

Op weg naar een gemeenschappelijke Europese betaalmarkt

Het Europese betalingsverkeer verandert in rap tempo. De Single European Payments Area (SEPA) is een belangrijke schakel in dit veranderingsproces. SEPA heeft tot doel de totstandkoming van een Europese betaalruimte waarbinnen buitenlandse betalingen net zo snel, veilig en goedkoop worden afgewikkeld als binnenlandse betalingen. "Betalen zonder grenzen", aldus de Europese Commissie.

In 2006 was het Europese retailbetalingsverkeer goed voor ruim vijftig miljard elektronische transacties met een totale waarde van krap honderd biljoen euro (ECB, 2007). De verwerking en afwikkeling van al deze betalingen is vanzelfsprekend niet gratis (kader 1). In internationaal onderzoek worden de totale kosten van het binnenlandse betalingsverkeer geschat op zo'n een à drie procent van het bbp (Humphrey *et al.*, 2000). Vanuit zowel economisch als maatschappelijk oogpunt is het daarom belangrijk dat betaalmarkten goed werken. Een moderne economie kan niet zonder een efficiënt en betrouwbaar betalingsverkeer (Bolt, 2006). Het Europese betalingsverkeer heeft de afgelopen jaren reeds grote verschuivingen laten zien in het gebruik van betaalinstrumenten. Enerzijds is het gebruik aan de toonbank verschoven van contante betalingen naar het gebruik van betaal kaarten, en anderzijds, bij betalen op afstand, van papieren naar elektronisch betaalmiddelen. Figuren 1 en 2 illustreren deze trends. Ondanks de hiermee gepaard gaande efficiëntieverbeteringen zijn de meeste elektronische betaalsystemen en producten in de eurolanden nog steeds nationaal georiënteerd. Met de komst van SEPA vanaf 2008 gaat dit veranderen. SEPA wil een einde maken aan de verschillende manieren waarop nu van land tot land het eigen betalingsverkeer is ingericht en de verwerking van betalingen georganiseerd. SEPA beoogt een uniforme kwaliteit, uniforme kosten en een uniforme doorlooptijd voor betalingen in het gehele eurogebied. Daartoe komt er een kader voor kaartbetalingen, een systeem van automatische incasso's en een systeem van girale overboekingen. Naast toenemende concurrentie en efficiënter gebruik van betaalinstrumenten als mogelijke voordelen van SEPA lijkt de winst vooral te liggen in het realiseren van schaalvoordelen in de verwerking van Europese betalingen. Dit artikel tracht deze schaalvoordelen te kwantificeren, van kanttekeningen te voorzien en beleidsimplicaties te identificeren.

WILKO BOLT
Senior econoom bij De
Nederlandsche Bank

SEPA en schaalvoordelen

Op dit moment zijn de wettelijke, technische en financiële regels betreffende de betaalinstructuur voor het verrichten en verwerken van binnenlandse betalingen in het eurogebied nog niet geharmoniseerd. Deze fragmentatie hindert een vlot en efficiënt Europees betalingsverkeer. Bovendien is het duidelijk dat het ontwikkelen en onderhouden van meerdere betaalsystemen naast elkaar tot extra kosten leidt. Juist omdat de verwerking van elektronische betaaltransacties en de ontwikkeling van productstandaarden zich kenmerken door relatief hoge vaste kosten, is de huidige fragmentatie van Europese betaalinstructuren economisch gezien onwenselijk. Door consolidatie van Europese verwerkingscentra (betaalprocessors), harmonisatie van betaalinstructuren en verwerking van een groter aantal betaaltransacties op basis van uniforme productstandaarden zal SEPA naar verwachting leiden tot aanzienlijke schaalvoordelen. Deze schaalvoordelen vertalen zich uiteindelijk in lagere gemiddelde kosten per betaaltransactie.

Kader 1

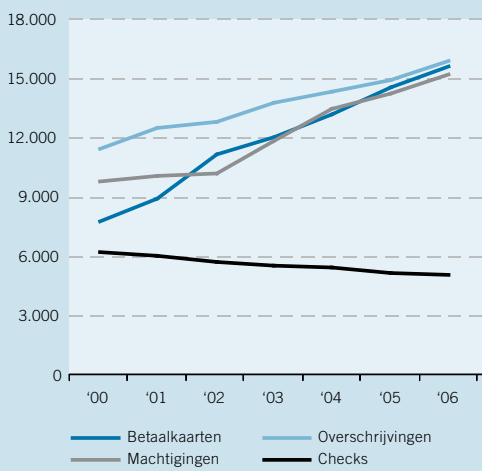
Betalingsverkeer

Betalingsverkeer is het geheel van ontvangsten en betalingen van chartaal en giraal geld binnen een bepaalde eenheid, zoals gezinnen, bedrijven, branches of landen. De standaarddienstverlening in het girale betalingsverkeer, namelijk het overboeken van geld van rekening A naar rekening B, wordt betaaldienst genoemd. De betaaldienst kan via verschillende betaalinstrumenten tot stand komen, bijvoorbeeld via een overschrijving of pinpas. De betaalmarkt betreft de markt voor betaaldiensten. Aanbieders zijn de banken, creditcardmaatschappijen en andere betaalintermediairs. Vragers zijn consumenten, bedrijven en de overheid. Banken en andere aanbieders brengen particuliere en zakelijke gebruikers van betaaldiensten zowel vaste als transactiegebonden tarieven in rekening. Indirecte tarifiering door bijvoorbeeld valuterig en ingehouden rentevergoedingen op betaalrekeningen wordt eveneens toegepast. Niet-banken spelen hoofdzakelijk een rol op het gebied van de betaalinstructuur en de verwerking van betalingen.

SINDS 1916

Figuur 1

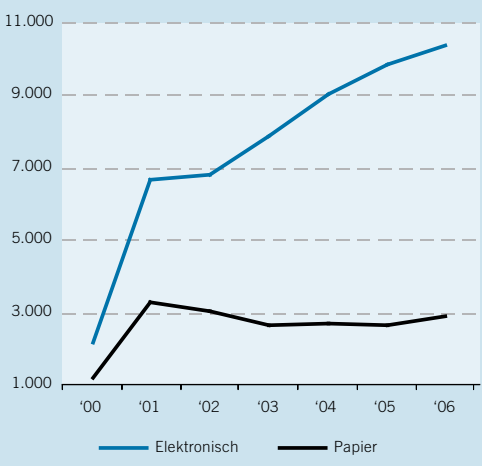
Elektronische betalingen in het eurogebied (aantal transacties in miljoenen).



Bron: ECB Datawarehouse

Figuur 2

Papieren en elektronische betaalinstrumenten in het eurogebied (aantal transacties in miljoenen).



Bron: ECB Datawarehouse

Eerste schattingsresultaten

Omdat directe kostengegevens van Europees betalingsverkeer nauwelijks voorhanden zijn, is nog weinig onderzoek verricht op het gebied van schaalvoordelen in het betalingsverkeer. Twee studies van DNB doen een eerste poging de omvang van deze voordelen te berekenen. In een onderzoek van Bolt en Humphrey (2007) wordt gebruikgemaakt van geaggregeerde betaal- en kostendata van elf Europese landen over het tijdvak 1987–2004. De gebruikte kostengegevens hebben hier betrekking op de totale operationele kosten van de gehele bankensector in de afzonderlijke landen. Deze aggregatie vertroebelt in enige mate de precisie waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over mogelijke schaalvoordelen in de verwerking van Europese betalingen. Het unieke van de studie van Beijnen en Bolt (2008) ligt hem nu juist daarin dat beschikking is gekregen over individuele kostengegevens van acht Europese betaalprocessors zelf

gedurende 1990–2004. Tabel 1 geeft een eerste indruk hoe bewegingen in de bedrijfskosten van banken samenhangen met verschuivingen in betaalactiviteiten en distributiekanaalen. Opvallend is dat de totale operationele bankkosten als percentage van totale bezittingen gemiddeld met 34 procent zijn gedaald over het tijdvak 1987–2004. Het is aannemelijk dat de grootste aandrijvers voor deze kostenreductie de verschuiving betreft van dure contante en papieren betalingen naar goedkope elektronische en de vermindering van het aantal bankkantoren ten gunste van het aantal geldautomaten. Dit is het technologie-effect. Daarbij opgeteld zorgt de enorme volume-expansie van het aantal toonbankbetalingen, overschrijvingen en geldautomaten voor additionele positieve schaalvoordelen die de totale kosten verder drukken. Beijnen en Bolt (2009) verschaffen een ander ruw inzicht door simpelweg de gemiddelde kosten van een betaaltransactie uit te zetten tegen de totale betaalvolumes van de acht afzonderlijke betaalprocessors over de verschillende jaren. Figuur 3 toont het resultaat. Het spreidingsdiagram laat een sterk dalende lijn zien die de dalende gemiddelde kosten per transactie weerspiegelt wanneer volumes toenemen. De steilheid van deze dalende lijn geeft een grove eerste maat voor de grootte van de schaalvoordelen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat zowel in tabel 1 als figuur 3 nog geen rekening is gehouden met de veranderingen in de lonen en kapitaalkosten over de tijd. Voor een zuivere interpretatie van economische schaalvoordelen moet hiervoor gecorrigeerd worden. In beide studies wordt op econometrische wijze een zogenaamd Translog-kostenmodel geschat. Uit deze schattingen kunnen dan vervolgens de schaalvoordelen wiskundig worden afgeleid. Economische schaalvoordelen zijn hier gedefinieerd als de procentuele verandering in de totale kosten ten opzichte van de procentuele verandering in het betaalvolume, geschoond voor prijsontwikkelingen in lonen en kapitaal. De uitkomsten van beide studies tonen een vergelijkbaar beeld en bevestigen dat er grote schaalvoordelen te behalen zijn in de verwerking van Europese betalingen. Sterke schaalvoordelen worden gevonden voor elektronische betaalactiviteiten en veel minder grote effecten voor geldautomaten en kantoren. Op basis van deze uitkomsten zou grosso modo een verdubbeling van het totale betaalvolume gepaard kunnen gaan met slechts een kostenstijging van ongeveer twintig tot dertig procent, waarbij moet worden gezegd dat geen rekening is gehouden met eventuele extra investeringen die nodig zijn voor uitbreiding van verwerkingscapaciteit. Bij een kleiner aantal Europese betaalprocessors zal schaalvergroting dus een dempende werking hebben op de stijging van de kosten. Hieruit volgt onherroepelijk dat de gemiddelde kosten per transactie aanzienlijk zullen dalen wanneer SEPA eenmaal een feit is en men veronderstelt dat bij een almaar grotere Europese betaalmarkt dit harmonisatieproces gepaard zal gaan met verregaande consolidatie van betaalverwerkingscentra en aaneenschakeling van betaalinfrastructuren in Europa.

Beijnen en Bolt (2009) vinden tevens een significant effect van technologische vooruitgang. Berekeningen tonen aan dat nieuwe technologie de verwerkingskosten gedurende 1995–2005 met ruwweg vijf procent per jaar over de hele linie heeft verminderd. Juist in het elektronische betalingsverkeer hebben innovaties in het goedkoop digitaal opslaan van gegevens, snellere verwerkingsprocessen en telecommunicatie de kosten aanzienlijk verminderd.

Nieuwe marktstructuur en tarifiering

De komst van SEPA kan mede worden aangegrepen om via efficiënte tarifiering elektronische betalingen te stimuleren als alternatief voor dure contante en papieren betalingen. Niet alleen schaalgrootte maar ook efficiënter betalen levert maatschappelijke winsten op in de toekomstige SEPA-omgeving. Transparante prijszetting kan consumenten en bedrijven prikkelen om de meest efficiënte betaalinstrumenten te gebruiken. Een aantal kanttekeningen hierbij. Ten eerste is efficiënte tarifiering in het betalingsverkeer een ingewikkelde zaak, omdat meerdere agenten, zoals banken, consumenten, winkeliers en processors, tegelijkertijd een rol spelen bij het doen van een betaling met vaak tegenstrijdige belangen. Winkeliers zullen nauwelijks geneigd zijn een betaalinstrument te accepteren als naar verwachting maar weinig consumenten het gaan gebruiken, en vice versa. Om voldoende vraag naar een betaaldienst te genereren, kan het soms noodzakelijk zijn om het product aan een kant van de markt tegen een lage

prijs aan te bieden of zelfs gratis weg te geven (Bolt en Tieman, 2008). Ten tweede heeft recent onderzoek aangetoond dat consumenten wel degelijk gevoelig zijn voor transactiegebonden tarifiering het betalingsverkeer. Bij een vergelijking tussen Noorwegen en Nederland blijkt, als rekening gehouden wordt met land-specifieke kenmerken, dat met effectieve differentiële tarifiering een snellere verschuiving van dure naar goedkope betaalinstrumenten tot stand komt. Bij toonbankbetalingen spelen behalve de prijs overigens ook andere overwegingen, zoals snelheid, gemak en veiligheid, en de beschikbaarheid van betaalautomaten in winkels een grote rol (Bolt *et al.*, 2008; Jonker, 2007). Ten slotte bestaat er een spanningsveld tussen standaardisatie en consolidatie aan de ene kant en effectieve concurrentie aan de andere. Op het moment dat productstandaarden te weinig ruimte laten voor innovatieve prikkels en alternatieve afspraken tussen afzonderlijke aanbieders van betaaldiensten onderling, kan de afgesproken standaard concurrentiebeperkend zijn. Bovendien, met maar een handvol overgebleven grote betaalprocessors op de betaalverwerkingsmarkt is het op voorhand niet duidelijk of kostenbesparingen als gevolg van schaal-grootte ook daadwerkelijk ten goede zullen komen aan de eindgebruikers. Op een markt die bij voorbaat niet erg betwistbaar lijkt, moeten er voldoende *checks and balances* worden ingebouwd om het concurrerende vermogen van de markt te garanderen. Het bewaken van de effectieve concurrentie in het Europese betalingsverkeer is vooral een taak voor de Europese Commissie en binnenlandse mededingingsautoriteiten.

Beleidsimplicaties en conclusie

SEPA is een onomkeerbaar proces. SEPA creëert een *level payment playing field* met als mogelijke voordelen positieve schaafeffecten en toenemende concurrentie. Tevens kan een meer doelmatige tarifiering tot een efficiënter gebruik van betaalinstrumenten leiden. Een drietal beleidsimplicaties kunnen worden afgeleid.

De maatschappelijke winsten van SEPA lijken aanzienlijk, zeker als SEPA de verschuiving van dure naar goedkope betaalinstrumenten verder stimuleert. De Europese Commissie doet een poging de potentiële voordelen te schatten en komt uit op tachtig tot honderddertig miljard euro per jaar (EC, 2005). Onderzoek naar internationaal betalingsverkeer berekent besparingen in de orde van een half à een procent van het bbp (NMa, 2006; Humphrey *et al.*, 2000). Ten tweede, voor het welslagen van SEPA dienen zowel consumenten als winkeliers overtuigd te zijn van het nut ervan. Beide kanten van de markt zullen de nieuwe SEPA-betaalinstrumenten moeten accepteren, wat vermoedelijk voorwaarden stelt aan de toekomstige prijszetting van zulke instrumenten. Ten slotte bestaat er een spanning tussen het beperkt aantal spelers op de markt voor de verwerking van Europese betalingen en effectieve concurrentie. Noodzakelijke

Tabel 1

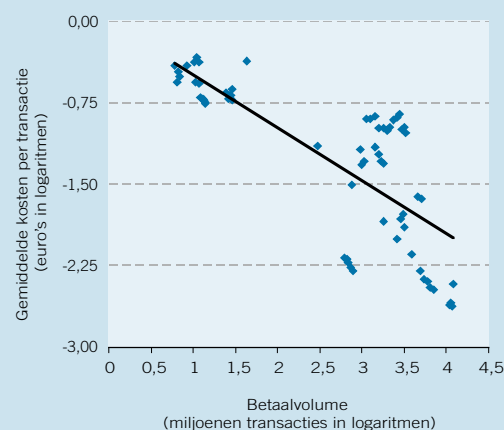
Bankkosten, betaalactiviteiten en distributiekanaalen (procentuele veranderingen over 1987-2004).

	Operationele kosten/ Totale activa	Kaart- en check- betalingen	Overschrij- vingen	Geld- automaten	Bank- kantoren
Frankrijk	0	78	185	280	1
Duitsland	-40	501	115	601	14
Verenigd Koninkrijk	-52	117	214	160	-25
Italië	-29	121	117	809	133
Nederland	-33	330	128	1593	-50
Spanje	-50	714	390	858	22
België	-23	136	98	802	-48
Zweden	-38	685	8	70	-33
Denemarken	-39	206	333	522	-38
Finland	-59	1057	136	11	-46
Noorwegen	-60	757	67	70	-38
Gemiddeld	-34	140	151	434	10

Bron: Bolt en Humphrey, 2007

Figuur 3

Verband kosten en betaalvolume.



Bron: Beijnen en Bolt, 2009

consolidatie, standaardisatie en samenwerking om zodoende schaalopbrengsten te realiseren, werpen de vraag op of efficiëntiewinsten uiteindelijk zullen neerslaan bij de eindgebruikers van betaaldiensten, te weten consumenten en bedrijven. Het is duidelijk dat dit samenspel van nieuwe Europese marktordening, economische schaalvoordelen en prijsvoorwaarden niet alleen door centrale banken maar ook door mededingingsautoriteiten de komende tijd nauwlettend zal worden gevolgd.

Literatuur

Beijnen, C. en W. Bolt (2009) Size matters: economies of scale in European payments processing. Te verschijnen in *Journal of finance and banking*.

Bolt, W. (2006) Retail payments in the Netherlands: facts and theory. *De Economist*, 154(3), 345-372.

Bolt, W. en D. Humphrey (2007) Payment network scale economies, SEPA, and cash replacement. *Review of network economics*, 6(4) 453-473.

Bolt, W., D. Humphrey en R. Uittenbogaard (2008) The effect of transaction pricing on the adoption of electronic payments: A cross-country comparison. *International journal of central banking*, 4(1), 89-123.

Bolt, W. en A. Tieman (2008) Heavily skewed pricing in two-sided markets. *International journal of industrial organization*, 26(5), 1250-1255.

Dialogue (2006) Opinion: Ben Haasdijk, Equens. *Dialogue*, Q4, 10-11.

EC (2005) *Commission impact assessment*, SEC (2005) 1535, Brussel: Europese Commissie.

ECB (2007) *Payment and securities settlement systems in the European Union, Blue Book, volume 1: Euro Area Countries*. Frankfurt: Europese Centrale Bank.

Humphrey, D., L. Pulley en J. Vesala (2000) The check's in the mail: Why the United States lags in the adoption of cost-saving electronic payments. *Journal of financial services research*, 17(1), 17-39.

Jonker, N. (2007) Payment instruments as perceived by consumers - results from a household survey. *De Economist*, 155(3), 271-303.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006) *Monitor financiële sector*. Den Haag: NMa. 6