

MasterCard Europe SPRL
Chaussée de Tervuren, 198A
B-1410 Waterloo
Belgium
tel 32 2 352 51 11
fax 32 2 352 58 07
www.mastercard.com



Ministerie van Financiën
T.a.v. G.J Salden
Directeur Financiële Markten
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Waterloo, 18 oktober 2012

Betreft: Consultatie Wijzigingswet Financiële Markten 2014

Geachte mevrouw Salden

INLEIDING

MasterCard Europe SPRL (hierna: “**MasterCard**”) reageert middels deze brief op het door u ter consultatie gelegde wetsvoorstel betreffende de Wijzigingswet Financiële Markten 2014 (hierna: “**FM-pakket 2014**” of “**wetsvoorstel**”), althans voor wat betreft het te introduceren toezicht door De Nederlandsche Bank (“**DNB**”) op zogenaamde ‘afwikkelondernemingen’ die in Nederland activiteiten verrichten. Het FM-pakket 2014 heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2014.

MasterCard heeft met aandacht kennis genomen van het ter consultatie gelegde wetsvoorstel en de concept-Memorie van Toelichting. Zij stelt vast dat zij, indien het consultatiedocument leidt tot een wettelijke regeling met eenzelfde inhoud, aan zou worden gemerkt als een afwikkelonderneming als bedoeld in het wetsvoorstel. Als zodanig heeft zij er dan ook belang bij thans te reageren op de in het FM-pakket 2014 voorgestelde maatregelen, met name voor zover die voorzien in een dubbel toezichtsregime.

DUBBEL TOEZICHTSREGIME ONNODIG BEZWAREND

MasterCard is een naar Belgisch recht opgerichte *société privée à responsabilité limitée* (een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid). MasterCard is onder meer actief op het terrein van het betalingsverkeer middels zowel credit- als debetkaarten, niet alleen in België maar ook in Nederland en de andere EU lidstaten.

Het toezicht op het betalingsverkeer in de Europese Unie is voorbehouden aan het Europees Stelsel van Centrale Banken (hierna: “**ESCB**”), zo volgt uit art. 127, tweede lid, aanhef en onder het vierde streepje, van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de

Europese Unie en het Verdrag van de werking van de Europese Unie (2010/C83/01).¹ Op grond van het vierde lid van deze bepaling dienen nationale autoriteiten over elk ontwerp van wettelijke bepalingen op de gebieden die onder de bevoegdheid van het ESCB vallen, de Europese Centrale Bank (hierna: “ECB”) te raadplegen.

Uit de concept-Memorie van Toelichting volgt voor MasterCard niet wat de verhouding is tussen het FM-pakket 2014 en de taakstelling van het ESCB c.q. het toezicht van de ECB noch wat de relatie met het reeds door een andere nationale bank binnen de EU (nl. in het land van hoofdvestiging) uitgeoefende *oversight*. Het komt MasterCard voor dat de voorgestelde maatregelen, althans voor zover deze betrekking hebben op afwikkelondernemingen, zich bevinden op het werkterrein van de ECB. Het is voor MasterCard onduidelijk of de ECB is geraadpleegd naar aanleiding van het ontwerp van het FM-pakket 2014.

De Nationale Bank van België (hierna: “NBB”) houdt op grond van art. 8 van de Wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België toezicht op MasterCard, niet alleen voor wat betreft haar activiteiten in België maar ook in de overige landen van de EU. MasterCard verwijst in dit verband naar de de tussen MasterCard en de NBB gesloten *Memorandum of Understanding on the collection of data from MasterCard Europe* waarin onder meer is afgesproken:

“If payment systems or payment instruments have cross-border implications, the National Central Banks (NCB) where the system or instrument is legally incorporated is responsible for oversight;

The NBB, as lead overseer, coordinates its activities with the ECB and the NCBs, where necessary. The necessary and appropriate sharing of confidential information between the NBB, as lead overseer, and the ECB and the NCBs is undertaken in accordance with Article 38.1 of the ESCB Statute (...).”

Op grond van deze Belgische wetgeving en afspraken met MasterCard waakt de NBB over de goede werking van verrekenings- en betalingssystemen van MasterCard en vergewist zij zich van hun doelmatigheid en deugdelijkheid. Daartoe verzorgt de NBB de toepassing van de verordeningen vastgesteld door de ECB ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de EU en met andere landen en de naleving daarvan door MasterCard (en andere in België gevestigde en derhalve onder haar toezicht gestelde ondernemingen). De NBB mag met dit doel alle verrichtingen doen en faciliteiten ter beschikking stellen. MasterCard benadrukt in dit verband dat de NBB jegens haar optreedt als *lead overseer*. De NBB houdt in het door haar gehouden toezicht onder andere rekening met het ‘*Oversight framework for card payment schemes – standards*’ alsmede met de standaarden ontwikkeld in het kader van de *Single Euro Payments Area* (SEPA).

Het door de NBB gehouden toezicht of *oversight* vindt haar Nederlandse equivalent in het toezicht dat door DNB wordt gehouden op grond van de Bankwet. Uit art. 3, eerste lid, van de Bankwet volgt dat DNB ter uitvoering van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in het kader van het ESCB bijdraagt aan de vervulling van (onder meer) het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer. Uit art. 4, tweede lid, van de

¹ Art. 105 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (oud). Zie in dit verband tevens art. 3, eerste lid, aanhef, vierde streepje van de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank.

Bankwet volgt dat DNB tot taak heeft het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer. Wij merken in dit verband op dat DNB op grond van art. 5 van de Bankwet bevoegd is die werkzaamheden te verrichten die nodig zijn ter uitvoering van de in art. 3 en art. 4 van de Bankwet genoemde taken. Uit de formulering van art. 5 van de Bankwet volgt dat de daarin bedoelde bevoegdheden niet-limitatief zijn. Art. 5 spreekt over “*waaronder met name de werkzaamheden die in deze paragraaf zijn genoemd*”. Met “*paragraaf*” wordt bedoeld op Hoofdstuk II, paragraaf 2, van de Bankwet. Voor zover in de concept-Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat er in Nederland geen sprake is van toezicht op ondernemingen zoals MasterCard, althans dat DNB ten aanzien van dergelijk ondernemingen geen handhavingsbevoegdheden heeft, is dit in het licht van het vorenstaande, onjuist. DNB kan, met andere woorden, reeds toezicht houden op MasterCard. En dat doet DNB thans ook.

Het is evenwel de vraag of het (additionele) financieel toezicht op de wijze waarop dit in het FM-pakket 2014 is vormgegeven, mede gelet op de hierboven reeds vermelde taakstelling van het ESCB, zonder meer is toegestaan en voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierdoor ontstaat feitelijk een dubbel toezichtsregime dat leidt tot rechtsonzekerheid, lastenverzwaring en niets toevoegt aan het (afdoende) *oversight* zoals dat nu reeds door de NBB over MasterCard wordt uitgeoefend.

Een dubbel toezichtsregime kan leiden tot de situatie waarin de onder toezicht staande onderneming door de ene toezichthouder gedwongen wordt een bepaalde weg in te slaan, terwijl een andere (ook bevoegde) toezichthouder nu juist wenst dat het reeds gekozen pad bewandeld wordt. Dit kan zich, bijvoorbeeld, voordoen wanneer de betrokken toezichthouders (in vergelijking met elkaar) een bepaalde norm anders interpreteren, uitleggen dan wel toepassen. Dat is geen onredelijke assumptie. Als voorbeeld kan (zelfs) gewezen worden naar de toelichting op de voorgestelde regeling. Op pagina 34 van de concept-Memorie van Toelichting wordt (kort gezegd) aangegeven dat er in de Wet op het financieel toezicht kaders worden opgenomen die (wij quoten en onderstrepen):

“(…) zijn gebaseerd op internationale normen die ofwel gelijk zijn aan de normen die ten grondslag liggen aan het thans voorliggende wetsvoorstel, de hierboven reeds genoemde de PFMI, ofwel in hoge mate inhoudelijk vergelijkbaar zijn.”

Het behoeft geen betoog dat regels die “*in hoge mate inhoudelijk vergelijkbaar zijn*” niet gelijk zijn aan internationale normen. Het is dan ook meer dan mogelijk dat dezelfde internationale norm – de nog voor te stellen Nederlandse normen zijn daarvan immers afgeleid willen zij ‘*in hoge mate inhoudelijk vergelijkbaar*’ zijn – leidt tot andere interpretaties door de NBB respectievelijk DNB. Het invoeren van “*in hoge mate inhoudelijk vergelijkbare*” (nationale) regels kan derhalve leiden tot discrepanties met internationale standaarden.

Het invoeren van ‘inhoudelijk vergelijkbare’ regels waaraan afwikkelen ondernemingen dienen te voldoen, brengt ons ook op het volgende bezwaar. Door niet-gelijkklidende, maar inhoudelijk vergelijkbare, regels te introduceren, zal er, in tegenstelling tot wat in de concept-Memorie van Toelichting daaromtrent wordt opgemerkt, sprake zijn van een aanzienlijke verhoging van de nalevingskosten, regeldruk en rechtsonzekerheid voor MasterCard. MasterCard zal immers niet alleen de internationale standaarden in acht dienen te nemen, maar tevens rekening dienen te houden met de inhoudelijk mogelijk afwijkende Nederlandse normen. Dit kan met zich brengen dat er door MasterCard op twee verschillende wijzen gerapporteerd dienen te worden.

Hier zal geen sprake zijn van 'even omzetten'. MasterCard zal daartoe de nodige additionele kosten moeten maken.

Voor zover met de term "*in hoge mate inhoudelijk vergelijkbare*" (nationale) regels niet wordt bedoeld andere regels in te voeren dan die reeds op grond van het ESCB regime en de door de ECB ingestelde standaard "Oversight framework for card payment schemes" van toepassing zijn en door de NBB worden toegepast, valt niet in te zien wat de invoering van een additioneel toezichtsregime in Nederland daaraan zou kunnen toevoegen, behalve aanvullende regeldruk, rechtsonzekerheid en additionele kosten.

Met betrekking tot de administratieve lasten merken wij voorts op dat in de concept-Memorie van Toelichting te eenvoudig wordt gesteld dat de additionele administratieve lasten voortvloeiend uit het wetsvoorstel slechts EUR 1.900 per afwikkelonderneming zullen bedragen, uitgaande van 20 uur werkzaamheden tegen een tarief van EUR 95 per uur. Geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat er doorgaans meerdere personen betrokken zijn bij de verwerking van gegevens én dat de aanbieder van dergelijke gegevens aan toezicht-houders (of aan andere externe partijen) doorgaans ook goedgekeurd zal moeten worden door andere personen dan de hiervoor bedoelde gegevensverwerkende personen. De hiermee gemoeide kosten zullen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid hoger uitpakken dan de in de concept-Memorie van Toelichting gememoreerde EUR 1.900. En dat voor een regering die streeft naar lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

Invoering van een additioneel toezichtstelsel in Nederland is overigens onnodig ten aanzien van ondernemingen zoals MasterCard die reeds onder de *oversight* van een nationale bank van een andere EU lidstaat vallen, zoals in casu van de NBB. Zowel DNB als de NBB nemen deel aan het Eurosysteem. Zoals u bekend gaat het Eurosysteem uit van een uniforme toepassing van de regels van het Eurosysteem en het daarmee samenhangende betalingsverkeer door de nationale centrale banken. Hiertoe werken de nationale banken ook nauw en intensief met elkaar samen. De ECB vat dit (op haar website) als volgt samen:

*"Wij zijn geïmmiteerd aan behoorlijk bestuur en aan het doeltreffend en efficiënt uitvoeren van onze taken, in een geest van samenwerking en teamwerk. Gebruik makend van onze brede en diepe ervaring en van de uitwisseling van kennis en vaardigheden, streven wij ernaar onze gezamenlijke identiteit te versterken, met één stem te spreken en synergie-effecten te benutten, binnen een kader van duidelijk gedefinieerde taken en verantwoordelijkheden voor alle leden van het Eurosysteem."*²

Gelet op de bestaande samenwerking en het gegeven dat er sprake dient te zijn van een efficiënte uitvoering van de taken in het kader van het Eurosysteem, valt voor MasterCard niet goed in te zien waarom zij, nu zij al onder toezicht staat van de NBB, ook onder direct toezicht zou moeten komen te staan van DNB. MasterCard merkt op dat DNB eventueel benodigde informatie met betrekking tot haar onderneming, uit hoofde van de hierboven bedoelde samenwerking, ook zou kunnen verkrijgen via haar Belgische tegenhanger, de NBB. Introductie van direct formeel toezicht past in ieder geval niet binnen de doelstelling van het Eurosysteem: het komen tot een efficiënte uitvoering van de taken in het kader van dit systeem.

² http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/mission_eurosys.nl.html

CONCLUSIE

MasterCard dringt er dan ook op aan dat de Nederlandse Minister van Financiën zich zal herbezinnen ten aanzien van deze voorgenomen regelgeving. Vanzelfsprekend heeft MasterCard haar zorgen ook gedeeld met de NBB. Afschrift van deze brief zal ook ter informatie aan de NBB worden toegezonden.

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid ons standpunt nader toe te lichten, indien daaraan behoefte bestaat.

Hoogachtend,



Christoph Baert
Senior Regulatory Affairs Counsel

Cc: Christophe Stas, Market Infrastructures Prudential Supervision & Oversight
National Bank of Belgium