aan de transparantie voor de consument, de detailhandelaar en het makkelijk te betreden maken van de betreffende markt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel leidt naar verwachting niet tot extra EU-uitgaven. Mochten onverhoopt toch kosten volgen uit dit voorstel, dan dienen deze kosten gevonden te worden binnen de bestaande middelen op de EU-begroting.

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

Indien het voorstel doorgang vindt, betekent dit extra taken voor de Nederlandse toezichhouders. Eventueel budgettaire gevolgen voor de rijksoverheid worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De interbancaire vergoedingen die door de bank van de detailhandelaar worden betaald aan de bank van de kaarthouder zullen met de gestelde maxima in de meeste lidstaten hetzelfde blijven of worden verlaagd. Indien de vergoeding wordt verlaagd, stelt dit de detailhandelaar in staat minder kosten voor het accepteren van een kaarttransactie door te rekenen in de prijzen en daarmee af te wentelen op de consument. Door de hoge mate van prijsconcurrentie tussen detailhandelaren, zou het gevolg kunnen zijn dat de prijzen dientengevolge worden verlaagd. Het is evenwel ook mogelijk dat de detailhandelaar zijn prijzen niet verlaagt, maar de gelden gebruikt voor investeringen.

In Nederland zijn de interbancaire vergoedingen voor debetkaarten juist gemiddeld erg laag. Het gevolg is dat er een risico zal bestaan dat door Europese nivellering deze kosten – die voor rekening van de detailhandelaar komen – worden verhoogd. De implicatie kan zijn dat de prijzen voor de consument daarmee ook zullen stijgen, in het geval de detailhandelaar de hogere kosten doorberekent aan de klant. Het is lastig in te schatten of de winkelier inderdaad zijn prijzen zal verhogen, gezien de eerder genoemde hoge mate van prijsconcurrentie op de markt.

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

Burgers zullen geen toename van regeldruk ervaren. Voor de overheid is de toename beperkt tot een groei van de toezichtstaken. Voor de aanbieders van debet- en kredietbetaalkaarten geldt wel een toename van de regeldruk. Zij dienen te voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot het verstrekken van informatie aan de detailhandelaren. Voor de betaaldienstverlener geldt ook enige toename van de regeldruk. Zij zullen detailhandelaren dienen te voorzien in ten minste maandelijkse vergoedingsoverzichten waarin de interbancaire vergoedingen worden gespecificeerd.

Lasten toezichthouders

De toezichthouders zullen naleving van de verordening door betaaldienstverleners dienen te controleren. Dit brengt uitvoeringslasten met zich mee. Lidstaten dienen immers regels met betrekking tot sancties voor inbreuken op de bepalingen van de verordening vast te stellen en de Commissie daarover te informeren. Bovendien zullen voorschriften voor de beslechting van geschillen tussen begunstigden en betaaldienstverleners moeten worden opgesteld.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft weinig gevolgen voor regelgeving op nationaal niveau, noch op decentraal niveau. Europese Verordeningen zijn immers rechtstreeks toepasselijk. Er zal nader moeten worden bezien op grond van welke wetgeving overtredingen strafbaar kunnen worden gesteld.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal in werking treden op de 20e dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Voor Nederland lijkt dat haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen op grond waarvan vier jaar na inwerkingtreding van de verordening de Commissie een rapportage over de toepassing van de verordening uit zal brengen aan de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van de verordening is beperkt. De in het voorstel opgenomen bepalingen richten zich vooral op de betaaldienstverlener. Deze lijken uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid

Aan de lidstaten wordt overgelaten welke instantie bevoegd zal zijn met betrekking tot het toezicht op de naleving en de handhaving van de bepalingen in de verordening. Het toezicht wordt waarschijnlijk belegd bij de Autoriteit Consument en Markt, de Nederlandsche Bank en/of de Autoriteit Financiële Markten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het Commissievoorstel grotendeels. De voorgestelde maxima hebben binnen Europa potentieel een significante positieve invloed. Voor enkele landen zoals Nederland ligt het voorgestelde maximum voor debetkaarten echter wel erg hoog. Nederland kent al jaren een sterk ontwikkelde markt voor debetkaarten en de bijbehorende interbancaire vergoedingen liggen gemiddeld lager dan het voorgestelde maximum. De Nederlandse overheid wil het gebruik van debetkaarten en lage interbancaire vergoedingen voor zowel grote als kleine betalingen blijven stimuleren. Nederland zal zich er daarom voor inspannen om het voorliggende voorstel zodanig gewijzigd te krijgen dat het voorgestelde maximum voor interbancaire vergoedingen met betrekking tot debetkaarten wordt vastgesteld op een lager tarief.