

Betalingsverkeer niet alleen het werk van banken

In de loop der jaren zijn er steeds meer niet- bancaire ondernemingen op de markt gekomen die zich bezig houden met aspecten van het betalingsverkeer. Kostenbesparingen bij banken, verdergaande specialisatie en technologische ontwikkelingen verklaren deze ontwikkeling grotendeels.

Met een vergunning als 'betaalinstelling' kunnen niet-bancaire partijen in principe als zelfstandige aanbieder van betaaldiensten aan eindgebruikers optreden. De vorming van de Europese betaalruimte (SEPA) die voor meer standaardisatie in het Europese betalingsverkeer zorgt geeft dergelijke nieuwe spelers nog betere kansen. Uiteraard strekt de zorg van DNB voor de goede werking van het betalingsverkeer zich ook uit naar deze 'new kids on the block'.

Niet-banken in het betalingsverkeer

Onder betalingsverkeer vallen zowel ‘bankzaken’ die thuis worden verricht, zoals betalen met een overschrijving of machtiging, als betalingen in winkels, met contant geld of een pinpas. Om een dergelijke betaling te doen, moet er achter de schermen veel gebeuren. Denk aan het vullen van een geldautomaat en het vervaardigen van een pinpas. Die vervolgens aan de juiste consument met de juiste pincode en bankrekening wordt gekoppeld. Op het moment van betalen of het opnemen van geld is controle nodig of er voldoende saldo op de rekening staat en na de transactie verwacht men dat dit vrijwel direct zichtbaar is in de internetbankieromgeving. Al deze handelingen zijn onderdeel van de betaalketen en vormen samen het betalingsverkeer. Veel van de activiteiten in deze keten worden door banken uitbesteed aan niet-banken. Deze niet-banken zijn overal in de keten te vinden, zonder dat overigens het complete proces helemaal kan worden uitbesteed. Er zijn nog tal van activiteiten benoembaar, waarin de financiële instellingen zelf een rol vervullen, zoals de contacten met de klant of de controle van saldo en transacties.

Uit een in 2009 gehouden inventarisatie blijkt dat in Nederland acht financiële instellingen, die samen het overgrote deel van het betalingsverkeer vertegenwoordigen, gebruik maken van circa 125 niet-banken. Dit zijn veelal bedrijven die internationaal actief zijn. De dienstverlening van niet-banken is heel divers maar meestal sterk specialistisch van aard en ook vaak met een technologisch karakter. Hierdoor kunnen eigenlijk alleen zeer gespecialiseerde bedrijven het gewenste niveau bereiken. Voorbeelden zijn internetkassa's of internetbetaalkantoren. Zij bieden webwinkeliers de mogelijkheid om via hen betaald te krijgen met (meestal) een veelheid aan betaalproducten. Op deze manier wordt de webwinkelier, en zijn bank, veel werk uit handen genomen. Specialisatie biedt tevens ruimte aan innovatie, waarbij niet-banken vaak snellere doorlooptijden kunnen realiseren. Andere activiteiten die niet-banken verrichten zijn bijvoorbeeld het verwerken van betalingen of werkzaamheden gericht op beveiliging: beveiliging van bijvoorbeeld de internetbankieromgeving, of juist het maken van beveiligde documenten zoals identiteitsbewijzen, maar ook betaalpassen. Al heel lang zijn aanbieders van creditcard systemen als niet-bancaire partij actief op de betaalmarkt. De uitgifte en acceptatie van betaalpassen doen ze vaak niet zelf maar via banken of andere bedrijven.

Een belangrijke factor achter het groeiende belang van niet-banken is schaalgrootte. In een sector met veel transacties en lage marges zoals betalingsverkeer, is het essentieel om de kostprijs per transactie laag te houden. Door het uitbesteden van delen van het proces aan in dat onderdeel gespecialiseerde bedrijven kan een bank kosten besparen, en toch zelf de betaaldienst aan de eindgebruiker blijven leveren. Uitbesteding is soms zelfs onvermijdelijk. Een voorbeeld hiervan is de toenemende behoefte aan gespecialiseerde beveiligingsdienstverlening en specifieke soft- en hardware als gevolg van de opmars in internetbankieren en online winkelen. Niet-banken spelen op dit terrein een grote rol. Het gebruik van niet-banken geeft financiële instellingen daarmee meer flexibiliteit en de mogelijkheid meer aandacht te besteden aan hun kernactiviteiten.

Betalingsverkeer wordt Europees

Europese ontwikkelingen veranderen het speelveld voor niet-banken. Met de komst van de Richtlijn Betaaldiensten en de vorming van één Europese betaalmruimte (Single Euro Payments Area, SEPA) wordt het voor nieuwe spelers eenvoudiger toe te treden tot de markt voor betalingsverkeer. Toetreding tot een nationale markt is voor relatief kleine partijen met een specialistisch karakter vaak lastig omdat juist deze partijen behoefte aan schaalgrootte hebben. Met het nieuwe regelgevende kader en de komst van SEPA wordt de schaal waarop instellingen hun diensten kunnen aanbieden een stuk groter.

De vorming van SEPA houdt vooral in dat de technische standaarden die gebruikt worden om betalingen in euro uit te voeren, in heel Europa hetzelfde zullen worden. De betaalinstrumenten die op basis van deze standaarden aangeboden worden, de SEPA Credit Transfer (overboeking), de SEPA Direct Debit (incasso op basis van een machtiging) en pinpassen op basis van de zogeheten EMV standaarden (chip protocol ontwikkeld door Europay, Mastercard en VISA), zijn in heel Europa geïntroduceerd, en vervangen in de komende jaren geleidelijk de nationale betaalinstrumenten. Het gebruik van gemeenschappelijke standaarden maakt het voor partijen gemakkelijker schaalgrootte te bereiken. Vormen van dienstverlening die zich juist richten op het faciliteren van het omgaan met nationale verschillen worden op den duur minder winstgevend.

De Richtlijn Betaaldiensten legt de juridische basis voor de vorming van SEPA. De richtlijn harmoniseert de rechten en plichten voor de gebruikers en aanbie-

ders van betaalproducten in Europa. Hierdoor worden gelijke concurrentievoorwaarden tot stand gebracht en wordt concurrentie op nationale markten verscherpt. De richtlijn introduceert een nieuw type betaaldienstverlener: de betaalinstanting. Een dergelijke instanting, waarvoor een specifiek vergunningsregime geldt, kan betaaldiensten verlenen zonder bank te zijn. Op dit moment hebben een twintigtal niet-banken een aanvraag voor een vergunning tot betaalinstanting ingediend bij DNB. Voor een groot deel zijn dit geen nieuwe spelers, maar al bestaande geldtransactiekantoren die onder de nieuwe wetgeving ook onder de definitie van betaalinstanting vallen. Een vergunning als betaalinstanting kan in elke lidstaat worden aangevraagd, waarna bij verkrijging in heel Europa diensten kunnen worden aangeboden. Partijen hoeven dus niet perse in Nederland een vergunning aan te vragen om hier hun diensten te kunnen aanbieden. Met name in het Verenigd Koninkrijk is reeds een groot aantal vergunningen verleend.

In hoeverre niet-bancaire partijen met een vergunning als betaalinstanting diensten gaan aanbieden die rechtstreeks concurreren met die van de banken is nog moeilijk te voorspellen. Op dit moment zijn er nog geen betaalinstantingen die zich bij de European Payments Council hebben geregistreerd om op basis van SEPA standaarden betaalproducten aan te bieden. De als niet-bank begonnen internetbetaalaanbieder Paypal (dat wel een bankvergunning heeft) heeft laten zien dat ook onder de oude wetgeving er voor innovatieve nieuwe spelers mogelijkheden waren succesvol de markt te betreden. Maar de lage marges, benodigde schaalgrootte en het tweezijdige karakter van de markt – zowel koper als verkoper moeten een betaalproduct willen gebruiken – maken het voor ‘new kids on the block’ niet gemakkelijk.

Mogelijke risico's

De eerdergenoemde inventarisatie van uitbesteding van activiteiten van banken aan niet-bancaire partijen was er ook op gericht mogelijke risico's te identificeren. Het gaat daarbij in de eerste plaats om operationele risico's. Financiële risico's (liquiditeits- of kredietrisico's) zijn beperkt in het gebruik van niet-banken, aangezien in principe geen financiële positie op de niet-banken wordt ingenomen. Niet-banken zijn geen ‘tegenpartij’ in financiële transacties van banken, ze hebben het geld niet onder zich. Er zijn banken die relatief veel uitbesteden, en daarbij soms een aantal activiteiten aan dezelfde partij. Andere banken besteden minder uit, of hebben het

beleid in elk geval kritische processen niet uit te besteden. Instellingen zijn vrij deze keuzes te maken, waarbij in geval van uitbesteding uiteraard wel goede afspraken gemaakt moeten worden over kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Als bancaire toezichthouder ziet DNB hierop toe. Indien veel instellingen gebruik maken van dezelfde gespecialiseerde dienstverlening, dan kan een concentratierisico ontstaan. Evident is dit het geval voor de clearing van betalingen (het bepalen en verwerken van posities tussen de banken onderling), dat voor het overgrote deel van de Nederlandse markt door het Nederlands-Duitse Equens wordt verricht, en voor het financiële-berichtenverkeer tussen de banken, dat door SWIFT wordt verzorgd. Deze processen zijn uit hun aard niet door de banken zelf te doen, en staan vanwege hun systeemkritisch karakter onder ‘oversight’, de vorm van toezicht specifiek voor betaal- en afwikkel-systemen. DNB verricht oversight op Equens; SWIFT heeft zijn hoofdkantoor in België en staat dan ook onder oversight van de Nationale Bank van België, in samenwerking met andere centrale banken. Ook voor minder kritische processen komt het voor dat banken vaak van dezelfde partijen gebruik maken. De risico's zijn niet zodanig dat er specifiek toezicht op deze partijen nodig wordt geacht. Behalve bij de uitbestedende individuele partijen ligt hier ook een verantwoordelijkheid bij de eigenaar van het betaalproduct. Dit is de instanting die licenties uitdeelt aan partijen die betaalproducten aanbieden aan klanten, en de regels vastlegt en beheert die hiervoor gelden. Voor Nederlandse betaalproducten als incasso en pinnen (PIN) is dat Currence, dat voor de uitvoering van deze taken dan wel weer onder oversight staat van DNB. Een voorbeeld van hoe de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen vorm krijgt is de gang van zaken rond de geconstateerde toename van storingen in het pinverkeer in 2008. Op initiatief van de banken, producteigenaar Currence en de winkeliers als acceptanten van pinbetalingen zijn partijen die actief zijn in de keten bij elkaar gebracht, zijn oorzaken en knelpunten geïnventariseerd en oplossingen geformuleerd. Hierdoor komen storingen minder vaak voor en is, wanneer een storing optreedt, sneller duidelijk waar de oorzaak ligt, zodat gericht actie kan worden ondernomen.

Toekomst

De verwachting is dat de rol van niet-banken in het betalingsverkeer verder toeneemt. Technologische ontwikkeling en daarmee gepaard gaande specialisatie,

en de noodzaak tot verdere kostenbesparingen in het bankwezen gaan voort. Het ontstaan van één Europese markt en de komst van betaalinstanties zullen verdere impulsen geven. DNB blijft de ontwikkelingen dan ook nauwlettend volgen.