

## Aanbevelingen van de Nederlandsche Bank inzake tariefstructuren en infrastructuur in het Nederlandse betalingsverkeer

In het rapport van de Werkgroep Tariefstructuren en Infrastructuur in het betalingsverkeer wordt geconstateerd dat het Nederlandse betalingsverkeer in internationaal perspectief gezien relatief efficiënt is georganiseerd, en dat de directe tarieven die door de banken en Interpay in rekening worden gebracht veelal aan de lage kant zijn. Dit betekent overigens niet dat er geen verdere verbeteringen mogelijk zijn. Zo worden in het rapport enkele kanttekeningen geplaatst bij de infrastructuur, de manier waarop het betalen met de pinpas is georganiseerd, en de tariefstructuur in het particuliere betalingsverkeer. Onderstaand worden enkele aanbevelingen van de Nederlandsche Bank ter zake geformuleerd. Daarbij hanteert zij als uitgangspunt dat aanbieders en dienstverleners in het betalingsverkeer primair zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen, zij het dat het gewenst is dat op bepaalde onderdelen een onafhankelijke instantie hierop toezicht houdt.

### **Het institutionele kader**

Ten aanzien van de infrastructuur kan worden geconstateerd dat er weliswaar enkele tientallen banken actief zijn in ons land, maar dat de betaalmarkt wordt gedomineerd door een zeer beperkt aantal grote banken. Daarnaast is er sprake van één centraal interbancair verwerkingsinstituut, dat ook als enige netwerkdiensten voor de autorisatie van pintransacties aanbiedt. Voorts is een kenmerk van de betaalmarkt in Nederland dat, als uitvloeisel van noodzakelijke eisen om de kwaliteit van het betalingsverkeer te waarborgen, sprake is van gereguleerde toetreding. Deze structuur heeft in technisch opzicht tot bevredigende uitkomsten geleid, maar heeft als nevenaspect dat er een grote afhankelijkheid bestaat van een klein aantal aanbieders. Een dergelijke situatie vereist naar het oordeel van de Bank dat er voldoende 'checks and balances' aanwezig zijn.

In de betaalmarkt is samenwerking noodzakelijk. Door de aard van het betalingsverkeer (klanten houden bij verschillende banken hun rekening aan) zijn de banken gedwongen tot het maken van

afspraken en tot nauwe samenwerking, maar dat mag niet leiden tot onnodige beperking van de concurrentie. Daarbij speelt mede een rol dat onder de Wet toezicht kredietwezen (Wtk), in lijn met Europese regelgeving daaromtrent, het aantrekken van gelden van het publiek voorbehouden is aan kredietinstellingen (banken), hetgeen betekent dat alleen instellingen die zich als zodanig hebben laten registreren bij DNB betaalrekeningen mogen aanbieden. Registratie vindt plaats als aan een aantal objectieve criteria wordt voldaan. In aanvulling op het bovenstaande is de Bank bereid om ook aan niet-banken die betrokken zijn bij de afwikkeling van het betalingsverkeer een settlement rekening aan te bieden, indien dat naar haar oordeel bijdraagt tot verbeteringen van de efficiëntie in de financiële infrastructuur in ons land.

### **De positie van Interpay**

Interpay is een door de banken opgerichte dochteronderneming, met banken als aandeelhouder, die is belast met de afwikkeling van het interbancaire betalingsverkeer, en voorts onder meer een sleutelrol vervult als enige aanbieder van netwerkdiensten voor de autorisatie van pinbetalingen. Dit heeft onmiskenbaar bijgedragen aan een efficiënt betalingsverkeer in ons land. Aangezien Interpay de enige aanbieder, en contractpartner, is van dergelijke netwerkdiensten acht de Bank het van belang dat er voldoende waarborgen bestaan dat het door de retailers te betalen tarief op een redelijk niveau wordt vastgesteld en dat niet met oneigenlijke middelen de komst van concurrerende aanbieders wordt belemmerd. In ons land is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op dit gebied de toetsende instantie.

Los van de beoordeling van de mededingingsaspecten door de NMa, oefent de Nederlandsche Bank toezicht uit op betaalsystemen ('oversight'). Ook Interpay is aan dergelijk toezicht onderworpen. Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn:

- de veiligheid en operationele betrouwbaarheid;
- de maatschappelijke efficiëntie van de betalingssystemen;
- de wettelijke basis voor de betalingssystemen;
- de aanwezigheid van objectieve en openbare toegangscriteria;
- de aanwezigheid van een transparante en effectieve bestuursstructuur.

Door gebruikers wordt het feit dat Interpay de enige aanbieder en contractpartij is voor netwerkdiensten voor autorisatie van pinbetalingen als bezwaarlijk ervaren. Door deze centrale rol bestaat er onduidelijkheid over de taakverdeling tussen Interpay, dat alleen ondersteunende

diensten verleent (het transport van informatie), en de banken die het eigenlijke product aanbieden (verificatie van saldo/kredietruimte, betaalgarantie, registratie van geautoriseerde transacties en nadien verwerking en verzending dagafschriften).

De Bank is van mening dat het de helderheid ten goede komt indien individuele gebruikers van pindiensten één aanspreekpunt voor het gehele product zouden hebben. In lijn met de situatie bij andere betaalproducten verdient het daarbij de voorkeur dat aanspreekpunt bij de banken te leggen, omdat die het product leveren. De Bank beveelt in dat verband aan om in de toekomst het afsluiten van de contracten voor het pinnen geheel bij de banken onder te brengen. Deze kunnen dan, in onderlinge concurrentie, de voorwaarden voor het totale pinproduct offeren. Hierdoor ontstaat er voor de gebruiker ruimte om maatwerk overeen te komen en om te bezien welke bank hem voor zijn totale pakket bankdiensten de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt. Daarbij zullen overigens grote zakelijke gebruikers bij de banken gunstiger condities weten af te dwingen dan de kleine gebruikers. De banken dienen er in die situatie zorg voor te dragen dat zij netwerkdiensten inkopen bij een aanbieder daarvan, momenteel alleen Interpay. Zodra echter naast Interpay ook andere partijen netwerkdiensten gaan aanbieden, ontstaat ook op dat gebied ruimte voor concurrentie. Volledige duplicering van het Interpay-netwerk lijkt daarbij overigens niet de meest voor de hand liggende optie gezien de noodzakelijke investeringen. Veelal zal sprake zijn van het tegen een vergoeding toelaten van derden tot het bestaande netwerk, zoals overigens thans, voor andere toepassingen, ook reeds geschiedt. De mogelijkheid van het naast elkaar bestaan van meerdere aanbieders is ook in het buitenland niet ongebruikelijk. De Bank is voorstander van toenemende concurrentie indien dat de maatschappelijke efficiëntie ten goede komt, en zal er in het kader van haar oversight op betaalsystemen op toezien dat er door de zittende partijen geen onnodige technische drempels worden opgeworpen.

Meer in het algemeen hebben gebruikers van betaaldiensten aangegeven dat zij huns inziens onvoldoende geïnformeerd worden over de voornemens van Interpay op voor hen relevante gebieden, en over de overwegingen die aan die voornemens ten grondslag liggen. De Bank heeft in de verschillende bijeenkomsten kunnen constateren dat er tussen aanbieders en gebruikers van betaaldiensten over en weer grote meningsverschillen bestaan over elkaars intenties. Om die reden adviseert de Bank voor de toonbankproducten pinnen en chippen bij Interpay een adviesgroep in te stellen, waarin de gebruikers van deze betaaldiensten zitting hebben. Met behulp van deze groep kunnen aanbieders en gebruikers gestructureerd van gedachten wisselen

over zaken van wederzijds belang. Wil deze constructie materieel inhoud hebben, dan dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden over status en werkwijze (bijvoorbeeld het verplicht vragen van advies, verplichte reactie binnen een bepaalde termijn en motivering door Interpay over het eventueel niet opvolgen van het advies). Vanwege mogelijke 'conflicts of interest' met haar oversight op betaalsystemen is het ongewenst dat de Bank in een dergelijke gebruikersadviesgroep zitting neemt.

Grotere transparantie zal verder kunnen worden bereikt door bijvoorbeeld in de externe verslaglegging van Interpay meer informatie te verschaffen, over onder andere de intenties van de onderneming, en ook door het uitbreiden van de Raad van Commissarissen van Interpay met enkele onafhankelijke deskundigen. Dit laatste zou tevens de corporate governance van Interpay ten goede komen, daar het de verstrengeling van verantwoordelijkheden (de commissarissen van Interpay zijn tevens belast met betalingsverkeersaangelegenheden binnen de eigen bank) enigszins vermindert. Voorts zouden de commissarissen van Interpay kunnen bezien op welke wijze de corporate governance voor afzonderlijke resultaatseenheden van Interpay verder kan worden vergroot.

### **Tariefstructuur in het betalingsverkeer**

De werkgroep heeft geconstateerd dat in ons land met name in het segment van het particuliere retailbetalingsverkeer geen sprake is van transactiegebonden tarifiering, maar dat de banken de opbrengsten vooral verkrijgen uit de rentemarge op aangehouden tegoeden en uit kruissubsidiëring. Dit betekent dat particulieren niet via rechtstreekse prijsprikkels naar een meer efficiënt gebruik van betaalmiddelen worden gestuurd, en is, als gevolg van de kruissubsidiëring, de allocatie van productiemiddelen niet optimaal. Dat er desondanks door de particuliere gebruikers ook nu reeds een efficiënt gebruik wordt gemaakt van de beschikbare betaalmiddelen vloeit dan ook niet zozeer voort uit de tariefstructuur, maar onder meer uit gezamenlijke acties van banken en zakelijke gebruikers van betaaldiensten om het gebruik van bijvoorbeeld de machtiging te stimuleren. De Bank ziet in de bereikte uitkomsten geen aanleiding om thans een systeem voor te stellen dat volledig is gebaseerd op transactiegebonden tarifiering voor particuliere gebruikers. Wel acht de Bank het gewenst dat de particuliere gebruikers van het betalingsverkeer op vrijwillige basis een keuzemogelijkheid wordt geboden, zoals ook in het zakelijke segment van de betaalmarkt differentiatie in de voorwaarden tot de mogelijkheden behoort. Daartoe zou naast de bestaande situatie van (vrijwel) geen directe tarifiering en (vrijwel)

geen rentevergoeding op creditsaldi op betaalrekeningen het alternatief van directe tarifiering gepaard met een hogere rentevergoeding aangeboden kunnen worden. Daarbij kan door de hoogte van het tarief afhankelijk te maken van de mate van de verwerkingskosten van de betaalproducten de efficiëntie in het betalingsverkeer verder worden bevorderd.

Verdere vergroting van de efficiëntie in het betalingsverkeer, gericht op een verdere toeneming van het aandeel van de elektronisch verwerkbare opdrachten en een daling van de papierstroom, dient voortdurend onder de aandacht te blijven. Daarbij kunnen, naast bovengenoemde optionele directe tarifiering, positieve prikkels (belonen van gewenst gedrag) een rol spelen.

In het kader van vergroting van de efficiëntie acht de Bank het in het bijzonder gewenst dat nader onderzoek wordt gedaan naar de maatschappelijke kosten van toonbankbetaalmiddelen (contant, pinnen, chippen, credit card) in de hele betaalketen. Alle betrokken partijen (banken/Interpay, DNB en vertegenwoordigende organisaties van gebruikers van betaalmiddelen) hebben hun bereidheid uitgesproken om aan een dergelijk onderzoek mee te werken. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, en mede rekening houdend met niet direct kwantificeerbare elementen als veiligheid en gebruiksgemak, kan dan worden bezien op welke wijze het gebruik van de meest efficiënte toonbankbetaalmiddelen kan worden bevorderd. Daarnaast zal de Bank onderzoeken in hoeverre, binnen in ESCB verband gestelde randvoorwaarden, verbeteringen in de chartale infrastructuur kunnen worden aangebracht. Daarbij valt zowel te denken aan de wijze waarop de chartale processen zijn georganiseerd als aan optimalisatie van de te verwerken stromen.

### **Het maatschappelijk belang van het betalingsverkeer**

Een efficiënt giraal betalingsverkeer is van groot belang voor het goed functioneren van de economie. In dat kader acht de Bank het van belang dat aanbieders en gebruikers periodiek met elkaar overleggen over de maatschappelijke gevolgen van ontwikkelingen in het betalingsverkeer en samenwerken bij het verzamelen en analyseren van cijfermatige gegevens over het betalingsverkeer. De Bank stelt voor hiertoe een ‘maatschappelijk overleg betalingsverkeer’ op te richten, met daarin een vertegenwoordiging van de betrokken maatschappelijke groeperingen (koepelorganisaties van gebruikers van betaaldiensten, consumentenbond, banken, Interpay en de Ministeries van Financiën en van Economische Zaken als waarnemer) op het niveau van bestuurders van de betrokken organisaties, waarbij ook de Bank bereid is een rol te spelen. In dit

overleg zouden maatregelen aan de orde kunnen komen om de efficiëntie in het betalingsverkeer verder te bevorderen, bijvoorbeeld op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de relatieve efficiëntie van toonbankbetaalmiddelen. Ook zouden aspecten als de toegang tot betaaldiensten voor het publiek daar besproken moeten kunnen worden. De groep dient te rapporteren aan de Minister van Financiën. De huidige Werkgroep Efficiency Betalingsverkeer, die op een lager niveau opereert en in de praktijk niet goed blijkt te functioneren, kan dan worden opgeheven.

### **Samenvatting**

De Bank is van mening dat het Nederlandse retailbetalingsverkeer, dat op zich efficiënt is georganiseerd, is gebaat bij een aanscherping van de benodigde 'checks and balances'. In dat kader staat zij, binnen de mogelijkheden die de juridische kaders bieden, positief tegenover de komst van nieuwe spelers op de betaalmarkt. Voorts dient de transparantie in de markt te worden vergroot en acht zij continue aandacht van de marktpartijen voor verdere vergroting van de efficiëntie noodzakelijk. In dat kader beveelt zij aan:

- het introduceren door de banken van een keuzemogelijkheid voor particulieren ten aanzien van de voor hen geldende tariefstructuur;
- het voortzetten van het onderzoek naar de maatschappelijke efficiëntie van toonbankbetaalmiddelen als basis voor het sturen naar de meest efficiënte betaalvorm;
- het oprichten van een 'maatschappelijk overleg betalingsverkeer' voor afstemming tussen de maatschappelijke groeperingen over veranderingen in het betalingsverkeer en het gestructureerd verzamelen en analyseren van informatie over het betalingsverkeer;
- het door de gebruikers uitsluitend met de banken laten afsluiten van de contracten voor het pinnen (inclusief netwerkdiensten);
- het oprichten van een gebruikersadviesgroep bij Interpay voor pinnen en chippen;
- het verbeteren van de transparantie van Interpay door meer uitgebreide informatieverschaffing in de externe verslaglegging;
- het uitbreiden van de Raad van Commissarissen van Interpay met enkele onafhankelijke deskundigen ter verbetering van haar corporate governance.

In aanvulling op het voorgaande zal de Bank zelf desgevraagd ook aan niet-banken die betrokken zijn bij de afwikkeling van het betalingsverkeer een settlement rekening aanbieden, indien dat naar haar oordeel bijdraagt tot verbeteringen van de efficiëntie in de financiële infrastructuur in ons land. Ook zal zij haar oversight op betaalsystemen verder intensiveren. Tenslotte heeft de Bank een onderzoek in gang gezet naar mogelijke verbeteringen in de chartale infrastructuur.