



Volledig verbod op *surcharging* biedt beste bescherming Nederlandse betaalverkeer

Position paper van Saskia van de Kamp, Country Manager American Express Nederland, voor het rondetafelgesprek over de Implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten van de Tweede Kamer d.d. 15 november 2017.

10 november 2017

Het wetsvoorstel *Implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten* bevat een beperking van de mogelijkheid tot *surcharging* (ook wel ‘toeslagen’): het doorberekenen van extra kosten aan consumenten voor het betalen met een pin- of creditkaart. American Express ziet veel nadelen bij deze keuze en pleit daarom voor een volledig verbod op deze toeslagen.

American Express

American Express biedt in Nederland geen creditkaarten, maar *deferred debit* aan, oftewel debitkaarten die maandelijks via een eindfactuur worden afbetaald. Dat wil zeggen dat de gebruiker geen schulden kan opbouwen aangezien er geen nieuw krediet verleend wordt wanneer de factuur niet eerst wordt afbetaald. American Express behoort dan ook tot de betalingsdiensten met de laagste afschrijvingspercentages.

Het merendeel van de betaalkaarten van American Express behoort tot de zogenaamde *drie-partijen-schema's*. Dit houdt in dat er geen andere tussenpartijen tussen de kaart-accepterende winkeliers en de kaart-houdende consumenten staan. Door de directe relatie met de consument biedt American Express hem intensieve begeleiding en betrouwbare beveiliging. Uitgavenplafonds worden vastgesteld op basis van de financiële positie van de consument. Uitgaven die niet binnen het normale patroon van de klant vallen, vallen meteen op en worden aangekaart om fraude en misbruik te voorkomen.

Surcharging

De Europese Commissie acht *surcharging* onwenselijk en legt daarom een verbod op. Lidstaten hebben twee opties: een volledig verbod op *surcharging*, of een gedeeltelijk verbod waaraan in de praktijk meer dan 95% van de Nederlandse pin- en creditkaarten zullen worden onderworpen. Het ministerie van Financiën heeft bij het opstellen van het implementatiewetsvoorstel voor een gedeeltelijk verbod gekozen dat geldt voor de zogeheten *vier-partijen-schema's*, waarvan Visa en Mastercard bekende voorbeelden zijn. Toeslagen blijven wel mogelijk op betaalkaarten die tot de drie-partijen-schema's worden gerekend, waaronder American Express. American Express ziet veel nadelen bij deze keuze en pleit daarom voor een volledig verbod op toeslagen. Hiervoor zien we de volgende redenen, die tevens aansluiten op de doelstellingen zoals omschreven in PSD2:

- Bescherming van de consument;
- Behoud keuzevrijheid van betaaldienst;
- Transparantie, naleefbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving;
- Maximale concurrentie op de betaalmarkt;
- Behoud van concurrentiepositie t.o.v. landen waar ook een volledig verbod geldt.

Bescherming van de consument

Bij een gedeeltelijk verbod blijft de onwenselijke praktijk van *surcharging* in Nederland bestaan: sommige consumenten moeten nog steeds ‘betalen om te mogen betalen’ en er bestaat ongelijkheid tussen consumenten die verschillende betaalmiddelen gebruiken. Het pakt met name vervelend uit wanneer een consument op basis van prijs en kwaliteit voor een product kiest en er pas achteraf achter komt dat er een toeslag rustte op zijn betaling.

Kredietkaarten en *deferred debit*-kaarten (zoals die van American Express) omvatten slechts een klein deel van de Nederlandse betaalmarkt (ca. 10%). Het huidige wetsvoorstel verbiedt *surcharging* al op 95%+

van de Nederlandse betalingen, waaronder op de meeste kredietproducten. American Express is in Europa een kleine speler (1,6% marktaandeel). Toelating van onze producten tot het verbod op toeslagen zou consumentenprijzen daarom niet doen stijgen. Sterker, veel EU-landen hebben al een volledig verbod en in geen van deze landen heeft een volledig verbod tot hogere consumentenprijzen geleid. De relatief kleine beleidsstap van een gedeeltelijk naar een volledig verbod, levert geen nadelige gevolgen voor de consument op, maar beschermt hen wel tegen de in deze position paper aangekaarte risico's.

Behoud keuzevrijheid van betaaldienst

American Express heeft geen '*must take*'-producten. In tegenstelling tot de dominante partijen in de betaalkaartmarkt, kiezen winkeliers bij American Express zelf of zij onze kaarten accepteren, temeer omdat het merendeel van onze kaarthouders ook een kaart van Visa en MasterCard bezitten. Wanneer winkeliers besluiten onze kaart te accepteren, doen zij dit omdat wij direct met hen over de voorwaarden hebben onderhandeld en de voordelen (o.a. extra omzet, toestroom van extra klanten) opwegen tegen de kosten. Keuzevrijheid komt juist in het geding bij een gedeeltelijk verbod door afbrokkeling van het gelijke speelveld voor betaaldiensten. Consumenten kunnen niet meer vrij kiezen, omdat sommige betaaldiensten minder aantrekkelijk worden gemaakt: zij moeten betalen om te mogen betalen.

Ook de winkeliers wordt keuzevrijheid ontnomen. De transactiekosten (*fees*) van American Express zijn niet altijd hoger voor winkeliers dan bij de dominante vier-partijen-kaarten, integendeel. De transactiekosten die een winkelier betaalt aan vier-partijen-schema's, bestaan namelijk niet alleen uit de interbancaire fee (het enige onderdeel dat reeds middels Europese wetgeving geplafonneerd is op 0,3%), maar ook uit additionele autorisatiekosten, *scheme fees*, *merchant service fees*, *processing fees* en andere tariefonderdelen. Als drie-partijen-schema spreekt American Express een vast, transparant tarief af met de winkelier en zijn er geen additionele kosten.

Met het gedeeltelijke verbod zal het straks geregeld voorkomen dat winkeliers geen toeslagen op een vier-partijen-kaart met hogere betaalkosten mogen berekenen. Andersom zijn toeslagen wel toegestaan op een goedkopere transactie met een drie-partijen-kaart. Dit is onlogisch en werkt contraproductief, omdat winkelier en consument worden ontmoedigd om een drie-partijen-kaart als betaalmiddel te gebruiken, terwijl de transactiekosten in sommige gevallen lager zijn.

Transparantie, naleefbaarheid en handhaafbaarheid

Voor alle betrokken partijen, toezichthouder, consumenten en winkeliers, is eenduidige regelgeving essentieel. Neem de winkelier, die bij een gedeeltelijk verbod aan de kassa onderscheid moet maken tussen kaarten waarvoor wel of geen toeslagen mogen worden berekend. Het verschil tussen de kaarten is echter in de praktijk niet goed te zien. De winkelier kiest dan voor alles surchargen of niets en loopt daardoor het risico de wet onbewust te overtreden door de toeslagen bij de verkeerde kaarten in rekening te brengen.

De wet schrijft voor dat winkeliers eventuele toeslagen vooraf kenbaar moeten maken, maar dit is onuitvoerbaar. In de huidige praktijk gebeurt het al niet en dat zal zo blijven bij een gedeeltelijk verbod. Consumenten komen er daardoor in de praktijk pas achteraf op hun eindfactuur achter dat zij een toeslag op de betaling hebben moeten betalen. Bovendien rekenen veel winkeliers al toeslagen die hoger zijn dan de kosten voor acceptatie van de kaart. Er wordt in de EU al jaren geregeld dat toeslagen de kosten moeten weerspiegelen (Europese Richtlijn Consumentenrechten). Toch blijven veel winkeliers boven de kostprijs surchargen. Dit probleem werd zelfs door de ACM aangekaart in het jaarverslag van 2015. De praktijk leert dat de ACM bovengenoemde overtredingen slechts gedeeltelijk kan handhaven. De toezichthouder is, net als consumenten en uiteindelijk ook de winkelier, gebaat bij eenduidige wetgeving.

Een volledig verbod maakt de implementatiewet bovendien toekomstbestendig. Nu bestaat er binnen het wetsvoorstel een arbitraire scheidslijn tussen drie- en vier-partijen-schema's t.a.v. surcharging. Maar met de snelle opkomst van fintech en innovatieve betalingsoplossingen zullen er in de toekomst ook betaaldiensten op de markt komen die drie- noch vier-partijen-schema zijn. Een volledig verbod schept duidelijkheid en eenduidigheid, nu en in de toekomst.

Maximale concurrentie op de betaalmarkt

Alleen bij een volledig verbod bestaat er een gelijk speelveld voor alle partijen, kunnen kleinere betaaldiensten voldoende tegenwicht bieden aan de dominante netwerken en bestaat er een gezonde

concurrentie tussen betaaldiensten. Een volledig verbod zou beleidsmatig een zeer kleine aanvulling op de huidige regeling betekenen, terwijl het enorme voordelen oplevert voor onder andere consumenten en verbeteren van concurrentie. Bij een gedeeltelijk verbod ontstaat juist een ongelijk speelveld in het betaallandschap dat discrimineert tegen een kleine groep kaarten en de winkeliers en consumenten die daar graag gebruik van maken.

Behoud van concurrentiepositie t.o.v. landen waar ook een volledig verbod geldt

Een groot aantal andere EU-lidstaten, dertien tot nu toe, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden en Italië, heeft al een volledig verbod ingevoerd of aangekondigd.¹ Het is de verwachting dat nog meer lidstaten een volledig verbod zullen doorvoeren. Wanneer Nederland kiest voor een beperkt verbod, terwijl het gros van de buurlanden surcharging wél volledig verbiedt, ontstaat er een concurrentienadeel voor Nederlandse winkeliers. Dit geldt onder andere in de grensgebieden en in het toerisme, dat circa 5% bijdraagt aan het Nederlandse bbp en waar toeristen het liefst met credit- en *deferred debit*-kaarten betalen. Maar het geldt ook voor online verkoop: consumenten zullen, met name bij grote bestellingen, liever *surcharge*-vrij winkelen in het buitenland dan een transactie met toeslag aangaan in Nederland. De ongelijkheid zal daardoor slecht uitpakken voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Europese voorbeelden die vóór volledig verbod spreken

Diverse Europese consumentenbelangenverenigingen, waaronder de Europese koepel *BEUC*², zijn uitgesproken voorstander van een volledig verbod. Zo stelde het BEUC: “BEUC steunt een EU-breed verbod op surcharging op alle betaalvormen. Surcharging heeft zijn doelstellingen niet bereikt en is ten koste van consumenten gebruikt, zonder dat het hen enig voordeel opleverde. Een beperkt verbod op surcharging op debet- en kredietkaarten zou een stap in de verkeerde richting betekenen, in het bijzonder voor lidstaten die reeds een volledig verbod hebben ingevoerd.”³

De wijze waarop een gedeeltelijk verbod op toeslagen in Spanje in 2014 is geïntroduceerd, laat zien dat dit in de praktijk niet te handhaven is. Er waren grote problemen met invoering van het gedeeltelijke verbod. Luchtvaartmaatschappijen ervoeren bijvoorbeeld aanzienlijke praktische problemen bij het doorvoeren van de nieuwe vereisten. Bij de verkooppunten ontstond grote verwarring over de vraag of er wel of niet een toeslag op de transactie rustte. De Spaanse consumentenbelangenvereniging OCU is een uitgesproken voorstander van een volledig verbod.

Toen het Verenigd Koninkrijk in juli van dit jaar een volledig verbod op toeslagen aankondigde, werd het besluit door diverse betrokken partijen toegejuicht. Naast positieve reacties van Britse consumentenbelangenverenigingen was bijvoorbeeld ook financiële dienstverlener Mastercard lovend over het volledige verbod. Mastercard noemde het “fantastisch nieuws voor consumenten”, gaf aan dat toeslagen “betalingsgedrag vervormen” en dat consumenten dankzij het volledige verbod “werkelijk vrij zijn om zonder gestraft te worden het betaalmiddel naar keuze te gebruiken.”

Doelen PSD2 worden bij gedeeltelijk verbod niet behaald

Hoewel de twee opties voor lidstaten dicht tegen elkaar aanliggen, geldt voor het gedeeltelijke verbod hetzelfde als voor een visnet dat maar voor 95% afsluit: er ontstaat onbedoelde bijvangst. De mazen in de wet – letterlijk in dit geval – zullen ervoor zorgen dat de belangrijkste doelstellingen van PSD2 niet worden behaald, met flinke nadelige gevolgen voor het Nederlandse betaallandschap.

¹ EU-lidstaten met (aangekondigd) volledig verbod: Oostenrijk, Kroatië, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Roemenië, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

² *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*

³ Bron: http://www.beuc.eu/publications/x2013_077_fal_mif_regulation-beuc_position.pdf