

Verslag ronde tafel: het belang van betalen

**RUBEN
VAN OOSTEN**
Redacteur

**JASPER
LUKKEZEN**
Hoofdredeur

Innovatie in het betalingsverkeer door technologische ontwikkeling is iets van alle tijden, maar nu is er sprake van een stroomversnelling. De wijdverbreide acceptatie van internet, en vooral van de smartphone, vraagt om de ontwikkeling van nieuwe, gemakkelijke en veilige betaaloplossingen, en er komen steeds meer kleine spelers die een klein stukje van het betalingsverkeer goedkoper aanbieden. De consument lijkt er klaar voor.

De consequenties voor banken kunnen verstrekkend zijn. Als fintechbedrijven succesvol concurreren met banken, wordt het betalingsverkeer losgekoppeld van andere bancaire activiteiten en bestaat er de mogelijkheid dat banken ontbundelen. Daarmee gaan we misschien terug naar negentiende eeuw toen in Nederland bankieren en betalingsverkeer door afzonderlijke partijen gedaan werden.

Het wettelijk kader bepaalt echter of de spelers die op de deur kloppen zich op de markt mogen begeven en hoeveel ruimte die nieuwe initiatieven krijgen. Welke eisen stel je aan een partij die een betaalapp op de markt wil brengen of die een deel van de betaalketen wil overnemen? En hoe verandert de markt als grote spelers als Apple of Google hun betaaldiensten gaan uitrollen?

De toezichthouder moet ook in deze veranderende omstandigheden de publieke belangen blijven borgen. Dat is niet makkelijk. Door de wisselwerking tussen *innovatie* en *concurrentie* ontstaan er nieuwe vormen van betalen en wordt betalen goedkoper. Tegelijkertijd moet de *veiligheid* gewaarborgd zijn; transactiezekerheid creëert vertrouwen in het betalingsverkeer en dat houdt de transactiekosten laag. Veiligheid omvat ook financiële stabiliteit.

Met de nieuwe betaaldienstenrichtlijn PSD2 heeft de Europese Unie een flinke stap gezet wat betreft het aanmoedigen van innovatie. Zo wordt er geregeld dat, op verzoek van de consument, banken hun betaalrekeningen open moeten stellen, om namens hen andere betaaldienstverleners betalingen te laten verrichten of gegevens met derde partijen te laten delen. Het is nu voor Nederland zaak om deze richtlijn te implementeren in de nationale wetgeving. Met name het privacy-aspect speelt hierbij een grote rol.

Is er in Nederland genoeg ruimte voor innovatie in het betalingsverkeer? En wat moet er gebeuren om effectief toezicht te waarborgen? Deze vragen heeft *ESB* voorgelegd aan de betrokken beleidsmakers, toezichthouders, onderzoekers en andere experts tijdens een ronde tafel op 6 juli 2017. Dit artikel geeft de discussie weer aan de hand van een vijftal thema's.

EUROPEES OF NATIONAAL TOEZICHT

In vergelijking met andere landen is het betalingsverkeer in Nederland op dit moment goedkoop, veilig en effectief. Het is zaak dit zo te houden. Maar, mede door de introductie van de PSD2, wordt het betalingsverkeer verder geharmoniseerd en moet ook het toezicht in de verschillende Europese lidstaten op één lijn gebracht worden.

Daarbij komt dat toezicht op nationaal niveau *second best* is. Op dit moment zijn er Europese afspraken voor het toezicht op betaalinstanties, maar moeten de nationale toezichthouders de afweging tussen concurrentie, innovatie en veiligheid voor de eigen markt maken. Dit biedt ruimte voor *regulatory arbitrage*: wanneer het toezichtsregime in een land te



streng is, kan een bedrijf naar een ander land verhuizen om het businessmodel onder een minder streng regime uit te oefenen. Dat veel fintechbedrijven in Engeland gevestigd zijn, zal mede door het Britse toezichtsregime te komen. Om arbitrage te voorkomen, is een begin gemaakt met het verkleinen van de verschillen in toezichtregimes tussen de Europese landen.

De vraag die nu voor Nederland speelt is: welke impact heeft de nieuwe regelgeving op de efficiëntie, betrouwbaarheid en veiligheid van het betalingsverkeer? En in hoeverre wil Nederland in de pas lopen met nationale wetgeving in andere landen als dat betekent dat er regels ingevoerd moeten worden die in de Nederlandse markt mogelijk minder nodig of zelfs ongewenst zijn? De compliancekosten van bestaande en nieuwe spelers lopen hierdoor op, en dat kan leiden tot stijgende toezichtskosten.

De potentie van de Europese samenwerking is echter groot. Zo heeft de invoering van regels die een vernieuwing van het betalingsverkeer mogelijk maken potentieel een grote impact in Oost-Europa. In die landen wordt er nog overwegend met cashgeld betaald, en volgens de wet van de remmende voorsprong mag dan verwacht worden dat zij veel sneller nieuwe betaalinitiatieven, zoals realtime-betalingen (*instant payments*), zullen omarmen. Realtime-betalingen is het project van de banken waarbij een consument vrijwel direct een bevestiging krijgt van zijn of haar betaling, en de betaling ook onmiddellijk plaatsvindt.

Deelnemers ronde tafel

KADER 1

Aan de ronde tafel namen Martijn Berghuis, Ron Berndsen, David de Boer, Hans Brits, Frank den Butter, Carin van der Crujisen, Yannick Déjean, Hanna Deleanu, Michiel Denkers, Wilko Bolt, Petra Hielkema, Raoul Köhler, Simon Lelieveldt, Michiel van Leuvensteijn, Jasper Lukkezen, Piet Mallekootte, Ruben van Oosten, Bastiaan Overvest, Frans Suijker, Roland Uittenbogaard, Thijs Venneman en Frank Vergouwen deel. De discussie vond plaats onder de Chatham House Rule en de weergave van deze discussie is door de ESB-redactie gemaakt. Geen van de deelnemers is op enigerlei wijze gebonden aan deze weergave.

Nog een stap verder is om de uitvoering van het toezicht op het betalingsverkeer als geheel naar een Europees niveau te tillen, in een vorm die lijkt op de Europese bankenunie. De snelle opkomst van internationaal opererende fintechbedrijven maakt dit misschien noodzakelijk. Dit kan concurrentie en innovatie bevorderen, omdat het voor nieuwe toetreders gelijk duidelijk is onder welk toezichtregime zij vallen. Voor Nederland spelen daarbij twee belangrijke overwegingen een rol. Allereerst, elke individuele toezichthouder heeft dan minder inspraak. Daarnaast zijn de verschillen

in betaalcultuur tussen Europese landen groot: Oost-Europa betaalt grotendeels cash, maar “in Zweden kan je zelfs in de kerk voor je kaarsje contactloos betalen”. Supranationaal beleid kan deze diversiteit maar moeilijk accommoderen, en dan is nationaal beleid misschien toch een goede second best.

INNOVATIE EN INFRASTRUCTUUR

Op dit moment worden er stappen gezet om de betaalinfrastructuur te verbeteren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het mogelijk maken van realtime-betalingen. Deze initiatieven worden door het Eurosysteem ontwikkeld in samenspraak met de aanbieders en vragers van betaaldiensten.

Goede standaarden zijn daarbij belangrijk om de infrastructuur – de techniek die het betalingsverkeer mogelijk maakt – voor de toekomst klaar te stomen. Betalingen verlopen daardoor soepel en het proces is voorspelbaar.

Daarbij is het belangrijk dat standaarden in samenspraak ontwikkeld worden, en dat ook nieuwe spelers daarbij betrokken zijn. Nieuwe spelers moeten investeren om aan nieuwe standaarden te voldoen. Als fintechbedrijven niet meepraten, bestaat er het risico dat standaarden zo vormgegeven worden dat ze toetredingsbarrières voor nieuwe spelers vormen; het zal dan voor hen te duur zijn om hun product aan het systeem te koppelen. Dat remt de innovatie en concurrentie. Ook sluit het de mogelijkheid uit dat nieuwe partijen kunnen bijdragen aan de totstandkoming van betere standaarden. De regelgeving moet dus open standaarden bepleiten.

CONCURRENTIE

Ook bij concurrentie in het betalingsverkeer spelen er verschillende belangen. Zo kan competitie tussen de aanbieders op de betaalmarkt de kosten van transacties verlagen. Geschat wordt dat de totale *retail payments fee* – de directe transactiekosten voor consumentenbetalingen – een half tot een heel procent van het bbp bedraagt. Wanneer de kosten voor consumenten en winkeliers lager worden, is dat goed voor de economie. Tegelijkertijd worden witwassen en terrorismefinanciering makkelijker als er onvoldoende zicht is op alle verschillende partijen die betrokken zijn bij betalingen. Ook zijn er dan risico's voor de financiële stabiliteit: wanneer een centrale speler failliet gaat, zou dit het hele financiële systeem omver kunnen trekken als er niets geregeld is.

Het beeld dat de consument bij betalingsverkeer heeft, is momenteel *in flux*. De consument lijkt nu niet bereid om te betalen voor betaaldiensten. Directe transactiekosten worden veelal door de winkelier gedragen en verrekend in de productprijs. Hierdoor is het bij betalingen voor de consument vaak onduidelijk hoe hoog de transactiekosten precies zijn. En wanneer deze kosten wel duidelijk zijn, bijvoorbeeld bij creditcardtransacties, blijkt men huiverig om zo transacties te doen. Het laat zich raden dat betalen voor elke afzonderlijke stap nog meer weerstand oproept. Maar de geschiedenis laat ook zien dat consumentenpercepties op sommige momenten snel kunnen veranderen.

De belangrijke vraag is wat er gebeurt als er één of enkele duidelijke winnaars overblijven op een deel van de markt. Doordat tweezijdige markten toenemende meeropbrengsten kennen, kan er snel een natuurlijk monopolie ontstaan. Met monopoliewinsten wordt het betalingsverkeer niet per se goedkoper voor de consument en winkelier.

PRIVACY

Een deel van de fintechbedrijven verdient zijn geld met het verzamelen en analyseren van big data op basis van gegevens uit het betalingsverkeer. Ook deze bedrijfsmodellen kennen toenemende meeropbrengsten en kunnen de concentratietendens in het betalingsverkeer versterken. Een belangrijke vraag is ook hoe toezichhouders omgaan met het privacyvraagstuk, bijvoorbeeld als banken informatie delen met derden. Strenge privacyeisen kunnen ervoor zorgen dat de innovatie belemmerd wordt. Schijnbare details, zoals de manier waarop de consument toestemming moet geven voor het delen van zijn data, zijn hier belangrijk. Als er bij de PSD2 gekozen wordt voor het strenge *Strong Customer Authentication* is dit uiteraard veiliger, maar ontstaan er minder nieuwe mogelijkheden.

Voor de consument maakt het uit waar de data voor gebruikt worden, waar hij toestemming voor geeft, en wat hij hiervoor terugkrijgt. Hier ligt een taak om met de bedrijven die de data verzamelen te communiceren en ze voor te lichten. Daarnaast moet in de regelgeving ook rekening gehouden worden met toekomstige situaties, waarbij consumenten bijvoorbeeld tegen betaling of korting gegevens kunnen afstaan. Een belangrijke vraag hierbij is in welke mate een consument nog controle heeft op de data die hij genereert.

Het is voor de toezichhouders en consumenten in ieder geval belangrijk om te weten wat een fintechbe-



drijf precies doet: ligt de primaire businesscase in het betalingsverkeer, of is het bedrijf bovenal bezig met het verzamelen en verwerken van data? Dat kan bijvoorbeeld een probleem worden wanneer een *bigtech*-bedrijf als Google in Nederland een grote rol krijgt bij het afhandelen van betalingen.

FINANCIËLE STABILITEIT

De toezichthouders kunnen zich niet volledig laten leiden door financiële stabiliteit en zullen onzekerheden moeten accepteren. Anders krijgen innovaties alleen ruimte als ze honderd procent veilig zijn en dat is vrijwel onmogelijk te garanderen.

Ten slotte zal er in Nederland een besluit moeten worden genomen of ook niet-bancaire bedrijven in de toekomst een betaalrekening mogen aanbieden en toegang krijgen tot de settlement-structuur. Wanneer zij een deel van het geld weer kunnen uitlenen, is er sprake van *fractional reserve banking* en neemt het bedrijf daardoor de bancaire geldscheppingsfunctie over. Op dit moment maken de Richtlijn elektronisch geld (*E-money directive*) en de PSD2 het onmogelijk voor betaaldienstverleners en niet-bancaire partijen om geld te scheppen, omdat ze verplicht zijn hun geld bij banken onder te brengen. Nieuwe fintechbedrijven hebben dus altijd een bedrijfsproces zonder geldcreatie, tenzij ze een bankvergunning aanvragen.

TOT SLOT

De geschiedenis leert dat consumenten zich enerzijds snel aanpassen aan nieuwe vormen van betalen, bijvoorbeeld bij het gebruik van iDEAL en mobiel betalen. Aan de andere kant kan het voor grote groepen lang duren – zo wordt er in Nederland nog steeds gebruikgemaakt van de acceptgiro. Om de consument zo veel mogelijk te dienen is het zaak dat het toezicht zo effectief mogelijk is ingericht. Dat het borgen van diverse publieke belangen door verschillende toezichthouders in een internationale context een precaire zaak is, mag duidelijk zijn.

