



# Rood staan op particuliere betaalrekeningen

*Visie van ACM op het rapport van CEG: Rood  
staan op particuliere betaalrekeningen –  
Onderzoek naar marktmacht*



*Over de Monitor Financiële Sector*

De Monitor Financiële Sector (MFS) is een onderdeel van de Autoriteit Consument & Markt. MFS voert studies uit in de Nederlandse financiële sector naar de mate van en de ontwikkelingen in concurrentie.



## **Aanleiding onderzoek**

Op 12 oktober 2012 zijn door de Tweede Kamer vragen gesteld aan de Minister van Financiën over de tarieven van rood staan op particuliere betaalrekeningen (hierna: rood staan). In de beantwoording heeft de Minister toegezegd onderzoek te doen naar de effecten van de maximale kredietvergoeding van rood staan, naar de mogelijkheden om naar een lager tariefplafond te gaan en naar de onderbouwing van het huidige plafond, rekening houdend met de kosten die voor banken gemoeid zijn met roodstand. Naar aanleiding hiervan heeft de Minister aan de Monitor Financiële Sector van de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) gevraagd te onderzoeken hoe de markt voor roodstanden werkt, of er marktwerkingsproblemen zijn en of aanvullende regulering rondom rood staan nodig is vanuit mededingingsperspectief.

ACM heeft onderzoeksbureau CEG de opdracht gegeven een studie naar rood staan uit te voeren waarin de volgende twee vragen centraal stonden:

1. Beschikken aanbieders van rood staan voor particulieren in Nederland over significante marktmacht?
2. Is aanvullende regulering nodig om eventuele problemen te ondervangen?

Hieronder worden eerste de resultaten van het onderzoek van CEG besproken. Vervolgens zal ACM haar visie geven op deze resultaten.

## **Bevindingen CEG**

CEG stelt dat rood staan geen zelfstandig product vormt, maar moet worden gezien als dienst die onderdeel uitmaakt van de bundel van betaaldiensten onder de particuliere betaalrekening. Daarnaast vormen voor consumenten die rood staan bepaalde varianten van consumptieve leningen een substituuut en worden de aanbieders van betaalrekeningen waarop rood gestaan kan worden dus ook gedisciplineerd door deze consumptieve leningen.

CEG heeft bekeken of aanbieders van particuliere betaalrekeningen en aanbieders van consumptieve leningen over marktmacht beschikken. CEG stelt dat de markt voor particuliere betaalrekeningen weliswaar geconcentreerd is,<sup>1</sup> maar dat de individuele marktaandeelen van de aanbieders niet op individuele marktmacht wijzen. Daarnaast is het prijsniveau van particuliere betaalrekeningen in Nederland (inclusief de tarieven van alle betaaldiensten) laag in vergelijking met het buitenland. Er zijn volgens CEG al met al geen indicaties dat er sprake is van onvoldoende marktwerking of het bestaan van marktmacht op het gebied van betaalrekeningen.

Met betrekking tot consumptieve leningen komt CEG tot de conclusie dat er veel verschillende (niet-bancaire) aanbieders zijn en dat de concentratiegraad laag is. Op basis van deze beperkte informatie over consumptieve leningen komt CEG tot de conclusie dat het waarschijnlijk is dat er voldoende marktwerking is en dat aanbieders dus niet over marktmacht beschikken.

---

<sup>1</sup> ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS Bank bedienen gezamenlijk 90% van de markt.



Omdat er geen aanwijzingen zijn van significante marktmacht, concludeert CEG dat er vanuit mededingingsperspectief geen reden is de regulering van roodstandtarieven aan te scherpen.

CEG heeft vervolgens nog onderzocht wat de effecten zouden zijn van a) een verlaging van de maximum kredietvergoeding en b) het vergroten van kostentransparantie. CEG betwijfelt of een verlaging van het tariefplafond op de lange termijn positief uitpakt voor de consument. Ten eerste zal door een verlaging van het tariefplafond de vraag naar rood staan toenemen. Dit heeft op de korte termijn waarschijnlijk een positief effect, maar kan op de lange termijn, door tijd-inconsistente voorkeuren, ook een negatief effect hebben doordat consumenten teveel gebruik maken van roodstand. Daarnaast kan een lager tarief tot aanscherping van de acceptatiecriteria van banken leiden waardoor minder consumenten van de betaaldienst roodstand gebruik kunnen maken.<sup>2</sup> Als laatste kan een verlaging van de maximum kredietvergoeding er ook toe leiden dat banken de prijs voor andere betaaldiensten verbonden aan de betaalrekening verhogen waardoor consumenten die niet rood staan slechter af zijn. Het uiteindelijke welvaartseffect van een verlaging van de maximum kredietvergoeding kan dus negatief uitpakken.

Wat betreft de transparantie van roodstandtarieven, stelt CEG dat deze in Nederland hoog is te noemen in vergelijking met andere landen. Een verdere verhoging van de transparantie over de rentes van roodstand heeft volgens CEG dus weinig toegevoegde waarde. CEG ziet daarentegen wel mogelijkheden voor meer en tijdigere informatieverstrekking aan consumenten over wanneer en hoeveel zij roodstaan, en hoeveel hen dat in elk specifiek geval kost.

Tot slot heeft CEG geen aanwijzingen gevonden dat kwetsbare consumenten die veel rood staan, andere consumenten subsidiëren. Banken behalen, als gevolg van het ontbreken van prijsdifferentiatie, geen hogere winsten op consumenten die veel rood staan dan op andere consumenten die minder vaak rood staan. Kwetsbare consumenten betalen namelijk geen hogere rente terwijl de kosten per euro lening zowel lager (doordat de vaste operationele kosten over een hoger leningbedrag worden terugverdiend), als hoger (doordat deze consumenten hogere risico's met zich meebrengen) kunnen zijn.

## Visie ACM

*ACM vindt de conclusies van CEG aannemelijk, maar plaatst wel een aantal kanttekeningen*

CEG concludeert dat het aannemelijk is dat rood staan geen aparte markt is, maar deel uitmaakt van de bundel van betaaldiensten onder de particuliere betaalrekeningen en de markt voor consumptief krediet. Dit betekent dat de rentes op de roodstand beïnvloed worden door de tarieven voor alle betaaldiensten en de rentes op consumptief krediet. CEG concludeert op basis van diverse analyses<sup>3</sup> tevens dat er geen aanwijzingen zijn voor marktmacht op deze twee markten en daarmee dus ook niet op de productmarkt voor roodstand. ACM onderschrijft

---

<sup>2</sup> Hierbij merkt CEG op dat onder de huidige marktomstandigheden al ongeveer 50% van de aanvragen tot roodstand door de banken worden afgewezen.

<sup>3</sup> Zoals marktaandelen, tarief(ontwikkelingen) en internationale prijsvergelijkingen.



de conclusie van CEG dat roodstand deel uitmaakt van de bundel van betaaldiensten en dat consumptief krediet een disciplinerende werking heeft op de tarieven van roodstand. ACM plaatst echter ook enkele kanttekeningen.

Een belangrijke aanwijzing voor voldoende concurrentie op de markt voor particuliere betaalrekeningen is het tariefniveau in Nederland. Nederlandse tarieven behoren volgens CEG tot de laagste van Europa. ACM onderkent dat lage tarieven op het gebrek van marktmacht aanwijzen maar merkt hierbij op dat de gegevens waarnaar CEG verwijst uit 2006, 2007 en 2009 dateren. CEG merkt reeds terecht op dat sinds het uitbreken van de crisis de tarieven op betaalrekeningen gestegen zijn. De getrokken conclusies van CEG zijn dus licht verouderd en kunnen dus mogelijk (licht) veranderen door gebruik van meer recente data.

Een tweede punt van aandacht ligt in de substitutieanalyse van CEG tussen roodstand en consumptief krediet. CEG maakt aannemelijk dat er een bepaalde mate van substitutie bestaat, maar baseert dit, als gevolg van het ontbreken van noodzakelijke kwantitatieve informatie, op een kwalitatieve analyse. ACM deelt de visie van CEG op basis van deze kwalitatieve analyse, maar ziet ook dat een kwantitatieve onderbouwing ontbreekt. Een kwantitatieve analyse zou de uitkomsten versterken en meer betrouwbaar maken.

*ACM onderschrijft dat er geen noodzaak is voor het aanscherpen van het huidige tariefplafond en dat een verlaging zelfs ongewenste effecten kan hebben*

Op basis van de analyse van CEG is er vanuit mededingingsperspectief geen noodzaak voor het aanscherpen van de bestaande tariefregulering op roodstand. ACM onderschrijft deze conclusie. Ten eerste omdat de concurrentiële situatie op de twee mogelijke markten van particuliere betaalrekeningen en consumptief krediet geen aanleiding geven voor de aanwezigheid van marktmacht. Tariefregulering is een tamelijk zwaar instrument en is vanuit het oogpunt van mededinging alleen wenselijk indien sprake is van duurzame en significante marktmacht (zoals het geval is bij natuurlijke monopolies).

Ten tweede omdat ACM van mening is dat eventuele regulering zich, vanuit het perspectief van concurrentie, moet focussen op de relevante markten en niet op onderdelen daarvan. Aangezien roodstand geen aparte markt is, maar in ieder geval deel uitmaakt van de bundel van betaaldiensten van particuliere betaalrekeningen, dient eventuele regulering zich op deze relevante markten te focussen. Indien regulering zich focust op één van de onderdelen van de particuliere betaalrekening, bestaat de kans dat het niet effectief is en zelfs schadelijke effecten tot gevolg heeft. Zo leidt een verlaging van de tarieven van roodstand hoogstwaarschijnlijk tot een verhoging van de tarieven van andere betaaldiensten.

In het geval van een verlaging van de maximum kredietvergoeding kan dit ook leiden tot meer uitsluiting van consumenten van de dienst roodstand. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat deze uitgesloten consumenten zich tot minder te prefereren alternatieven wenden, zoals bijvoorbeeld flitskredieten. Deze consumenten zijn hierdoor dus mogelijk minder goed af, in plaats van dat ze beschermd worden.



ACM concludeert op basis hiervan dat eventuele (prijs)regulering – indien nodig – breed toegepast moet worden, maar dat de studie van CEG laat zien dat daar op dit moment vanuit mededingingsperspectief geen aanleiding voor is.

*ACM pleit voor meer transparantie over de gemaakte kosten binnen een betaalpakket*

Zoals gezegd komt CEG tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn voor significante marktmacht op de markt voor particuliere betaalrekeningen en dat een verdere aanscherping van de maximum kredietvergoeding niet nodig is. CEG ziet nog wel mogelijke verbeteringen in meer en tijdigere informatieverstrekking aan consumenten over het gebruik van roodstand en de bijkomende kosten. ACM deelt deze visie en ziet dat het vergroten van transparantie, de concurrentie op de markt voor particuliere betaalrekeningen verder kan bevorderen en daarmee ook de concurrentie op andere bancaire markten waarvoor de betaalrekening als portaal fungeert.<sup>4</sup> Deze mogelijke verbetering van de transparantie dient zich dan wel te richten op de bundel van betaaldiensten en niet enkel op de betaaldienst roodstand.

Een door GfK, in opdracht van ACM, uitgevoerd consumentenonderzoek laat namelijk zien dat slechts 3% van de consumenten in het afgelopen is *geswitcht*.<sup>5</sup> Dit is zowel in internationaal perspectief als in vergelijking met andere producten aan de lage kant. Alhoewel *switching* geen doel op zich is en concurrentie ook goed kan zijn met lage *switchcijfers*, is dit wel een punt van aandacht. GfK (2014) laat zien dat deze beperkte *switching* onder meer verklaard kan worden doordat consumenten weinig zicht hebben op de totale kosten die ze jaarlijks maken voor de bundel van betaaldiensten onder de particuliere betaalrekening, inclusief de betaaldienst roodstand. Dit komt overeen met de constatering van CEG dat er mogelijkheden zijn meer transparantie over het (jaarlijkse) gebruik en de bijkomende kosten van roodstand te bieden.

ACM onderschrijft om deze reden het belang van de onlangs aangenomen Europese richtlijn die banken verplicht jaarlijks een overzicht te verstrekken aan consumenten van gemaakte kosten op het gebied van de betaaldiensten als onderdeel van de particuliere betaalrekening.<sup>6</sup> Een groter besef bij consumenten over de totale kosten van hun betaalpakket, en van de afzonderlijke betaaldiensten waaronder roodstand, kan positief uitwerken op de concurrentie op

6/7

---

<sup>4</sup> Betaalrekeningen hebben een platformfunctie voor andere financiële producten. Banken kunnen aan klanten die bij hen een betaalrekening hebben makkelijker andere financiële producten (zoals spaarrekeningen, hypotheek en verzekeringen) verkopen dan aan andere klanten. Verschillende studies wijzen op het bestaan van deze portaalfunctie voor betaalrekeningen (zie bijvoorbeeld Competition Commission, 2002, p. 27; Europese Commissie, 2007, p. 70; OFT, 2010, p. 132).

<sup>5</sup> GfK (2014). Consumer survey on personal current accounts. Verkrijgbaar via:

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13039/GfK-enquete-onder-consumenten-met-een-betaalrekening/>.

<sup>6</sup> "(...) moet een overzicht worden gegeven van de bijgeschreven rente en van alle aangerekende vergoedingen met betrekking tot het gebruik van de betaalrekening, zodat de consument inzicht krijgt op welke vergoedingen de in rekening gebrachte bedragen betrekking hebben en kan beoordelen of hij zijn consumptiepatroon moet wijzigen of van aanbieder moet veranderen." Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0356&language=NL&ring=A7-2013-0398>.



de markt voor betaalrekeningen en op markten waarvoor de betaalrekening als portaal fungeert. Consumenten worden dan mogelijk meer gericht op de totale kosten van de particuliere betaalrekening in plaats van enkel de vaste (abonnements)kosten van de betaalrekening.

Naast deze mogelijkheid om het consumentenbewustzijn te vergroten, is het ook mogelijk maatregelen te nemen om overstapdrempels op de markt voor particuliere betaalrekeningen te slechten. In de studie naar toetredingsbarrières in de bancaire *retail*sector doet ACM daarom de aanbeveling een kosten-batenanalyse uit te voeren naar de Europese invoering van nummerportabiliteit.<sup>7</sup> Op de korte termijn kan de Overstapservice geëvalueerd worden zodat deze breder bekend wordt en meer effectief wordt in het verlagen van consumenteninertie.

#### *ACM erkent het belang van het beschermen van kwetsbare consumenten*

Natuurlijk nemen beleidsmakers en politiek naast concurrentie ook andere doelstellingen mee in de vormgeving van het beleid voor de financiële sector. Het is dan ook aan de politiek om, indien nodig, een balans te vinden tussen deze doelstellingen.

ACM onderkent wel het belang van het beschermen van kwetsbare consumenten. ACM is alleen van mening dat het aanscherpen van tariefregulering op roodstand geen effectieve en efficiënte manier is om dit doel te bereiken. Tarieven van andere betaaldiensten als onderdeel van particuliere betaalrekening zullen daardoor – ook voor kwetsbare consumenten – waarschijnlijk stijgen. Ook is het aannemelijk dat consumenten die door deze tariefverlaging uitgesloten worden van de betaaldienst roodstand, zullen kiezen voor duurdere alternatieven als flitskredieten.

Brede regulering voor een specifiek probleem is volgens ACM dus ook niet de oplossing. Eventuele maatregelen dienen zich volgens ACM daarom te richten op de specifieke doelgroep: de kwetsbare consument. In de visie van ACM kan dit bijvoorbeeld door het vergroten van de transparantie over de afname binnen en kosten van het betaalpakket (inclusief roodstand) of door betere voorlichting aan consumenten. De Autoriteit Financiële Markten heeft al enige tijd aandacht voor rood staan en kan ook deze aanbeveling meenemen in haar beleid.

7/7

---

<sup>7</sup> Zie 'Aanbeveling 9' uit ACM (2014). Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire *retail*sector. Verkrijgbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>.