



Brussel, 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van Richtlijnen 2002/65/EG, 2013/36/EU en 2009/110/EG en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG
en

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

{ COM(2013) 547 final }

{ COM(2013) 550 final }

{ SWD(2013) 288 final }

1 INLEIDING

Veilig, efficiënt, concurrerend en innovatief elektronisch betalingsverkeer is cruciaal, willen consumenten, handelaars en bedrijven optimaal profiteren van de gemeenschappelijke markt nu de traditionele handel in de wereld zich ontwikkelt tot e-commerce. Met de huidige wetgeving voor het betalingsverkeer is in de detailhandel in de EU al grote vooruitgang geboekt en werd vergaande integratie bereikt. Toch zijn belangrijke gebieden van de betalingsmarkt (kaart-, internet- en mobiele betalingen) nog steeds versnipperd langs nationale grenzen. De jongste ontwikkelingen op deze markten hebben ook een aantal lacunes in wet- en regelgeving en inconsistenties in het huidige juridische kader voor het betalingsverkeer aan het licht gebracht.

2 PROBLEEMOMSCHRIJVING

2.1 Problemen

Met het juridische kader van de Richtlijn Betalingsdiensten (Richtlijn 2007/64/EG, RBD)¹ kon al aanzienlijke vooruitgang worden geboekt op weg naar algehele integratie van de Europese betalingsmarkt in de detailhandel. Een aantal specifieke, welomlijnde problemen op het gebied van kaart-, internet- en mobiele betalingen is echter nog niet opgelost. De oorzaken van deze problemen zijn in twee categorieën onder te verdelen. Ten eerste functioneert de markt op een aantal gebieden niet optimaal. Ten tweede vertonen de bestaande wettelijke bepalingen lacunes en tekortkomingen.

2.1.1 Marktversnippering

Technische normalisatie en interoperabiliteit zijn belangrijke factoren in de netwerkomgeving voor betalingen. Met het oog op een maximaal bereik onder betalers, begunstigen en hun betalingsdienaars is interoperabiliteit tussen verschillende systemen op basis van gemeenschappelijke normen vereist. Kaart-, internet- en mobiele betalingen hebben echter op verschillende gebieden en in verschillende mate te kampen met een gebrek aan normalisatie en interoperabiliteit tussen verschillende oplossingen, met name in het grensoverschrijdende betalingsverkeer. Deze problemen, die bovendien de concurrentie beperken, worden nog versterkt door zwakke governanceregelingen voor de Europese markt voor betalingen in de detailhandel.

2.1.2 Onvoldoende concurrentie

Op het gebied van betaalkaarten hebben ondernemingen te maken met diverse beperkende voorschriften en praktijken die tot verstoring van de concurrentie leiden.

In de eerste plaats veroorzaken collectieve overeenkomsten tussen uitgevende en accepterende banken over interbancaire vergoedingen (IV's) diverse problemen op het gebied van concurrentie en marktintegratie. IV's leiden tot omgekeerde concurrentie, waarbij de prijzen die handelaars en consumenten moeten betalen eerder stijgen dan dalen. Daarnaast vormen het per lidstaat sterk verschillende niveau van IV's en de manier waarop zij grensoverschrijdend worden toegepast, een belemmering voor de marktintegratie omdat handelaars niet worden gestimuleerd om de diensten van buitenlandse aanbieders te gebruiken.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:NL:PDF>

Bovendien beperken sommige voorschriften van kaartsystemen de keuzevrijheid en de mogelijkheden van handelaars om dure betalingsinstrumenten te weigeren of consumenten te stimuleren om goedkopere betalingsmethoden te gebruiken.

2.1.3 Verschillen in kosten tussen lidstaten

Toeslagen (kosten voor het gebruik van een bepaald betaalinstrument) waren oorspronkelijk bedoeld als een instrument waarmee handelaars consumenten ertoe konden aansporen om goedkopere of efficiëntere betaalinstrumenten te gebruiken. Dit heeft echter niet de beoogde resultaten opgeleverd. Momenteel zijn toeslagen in de helft van de EU-lidstaten toegestaan en in de andere helft verboden. Dit leidt tot aanzienlijke verwarring en nadelen voor de consument op het gebied van e-commerce.

2.1.4 Juridisch vacuüm voor sommige betalingsdienaars op internet

Sinds het aannemen van de RBD in 2007 zijn nieuwe diensten ontstaan op het gebied van internetbetalingen, zoals derde aanbieders die betaaliniciatiediensten voor onlinebankieren aanbieden. Deze diensten vormen op internet een levensvatbaar alternatief voor betaalkaarten omdat zij voor handelaars doorgaans goedkoper zijn en daarnaast toegankelijk zijn voor de vele consumenten die geen kredietkaart hebben. Er is echter in brede kring bezorgdheid ontstaan over de toegang van derden tot onlinebankgegevens van consumenten en over het feit dat deze nieuwe diensten buiten het bestaande juridische kader vallen.

2.1.5 Lacunes in toepassingsgebied en inconsistente toepassing van de RBD

Een aantal uitzonderingsbepalingen van de RBD heeft aanleiding gegeven tot sterk uiteenlopende interpretaties en toepassingen van deze wetgeving in de lidstaten. De uitzonderingscriteria die de RBD hanteert, blijken te algemeen of verouderd voor nieuwe ontwikkelingen op de markt en worden door de lidstaten verschillend geïnterpreteerd. Dat geldt met name voor de uitzonderingen die de RBD kent voor handelsagenten, beperkte netwerken, betalingstransacties geïnitieerd door een telecommunicatie-apparaat en onafhankelijke aanbieders van geldautomaten. Het toepassingsgebied van de RBD vertoont ook lacunes op het gebied van betalingen waarbij betaler of begunstigde niet in de EER is gevestigd en van betalingen in valuta's van buiten de EU.

2.2 Gevolgen

De geconstateerde problemen hebben gevolgen voor consumenten, handelaars, nieuwe betalingsdienaars en de markt als geheel.

2.2.1 Ongelijke kansen voor dienstenaanbieders/betalingsinstellingen

Bestaande marktpartijen (met name banken en kaartsystemen) hebben gevestigde belangen in het vergroten, of in ieder geval veilig stellen, van de inkomsten uit kaartbetalingen en vooral uit IV's. Daarom ondervinden dienstenaanbieders die betalingsoplossingen met lagere of in het geheel geen IV's aanbieden, ernstige moeilijkheden bij het betreden van de markt.

Bovendien belemmeren lacunes in normalisatie en interoperabiliteit de concurrentie tussen bestaande marktpartijen en creëren zij nog een andere belemmering voor nieuwe en innovatieve betalingsdienaars die de markt willen betreden.

2.2.2 *Nadelige gevolgen voor gebruikers van betalingsdiensten (consumenten, handelaars)*

Consumenten worden door banken gestimuleerd om dure kaarten te gebruiken (bijvoorbeeld "premium cards"). Wanneer zij dergelijke kaarten niet kunnen weigeren of consumenten rechtstreeks kosten voor hun gebruik laten betalen, berekenen handelaars deze kosten aan alle consumenten door in de vorm van hogere prijzen voor de aangeboden goederen en diensten. Dit is nadelig voor de samenleving. Anderzijds moeten veel kleinere handelaars kaartbetalingen mogelijk weigeren vanwege de hoge vergoedingen (grotendeels bestaande uit IV's) die hun in rekening worden gebracht door instellingen die betaalkaarten accepteren.

2.2.3 *Geringe grensoverschrijdende activiteit*

Door onvoldoende interoperabiliteit, met name voor debetkaarten of bij betalingen met telebankieren, kunnen consumenten meestal alleen dure kredietkaarten gebruiken voor hun onlineaankopen in een ander land. Waarschijnlijk mede hierdoor bestelde 34 % van de consumenten in de EU in 2011 op internet alleen goederen of diensten in eigen land, terwijl slechts 10 % van hen ook in het buitenland kocht².

Voor handelaars wordt de keuze van een accepterende dienstenaanbieder vaak beperkt tot gevestigde binnenlandse partijen. Zelfs grote Europese detailhandelaars vinden het moeilijk om gebruik te maken van de diensten van accepterende ondernemingen in een andere lidstaat. Zo missen handelaars kansen op het gebied van schaalvoordelen en stroomlijning van transacties.

2.2.4 *Versnipperde en belemmerde innovatie*

Door technische verschillen tussen nationale betalingsformaten en -infrastructuren zien nieuwkomers op de markt of bestaande betalingsdientaanbieders die met innovatieve diensten willen beginnen hun zakelijke mogelijkheden beperkt tot de binnenlandse markt. Dit beperkt de mogelijkheden voor schaalvoordelen door kostenreducties en mogelijke opbrengsten en belemmert daarom investeringen in start-ups. Uiteindelijk kan een versnippering langs nationale grenzen ertoe leiden dat Europa op het gebied van innovatie achter gaat lopen bij andere regio's, waaronder de Verenigde Staten of Azië en het gebied van de Stille Oceaan.

3 ARGUMENTEN VOOR EEN OPTREDEN VAN DE EU

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. Een geïntegreerde markt heeft onder meer als voordeel dat betalingsdientaanbieders meer met elkaar concurreren en dat gebruikers (met name consumenten) veiliger gebruik kunnen maken van innovatievere betalingsdiensten.

Uiteraard vereist een geïntegreerde betalingsmarkt die gebaseerd is op netwerken die zich over de landsgrenzen heen uitstrekken, een gemeenschapsbrede aanpak omdat de gehanteerde uitgangspunten, voorschriften, processen en normen in alle lidstaten consistent moeten zijn met het oog op rechtszekerheid en gelijke kansen voor alle marktdeelnemers. Mogelijk ingrijpen op EU-niveau is daarom in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables

4 BELEIDSDOELSTELLINGEN

De beschreven probleemgebieden vallen onder twee algemene doelstellingen. De eerste is het bewerkstelligen van gelijke kansen voor alle categorieën betalingsdienstaanbieders, waardoor vervolgens de keuzemogelijkheden, efficiëntie, transparantie en veiligheid van betalingen in de detailhandel zullen toenemen. De tweede doelstelling is het bevorderen van het aanbod van innovatieve grensoverschrijdende kaart-, internet- en mobiele betalingsdiensten door het waarborgen van een gemeenschappelijke markt voor alle betalingen in de detailhandel. Hieruit vloeien zes specifieke doelstellingen voort:

- aanpakken van lacunes in normalisatie en interoperabiliteit voor kaart-, internet- en mobiele betalingen,
- wegnemen van belemmeringen voor concurrentie, met name voor kaart- en internetbetalingen,
- afstemmen van regelingen voor kosten en sturing van betalingsdiensten in de gehele EU,
- waarborgen van de integratie van opkomende soorten betalingsdiensten in het regelgevingskader,
- waarborgen van een samenhangende toepassing van het juridisch kader (RBD) in alle lidstaten,
- beschermen van de belangen van de consument door uitbreiding van de wettelijke bescherming tot nieuwe betalingskanalen en innovatieve betalingsdiensten.

5 BELEIDSOPTIES

Er is een aantal beleidsopties in kaart gebracht. Deze opties zijn opgenomen in onderstaande tabel (de gekozen opties zijn gemarkeerd). Andere mogelijke maatregelen, waarmee problemen met lagere prioriteit worden aangepakt of wordt gewaarborgd dat de belangrijkste beleidsopties volledig effectief zijn zonder op zichzelf grote effecten te hebben (bijkomende en nadere afstemmingsmaatregelen), worden nader beschreven in de eigenlijke effectbeoordeling.

Marktversnippering
<i>Zwakke governance-regelingen</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Zelfregulerend orgaan, opgericht door marktdeelnemers
3: Formeel orgaan op basis van wetgeving van de medewetgevers
<i>Lacunes in normalisatie en interoperabiliteit</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Bevorderen van normalisatie door governancekader voor betalingen (kaartbetalingen)
3: Opdracht aan Europese Normalisatie-Organisatie (mobiele betalingen)
4: Vaststellen van bindende technische eisen door middel van wetgeving
Onvoldoende concurrentie op bepaalde gebieden van kaart- en internetbetalingen
<i>Interbancaire vergoedingen (IV's)</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Toestaan van grensoverschrijdende acceptatie en reglementeren van de hoogte van grensoverschrijdende interbancaire vergoedingen
3: Lidstaten machtigen om binnenlandse IV's vast te stellen op basis van een gemeenschappelijke methodiek
4: Gemeenschappelijk voor de hele EU vaststellen van het niveau van IV's tot een bepaald maximum
5: Vrijstellen van commerciële kaarten en kaarten die worden uitgegeven door driepartijensystemen
6: Reglementeren van handelarenvergoedingen
<i>Restrictieve regelgeving voor ondernemingen</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Vrijwillig afschaffen door kaartsystemen van de verplichting om alle kaarten te honoreren

3: (Gedeeltelijk) afschaffen van de verplichting om alle kaarten te honoreren
Verschillen in kosten tussen lidstaten
1: Geen beleidswijziging
2: Verbieden van toeslagen in alle lidstaten
3: Toestaan van toeslagen in alle lidstaten
4: Handelaars verplichten om altijd ten minste één algemeen gebruikt betaalmiddel zonder enige toeslag aan te bieden
5: Verbieden van toeslagen voor betaalinstrumenten met IV's
Juridisch vacuüm voor bepaalde betalingsdienstaanbieders
<i>Toegang tot informatie over de beschikbaarheid van middelen voor nieuwe kaartsystemen en andere derde aanbieders</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Vaststellen van de voorwaarden voor toegang, omschrijven van rechten en plichten van derde aanbieders, verduidelijken van de aansprakelijkheidsverdeling
3: Derde aanbieders toegang tot de gegevens verlenen in het kader van een contractuele overeenkomst met de bank waarbij de rekening wordt aangehouden
Lacunes in toepassingsgebied en inconsistente toepassing van de RBD
<i>Uitzonderingen op het toepassingsgebied van de RBD</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Actualiseren en verduidelijken van de uitzonderingen op het toepassingsgebied van de RBD (handelsagenten en beperkte netwerken)
3: Opheffen van uitzonderingen (telefonisch geïnitieerde betalingen en onafhankelijke geldautomaten)
4: Aanbieders van betalingsdiensten die van de uitzonderingen gebruikmaken, verplichten om toelating aan te vragen bij bevoegde autoriteiten
<i>Transacties waarbij betaler of begunstigde buiten de EER is gevestigd en betalingen in valuta's van buiten de EU</i>
1: Geen beleidswijziging
2: Volledig uitbreiden tot alle "one-leg"-transacties en alle valuta's
3: Selectieve uitbreiding van bepaalde RBD-voorschriften tot "one-leg"-transacties en alle valuta

Betrokken partijen zijn het eens over: 1) de voordelen van een passende mate van technische normalisatie en dus van interoperabiliteit op het gebied van kaart-, internet- en mobiele betalingen, 2) de noodzaak van duidelijke regels voor MIV's en andere regels voor ondernemingen met het oog op de juridische duidelijkheid en gelijke kansen op de kaartenmarkt³, 3) het belang van integratie van door derde aanbieders aangeboden betaalinitiatiediensten in het regelgevingskader, 4) de noodzaak om sturingspraktijken en met name toeslagen te harmoniseren, 5) het verbreden en verduidelijken van het toepassingsgebied van de RBD.

6 EFFECTEN

Met de aanbevolen beleidsopties wordt het volgende beoogd:

- beperken van de versnippering van de markt door normalisatie en nieuwe governanceregelingen,
- wegnemen van belemmeringen voor de concurrentie, met name op het gebied van kaartbetalingen, door reglementering van IV's, afschaffing van restrictieve regels voor ondernemingen en verbetering van de toegang tot de markt,
- beperken van de mogelijkheden voor het aanrekenen van toeslagen door handelaars tot de instrumenten die buiten het toepassingsgebied van regelgeving voor IV's vallen,
- tot stand brengen van een juridisch kader voor de toegang van derde aanbieders tot informatie over middelen,
- significant verkleinen van lacunes en inconsistenties in de regelgeving van de RBD.

³ Met name gelet op het grote aantal rechtszaken op concurrentiegebied.

Onderwerp	Aanbevolen optie	Economische effecten op EU-niveau
Governance en normalisatie		
Governanceregelingen	Via formeel orgaan (Europese raad voor betalingen in de detailhandel).	Meer betrokkenheid van belanghebbenden. Kosten marginaal.
Normalisatie kaartbetalingen.	Via governancekader voor betalingen (binnen een Europees kader voor betalingen in de detailhandel).	Draagt bij aan volledig geïntegreerde kaartmarkt. Voordelen geschat op 4 miljard EUR per jaar, vooral voor bedrijven en consumenten.
Normalisatie mobiele betalingen	Via Europese Normalisatie-Organisatie	Stimuleert de aantallen mobiele betalingstransacties. Raming: 68 % meer transacties bij normalisatie.
Interbancaire vergoedingen (voor kaartbetalingen)		
Reglementering IV's (fase 1)	Maximum op grensoverschrijdende IV's (debet- en kredietkaarten) en toestaan van keuze voor IV's voor grensoverschrijdende transacties (door grensoverschrijdende acceptatie, zie onder).	Operationele besparingen voor grote handelaars. Naar schatting 3 miljard EUR per jaar.
Reglementering IV's (fase 2)	Maximum op IV's voor debet- en kredietkaarten op EU-niveau van respectievelijk 0,2 % en 0,3 % van de transactiewaarde.	Operationele besparingen voor alle handelaars die kaarten accepteren. Naar schatting 6 miljard EUR per jaar. Een deel hiervan kan aan de consument worden doorgegeven.
Interbancaire vergoedingen - belangrijkste begeleidende maatregelen		
Grensoverschrijdende acceptatie	Wegnemen van belemmeringen vanuit kaartsystemen en wetgeving voor grensoverschrijdende acceptatie.	Operationele besparingen voor grote handelaars geschat als deel van de 3 miljard EUR per jaar (indien niet ondersteund door reglementering van grensoverschrijdende IV's).
Restrictieve regelgeving voor ondernemingen	Afschaffing van de verplichting om alle kaarten te honoreren en voorschriften voor gelijke behandeling	Operationele besparingen voor alle handelaars die kaarten accepteren. Naar schatting ten hoogste 0,6 - 1,7 miljard EUR per jaar, tot 0,5 miljard EUR bij

		voorgestelde maxima. Een deel hiervan kan aan de consument worden doorgegeven.
Verschillen in toeslagen tussen lidstaten	Verbod op toeslagen voor betaalinstrumenten met gereguleerde IV's.	Besparingen voor de consument: tot 731 miljoen EUR per jaar.
Lacunes in toepassingsgebied en inconsistente toepassing van de RBD		
Toegang voor derde aanbieders tot gegevens over de beschikbaarheid van middelen	Vaststellen van voorwaarden voor toegang tot gegevens over de beschikbaarheid van middelen, vaststellen van rechten en plichten van derde aanbieders, verduidelijken van de aansprakelijkheidsverdeling.	Besparingen voor handelaars indien diensten van derde aanbieders de plaats van kredietkaarten innemen bij onlinetransacties geschat op 0,9 tot 3,5 miljard EUR per jaar. Veel lagere vergoedingen voor alle nieuwe kaartsystemen (15-75 %). Nieuwe online betalingsoplossing voor consumenten, ook indien zij geen kredietkaart bezitten.
Uitzonderingen	Opnieuw vaststellen van toepassingsgebied voor handelsagenten en beperkte netwerken. Vanuit IT-infrastructuur of mobiele apparaten geïnitieerde transacties en onafhankelijke geldautomaten opnemen in het toepassingsgebied. Verplicht stellen van toelating door bevoegde autoriteiten voor onder de uitzondering vallende diensten.	Kosten voor betrokken betalingsdienaars geschat op 128 - 193 miljoen EUR (eenmalig). Voordelen niet kwantificeerbaar, maar onder meer betere bescherming van de consument, grotere veiligheid bij betalingen en eerlijke kansen voor concurrentie.
Opnemen in de werkingssfeer ("one-leg"-transacties en transacties met valuta's van buiten de EU).	Selectieve uitbreiding (titel III en IV) van het toepassingsgebied van de RBD tot "one-leg"-transacties en transacties in valuta's van buiten de EU.	Kosten marginaal. Voordelen van RBD uitgebreid tot betalingstransacties met een geschatte totale waarde van 60 miljard EUR per jaar voor naar schatting 32 miljoen gebruikers van betalingsdiensten.

Effecten voor betrokken partijen

Naast de bovengenoemde rechtstreekse economische voordelen:

Consumenten: Profiteren vooral door een ruimere keuze aan betaalmiddelen, met name door diensten van derde aanbieders en mobiele betalingen. Betere regels voor bescherming van de consument en meer betrokkenheid bij de governance van betalingen in de detailhandel.

Handelaars: Krijgen meer vrijheid in de acceptatie van betaalmiddelen (omdat zij dure kaarten kunnen weigeren). Voordeel van meer normalisatie (bijvoorbeeld door rationalisatie van kaartterminals) en mogelijkheid van grensoverschrijdende / centrale acceptatie.

Nieuwkomers aan de aanbodzijde: Gelijke kansen en betere toegang tot de markt (bijvoorbeeld derde aanbieders en nieuwe kaartsystemen). Profiteren van de reglementering van IV's.

Bestaande betalingsdienstaanbieders en kaartsystemen: Banken en kaartsystemen zien hun inkomsten mogelijk teruglopen bij reglementering van IV's. Sterkere concurrentie van nieuwkomers. Waarschijnlijk echter wel voordelen op middellange en lange termijn door meer normalisatie en grotere aantallen kaartbetalingen dan op dit moment (omdat veel meer handelaars, en met name kleinere, voortaan ook kaarten accepteren).

7 VOORGESTELDE WETGEVINGSINSTRUMENTEN

Veel van de voorgestelde beleidsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd door herziening van de RBD. Dit geldt met name voor de gebieden die nu al onder de RBD vallen, bijvoorbeeld de toegang van derde aanbieders tot de markt, toeslagen en regels voor betalingsinstellingen. Andere maatregelen, met name de reglementering van IV's en bijkomende maatregelen, kunnen in een aparte verordening worden opgenomen.

Een aantal van bovengenoemde maatregelen kan ook op andere wijze dan via wetgeving worden uitgevoerd, bijvoorbeeld via Europese normalisatie-organisaties.