

Kabinetsreactie op het groenboek “Naar een geïntegreerde Europese markt voor kaart- internet- en mobiele betalingen”

Inleiding

De Europese Commissie heeft in januari 2012 een groenboek gepubliceerd over het bereiken van een meer geïntegreerde Europese markt voor kaart- internet- en mobiele betalingen. Het doel van de Europese Commissie is om geen verschil te laten bestaan tussen grensoverschrijdende betalingen en nationale betalingen.

Samenvatting van de visie in het groenboek en de Nederlandse kabinetsreactie

Consumenten moeten met slechts één betaalrekening in één lidstaat alle betalingen binnen de Europese Unie kunnen voldoen, waarbij zij de keus hebben uit diverse betaalmethoden. Bedrijven en overheden moeten op een eenvoudige wijze de financiële afwikkeling van transacties op elkaar kunnen afstemmen en kunnen centraliseren op een locatie binnen de Europese Unie. Handelaren moeten gebruik kunnen maken van goedkope en efficiënte maar ook veilige betaalmethoden. Voor een flinke groei van e-commerce is het wel nodig dat er voldoende verschillende betaalmethoden beschikbaar zijn in alle lidstaten. Ook de kosten van een betaling die betrekking heeft op een klein bedrag en de veiligheid van een internetbetaling zijn belangrijke aandachtspunten, aldus de Europese Commissie. De Europese Commissie geeft aan dat het op dit terrein nog ontbreekt aan (zelf)regulering. Daardoor zijn er slechts enkele nationale betaalsystemen op dit vlak ontwikkeld.

Het Nederlandse kabinet waardeert de inzet van de Europese Commissie om tot één Europese markt voor betaalsystemen te komen. Grensoverschrijdend betaalverkeer wordt op dit moment gehinderd door een zeer gefragmenteerd aanbod van met name nationale initiatieven. Goed functionerend grensoverschrijdend betalingsverkeer en interoperabele systemen dragen bij aan de versterking van de (digitale) interne markt en daarmee aan het versterken van het Europese groeivermogen. Met name op het gebied van e-commerce is op EU-niveau actie nodig om bedrijven en consumenten te voorzien van een veilig en betaalbaar systeem voor grensoverschrijdende onlinebetalingen, zoals het kabinet samen met andere lidstaten onder meer heeft benadrukt in de Groeibrief van 20 februari jongstleden. Gelet op de resultaten die in Nederland inmiddels bereikt zijn op het terrein van het aanbieden van kostenefficiënte en veilige betaalproducten, is Nederland met de Europese Commissie van mening dat in het betalingsverkeer van Europa als geheel nog een behoorlijke efficiëntiewinst geboekt moet kunnen worden. De verwachting van Nederland is dat SEPA en de ontwikkeling van betaalproducten die uitgaan van internationale standaarden of interoperabiliteit hieraan de komende jaren een belangrijke bijdrage gaan leveren. Er is momenteel een aantal initiatieven in Europa dat past in het streven naar één geïntegreerde, geharmoniseerde betaalmarkt zoals de Europese Commissie en het Nederlandse kabinet voor ogen staan. Nederland hecht sterk aan mogelijkheden voor marktpartijen om interoperabele betalingssystemen en standaarden te ontwikkelen die aan een geïntegreerde betaalmarkt kunnen bijdragen. Regelgeving die vanuit de lidstaten of de Europese Commissie op korte termijn wordt geïnitieerd zou zich wat Nederland betreft daarom moeten concentreren op het borgen van de betrouwbaarheid, robuustheid en veiligheid van het betalingsverkeer. Ook moeten aanbieders van eenzelfde betaalproduct onder voorwaarden gelijkkelijk toegang kunnen hebben tot de infrastructuur van het betalingsverkeer.

Bij het formuleren van de stappen die volgen op de consultatie van deze greenpaper, geeft Nederland er de voorkeur aan om initiatieven op korte termijn te beperken tot het volgende:

- a. Betaaldienstverleners onder voorwaarden directe toegang verlenen tot clearing- en settlementsystemen. Dit vereist wijziging van de Finaliteitsrichtlijn (Richtlijn 1998/26/EG);

- b. Tot consensus komen over de voorwaarden waaraan (aanbieders van) betaaldiensten en andere diensten die gebruik maken van de betalingsinfrastructuur, moeten voldoen vanuit een optiek van veiligheid, betrouwbaarheid en robuustheid van het betalingsverkeer. Een initiatief van de Europese Commissie dat leidt tot regelgeving op dit punt zou door Nederland zeer op prijs worden gesteld.

Toelichting

De Europese Commissie stelt in het groenboek in het bijzonder de onderwerpen

- (1) “Markttoetreding, grensoverschrijdende dienstverlening en marktfragmentatie” ;
- (2) “Transparantie over en tarifiering van betaalmethoden voor consumenten, retailers en andere ondernemers” ;
- (3), “Standaardisatie en Interoperabiliteit tussen betaaldienstverleners”;
- (4), “Veiligheid van het betalingsverkeer” en
- (5) “Governance” ;

aan de orde. Hierna is per onderwerp de visie van de Europese Commissie op hoofdlijnen weergegeven; deze is voorzien van een reactie van het Nederlandse kabinet.

1. Markttoetreding, grensoverschrijdende dienstverlening en marktfragmentatie

Een groeiend aantal betaaltransacties in Europa wordt verricht met betaalkaarten. Dit heeft volgens de Europese Commissie tot op heden onvoldoende geleid tot een daling van de kosten voor consumenten of voor winkeliers. Ook zogenoemde interchangefees zouden verlaagd moeten worden. Verder zouden er nauwelijks betaalkaarten zijn die in alle lidstaten geaccepteerd worden.

Dit alles kan een obstakel zijn voor nieuwe toetreders tot de betaaldienstenmarkt. De Europese Commissie vraagt in dit kader in het bijzonder aandacht voor de bestaande praktijk dat banken elkaar onderling bij de afhandeling van een betaaltransactie een zogenaamde interchangevergoeding verstrekken, onder meer ter dekking van de kosten van de betaaltransactie aan de zijde van de betaler. De hoogte van deze interchangevergoeding kan per lidstaat sterk verschillen.

Deze verschillen zijn gedeeltelijk veroorzaakt doordat de betaalmarkt in de diverse lidstaten verschillend ontwikkeld is. In sommige lidstaten is het al heel gebruikelijk om vooral elektronisch te betalen (bijvoorbeeld via internetbankieren); in andere lidstaten zijn contant-geldtransacties de norm en staat het internetbankieren nog in de kinderschoenen. Nederland verwacht dat, als de Single European Payment Area (SEPA) in alle lidstaten volledig is ingevoerd, deze verschillen tussen de lidstaten zullen verminderen. Het betalingsverkeer van de Europese Unie als geheel wordt dan immers efficiënter. Nederland geeft er de voorkeur aan om dit proces op natuurlijke wijze te laten plaatsvinden, in plaats van nu met wetgeving te komen waarin van bovenaf één multilaterale interchangevergoeding voor de gehele Europese Unie verplicht wordt vastgesteld.

Uiteraard is het wel belangrijk om te blijven monitoren hoe verschillen in de vergoeding zich ontwikkelen.

Een ander aandachtspunt in het kader van markttoetreding is het onderwerp “co-badging”. Co-badging heeft betrekking op het vermelden van meer merken op één betaalkaart. Dit biedt de consument en de winkelier de mogelijkheid om zelfs met één kaart tussen verschillende betaalsystemen te kiezen van meer aanbieders. De Nederlandse wet kent geen belemmeringen die aan co-badging in de weg staan. Gelet op vorenstaand is Nederland geen voorstander van het verplichten of opleggen van co-badging via regelgeving.

Vanuit een oogpunt van bevorderen van concurrentie is het van belang dat banken en andere betaaldienstverleners voldoende keuze hebben uit verschillende betaalschemes. Om dat te bevorderen moeten betaalschemes uitgaan van dezelfde standaarden. Ook is van belang dat banken en andere

betaaldienstverleners de mogelijkheid hebben om te wisselen van betaalscheme of van processor. Nederland betwijfelt overigens de noodzaak om hiervoor wetgeving op te stellen.

Het makkelijk kunnen wisselen van bank is een effectief middel om de werking van de betaalmarkt optimaal te houden en het is evident dat men bij het wisselen van de bank idealiter het betaalrekeningnummer meeneemt. Vanuit het oogpunt van de eindgebruiker, zowel consument als bedrijf, zou het dan ook wenselijk zijn om nummerportabiliteit in te voeren. Nederland begrijpt dat dit een verandering van de rekeningnummersystematiek met zich mee zal brengen en dat dit alleen in Europees verband kan worden geïntroduceerd. Nederland stelt het op prijs als de Europese Commissie zal kijken welke mogelijkheden hiervoor op termijn bestaan.

Verder geeft de Europese Commissie aan dat het in de praktijk tot gedwongen winkelnering kan leiden indien de scheme-eigenaar van een betaalkaart ook degene is die de betaaltransacties verwerkt. Met de Europese Commissie is Nederland van mening dat dit vanuit een oogpunt van concurrentiebevordering een ongewenste situatie is. In Nederland is in het verleden door marktpartijen een splitsing gemaakt tussen enerzijds het in eigendom hebben van betaalproducten en anderzijds het verwerken van een betaaltransactie (processing). Een dergelijke splitsing zou ook andere Europese lidstaten voordelen kunnen bieden.

Een belangrijk punt voor de verbetering van de concurrentiepositie van andere betaaldienstverleners dan banken, is het verlenen van rechtstreekse toegang tot clearing- en settlementsystemen. Naar huidig recht mogen banken wel en betaalinstellingen niet rechtstreeks lid zijn van clearing- en settlementsystemen. Dit volgt uit de zogenoemde Finaliteitsrichtlijn (Richtlijn 98/26/EG). Nederland vindt dat het juridisch kader zodanig zou moeten worden gewijzigd, dat betaaldienstverleners die een vergunning hebben en onder toezicht staan en voldoen aan bepaalde voorwaarden, direct lid kunnen worden van clearing- en settlementsystemen.

Voorts is in de optiek van Nederland de toegang voor derden tot informatie over de beschikbaarheid van voldoende saldo op bankrekeningen een relevant onderwerp. Onderscheid moet worden gemaakt tussen twee situaties. In de eerste plaats de situatie waarin een derde bij de betaaldienstverlener via een vraag verifieert of een bepaalde consument afdoende saldo op zijn rekening heeft staan. De derde krijgt in deze casus zelf geen directe toegang tot (de gegevens van) de betaalrekening. In de tweede plaats de situatie waarin derden om aan informatie te komen, gebruik maken van geheime codes die door de instelling waar de betaalrekening wordt aangehouden, aan de houder van de betaalrekening zijn verstrekt. Vanuit veiligheidsoptiek brengt deze laatste variant hoge risico's met zich mee. Om deze reden is Nederland voorstander van Europese afspraken over voorwaarden voor toegang tot (informatie met betrekking tot saldi van) de betaalrekening. In elk geval is noodzakelijk dat zowel de consument zelf als de betaaldienstverlener waar de betaalrekening wordt aangehouden, toestemming geeft aan derden voor toegang tot (informatie die betrekking heeft op) die rekening. Een dergelijke toegang is volgens Nederland uitsluitend toelaatbaar indien deze derden met de consument en met de bank/betaaldienstverlener afspraken maakt over onder meer aansprakelijkheden voor fouten en fraude en over de veiligheidseisen waaraan de gebruikte software moet voldoen. Ook zou deze derde een redelijke vergoeding moeten betalen voor het gebruik van de infrastructuur die door banken of betaaldienstverleners ontwikkeld is.

2. Transparantie over en tarifiering van betaalmethoden voor consumenten, retailers en andere ondernemers

In het groenboek wordt aandacht besteed aan de vraag op welke wijze consumenten verleid kunnen worden tot het kiezen van een meer efficiënte betaalmethode. De Europese Commissie vraagt zich af in hoeverre meer informatie over de kosten van betaalmethodes voor de detailhandel, consumenten zou kunnen bewegen een efficiënte betaalmethode te kiezen. Ook vraagt de Europese Commissie zich af in hoeverre een bepaalde betaalmethode zou moeten worden gestimuleerd.

Nederland is voorstander van het vergroten van transparantie door consumenten meer inzicht te geven in de kosten die de detailhandel maakt voor verschillende betaalmethoden. Echter, Nederland betwijfelt of uitsluitend het aanbieden van meer informatie zal leiden tot meer elektronische betalingen. In Nederland is de laatste jaren veel moeite gedaan om consumenten te bewegen elektronisch te betalen in plaats van met contant geld. Ook de detailhandel werd en wordt gestimuleerd om, voor zover dat nog nodig was, pinterminals aan te schaffen. Dit is niet bereikt door uitsluitend meer informatie aan te bieden over de kosten van een bepaalde betaalmethode. Aan de flinke groei in het aantal elektronische betaaltransacties heeft zonder meer bijgedragen dat aan de klant geen kosten worden doorberekend voor pintransacties, ook niet indien het kleine bedragen betreft. Dit blijkt onder meer uit de groei van het aantal pintransacties in Nederland in 2011; deze is met name toe te schrijven aan een forse toename van het aantal pintransacties voor kleine bedragen (zogenoemde laagwaardige betalingen)¹.

Belangrijk voor het succes van elektronisch betalen is tevens dat de kosten voor de detailhandel van de betaalmethode “pinnen” in Nederland inmiddels lager zijn dan betalen met contant geld.

Een zinvolle manier waarop bepaalde betaalsystemen gestimuleerd of ontmoedigd kunnen worden is de detailhandel het recht geven om een extra vergoeding te vragen indien een consumenten met een bepaald betaalmiddel wenst te betalen (surcharge). Deze mogelijkheid bestaat in Nederland, maar in verschillende andere lidstaten is dit niet toegestaan.

3. **Standaardisatie en Interoperabiliteit tussen betaaldienstverleners**

De Europese Commissie is van mening dat gebruikers van betaaldiensten vanuit het perspectief van mededinging en keuzevrijheid, het meest gebaat zijn bij een goed ontwikkeld grensoverschrijdend betalingsverkeer. Noodzakelijk daarvoor is grensoverschrijdende interoperabiliteit en standaardisatie van verschillende elementen van het proces.

Nederland zal initiatieven die gericht zijn op standaardisatie van de infrastructuur van het betalingsverkeer actief blijven ondersteunen². Op langere termijn zal dit tevens kunnen bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten. Nederland geeft er de voorkeur aan dat de sector dergelijke standaarden in eerste instantie zelf ontwikkelt, uiteraard met inachtneming van de geldende mededingingsregels. Pas wanneer blijkt dat het niet mogelijk is om gezamenlijk standaarden te ontwikkelen, zou enig Europees orgaan een coördinerende rol kunnen vervullen. Indien overheden bepaalde standaarden voor wenselijk te schrijven, is het belangrijk dat er gekozen wordt voor open standaarden.

¹ Voor meer informatie over de groei en cijfers inzake elektronische betalingen, zie ook de website van Currence: www.currence.nl.

² Een voorbeeld is de participatie in de OSEC (Open Standards for Security and Certification) en CAS (Common Approval Scheme) initiatieven waar harmonisering van certificeringsprocessen nagestreefd wordt.

Datzelfde geldt voor standaarden die verschillende partijen gebruiken om het betalen met een mobiele telefoon verder te ontwikkelen. De Europese Commissie lijkt te veronderstellen dat de ontwikkeling van het betalen met een mobieltje in de praktijk gehinderd wordt doordat de verschillende stakeholders die bij mobiele betalingen betrokken zijn niet met elkaar zouden willen samenwerken of systemen niet interoperabel. De Europese Commissie vraagt zich af of het juridisch kader wellicht versterkt zou moeten worden. Volgens de Europese Commissie is het noodzakelijk dat, net als bij betalingen via internet, er een Europees raamwerk ontwikkeld wordt voor de te gebruiken technische standaarden, het garanderen van interoperabiliteit en het borgen van de veiligheid van zogenoemde mobile payments.

In de perceptie van Nederland ontbreekt het juist niet aan samenwerking tussen de verschillende stakeholders bij het ontwikkelen van mobiele betalingen. In Nederland bestaat een initiatief waarbij banken samen met telecomproviders een consortium hebben opgericht om een infrastructuur te creëren om o.a. zo het betalen met een mobiele telefoon te faciliteren³. Hierbij wordt gebruik gemaakt van internationaal geaccepteerde en gehanteerde standaarden⁴, hetgeen de interoperabiliteit bevordert. Dit product kan, zo hebben de initiatiefnemers aangegeven, na overleg met en instemming van de Europese Commissie op korte termijn in de markt worden gezet. Ook in andere lidstaten zijn naar verluidt initiatieven gestart die het betalen met een mobiele telefoon bevorderen. Het lijkt daarom in onze optiek vroeg om nu al te concluderen dat de diverse betrokkenen binnen de betaalketen van mobiele betalingen onvoldoende samenwerken, geen gebruik maken van internationale standaarden of niet interoperabel zijn.

Nederland geeft er daarom de voorkeur aan de ontwikkelingen op dit vlak te monitoren en pas sterker op te treden als op termijn blijkt dat grensoverschrijdend mobiel betalingsverkeer niet van de grond komt.

Met betrekking tot elektronische betalingen vraagt de Europese Commissie zich af of er minimumvoorwaarden aan de interoperabiliteit moeten worden gesteld.

Om een meer geïntegreerde betaalmarkt en groei van het aantal elektronische betalingen te verwezenlijken, is volgens Nederland noodzakelijk dat klanten dezelfde betaalmethode op zoveel mogelijk plaatsen kunnen gebruiken. Klanten die veel grensoverschrijdende aankopen doen zullen erbij gebaat zijn wanneer zij in het buitenland dezelfde manier van betalen kunnen gebruiken als voor betalingen binnen Nederland. En ook detailhandelaren en webwinkeliers zijn er uiteraard bij gebaat als zij met het aanbieden van één of enkele betaalmethoden klanten uit binnen- en buitenland kunnen bedienen. Inmiddels wordt het internetbankiersysteem iDEAL door meer dan 90% van de Nederlandse online-retailers geaccepteerd. Buitenlandse bankrekeninghouders zijn hier echter nog niet op aangesloten. Het initiatief dat door iDeal, EPS en Giropay is genomen, om de door hen gebruikte verschillende schemes interoperabel te maken, is in onze ogen dan ook een eerste stap in de goede richting. Hoewel in andere lidstaten andere betaalsystemen voor online betalingen zeer populair zijn

3 De infrastructuur maakt het mogelijk voor service providers (waaronder banken) om hun applicaties op een beschermde plaats in de telefoon op te slaan. Waarna vervolgens de telefoon met NFC (near field communication) door de end user te gebruiken is ipv de betaalpas.

4 Deze standaarden zijn onder andere ontwikkeld door EMVco, ETSI, Global Platform en GSMA (organisatie van telecomproviders) en de EPC.

geworden (credit cards, PayPal, e-wallet, etc) ziet het Nederlandse kabinet veel voordelen van internetbankieren, omdat daardoor consumenten met één en hetzelfde systeem vele verschillende bankzaken kunnen regelen (behalve betalen in online winkels, ook overschrijven, etc).

In antwoord op de vraag van de Commissie over minimumvoorwaarden, geeft Nederland graag aan dat in ieder geval minimumvoorwaarden moeten worden gesteld aan de veiligheid van interoperabele systemen. Gebruikers moeten erop kunnen vertrouwen dat de samenwerking tussen systemen niet ten koste gaat van de veiligheid hiervan.

4. **Veiligheid van het betalingsverkeer**

Met de Europese Commissie is Nederland van mening dat het van groot belang is dat betaaltransacties plaatsvinden op een zo veilig mogelijke wijze. De invoering van de EMV-chip draagt bij aan de veiligheid van pinnen. De Commissie constateert dat het merendeel van de fraudezaken tegenwoordig verband houdt met betaaltransacties op afstand (bijvoorbeeld betaaltransacties op internet). In Nederland hebben de banken de laatste jaren een publiekscampagne opgestart om mensen bewust te maken van de wijze waarop criminelen te werk gaan. Ook is voorlichting gegeven over “phishing” en de vervelende gevolgen die hier voor de getroffen klanten aan verbonden kunnen zijn. Verder worden klanten geattendeerd op de veiligheidschecks die zij moeten uitvoeren alvorens een betaling via de internetbankieromgeving te verrichten. De internetbankieromgeving in Nederland bestaat uit een rechtstreekse, beveiligde lijn met de eigen bank.

Essentieel voor een goed functionerend elektronisch betalingsverkeer is dat het publiek vertrouwen blijft houden in elektronische betaalmethoden, ook in elektronisch betalen op afstand. Daarvoor is het onder meer nodig dat het elektronisch betalingsverkeer veilig en betrouwbaar is en dat het publiek goed geïnformeerd is over de risico's die samenhangen met het gebruik van alle verschillende betaalmethoden, zodat een gedegen keuze kan worden gemaakt.

Binnen de Europese Unie is een start gemaakt met het integreren van de verschillende lokale betaalmarkten om zo te komen tot één Europese betaalmarkt. Tegelijkertijd vinden er op het terrein van betaaldiensten vele innovaties plaats en worden nieuwe diensten ontwikkeld die niet alle eenvoudig te passen zijn binnen het bestaande regelgevend kader. Deze beide ontwikkelingen tezamen maken dat Nederland het van groot belang vindt dat op Europees niveau overeenstemming wordt bereikt over de voorwaarden waaraan elektronische betaaldiensten moeten voldoen om de veiligheid en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer te kunnen borgen. Het is hierbij van belang dat innovatie en de positie van nieuwkomers niet uit het oog wordt verloren. Minimaal is noodzakelijk dat overeenstemming wordt bereikt over de informatie die aan gebruikers van de verschillende (nieuwe) betaaldiensten moet worden verstrekt. Daarnaast is Nederland voorstander van het verder uitwerken van een aantal randvoorwaarden waaraan betalingsverkeer vanuit veiligheidsoptiek zou moeten voldoen (principle based).

5. Governance

De Europese Commissie vraagt zich af of de rol van de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank of de EBA (European Banking Authority) versterkt zou moeten worden opdat op meer vlakken bindend advies kan worden gegeven of regelgeving kan worden opgesteld over SEPA.

SEPA is in het verleden gestart als een initiatief vanuit de sector. De Europese banken hebben gezamenlijk geïnvesteerd in de ontwikkeling van technische standaarden. Zij hebben zich verenigd in de European Payment Council. Omdat het lastig bleek om een volledige omschakeling in alle lidstaten min of meer gelijktijdig tot stand te brengen, heeft de Europese Commissie dit proces begeleid door in een verordening einddata vast te stellen.

In beginsel echter is SEPA een initiatief van de markt; de spelers die actief zijn in de markt hebben gezamenlijk de meeste kennis om de details van de regeling op een praktische wijze vorm te geven. Een belangrijke katalysator om dit proces op koers te houden is de adviserende rol van de SEPA-Council, een overlegorgaan tussen belanghebbenden van zowel de vraag- als de aanbodzijde van betaaldiensten. In Nederland zijn al enige jaren positieve ervaringen opgedaan met een vergelijkbaar orgaan (het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer), waarin onder meer zowel banken, detailhandel als consumentenorganisaties vertegenwoordigd zijn. Dit overlegorgaan houdt zich overigens niet alleen bezig met SEPA-gerelateerde onderwerpen, maar ook met onderwerpen als veiligheid van het betalingsverkeer en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer in Nederland voor alle gebruikers daarvan. Nederland zou het verwelkomen als zou blijken dat de SEPA-raad zich op Europees niveau ook tot een dergelijke belangrijke speler kan ontwikkelen, waarbij de belangen van alle belanghebbenden (banken, winkeliers en consumenten) in ogenschouw worden genomen en er gekozen wordt voor efficiënte oplossingen.

Samenvattend ten behoeve van het vervolg van het proces

Bij het formuleren van de stappen die volgen op de consultatie van deze greenpaper, geeft Nederland er de voorkeur aan om initiatieven op korte termijn te beperken tot het volgende:

- c. Betaaldienstverleners onder voorwaarden directe toegang verlenen tot clearing- en settlementsystemen. Dit vereist wijziging van de Finaliteitsrichtlijn (Richtlijn 1998/26/EG);
- d. Tot consensus komen over de voorwaarden waaraan (aanbieders van) betaaldiensten en andere diensten die gebruik maken van de betalingsinfrastructuur, moeten voldoen vanuit een optiek van veiligheid, betrouwbaarheid en robuustheid van het betalingsverkeer. Een initiatief van de Europese Commissie dat leidt tot regelgeving op dit punt zou door Nederland zeer op prijs worden gesteld.