

## **CONSULTATIEDOCUMENT**

De weg naar Europees betalingsverkeer

november 2007

## Consultatiedocument 'De weg naar Europees betalingsverkeer'

### 1. Inleiding

#### *Europees kader*

Vanaf 2008 wordt de Single Euro Payments Area (SEPA) ingevoerd. Het doel van SEPA is de totstandkoming van één Europese betaalruimte voor het girale betalingsverkeer<sup>1</sup>. Daarmee moet het voor consumenten en bedrijven mogelijk worden om met één betaalrekening binnen het gehele eurogebied te betalen, zoals dat nu op nationaal niveau mogelijk is. Als voordelen van SEPA worden schaalvoordelen, toenemende concurrentie en een efficiënter gebruik van betaalmiddelen genoemd, waardoor de kosten en tarieven van het betalingsverkeer omlaag kunnen.

De weg naar een Europees betalingsverkeer is vanuit mededingingsperspectief van groot belang. Het is immers de taak van mededingingsautoriteiten om er op toe te zien dat de met SEPA beoogde toename van concurrentie ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Afspraken tussen marktpartijen die het marktgedrag of de toegang tot de markt beïnvloeden, moeten mededingingsrechtelijk worden getoetst. Spelers op de betaalmarkt worden door concurrentie geprikkeld om hun producten en diensten zo efficiënt en goedkoop mogelijk aan te bieden. Mogelijke gevolgen van de éénwording van het Europese betalingsverkeer die de concurrentie positief kunnen beïnvloeden, zijn een toename van het aantal aanbiedende partijen, het ontstaan van een gelijk speelveld op Europees niveau en het wegnemen van toetredingsdrempels voor het aanbieden van producten en diensten over landgrenzen heen.

Om een geïntegreerde Europese betaalmarkt<sup>2</sup> te realiseren, wordt er op Europees niveau op twee fronten actie ondernomen. Ten eerste is in april 2007 een nieuwe Europese richtlijn voor betaaldiensten in de interne markt, de zogenaamde Payment Services Directive (PSD), goedgekeurd door het Europees Parlement<sup>3</sup> en daarna aangenomen door de Raad van de Europese Unie. Deze richtlijn heeft tot doel het juridische kader voor betalingen binnen de Europese Unie te harmoniseren. De richtlijn moet uiterlijk op 1 november 2009 in de nationale wetgeving van de lidstaten zijn verwerkt.

Ten tweede heeft de Europese bancaire sector, verenigd in de European Payments Council (EPC), op basis van zelfregulering de gemeenschappelijke regels vastgesteld waar betaalmiddelen aan moeten voldoen die in de eurolanden gebruikt gaan worden. De EPC heeft onder andere de standaard bepaald waaraan de Europese overschrijving<sup>4</sup> en de Europese incasso<sup>5</sup> moeten voldoen, de governance vastgesteld van deze standaarden<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> Tot het girale betalingsverkeer behoren onder andere incasso's, overboekingen en betalingen met debet- en kredietkaarten.

<sup>2</sup> Het begrip 'markt' wordt in dit consultatiedocument als algemeen economische term gebruikt. Er is daarmee geen sprake van een mededingingsrechtelijk afgebakende relevante markt.

<sup>3</sup> De door het Europees Parlement goedgekeurde PSD is online beschikbaar op de website van de Raad van de Europese Unie via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st08/st08718.en07.pdf>.

<sup>4</sup> Het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook (versie 2.3 van 19 juni 2007) is online beschikbaar op de website van de EPC via [http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC125\\_05%20ECT%20RB%20v2.3%20Approved.pdf](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC125_05%20ECT%20RB%20v2.3%20Approved.pdf).

<sup>5</sup> Het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook (versie 2.3 van 19 juni 2007) is online beschikbaar op de website van de EPC via <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC016-06%20DD%20RB%20v.2.3%20Approved.pdf>.

<sup>6</sup> De SEPA Scheme Management Internal Rules (versie 1.6 van 19 juni 2007) zijn online beschikbaar op de website van de EPC als bijlage bij het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook en het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook.

het raamwerk opgesteld waaraan kaartbetalingen<sup>7</sup> moeten voldoen en het raamwerk vastgelegd voor verrekening en verevening van betalingen<sup>8</sup>.

De reden dat de EPC heeft gekozen voor een raamwerk voor kaartbetalingen en niet voor een standaard zoals voor overschrijvingen en incasso's, is dat er voor betaalkaarten reeds verschillende internationaal opererende 'card schemes' bestaan<sup>9</sup>, terwijl standaarden voor incasso's en overschrijvingen tot nu toe uitsluitend op nationaal niveau opereren.

#### *Nederlandse dimensie*

Niet alleen in Europa, maar ook op nationaal niveau wordt in de lidstaten door zelfregulering aan de overgang naar SEPA gewerkt. Begin 2007 heeft de NVB, als vertegenwoordiger van de Nederlandse banken, samen met de Nederlandsche Bank (DNB) en Currence, de Stuurgroep SEPA Migratie NL opgericht. De inzichten over de migratie naar en de implementatie van SEPA in Nederland heeft deze stuurgroep vastgelegd in 'De overgang op SEPA'<sup>10</sup>, het zogenaamde migratieplan.

De NMa neemt, net als de andere nationale mededingingsautoriteiten in Europa, twee aspecten van de nationale dimensie van SEPA in het bijzonder in ogenschouw. Ten eerste is dit de zelfregulering die ten grondslag ligt aan het bovengenoemde migratieplan, waarin het overgangstraject voor Nederland wordt beschreven. Ten tweede is dit de ontwikkeling van de marktverhoudingen met betrekking tot het betalingsverkeer in Nederland. Deze marktverhoudingen bepalen immers mede of de concurrentie die met SEPA wordt beoogd daadwerkelijk op Europees niveau plaats gaat vinden.

#### *Doelstelling consultatie*

De voordelen die één Europese betaalruimte met zich mee kan brengen zijn evident. Dat doet echter niet af aan het feit dat de overgang naar SEPA binnen de wettelijk vastgestelde mededingingsrechtelijke spelregels plaats moet vinden. Als deze regels worden nageleefd, dan kan de met SEPA beoogde toename van de concurrentie gerealiseerd worden.

Het toetsen van de totstandkoming van SEPA aan de mededingingsregels is de taak van mededingingsautoriteiten. Daarom richt de NMa zich met dit consultatiedocument op de gevolgen van SEPA voor de concurrentie in Nederland. De concurrentie in Nederland kan worden beïnvloed door afspraken die op nationaal niveau in het kader van het migratieplan worden gemaakt. Daarnaast kan de concurrentie in Nederland door SEPA ook worden beïnvloed doordat EPC-afspraken op Europees niveau consequenties hebben voor Nederland.

Uit reacties op dit consultatiedocument wil de NMa opmaken welke strategieën individuele marktpartijen volgen en welke beslissingen ze nemen in het kader van de invoering van SEPA. Daarnaast vraagt de NMa

---

<sup>7</sup> Het SEPA Cards Framework (versie 2.0 van 8 maart 2006) is online beschikbaar op de website van de EPC via [http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/SEPA%20Cardsframework\\_027\\_05\\_Version2%200.pdf](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/SEPA%20Cardsframework_027_05_Version2%200.pdf).

<sup>8</sup> Het Framework for the Evolution of the Clearing and Settlement of Payments in SEPA (versie 1.1 van 5 januari 2007) is online beschikbaar op de website van de EPC via

[http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC170\\_05\\_CSM%20Framework%20v1.1%20Approved.pdf](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC170_05_CSM%20Framework%20v1.1%20Approved.pdf).

<sup>9</sup> Voorbeelden van internationaal opererende card schemes voor kredietkaarten zijn MasterCard en Visa.

<sup>10</sup> Het migratieplan (versie 3.4 van oktober 2007) is online beschikbaar op de website van de Nederlandsche Bank via [http://www.dnb.nl/dnb/home/file/Migratieplan%20SEPA%20NL%20najaar%2007%20NL\\_tcm46-156265.pdf](http://www.dnb.nl/dnb/home/file/Migratieplan%20SEPA%20NL%20najaar%2007%20NL_tcm46-156265.pdf).

wat de opvattingen van betrokken partijen zijn over algemene marktontwikkelingen als gevolg van SEPA. Tezamen moet dit de NMa in staat stellen om de gevolgen van SEPA voor de concurrentie in het betalingsverkeer in Nederland te beoordelen. Verder wordt in het migratieplan aangekondigd dat het migratieplan zal worden besproken met de NMa om vast te kunnen stellen of, en zo ja op welke onderdelen, een mededingingsrechtelijke toets moet plaatsvinden. Het is de bedoeling van de NMa om met dit consultatiedocument informatie te verzamelen die nodig is om deze toets uit te kunnen voeren. Dit alles om er voor te zorgen dat de migratie naar SEPA in alle opzichten voldoet aan de wettelijke regels voor de concurrentie, waarbij de voordelen terechtkomen bij de consument.

#### *Consultatietraject*

In dit consultatiedocument vraagt de NMa partijen uit de samenleving om een reactie op een aantal vragen. Gelieve de antwoorden op deze vragen zoveel mogelijk te onderbouwen en toe te lichten. U bent geheel vrij in de beantwoording van de vragen. Aangezien dit consultatiedocument gericht is aan alle partijen die bij de overgang naar SEPA betrokken zijn, zijn wellicht niet alle vragen voor u even relevant. De voor u niet relevante vragen kunt u onbeantwoord laten.

Graag ontvangen wij uw reactie uiterlijk 14 december 2007. U kunt uw reactie onder vermelding van nummer 5856 sturen naar [SEPA-consultatie@nmanet.nl](mailto:SEPA-consultatie@nmanet.nl) of naar het volgende postadres:

Nederlandse Mededingingsautoriteit  
T.a.v. de heer A.J. Scholten  
Directie Concurrentietoezicht  
Clustermanager Financiële en Zakelijke Dienstverlening  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag

Reacties op het consultatiedocument worden door de NMa alleen met toestemming van de respondent openbaar gemaakt door middel van plaatsing op de website van de NMa. We vragen u daarom om in uw reactie expliciet aan te geven of u toestemming voor openbaarmaking door de NMa geeft. Reacties kunnen door de NMa worden gebruikt ten behoeve van vervolpublicaties. Reacties die niet openbaar zijn, zullen in dat geval niet te herleiden zijn tot individuele respondenten. Indien bepaalde delen van uw reactie vertrouwelijk van aard zijn, wordt u gevraagd om deze passages als zodanig te markeren. Vertrouwelijke passages zullen als zodanig worden behandeld.

#### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 van dit consultatiedocument gaat in op de gevolgen van SEPA voor het aanbod van en de vraag naar debetkaarten in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt de invloed van SEPA op incasso's en overschrijvingen besproken. Het onderwerp van hoofdstuk 4 is de migratieperiode. Tenslotte zal in hoofdstuk 5 gevraagd worden naar eventuele andere relevante onderwerpen die in dit consultatiedocument niet aan de orde zijn gekomen.

#### *Interchange fees*

Multilaterale interchange fees staan mede vanwege hun collectieve karakter vaak centraal in de discussie over mededingingsaspecten van het betalingsverkeer. Ze worden door mededingingsautoriteiten over de gehele wereld kritisch benaderd. De uitkomst van de lopende procedure van de Europese Commissie tegen MasterCard over haar multilaterale interchange fee voor zowel krediet- (MasterCard) als debetkaarten

(Maestro) zal richtinggevend zijn voor de manier waarop vanuit mededingingsperspectief naar multilaterale interchange fees wordt gekeken. In afwachting van deze uitkomst acht de NMa het niet opportuun om multilaterale interchange fees in dit consultatiedocument aan de orde te stellen. Dit neemt niet weg dat de NMa geïnteresseerd is in uw visie op multilaterale interchange fees en u deze visie in uw reactie op dit consultatiedocument kwijt kunt.

## 2. Debetkaarten<sup>11</sup>

De huidige situatie op de markt voor debetkaarten in Nederland kenmerkt zich door het gebruik van PIN voor binnenlandse transacties. De meeste in Nederland uitgegeven debetkaarten co-branden PIN met Maestro<sup>12</sup>, voor de grensoverschrijdende transacties. Deze situatie gaat veranderen met de komst van SEPA, waarbij het onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende transacties in het SEPA-gebied gaat verdwijnen. Deze transacties zijn dan waarschijnlijk niet langer uitsluitend het domein van respectievelijk PIN en Maestro. Zo betreedt Visa met het merk V PAY de Europese markt voor debetkaarten.

Het raamwerk met de algemene principes waarbinnen SEPA voor debetkaarten zich zal afspelen is vastgelegd in het SEPA Cards Framework (SCF). Instellingen zijn SCF-compliant als wordt voldaan aan de principes vastgelegd in het SCF die op hen van toepassing zijn. Het Nederlandse migratieplan geeft daarnaast aan hoe de overgang naar SEPA voor debetkaarten in Nederland zal gaan verlopen.

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van het SCF en het migratieplan voor debetkaarten voor de concurrentie in Nederland. Achtereenvolgens worden de markt voor card schemes, de markt voor het uitgeven van betaalkaarten aan consumenten ('issuing'), de markt voor het afsluiten van contracten voor de acceptatie van betaalkaarten met winkeliers ('acquiring') en de markt voor betalingsverwerking besproken.

### 2.1 Card schemes

Als producteigenaar heeft Currence besloten dat PIN aan de regels van het SCF zal worden aangepast en daarmee SCF-compliant wordt. Dat betekent dat PIN moet voldoen aan de eisen die in hoofdstuk 3 van het SCF aan card schemes worden gesteld. Deze eisen houden onder andere het volgende in:

- Het hanteren van uniforme deelnamecriteria voor alle banken uit het SEPA-gebied.
- Het verlenen van één vergunning voor het gehele SEPA-gebied.
- Het toepassen van uniforme tarifiering voor het gehele SEPA-gebied zonder onderscheid tussen binnenlandse en grensoverschrijdende transacties.
- Het afzien van koppelverkoop van het betaalkaartproduct en de processing en daarop aansluitend het hanteren van aparte tarieven voor het product en de processing.

Verder bevatten de eisen in het SCF onder andere bepalingen over het voorkomen van fraude, het autoriseren van transacties en het realiseren van interoperabiliteit, waaronder de volgende:

*"In particular all schemes will introduce a liability shift rule between magnetic stripe-based transactions and EMV-based transactions, and other incentivising measures to encourage the EMV migration."*<sup>13</sup> (SCF, p. 14)

In het migratieplan wordt over de toekomst van PIN gezegd:

---

<sup>11</sup> Gezien het relatief geringe gebruik van kredietkaarten in Nederland richt dit consultatiedocument zich voor wat de markt voor betaalkaarten betreft op debetkaarten.

<sup>12</sup> Maestro is het debetkaartmerk van MasterCard

<sup>13</sup> EMV (Europay MasterCard Visa) is een internationale standaard voor betalingen en geldopnames met krediet- en debetkaarten. Om fraude te beperken zorgt de EMV-standaard er voor dat de magneetstrip op betaalkaarten wordt vervangen door een chip met een pincode. Deze overgang van magneetstrip naar chip heeft tot gevolg dat betaalkaarten, geldautomaten en betaalautomaten geschikt moeten worden gemaakt voor de EMV-standaard.

*“PIN zal als debitcard product in de markt worden aangeboden totdat er voldoende concurrerende (Europese) alternatieven beschikbaar zijn, die in Nederland breed worden geaccepteerd en die het gebruik van de nationale debitcard overbodig maken.”* (Migratieplan, p. 14)

Consultatievragen:

1. Verwacht u dat er naast de bestaande internationale card schemes voor debetkaarten (Maestro van MasterCard en V PAY van Visa) nog andere internationale card schemes actief zullen worden binnen SEPA? Denkt u dat bovengenoemde card schemes in Nederland succesvol zullen zijn (zowel wat betreft issuing als acquiring)? Graag toelichten.
2. Wat zijn volgens u de gevolgen van de overgang naar SEPA voor het betaalmerk PIN, zowel op de korte als op de lange termijn? Onder welke omstandigheden zult u als issuer, acquirer, consument of winkelier PIN niet meer gebruiken? Is PIN naar uw mening overbodig als *“er voldoende concurrerende (Europese) alternatieven beschikbaar zijn, die in Nederland breed worden geaccepteerd”*? Graag toelichten.
3. Welke gevolgen heeft een *“liability shift”* voor de issuing-markt, de acquiring-markt en de markt voor betaalautomaten? Gelieve in uw antwoord zo mogelijk aandacht te besteden aan de overgang op EMV-betaalautomaten door detaillisten, de concurrentie op de markt voor EMV-betaalautomaten en de gevolgen van een overheveling van het frauderisico voor de tarieven? Op welke manier geven card schemes invulling aan *“other incentivising measures to encourage EMV migration”*? Graag toelichten.

## 2.2 Issuing

Op de issuing-markt geven banken betaalkaarten uit aan consumenten. Hierover stelt het SCF onder andere dat alle kaarten die gebruikt kunnen worden bij zowel betaal- als geldautomaten, zogenaamde *“general purpose payment cards”*, uitgegeven door SEPA-banken na 2010 SCF-compliant moeten zijn:

*“By 1. January 2008 at the latest, SEPA banks will begin to distribute, issue, and acquire or otherwise process SCF compliant payment cards. After end 2010, all general purpose payment cards in circulation and issued by SEPA banks will be SCF compliant. The period between 1. January 2008 and end 2010 will be referred to as the ‘transition period’.”* (SCF, p. 9)

Refererend aan die periode na 2010 wordt in het migratieplan bovendien aangegeven dat:

*“Alle in Nederland uitgegeven debitcards voldoen aan de SCF-eisen.”* (Migratieplan, p. 17)

Verder bevat het migratieplan onder andere de volgende bepalingen over het uitgeven van debetkaarten:

*“Het grootste deel van de huidige debitcards combineert PIN- met Maestروفunctionaliteit. De uitgevers van deze betaalpassen zullen nieuw uit te geven passen laten voldoen aan het SCF, door één of meerdere merken op de betaalpas SCF-compliant te maken.”* (Migratieplan, p. 14)

*“De Nederlandse banken die debitcards uitgeven zullen individueel moeten besluiten hoe zij dit vanaf 2008 gaan doen. Zij kunnen kiezen voor verschillende varianten zoals een ‘co-branded pas’ met zowel PIN als een internationaal merk, of voor uitgifte van een pas van een internationaal merk die ook op de Nederlandse markt kan worden gebruikt.”* (Migratieplan, p. 14)

Over het uitgeven van betaalkaarten wordt in het SCF tenslotte nog opgemerkt dat:

*“The SCF and its impact on card payments and cash withdrawal transactions does not prevent banks from developing value added services in addition to the card payment functions.” (SCF, p. 9)*

Consultatievragen:

4. Hoe zal het productaanbod en de tariefontwikkeling van debetkaarten in Nederland er volgens u uit gaan zien onder SEPA, zowel op de korte als op de langere termijn? Verwacht u dat banken single- of co-branded debetkaarten uit gaan geven? Zal een bank single-branded kaarten van één of meerdere (internationale) card schemes uitgeven? Welke combinaties van co-branding zullen zich volgens u in de praktijk gaan voordoen? Welke tariefstructuur zullen banken voor het uitgeven van debetkaarten gaan hanteren? Indien u namens een bank reageert, vragen wij u bij de beantwoording van deze vragen ook in te gaan op uw plannen wat betreft het uitgeven van debetkaarten.
5. Wat moeten uitgevers van debetkaarten doen om de *“merken op de betaalpassen SCF-compliant te maken”*? Zullen de Nederlandse banken PIN gaan migreren naar de EMV-standaard? Indien u namens een bank reageert, vragen wij u bij de beantwoording van deze vragen ook in te gaan op uw plannen wat betreft het migreren van PIN naar de EMV-standaard.
6. Wat zijn uw verwachtingen wat betreft de vraag naar en het aanbod van *“value added services in addition to the card payment functions”* in Nederland? Indien u namens een bank reageert, vragen wij u bij de beantwoording van deze vragen ook in te gaan op uw plannen wat betreft het aanbieden van dergelijke aanvullende diensten.

### 2.3 Acquiring

De acquiring-markt is de markt waarop winkeliers contracten sluiten voor het accepteren van betaalkaarten. In Nederland sluiten winkeliers dergelijke acquiring-contracten tegenwoordig met een individuele bank.

Consultatievragen:

7. Hoe zal het productaanbod en de tariefontwikkeling op de acquiring-markt er volgens u uit gaan zien onder SEPA, zowel op de korte als op de lange termijn? Indien u namens een detaillist reageert, wat is uw beleid ten opzichte van het accepteren van betaalmerken voor debetkaarten?

### 2.4 Betalingsverwerking

Bij elke debetkaarttransactie is een rol weggelegd voor één of meerdere partijen die de betaling verwerken door de technische afhandeling mogelijk te maken, de zogenaamde processing. Deze partijen kunnen onder andere zorgen voor dataconversie, autorisatie van de betaling en de verrekening van de betaling tussen de betrokken banken. In Nederland wordt het grootste deel van de kaartbetalingen momenteel verwerkt door het bedrijf Equens. Mogelijk zullen met de overgang naar SEPA nieuwe processors in Nederland actief worden.

Soms bieden card schemes ook processingdiensten aan. Zoals in paragraaf 2.1 staat vermeld, is koppelverkoop van het betaalkaartproduct en de processing niet toegestaan en moeten er aparte tarieven voor deze diensten worden vastgesteld. In het SCF wordt deze eis als volgt weergegeven:



*“Card schemes commit to provide their participants with SEPA-wide, transparent pricing structures (“scheme fees”), that will endeavour to allow for participation by the greater number of banks. In this context “transparent” shall mean that the nature of the service or activity thus remunerated is unambiguous for the scheme participant or user: prices may not be presented in a bundled manner when referring to services or activities of a different nature.” (SCF, p. 13)*

In een voetnoot wordt hieraan nog het volgende toegevoegd:

*“Not in a bundled manner: as processing and clearing must be separated from a scheme’s brand management and governance, scheme participants must also be charged separately for these different services and functions.” (SCF, p. 13)*

Bovengenoemde eis sluit de mogelijkheid niet uit dat card schemes die ook processingdiensten leveren door middel van kruissubsidiëring processingdiensten tegen lagere tarieven kunnen aanbieden dan andere betalingsverwerkers. Kruissubsidiëring zou kunnen leiden tot uitsluiting op de markt voor betalingsverwerking en daarmee tot een belemmering van de concurrentie op deze markt.

Consultatievragen:

8. Is het hierboven geschetste scenario waarin card schemes mogelijke concurrenten op de markt voor betalingsverwerking uitsluiten door kruissubsidiëring volgens u realistisch? Graag toelichten. In het bijzonder, is het voor zo'n card scheme mogelijk de tarieven voor processingdiensten op termijn weer te verhogen zonder dat het gewonnen marktaandeel weer wordt verloren? Zijn er andere gedragingen van card schemes die ook processingdiensten leveren die kunnen leiden tot uitsluiting op de markt voor betalingsverwerking?

### 3. Incasso's en overschrijvingen

Het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook en het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook leggen de standaard vast voor respectievelijk de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving. Voor migratie naar de SEPA-incasso komen de bestaande eenmalige en doorlopende incasso in aanmerking, zowel voor particulieren (met telefonische en papieren machtiging) als voor bedrijven (met papieren machtiging). Voor migratie naar de SEPA-overschrijving komen de bestaande eenmalige en periodieke overschrijving en de verzamelgiro in aanmerking (Migratieplan, p. 12).

In dit hoofdstuk worden met betrekking tot de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving drie onderwerpen aan de orde gesteld, namelijk standaardiseringsovereenkomsten, governance en aanvullende diensten (aangeduid als zogenaamde Additional Optional Services (AOS)).

#### 3.1 Standaardiseringsovereenkomsten

Met standaardiseringsovereenkomsten worden afspraken bedoeld die technische of kwaliteitseisen vastleggen voor producten, productieprocessen of -methoden. Kwaliteitseisen kunnen bijvoorbeeld worden opgesteld ten behoeve van de veiligheid van producten. Technische specificaties van producten kunnen bijvoorbeeld dienen om interoperabiliteit met andere producten of systemen mogelijk te maken. Een EPC-afpraak zoals het gebruik van de UNIFI ISO 20022 XML standaard voor het SEPA-berichtenverkeer is aan te merken als standaardiseringsovereenkomst.

Standaardiseringsovereenkomsten kunnen de mededinging belemmeren als ze worden gebruikt om (potentiële) concurrenten uit te sluiten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als ze de toetreding van aanbieders tot de markt belemmeren of het productaanbod onnodig beperken. Standaardiseringsovereenkomsten kunnen de concurrentie echter ook bevorderen. Algemeen gebruik van een standaard kan het voor een marktpartij bijvoorbeeld eenvoudiger en goedkoper maken om van toeleverancier te veranderen.

Bovengenoemde UNIFI ISO 20022 XML standaard voor het SEPA-berichtenverkeer komt ook in het migratieplan aan de orde. Voor het interbancaire verkeer is deze standaard door de EPC verplicht gesteld. De standaard schrijft bijvoorbeeld het gebruik voor van het International Bank Account Number (IBAN) en de Bank Identifier Code (BIC) bij de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving<sup>14</sup>, ongeacht of het om grensoverschrijdende of binnenlandse betalingen gaat (Migratieplan, p. 10).

Voor het cliënt-bankverkeer en het bank-clientverkeer is de UNIFI ISO 20022 XML standaard niet verplicht gesteld door de EPC. Het Nederlandse bankwezen heeft de EPC gevraagd een volledig gestandaardiseerde CtoB/ BtoC-specificatie voor SEPA te ontwikkelen op basis van UNIFI XML. Als een dergelijke standaardisering op EPC-niveau niet tijdig tot stand komt, dan is het Nederlandse bankwezen volgens het migratieplan geïmmiteerd naar een dergelijke standaard te streven die zoveel mogelijk zal aansluiten op de standaarden die worden gebruikt in andere landen (Migratieplan, p. 11).

---

<sup>14</sup> Overigens is het gebruik van IBAN bij de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving (en een beperkt aantal wereldwijde betaalproducten) ook verplicht in het cliënt-bankverkeer van zowel particuliere als zakelijke cliënten.

Onderdeel van het bank-cliëntverkeer vormt de informatievoorziening aan zakelijke cliënten over de verwerking van betaaltransacties. Voor deze informatievoorziening bestaat in de huidige situatie een gemeenschappelijke standaardiseringsovereenkomst voor:

- Geweigerde en ingetrokken overschrijvingen en incasso's;
- Gestorneerde incasso's;
- Verwerkte acceptgiro's;
- Namen en adressen van begunstigdenrekeningen.

Een standaardiseringsovereenkomst voor deze managementinformatie in SEPA is door de EPC nog niet ontwikkeld. In het migratieplan staat hierover het volgende:

*“Teneinde een level playing field te creëren voor de levering van dit soort diensten aan zakelijke cliënten, zal het Nederlandse bankwezen een Nederlandse collectieve minimumstandaard voor deze rapportagefunctionaliteit vaststellen. Ook hier geldt dat mocht standaardisering op EPC-niveau onverhoopt niet tijdig tot stand komen, het Nederlandse bankwezen alsdan is gecommitteerd te streven naar convergentie van bankspecifieke implementatie tot één collectieve standaard.” (Migratieplan, p. 11-12)*

Consultatievragen:

9. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de genoemde standaarden en welke gevolgen heeft het gebruik van deze standaarden op de concurrentie in Nederland?

### 3.2 Governance

De EPC heeft in de SEPA Scheme Management Internal Rules de governance geregeld van de standaard voor de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving. In het bijzonder beschrijft het document de interne organisatie, structuur, regels en processen die betrekking hebben op de standaard voor de betreffende SEPA-producten. Inhoudelijk gaat de governance van deze standaarden onder andere over de administratie- en compliancefunctie en de ontwikkelings- en onderhoudsfunctie (inclusief de dialoog met belanghebbenden).

Het orgaan dat binnen de EPC beslissingen neemt, is de EPC Plenary. Hierin zijn alle leden (banken en verenigingen van banken) vertegenwoordigd. De EPC Plenary is onder andere verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud van de betaalstandaard. De organisatorische positie en de functie van het Scheme Management Committee (SMC) worden beschreven in de SEPA Scheme Management Internal Rules. Het SMC wordt aangesteld door en rapporteert aan de EPC Plenary en is verantwoordelijk voor de administratie van en compliance met de betaalstandaard. Bovendien behandelt het SMC klachten van deelnemers aan de standaard.

In Nederland zorgt op dit moment Currence voor de ontwikkeling en het onderhoud van de kwaliteit, veiligheid en efficiëntie van de nationale collectieve betaalproducten. Daarnaast geeft Currence licenties uit aan marktpartijen die deze betaalproducten willen aanbieden.

De SEPA Scheme Management Internal Rules vermelden dat de EPC, samen met het nationale bankwezen, één of meer zogenaamde National Adherence Support Organisations (NASO) zal aanwijzen. De taken van een NASO zijn als volgt gedefinieerd:

*“A NASO shall be responsible for providing basic guidance on the adherence process and on adherence applications through a helpdesk, for liaising with the SMC in respect of an application (as required) and for such other tasks as the EPC or any organ of the EPC may request it to perform from time to time. A NASO shall also carry out a basic preliminary review of an adherence application, if requested to do so. .... A NASO could be a national banking association(s) or a regulatory body, which has agreed to conduct the task on behalf of the national community.”* (SEPA Scheme Management Internal Rules, p. 18)

Het bovenstaande citaat geeft aan dat een NASO betrokken is bij de toetreding tot de betaalstandaard door nieuwe partijen. Toegang tot de betaalstandaard is van groot belang voor de concurrentie op de betaalmarkt in Nederland. Door middel van een transparante en niet-discriminerende toegang onder redelijke voorwaarden worden nieuwe partijen aangemoedigd de markt te betreden. Betrokkenheid van zittende marktpartijen bij het toetredingsproces kan afbreuk doen aan het transparant, niet-discriminerend zijn van de toegangseisen en kan leiden tot onredelijke voorwaarden, waardoor de concurrentie belemmerd wordt.

De EPC heeft in augustus de Guide to the Adherence Process for the SEPA Credit Transfer Scheme gepubliceerd.<sup>15</sup> Hierin worden procedures beschreven die potentiële deelnemers aan de standaard voor SEPA-overschrijvingen moeten volgen om toegelaten te worden tot de standaard. Ook de rollen die verschillende actoren vervullen in dit proces worden beschreven. In paragraaf 6.1 wordt het volgende over NASO's gesteld:

*“A detailed description of the role of a NASO can be found in the Internal Rules. NASOs will be chosen by their national banking community.”* (Guide to the Adherence Process for the SEPA Credit Transfer Scheme, p. 18)

Consultatievragen:

10. Welke gevolgen heeft volgens u de door EPC in de SEPA Scheme Management Internal Rules beschreven governance structuur voor de concurrentie in Nederland?
11. De huidige governance-structuur in Nederland in acht nemende, hoe dient hier naar uw mening invulling te worden gegeven aan een NASO? Welke partij(en) dien(t/en) deze rol volgens u in Nederland te vervullen en welke bevoegdheden dien(t/en) deze partij(en) precies te krijgen?

### **3.3 Aanvullende diensten (Additional Optional Services)**

De standaard voor de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving zoals vastgelegd in respectievelijk het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook en het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook is een minimumstandaard. Dit betekent dat deelnemers aan de standaard ook aanvullende diensten, zogenaamde Additional Optional Services (AOS), kunnen aanbieden waarmee in specifieke behoeften van afnemers wordt voorzien. Een voorwaarde voor het aanbieden van AOS is volgens de EPC-afspraken dat het functioneren van de standaard en het uitvoeren van de taken en verantwoordelijkheden door de andere deelnemers daardoor niet worden belemmerd. In het bijzonder mag een AOS geen invloed hebben op de interoperabiliteit van deelnemers aan de standaard. Twee typen AOS kunnen worden onderscheiden, namelijk AOS aangeboden door individuele deelnemers en AOS aangeboden door gemeenschappen van deelnemers.

---

<sup>15</sup> De Guide to the Adherence Process for the SEPA Credit Transfer Scheme” (versie 1.0 van 7 augustus 2007) is online beschikbaar op de website van de EPC via [http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC125\\_07%20SCT%20Adherence%20Process%20V1.0.pdf](http://www.europeanpaymentscouncil.eu/documents/EPC125_07%20SCT%20Adherence%20Process%20V1.0.pdf).

Vanuit concurrentieperspectief bestaat er de mogelijkheid dat AOS leiden tot uitsluiting van marktpartijen. Als het gebruik van een bestaande AOS in een markt(segment) de algemene norm is, dan is toegang tot die AOS mogelijk noodzakelijk voor een potentiële toetreder om succesvol tot de markt te kunnen toetreden. De regels voor toegang tot bestaande AOS dienen geen aanleiding te geven voor uitsluiting. Dit geldt ook voor eventuele tarieven. Daarnaast is vanuit concurrentieperspectief de governance van (gemeenschappelijke) AOS van belang, net zoals dat geldt voor de governance van EPC-afspraken (zie paragraaf 3.2).

Consultatievragen:

12. Wat zijn uw verwachtingen wat betreft de vraag naar en het aanbod van AOS voor de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving in Nederland? Op welke wijze dient de governance van AOS in Nederland naar uw mening te worden geregeld? Indien u namens een bank reageert, vragen wij u bij de beantwoording van deze vraag ook in te gaan op uw plannen met betrekking tot het aanbieden van AOS.

## 4. Migratieperiode

Vanaf 2008 worden door de Nederlandse banken de SEPA-betaalproducten geïntroduceerd. Gedurende een overgangperiode zullen de huidige betaalproducten en de nieuwe SEPA-producten naast elkaar bestaan, waarbij het migratietempo per betaalproduct kan verschillen. Zo kan de introductie van de SEPA-overschrijving al begin 2008 starten, maar zal de introductie van de SEPA-incasso pas later beginnen. De reden voor deze vertraging is dat de introductie van de SEPA-incasso afhankelijk is van de implementatie van de Payment Services Directive (PSD) in Nederlandse wetgeving. Voor betaalkaarten kan volgens het migratieplan op dit moment de duur van de migratieperiode nog niet worden bepaald, behalve voor de migratie naar de EMV-chip. De oorzaak daarvan is dat voor betaalkaarten in het SEPA Cards Framework (SCF) een minder strikt kader is vastgelegd dan voor incasso's en overschrijvingen in respectievelijk het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook en het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook.

In dit hoofdstuk komen met betrekking tot de migratieperiode achtereenvolgens het vastleggen van einddata, het sturen van de vraag naar SEPA-producten en de kosten van de migratieperiode aan de orde.

### 4.1 Einddata

De einddata hebben betrekking op het einde van de overgangperiode waarin de huidige betaalproducten en de nieuwe SEPA-producten naast elkaar bestaan. Een marktgedreven overgang betekent dat de behoefte van afnemers bepalend is voor het transitietraject, rekening houdend met de kosten van het productaanbod. In het migratieplan wordt de betekenis van deze medio 2009 gezamenlijk te bepalen data voor de verschillende betaalproducten aangegeven:

*“Op de nog vast te stellen migratie einddatum:*

- *zijn alle bestaande Nederlandse overschrijvings- en incassoproducten gemigreerd naar hun Europese vervangers;*
- *zijn de bestaande Nederlandse rekeningnummers vervangen door IBAN-rekeningnummers;*
- *is de infrastructuur voor cardsbetalingen volledig gemigreerd naar de EMV-standaard en SCF compliant.”* (Migratieplan, p. 5)

*“Kortom:*

- *2008 – 2009: introductie nieuwe SEPA-producten en start marktgedreven vervanging van bestaande betaalproducten*
- *medio 2009: gezamenlijk besluit over definitief migratiescenario/timing.”* (Migratieplan, p. 5)

Ook de achtergrond van het vaststellen van einddata komt in het migratieplan aan de orde. Einddata zijn volgens het migratieplan in het belang van alle betrokken partijen en zullen in overleg worden bepaald zodra er inzicht is in het aanbod en de werking van de nieuwe producten:

*“Definitieve einddata zullen in overleg worden bepaald op een moment dat de betaalinstrumenten zijn geïntroduceerd in Nederland en belanghebbenden voldoende inzicht hebben verkregen in het aanbod en de werking van deze producten.”* (Migratieplan, p. 5)

*“Het gebruik van SEPA-betalproducten zal door marktwerking van de grond komen. De acceptatie vindt daarom alleen plaats als die producten in de markt worden gezet met een juiste prijs-kwaliteitsverhouding.*

*Tegelijkertijd moeten alle betrokkenen er echter terdege van doordrongen zijn dat de bestaande binnenlandse instrumenten waarvoor een SEPA-alternatief bestaat op een zeker moment zullen moeten worden afgeschaft. Een duidelijke einddatum is in het belang van alle betrokkenen.”(Migratieplan, p. 18)*

Vanuit het perspectief van concurrentie is er een risico verbonden aan het vaststellen van einddata voor de migratieperiode. Het door banken gezamenlijk vaststellen van toekomstige einddata voor het aanbieden van bestaande betaalproducten impliceert dat er afspraken worden gemaakt tussen concurrenten die tot gevolg kunnen hebben dat het aanbod van producten op elkaar wordt afgestemd of beperkt. Dergelijke afspraken kunnen de concurrentie belemmeren. Immers, met dergelijke afspraken wordt mogelijk de wederzijdse onzekerheid bij marktpartijen over het productaanbod van de concurrenten vanaf een bepaalde toekomstige datum weggenomen.

Consultatievragen:

13. Denkt u dat het van tevoren vastleggen van toekomstige einddata voor het aanbieden van de verschillende bestaande betaalproducten van invloed is op de concurrentie en waarom? Vindt u het vastleggen van einddata in overeenstemming met een marktgedreven overgang? Graag toelichten.
14. Gesteld wordt dat “*een duidelijke einddatum in het belang van alle betrokkenen is*”. Bent u het daar mee eens? Graag toelichten.

#### **4.2 Aanbodgestuurde vraag**

Naast het vaststellen van einddata komt in het migratieplan ook de introductie van SEPA-producten aan de orde. Met betrekking tot de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving staat in het migratieplan vermeld dat banken deze producten actief gaan aanbieden aan hun cliënten:

*“Met ingang van januari 2008 zullen Nederlandse banken inkomende SEPA-overschrijvingen kunnen verwerken en zal een aantal banken deze producten ook actief aan hun cliënten kunnen aanbieden.”*  
(Migratieplan, p. 12)

*“Niet eerder dan eind 2009 zullen Nederlandse banken inkomende SEPA incasso's kunnen verwerken en zullen banken deze producten ook actief aan hun cliënten aanbieden.”<sup>16</sup>* (Migratieplan, p. 12)

Met betrekking tot het introduceren van SCF-compliant betaalkaarten spreekt het migratieplan over een collectieve toezegging van de Nederlandse acquirers om een hoog acceptatieniveau voor alle grote SCF-compliant debetkaartmerken te realiseren:

*“Het is aan de acquirer zelf om zijn aangesloten acceptanten een breed scala aan SCF-compliant merken aan te bieden. Voor het welslagen van SEPA is het echter nodig dat de acceptatie in Nederland van SCF-compliant merken aanzienlijk wordt verbreed en in feite op het niveau komt dat thans geldt voor de acceptatie van PIN. Hoe dit te bereiken, is de komende jaren de belangrijkste uitdaging voor debitcard-acquirers en hun acceptanten. De Nederlandse acquirers hebben collectief toegezegd hun uiterste best te zullen doen om dit acceptatieniveau te verwezenlijken voor alle grote SCF-compliant merken.”*  
(Migratieplan, p. 14)

---

<sup>16</sup> Volgens [www.sepanl.nl](http://www.sepanl.nl) komt dit product niet voor eind 2009 op de markt, omdat dan pas helemaal duidelijk is hoe Europese regels in nationale wetgeving zijn omgezet en welke productvoorwaarden wettelijk mogelijk zijn.

Over de acceptatie van verschillende kredietkaartmerken staat het volgende in het migratieplan:

*“Van Nederlandse creditcard-acquirers (de bankrelaties van creditcardacceptanten) wordt verwacht dat zij hun aangesloten acceptanten stimuleren over te gaan op de EMV-standaard voor toonbankbetalingen (zie ook paragraaf 6.3). Deze acquirers zijn niet verplicht hun aangesloten acceptanten te stimuleren tot acceptatie van alle in SEPA gangbare creditcardmerken.”* (Migratieplan, p. 13)

In een marktgedreven overgang naar SEPA is de vraag van consumenten en winkeliers naar SEPA-producten leidend voor het verloop van de migratieperiode. Mogelijk zijn aanbieders van SEPA-producten echter in staat om deze vraag te beïnvloeden. Aanbieders kunnen daartoe verschillende instrumenten hanteren. Ze kunnen bijvoorbeeld SEPA-producten aantrekkelijk maken voor afnemers door een relatief gunstige (initiële) tariefstelling ten opzichte van de bestaande betaalproducten. Een andere mogelijkheid is het aanbieden van relatief gunstige (initiële) productvoorwaarden voor SEPA-producten. In dergelijke situaties kan sprake zijn van een aanbodgestuurde vraag.

Consultatievragen:

15. Indien u namens een bank reageert, hoe geeft u invulling aan het “actief” aanbieden van de SEPA-incasso en de SEPA-overschrijving?
16. Wat vindt u er van dat acquirers van kredietkaarten “niet verplicht [zijn] hun aangesloten acceptanten te stimuleren tot acceptatie van alle in SEPA gangbare creditcardmerken” maar acquirers van debetkaarten wel? Graag toelichten. Indien u namens een bank reageert, op welke manier operationaliseert u de “collectieve toezegging om [uw] uiterste beste te doen” met betrekking tot het bereiken van een hoog acceptatieniveau van alle grote SCF-compliant debetkaarten?
17. Welke mogelijkheden hebben aanbieders om de vraag naar de verschillende SEPA-producten te sturen?

#### 4.3 Kosten

Gedurende de migratieperiode zullen bestaande betaalproducten en nieuwe SEPA-producten naast elkaar bestaan. Volgens het migratieplan zal het tegelijkertijd functioneren van de bestaande en de nieuwe betaalproducten tot extra kosten leiden:

*“De overgang in Nederland zal een marktgedreven proces zijn, dat zo kort als mogelijk en zo lang als wenselijk zal duren. Voor alle betrokken partijen is de migratie echter uiteindelijk gebonden aan nog nader te bepalen definitieve einddata. Het naast elkaar laten bestaan van oude en nieuwe betaalproducten en infrastructuren werkt immers kostenverhogend. Het is in het belang van alle betrokkenen om gezamenlijke doelstellingen voor de afronding van de overgangperiode te bepalen.”* (Migratieplan, p. 5)

Naast de vraag van consumenten en winkeliers naar de verschillende betaalproducten zijn ook de kosten voor het aanbieden van deze producten van belang voor een marktgedreven overgang naar SEPA.

Consultatievragen:

18. Waaruit bestaan de extra kosten van het naast elkaar laten bestaan van bestaande en nieuwe betaalproducten en infrastructuren? Hoe groot zijn deze kosten? Zijn deze kosten eenmalig of structureel? Indien u namens een bank reageert, vragen wij u bij de beantwoording van deze vragen ook in te gaan op uw kosten.



19. Gesteld wordt dat het “*in het belang van alle betrokkenen [is] om gezamenlijke doelstellingen voor de afronding van de overgangperiode te bepalen*”? Bent u het daar mee eens? Graag toelichten.

## 5. Overige onderwerpen

In dit consultatiedocument is een aantal onderwerpen aan de orde gesteld die betrekking hebben op de gevolgen van SEPA voor de concurrentie op de betaalmarkt in Nederland. De selectie van deze onderwerpen is door de NMa uitgevoerd op basis van een analyse van openbaar beschikbare informatie over SEPA. In het bijzonder is gekeken naar verschillende door de EPC gepubliceerde documenten en naar het Nederlandse migratieplan van de NVB, DNB en Currence.

Mogelijk zijn hiermee niet alle relevante onderwerpen over de gevolgen van SEPA voor de concurrentie op de betaalmarkt in Nederland besproken.

Consultatievragen:

20. Zijn er volgens u nog aanvullende onderwerpen die relevant zijn bij het bepalen van de gevolgen van SEPA voor de concurrentie in Nederland?
21. Op welke aspecten zou de NMa zich volgens u specifiek moeten richten voor wat betreft de migratie naar SEPA?