



MARKTORDENING

Het publieke belang van innovaties in het betalingsverkeer

Standaardisering en uniformering van betaalmethoden heeft het betalingsverkeer efficiënter gemaakt. De mogelijkheid om betalingen via internet te verrichten versnelt deze ontwikkeling middels allerhande innovaties. Hierbij bestaat de overheidsrol uit het borgen van de verschillende publieke-belangaspecten van het betalingsverkeer. Dit maakt het ook nodig dat men inspeelt op de toetreding van nieuwe spelers en op de Europese regelgeving.

FRANK DEN BUTTER
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

PIET MALLEKOOTE
Directeur Betaalvereniging Nederland

Betalingen door kopers aan verkopers brengen allerhande transactiekosten met zich mee. Ten eerste de directe of 'harde' transactiekosten, die de intermediairs in het betalingsverkeer maken en aan klanten in hun tarieven doorberekenen. Maar veel belangrijker zijn de indirecte of 'zachte' transactiekosten, zoals de kosten om te begrijpen hoe een betaling moet worden verricht (afhankelijk van de standaardisering en frequentie van de betalingen; zie Williamson, 1985), de kosten van informatie over de betrouwbaarheid van het betaalproduct (Den Butter en Mallekoote, 2016), de kosten van wisselingen in waarde van het betaalmiddel, de kosten van falsificaties en fraude, de kosten van herstel bij een onterecht verrichte betaling en de kosten van technische problemen en gegevensdiefstal bij internetbetalingen.

Het doel van innovaties in het betalingsverkeer is om deze transactiekosten zo veel mogelijk te verlagen. Indien deze kostenverlaging uiteindelijk de consument ten goede komt, levert dat welvaartswinst op. Soms zal

de markt vanzelf voor welvaartswinst zorgen, maar er is sprake van een publiek belang wanneer overheidsinterventie ertoe kan bijdragen dat de te behalen welvaartswinst zo groot mogelijk is (WRR, 2000; Den Butter, 2011). Dit artikel inventariseert de argumenten die de theorie van de economie van de collectieve sector biedt, voor de regulering van innovaties in het betalingsverkeer. Het gaat om het *collectievegoed*-karakter van het betalingsverkeer, bevordering van de concurrentie, externe effecten en het opheffen van informatie-asymmetrie. We nemen deze argumenten hier nader onder de loep en daarbij passeren voorbeelden uit het verleden, heden en de toekomst de revue.

COLLECTIEF GOED

Betalingsverkeer heeft het karakter van een collectief goed, daar het niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar is. Vanuit dat perspectief vormt het betalingsverkeer een onderwerp van toezicht en regulering door de monetaire autoriteiten. Maar deze autoriteiten bieden ook zelf een betaalproduct aan, in de vorm van munten en bankbiljetten. Een aantal innovaties heeft in het verleden tot lagere transactiekosten bij gebruik van bankbiljetten geleid. Zo bleek dat met vlas versterkte bankbiljetten minder snel vervuilen dan vlasloze biljetten (Den Butter en Coenen, 1981). Daarnaast werd de gebruiker geïnformeerd doordat er op de door Oxenaar ontworpen biljetten – de Snip (100 gulden), Zonnebloem (50 gulden) en de Vuurtoren (250 gulden) – expliciet een aantal echtheidskenmerken vermeld stonden, en doordat brochures duidelijk omschreven waaraan echte biljetten te herkennen waren. Bovendien was er gepoogd om er mooie biljetten van te maken, omdat het blijkt

dat wanneer gebruikers biljetten mooi vinden ze ook beter letten op de echtheidskenmerken ervan.

Het betalingsverkeer heeft ook te maken met rechtsbescherming, en daarmee met rechtshandhaving als collectief goed. Bescherming van privacy vormt een voorbeeld, waarbij een afweging van (transactie)kosten gemaakt moet worden. Enerzijds kan een inbreuk op de privacy hogere transactiekosten en welvaartsverlies betekenen, maar anderzijds kunnen de leveranciers van betaalproducten de via big data verkregen informatie verkopen zodat er minder tot geen kosten voor het betalingsverkeer hoeven te worden doorberekend aan klanten. Een aspect bij rechtshandhaving betreft de bijdrage van het betalingsverkeer aan het tegengaan van geldgebruik bij criminele activiteiten, zoals belastingontduiking en witwassen. Deze vraag kwam naar voren toen indertijd bleek dat het omvangrijke houderschap van de biljetten van 1.000 gulden nauwelijks tracerbaar was en dat dit biljet vooral voor verborgen betalingen werd gebruikt (Boeschoten en Fase, 1988). De gedachte indertijd was dat het bankbiljettenaanbod zich hoe dan ook naar de vraag diende te richten. Deze argumentatie is kennelijk veranderd nu de ECB heeft besloten om het biljet van 500 euro uit de roulatie te nemen. Eenzelfde vraag dient zich aan voor de bemoeienis van de regulerende instanties wat betreft het betalingsverkeer met bitcoins. De lage omloopsnelheid en toepassing op het *dark web* doen vermoeden dat deze cryptovaluta vooral in de schaduwconomie worden gebruikt.

BEVORDERING CONCURRENTIE

Marktfalen is een belangrijke reden voor overheidsinterventie om het publieke belang te borgen. Er moet voldoende concurrentie zijn tussen partijen in het betalingsverkeer, zodat die partijen zich niet een onnodig deel van de verlaging van de transactiekosten als winst gaan toe-eigenen. Aan de andere kant verhoogt een te grote diversiteit in betaalproducten en standaarden de transactiekosten. Aldus dient er, bij de regulering van innovaties in het betalingsverkeer, een middenweg gevonden te worden tussen concurrentie en coördinatie.

Een mooi voorbeeld van een standaard die tegelijkertijd de concurrentie bevordert, is iDEAL. In beginsel is er sprake van een standaard voor internetbetalingen, maar men wordt direct doorverbonden met de eigen bank, zodat iDEAL neutraal is wat betreft de bank van de betaler. Een ander voorbeeld is Adyen: hier worden alle verschillende betaalsystemen waarmee verkopers te maken krijgen in de internationale handel, via

één standaard in een koppelvlak bij elkaar gebracht.

Overigens is er bij dergelijke platforms, die betaaldiensten aanbieden vanwege schaalvoordelen, veelal sprake van een *winner takes all*-situatie. Een monopoliepositie is dan soms onvermijdelijk. Dit is bijvoorbeeld in China het geval bij Alipay, de betaaldienst die gekoppeld is aan het Chinese internetplatform TaoBao (bij ons: Alibaba). De afweging is dan de mate, in termen van minder transactiekosten, waarin de positieve welvaartseffecten van het monopolie of kartel opwegen tegen de negatieve welvaartseffecten van de hogere winsten.

EXTERNE EFFECTEN

Het doel van overheidsbemoeienis en van de regulering van externe effecten is het internaliseren van die effecten. Zo kunnen zich negatieve externe effecten voordoen bij innovaties die het betalingsverkeer alsnar complexer maken. Door die complexiteit kan een schok zich snel door het financiële systeem bewegen, hetgeen tot besmetting leidt, met allerlei negatieve gevolgen van dien, zoals de afwenteling van problemen op de samenleving. Dat kennen we van de kredietcrisis (Bijlsma en Van Veldhuizen, 2016). Caballero en Simsek (2013) spreken in dit verband van een complexiteits-externaliteit.

Aan de andere kant kan in het betalingsverkeer innovatie ook positieve externe effecten met zich meebrengen, namelijk wanneer kennisinvesteringen in efficiëntere betaalmethoden niet alleen ten goede komen aan degenen die de kennis ontwikkelen, maar wanneer anderen daar ook, via kennisoverdracht, van kunnen meeprofiteren. In het innovatiebeleid is het gebruikelijk deze positieve externe effecten, die tot onderinvestering in innovaties leiden, via subsidiering of belastingfaciliteiten te internaliseren.

Een verwante reden voor overheidsbemoeienis is wanneer standaarden zodanig zijn verankerd dat het voor individuele vernieuwers ondoenlijk is om daar een andere, efficiëntere standaard voor in de plaats te stellen. Dan is er overheidsbeleid nodig om een dergelijke 'lock-in' te doorbreken, bijvoorbeeld door samenspraak tussen de verschillende belanghebbenden te organiseren zoals dat in de Betaalvereniging gebeurt.

OPHEFFEN INFORMATIEASYMMETRIE

Informatieasymmetrie, waarbij niet iedereen over dezelfde informatie kan beschikken, is veelal een gevolg van de hoge transactiekosten die gemoeid zijn met het vergaren van informatie. Verschillende vormen van internetfraude, zoals *phishing* en 'pasopstuurfraude

de, maken gebruik van de onvolledige informatie die bepaalde gebruikers in het betalingsverkeer hebben. Het is aan de betrokken partijen om deze informatie-asymmetrie zo goed mogelijk op te heffen. Het signaleren van verborgen kosten voor consumenten vanwege misleidende informatie door aanbieders van betaaldiensten is bij uitstek een taak van de AFM.

MONETAIR BELEID

Innovaties in het betalingsverkeer zijn indirect van belang voor het monetaire beleid dat tegenwoordig is uitbesteed aan de ECB en tot doelstelling heeft om de inflatie rond de twee procent te houden. Naast de rente is de mate waarin geld voor transacties wordt gebruikt – de omloopsnelheid van het geld – bepalend voor het bereiken van de inflatiedoelstelling. Daartoe is het nodig om vast te stellen wat als geld wordt aangemerkt (de gelddefinitie) en waar de geldschepping plaatsvindt. Wanneer innovaties in het betalingsverkeer ertoe leiden dat betalingen gaan lopen via geld bij niet-banken (zie hieronder), dan moeten deze niet-banken de rol van geldscheppende instellingen krijgen en als zodanig onder toezicht van de monetaire autoriteiten worden geplaatst. Dit zou dus ook voor de ‘delvers’ (*miners*) van bitcoins moeten gelden, wanneer men deze als geld gaat beschouwen. Bovendien speelt bij al deze vormen van geld de vraag in hoeverre ze onder het depositogarantiestelsel moeten vallen.

TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Twee toekomstige ontwikkelingen in het betalingsverkeer zullen een belangrijke bijdrage aan het verder verlagen van de transactiekosten leveren, maar zullen ook uit oogpunt van de hiervoor genoemde aspecten van publiek belang regulering vereisen: realtime-betalingen (*instant payments*) en de betaaldienstrichtlijn PSD2.

Realtime-betalingen

Een eerste ontwikkeling betreft realtime-betalingen. Terwijl een betaling er nu een dag over kan doen en het Europese betaalsysteem in het weekend gesloten is, zal straks een betaling binnen enkele seconden verwerkt en ontvangen worden (24 uur per dag en 365 dagen per jaar). Net zo snel dus als een e-mail. Daardoor komt er voor de crediteur direct liquiditeit beschikbaar, waardoor er minder werkkapitaal nodig is en de kosten voor cashmanagement verminderen. Zo kan het ontvangen geld direct weer worden aangewend voor betalingen, waardoor de omloopsnelheid van het geld toeneemt.

Dankzij deze dynamische efficiëntie zullen de transactiekosten door de gehele economie afnemen. Zo is het aannemelijk dat het betalen voor aankopen tussen particulieren – wat nu nog vaak contant plaatsvindt, bijvoorbeeld op marktplaatsen, en daardoor duur en omslachtig is – straks via de mobiel zal gebeuren. Ook grote bedrijven en overheden (denk aan de Belastingdienst) zullen straks de betalingen van hun klanten realtime ontvangen.

In Nederland heeft het Maatschappelijke Overleg Betalingsverkeer, onder voorzitterschap van DNB, in mei 2015 het publieke belang van een versnelling van het betalingsverkeer omarmd (DNB, 2015). Sinds juni 2015 wordt er onder regie van de Betaalvereniging aan een compleet nieuwe betaalinfrastructuur gewerkt, waardoor in mei 2019 realtime-betalingen mogelijk worden (Betaalvereniging Nederland, 2017). Bij dit project zijn zowel aanbieders als gebruikers van betaaldiensten intensief betrokken. In de meeste landen van het eurogebied wordt er inmiddels aan realtime-betalingen gewerkt. De ECB heeft besloten om haar *settlement*-systeem, waarin banken hun onderlinge posities verrekenen, aan te passen aan de nieuwe, toekomstige situatie. In dit opzicht is Nederland, met Spanje en België, uniek in de zin dat het gaat om een collectieve oplossing per land, waardoor er een direct bereik ontstaat voor alle klanten van de betaaldienstaanbieders. Dit levert grote positieve netwerkexternaliteiten op. Samenwerking op de infrastructuur loont dus. Realtimebetaling zal binnen enkele jaren het nieuwe normaal zijn, niet alleen in Nederland, maar ook in andere eurolanden.

Europese betaalrichtlijn (PSD2)

Een tweede belangrijke verandering in het betalingsverkeer is dat, in januari 2018 in alle Europese landen, de herziene Europese betaalrichtlijn (PSD2) geïmplementeerd zal zijn. De Europese Commissie beoogt innovatie te stimuleren, concurrentie tussen aanbieders te bevorderen en hierdoor de keuzemogelijkheden voor eindgebruikers te vergroten. Daardoor zal het online betalen voor consumenten gemakkelijker, sneller en veiliger worden. De PSD2 voorziet in twee nieuwe vormen van dienstverlening: betalingsinitiatie- en rekeninginformatiediensten.

Via deze diensten kunnen rekeninghouders derde partijen opdracht geven om namens hen betalingen te doen of data uit de betaalrekening te aggregeren (bijvoorbeeld voor het samenstellen van huishoud-

boekjes). Betaaldienstverleners die betaalrekeningen aanbieden zijn verplicht om deze derde partijen gratis toegang te verlenen tot de betaalrekening van hun klanten. Daarbij bepaalt de klant wie er toegang krijgt tot zijn betaalrekening. Figuur 1 schetst de nieuwe situatie. Het linkerdeel van het schema illustreert de huidige situatie: de rekeninghouder krijgt via zijn internet- of mobielbankieren-kanaal toegang tot zijn eigen betaalrekening. In de PSD2-situatie (het rechterdeel) kan de rekeninghouder een derde partij, de zogenaamde *third-party provider* (TPP) – via een aparte interface, buiten het bancaire toegangskanaal om – toegang tot zijn rekening verschaffen.

Deze ontwikkeling zet de bestaande klantrelatie van de banken onder druk. Om de veiligheid van deze nieuwe diensten te waarborgen heeft de Europese Banken Autoriteit (EBA) secundaire wetgeving opgesteld in de vorm van technische reguleringsnormen (*Regulatory Technical Standards*; RTS). Vanuit het publieke belang van fraudebestrijding beoogt deze regelgeving het risico te mitigeren van een ongeautoriseerde toegang door een derde partij tot de betaalrekening van de consument. Immers, de consument dient bij deze dienst zijn persoonlijke toegangscodes op een niet-bancaire website in te voeren. In Nederland is consumenten altijd geadviseerd dit nooit te doen, ter voorkoming van fraude zoals phishing. Momenteel vindt er op Europees niveau nog een discussie plaats over een aantal aspecten van deze RTS'en. De verwachting is dat deze in oktober door de Commissie en het Parlement worden vastgesteld en in het voorjaar van 2019 door alle marktpar-

tijen verplicht moeten zijn geïmplementeerd.

Voor Nederland is het toenemend aantal aanbieders van betaalmethoden als gevolg van PSD2 een argument dat minder relevant is, omdat iDEAL al zo'n veilige standaardbetaalmethode biedt, waarbij de samenwerking en concurrentie tussen banken en zestig niet-banken parallel lopen. Niettemin zal ook voor Nederlanders het pallet aan betaalmethoden en aanbieders toenemen. Nieuwe toepassingen van betalen en van diensten op basis van betalingsgegevens liggen dan ook in het verschiet. Geautomatiseerde analyses in combinatie met algoritmen en gerobotiseerde adviezen zouden deze dienstverlening nog kunnen versterken. De transactiekosten voor consumenten kunnen hierdoor dalen, omdat het gaat om nieuwe en efficiëntere diensten, en ook omdat bijvoorbeeld de zoekkosten naar dit soort diensten afnemen. Dit beleid van *open banking* kan dan ook welvaartsverhogend uitpakken.

VALKUILEN BIJ PSD2

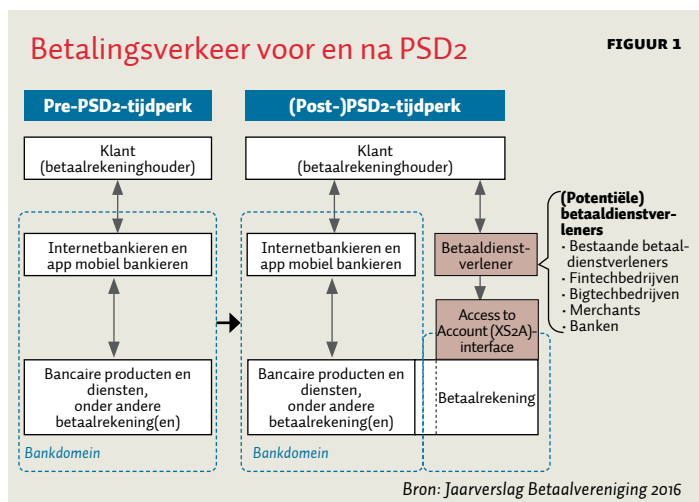
De vraag is of deze welvaartsvoordelen zich in de praktijk laten realiseren. Zo kan *open banking*, naast voordelen, ook tot risico's voor de consument leiden (Reynolds, 2017). We noemen er twee: informatie-asymmetrie en risico's voor concurrentie.

Informatieasymmetrie

Bij onvoldoende transparantie over de kosten van nieuwe aanbieders ontstaan er belangenconflicten. De partij die over de data van de klant beschikt, kan daarbij een (mogelijk tegengesteld) belang hebben. Zo kan de aanbieder de informatievoorsprong benutten om de consument te verleiden om aankopen te doen die in het voordeel van het aanbiedersplatform zijn en niet in dat van de consument. Deze benutting van informatie-asymmetrie kan een eventuele lock-in voor de consument versterken en kan de privacybescherming ondermijnen. Het is dan ook van groot belang dat er goed wordt toegezien op ordelijke en transparante informatie aan consumenten, zoals over privacyrisico's. Ook kan er maatschappelijk gezien een grotere ongelijkheid ontstaan door digitale uitsluiting. Dit is het geval als *open banking* geen welvaartsverhoging oplevert voor niet-digitaal onderlegden – in Nederland circa 1,2 miljoen burgers. Hier ligt een uitdaging voor een brede financiële educatie.

Risico's voor concurrentie

De PSD2 kan een grote verandering van de positie van de banken in het betalingsverkeer teweegbrengen. Van



de grootste Europese banken voorziet 88 procent een invloed op hun bedrijfsvoering, en 68 procent maakt zich zorgen over het verlies van de klantrelatie (Sandrok en Firnges, 2016). Aan de andere kant staan banken, juist vanwege de klantrelatie, goed in de markt, waardoor zij een goede positie kunnen blijven houden (McKinsey, 2017). De kansen hierop zullen worden vergroot als banken met aanvullende diensten hun klanten toegevoegde waarde blijven verschaffen. Zij hebben de betaaltransactiedata immers al in huis.

Op dit gebied bestaat echter al jaren een ongelijk speelveld tussen de bigtechbedrijven en de betaaldienstverleners, dat naar verwachting met de PSD2 zal worden opgeheven. Wanneer de bigtechbedrijven de mondiale betaalmarkt in handen krijgen, ontstaat er een concentratierisico met een sterke commerciële gerichtheid. Verschillende van de in het voorgaande genoemde publieke belangen – zoals de toegankelijkheid en betaalbaarheid van betalingsdiensten voor kwetsbare groepen – komen dan klem te zitten. Er liggen hier grote uitdagingen wat betreft de borging van deze publieke belangen.

Het ecosysteem van het betalingsverkeer is de afgelopen decennia, door een combinatie van samenwerking en concurrentie (*co-opetition*), uitgegroeid tot een stabiel geheel met weinig of geen verstoringen. Binnen dit ecosysteem van netwerken verlenen vele partijen gespecialiseerde diensten, die voor eindgebruikers cruciaal, maar veelal onzichtbaar zijn. Kernelement hierbij is een samenwerking via afsprakenstelsels, zoals dat onder meer het geval is bij Mastercard, Visa en iDEAL. Partijen werken binnen deze stelsels steeds nauw samen op het gebied van onder meer standaarden, en concurreren vervolgens onderling met gebruikmaking van dezelfde standaarden. De partijen die de nieuwe PSD2-diensten zullen gaan aanbieden, zoeken vooralsnog niet zo'n vorm van samenwerking. In een tweezijdige markt is samenwerking echter een noodzakelijke voorwaarde om tot maximale verlaging van transactiekosten te komen.

TOT SLOT

De geschiedenis leert dat innovaties in het betalingsverkeer transactiekosten verlagen en daarmee bijdragen aan een verhoging van de welvaart. In dat geval is het wel nodig om te onderkennen dat bij deze innovaties verschillende aspecten van publiek belang in het geding zijn. Voor een goede regulering is het essentieel om te weten welke argumenten er voor overheidsbemoeienis gelden.

Realttime-betalingen en PSD2 zullen ervoor zorgen dat het betaallandschap zich aanzienlijk wijzigt. Een verdere bijdrage van het betalingsverkeer aan de welvaart via lagere transactiekosten ligt in dat geval voor de hand. Maar daartoe moeten deze nieuwe ontwikkelingen wel vergezeld gaan van een gepaste regulering en een geïnstitutionaliseerde samenwerking.

LITERATUUR

- Betaalvereniging Nederland (2017) *Jaarverslag 2016*. Verslag te vinden op www.betaalvereniging.nl.
- Bijlsma, M. en S. van Veldhuizen (2016) *De toekomst van de Nederlandse financiële sector: FinTech en regulering*. CPB Policy Brief, 2016/16.
- Boeschoten, W.C. en M.M.G. Fase (1988) Het bankbiljet van f.1.000. *ESB*, 73(3658), 523–527.
- Butter, F.A.G. den (2011) Marktwerking en het 'wat' en 'hoe' van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43(2), 78–92.
- Butter, F.A.G. den, en R.L. Coenen (1981) Het bankbiljet als produkt. *ESB*, 66(3293), 162–167.
- Butter, F.A.G. den, en P.M. Mallekoote (2016) Vertrouwen in het betalingsverkeer: do rol van transactiekosten. *ESB*, 101(4740), 556–558.
- Caballero, R.J. en A. Simsek (2013) Fire sales in a model of complexity. *The Journal of Finance*, 68(6), 2549–2587.
- DNB (2015) *Persbericht: Uitkomsten MOB-vergadering 21 mei 2015 en MOB-rapportage 2014 aangeboden aan de minister van Financiën*. Persbericht te vinden op www.dnb.nl.
- McKinsey (2017) *Payments: On the crest of the fintech wave*. Rapport te vinden op www.mckinsey.com.
- Sandrok, J. en A. Firnges (2016) *Catalyst or threat? The strategic implications of PSD2 for Europe's banks*. Artikel te vinden op www.strategyand.pwc.com/reports/catalyst-or-threat.
- Reynolds, F. (2017) *Open banking, a consumer perspective*. Artikel te vinden op www.openbanking.org.uk.
- WRR (2000) *Het Borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid. Rapporten aan de Regering, 56.
- Williamson, O.E. (1985) *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

In het kort

- ▶ Betalingsverkeer heeft het karakter van een collectief goed, omdat het niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar is.
- ▶ Het ecosysteem van het betalingsverkeer is de afgelopen decennia uitgegroeid tot een stabiel geheel.
- ▶ Vanuit het publiek belang vereisen nieuwe ontwikkelingen, zoals PSD2 en realtime-betalingen, regulering.