

# Marktregulering

---

Regulering is nodig om het betalingsverkeer veilig en zeker te laten verlopen. Tegelijkertijd kunnen regels de ruimte voor innovatie en de toetreding van nieuwe spelers beperken. Hoe is met deze spanning in het verleden omgegaan? En is er in de toekomst nog wel een rol voor nationale regulering, of kan dit beter op Europees niveau plaatsvinden?

## MARKTREGULERING

# Een korte geschiedenis van regulering van retailbetalingsverkeer

De overheid heeft in de afgelopen decennia de regulering van het girale betalingsverkeer op verschillende manieren vormgegeven en diverse doelstellingen nagestreefd. Een overzicht en beoordeling van de regulering op dit gebied kan inzicht bieden voor gerelateerde vraagstukken over fintech.

**ROLAND  
UITTEN-  
BOGAARD**

*Beleidsmedewerker  
bij het Ministerie  
van Financiën en  
universitair docent  
aan de Erasmus  
Universiteit*

**H**oe moet de overheid zich opstellen ten opzichte van fintech? Dat is ingewikkeld omdat er verschillende doelstellingen zijn: innovatie stimuleren en risico's beheersen. Daarom kunnen we misschien iets leren van de regulering van het betalingsverkeer, omdat de overheid daarbij de afgelopen decennia voortdurend deze ingewikkelde afweging heeft gemaakt. Bovendien is betalingsverkeer een van de gebieden waar fintech zich snel ontwikkelt. Wat kunnen we leren uit de geschiedenis van de regulering van het retailbetalingsverkeer?

## **BEGRIPPENKADER BETALINGSVERKEER**

Retailbetalingsverkeer is betalingsverkeer van transacties van relatief lage waarde, ter onderscheiding van hoogwaardig betalingsverkeer, dat vooral interbancair plaatsvindt. Retailbetalingsverkeer is niet hetzelfde als consumentenbetalingsverkeer, want betalingsverkeer

is een tweezijdige markt: bij consumentenbetalingsverkeer gaat het om transacties tussen consumenten onderling, bij retailbetalingsverkeer is slechts één partij de consument. Hoewel veel laagwaardig betalingsverkeer met munten en bankbiljetten plaatsvindt, is giraal geld de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden, zowel aan de toonbank (pinbetalingen) als bij betalen op afstand (door middel van de overschrijving en incasso). Dat heeft met gemak te maken, maar ook met het streven naar kostenbesparing door banken (Commissie-Wellink, 2002). Deze efficiencywinst komt voor een belangrijk deel voort uit het feit dat giraal geld in de boeken van banken wordt geadmistreerd en er geen fysieke verschijningsvorm is zodat er bijvoorbeeld ook geen transportkosten zijn. Giraal geld staat op bankrekeningen en wordt overgeschreven van rekening naar rekening via debitering en creditering. Dat gebeurde vroeger via papieren betaalopdrachten die ook op papier tot debitering en creditering leidden. Tegenwoordig worden betaalopdrachten vooral elektronisch bij de bank aangeleverd: via pin, internet of mobiele telefoon.

Het girale retailbetalingsverkeer heeft een aantal bijzondere kenmerken: het heeft een netwerkarakter, er zijn schaalvoordelen in de verwerking ervan en er is een hoge mate van automatisering. Bovendien is giraal betalingsverkeer een tweezijdige markt: er zijn altijd een betaler en een ontvanger die allebei klant zijn bij een bank. Dat zorgt ervoor dat er in het betalingsverkeer

altijd sprake is van verdelingsvraagstukken: wie draagt welke kosten en wie mag van welke winst profiteren? Tot op zekere hoogte kan retailbetalingsverkeer worden gezien als een nutsactiviteit, omdat het van cruciaal belang is voor de economie als geheel: als er niet betaald kan worden, kunnen veel transacties niet plaatsvinden. De overheid speelde lange tijd een belangrijke rol als aanbieder in het betalingsverkeer, juist in het laagwaardige deel – denk aan de girodiensten en de Postbank

## Centrale banken zoeken in het betalingsverkeer een balans tussen betrouwbaarheid en efficiency

– commerciële banken zagen daarin lange tijd geen businesscase. Pas in de jaren zestig ontstond retailbanking als zelfstandig bedrijf bij de commerciële banken. In de loop van de jaren tachtig privatiseerde de overheid de Postbank en liet zij het retailbetalingsverkeer in Nederland volledig aan private partijen over. De rol van de overheid als reguleerder werd vervolgens steeds belangrijker.

### REGULERING OP VERSCHILLENDE MANIEREN

De overheid reguleert het betalingsverkeer via verschillende instituties. Naast wet- en regelgeving opereren centrale banken en mededingingsautoriteiten om specifieke doelstellingen te realiseren. De Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken hebben de taak het soepele functioneren van het betalingsverkeer te bevorderen. Van oudsher is dit vooral tot uiting gekomen in de vorm van het verzorgen van het hoogwaardige interbancaire betalingsverkeer, omdat dat belangrijk is voor het uitvoeren van monetair beleid. De afgelopen twintig jaar hebben centrale banken zich in toenemende mate ook beziggehouden met retailbetalingsverkeer. Daarbij is gezocht naar een balans tussen enerzijds het bewaken van de veiligheid en betrouwbaarheid van betaalsystemen en de betaalproducten door middel van het uitoefenen van *oversight* (zo genoemd ter onderscheiding van het pru-

dentiële *toezicht*) en anderzijds het bevorderen van de efficiency van het betalingsverkeer. Verschillende kostenonderzoeken uitgevoerd door DNB hebben duidelijk gemaakt dat er kostenbesparing mogelijk is voor de samenleving als geheel door meer giraal te gaan betalen (Commissie-Wellink, 2002). Deze kostenonderzoeken vonden hun oorsprong in de onvrede omtrent de kosten voor zakelijke klanten van banken, vooral winkeliers. Deze onvrede moest ten tijde van de overgang naar de chartale euro serieus worden genomen. Wie moest de kosten van het betalingsverkeer dragen: banken of hun klanten? En kon het sowieso niet goedkoper? Een vervolg op het kostenonderzoek in 2002 was het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB): om gebruikers een stem te geven in de beleidsdiscussies op het gebied van betalingsverkeer. De Nederlandsche Bank voert het secretariaat van het MOB.

Mededingingsautoriteiten hebben zich de afgelopen decennia ook actief met betalingsverkeer beziggehouden. In 2007 publiceerde de DG Mededinging van de Europese Commissie een sectoraal onderzoek waarin de mededinging in retailbanking werd onderzocht. Betalingsverkeer was daarbinnen veruit het grootste thema (Europese Commissie, 2007). De primaire taak van de mededingingsautoriteiten is echter het tegengaan van kartels en misbruik van marktmacht. Met betrekking tot de uitoefening van die taak zijn zowel op Europees als op nationaal niveau uitspraken gedaan, vooral gericht op de markt voor toonbankbetalingen met betaalkaarten (zoals diverse Europese uitspraken met betrekking tot interbancaire vergoedingen).

In Nederland was de uitspraak in de Interpay-zaak in 2001 een kantelpunt (DNB, 2004). De NMa oordeelde dat er sprake was van misbruik van de machtspositie ten aanzien van de verwerking, wat tot uitdrukking kwam in te hoge tarieven voor vooral de zakelijke klanten bij pinbetalingen. De banken mochten vervolgens niet meer gezamenlijk de prijzen voor de verwerking van pinbetalingen vaststellen. Dit liep, na de invoering van de euro, samen met de uitkomsten van de discussie over de kosten van toonbankbetalingsverkeer, en zorgde voor een herordening van het retailbetalingsverkeer in Nederland: de verwerking van het betalingsverkeer werd losgekoppeld van het beheer van de voorwaarden en standaarden van gemeenschappelijke betaalproducten. Het scheiden van *scheme* (beheer van gemeenschappelijke productvoorwaarden) en infrastructuur (technische standaarden en de verwerking van betaal-informatie) creëert een speelveld voor concurrentie

## Europese regelgeving met betrekking tot het betalingsverkeer

KADER 1

De *Richtlijn elektronisch geld* (2000) was een antwoord op de ontwikkeling van chipkaarten, die werden gezien als alternatief voor chartaal geld. Elektronisch geld zag men als een alternatief voor chartaal en giraal geld. Geldschepping viel daarmee mogelijk buiten het bereik van de banken. Dat baarde de centrale banken zorgen, aangezien zij de opdracht hadden om inflatie te beheersen, wat ze deden via controle over de bancaire geldcreatie. Niet-banken konden echter elektronisch geld creëren, wat weer tot de zorg leidde dat ook ongebreidelde al dan niet frauduleuze geldcreatie mogelijk zou worden. De richtlijn werd zodoende een ingewikkeld compromis tussen enerzijds de wens om nieuwe technologische ontwikkelingen te faciliteren, en anderzijds het streven om gebruikers van elektronisch geld te beschermen. Het prudentieel regime voor elektronischgeldinstellingen (egi's) bevatte vergunningseisen, zoals startkapitaal, doorlopende kapitaal-eisen en een verbod op nevenactiviteiten. Bij de herziening in 2009, toen men na evaluatie vaststelde dat de ontwikkeling van elektronisch geld was achtergebleven bij de verwachting (Europese Commissie, 2008), werden de prudentiële vereisten verlicht (lager startkapitaal, versoepeling van de berekening van het vereiste doorlopende kapitaal) en stond men egi's toe om, naast het betalingsverkeer, andere activiteiten uit te oefenen.

De *Richtlijn betaaldiensten* (2007/64/EC), PSD (Titel 2) regelde de introductie van een nieuwe categorie van onder toezicht staande

instellingen – namelijk de betaalinstellingen, die onder bepaalde waarborgen, voor concurrentie bij banken in het betalingsverkeer moeten zorgen. De betaalinstelling mag daartoe een beperkt aantal in de richtlijn opgesomde activiteiten verrichten en moet daarvoor een vergunning aanvragen. Net als bij de elektronischgeldinstelling werden er hierbij dus prudentiële eisen gesteld in de vorm van eigen vermogen en beperkingen op de

### Regelgeving zoekt balans tussen innovatie en bescherming

uitoefening van nevenactiviteiten. De bedoeling hiervan was om, net als bij elektronischgeldinstellingen, lichter gereguleerde concurrenten voor banken in het betalingsverkeer te creëren. En ook regelt de PSD Titels 3 en 4 de harmonisatie van regels die consumenten beschermen, wat toen belangrijk was voor de realisatie van SEPA.

De *Richtlijn betaalrekeningen* (2014/92/EC) heeft als doelstelling om respectievelijk de toegang tot basis-betaalrekeningen te regelen, het overstappen te vergemakkelijken, de informatie over bankkosten transparanter te maken en het vergelijken van bankkosten te faciliteren. De Europese Commissie had dit in eerste instantie – na een Aanbeveling hiertoe – aan de banken over-

gelaten, maar dat leidde tot onvoldoende resultaat. Zoals gezegd, beoogde de basisbankrekening een vermindering in Europa van het aantal mensen zonder bankrekening (financiële inclusie). De andere maatregelen zijn erop gericht om banken door vergelijkbaarheid en overstapmogelijkheden te dwingen om betaalrekeningen met goede voorwaarden aan te bieden.

De *MIF Verordening* (EU/2015/751) reguleert kaartbetalingen, waarbij specifiek interbancaire vergoedingen (*multilateral interchange fee*, MIF) worden gemaximeerd. Door maximering wordt iets aan gedaan aan de hoge kosten en daarbij wordt er gestreefd naar een Europees gelijk speelveld. Het voert te ver om in te gaan op de verschillende maatregelen die in deze Verordening worden getroffen, maar het aanbrengen van de scheiding tussen *scheme* en infrastructuur komt ook hier weer terug. De doelstelling is dus het faciliteren van concurrentie om zo de tarieven van het betalingsverkeer te verlagen.





tussen verschillende betaaldienstverleners binnen een scheme. Ook de concurrentie in de verwerking van het betalingsverkeer wordt hierdoor gefaciliteerd, maar of dit altijd tot welvaartswinst leidt, is vanwege het verlies van schaalvoordelen en netwerkeffecten niet op voorhand te zeggen.

De laatste jaren lijkt de aandacht van mededingingsautoriteiten verschoven van de moeizame aanpak van machtsmisbruik van geval-tot-geval naar een meer beleidsmatige aanpak gericht op het concurrerende maken van het betalingsverkeer: nummerportabiliteit is in dat kader een terugkerend thema. Deze begrijpelijke wens wordt echter al geruime tijd gedwarsboemd door de praktijk dat consumenten weinig bereid zijn om over te stappen en door de technische problemen die ontstaan door verschillen in rekeningnummer-systematiek en verwerking door verschillende partijen. Met de introductie van het Europese bankrekeningnummer op basis van de IBAN-standaard is nummerportabiliteit ook een stuk lastiger geworden.

### **EUROPESE REGELGEVING MET BETREKKING TOT BETALINGSVERKEER**

Om te zien welke doelstellingen prevaleren in de regelgeving, heb ik een analyse gemaakt van de belangrijkste Europese richtlijnen die het betalingsverkeer regelen. De toenemende rol van de overheid als wetgever hierbij is parallel verlopen met het streven naar Europese monetaire integratie, en de meeste wetgeving gericht op betalingsverkeer is dan ook Europees van oorsprong. De achtergrond van alle Europese richtlijnen is het streven geweest naar de interne markt door nationale regels te harmoniseren. De achterliggende internemarktlogica is welbekend: door de markten te integreren worden er schaalvoordelen gerealiseerd, wat leidt tot een diverser aanbod en een grotere concurrentie. In theorie is dat goed voor consumenten, omdat de prijzen lager, de kwaliteit hoger en de keuze ruimer wordt. Het streven naar de interne markt leidde ook tot de Single Euro Payments Area (SEPA) waarmee naast een chartale ook een girale euro voor laagwaardige betalingen werd gecreëerd.

Verordening 2560/2001 (herzien in 2009), aangevuld met de SEPA Verordening, heeft geregeld dat banken, voor girale betalingen in euro's, over de grens dezelfde prijs moeten rekenen als voor een vergelijkbare betaling binnenslands, want het is een girale pendant van de introductie van de chartale euro. Deze maatregel kwam voor de Nederlandse banken als een schok,

omdat voor consumenten binnenlandse betalingen tegen geen tot relatief lage kosten werden verricht. De Verordening dwong banken om standaarden te ontwikkelen voor Europees retailbetalingsverkeer. Ook het gebruik van IBAN voor binnenlandse girale betalingen is hier een gevolg van.

De harmoniserende Europese richtlijnen richtten zich op consumentenbescherming. Dit was in de jaren tachtig het eerste aandachtspunt geweest in de aanbevelingen en mededelingen van de Europese Commissie, en dat is sindsdien altijd zo gebleven. Dit zien we terug

## **Met de IBAN-standaard is nummerportabiliteit een stuk lastiger geworden**

in de Richtlijn betaaldiensten en de Richtlijn betaalrekeningen.

Een tweede specifieke doelstelling was hier tevens het bevorderen van financiële inclusie, of anders gezegd: het verminderen van het aantal mensen zonder bankrekening. Het belang van een betaalrekening voor burgers werd immers zo groot geacht dat iedereen er een moest kunnen hebben. Hiertoe stipuleerde de Richtlijn betaalrekeningen de verplichte basisbetaalrekening. In plaats van dat de overheid zelf betaalrekeningen aanbood, werden commerciële banken verplicht iedereen een basisbetaalrekening aan te bieden.

Ten slotte was ook het bevorderen van concurrentie tussen banken bij het betalingsverkeer een vaak terugkerende doelstelling (kader 1). Dankzij de technologische ontwikkeling kon al in 2000 een Richtlijn elektronisch geld worden opgesteld, om zo naast giraal geld ook elektronisch geld mogelijk te maken. De Richtlijn betaaldiensten probeerde vervolgens om de concurrentie *binnen* de sfeer van het girale geld te bevorderen door aan niet-banken allerlei bankactiviteiten in het betalingsverkeer toe te staan, onder een verlicht vergunningsregime. Vandaar dat de Richtlijn betaalrekeningen – in aanvulling op zijn hoofddoel (voor alle burgers de toegang tot een bankrekening garanderen) – ook de nadruk legt op het overstappen

en op informatie ter facilitering daarvan – wat eveneens moet dienen om de marktwerking te bevorderen.

### CONCURRENTIE BEVORDEREN ALS BELEIDSDOELSTELLING

De vraag is of het streven naar bevordering van concurrentie voor banken in het betalingsverkeer helemaal goed is doordacht. Ten eerst is niet duidelijk of Nederland er beter van zal worden is onduidelijk: hier wordt al relatief veel elektronisch betaald en zijn de maatschappelijke kosten laag, terwijl de veiligheid en betrouwbaarheid van het Nederlandse betalingsverkeer internationaal vergeleken goed zijn.

## Het is de vraag of concurrentie in de marktordening van betalingsverkeer tot welvaartswinst leidt

Ten tweede is het de vraag of concurrentie in de marktordening van betalingsverkeer (netwerkindustrie, schaalvoordelen) tot welvaartswinst leidt. Het tweezijdige karakter van het betalingsverkeer geeft ook aanleiding tot discussie over de welvaartswinst van de concurrentie (Rochet en Tirole, 2003). In de tweezijdige markt voor kaartbetalingen kunnen interbancaire vergoedingen worden gebruikt om hetzij het gebruik hetzij de acceptatie van kaarten voor betalingen te bevorderen door kosten te verschuiven tussen de bank van hetzij de consument (kaarthouder) hetzij de winkelier. Dit kan maatschappelijke baten genereren als kaartbetalingen leiden tot minder gebruik van contant geld. Er is geen prikkel om deze vergoedingen te verlagen als er sprake is van een inelastische vraag aan één kant van de markt (winkeliers) – integendeel, concurrentie tussen banken leidt ertoe dat deze vergoedingen worden verhoogd.

Ten derde rijst de vraag of met het creëren van een vergunningsregime, zoals voor elektronischgeldinstellingen (egi's) en betaalinstellingen, de toetreding daadwerkelijk wordt vergemakkelijkt. Met het doel om toetreding te faciliteren werden in de Richtlijn elektronisch geld lichtere prudentiële eisen geïntroduceerd en

kwam er een verbod op nevenactiviteiten voor egi's. Vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit is dit een begrijpelijke opstelling, maar die is daarmee tegelijkertijd zonder positief effect op de toetreding (althans in Nederland). De Richtlijn betaaldiensten probeert de concurrentie expliciet *binnen* de sfeer van het girale geld te bevorderen door allerlei activiteiten die banken in het betalingsverkeer verrichten, onder een verlicht vergunningsregime toe te staan aan niet-banken. Daarbij kan men zich afvragen of de eisen die gesteld worden aan betaalinstellingen altijd proportioneel zijn met de risico's die ermee worden afgedekt. De flexibiliteit van de geldschepping door commerciële banken brengt risico's met zich mee die gedeeltelijk via monetair beleid en gedeeltelijk via prudentieel toezicht worden opgevangen. Voor betaalinstellingen die geen geld scheppen, zijn dergelijke eisen misschien niet nodig.

Ten slotte gelden – vanwege het nutskarakter en het belang van een veilig en betrouwbaar betalingsverkeer – strenge juridische, technische en financiële eisen om de goede werking van het interbancaire hoogwaardige betalingsverkeer te borgen. Dit kan aanleiding zijn om terughoudend te zijn met het faciliteren van *free riding* door niet-banken die wel de baten genieten, maar niet de lasten dragen van het bewaken van de stabiliteit van het stelsel.

Al met al is het niet duidelijk of beleid, gericht op het bevorderen van concurrentie in het betalingsverkeer, voordelig is. Marktwerking zou daarom niet als doel, maar als middel moeten worden beschouwd, en dat is een belangrijke vaststelling in het licht van de vraag hoe de overheid zich aangaande het betalingsverkeer moet opstellen ten opzichte van fintech.

### CONCLUSIE

De overheid heeft sinds de jaren tachtig uiteenlopende doelstellingen op het gebied van het betalingsverkeer. Deze doelstellingen gaan niet altijd probleemloos samen. Zo wordt het verminderen van de maatschappelijke kosten nagestreefd door het gebruik van chartaal geld te ontmoedigen, maar dat kan leiden tot toegankelijkheidsproblemen voor bijvoorbeeld mensen die geen toegang tot internet hebben of moeite hebben met pinpen. Verder moeten er, om efficiënte en betrouwbare verwerking te garanderen, afspraken tussen concurrenten gemaakt worden. En dan hebben we het nog niet over mogelijke verdelingsvraagstukken: mag de bank winst maken op betalingsverkeer, en wie moet de kosten dragen: de consument of de zakelijke klant van de



bank? Al met al is het opvallend dat in de regulering van het betalingsverkeer nauwelijks sprake lijkt te zijn van een afweging van zulke doelstellingen. Ook doelstellingen die niet altijd op hetzelfde moment gerealiseerd kunnen worden, worden toch tegelijkertijd nagestreefd. Omdat daarbij niet altijd vooraf expliciete afwegingen worden gemaakt, leidt dat soms tot discussies en belangenconflicten tussen regulerende instituties, maar ook tussen gebruikers en betaaldienstverleners (banken). Die conflicten worden door marktwerking niet opgelost en daarom is het goed als daartoe governance- en overlegstructuren worden ingericht, zoals een maatschappelijk overleg. In dit kader verdient het serieuze overweging om de betrokkenheid van gebruikers bij schemes een structureel karakter te geven.

Wat kunnen we leren van de regulering van het betalingsverkeer, als het gaat om de opstelling van de overheid met betrekking tot fintech? Centraal dient het bevorderen of beschermen van publieke belangen te staan, zoals veiligheid, betrouwbaarheid, consumentenbescherming, stabiliteit en financiële inclusie. Als de publieke belangen helder zijn gedefinieerd, moet gekeken worden hoe die het beste kunnen worden gerealiseerd. Daarbij kunnen meer doelstellingen naast elkaar worden nagestreefd en zijn er meer instituties dan alleen regelgeving. De effecten op marktwerking dienen wel bij het maken van relevante regels ter borging van publieke belangen meegewogen te worden, want er moeten geen onnodige toetredingsbarrières worden opgeworpen. Marktwerking is daarbij geen doel, maar een middel. En niet het enige middel, want ook de governance oplossingen verdienen aandacht.

#### LITERATUUR

Bolt, W., D. Humphrey en R.A. Uittenbogaard (2008) Transaction pricing and the adoption of electronic payments: a cross-country comparison. *International Journal of Central Banking*, maart, 89–123.

Commissie-Wellink (2002) *Tariefstructuren en infrastructuur in het Nederlandse massale betalingsverkeer*. Werkgroep Tariefstructuren en infrastructuur in het betalingsverkeer. Rapport te vinden op [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).

Europese Commissie (2007) *Report on the retail banking sector inquiry – Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking*. Rapport SEC (2007) 106. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

Europese Commissie (2008) *Staff Working Document accompanying the proposal for a Directive amending Directive 2000/46/EC*. Rapport SEC (2008) 2573. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

Rochet, J.-C. en J. Tirole (2003) Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029.

Uittenbogaard, R.A. (2007) Turkey's voting for Christmas? How self-regulation makes the European payments market more competitive. *Journal of Payments Strategy & Systems*, 1(4), 318–330.

#### In het kort

- ▶ De overheid streeft in het betalingsverkeer verschillende doelen na, zoals bescherming, efficiency en innovatie.
- ▶ De belangenconflicten tussen regulerende instituties, banken en gebruikers worden niet opgelost door marktwerking.
- ▶ De overheid dient bij fintech de publieke balangen te borgen. Marktwerking is hierbij geen doel, maar een middel.