

Ministerie van Financiën
De heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 19 mei 2016

Uw kenmerk: 2016-0000040001
Ons kenmerk: ACM/DM/2016/202814
Contactpersoon: drs. Hakfoort
Onderwerp: 16.0416.38 UHT ACM inzake voorgenomen wijziging Besluit EU-verordeningen financiële markten het Besluit doorberekening kosten ACM

Geachte heer Dijsselbloem,

Bij brief van 26 april 2016 (met kenmerk 2016-0000040001) heeft u het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) geïnformeerd dat u voornemens bent ACM aan te wijzen als toezichthouder voor de uitvoering van een deel van Verordening (EU) nr. 2015/751 betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties (hierna: de Verordening).

Hiertoe bent u voornemens het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten te wijzigen alsmede, in overeenstemming met de minister van Economische Zaken, het Besluit doorberekening kosten ACM.

Gelet hierop verzoekt u ACM, mede namens de minister van Economische Zaken, een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren als bedoeld in artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM (hierna: UHT) ten aanzien van het bij uw brief gevoegde ontwerpbesluit (hierna: het Besluit).

In deze brief vindt u de resultaten van het onderzoek van ACM naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het Besluit.

Aanleiding en doelstellingen van het Besluit

Verordening nr. 2015/751 is op 29 april 2015 vastgesteld. De Verordening stelt maxima aan de hoogte van de afwikkelingsvergoedingen bij debet- en kredietkaarttransacties. Daarbij biedt de Verordening lidstaten de mogelijkheid om lagere maxima vast te stellen, iets waar Nederland gebruik

van heeft gemaakt¹. Ook stelt de Verordening regels aan het gedrag van partijen in het betalingsverkeer, waaronder dat van betaalkaartschema's en betalingsdienstverleners².

Op deze wijze beoogt de Verordening bij te dragen aan een verlaging van de kosten voor consumenten voor op kaarten gebaseerde transacties. Daarnaast draagt de Verordening bij aan de totstandkoming van een interne markt voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties. In sommige lidstaten is in het verleden wetgeving vastgesteld of voorbereid om afwikkelingsvergoedingen direct of indirect te reguleren en bepaalde gedragsregels op te leggen. Om een versnippering van de interne markt te voorkomen pakt de Verordening het probleem van uiteenlopende afwikkelingsvergoedingen aan en neemt zij belemmeringen weg voor betalingsdienstaanbieders om hun diensten over grenzen heen aan te bieden.

Aanwijzen van toezichthouders

De wijziging van het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten regelt de aanwijzing van ACM als toezichthouder op de naleving van de artikelen 3 tot en met 5, artikel 6, artikel 8 met uitzondering van het tweede lid, artikel 10 en artikel 11 van de Verordening. Deze artikelen zien op:

- Een maximale hoogte van de afwikkelingsvergoedingen op debet- en kredietkaarttransacties en een daaraan gerelateerde anti-omzeilingsbepaling (artikelen 3 t/m 5);
- Een verbod op territoriale beperkingen bij de uitgifte van betaalinstrumenten of de acceptatie van kaarten (artikel 6);
- Een verbod voor betaalkaartschema's om betalingsdienstaanbieders te verhinderen of te belemmeren om *co-badging* aan te bieden (artikel 8);
- Een verbod op de '*honour-all-cards*' rule (artikel 10) en
- Een verbod voor betaalkaartschema's om regels op te leggen die winkeliers belemmeren in het sturen naar bepaalde betaalmiddelen (artikel 11).

De wijziging van het Besluit uitvoering EU-verordening beoogt daarnaast om de Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouder op artikel 7 aan te wijzen en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als toezichthouder op artikel 8, tweede lid, artikel 9 en artikel 12.

ACM acht het voor een doelmatig en doeltreffend toezicht van belang om, waar dit mogelijk en wenselijk is, samen te kunnen werken met DNB en AFM. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ACM stuit op signalen die relevant zijn voor deze toezichthouders (of andersom). Voor zover ACM op dit moment kan overzien, volstaan de huidige wettelijke kaders, en kan aangesloten worden bij de samenwerkingsprotocollen die ACM heeft ondertekend of in voorbereiding heeft met AFM respectievelijk DNB.

Voor een doelmatige en consistente toepassing van de Verordening is het daarnaast voor ACM van belang om waar nodig in overleg te kunnen treden met de Europese Commissie en de aangewezen toezichthouders in andere lidstaten. ACM merkt daarbij op dat de Verordening geen mogelijkheden biedt om specifieke informatie uit te wisselen tussen nationale toezichthouders. Aangezien de

¹ Zie het Besluit van de minister van Financiën van 1 december 2015, gepubliceerd in de Staatscourant nr. 43448 van 2 december 2015.

² De toepassing van de Verordening laat de Europese en nationale mededingingsregels onverlet.

betaalkaartschema's, uitgevers en accepteerders in veel gevallen internationaal opererende ondernemingen zijn en de Verordening ook ziet op internationale transacties (waarbij óf de uitgever of de accepteerder zich buiten Nederland maar binnen de EU bevindt) is het in de ogen van ACM vanuit het oogpunt van een doelmatig en efficiënt toezicht van belang om de mogelijkheid van informatie-uitwisseling te creëren tussen nationale toezichthouder en de Commissie (vergelijkbaar met artikel 12 van Verordening 1/2003 (EU) voor de toepassing van artikel 101 en 102 VwEU). Op deze wijze kan het toezicht ook bijdragen aan de totstandkoming van een interne markt voor op kaarten gebaseerde transacties. ACM verzoekt u daarom de Europese Commissie te vragen om deze mogelijkheid te introduceren.

Doorberekening kosten door ACM

Het Besluit beoogt daarnaast om het mogelijk te maken – door aanpassing van het Besluit doorberekening kosten ACM – om een deel van de kosten van het toezicht door ACM door te belasten aan marktpartijen. Daarbij is er voor gekozen om betaalkaartschema's, uitgevers en accepteerders als afgebakende groep marktorganisaties te beschouwen en geen kosten door te berekenen aan technische dienstverleners, verwerkingsentiteiten en winkeliers. Op basis van de financiële en tijdschrijfadministratie waarborgt ACM dat marktorganisaties alleen betalen voor toezichtkosten die op hen betrekking hebben. Kosten die betrekking hebben op handhaving van de Verordening, worden niet doorbelast aan de afgebakende groep marktorganisaties.

ACM hecht er aan dat er – reeds nu, in de context van het Besluit – zo veel mogelijk duidelijkheid wordt geboden aan partijen over de doorberekening van de kosten van het toezicht, en meer in het bijzonder de daarbij toe te passen verdeelsleutel. Onduidelijkheid hierover kan immers tot discussie leiden over de beschikkingen die ACM verstuurt op basis van de dan vastgestelde Ministeriële Regeling. Een dergelijke discussie kan leiden tot de noodzaak voor extra inzet van de zijde van ACM (denk aan bezwaar- en beroepsprocedures) en kan er daarnaast toe leiden dat een deel van de doorrekenbare kosten niet verhaald kan worden.

Omzet als verdeelsleutel

In het Besluit is als verdeelsleutel gekozen voor de behaalde omzet. Om de gewenste duidelijkheid aan partijen te kunnen verschaffen, zou ACM graag zien dat deze verdeelsleutel in het Besluit nader wordt gepreciseerd.

Ten aanzien van een verdeelsleutel op basis van behaalde (jaar)omzet, dient in de eerste plaats opgemerkt te worden dat het hierbij dient te gaan om de omzet die wordt behaald met transacties met *consumentenkaarten* (omdat de Verordening hier op ziet, en niet op transacties met commerciële kaarten); in het Besluit zou dit duidelijk kunnen worden gemaakt.

Om de administratieve lasten van het toezicht te beperken, stelt ACM daarnaast voor om alleen de omzet te betrekken die wordt behaald met transacties waar *het verkooppunt zich in Nederland bevindt en zowel de uitgever als de accepteerder zich in Nederland bevinden*. De Verordening ziet ook op transacties waarbij het verkooppunt zich in Nederland bevindt, maar waarbij de uitgever dan wel de accepteerder óf beiden zich elders in de Europese Unie bevinden. Desalniettemin adviseert ACM deze transacties buiten beschouwing te laten. Het meenemen van deze transacties ter bepaling van de relevante omzet voor de verdeelsleutel vergroot het aantal betrokken marktorganisaties en de op te vragen informatie aanzienlijk. Ook deze precisering zou in het Besluit kunnen worden toegevoegd.

ACM geeft ook ter overweging om in het Besluit aan marktorganisaties meer duidelijkheid te bieden over *welke* opbrengsten en kosten in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de omzet van betaalkaartschema's, uitgevers en accepteerders. Moeten tot de omzet van uitgevers van debet- of kredietkaarten naast de ontvangen afwikkelvergoedingen minus de vergoeding betaald aan de schema's (en eventueel betaalde licentievergoedingen) ook de ontvangen vergoedingen die consumenten betalen voor het gebruik van een kaart worden gerekend? Of moeten deze vergoedingen buiten beschouwing worden gelaten?

Afhankelijk van de nadere definiëring van de omzetmaatstaf, verdient overigens mogelijk ook de omzeldrempel van 2 miljoen euro nadere overweging.

Alternatieve verdeelsleutel: aantal transacties

Uit het voorafgaande mag worden geconcludeerd dat in de context van deze specifieke toezichtstaken het omzetbegrip relatief gecompliceerd is: het omzetbegrip vergt een nadere precisering en concretisering voordat het in de praktijk op eenduidige wijze toepasbaar is. Daarnaast is het zo dat het hanteren van deze verdeelsleutel vermoedelijk tot aanzienlijke administratieve lasten leidt voor marktpartijen en ACM, zelfs als aan marktorganisaties duidelijkheid wordt geboden over welk omzetbegrip zij moeten hanteren. De benodigde gegevens kunnen niet eenvoudig uit de jaarverslagen van partijen worden gehaald, maar zullen op verzoek van ACM apart moeten worden berekend.

Als alternatief voor het omzetbegrip als verdeelsleutel geeft ACM daarom de voorkeur aan het aantal transacties waarbij marktorganisaties als uitgever, accepteerder en/of als betaalkaartschema betrokken zijn³. In de eerste plaats is deze verdeelsleutel in het kader van deze toezichtstaken eenduidiger en daarom in de praktijk beter toepasbaar. In de tweede plaats is het – op basis van eerder door ACM uitgevoerde onderzoeken naar gehanteerde tarieven in het betalingsverkeer de verwachting van ACM dat deze gegevens – in vergelijking met omzetgegevens – met minder inspanning te achterhalen zijn.

Overigens zijn de bovengenoemde opmerkingen over de afbakening van de markt (consumentenkaarten, binnenlandse transacties) ook van toepassing bij de keuze voor het aantal transacties als verdeelsleutel.

Consequenties besluit voor uitvoeringslasten

ACM acht haar huidige capaciteit voor de in het Besluit benoemde toezichtstaken niet toereikend, en acht daarom additionele financiering voor deze toezichtstaken noodzakelijk.

ACM schat de structurele uitvoeringslasten van de nieuwe toezichtstaken uit het Besluit op 250.000 euro per jaar. Een deel van deze kosten zal worden verhaald op marktorganisaties volgens de hierboven beschreven systematiek.

In aanloop naar de nieuwe taak maakt ACM daarnaast incidentele kosten die met name zien op de implementatie van de Verordening en het treffen van voorbereidingen op de nieuwe toezichtstaken. Deze kosten zullen niet worden doorberekend aan marktorganisaties, maar *lump sum* worden gefinancierd vanuit de begroting van uw departement.

³ In de Regeling kan mogelijk worden gewerkt met een staffel, waarbij partijen die slechts betrokken zijn bij een beperkt aantal transacties niet hoeven bij te dragen aan de kosten.

Conclusie en slotopmerkingen

Uit het voorgaande volgt dat ACM het Besluit uitvoerbaar en handhaafbaar acht, indien u bij de verdere vormgeving daarbij voorzieningen treft om de door ACM gesignaleerde (potentiële) uitvoeringsproblemen te voorkomen én voor de uitvoering van het Besluit aan ACM voldoende middelen beschikbaar stelt.

Meer specifiek verzoekt ACM u daarbij te overwegen om in het kader van de doorberekening van de toezichtskosten als verdeelsleutel te kiezen voor het aantal transacties, in plaats van het huidige omzetbegrip. Zou de keuze voor het omzetbegrip gehanteerd blijven, dan verzoekt ACM u om dit begrip in de context van het Besluit nader te preciseren en te concretiseren ten einde onnodige uitvoeringskosten en administratieve lasten te voorkomen.

Vanzelfsprekend blijft ACM graag nauw betrokken bij deze verdere uitwerking en de vormgeving van het Besluit en te zijner tijd de Ministeriële Regeling ter uitvoering van het Besluit. ACM is ook graag bereid tot nader overleg over de inhoud van deze brief. U kunt hiervoor contact opnemen met Jacco Hakfoort, bereikbaar onder telefoonnummer (070) 7222177 of Rob Wessels, bereikbaar onder telefoonnummer (070) 7222259. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt verzocht om te refereren aan kenmerk 16.0416.38. Ten slotte verneemt ACM graag wanneer u deze brief zult publiceren.

5/5

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,

namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don

bestuurslid