

Nummerportabiliteit IBAN is duur, werkt averechts en er is al een alternatief

De Autoriteit Consument & Markt wil dat bankklanten hun bestaande bankrekeningnummer mee kunnen nemen als ze naar een andere bank overstappen. Dit klinkt sympathiek, maar heeft verstrekende gevolgen voor de inrichting van het betalingsverkeer en kan daarom de concurrentie beperken.

IN HET KORT

- Nummerportabiliteit vereist een centrale database. Die kost geld en vormt een *single-point-of-failure* in het betalingsverkeer.
- Meer concurrentie kan ook bereikt worden door de al bestaande overstapservice verder te verbeteren en te promoten.

WIM BOONSTRA

Onderzoeker aan de Vrije Universiteit, Amsterdam

Wie van bank wisselt, krijgt van zijn nieuwe bank een ander rekeningnummer voor zijn bankrekening. Volgens de mededingingsautoriteit belemmert dit beperkte ongemak voor de klant ook de concurrentie op de spaarmarkt: *“De ACM vindt IBAN nummerportabiliteit een effectievere manier om overstappen tussen banken eenvoudiger te maken dan de huidige overstapservice”* (ACM, 2024).

De aanbeveling van de ACM om nummerportabiliteit voor betaal- en spaarrekeningen in te voeren om de concurrentie op de spaarmarkt te bevorderen gaat niet vergezeld van een duidelijke kosten-batenafweging, maar van de oproep om zo'n afweging te maken. Die oproep doet enigszins vreemd aan, want in eerdere publicaties gaat De Nederlandsche Bank in op de technische implicaties van de invoering van nummerportabiliteit voor de financiële sector (DNB, 2016) en maakte ze op verzoek van de minister van Financiën een kosten-batenafweging voor alternatieven voor nummerportabiliteit (DNB, 2020). Kent de ACM deze studies en is ze zich bewust van de kosten en de risico's die aan haar voorstel kleven?

Verloop van een betaaltransactie

Om te begrijpen waarom nummerportabiliteit verstrekende gevolgen heeft voor de inrichting van het betalingsverkeer, moet je begrijpen hoe een girale betaaltransactie werkt. Bij een girale betaaltransactie wordt een digitaal bezit van de ene klant naar de andere gestuurd. Als het klanten van verschillende banken betreft, moeten de ban-

ken dit ook onderling verevenen. Want als een klant van bijvoorbeeld de Rabobank geld overmaakt naar een klant van ING, neemt ING een verplichting van de Rabobank over. Het girale geld is immers voor een bank een verplichting en ze zal deze alleen over willen nemen als ze daarvoor gecompenseerd wordt. Deze verevening gebeurt via de centrale bank of via een ander zogeheten *Clearing and Settlement Mechanism*.

Als een bank ('zendende bank') een betaalopdracht voor een klant moet uitvoeren, moet ze weten naar welke bank het geld moet worden overgemaakt, in welk land deze bank zich bevindt en welke klant van die bank het geld moet ontvangen. Deze informatie zit versleuteld in het IBAN-nummer van de klant. Zo'n rekeningnummer is opgebouwd uit een landcode, een controlegetal (om te checken of het rekeningnummer technisch wel mogelijk is en om typfouten te voorkomen), een bankcode en uiteraard het rekeningnummer van de klant, zie figuur 1.

Deze opbouw wordt in heel Europa gebruikt en heeft als groot voordeel dat een bank direct weet naar welke bank in welk land het geld moet worden overgemaakt. Ook weet de ontvangende bank meteen op welke bankrekening het geld moet worden bijgeschreven. Alle benodigde checks en controles verlopen geautomatiseerd en het gehele betaalproces is in een mum van tijd voltrokken.

Met nummerportabiliteit valt deze hele structuur in duigen. Zowel de landcodes als de bankcodes verliezen hun functie. Als bijvoorbeeld een klant van ABN Amro een betaalopdracht wil verrichten heeft de bank geen idee waar ze het geld naartoe moet sturen. Zelfs als de begunstigde een rekening aanhoudt bij ABN Amro zelf, is dat niet direct duidelijk. Dus moet de bank bij iedere betaaltransactie eerst intern checken of de rekening van de begunstigde misschien bij haar loopt. Als dat het geval is, kan ze de betaling uitvoeren. Maar in het andere geval kan de bank de transactie alleen uitvoeren als ze weet waar de rekening van de begunstigde loopt.

Nummerportabiliteit vereist centrale database

Technisch kan nummerportabiliteit wel samengaan met instant payments afgewikkeld via IBAN, maar dat vereist een enorme investering (DNB, 2016). Alleen als ergens centraal een database wordt ingericht waarin alle Europese rekeningnummers zijn opgenomen, en waar banken bij iedere uit te voeren betalingsopdracht in kunnen kijken

om te zien bij welke bank en in welk land de begunstigde bankiert, dan kan het werken. Die database moet uiteraard geautomatiseerd kunnen worden benaderd en in staat zijn om tegelijkertijd duizenden instellingen realtime van informatie te voorzien. Het gaat daarbij al snel om ettelijke duizenden transacties per seconde. Die informatie moet ook gegarandeerd foutloos zijn.

Het inrichten en onderhouden van een dergelijke database zal het betalingsverkeer een stuk duurder maken. Niet alleen voor banken en betaalinstanties, maar volgens DNB (2016) ook voor veel bedrijven in de financiële dienstverlening. *“Het lijkt technisch mogelijk om in de huidige infrastructuur overstappen met behoud van het NL IBAN te realiseren. Gelet op de verwachte complexiteit van de technische, operationele en procesmatige invoering en gevolgen voor banken en processors, ook buiten Nederland, is dit echter niet aan te raden.”* (DNB, 2016).

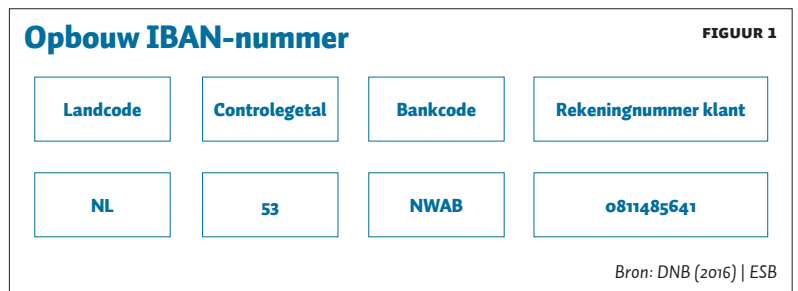
Overigens gaat DNB in haar studie niet in op de gevolgen van de afhankelijkheid van een centrale database die per transactie moet worden geraadpleegd. Als de uitvoering van al het betalingsverkeer volledig afhankelijk wordt van één centrale database, ontstaat een zogeheten *single point of failure*, wat betekent dat als deze database om wat voor reden dan ook niet toegankelijk is, het Europese girale betalingsverkeer kan worden verstoord, of deels of zelfs helemaal tot stilstand kan komen.

Bij deze conclusie moet worden opgemerkt dat de DNB-studie zich alleen buigt over nummerportabiliteit binnen Nederland (NL-IBAN); de ACM pleit ervoor dat *“nummerportabiliteit op de (Europese) beleidsagenda blijft staan.”* Nummerportabiliteit binnen geheel Europa zou zowel de kosten als de complexiteit van het betalingsverkeer verder aanmerkelijk verhogen. Het risico op fouten en ongelukken is daarbij aanzienlijk, ook in Nederland waar het girale betalingsverkeer vrijwel rimpelloos, snel en ook in internationaal opzicht goedkoop verloopt (Overvest, 2024).

Nummerportabiliteit concurrentiebeperkend

Invoering van nummerportabiliteit alleen in Nederland kan de concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt juist beperken. De Nederlandse bancaire markt is weliswaar geconcentreerd, maar ook behoorlijk open. Het was voor nieuwe partijen altijd makkelijk om de Nederlandse markt te betreden en met de opkomst van het internetbankieren is de toegankelijkheid van de Nederlandse bancaire markt alleen maar groter geworden. Er zijn, naast de grootbanken, tientallen spaarbanken actief in ons land.

Verplichten van nummerportabiliteit in Nederland zorgt er echter voor dat Nederlandse IBAN's net anders werken dan IBAN's in de rest van de Europese Unie. Dit werpt een toetredingsdrempel op en daar waarschuwt DNB ook voor in een studie naar het gebruik van aliasen (een alias is een unieke identificator, zoals bijvoorbeeld het BSN) als alternatief voor nummerportabiliteit binnen Nederland (DNB, 2020). Ze concludeert dat niet alleen de kosten van deze maatregel veel hoger liggen dan de baten, maar ook dat het een extra barrière opwerpt voor buitenlandse partijen om de Nederlandse betaalmarkt te betreden. Dat betekent dus dat een dergelijke maatregel de con-



currentie op de Nederlandse betaal- en spaarmarkt wellicht eerder verzwakt dan versterkt.

Daarbij staat nummerportabiliteit van de betaalrekening in principe los van concurrentie op de spaarmarkt. Het is al heel lang mogelijk om een spaarrekening bij een bank te openen zonder de verplichting om daarbij ook een betaalrekening te openen. Een kleine halve eeuw geleden was het verdienmodel van de spaarbank Roparco daar al voor een belangrijk deel op gebaseerd. Je hebt geen nummerportabiliteit van betaalrekeningen nodig om je spaargeld naar een andere bank over te hevelen.

Goed alternatief bestaat al

Nummerportabiliteit is geen kosteneffectieve manier om de concurrentie tussen banken te stimuleren. Gelukkig bestaat er al een alternatief. Sinds 2004 hebben de banken een overstapservice ingericht die klanten helpt om over te stappen naar een andere bank. Dan krijgt de klant weliswaar een nieuw bankrekeningnummer, maar hij of zij wordt wel geholpen bij de rompslomp die dat met zich meebrengt. Die service lijkt op zichzelf goed te werken. In 2023 maakten 13.000 mensen gebruik van deze service. Uit recent onderzoek van de Consumentenbond blijkt ook dat 75 procent van de hiervoor geënquêteerde mensen de overstap met gebruik van deze service makkelijk tot zeer makkelijk vindt. Slechts zeven procent van de overstappers vond de overstap moeilijk. De ACM (2024) wijst echter op de relatieve onbekendheid van deze dienst. Tegen deze achtergrond lijkt het effectiever om deze service meer bekendheid te geven en, waar nodig, te verbeteren.

Maar mocht er toch nog een keer naar nummerportabiliteit worden gekeken, dan dient een dergelijk onderzoek te worden ondersteund door een serieuze kosten-batenanalyse die ook naar de risico's kijkt. Bij dat onderzoek moet naast de Betaalvereniging Nederland en DNB ook onderzoeksbureau SEO vanwege hun bijdrage aan de DNB-studie uit 2020 worden betrokken. Deze partijen hebben nou eenmaal de meeste kennis van het betalingsverkeer.

Literatuur

- ACM (2024) *Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt*. ACM Rapport, ACM/UIT/622124. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- DNB (2016) *Technische mogelijkheden IBAN-portabiliteit in Nederland*. DNB Analyse, mei. Te vinden op www.infinance.nl.
- DNB (2020) *Verlaging van overstapdrempels in het Nederlandse betalingsverkeer: geen nummerbehoud, maar aliasgebruik?* DNB Rapport. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Overvest, B. (2024) *Nederlandse betaalrekening goedkoper dan elders in eurozone*. Kort op esb.nu, 30 juli.