

Visiedocument SEPA

Eén betaalmarkt, meer concurrentie?

Datum 29 mei 2008

NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Inhoud

Managementsamenvatting.....	p. 3
1. Inleiding.....	p. 6
2. Standaarden.....	p. 10
2.1 De invoering van IBAN-codes voor rekeningnummers.....	p. 10
2.2 Het C-Tap protocol.....	p. 13
3. De migratie naar SEPA.....	p. 17
3.1 De migratie van nationale betaalproducten naar SEPA-compliant producten.....	p. 17
3.2 De rol van de Naso bij de overgang naar SEPA.....	p. 23
4. Scheiding tussen betaalsystemen en infrastructuur.....	p. 25
4.1 Kruissubsidiëring.....	p. 25
4.2 Koppelverkoop.....	p. 26
5. Multilaterale interbancaire vergoedingen.....	p. 27
5.1 Wat zijn MIV?.....	p. 27
5.2 Hoe kunnen MIV de concurrentie beperken?.....	p. 27
5.3 De gevolgen voor Nederland en de toekomst van de MIV.....	p. 28
6. Conclusie.....	p. 30

Managementsamenvatting

De NMa is een groot voorstander van een goed werkende Single Euro Payment Area (SEPA). Eén Europese betaalruimte waardoor vrij verkeer van goederen, mensen en diensten onbelemmerd kan plaatsvinden, is vanuit concurrentieoogpunt een doel dat moet worden nagestreefd. SEPA beoogt in de breedste zin handel, en dus concurrentie tussen bedrijven in de Europese Unie over de landsgrenzen van de individuele lidstaten heen, te bevorderen. Eén Europese betaalruimte heeft grote gevolgen voor het betalingsverkeer binnen Europa en de marktpartijen die op dit gebied diensten en producten aanbieden. De concurrentie tussen deze partijen, die nu hoofdzakelijk binnen de nationale grenzen actief zijn, kan door SEPA significant toenemen doordat een gelijk speelveld op Europees niveau ontstaat, waardoor toetredingsdrempels voor het aanbieden van producten en diensten over landsgrenzen heen worden weggenomen. Toename van concurrentie in het betalingsverkeer in Nederland acht de NMa van groot belang.

De voordelen die één Europese betaalruimte met zich mee kan brengen zijn evident. Of deze voordelen ook verwezenlijkt zullen worden is echter maar de vraag. De NMa heeft de afgelopen maanden de ontwikkelingen en acties die met name door de bancaire sector worden en zijn ondernomen nauwlettend gevolgd. Tevens heeft de NMa in november 2007 een consultatiedocument aan een aantal marktpartijen verzonden¹, waarin de NMa vroeg naar de mening van deze partijen over de gevolgen van SEPA op de concurrentie, hun visie op de markt en strategieën van individuele spelers. Uit een groot deel van de reacties die de NMa op deze consultatie heeft ontvangen en waarnemingen van de NMa zelf, is een mogelijk toekomstbeeld naar voren gekomen dat door de NMa onwenselijk wordt geacht. Dit beeld behelst onder andere een Europese betaalmarkt waarop hooguit twee partijen de markt voor zowel credit- als debitcards domineren en waarop geen plaats meer is voor andere betaalkaartmerken. Niet omdat hier geen behoefte aan was vanuit bedrijven of consumenten of omdat ze duurder of minder efficiënt waren, maar omdat aanbiedende partijen hier vroegtijdig voor gekozen hebben. De NMa acht ontwikkelingen die dit beeld tot werkelijkheid zouden kunnen verheffen onwenselijk en benoemt in dit visiedocument verschillende risico's die vanuit concurrentieoogpunt tot dit scenario zouden kunnen leiden. Niet alle zorgen c.q. risico's die worden benoemd betreffen een mogelijke overtreding van de mededingingswet. Vanwege het onwenselijk maatschappelijke effect dat volgens de NMa van deze ontwikkelingen uit kan gaan, worden ook deze zorgen en risico's in dit visiedocument benoemd. Hieronder worden de in dit visiedocument geïdentificeerde (mededingings)risico's kort beschreven.

Tijdens de migratieperiode naar SEPA zullen nationale betaalproducten en SEPA-betaalproducten naast elkaar bestaan. In de ogen van de NMa zal de vraagzijde van de markt moeten bepalen welke producten uiteindelijk blijven voortbestaan. Nederlandse banken en Currence hebben nu al aangekondigd dat bepaalde nationale producten, zoals betaalmerk PIN, in SEPA niet zullen blijven bestaan. De NMa ziet hierin een mededingingsrisico. Afspraken tussen concurrenten om het productaanbod collectief te beperken, terwijl er nog vraag naar producten is, zijn mogelijk in strijd met het kartelverbod. Zeker wanneer al van tevoren einddata worden afgesproken, is dit mededingingsrechtelijk zeer risicovol. Naast dergelijke directe methoden om de vraag via het aanbod te sturen, zijn er ook indirecte methoden die banken kunnen gebruiken om de migratie naar nieuwe betaalproducten te bevorderen, zoals de keuze om PIN al dan niet op de EMV-chip te implementeren. Ook collectieve afspraken over dergelijke indirecte maatregelen kunnen in strijd zijn met de Mededingingswet.

¹ Het consultatiedocument 'De weg naar Europees betalingsverkeer' is online beschikbaar op de website van de NMa via: http://www.nmanet.nl/Images/Consultatiedocument%20SEPA%2011%20november_tcm16-108650.pdf.

Hoewel een toename van concurrentie één van de belangrijkste doelstellingen is van de introductie van SEPA, lijkt het erop dat de invoering van IBAN deze toename juist in de weg staat doordat hierbij een bank- en landcode deel uit gaan maken van het rekeningnummer. Hierdoor wordt nummerportabiliteit ernstig bemoeilijkt. De NMa pleit er dan ook voor om ten minste de overstap-service te behouden. Het switchen van bank door rekeninghouders wordt hierdoor in elk geval niet lastiger dan nu het geval is. Aangezien uit de evaluatie van de overstap-service blijkt dat het effect hiervan beperkt is, ziet de NMa nummerportabiliteit nog steeds als de enige echte weg naar overstappen zonder drempels waardoor meer concurrentie ontstaat. Zonder grensoverschrijdende overstap-service of nummerportabiliteit lijkt onbelemmerde concurrentie tussen de Europese banken nog ver weg. Een gezamenlijk besluit van de banken om de overstap-service te beëindigen kan in strijd zijn met de mededingingsregels, tenzij aangetoond wordt dat de overstap-service technisch niet meer mogelijk is.

Een andere standaard die mogelijk van invloed is op de concurrentie is het C-Tap protocol². De keuze van de Nederlandse betalingsverwerkers voor C-Tap als zodanig lijkt niet te leiden tot een concurrentiebeperking op de markt voor betalingsverwerkers. Het feit dat de C-Tap Authority eventuele andere betalingsverwerkers die het protocol willen gaan gebruiken zal gaan toetsen aan een certificeringsregeling leidt mogelijk wel tot een mededingingsrisico. Gelet op het belang voor (potentiële) marktpartijen om te worden gecertificeerd of een licentie te verkrijgen, mogen van de regels in beginsel geen objectief ongerechtvaardigde uitsluitingseffecten uitgaan. De regels mogen dan ook geen toetredingsbelemmeringen bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn ter waarborging van een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer. Daarnaast dient de governancestructuur van de C-Tap Authority te waarborgen dat actieve marktpartijen - al dan niet door middel van de invulling en toetsing van de regels - geen invloed kunnen uitoefenen op de toetreding tot de markt van potentiële concurrenten.

Verder wordt ingegaan op de vervulling van de rol van de Naso³ door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Omdat de NVB niet als onafhankelijke organisatie kan worden aangemerkt kan de toetsing van andere marktpartijen door de NVB vanuit het oogpunt van de NMa niet anders dan als onwenselijk worden beschouwd. Vooral omdat hierdoor de mogelijkheid bestaat dat actieve marktpartijen toetreding van andere marktpartijen tot de markt kunnen belemmeren. De NMa raadt dan ook aan om een andere organisatie dan de NVB aan te wijzen als Naso.

Een ander onderwerp dat in dit visiedocument aan bod komt is de scheiding tussen betaalsystemen en infrastructuur. De NMa benoemt de risico's van koppelverkoop en kruissubsidiëring en geeft aan dat deze mogelijkheden niet voldoende zijn uitgesloten door de regels die de European Payments Council (EPC) heeft gesteld. Indien een betaalkaartstelsel een machtspositie heeft op de markt van het aanbieden van betaalmerken kunnen voornoemde methoden mogelijk in strijd zijn met artikel 24 Mw.

Het laatste onderwerp waaraan dit visiedocument aandacht schenkt, zijn multilaterale interbancaire vergoedingen (MIV). Eind 2007 heeft de Europese Commissie geconcludeerd dat specifieke fallback⁴ MIV

² C-Tap is een protocol voor communicatie tussen betaalterminals en betalingsverwerkers voor betaalkaarttransacties.

³ Naso staat voor National Adherence Support Organisation. De Naso is verantwoordelijk voor het begeleiden van partijen die SEPA-betalproducten willen aanbieden.

⁴ "Fallback" betekent dat deze MIV alleen dan gelden als er tussen twee banken geen bilaterale afspraken zijn gemaakt over een vergoeding.

van MasterCard de concurrentie beperken. In dit besluit heeft de Commissie een nieuwe lijn uitgezet voor de mededingingsrechtelijke beoordeling van MIV. Deze gezamenlijk overeengekomen vergoedingen, die banken elkaar in het kader van verschillende betaalproducten betalen, beperken in principe de mededinging. De Commissie argumenteert in dit besluit dat de betreffende MIV de basisprijs opdrijven van tarieven voor toonbankinstellingen, doordat de MIV een gezamenlijk kostenelement vormen voor alle acquiring banken. Hierdoor wordt een bodem gevormd voor het tarief dat door banken aan toonbankinstellingen in rekening wordt gebracht (de Merchant Service Charge). MIV kunnen in sommige gevallen onder de (relatief stringente) uitzonderingscriteria van het kartelverbod vallen. Betrokken partijen zullen dan middels economisch en empirische analyse moeten aantonen dat de geclaimde voordelen van de MIV ook daadwerkelijk worden behaald. In deze zaak heeft MasterCard, vanwege het ontbreken van een gedetailleerde robuuste analyse op basis van empirische data en feiten, niet kunnen aantonen dat de MIV, zoals zij stelde, de opbrengsten van het systeem maximaliseren doordat de MIV de vraag c.q. behoefte van kaarthouders en toonbankinstellingen in balans brengen. De Commissie heeft daarentegen vastgesteld dat de MIV vooral ten goede komen aan MasterCard en haar leden. Daarnaast stelt de Commissie dat MasterCard niet heeft aangetoond dat een billijk aandeel van de geclaimde voordelen van de MIV ten goede komt aan de toonbankinstellingen omdat de MIV zijn gebaseerd op de kosten van bepaalde diensten van de kaartuitgevende banken, welke diensten exclusief danwel grotendeels ten goede komen aan kaarthouders. De NMa zal de in Nederland geldende MIV in de toekomst in lijn met deze uitspraak beoordelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat in de migratie naar SEPA in Nederland al belangrijke stappen zijn gezet, maar er ook nog veel stappen moeten worden genomen alvorens sprake zal zijn van één Europese betaalruimte waarbinnen marktpartijen, waaronder banken en niet-bancaire instellingen, werkelijk op een gelijk speelveld concurreren. Gezien de hiervoor geschetste mededingingsrisico's en het belang van de migratie naar SEPA vanuit mededingingsperspectief, zal de NMa het Nederlandse migratieproces op de voet blijven volgen en roept de NMa partijen op eventuele reeds in gang gezette ontwikkelingen die de concurrentie kunnen beperken te staken en als daarover onduidelijkheid bestaat hierover met de NMa in overleg te treden. De NMa zal indien daar aanleiding toe bestaat een onderzoek starten naar mogelijk concurrentiebeperkend gedrag of concurrentiebeperkende afspraken.

1. Inleiding

De totstandkoming van een Europese markt voor betalingsverkeer

Op 28 januari 2008 is het startsein gegeven voor de eenwording van het Europese betalingsverkeer en is de overgangperiode naar de Single Euro Payments Area (SEPA) gestart. Door de harmonisering van het betalingsverkeer in Europa moet het voor consumenten en bedrijven eenvoudiger worden om met een betaalrekening grensoverschrijdende transacties te doen. Het gaat hierbij om betalingen met betaalkaarten, automatische incasso's en overschrijvingen. Door deze eenwording zullen er schaalvoordelen, meer concurrentie en efficiëntere manieren van betalen worden gerealiseerd, waardoor de kosten en tarieven van het betalingsverkeer omlaag kunnen. 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 landsgrenzen heen. Consumenten en ondernemers zullen voor hun betalingsverkeer kunnen kiezen uit aanbieders in het gehele eurogebied in plaats van tot nu toe veelal nationale aanbieders.

Om een geïntegreerde Europese betaalmarkt 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 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 geïmplementeerd.

Ten tweede heeft de Europese bancaire sector, verenigd in de European Payments Council (EPC) het initiatief genomen tot de ontwikkeling van SEPA, als reactie op de wens van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank om één geïntegreerde Europese financiële markt te creëren. De EPC heeft ondermeer regels opgesteld, waaraan SEPA-betaalmiddelen moeten voldoen. De regels voor de Europese overschrijving en voor het Europese incassoproduct zijn opgenomen in het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook⁵ respectievelijk het SEPA Direct Debit Scheme Rulebook⁶. De eisen waaraan betaalkaarten in SEPA moeten voldoen, staan in het SEPA Cards Framework⁷ (SCF).

Nederlandse dimensie

Niet alleen in Europa, maar ook op nationaal niveau wordt in de lidstaten door zelfregulering aan de overgang naar SEPA gewerkt. Als vertegenwoordiger van de Nederlandse banken heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), samen met de Nederlandsche Bank (DNB) en Currence⁸, begin 2007 de

⁵ 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.

⁶ 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>.

⁷ 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%20.pdf.

⁸ Currence is op 1 januari 2005 opgericht op initiatief van acht Nederlandse banken (ING, ABN Amro, Rabobank, Fortis, SNS Bank, Friesland Bank, Van Lanschot Bankiers en BNG) en is de eigenaar van de collectieve betaalproducten PIN, Chipknip, Acceptgiro, Incasso/Machtigen en iDEAL.

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', 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 gaat plaatsvinden.

Doelstelling consultatie en visiedocument

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 toename van de concurrentie gerealiseerd worden die met SEPA wordt beoogd.

De mededingingsautoriteiten, waaronder de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), dienen erop toe te zien dat de migratie naar SEPA volgens mededingingsrechtelijke regels verloopt. Op Europees niveau is er een aantal vraagstukken met mogelijk interstatelijk effect. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de interpretatie van de regels in de Scheme Rulebooks en het SCF. De mededingingsrechtelijke toetsing van deze vraagstukken en de dialoog hierover met de EPC wordt in principe (uit)gevoerd door de Europese Commissie. De NMa heeft inzake deze meer Europese onderwerpen haar visie met de Europese Commissie gedeeld in het kader van de ECN SEPA Taskforce⁹. Het document dat in dit samenwerkingsverband tussen nationale mededingingsautoriteiten en DG Competition van de Europese Commissie is opgesteld, dient als achtergrond voor de Europese Commissie in haar gesprekken met de EPC. Hierin komen onder andere aan de orde: (1) de governancestructuur van de EPC (2) de scheiding tussen betaalsystemen en infrastructuur (3) toegang tot betaalsystemen en infrastructuur (4) multilaterale interbancaire vergoedingen (5) standaardisatie, certificatie en compliance en (6) de migratieperiode. Een aantal van deze onderwerpen, kan mogelijk ook tot nationale mededingingsbeperkingen leiden. Deze zullen in dit visiedocument specifiek vanuit de Nederlandse situatie worden belicht.

In november 2007 heeft de NMa een consultatiedocument aan een aantal marktpartijen verzonden, om zich een gedegen beeld te kunnen vormen van de mededingingsrisico's die gepaard kunnen gaan met de overgang naar SEPA in Nederland¹⁰. In dit document vroeg de NMa marktpartijen naar hun mening over de gevolgen van SEPA op de concurrentie, naar hun visie op de markt en naar strategieën van individuele spelers op de markt.

In totaal heeft de NMa tot begin februari 2008 een reactie op de consultatie ontvangen van drieëndertig partijen, verspreid over de verschillende groepen die door de NMa zijn aangeschreven. Niet alleen vertegenwoordigers van banken en detailhandel, maar ook ministeries, consumentenorganisaties en betalingsverwerkers hebben de vragen uit het consultatiedocument beantwoord.

⁹ De mededingingsautoriteiten binnen de Europese Unie werken samen in het European Competition Network (ECN). Binnen het ECN hebben een aantal mededingingsautoriteiten en de Commissie de SEPA Task Force opgericht. Deze projectgroep houdt zich bezig met de mededingingsrisico's van SEPA en werkt samen om een eenduidige mededingingsrechtelijke visie op de migratie in individuele Europese lidstaten te ontwikkelen.

¹⁰ Het consultatiedocument 'De weg naar Europees betalingsverkeer' is online beschikbaar op de website van de NMa via: http://www.nmanet.nl/Images/Consultatiedocument%20SEPA%2011%20november_tcm16-108650.pdf.

Over het algemeen hebben de reacties op de consultatie het beeld dat de NMa reeds had van de markt en van de mogelijke gevolgen van SEPA bevestigd en aangevuld.

Dit visiedocument stelt een aantal onderwerpen aan de orde die door de respondenten als belangrijk en mogelijk mededingingsrechtelijk relevant zijn aangemerkt voor de Nederlandse markt. Per onderwerp wordt de achtergrond geschetst, een omschrijving van het door respondenten aangekaarte mogelijke probleem en/of risico weergegeven, gevolgd door een mededingingsrechtelijke risicoanalyse. Het visiedocument beoogt voor marktpartijen en andere belanghebbenden een duidelijk beeld te schetsen van de momenteel door de NMa geïdentificeerde mededingingsrisico's opdat deze door de markt kunnen worden geadresseerd.

Voorname risicoanalyses heeft de NMa uitgevoerd in het kader van de wetsartikelen die zij handhaaft. Dit betreft onder andere artikelen 6 en 24 van de Mededingingswet (Mw). Het verbod van kartelafspraken is vastgelegd in artikel 6 lid 1 Mw. Op grond van dit zogeheten kartelverbod zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen verboden, als zij ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

Hieronder vallen onder andere afspraken over prijzen, het verdelen van de markt en het gezamenlijk bepalen van productiehoeveelheden. Ook andere afspraken tussen marktpartijen die de normale onzekerheid over het gedrag van concurrenten wegnemen, kunnen in strijd zijn met de Mededingingswet. Dergelijke afspraken verminderen de prikkels voor ondernemingen om te innoveren en leiden vaak tot hogere prijzen voor consumenten.

Artikel 24 Mw verbiedt ondernemingen misbruik te maken van een economische machtspositie. Een onderneming heeft een economische machtspositie als deze over een zo'n sterke positie beschikt dat het bedrijf zich onafhankelijk van zijn concurrenten en afnemers kan gedragen. De onderneming kan bijvoorbeeld de prijzen bepalen zonder rekening te houden met andere aanbieders.

Er zijn diverse factoren die samen bepalen of een onderneming een economische machtspositie heeft. Een van deze factoren is het marktaandeel. Als de onderneming een marktaandeel heeft van meer dan 40% kan dat een indicatie zijn dat er sprake is van een machtspositie. Echter, het is niet alleen op basis van marktaandeel te zeggen of een onderneming een machtspositie heeft. Zelfs als een onderneming de enige aanbieder is op een markt kan het nog zo zijn dat zij geen machtspositie heeft. De onderneming kan namelijk concurrentiedruk voelen als andere bedrijven eenvoudig tot de markt kunnen toetreden en kunnen concurreren. De enige aanbieder moet hier dan rekening mee houden. Deze kan zich dan mogelijk niet onafhankelijk van deze (potentiële) concurrenten gedragen en heeft geen economische machtspositie. Het hebben van een economische machtspositie als zodanig is niet verboden onder de Mededingingswet. Het misbruik maken daarvan wel. Als een onderneming een economische machtspositie heeft, mag deze onderneming andere ondernemingen niet 'uitbuiten' of 'uitsluiten'.

Opbouw visiedocument

Dit visiedocument adresseert een aantal mogelijke risico's in het kader van de migratie naar SEPA. Zoals hiervoor al aangegeven wordt in dit document per onderwerp eerst kort de achtergrond geschetst. Daarna worden reacties op het consultatiedocument over het betreffende onderwerp beknopt weergegeven. Vervolgens benoemt de NMa de belangrijkste risico's voor de concurrentie en geeft zij aan hoe ze de situatie mededingingsrechtelijk beoordeelt. Ten slotte wordt per onderwerp een conclusie getrokken.

In hoofdstuk 2 komen de risico's en voordelen van standaarden aan bod. Achtereenvolgens wordt in paragraaf 2.1 aandacht besteed aan de invoering van IBAN-rekeningnummers en in paragraaf 2.2 aan de

mogelijke gevolgen van de invoering van het C-Tap-protocol. C-Tap is een standaard voor de communicatie tussen betaalterminals en betalingsverwerkers.

Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste invloeden van de migratie naar SEPA op de concurrentie. In paragraaf 3.1 komt de overgang van nationale betaalproducten naar SEPA-betaalproducten aan bod. De rol van de National Adherence Support Organisation (Naso) en de gevolgen van de invulling hiervan in Nederland worden in paragraaf 3.2 besproken.

In hoofdstuk 4 wordt duidelijk gemaakt dat een strikte scheiding tussen betaalsystemen en infrastructuur noodzakelijk is voor het tot stand komen van meer concurrentie in SEPA. Er zijn twee factoren die dit mogelijk kunnen verhinderen. In paragraaf 4.1 wordt het risico van kruissubsidiëring beschreven, waarna paragraaf 4.2 stilstaat bij koppelverkoop.

Multilaterale interbancaire vergoedingen (MIV) staan centraal in hoofdstuk 5. Nu de Europese Commissie in december 2007 een besluit heeft genomen in de MasterCard zaak, maakt de NMa duidelijk hoe MIV in de toekomst in Nederland beoordeeld zullen worden en waarom MIV de concurrentie kunnen beperken.

Ten slotte trekt de NMa in hoofdstuk 6 een conclusie over de gevolgen van SEPA voor de concurrentie in het betalingsverkeer in Nederland. Tevens zullen de belangrijkste mededingingsrechtelijke risico's op een rij worden gezet, die in dit visiedocument aan de orde zijn gekomen.

Het betalingsverkeer en veel onderwerpen die in de migratie naar SEPA een rol spelen, zijn vrij technisch van aard. Daarom is het beschrijven van ingewikkelde en technische aspecten ervan en het gebruik van jargon soms nodig ten behoeve van een goed begrip. In voetnoten worden termen gespecificeerd en zaken verhelderd.

2. Standaarden

Achtergrond

De NMa heeft in haar consultatiedocument specifiek aandacht geschonken aan standaardiserings-overeenkomsten. Dit zijn onderlinge afspraken tussen marktpartijen die ten doel hebben technische eisen of kwaliteitseisen vast te stellen waaraan bestaande of toekomstige producten, productieprocessen of productiemethoden moeten voldoen.

Standaardiseringsovereenkomsten kunnen betrekking hebben op uiteenlopende aspecten, bijv. standaardisering van verschillende kwaliteitsniveaus of technische specificaties op markten waarop compatibiliteit en interoperabiliteit met andere producten of systemen van essentieel belang is. De voorwaarden om een bepaald kwaliteitsmerk dan wel goedkeuring door een regulerende instantie te verkrijgen, kunnen eveneens als een norm worden beschouwd.

In het kader van SEPA zijn afspraken over standaarden van belang om de harmonisering tussen verschillende Europese betaalproducten te bewerkstelligen. Afspraken over standaarden zijn noodzakelijk om interoperabiliteit en compatibiliteit op Europees niveau te realiseren. Zoals hiervoor reeds is beschreven heeft de EPC de minimumregels vastgesteld waaraan de Europese overschrijving en de Europese incasso en betaalkaartsystemen moeten voldoen.

Standaardiseringsovereenkomsten kunnen er toe leiden dat concurrentie toeneemt, wanneer marktpartijen dezelfde standaarden voeren en het voor afnemers eenvoudiger wordt om van leverancier te veranderen. Standaarden kunnen echter ook concurrentiebeperkend werken, wanneer ze bijvoorbeeld toetreding tot de markt belemmeren of het productaanbod onnodig beperken¹¹.

Met betrekking tot invullingen van standaarden hebben respondenten op de consultatie van de NMa twee voorbeelden genoemd die mogelijk direct of indirect tot een concurrentiebeperking zouden kunnen leiden. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat in op deze standaarden. Paragraaf 2.1 besteedt aandacht aan de invoering van IBAN-codes voor rekeningnummers. In paragraaf 2.2 wordt C-Tap beschreven en de mogelijke gevolgen voor de concurrentie van dit protocol voor verwerking¹² van transacties met betaalkaarten.

Naast de behandelde standaarden wordt op dit moment door allerlei soorten marktpartijen gewerkt aan de ontwikkeling van standaarden in het kader van SEPA. Over deze standaarden heeft de NMa geen signalen ontvangen, waardoor hierop niet zal worden ingegaan. Ten overvloede wijst de NMa erop dat ook deze standaarden kunnen leiden tot dezelfde algemene hieronder beschreven mededingingsrisico's, die verbonden zijn aan de vaststelling van standaarden en het beheer ervan.

2.1 De invoering van IBAN-codes voor rekeningnummers

Met de introductie van SEPA is het noodzakelijk dat rekeninghouders gebruik gaan maken van IBAN-codes. Volgens het nationale SEPA migratieplan maakt IBAN het mogelijk betalingen efficiënter en daarmee goedkoper te verrichten dan nu het geval is. IBAN-rekeningnummers bestaan uit 18 tekens. Zowel de naam van de bank als het land van herkomst van de bank gaan door middel van een code deel uitmaken van het

¹¹ Zie ook de richtsnoeren samenwerking bedrijven van de NMa van 22 april 2008 (www.nmanet.nl) alsmede de Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 EG op horizontale overeenkomsten van 6 januari 2001, Pb. 2001, C 3, p.2.

¹² Een betalingsverwerker maakt de technische afhandeling van een kaarttransactie mogelijk. Betalingsverwerkers, ook wel processoren genoemd, zorgen onder andere voor dataconversie en de verrekening van de betaling tussen de betrokken banken.

rekeningnummer. Het toevoegen van een land- en bankcode aan het rekeningnummer heeft mogelijk effect op het overstapgedrag van particulieren en het MKB.

In Nederland is het aantal particuliere en zakelijke rekeninghouders dat van bank wisselt gering. Uit onderzoek dat economisch onderzoeksbureau SEO in 2007 verrichtte voor het Ministerie van Financiën¹³ blijkt dat Nederland in internationaal perspectief laag scoort met een overstappercentage van 4,17% voor particulieren en 8,88% voor het MKB. Ook blijkt dat de betaalrekening vooral voor consumenten een low interest product is. Daartegenover staat echter dat de betaalrekening de kern vormt van de relatie die een bank met een klant heeft, doordat aan de betaalrekening allerlei andere producten worden gekoppeld. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Europese Commissie¹⁴ dat de betaalrekening, op de hypotheek na, het meest effectieve cross-selling product van de Nederlandse banken is. Gemiddeld worden aan een particulier die een betaalrekening opent bij een Nederlandse bank 2,29 andere producten verkocht. De betaalrekening is voor banken derhalve wel van belang.

Door de NMa wordt het relatief lage overstappercentage al jaren als zorgwekkend beschouwd, omdat er door het gebrek aan switchende particuliere en MKB-klanten weinig druk op de banken wordt uitgeoefend om op alle retailproducten concurrerend te zijn. Het productaanbod op zowel de particuliere als de MKB-markt, welke een hoge concentratiegraad kent, vertoont daarnaast weinig differentiatie (in prijs en producten). De NMa ziet het gemakkelijker kunnen switchen van bank door particulieren en het MKB als een voorwaarde voor meer concurrentie op de bancaire retailmarkt. De NMa is dan ook al jaren een groot voorstander van nummerportabiliteit¹⁵ van betaalrekeningen. Ondanks het feit dat ook andere organisaties voor nummerportabiliteit hebben gepleit, is in 2002 door de toenmalige minister van Financiën het standpunt ingenomen dat de banken op korte termijn konden volstaan met de invoering van een gestandaardiseerde verhuisservice. Na evaluatie van de werking van de verhuisservice zou bezien worden of nummerportabiliteit een reële meerwaarde zou bieden.

In 2004 hebben de Nederlandse banken deze overstapservice geïntroduceerd. Bij deze dienst kunnen rekeninghouders van bank wisselen, waarbij overschrijvingen en incasso's gedurende 13 maanden worden omgeleid naar de nieuwe rekening (de consument krijgt wel een nieuw rekeningnummer). Uit de evaluatie van de overstapservice blijkt dat de potentiële mobiliteit van rekeninghouders door deze overstapservice is toegenomen, in die zin dat overstappers die gebruik hebben gemaakt van de overstapservice aangeven eerder geneigd te zijn over te stappen door het bestaan van de overstapservice. Doordat echter nog steeds veel klanten niet overstappen ondanks het bestaan van de overstapservice is de relatieve toename van de mobiliteit tot nu toe beperkt gebleven. In het evaluatierapport wordt derhalve aanbevolen om een kosten-batenafweging te maken van nummerportabiliteit als objectieve, economische grond voor verdere besluitvorming omtrent nummerportabiliteit.

¹³ Drempelvrees? Onderzoek naar overstapdrempels in de markt voor betalingsverkeer en evaluatie van de Overstapservice.

¹⁴ Europese Commissie (2007), DG Competition Report on Retail Banking Sector Inquiry, online beschikbaar via http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/sec_2007_106.pdf.

¹⁵ Nummerportabiliteit is de mogelijkheid dat een klant zijn bankrekeningnummer behoudt en dus meeneemt als hij overstapt naar een andere bank.

Reacties consultatie

Het gebruik van IBAN-rekeningnummers is volgens verschillende reacties op de NMa-consultatie niet ingewikkelder dan het gebruik van de huidige rekeningnummers. Verschillende banken geven aan dat er diensten ontwikkeld zullen worden die nationale rekeningnummers automatisch zullen converteren naar IBAN-rekeningnummers. Het blijft voor de consument daardoor voorlopig mogelijk de vertrouwde Nederlandse rekeningnummers in te voeren, bijvoorbeeld bij het gebruik van internetbankieren.

De NMa heeft weinig reacties ontvangen over de invloed van IBAN op de concurrentie in het betalingsverkeer. Wel wordt gesteld dat het door IBAN-rekeningnummers moeilijker wordt om nummerportabiliteit door te voeren, vanwege de bankcode in het nummer.

Risicoanalyse

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven bevordert mobiliteit van rekeninghouders de concurrentie tussen banken. Wanneer klanten eenvoudig kunnen overstappen en dit ook daadwerkelijk doen, wordt de druk voor banken om efficiënt en goedkoop diensten aan te bieden groter. Om deze concurrentiedruk op de banken ook in SEPA in stand te houden lijkt het noodzakelijk dat de Nederlandse overstapservice behouden blijft. Om werkelijke concurrentie tussen alle Europese banken in SEPA mogelijk te maken zou een overstapservice op Europees niveau of Europese nummerportabiliteit moeten worden geïntroduceerd.

Zoals aangegeven worden de huidige rekeningnummers langer, omdat hierin ook bankcodes worden opgenomen. Het gebruik van deze rekeningnummers heeft mogelijk gevolgen voor concurrentie tussen banken. Omdat de naam en het land van afkomst van de bank van de rekeninghouder deel uitmaken van het IBAN-rekeningnummer is het in ieder geval op de korte termijn onwaarschijnlijk dat er nummerportabiliteit binnen Europa ontwikkeld zal worden, waarbij de klant zijn rekeningnummer kan houden als hij van bank wisselt. In het migratieplan wordt daarnaast gesteld dat het nog maar de vraag is of de Nederlandse overstapservice ook in SEPA kan blijven bestaan, omdat deze dienst gebaseerd is op het collectieve gebruik van een centrale processor die een centrale databank van alle betaalrekeningen in Nederland beheert en interbancaire transacties uitvoert.

Mededingingsrechtelijk ontstaan er mogelijk problemen als de Nederlandse banken gezamenlijk zouden besluiten om de overstapservice te beëindigen, omdat deze afspraak zou kunnen worden aangemerkt als een gezamenlijk besluit tot aanbodbeperking. Als gevolg van een dergelijke afspraak zou, zoals hiervoor is uitgelegd, de drempel voor overstappen door rekeninghouders worden verhoogd wat zou kunnen leiden tot concurrentiebeperking. Deze concurrentiebeperking valt mogelijk onder het kartelverbod, zoals vastgelegd in artikel 6 lid 1 Mw. Mocht uit onderzoek blijken dat behoud van de overstapservice technisch onmogelijk is, dan is het aannemelijk dat een besluit tot beëindiging onder de uitzonderingsbepaling van artikel 6 lid 3 Mw¹⁶ valt.

¹⁶ Voor het van toepassing zijn van artikel 6 lid 3 Mw, is het noodzakelijk dat de overeenkomst aan vier cumulatieve criteria voldoet. Hierbij gaat het erom dat de betrokken partijen aantonen dat (1) de overeenkomst bijdraagt aan verbetering van de productie of distributie of tot bevordering van technische of economische vooruitgang; (2) een billijk aandeel van de daaruit voortvloeiende voordelen ten goede komt aan de eindgebruiker; (3) de beperking noodzakelijk is; (4) er voldoende restconcurrentie overblijft.

Conclusie

Hoewel een toename van concurrentie één van de belangrijkste doelstellingen is van de introductie van SEPA, lijkt het erop dat de invoering van IBAN deze toename juist in de weg staat. De NMa pleit er dan ook voor om, indien dat mogelijk is, ten minste de overstapservice te behouden. Het switchen van bank door rekeninghouders wordt hierdoor in elk geval niet lastiger dan nu het geval is. Aangezien uit de evaluatie van de overstapservice blijkt dat het effect ervan op mobiliteit van klanten tot nu toe relatief beperkt is, ziet de NMa nummerportabiliteit nog steeds als de enige echte weg naar overstappen zonder drempels en zodoende meer concurrentie. De NMa sluit dan ook graag aan bij de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek van SEO, waarin wordt geadviseerd een kostenbaten-analyse te maken van nummerportabiliteit. Zonder Europese overstapservice of nummerportabiliteit lijkt onbelemmerde concurrentie tussen de Europese banken nog ver weg.

Een gezamenlijk besluit van de banken om de overstapservice te beëindigen kan in strijd zijn met de mededingingsregels, tenzij de overstapservice technisch niet meer mogelijk is.

2.2 Het C-Tap protocol

Een standaard waaraan in het Nederlandse migratieplan niet wordt gerefereerd, maar die een aantal partijen in reacties op de NMa-consultatie wel noemt als mogelijk van invloed op de concurrentie, is het Common Terminal Acquiring Protocol (C-Tap). C-Tap is in gebruik in Nederland, België en Luxemburg. Dit protocol voor de communicatie tussen betaalterminals en betalingsverwerkers voor betaalkaarttransacties is ontwikkeld door het Belgische Banksys en Equens¹⁷ en wordt door betalingsverwerker Equens als standaard opgelegd. Het C-Tap protocol is door Equens gekozen als opvolger van het BEANET-protocol, dat nu nog wordt gebruikt voor betaalkaarttransacties via de magneetstrip. De BEANET-specificaties voldoen niet aan de eisen van het SCF, waardoor Equens genoodzaakt was voor een nieuw protocol te kiezen.

Het protocol wordt momenteel beheerd door de C-Tap Authority. Deze stichting, die is opgericht door Equens en CCV, heeft volgens eigen zeggen tot doel een open marktmodel voor het gebruik van de C-Tap specificaties te creëren en in stand te houden. De C-Tap Authority verstrekt uit dien hoofde licenties aan betalingsverwerkers en certificeert betaalterminals.

Het merendeel van alle Nederlandse betaaltransacties wordt door Equens verwerkt, omdat de meeste Nederlandse banken een verwerkingscontract met Equens hebben. Doordat de meeste winkeliers via hun bank niet buiten Equens kunnen en Equens voor het C-Tap protocol heeft gekozen, zijn winkeliers genoodzaakt om een C-Tap gecertificeerde betaalterminal te kopen, wanneer zij hun oude terminal vervangen. De afgelopen jaren is het aanbod van C-Tap gecertificeerde betaalterminals volgens veel respondenten op het consultatiedocument zeer beperkt geweest. De redenen hiervoor waren volgens de C-Tap Authority, de complexiteit van de C-Tap specificaties die hebben geleid tot lange ontwikkelperiodes voor C-Tap applicaties en de ontwikkeling van een infrastructuur bestaande uit speciale tools en een testset van ongeveer 1000 testen voor certificering.

Inmiddels lijkt er verandering in deze situatie te zijn gekomen en zijn er meerdere leveranciers van C-Tap gecertificeerde betaalterminals actief op de Nederlandse markt.

¹⁷ Destijds heette Equens nog Interpay. In 2006 is Interpay gefuseerd met het Duitse Transactionsinstituut tot Equens. Equens is een Nederlandse betalingsverwerker van onder andere PIN-transacties

Reacties consultatie

Doordat nationale betalingsverwerkers c.q. processoren van verschillende landen voor verschillende communicatie-protocollen hebben gekozen, kunnen volgens verschillende reacties betaalterminals niet in verschillende landen worden aangeboden. In meerdere reacties is aangegeven dat het aanbod van C-Tap betaalterminals tot voor kort zeer beperkt was, en dat deze terminals bovendien duurder waren dan terminals zonder dit protocol.

Met name grote bedrijven die in veel Europese landen actief zijn, hebben aangegeven hinder te ondervinden van het feit dat het, door de verschillende communicatieprotocollen in Europa, voor hen niet mogelijk is om één uniforme betaalinfrastructuur aan te schaffen. Daarnaast wordt de wens geuit dat hetzelfde protocol gebruikt wordt voor zowel de verbinding tussen de terminal en de betalingsverwerker als tussen de terminal en de kassa. Dat dit momenteel niet het geval is, leidt volgens deze bedrijven voor hen tot onnodig hoge kosten.

Risicoanalyse

De concurrentie tussen betalingsverwerkers voor Nederlandse betaaltransacties is beperkt. Equens heeft nog steeds een zeer hoog marktaandeel op de markt voor betalingsverwerking in Nederland. Als gevolg van SEPA zullen andere betalingsverwerkers naar alle waarschijnlijkheid de Nederlandse markt trachten te betreden. Of en in hoeverre dit zal gebeuren is afhankelijk van een aantal factoren. Op het moment dat andere betalingsverwerkers de markt betreden is het de vraag of deze betalingsverwerkers voor de Nederlandse markt eveneens het C-Tap protocol willen hanteren of een ander protocol. Indien het C-Tap protocol wordt gekozen, dient de betreffende betalingsverwerker een licentie te verkrijgen van de C-Tap Authority.

Zoals blijkt uit het voorgaande zal de C-Tap Authority regels vaststellen waaronder ondernemingen, die het C-Tap protocol willen gebruiken, kunnen toetreden tot de nationale markt voor betalingsverwerking en de betaalterminalmarkt. Zoals door de C-Tap Authority aangegeven, dient een onderneming te beschikken over een certificaat of licentie om actief te kunnen worden op de te onderscheiden markten. Voornoemde voorwaarden kunnen derhalve worden gekwalificeerd als een zogenaamde certificeringsregeling. Dergelijke regelingen kunnen, evenals erkenningsregelingen, in beginsel gericht zijn op bevordering van de kwaliteit en veiligheid van producten.

Nu ondernemingen alleen dan actief kunnen worden op een van de genoemde markten indien zij voldoen aan de door de C-Tap Authority vastgestelde regels en beschikken over een door de C-Tap Authority verstrekte licentie of certificaat, kunnen deze regels in de praktijk uitwerken als toetredingsbarrière en uitsluiting tot gevolg hebben. De voorwaarden dienen daarom te voldoen aan de eisen die de Europese en nationale mededingingsregels stellen aan dergelijke regelingen, daaronder mede begrepen de toepassing ervan in de praktijk.¹⁸

Gelet op het belang voor (potentiële) marktpartijen om te worden gecertificeerd of een licentie te verkrijgen, mogen van de regels in beginsel geen objectief ongerechtvaardigde uitsluitingseffecten uitgaan. De regels mogen dan ook geen toetredingsbelemmeringen bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn ter waarborging van een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer.

¹⁸ Zie ook de richtsnoeren samenwerking bedrijven van de NMa d.d. 22 april 2008 (www.nmanet.nl) alsmede de Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 EG op horizontale overeenkomsten van 6 januari 2001, Pb. 2001, C 3, p.2.

Om uitsluiting zonder objectieve rechtvaardiging te voorkomen en te waarborgen dat een ieder die aan de eisen van de certificeringsregeling voldoet in aanmerking komt voor een licentie of certificaat, moeten de regels voor certificering en licentiëring voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de regeling dient een open karakter te hebben;
- de eisen die de regeling stelt, moeten objectief, niet-discriminerend en vóóraf duidelijk zijn;
- de (toelatings)procedure voor certificering/licentiëring moet transparant zijn;
- de (toelatings)procedure voor certificering/licentiëring moet voorzien in een onafhankelijke beslissing over de toelating bij de eerste beoordeling of, nadat erkenning is geweigerd, in beroep.

Indien de regeling aan deze voorwaarden voldoet, zal de regeling op zichzelf beschouwd normaliter geen mededingingsbeperking in de zin van artikel 6, eerste lid, Mw of artikel 81 lid 1 EG opleveren.¹⁹

Daarnaast is het vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt van groot belang dat de C-Tap Authority zelfstandig en onafhankelijk invulling kan en zal geven aan haar taken. De governancestructuur van de C-Tap Authority speelt hierbij een cruciale rol. Dienaangaande valt op dat de Raad van Advies van de C-Tap Authority zal bestaan uit marktpartijen die reeds een licentie hebben verworven en deze Raad zichzelf bevoegd kan verklaren om te beslissen over bepaalde nader door de Raad zelf te benoemen beslissingen van de directie. De Raad van Advies zal derhalve bestaan uit vertegenwoordigers van reeds actieve marktpartijen. In deze is het van belang dat de directie van de C-Tap Authority geheel zelfstandig kan en zal besluiten over alle zaken die gerelateerd zijn aan de toetsing van potentiële licentie- en certificaathouders. Maatgevend daarbij is dat de governancestructuur van de C-Tap Authority en de besluitvormingsprocedures dienen te waarborgen dat de invloed van de Raad van Advies niet zover strekt dat andere (innovatieve) marktpartijen - al dan niet door middel van de invulling en toetsing van de regels - de toegang tot de markt op oneigenlijke gronden kan worden ontzegd of bemoeilijkt. Indien dit wel het geval is, zou een en ander zou kunnen leiden tot een overtreding van artikel 6 of 24 Mw.

Doordat de meeste Nederlandse banken op dit moment een contract hebben met Equens, zijn de gevolgen van de keuze van de betalingsverwerker voor het C-Tap protocol groot. De keuze voor C-Tap heeft niet alleen gevolgen voor de markt voor betalingsverwerking, maar ook voor de markt voor betaalterminals. Omdat de huidige twee actieve betalingsverwerkers in Nederland voor C-Tap hebben gekozen, moeten winkeliers zorgen dat de betaalautomaat in hun winkel ook via dit protocol werkt. Veel (goedkope) buitenlandse betaalterminals komen hierdoor niet in aanmerking voor de Nederlandse markt, waardoor de concurrentie op de markt voor betaalterminals relatief beperkt is.

Hoe de toekomst van C-Tap in Nederland eruit ziet valt op basis van de aan de NMa verstrekte informatie niet te voorspellen. Duidelijk is dat een en ander grotendeels afhankelijk zal zijn van het alsdan niet toetreden van buitenlandse betalingsverwerkers en hun keuze voor een ander protocol of niet. Daarnaast is het ook mogelijk dat C-Tap als Europese standaard gaat fungeren, waardoor de nu gevoelde restricties waarschijnlijk grotendeels wegvallen.

¹⁹ Rechtbank Rotterdam van 25 maart 2004, *UNETO-VWI*, MEDED 02/796-HRK en zaak 2157/ *VWI*, herziene besluit op bezwaar van de d-g NMa van 22 juli 2004, rnr. 18; beschikking van de Europese Commissie van 29 november 1995, *SCK/FNK*, Pb. 1995, L 312/79, ov. 23-30, bevestigd door het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen van 22 oktober 1997, *SCK/FNK*, T-213/95 en T-18/96, Jur. 1997, II-1739, r.o. 145-149; beschikking van de Europese Commissie van 10 juli 1985, *EATE*, Pb. 1985, L 219/35, ov. 47-51, bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 20 mei 1987, *ANTIB t. Commissie*, Jur. 1987, p. 2201, r.o. 16-24; beschikking van de Europese Commissie van 7 april 1999, *EPI-gedragscode*, Pb. 1999, L106/14, ov. 30 en 38.

Conclusie

De keuze van de Nederlandse betalingsverwerkers voor C-Tap als zodanig lijkt niet te leiden tot een concurrentiebeperking op de markt voor betalingsverwerkers. Het feit dat de C-Tap Authority eventuele andere betalingsverwerkers die het protocol willen gaan gebruiken zal gaan toetsen aan een certificeringsregeling leidt mogelijk wel tot een mededingingsrisico. Gelet op het belang voor (potentiële) marktpartijen om te worden gecertificeerd of een licentie te verkrijgen, mogen van deze regels in beginsel geen objectief ongerechtvaardigde uitsluitingseffecten uitgaan. De regels mogen dan ook geen toetredingsbelemmeringen bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn ter waarborging van een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer. Daarnaast dient de governancestructuur van de C-Tap Authority te waarborgen dat actieve marktpartijen - al dan niet door middel van de invulling en toetsing van de regels – geen invloed kunnen uitoefenen op de toetreding tot de markt van potentiële concurrenten.

3. De migratie naar SEPA

Achtergrond

De overgang van de huidige nationale betaalmiddelen naar SEPA-betaalmiddelen zal niet van de ene op de andere dag voltooid zijn. Hiervoor is een overgangperiode noodzakelijk, waarin oude en nieuwe betaalinstrumenten naast elkaar zullen bestaan. Doordat de migratie en het aan de migratie ten grondslag liggende migratieplan zijn gebaseerd op overeenkomsten c.q. afspraken tussen concurrerende ondernemingen, is de manier waarop de migratie wordt vormgegeven op zichzelf al reden om er vanuit mededingingsperspectief kritisch naar te kijken.

De migratie naar SEPA beoogt een toename van de concurrentie te bewerkstelligen, doordat marktpartijen op Europese schaal met elkaar gaan concurreren, terwijl momenteel vooral binnen nationale grenzen wordt geconcentreerd. Door toename van efficiëntie en schaalvoordelen kunnen prijzen dalen, in elk geval op (middel)lange termijn. Uit verschillende reacties op de NMa-consultatie blijkt echter dat er zorgen zijn dat de migratie naar SEPA wordt aangegrepen om prijzen te verhogen en dat de concurrentie juist zal afnemen. In verschillende EU-lidstaten, zoals Nederland, is er vrees voor prijsstijgingen als gevolg van de overgang van nationale naar Europese betaalsystemen.

In paragraaf 3.1 zal worden ingegaan op de migratie van de huidige nationale betaalproducten naar SEPA-compliant producten, waarbij met name zal worden stilgestaan bij gedrag van marktpartijen dat kan leiden tot concurrentiebeperkingen in plaats van een toename van concurrentie. Hierbij gaat het onder meer over de beoogde einddata voor nationale betaalmiddelen, waarbij wordt ingegaan op een vraag- of aanbodgedreven overgang naar SEPA en de rol van EMV en de liability shift²⁰ hierbij. In paragraaf 3.2 wordt ten slotte aandacht besteed aan de Nederlandse invulling van de National Adherence Support Organisation (Naso) tijdens de migratieperiode.

3.1 De migratie van nationale betaalproducten naar SEPA-compliant²¹ producten

De NMa heeft in haar consultatiedocument van november een aantal vragen gesteld over einddata van nationale betaalproducten. Tijdens de overgangperiode zullen SEPA-betaalproducten worden geïntroduceerd, die in eerste instantie naast de huidige nationale producten zullen functioneren. In het Nederlandse migratieplan wordt aangekondigd dat medio 2009 in overleg met belanghebbenden en op basis van het feitelijke gebruik van de SEPA-overschrijving, de SEPA-incasso en de status van uitgifte en acceptatie van SCF-compliant²² betaalkaarten zal worden bezien welke definitieve einddata kunnen worden vastgesteld. Ingevolge het migratieplan betekent dit concreet dat medio 2009 *“data worden vastgesteld waarop de binnenlandse overschrijving en incasso uit de markt worden genomen en het PIN-product ophoudt te bestaan”*.

Dit impliceert dat nu reeds besloten is dat de nationale betaalproducten overschrijving, incasso en PIN op termijn niet meer zullen worden aangeboden.

²⁰ De liability shift is een maatregel die bedoeld is om marktgedreven de overstap van de magneetstrip op de veiliger EMV-standaard (chip) te stimuleren en zodoende fraude tegen te gaan. De invoering van de liability shift houdt in dat het frauderisico van de issuing bank naar de acquiring bank verschuift als de betaalautomaat van de acceptant nog geen EMV-chip kan accepteren en de consument wel een pas heeft met een EMV-chip. De acquiring bank kan beslissen om dit frauderisico door te geven aan de acceptant.

²¹ Onder SEPA-compliant producten worden betaalproducten verstaan die voldoen aan de eisen die de EPC heeft vastgesteld in de Rulebooks en het SCF.

²² Onder SCF-compliant wordt verstaan dat het betaalkaartproduct aan de eisen van het SEPA Cards Framework van de EPC voldoet.

Specifieke issues in relatie tot de migratie van debitcards

In paragraaf 1.1 van het SEPA Cards Framework staat dat: "*No general purpose card scheme designed exclusively for use in a single country, ... should exist any longer*". Dit zou betekenen dat strikt nationale schemes moeten verdwijnen.

De migratie van nationaal betalingsverkeer naar SEPA betekent dat elk bestaand betaalsysteem moet beslissen of het SEPA-compliant wordt of niet. Deze beslissing dient derhalve ook door het PIN-scheme te worden genomen. De eigenaar van PIN is Currence. Currence heeft op haar website aangekondigd dat het Nederlandse PIN-product nu al aan de technische eisen van het SCF voldoet, waardoor het ook na 2010 kan blijven functioneren in de Nederlandse markt²³. Volgens het SEPA migratieplan zal PIN echter niet uitgroeien tot een pan-Europees product, omdat de Nederlandse betaalmarkt daarvoor te gering van omvang is.

Elke bank die debetkaarten uitgeeft (issuing) of contracten sluit met toonbankinstellingen voor het accepteren van betaalmerken (acquiring), dient in dit kader individueel te beslissen tot wanneer zij het PIN-product als issuer op betaalkaarten zal plaatsen en als acquirer zal verkopen aan toonbankinstellingen. Ingevolge het migratieplan blijft PIN bestaan totdat alle banken hun licenties hebben opgezegd. Daarnaast zullen de individuele banken moeten beslissen hoe zij ervoor gaan zorgen dat zij SEPA-compliant betaalkaarten gaan uitgeven. Hiervoor kunnen banken kiezen uit verschillende mogelijkheden.

Het SEPA Cards Framework geeft drie mogelijkheden weer om SEPA-compliant te worden, te weten:

1. vervanging van het nationale betaalmerk door een international merk dat al SEPA-compliant is;
2. uitbreiding van het nationale betaalmerk en/of interconnectie van verschillende nationale betaalmerken;
3. co-branding²⁴.

Voor de lange termijn lijkt er, gezien de in het migratieplan opgenomen zinsnede, te zijn besloten dat optie 1 in Nederland zal worden geïmplementeerd, omdat bij optie 2 en 3 het nationale betaalmerk blijft bestaan.

Ondanks het feit dat in het migratieplan staat dat pas later einddata zullen worden vastgesteld, heeft de NMa geconstateerd dat er via verschillende uitlatingen van invloedrijke partijen in de media en bij openbare gelegenheden wordt gesteld dat PIN op termijn zal verdwijnen waarbij nu al een concreet jaartal wordt genoemd.

Marktgedreven overgang naar SEPA

Gerelateerd aan het onderwerp van eventuele einddata voor de huidige nationale producten is de vraag of de migratie naar SEPA vraag- of aanbodgestuurd zal verlopen. Wanneer de markt goed functioneert, zal de vraag van afnemers en de migratie naar SEPA-betaalproducten vanzelf tot stand komen als deze instrumenten minstens dezelfde kwaliteit en lage prijs hebben als de oude nationale betaalproducten. In dit scenario is het niet noodzakelijk dat oude en nieuwe betaalproducten langdurig naast elkaar blijven bestaan, wat de kosten van twee naast elkaar bestaande betaalsystemen beperkt. Met afnemer wordt niet alleen de

²³ Zie website Currence via http://www.currence.nl/Currence.nl/coll_pin.html.

²⁴ Co-branding houdt in dat meerdere betaalmerken op één betaalkaart staan. De houder van de betaalkaart of de acceptant kan dan per transactie kiezen via welk betaalmerk de betaling zal verlopen. Het op de kaart plaatsen van een beperkt geaccepteerd betaalmerk (bijv. een nationaal betaalmerk) naast een internationaal betaalmerk, biedt de mogelijkheid om in het beperkte gebied te betalen via het beperkt geaccepteerde betaalmerk en daarbuiten met het internationaal geaccepteerde merk.

consument als particuliere afnemer bedoeld; ook de vraag van de zakelijke afnemer (toonbankinstellingen in het geval van betaalkaarttransacties, allerlei soorten bedrijven in het geval van overschrijvingen en automatische incassobetalingen) is van belang. Wanneer de SEPA-betaalproducten niet gekenmerkt worden door minstens dezelfde kwaliteit en lage prijs als de oude betaalproducten, zal de vraag door afnemers naar nieuwe producten niet automatisch tot stand komen.

De rol van de EMV- chip²⁵ en de liability shift in het migratieproces

In Nederland worden de meeste elektronische betaalkaarttransacties met PIN betaald. Bij een transactie wordt de pinpas door de kaartlezer gehaald, waarbij de pas via de magneetstrip wordt herkend, waarna de betaling wordt verwerkt. Omdat deze magneetstriptechniek fraudegevoelig is, wordt de magneetstrip in SEPA vervangen door de EMV-chip. De EPC heeft dit besloten en vastgelegd in het SCF. Concreet betekent dit dat elk betaalmerk om SEPA-compliant te kunnen worden op de chip geïmplementeerd moet worden. Daarnaast moet volgens het SCF voor elk SEPA-compliant betaalmerk een liability shift worden geïntroduceerd.

In Nederland zijn er diverse partijen die betaalkaarten uitgeven, voor de overgrote meerderheid zijn dit banken. Deze banken moeten in het kader van SEPA verschillende keuzes maken inzake kaartuitgifte. De belangrijkste keuze uit concurrentieoogpunt, behelst de vraag welke betaalmerken er op de EMV-chip op de door de bank uitgegeven betaalkaarten worden geïmplementeerd. Indien PIN door een aantal grote kaartuitgevende banken niet op de EMV-chip wordt geplaatst zal dit naar alle waarschijnlijkheid grote gevolgen hebben voor de nog te verwachten levensduur van PIN. Op dit moment heeft één van de grootste kaartuitgevende banken, te weten ING Bank, bekend gemaakt dat zij PIN niet op de EMV-chip zal implementeren. In combinatie met de hieronder beschreven liability shift zou een en ander kunnen leiden tot een versnelde uitfasering van PIN. Indien PIN SEPA-compliant wordt en op de EMV-chip wordt geplaatst, zal Currence ingevolge het SEPA Cards Framework een liability shift moeten doorvoeren voor PIN.

Een aantal Nederlandse banken geeft inmiddels betaalkaarten uit met een EMV-chip en een magneetstrip. Steeds meer consumenten beschikken daardoor over een SEPA-compliant²⁶ debitcard of creditcard. Voor een betaaltransactie via de EMV-chip is het daarnaast noodzakelijk dat de toonbankinstellingen beschikken over een betaalterminal die de EMV-chip kan uitlezen, een zogenaamde EMV-terminal. Zolang detaillisten nog geen EMV-betaalterminals hebben, wordt via de magneetstrip betaald. De invoering van de liability shift houdt in dat het frauderisico van de kaartuitgevende bank naar de bank van de ontvanger verschuift als de betaalautomaat van de acceptant nog geen EMV-chip kan accepteren en de consument wel een pas heeft met een EMV-chip. In dit geval moet de transactie nog via de fraudegevoelige magneetstrip verlopen. De ontvangende bank kan overigens zelf de afweging maken of dit frauderisico wordt doorgegeven aan de acceptant, als deze nog niet beschikt over een EMV-terminal.

Wanneer de EMV-migratie in Nederland snel verloopt, kan hiervan ook een positief effect uitgaan op de concurrentie. Visa's debitcardmerk V-Pay werkt namelijk alleen via deze chip en niet via de magneetstrip. De concurrentie tussen betaalmerken kan derhalve toenemen, omdat de vraag naar V-Pay mogelijk toeneemt als

²⁵ EMV (Europay MasterCard Visa) is een internationale standaard voor betalingen met credit- en debitcards. Om fraude te beperken zorgt de EMV-standaard er voor dat de magneetstrip op cards wordt vervangen door een chip met pincode.

²⁶ Onder SEPA-compliant wordt verstaan dat een betaalproduct (cards, overschrijvingen en incasso's) aan de eisen van SEPA voldoet. Deze eisen staan beschreven in het 'SEPA Cards Framework', het 'Credit transfer Rulebook' en het 'Direct debit Rulebook', opgesteld door de EPC.

meer winkeliers EMV-transacties kunnen accepteren. Hierbij is het wel wenselijk dat ook PIN een plaats krijgt op de EMV-chip, waarbij er in ieder geval tussen de drie verschillende betaalmerken geconcurrereerd kan gaan worden.

Reacties consultatie

Over het algemeen is de vrees van verschillende marktpartijen dat de introductie van SEPA ertoe leidt dat verschillende goedkope nationale betaalproducten, zoals de Nederlandse automatische incasso of het nationale debitcardmerk PIN, zullen verdwijnen ten koste van duurdere Europese alternatieven. Voor banken is het mogelijk aantrekkelijk om op deze duurdere alternatieven over te stappen, omdat de winstmarges voor deze producten hoger kunnen zijn. Uit reacties op het consultatiedocument is met betrekking tot betaalkaarten gebleken dat de meeste partijen hopen op de komst van een nieuw betaalsysteem naast Visa en MasterCard. Het is echter volgens enkele respondenten nog maar de vraag of de concurrentie door toetreding van een nieuw betaalkaartmerk inderdaad toeneemt omdat MasterCard en Visa op dit moment al SEPA-compliant zijn. Het zal naar alle waarschijnlijkheid veel tijd en investeringen vergen om met deze bestaande betaalmerken te kunnen concurreren.

Eén van de belangrijkste zorgpunten welke uit de reacties op de NMa-consultatie naar voren komt, is dat consumenten en zakelijke gebruikers uiteindelijk door SEPA benadeeld worden, wanneer de migratie vooral aanbod- in plaats van vraaggestuurd blijkt te zijn. In dit scenario leidt SEPA volgens respondenten mogelijk tot het verdwijnen van efficiënte, goedkope nationale producten ten koste van dure SEPA-betaalproducten. Het vaststellen van strikte einddata, zoals hiervoor beschreven, verhindert volgens respondenten een marktgedreven overgang, omdat zowel vragers als aanbieders in dat geval naar deze data zullen toewerken. Bij een marktgedreven overgang blijken einddata achteraf.

De detaillisten vrezen dat de liability shift ertoe leidt dat ze vervroegde investeringen in EMV-betaalterminals moeten doen, terwijl hun huidige terminals nog een aantal jaar gecertificeerd zijn en ingevolge de bij de euroconversie gemaakte afspraken met de banken vervanging nog niet opportuun is gezien de economische levensduur van de betaalterminals. Wanneer ze de investering nu niet doen worden ze immers mogelijk met hoge kosten voor fraude geconfronteerd. De liability shift vormt derhalve een grote prikkel voor toonbankinstellingen om zo snel mogelijk te beschikken over EMV-terminals. De vervroegde investeringen zullen naar alle waarschijnlijkheid via de winkelprijzen uiteindelijk aan de consument worden doorberekend.

Voor betalingen met debitcards is het probleem van de liability shift in Nederland op dit moment nog vrij klein, omdat de meeste betaalkaarttransacties via PIN verlopen, dat geen liability shift kent. Het frauderisico blijft dus voor de issuing bank voor PIN-transacties. Als PIN SEPA-compliant wordt, moet het overigens op de EMV-chip geïmplementeerd worden en moet volgens het SEPA Cards Framework ook voor PIN een liability shift worden geïntroduceerd. Op dit moment ligt het frauderisico enkel bij de acceptant als hij creditcardtransacties en Maestro debitcardtransacties accepteert die via de magneetstrip lopen, terwijl de betreffende betaalmerken ook op de chip staan. Momenteel betreft dit slechts een klein deel van het totale aantal betaaltransacties in Nederland. Winkeliers die creditcardbetalingen accepteren (waarvoor de liability shift dus al is doorgevoerd), worden naar eigen zeggen op dit moment al geconfronteerd met hoge kosten voor fraude.

De belangrijkste prikkel die door card schemes kan worden gegeven om de migratie naar EMV te bevorderen, is het hanteren van verschillende tarieven. Door lagere tarieven voor EMV-transacties dan voor magneetstriptransacties te hanteren, wordt het voor winkeliers mogelijk aantrekkelijk om in nieuwe

betaalterminals te investeren. De snelle migratie naar EMV-terminals wordt volgens respondenten echter belemmerd door een beperkte aanbod van EMV-geschikte betaalterminals die ook aan het eerdergenoemde C-Tap voldoen.

Een ander risico dat door respondenten op het consultatiedocument wordt genoemd, is dat de invoering van de EMV-chip er mogelijk toe leidt dat het nationale betaalmerk PIN gaat verdwijnen. Momenteel worden door banken betaalkaarten met zowel magneetstrip als EMV-chip uitgegeven. Wanneer banken ervoor kiezen om PIN niet op de EMV-chip maar op de fraudegevoelige magneetstrip te plaatsen zoals ING Bank heeft aangekondigd te gaan doen, terwijl andere debitcardmerken zoals Maestro of V-Pay wel op de chip worden geplaatst, zal PIN in ieder geval verdwijnen als de magneetstrip verdwijnt.

Risicoanalyse

Enddata nationale betaalproducten

Mededingingsrechtelijk is het zeer risicovol wanneer de deelnemende banken gezamenlijk besluiten om een betaalproduct op enig moment uit de markt te nemen. In een dergelijk geval wordt er immers een collectieve afspraak gemaakt tussen concurrenten om het productaanbod te beperken, wat in strijd is met artikel 6 lid 1 Mw.

Mogelijk levert het efficiëntievoordelen op om einddata vast te stellen voor oude betaalproducten op het moment dat een groot deel van de markt is overgestapt op nieuwe betaalproducten en voor een klein deel van de markt hoge kosten moeten worden gemaakt. In dat geval zullen er waarschijnlijk door de betrokken partijen argumenten aan te voeren zijn, waarbij de uitzonderingscriteria van artikel 6 lid 3 Mw opgaan. Dit is het geval indien de afspraak bijdraagt tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder dat aan de betrokken ondernemingen beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.

Het is echter niet wenselijk deze data op voorhand te bepalen, waarbij onderlinge onzekerheid tussen concurrenten wordt weggenomen.

Momenteel lijken er geen duidelijke argumenten aanwezig te zijn die de noodzaak van een dergelijke afspraak onderbouwen, mede gezien het feit dat er nog volop vraag is naar deze producten (van zowel consumenten als zakelijk gebruikers). Het creëren van zekerheid voor marktpartijen kan vanuit mededingingsoptiek niet gezien worden als voldoende argumentatie om een dergelijke afspraak als noodzakelijk te beschouwen.

Afspraken inzake de specifieke uitfasering van PIN

Zoals hierboven reeds is aangegeven kan een gezamenlijk besluit tot uitfasering van het betaalmerk PIN mogelijk kwalificeren als een collectieve afspraak welke tot doel en/of effect heeft dat het productaanbod wordt beperkt, wat in strijd is met artikel 6 lid 1 Mw. Een dergelijke afspraak zou kunnen leiden tot een vermindering van de keuzemogelijkheden van consumenten en toonbankinstellingen. Zij kunnen dan enkel nog voor de internationale betaalmerken kiezen, terwijl PIN ten opzichte van deze merken ook in de toekomst een mogelijke concurrerend product zou kunnen zijn. Een dergelijke afspraak zou tot gevolg kunnen hebben dat issuing en acquiring banken niet langer het product PIN kunnen aanbieden, wat deze

banken in hun commerciële vrijheid beperkt. Ook deze afspraak zou mogelijkwijs onder de uitzonderingsbepaling van artikel 6 lid 3 Mw kunnen vallen. In casu is het echter de vraag of de te behalen voordelen en de noodzaak van een dergelijke afspraak op dit moment afdoende kunnen worden aangetoond.

Zoals hiervoor is aangegeven stelt het SEPA Migratieplan dat PIN niet zal uitgroeien tot een pan-Europees product, omdat de Nederlandse betaalmarkt daarvoor te gering van omvang is. Het migratieplan lijkt hiermee te verwijzen naar paragraaf 1.1 van het SCF dat stelt dat algemene betaalkaartsystemen die enkel ontworpen zijn voor een nationale markt niet langer zouden moeten bestaan. Het is de vraag of PIN inderdaad een betaalkaartstelsel is dat enkel is ontworpen voor de Nederlandse markt. Volgens Currence, de eigenaar ervan, is dit niet het geval omdat PIN technisch SEPA-compliant is gemaakt en het derhalve technisch mogelijk is dat PIN in andere lidstaten wordt geaccepteerd. Dat een striktere uitleg van paragraaf 1.1 noodzakelijk is wordt eveneens betwist door de Europese Commissie, die in de persoon van Eurocommissaris Kroes begin december aangaf²⁷ dat nationale betaalmerken naast de internationale merken kunnen blijven bestaan, zolang het technisch mogelijk is dat nationale merken in het buitenland worden geaccepteerd. Dat de uitvoering van paragraaf 1.1 SCF noodzakelijkerwijs zou leiden tot het uitfasen van PIN wordt door de NMa, gezien bovenstaande, onwaarschijnlijk geacht.

Ten slotte merkt de NMa op dat uitlatingen door gezaghebbende personen of organisaties over concrete einddata voor het PIN-product van invloed kunnen zijn op het gedrag van marktpartijen en als zodanig de concurrentiekracht van PIN ten opzichte van de internationale betaalmerken nu reeds verminderen. Het is niet onwaarschijnlijk dat genoemde einddata voor marktpartijen gaan fungeren als oriëntatiepunt, waarop investeringsbeslissingen en keuzes zullen worden afgestemd. Hierdoor worden keuzes die individueel en op basis van eigen business cases gemaakt moeten worden mogelijk beïnvloed, wat kan leiden tot verminderde concurrentie tussen bancaire marktpartijen en betaalmerken.

Aanbodsturing

Omdat banken het initiatief bij de migratie naar SEPA nemen, bestaat het risico dat de overgang vooral aanbodgestuurd zal zijn, terwijl de behoefte van de afnemers leidend zou moeten zijn. De NMa is een groot voorstander van een vraaggestuurde migratie. Aanbodsturing is op zichzelf niet in strijd met de mededingingsregels, maar kan dat in bepaalde situaties wel zijn.

Gecoördineerde acties van aanbiedende marktpartijen die erop gericht zijn het aanbod van betaalproducten zodanig te sturen dat door hen enkel de meest winstgevendste producten worden aangeboden en andere producten niet langer worden aangeboden, ten koste van keuze voor de eindgebruiker, kunnen onder het verbod van artikel 6 Mw vallen. Hierbij kan zowel gedacht worden aan directe acties zoals het bepalen van einddata als aan meer indirecte zoals afspraken tussen issuers over het niet op de EMV-chip plaatsen van PIN.

Ten overvloede wijst de NMa erop dat niet alleen acties c.q. afspraken die qua verschijningsvorm door een collectief van marktpartijen zijn besloten c.q. gemaakt in strijd kunnen zijn met de mededingingsregels. Dit geldt ook voor beslissingen die een mededingingsbeperkend effect kunnen hebben waartoe door een enkele onderneming is besloten. Hierbij valt te denken aan ondernemingen met een mogelijke economische machtspositie, zoals Currence en de C-Tap Authority. Zowel gedrag dat misbruik van een machtspositie vormt als gedrag dat is beïnvloed door marktpartijen, bijvoorbeeld via aandeelhouderschap of lidmaatschap

²⁷ Eurocommissaris mevrouw Kroes (2007), 'Key Challenges and trends for Europe's retail payment systems', Brussel, 3 december 2007

van een Raad van Commissarissen of Raad van Advies, dat ertoe strekt of het effect heeft dat de concurrentie wordt beperkt kan in strijd zijn met de Mededingingswet.

Conclusie

Mededingingsrechtelijk is het zeer risicovol wanneer banken gezamenlijk besluiten om een betaalproduct op enig moment uit de markt te nemen. In een dergelijk geval kan er sprake zijn van een collectieve afspraak tussen concurrenten die het productaanbod beperkt, wat in strijd kan zijn met artikel 6 lid 1 Mw. Mogelijk levert het efficiëntievoordelen op om einddata vast te stellen voor oude betaalproducten op het moment dat een groot deel van de markt is overgestapt op nieuwe betaalproducten en ten behoeve van een klein deel van de markt hoge kosten moeten worden gemaakt. In dat geval zullen er waarschijnlijk door de betrokken partijen argumenten aan te voeren zijn, waarbij de uitzonderingscriteria van artikel 6 lid 3 Mw opgaan. Nu lijkt dat in ieder geval voor PIN niet het geval te zijn omdat valide argumenten voor de onderbouwing van de voordelen en de noodzaak van een dergelijke afspraak niet aanwezig lijken.

3.2 De rol van de Naso bij de overgang naar SEPA

Achtergrond

De EPC heeft samen met het nationale bankwezen bepaald dat de NVB in Nederland de rol van Naso vervult. Volgens de '*SEPA Scheme Management Internal Rules*' (p. 18)²⁸ is de Naso verantwoordelijk voor het begeleiden van partijen die SEPA-betaalmiddelen willen aanbieden en voor andere taken die mogelijk door de EPC worden opgelegd. Wanneer een partij in aanmerking wil komen om via de EPC tot een betaalsysteem te worden toegelaten, moet het een '*adherence*'-formulier invullen waarin ze aangeeft aan alle voorwaarden te voldoen. De Naso kan eventueel een eerste voorlopige toets doen, waarin ze nagaat of de potentiële toetreders inderdaad aan de voorwaarden voldoet.

Reactiesconsultatie

De Naso is betrokken bij de toetreding tot SEPA-betalstandaarden door nieuwe partijen. Omdat de Nederlandse banken via de NVB betrokken kunnen zijn bij de toetreding van andere partijen tot het betalingsverkeer, geven de meeste respondenten aan dat ze de huidige invulling van de Naso in Nederland niet geschikt vinden. Het is mogelijk niet in het belang van zittende partijen dat nieuwe concurrenten tot het betalingsverkeer toetreden, waardoor er een prikkel is om toegangscriteria niet transparant en discriminerend toe te passen. Mogelijk zou een onafhankelijke partij beter invulling kunnen geven aan de rol van Naso. Een andere mogelijkheid zou zijn dat belangrijke stakeholders zoals eindgebruikers of de overheid betrokken worden bij dit proces.

Risicoanalyse

Juist omdat met SEPA meer concurrentie wordt beoogd en mogelijk op termijn ook niet-bancaire instellingen aan het betalingsverkeer willen gaan deelnemen, is het vanuit mededingingsoogpunt onwenselijk wanneer de banken binnen de NVB invloed op de toetreding kunnen uitoefenen. De NVB kan, al was het maar vanwege haar doelstellingen, niet als onafhankelijke organisatie worden aangemerkt. Toetsing van andere marktpartijen door de NVB, kan vanuit dit oogpunt niet anders dan als onwenselijk worden beschouwd.

²⁸ 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.

Zodra de NVB als Naso ten aanzien van de toetreding van andere partijen een doorslaggevende rol in de vorm van o.a. toetsing van voorwaarden gaat vervullen, dient de NVB vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt net als de hiervoor beschreven C-Tap Authority zelfstandig en onafhankelijk invulling te kunnen geven aan deze taak. Voor de eisen die aan een dussdanige organisatie worden gesteld vanuit mededingingsoogpunt wordt verwezen naar paragraaf 2.2. Op het moment dat zelfstandigheid en onafhankelijkheid van actieve marktpartijen niet kunnen worden gegarandeerd vormt dit een mededingingsrechtelijk risico. Uit dien hoofde adviseert de NMa een andere organisatie dan de NVB aan te wijzen als Naso. Overigens is het gedrag van de NVB als Naso pas in strijd met de mededingingsregels als zij daadwerkelijk beslissingen ten uitvoer brengt die de concurrentie beperken of dat doel hebben.

De NMa heeft vooralsnog geen aanwijzingen dat de banken binnen de NVB daadwerkelijk open toetreding op basis van gelijke voorwaarden verhinderen.

Conclusie

Het is vanuit mededingingsoogpunt onwenselijk wanneer de banken binnen de NVB invloed op de toetreding van concurrerende marktpartijen kunnen uitoefenen. De NVB kan, al was het maar vanwege haar doelstellingen, niet als onafhankelijke organisatie worden aangemerkt. Toetsing van andere marktpartijen door de NVB, kan vanuit dit oogpunt niet anders dan als onwenselijk worden beschouwd. De NMa raadt dan ook aan om een andere organisatie dan de NVB aan te wijzen als Naso.

4. Scheiding tussen betaalsystemen en infrastructuur

Achtergrond

Met de overgang naar SEPA wordt beoogd dat op alle niveaus van de betaalketen meer concurrentie tot stand komt. Zo zal mogelijk ook de concurrentie tussen betalingsverwerkers (processors) toenemen. Deze partijen maken de technische afhandeling van een betaalkaarttransactie mogelijk. Momenteel wordt het grootste deel van deze transacties in Nederland door Equens verwerkt. Op deze markt concurreren betalingsverwerkers om de gunst van banken. Door de harmonisering van het betalingsverkeer in Europa zullen nationale betalingsverwerkers mogelijk proberen hun activiteiten in Europa uit te breiden. Hierdoor kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd, wat tot lagere tarieven voor betalingsverwerking kan leiden. Het is waarschijnlijk dat de markt voor betalingsverwerking consolideert en uiteindelijk uit een beperkt aantal aanbieders bestaat, anders zullen de schaalvoordelen niet behaald worden. Partijen die nu al een groot marktaandeel hebben in Europa, hebben een voorsprong op concurrenten en zullen mogelijk gemakkelijker voortbestaan in SEPA, omdat zij al meteen van schaalvoordelen kunnen profiteren.

Een aantal betaalkaartssystemen, zoals MasterCard en Visa, is niet alleen actief op de markt van betaalmerken, maar kan ook verwerkingsdiensten aan banken leveren. Mogelijk willen deze partijen de komst van SEPA aangrijpen om hun positie op de markt voor betalingsverwerking uit te breiden. Wanneer een dergelijke partij een economische machtspositie heeft, mag ze deze niet misbruiken. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op twee problemen die mogelijk kunnen ontstaan, zelfs wanneer diensten gescheiden van elkaar worden aangeboden. Paragraaf 5.1 staat stil bij kruissubsidiëring. Paragraaf 5.2 besteedt aandacht aan koppelverkoop.

4.1 Kruissubsidiëring

Het SEPA cards framework stelt dat koppelverkoop van het betaalproduct en de processing niet is toegestaan en dat aparte tarieven voor beide diensten moeten worden gehanteerd. In het NMA-consultatiedocument is beschreven dat de mogelijkheid tot kruissubsidiëring hiermee niet automatisch wordt uitgesloten.

Reacties consultatie

Betaalkaartssystemen die ook verwerkingsdiensten leveren, zouden in theorie lagere tarieven dan andere betalingsverwerkers kunnen aanbieden, middels kruissubsidiëring vanuit de opbrengsten die het systeem genereert. Op deze manier zou de concurrentie op de markt voor betalingsverwerking kunnen worden belemmerd.

De reacties op het consultatiedocument zijn wisselend over deze mogelijkheid. Enerzijds wordt gesteld dat banken dergelijke praktijken van betaalkaartssystemen en betalingsverwerkers niet zullen accepteren. Anderzijds zijn er respondenten die het risico wel reëel noemen. Als voorbeeld wordt MasterCard genoemd dat in het voorjaar van 2006 haar processingtarieven heeft verlaagd, terwijl de tarieven voor gebruik van het betaalmerk (de brand fee) omhoog gingen. Overigens hoeft het hier niet noodzakelijkerwijs om kruissubsidies te gaan. Het is niet bekend of MasterCard hiermee daadwerkelijk zijn positie op de markt voor betalingsverwerking heeft versterkt.

Risicoanalyse

Wanneer een betaalkaartstelsel zijn verwerkingsdiensten voor lage tarieven aanbiedt en kruissubsidiëert met hogere tarieven voor gebruik van het betaalmerk, kan dit mogelijk leiden tot een overtreding van artikel

24 Mw als de onderneming beschikt over een economische machtspositie. Dit kan het geval zijn als de betreffende partij zijn verwerkingsdiensten langdurig voor tarieven onder de marginale kostprijs aanbiedt, om zo andere betalingsverwerkers van de markt te verdrijven. Wanneer een marktpartij een dominante positie heeft en in staat is om op termijn zijn tarieven voor betalingsverwerking weer te verhogen, zonder het gewonnen marktaandeel kwijt te raken, maakt deze partij mogelijk misbruik van een economische machtspositie.

4.2 Koppelverkoop

Het SEPA cards framework stelt dat koppelverkoop van het betaalproduct en de processing niet is toegestaan, zoals in de vorige paragraaf al is beschreven. Toch wordt ook dit gedrag mogelijk niet geheel uitgesloten met de introductie van SEPA.

Risicoanalyse

Zelfs als een betaalkaartsysteem niet expliciet verplicht stelt dat van processingdiensten eveneens moeten worden afgenomen, kan er sprake zijn van mededingingsbeperkende gedragingen. Mogelijk legt het systeem bij het gebruik van zijn betaalmerk de eis op dat de betalingsverwerking als uitwijk toch via haar netwerk mogelijk moet zijn. Een marktpartij verplicht op deze manier niet expliciet dat de afnemer (doorgaans een bank) naast het betaalproduct ook verwerkingdiensten afneemt. Een deelnemende bank echter, is hierdoor wel verplicht om in de infrastructuur van de betalingsverwerking van het betaalsysteem te investeren, waardoor het mogelijk aantrekkelijk is om de verwerking van betalingen in alle gevallen standaard via het systeem te laten verlopen. Mogelijk kan een betaalkaartsysteem via deze weg andere betalingsverwerkers uitsluiten en zijn positie op deze markt versterken.

Een dergelijke eis kan indirect de mededinging beperken als het betreffende betaalkaartsysteem een dominante positie op de markt voor betaalkaartmerken heeft. Mogelijk zal een betaalkaartsysteem dat een dergelijke eis stelt, beweren dat een dergelijke verplichting gerechtvaardigd is, omdat een uitwijk eis de zekerheid van een veilige betaling en daarmee het kwaliteitsniveau van het betaalmerk garandeert. Indien een dergelijke eis zich voordoet, zal alsdan op basis van de specifieke feiten moeten worden beoordeeld of er inderdaad argumenten bestaan welke een eis als deze rechtvaardigt.

Conclusie

Ondanks het feit dat het SCF stelt dat koppelverkoop van betaalmerken en de processing niet is toegestaan, is het in SEPA theoretisch mogelijk dat een betaalkaartsysteem door bepaalde acties het afnemen van processing naast het betaalmerk zeer aantrekkelijk kan maken. Dit kan onder andere door kruissubsidiëring. Indien het betaalkaartsysteem een machtspositie heeft op de markt van het aanbieden van betaalmerken zijn dergelijke gedragingen mogelijk in strijd met artikel 24 Mw.

5. Multilaterale interbancaire vergoedingen

In het consultatiedocument van november 2007 achtte de NMa het niet opportuun om multilaterale interbancaire vergoedingen (MIV) aan de orde te stellen, hoewel deze MIV vanwege hun collectieve karakter vaak centraal staan in de discussie over mededingingsbeperkingen in het betalingsverkeer. De reden hiervoor was dat de Europese Commissie destijds nog geen besluit had genomen in de zaak over de MIV-niveaus van MasterCard.

In december 2007 heeft de Europese Commissie besloten dat de door MasterCard gevoerde fallback MIV voor grensoverschrijdend transacties en binnenlandse transacties niet zijn toegestaan en dat ook de op dat moment voor SEPA aangekondigde MIV-niveaus strijdig zijn met de mededingingsregels. Nu de Commissie in deze zaak een besluit heeft genomen, vindt de NMa het wenselijk om in dit hoofdstuk nader bij deze uitspraak stil te staan omdat het al dan niet strijdige karakter van MIV met de mededingingsregels van groot belang zal zijn voor de inrichting van het betalingsverkeer in SEPA.

Eerst zal in paragraaf 5.1 kort uitgelegd worden wat MIV zijn. Paragraaf 5.2 beschrijft waarom MIV ingevolge de Europese Commissie in zijn algemeenheid als concurrentiebeperkend moeten worden gekwalificeerd en tenslotte geeft paragraaf 5.3 weer wat de gevolgen van de uitspraak in de MasterCard-zaak zijn voor Nederland en globaal hoe de NMa in de toekomst naar de MIV zal kijken.

5.1 Wat zijn MIV?

MIV zijn multilateraal afgesproken vergoedingen welke tussen de bank van de betalende klant en de bank van de ontvangende klant worden betaald. Het kan hierbij gaan om vergoedingen bij o.a. automatische incasso's, geldopnames, overschrijvingen, maar het meest voorkomend zijn verrekeningen bij betalingen met debitcards of creditcards. Hierbij wordt er doorgaans voor elke pastransactie een bedrag door de bank van de winkelier aan de bank van de consument betaald. Als reden hiervoor zijn in het verleden verschillende argumenten gebruikt, zoals het vergoeden van de kosten die de bank van de consument moet maken of het stimuleren van efficiënt betaalgedrag. Door de interbancaire vergoeding kan in theorie de prijs voor een betaling voor de consument laag blijven en het gebruik van betaalmiddelen door consumenten worden gestimuleerd, terwijl de zakelijke gebruiker bereid is hogere kosten te betalen doordat hij meer nut toekent aan de betaling via het betaalmiddel.

5.2 Hoe kunnen MIV de concurrentie beperken?

In de zaak tegen MasterCard²⁹ oordeelde de Commissie over de 'fallback'-niveaus van de MIV. Een fall-back MIV de interbancaire vergoeding die van toepassing is als twee banken niet tot alternatieve bilaterale vergoedingen zijn gekomen.

Doorgaans worden MIV vastgesteld door de banken die aan het betreffende betaalsysteem deelnemen. In de MasterCard-zaak oordeelde de Commissie dat alle banken die MasterCard of Maestro- (het debitcard-merk van MasterCard) betaalkaarten uitgeven en via een lidmaatschap aan MasterCard zijn verbonden, gezamenlijk over deze fall-back MIV-niveaus besloten. Hierdoor kan de MIV gekwalificeerd worden als afspraak tussen ondernemingen en wordt deze door de Commissie beoordeeld onder Artikel 81 van het EG-verdrag, waarin het Europese kartelverbod is opgenomen.

²⁹ Europese Commissie (2007), Antitrust Case: MasterCard COMP/34.579 Europay (Eurocard-MasterCard)

In de praktijk waren de MasterCard MIV fall-back-niveaus van toepassing op bijna alle grensoverschrijdende betaalkaarttransacties in Europa en in acht Europese landen, waar ook binnenlandse betalingen via het MasterCard- of Maestro- (het debitcardmerk van MasterCard) netwerk verlopen. Het gaat in de uitspraak dan ook niet alleen om MIV voor creditcards, maar ook voor debitcards.

De Europese Commissie voert in haar beslissing drie argumenten aan waarom de onderzochte MIV van MasterCard een mededingingsbeperkend effect heeft op de acquiring markt. Vanwege het ontbreken van bilateraal uitonderhandelde vergoedingen, bepaalden de MIV voor alle aangesloten banken de interbancaire vergoedingen. Banken hadden geen impuls om een lagere vergoeding uit te onderhandelen, omdat zij altijd de hogere MIV konden krijgen. Daarmee werd het tarief dat door deze banken aan toonbankinstellingen in rekening werd gebracht (de Merchant Service Charge) grotendeels bepaald door de MIV die daarin een bodem vormden. Hierdoor werd de concurrentie tussen deze banken in belangrijke mate beperkt. De tarieven voor toonbankinstellingen zouden lager zijn als er geen multilaterale afspraak was.

De Commissie stelt bovendien dat er een prijsopdrijvend effect uitgaat van concurrentie tussen verschillende betaalmerken. Omdat via MIV inkomsten worden gegenereerd door kaartuitgevende banken is het aantrekkelijk om betaalkaarten uit te geven met betaalmerken met de hoogste MIV. Om aantrekkelijk te zijn voor deze banken verhogen betaalmerken in een concurrentiestrijd hun MIV, waardoor de kosten voor winkeliers en uiteindelijk ook voor consumenten steeds hoger worden. Daarnaast heeft de Commissie de vraagelasticiteit van de toonbankinstellingen onderzocht en daaruit geconcludeerd dat deze geen afdoende druk kunnen uitoefenen op de in rekening gebrachte tarieven. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat zij bang zijn omzet te zullen derven als zij MasterCard/Maestro-transacties weigeren, doordat concurrerende toonbankinstellingen de transacties mogelijk wel accepteren.

De Commissie onderzoekt vervolgens of aan uitzonderingscriteria van artikel 81 lid 3 (het Europese equivalent van artikel 6 lid 3 Mw) is voldaan. Zij concludeert daarop echter dat dit in deze zaak niet het geval is, aangezien MasterCard vanwege het ontbreken van een gedetailleerde robuuste analyse op basis van empirische data en feiten, niet heeft kunnen aantonen dat de MIV, zoals zij stelde, de opbrengsten van het systeem maximaliseren doordat de MIV de vraag c.q. behoefte van kaarthouders en toonbankinstellingen in balans brengen. De Commissie heeft daarentegen vastgesteld dat de MIV vooral ten goede komen aan MasterCard en haar leden. Daarnaast stelt de Commissie dat MasterCard niet heeft aangetoond dat een billijk aandeel van de geclaimde voordelen van de MIV ten goede komt aan de toonbankinstellingen omdat de MIV zijn gebaseerd op de kosten van bepaalde diensten van de kaartuitgevende banken, welke diensten exclusief danwel grotendeels ten goede komen aan kaarthouders. Ook heeft MasterCard de noodzakelijkheid van de MIV niet voldoende aangetoond. In haar besluit verwijst de Commissie ter onderbouwing van dit punt naar een aantal landen waar betaalsystemen zonder MIV goed functioneren, waaronder PIN in Nederland.

5.3 De gevolgen voor Nederland en de toekomst van de MIV

Hoewel het aantal transacties met creditcards in Nederland relatief gering is en de meeste binnenlandse debetkaarttransacties niet via Maestro, maar via het nationale merk PIN verlopen, heeft de beslissing ook voor Nederland gevolgen. Door de harmonisering van het Europese betalingsverkeer zal de rol van MasterCard (Maestro) bij binnenlandse transacties mogelijk toenemen. Omdat de Commissie heeft besloten dat de aangekondigde SEPA MIV van MasterCard ook verboden zijn, is het risico voor sterk stijgende transactiekosten voor Maestro transacties voorlopig verdwenen. Daarnaast dienen de nationale mededingingsautoriteiten in lijn met uitspraken van de Europese Commissie te besluiten, waardoor de NMa

de algemene lijn die in deze uitspraak is uitgezet, zal volgen voor alle in Nederland geldende MIV³⁰. Overigens wijkt de lijn van dit besluit niet significant af van de reeds sinds 2003 door de NMa gehanteerde lijn³¹. In de zaken die de NMa sindsdien heeft behandeld is onder andere gesteld dat partijen de geclaimde voordelen van de MIV kwantitatief dienden te onderbouwen evenals het deel van deze voordelen dat doorgegeven zou worden aan gebruikers.

De Commissie heeft geconcludeerd dat de multilaterale afspraken tussen banken over interbancaire vergoedingen in deze zaak in strijd zijn met het kartelverbod. Op dit moment is er in Nederland geen MIV voor PIN, maar wel voor enkele andere betaalproducten. Wanneer banken van mening zijn dat een multilaterale afspraak over een interbancaire vergoeding in de toekomst toch noodzakelijk is, zullen ze moeten aantonen dat aan alle uitzonderingscriteria van het kartelverbod wordt voldaan, dus dat deze mededingingsbeperking niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is; dat de concurrentie niet volledig wordt uitgeschakeld; dat een billijk deel van het voordeel aan de consument/afnemer wordt doorgegeven en dat de productie of distributie erdoor wordt verbeterd of technische vooruitgang wordt gestimuleerd.

Uit de uitspraak van Commissie volgt onder andere dat er geen reden is om aan te nemen dat het MIV-niveau automatisch leidt tot efficiëntievoordelen. Partijen dienen met een gedetailleerde economische en empirische analyse aan te tonen dat dit in de praktijk het geval is. Tevens dient aangetoond te worden dat de voordelen voor een billijk aandeel ten goede komen aan gebruikers aan beide kanten van de markt.

De EPC heeft in het SCF gesteld dat interbancaire vergoedingen hebben bewezen een noodzakelijk mechanisme te zijn voor het functioneren en de ontwikkeling van een kaartbetaalsysteem. Verder stelt de EPC dat elk betaalkaartmerk verantwoordelijk is voor de rechtvaardiging van zijn niveaus van interbancaire vergoedingen, met name waar het gaat om multilaterale fall-back niveaus. Het Direct Debit Scheme Rulebook, dat de standaarden beschrijft waaraan de Europese incasso moet gaan voldoen, beschrijft dat er ook voor dit product een fall-back MIV zal worden vastgesteld. In deze gevallen zullen de betrokken partijen zich ervan moeten verzekeren dat (het niveau van) deze MIV aan de uitzonderingscriteria van het kartelverbod voldoen.

Conclusie

MIV beperken in principe de mededinging. De Commissie argumenteert in het MasterCard-besluit dat de betreffende MIV de basisprijs opdrijven van tarieven voor toonbankinstellingen, doordat de MIV een gezamenlijk kostenelement vormen voor alle acquiring banken. Door dit gezamenlijke kostenelement van de acquiring banken wordt een bodem gevormd voor het tarief dat door deze banken aan toonbankinstellingen in rekening wordt gebracht (de Merchant Service Charge). MIV kunnen in sommige gevallen onder de (relatief stringente) uitzonderingscriteria van het kartelverbod vallen. Betrokken partijen zullen dan onder andere, middels economisch en empirische analyse moeten aantonen dat de geclaimde voordelen van de MIV ook daadwerkelijk worden behaald en voor een billijk deel doorgegeven aan gebruikers aan beide kanten van de markt. De NMa zal de in Nederland geldende MIV in de toekomst in lijn met dit besluit beoordelen.

³⁰ Blijkens hoofdstuk 1 van de Memorie van Toelichting op de Mw dient voor de interpretatie van artikel 6 Mw de Europese beschikkingspraktijk en jurisprudentie als leidraad. De wetgever heeft uitdrukkelijk gekozen voor een nauwe aansluiting van de nationale mededingingsregels bij de Europese. In de Memorie van Toelichting bij de Mw is aangegeven dat de Mw niet strenger of soepeler zal zijn dan de Europese mededingingsregels. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24707, nr. 3, blz. 10 e.v..

³¹ Zie bijvoorbeeld NMa-zaken 3035 (Overeenkomst Dooradvisering Telegiro) en 3673 (Ontheffingsverzoek MIV PIN)

6. Conclusie

De NMa is een groot voorstander van een goed werkende Single Euro Payment Area (SEPA). Eén Europese betaalruimte waardoor vrij verkeer van goederen, mensen en diensten onbelemmerd kan plaatsvinden, is vanuit concurrentieoogpunt een doel dat moet worden nagestreefd. SEPA beoogt in de breedste zin handel, en dus concurrentie tussen bedrijven in de Europese Unie over de landsgrenzen van de individuele lidstaten heen, te bevorderen. Eén Europese betaalruimte heeft grote gevolgen voor het betalingsverkeer binnen Europa en de marktpartijen die op dit gebied diensten en producten aanbieden. De concurrentie tussen deze partijen, die nu hoofdzakelijk binnen de nationale grenzen actief zijn, kan door SEPA significant toenemen doordat een gelijk speelveld op Europees niveau ontstaat, waardoor toetredingsdrempels voor het aanbieden van producten en diensten over landsgrenzen heen worden weggenomen. Als de doelstellingen van SEPA worden bewerkstelligd, kunnen schaalvoordelen, toenemende concurrentie en een efficiënter gebruik van betaalmiddelen worden gerealiseerd, waardoor de kosten en tarieven van het betalingsverkeer omlaag kunnen.

Toename van concurrentie in het betalingsverkeer in Nederland acht de NMa van groot belang. De financiële sector is sinds 2003 een door de NMa geprioriteerde sector. De reden van deze prioritering is gelegen in het grote economische belang van de sector, de marktstructuur en het intransparante en complexe karakter van veel financiële producten. De betaalmarkt vormt binnen de financiële sector reeds sinds 2002 een deelmarkt waar de NMa veel aandacht aan besteedt. De reden voor deze speciale focus is gelegen in het feit dat de aard van het betalingsverkeer vereist dat er veel wordt samengewerkt tussen marktpartijen. Deze samenwerking richt zich in dit kader op de ontwikkeling van standaarden, de ontwikkeling van collectieve producten en de interbancaire vergoedingsstructuur. Dit brengt mededingingsrechtelijke risico's met zich mee.

De weg naar een Europees betalingsverkeer is vanuit mededingingsperspectief om twee redenen van groot belang. Ten eerste omdat een goede implementatie doorslaggevend zal zijn voor de vraag of de beoogde toename van concurrentie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ten tweede omdat ten behoeve van het proces van implementatie samengewerkt wordt door concurrerende marktpartijen. Dit gebeurt binnen de EPC maar ook op nationaal niveau. Afspraken tussen marktpartijen die het marktgedrag of de toegang tot de markt beïnvloeden of op andere wijze de concurrentie beperken kunnen hiervan direct of indirect het gevolg zijn.

De voordelen die één Europese betaalruimte met zich mee kan brengen zijn evident. Of deze voordelen ook verwezenlijkt zullen worden is echter maar de vraag. De NMa heeft de afgelopen maanden de ontwikkelingen rond de implementatie nauwlettend gevolgd. Tevens heeft de NMa in november 2007 een consultatiedocument aan een aantal marktpartijen verzonden, waarin de NMa vroeg naar de mening van deze partijen over de gevolgen van SEPA op de concurrentie, hun visie op de markt en strategieën van individuele spelers op de markt. Uit een groot deel van de reacties die de NMa op deze consultatie heeft ontvangen en waarnemingen van de NMa zelf, is een mogelijk toekomstbeeld naar voren gekomen dat door de NMa onwenselijk wordt geacht. Dit mogelijke beeld behelst onder andere een Europese betaalmarkt waarop hooguit twee partijen de betaalmarkt voor zowel credit- als debitcards domineren en waarop geen plaats meer is voor andere betaalkaartmerken. Niet omdat hier geen behoefte aan was vanuit bedrijven of consumenten of omdat ze duurder of minder efficiënt waren, maar omdat aanbiedende partijen hier vroegtijdig voor gekozen hebben. De NMa acht ontwikkelingen die dit beeld tot werkelijkheid zouden kunnen verheffen onwenselijk en benoemt in dit visiedocument verschillende risico's die vanuit concurrentieoogpunt

tot dit scenario zouden kunnen leiden. Niet alle zorgen c.q. risico's die worden benoemd betreffen een mogelijke overtreding van de Mededingingswet. Vanwege het onwenselijk maatschappelijke effect dat volgens de NMa van deze ontwikkelingen uit kan gaan worden ook deze zorgen en risico's in dit visiedocument benoemd. Hieronder worden de in dit visiedocument geïdentificeerde (mededingings)risico's kort beschreven.

De in hoofdstuk 2 benoemde risico's hebben betrekking op de invulling van standaarden en het beheer ervan. Beschreven wordt dat een mededingingsprobleem kan ontstaan wanneer een (door marktpartijen gezamenlijk ontwikkelde of vastgestelde) standaard leidt tot een beperkte toegang tot de markt als gevolg van haar inhoud of door het gedrag van de eigenaar of beheerder ervan. In dit kader wordt ingegaan op certificeringsregelingen c.q. erkenningsregelingen en de noodzaak van volstrekte onafhankelijkheid van certificerende instanties. Hierbij wordt er door de NMa specifiek op gewezen dat gelet op het belang voor (potentiële) marktpartijen om te worden gecertificeerd of een licentie te verkrijgen, van de regels in beginsel geen objectief ongerechtvaardigde uitsluitingseffecten mogen uitgaan. De regels mogen dan ook geen toetredingsbelemmeringen bevatten die niet strikt noodzakelijk zijn ter waarborging van een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer. Daarnaast dient de governancestructuur van certificerende instanties te waarborgen dat actieve marktpartijen – al dan niet door middel van de invulling en toetsing van de regels – geen invloed kunnen uitoefenen op de toetreding tot de markt van potentiële concurrenten.

In hoofdstuk 3 van dit document wordt uitvoerig stilgestaan bij de migratie naar SEPA van nationale betaalproducten. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan het betaalproduct PIN, omdat veel reacties op de consultatie hier betrekking op hebben. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat een gezamenlijk besluit van marktpartijen om de nationale betaalproducten uit de markt te nemen onder het verbod van artikel 6 lid 1 Mw kan vallen, omdat deze beslissing direct kan leiden tot een beperking van de concurrentie tussen aanbieders van betaalmerken. Mogelijk zou een dergelijke beslissing kunnen vallen onder de wettelijke uitzondering op het verbod als vervat in artikel 6 lid 3 Mw. Hiervoor moet echter voldaan zijn aan de vier uitzonderingscriteria die in dit artikel worden benoemd. Of hieraan in de huidige situatie voor alle drie de producten wordt voldaan, is zeer de vraag omdat twijfels bestaan of een besluit tot afschaffing nu reeds leidt tot efficiënties en überhaupt noodzakelijk is. Het aankondigen van de vaststelling van einddata heeft mogelijk eveneens een concurrentiebeperkend effect, daar het de concurrentiekracht van het betreffende product ondermijnt en de normale onzekerheid van marktpartijen over het te verwachten marktgedrag van concurrenten deels wegneemt. Mogelijk levert het efficiëntievoordelen op om einddata vast te stellen voor betaalproducten op het moment dat een groot deel van de markt is overgestapt op nieuwe betaalproducten, maar daarvan is nu nog geen sprake. Tenslotte heeft de NMa er in dit kader op gewezen dat de migratie wat haar betreft een vraaggestuurd proces zou moeten zijn in plaats van een aanbodgestuurd proces, waarbinnen elke aanbieder van betaalmiddelen individueel beslist welke betaalmiddelen hij binnen SEPA zal gaan aanbieden op basis van de vraag van klanten en de eigen business case.

Verder wordt in hetzelfde hoofdstuk ingegaan op de vervulling van de rol van de Naso door de NVB. Geconcludeerd wordt dat het vanuit mededingingsoogpunt onwenselijk is wanneer banken binnen de NVB invloed op de toetreding van concurrerende marktpartijen kunnen uitoefenen. Omdat de NVB niet als onafhankelijke organisatie kan worden aangemerkt kan de toetsing van andere marktpartijen door de NVB, vanuit het oogpunt van de NMa niet anders dan als onwenselijk worden beschouwd. De NMa raadt dan ook aan om een andere organisatie dan de NVB aan te wijzen als Naso.

Ondanks het feit dat het SCF stelt dat koppelverkoop van het betaalmerk en de processing niet is toegestaan, wordt in hoofdstuk 4 opgemerkt dat het in SEPA theoretisch mogelijk is dat een betaalkaartsysteem door bepaalde acties het afnemen van verwerkingsdiensten naast het betaalproduct zeer aantrekkelijk kan maken. Dit kan onder andere door kruissubsidiëring. Indien het betaalkaartsysteem een machtspositie heeft op de markt van het aanbieden van betaalmerken zijn dusdanige gedragingen mogelijk in strijd met artikel 24 Mw.

Als laatste wordt stilgestaan bij de consequenties van het besluit van de Europese Commissie in de MasterCard-zaak. In hoofdstuk 5 wordt hierover geconcludeerd dat een MIV in zijn algemeenheid als mededingingsbeperkend moet worden aangemerkt. De Commissie argumenteert in het besluit dat de betreffende MIV de basisprijs opdrijven van tarieven voor toonbankinstellingen, doordat de MIV een gezamenlijk kostenelement vormen voor alle acquiring banken. Hierdoor wordt een bodem gevormd voor het tarief dat door banken aan toonbankinstellingen in rekening wordt gebracht (de Merchant Service Charge). MIV kunnen in sommige gevallen onder de (relatief stringente) uitzonderingscriteria van het kartelverbod vallen. Betrokken partijen zullen dan middels economisch en empirische analyse moeten aantonen dat de geclaimde voordelen van de MIV ook daadwerkelijk worden behaald. In deze zaak heeft MasterCard, vanwege het ontbreken van een gedetailleerde robuuste analyse op basis van empirische data en feiten, niet kunnen aantonen dat de MIV, zoals zij stelde, de opbrengsten van het systeem maximaliseren doordat de MIV de vraag c.q. behoefte van kaarthouders en toonbankinstellingen in balans brengen. De Commissie heeft daarentegen vastgesteld dat de MIV vooral ten goede komen aan MasterCard en haar leden. Daarnaast stelt de Commissie dat MasterCard niet heeft aangetoond dat een billijk aandeel van de geclaimde voordelen van de MIV ten goede komen aan de toonbankinstellingen omdat de MIV zijn gebaseerd op de kosten van bepaalde diensten van de kaartuitgevende banken, welke diensten exclusief danwel grotendeels ten goede komen aan kaarthouders. De NMa zal de in Nederland geldende MIV in de toekomst in lijn met deze uitspraak beoordelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat in de migratie naar SEPA in Nederland al belangrijke stappen zijn gezet, maar er ook nog veel stappen moeten worden genomen alvorens sprake zal zijn van één Europese betaalruimte waarbinnen marktpartijen, waaronder banken en niet-bancaire instellingen, werkelijk op een gelijk speelveld concurreren. Gezien de hiervoor geschetste mededingingsrisico's en het belang van de migratie naar SEPA vanuit mededingingsperspectief, zal de NMa het Nederlandse migratieproces op de voet blijven volgen en roept de NMa partijen op reeds in gang gezette ontwikkelingen die de concurrentie kunnen beperken te staken en als daarover onduidelijkheid bestaat hierover met de NMa in overleg te treden. De NMa zal indien daar aanleiding toe bestaat een onderzoek starten naar mogelijk concurrentiebeperkend gedrag of concurrentiebeperkende afspraken.