

Regulering toegang betaalinfrastructuur vergt nadere analyse

De Europese betaaldienstenrichtlijn (PSD2) reguleert de toegang tot de betaalinfrastructuur van derde partijen, waardoor er nieuwe innovatieve betaaldiensten kunnen worden aangeboden. Onder PSD2 is deze toegang voor derde partijen gratis. Maar is die 'nul-prijs' wel optimaal?

IN HET KORT

- Toegangsregulering moet de juiste balans vinden tussen de belangen van de netwerkeigenaar en van concurrentie.
- Gratis toegang kan de prikkels bij banken wegnemen om te blijven investeren in de betaalinfrastructuur.
- Een nadere analyse is van belang omdat de Europese Commissie ook toegang wil gaan realiseren tot andere financiële data.

MICHEL BIJLSMA

Hoofd Financiële Markten bij SEO Economisch Onderzoek en extramural fellow aan Tilburg University

WILKO BOLT

Senior econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB) en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

NICOLE JONKER

Senior econoom bij DNB

V oortdurende digitalisering, technologische innovaties en veranderde consumentenpreferenties hebben het retailbetalingsverkeer in rap tempo veranderd. Om de innovatie en concurrentie op de Europese retailbetaalmarkt te bevorderen heeft de Europese Commissie (EC) de herziene richtlijn betaaldiensten opgesteld – PSD2 (*Payment Services Directive 2*) – die op 19 februari 2019 in Nederland in werking is getreden. PSD2 heeft als belangrijk doel om betaalmarkten open te stellen voor nieuwe derde partijen (de zogenoemde *trusted third parties*, TTP's) wat enerzijds tot meer concurrentie en innovatie in de betaalmarkt zal moeten leiden, en anderzijds tot een grotere keuze en betere prijs-kwaliteitsverhoudingen voor zowel consumenten als winkeliers.

Om nieuwe betaaldiensten – in het bijzonder betaalinitiatie- en rekeninginformatiediensten – effectief te kunnen aanbieden, krijgen deze TTP's toegang tot de betaalrekening van rekeninghouders. En in het bijzonder kunnen zij de mogelijkheid krijgen om namens hen betalingen te initiëren, en ten tweede om de transactiegeschiedenis van rekeninghouders in te zien. De rekeninghouder moet hier wel, per dienst en per TTP, toestemming voor geven. Als men dit doet, zijn banken verplicht om gratis deze toegang tot de betaalinfrastructuur te verschaffen.

Om deze diensten te mogen verlenen, moeten de TTP's over een vergunning beschikken. In Nederland is De Nederlandsche Bank (DNB) hiervoor de bevoegde autoriteit, maar ook de TTP's die in een andere EU-lidstaat een

vergunning hebben verkregen, mogen hier hun diensten aanbieden via hun Europese paspoort. Onder PSD2 mogen banken ze dus geen tarieven in rekening brengen voor het toegang verschaffen tot de betaalrekening, maar gratis is de infrastructuur die banken hebben opgebouwd en onderhouden niet. Bovendien moeten banken kosten maken om de TTP's toegang te geven tot de betaalinfrastructuur die de banken zelf hebben opgebouwd. Denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen en onderhouden van webapplicaties – de zogenoemde *application programming interfaces* (API's) – en aan de API-infrastructuur, waarmee TTP's, die zich tussen de rekeninghouder en de bank plaatsen, op een veilige manier toegang kunnen krijgen tot betaalrekeningen.

De vraag komt op wat gratis toegang geven aan TTP's tot de betaalrekening betekent voor de prikkels van banken om te blijven investeren in de betaalinfrastructuur – die noodzakelijk is voor de vlotte en veilige werking van het retailbetalingsverkeer. Is toegangsregulering onder een 'nul-prijs' wel optimaal? Daar is meer analyse voor nodig, zoals we in dit artikel betogen.

Zo'n analyse is ook relevant buiten PSD2. Een belangrijk element in de recente Strategie voor het digitale geldwezen (*Digital Finance Strategy*) van de Europese Commissie (EC, 2020) is het regelen van de toegang van derden tot andere financiële data, denk aan gegevens over verzekeringen, spaarrekeningen of beleggingsrekeningen – het zogenoemde *open banking* of *open finance*. Hier speelt eveneens de vraag wat de voorwaarden voor toegang zouden moeten zijn. Een van de opties is om PSD2 als blauwdruk te gebruiken, inclusief een gratis toegangsverlening tot de data.

Toegangsregulering

In essentie betreft PSD2 een vorm van toegangsregulering die toeziet op de toegang tot de betaalrekening. Toegangsregulering tot een netwerk of infrastructuur kan nodig zijn om de concurrentie te bevorderen wanneer een partij een monopolie heeft op (een deel van) een netwerk. Een huidige eigenaar (de *incumbent*) kan marktmacht uitoefenen omdat er toegang tot het netwerk of de infrastructuur nodig is om diensten aan consumenten te kunnen aanbieden, en omdat het aanleggen van meerdere netwerken vanwege de hoge vaste kosten vaak economisch onwenselijk is. De bestaande partij heeft geen prikkel om andere partijen toe te laten – of dit alleen te doen tegen hoge toegangsprijzen, waardoor er effectief geen concurrentie van de grond komt. Vanwege het gebrek aan concurrentie kunnen de

tarieven voor consumenten te hoog uitvallen. Dit kan worden opgelost door de toegang af te dwingen voor derde partijen tot het netwerk.

In het algemeen dient regulering om publieke belangen te borgen bij marktfalen. Publieke belangen in het betalingsverkeer draaien vooral om stabiliteit en betrouwbaarheid, om efficiency en financiële inclusie. Belangrijk in de context van de betaalinstructuur is het feit dat instellingen een vergunning nodig hebben om een betaalrekening te mogen aanbieden. Tot de implementatie van PSD1 in 2009 konden alleen banken een betaalrekening aanbieden. Als enige mogen banken ook direct opvorderbare gelden aantrekken in de vorm van een spaarrekening. In de praktijk hebben de meeste burgers en bedrijven dan ook een betaalrekening bij een bank. Weliswaar kunnen klanten overstappen op een andere bank, maar in de praktijk gebeurt dit niet vaak: de financiële en niet-financiële overstapkosten zijn relatief hoog. De vergunningsplicht betekent dat 'niet-banken' geen betaaldiensten kunnen leveren zonder toegang tot de betaalrekening van een klant. Dit is aanleiding geweest om middels toegangsregulering de concurrentie en innovatie te bevorderen op de markt voor betaaldiensten.

PSD2 mandateert toegang tot de betaalinstructuur en toegang tot specifieke klantgegevens om zo betaaltransacties voor klanten te kunnen doen of om informatie te kunnen gebruiken. Binnen de betaalmarkt omvat de infrastructuur de eigenlijke betaalrekening, inclusief een deel van de elektronische infrastructuur die ligt tussen de klant en het betaalnetwerk, terwijl de diensten de betaalinitiatiediensten en rekeninginformatiediensten zijn. De markt voor het aanbieden van betaalrekeningen kan worden beschouwd als een 'upstreammarkt', met als 'downstreammarkten' de markten voor rekeninginformatie- en betaalinitiatie-dienstverlening. Zowel de banken als de nieuwe TTP's die de benodigde vergunning hebben, kunnen op de downstreammarkt actief worden (Vergouwen et al., 2017).

Opvallend is dat onder PSD2 aan TTP's geen tarief in rekening mag worden gebracht door de banken voor toegang tot hun netwerk, terwijl betaling voor toegang in de telecom-, energie- en gasmarkt – waar al langer sprake is van toegangsregulering – juist een zeer belangrijk onderdeel is (kader 1).

Juiste balans nodig

Toegangsregulering moet de juiste balans vinden tussen het terugverdienen van kosten door de netwerkeigenaar, de mogelijkheid van de netwerkeigenaar om via anti-competitief gedrag de toegang minder aantrekkelijk te maken, en het geven van prikkels om te investeren in het netwerk. PSD2 is bedoeld om concurrentie en innovatie te stimuleren, maar het is de vraag wat de effecten zijn van de gratis toegang op het terugverdienen van de kosten en de prikkels om te investeren.

Terugverdienen kosten

In het algemeen moeten aanbieders van diensten en de onderliggende infrastructuur in staat zijn om de kosten die ze maken voor het onderhoud van de infrastructuur terug te verdienen. Anders wordt de activiteit op de langere termijn verlieslatend.

De totale kosten die banken in Nederland gezamenlijk op jaarbasis in het verleden hebben gemaakt ten behoeve van het retailbetalingsverkeer, lagen in 2005 rond de vier miljard euro (McKinsey, 2006). Hoe hoog de jaarlijkse kosten nu zijn, is onbekend, maar uit grove schattingen blijkt dat deze nog steeds rond de vier miljard euro bedragen (DNB, 2020). Enerzijds hebben banken de afgelopen vijftien jaar kosten bespaard door afslanking van hun kantoren- en geldautomatennetwerk, hun personeelsbestand en de digitalisering van het retailbetalingsverkeer. Anderzijds zijn de lopende kosten gestegen om de duur en invloed van verstoringen in hun betaalsystemen zo laag mogelijk te houden, en aldus weerbaar te zijn tegen geavanceerde cyberaanvallen. Kosten rond *onboarding* van nieuwe klanten en het toepassen van antiwitwasregelgeving zijn ook gestegen, en tevens hebben banken fors geïnvesteerd voor de invoering van PSD2 en *instant payments* in Nederland.

Tegenover deze kosten staan ook inkomsten. In 2005 lagen deze rond de vier miljard euro (McKinsey, 2006), thans lijken ze te zijn afgenomen tot ongeveer drie miljard. Hoewel de directe inkomsten uit betalingsverkeer – uit de tarieven die particulieren en bedrijven betalen voor het aanhouden van rekeningen en het doen van transacties – het afgelopen decennium zijn gestegen en nu naar schatting rond de 1,8 miljard euro liggen, zijn de indirecte balansopbrengsten (rente op uitzetten betaalsaldi) van banken ongeveer gehalveerd onder druk van de lage rentestand, en worden deze op ongeveer 1,3 miljard euro geschat. Terwijl de banken in 2005 en 2010 grofweg quitte draaiden, is de raming nu dat in Nederland de banken inmiddels op het retailbetalingsverkeer per saldo verlies lijden (DNB, 2020).

Betaling voor toegang in de energie-, gas- en telecommunicatiemarkt

KADER 1

In telecommunicatiemarkten heeft een consument een contract bij een bepaalde telefoon- of internetaanbieder en neemt hij bepaalde telecomediensten af (telefoon, kabel, internet), waarbij de bestaande telecomediensten een monopolie hebben op het netwerk. Ook in de energie- en gassector is er regulering ingevoerd om de concurrentie te vergroten. In de energiemarkt kan een consument energiediensten afnemen van een energieaangebieder, waarbij netwerkbijbedrijven een monopolie hebben op de infrastructuur die de elektriciteit of het gas van de productiefaciliteit naar de woning van de consument brengt.

De 'bottleneck' van de infrastructuur (bij telecom- en energiebedrijven de aansluiting van de klant op het netwerk) is in Europa aangepakt door derde partijen toegang te geven tot de klant via het netwerk van een reeds bestaande partij. Dit verloopt via een zogeheten ontbundeling, waarbij de via het netwerk aangeboden diensten worden gescheiden van het netwerkbeheer. In het bijzonder bepaalt de regulering de 'gedwongen toegangverschaffing' tot het laatste stuk van het netwerk, namelijk 'tot aan de deur' (de 'local loop'). Het toezicht op al deze markten is ondergebracht bij de

Autoriteit Consument & Markt (ACM). De EC is geen directe toezichthouder, maar stelt een reguleringskader vast via een aantal richtlijnen.

Bij telecomregulering is de beprijzingswijze en de juiste hoogte van de tarieven die een netwerk aan derden in rekening brengt een centraal onderwerp in de discussie tussen de toezichthouder, netwerkeigenaar (de *incumbent*) en toetreders. De vaststelling van de tarieven door de toezichthouder op telecomnetwerken omvat een kosten-toerekening die gebruikt wordt om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen, volgens de methode van de zogenaamde incrementele kosten op de lange termijn (*long-run incremental cost*; LRIC). De LRIC bestaat ruwweg uit de kosten die een netwerkeigenaar moet maken om een netwerk in stand te houden, maar ook om investeringen te kunnen doen die nodig zijn voor het innoveren of het efficiënter worden. Bij het vaststellen van tarieven is het ook belangrijk dat deze de juiste prikkels geven voor het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de gereguleerde partij als van andere potentiële dienstenaanbieders (ACM, 2018).

Investeringsprikkels

Het effect van toegangsregulering op de investeringsprikkel is belangrijk om bij de vormgeving van regulering rekening mee te houden. Te lage investeringsprikkels vergroten immers het risico dat de infrastructuur verouderd raakt, en door afnemende kwaliteit minder weerbaar is voor verstoringen.

Het effect op investeringsprikkels is complex en loopt via verschillende kanalen. Allereerst speelt de vraag hoeveel van de baten van die investering ten goede komen aan de netwerkeigenaar die de investering doet. Hier geldt dat kostenbesparingen grotendeels terugvloeien naar de netwerkeigenaar, terwijl kwaliteitsverbeteringen vooral ten goede komen van de partij die toegang krijgt. Het effect op investeringen verschilt dus naar type investering: lage toegangsprijzen doen de prikkels om in kwaliteit te investeren afnemen, maar prikkelen wél tot investeringen in kostenbesparingen.

Ten tweede speelt er een mogelijke afruil tussen concurrentie en investeringsprikkels. Lagere toegangsprijzen vergroten de concurrentie (toetreding wordt immers makkelijker), maar ze verminderen wel de prikkels van de bestaande partijen (de incumbents) om te investeren in de (bestaande) infrastructuur (Laffont en Tirole, 2000). Investeringen kunnen immers minder gemakkelijk worden terugverdiend.

Tot slot verminderen lage toegangsprijzen de prikkels voor toetreders om hun eigen infrastructuur te bouwen, en zo onafhankelijk te worden van de infrastructuur van de bestaande aanbieders. Er is immers geen noodzaak om zelf alternatieven te creëren (Hellwig, 2009). Vanuit efficiëntie-oogpunt is het positief als er geen hoge dubbele kosten worden gemaakt om een parallelle infrastructuur op te zetten.

Analyse ontbreekt in Europese discussie

Er is dus een potentieel 'zorgpunt' over het effect van gratis toegang tot de betaalinfrastructuur op de mate waarin banken hun kosten terugverdienen en prikkels hebben om te investeren. In het kader van PSD2 worden er twee argumenten genoemd om een nultarief voor toegang te rechtvaardigen. Ten eerste zouden rekeninghouders al betalen voor toegang tot de betaalrekening. Als TTP's de banken zouden moeten betalen, zou dit resulteren in twee keer betalen voor dezelfde dienst. Dit argument snijdt echter geen hout als er voldoende concurrentie op de markt is voor betaalrekeningen. De extra inkomsten uit tarieven voor TTP's worden dan weggeconcurrerd op de markt voor betaalrekeningen. Als er weinig concurrentie is, zit er wel een kern van waarheid in. Dan blijft echter wel overigend dat dit argument de potentiële gevolgen negeert die een nultarief heeft voor de prikkels bij banken om te investeren in de betaalinfrastructuur en kosten te maken om de toegang voor TTP's te realiseren en in stand te houden.

Ten tweede wordt erop gewezen dat een nultarief de reguleringskosten minimaliseert. Dit is een valide punt, maar kent ook een keerzijde omdat een (eenvoudig) nultarief noodzakelijkerwijs vraagt om uitgebreid kwaliteitstoezicht op de verleende toegang door de centrale bank. Een nultarief zorgt namelijk voor prikkels om de toegang tot de betaalinfrastructuur minder aantrekkelijk te maken.

In de Europese discussie rond regulering van toegang tot financiële data ontbreekt een economische analyse over hoe deze toegang het beste gereguleerd kan worden.

Daarmee steken de keuzes rondom de betaalinfrastructuur af tegen de discussies over toepassing van bijvoorbeeld de *essential facilities*-doctrine in het Europese concurrentiebeleid, of de regulering van aanbieders van telecom- en energienetwerken. Bij de regulering van die markten spelen specifiek marktonderzoek, economische theorie en empirische analyse een centrale rol.

Het heeft er alle schijn van dat, door een nul-prijs te kiezen, de Europese Commissie eventueel gesteggel over de hoogte van toegangstarieven uit de weg wilde gaan. Effectieve toegangsregulering vergt echter een degelijk economisch model, waarin voors en tegens worden meegewogen. Verschillende modellen kunnen behulpzaam zijn bij de invulling van een toegangsregulering voor de betaalmarkt – zoals de LRIC-regulering die wordt toegepast op telecomnetwerken of de *price cap*-regulering die de Europese Commissie sinds 2015 gebruikt bij interbancaire verrekeningen voor kaartbetalingen.

Conclusie en discussie

Gratis toegang tot de betaalinfrastructuur kan de prikkels om te investeren in vernieuwing van standaarden en infrastructuur ondermijnen – met negatieve gevolgen voor de efficiëntie, betrouwbaarheid en financiële stabiliteit op lange termijn. Een gedegen economische analyse van de voor- en nadelen van het beprijzen via een nultarief, uiteraard in Europees verband, lijkt daarom verstandig.

Een dergelijke analyse is extra van belang omdat de regulering van toegang tot de informatie in PSD2 mogelijk zou kunnen dienen als een blauwdruk voor regulering van de toegang tot informatie die burgers en bedrijven in andere digitale markten opbouwen. Naast *open banking* kan er hierbij ook gedacht worden aan gegevens over energieverbruik, data die door mobiele telefonie-netwerken worden gegenereerd, browsergeschiedenis, locatiegegevens of aankoopgeschiedenis in appstores. PSD2 zit in de voorhoede van een bredere maatschappelijke ontwikkeling om data beschikbaar te stellen aan derde partijen ten behoeve van concurrentie en innovatie. Om uiteindelijke welvaartswinsten te realiseren is het daarbij van belang de regulering van toegang tot infrastructuur op een juiste manier te kiezen.

Literatuur

ACM (2018) *Marktanalysebesluit Wholesale Fixed Access*, 28 september. Te vinden op acm.nl.

DNB (2020) *Veranderen voor vertrouwen: lenen, sparen en betalen in het datatijdperk*. DNB Rapport, 22 januari.

EC (2020) *Mededeling van de Commissie over een EU-strategie voor het digitale geldwezen*. Europese Commissie, Rapport COM(2020) 591 final, 24 september. Te vinden op eu.europa.eu.

Hellwig, M. (2009) *Competition policy and sector-specific regulation for network industries*. In: X. Vives (red.) *Competition policy in the EU: fifty years on from the Treaty of Rome*. Oxford: Oxford University Press, p. 203–235.

Laffont, J.-J. en J. Tirole (2000) *Competition in telecommunications*. Cambridge, MA: The MIT Press.

McKinsey (2006) *Payment services in the Netherlands: an analysis of revenues and costs for banks*. Final Report, 10 juli. Te vinden op dnb.nl.

Vergouwen, F., S. Keunen, R. Stil en J. Tichem (2017) *Uitsluiting van nieuwe toetreders op de betaalmarkt*. ESB, 102(4753S), 43–47.