



Portabiliteit van rekeningnummers

Een bijdrage aan de kosten-batenanalyse van nummerportabiliteit op Europees niveau in 2019



Over de Monitor Financiële Sector

Deze studie is uitgevoerd door de Monitor Financiële Sector (MFS). De MFS is een onderdeel van de Autoriteit Consument & Markt. De MFS voert marktstudies uit naar de mate van concurrentie op financiële markten in Nederland. Het team is per e-mail bereikbaar via MFS@acm.nl.



Managementsamenvatting

Hoge overstapdrempels bij betaalrekeningen verminderen concurrentie in de bancaire retailsector

Concurrentie leidt in het algemeen tot een beter aanbod tegen een lagere prijs. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft eerder geconstateerd dat de concurrentie in de Nederlandse bancaire retailsector niet optimaal is. Consumenten en bedrijven kunnen concurrentie in de bancaire retailsector stimuleren wanneer zij het aanbod op de markt actief kunnen vergelijken en eenvoudig van bank kunnen wisselen. Overstapdrempels staan actief consumentengedrag in de weg. Dit kan leiden tot hogere prijzen, een lagere efficiëntie en minder innovatie in de Europese bancaire retailsector.

Europa kiest in eerste instantie voor een overstapservice om drempels te verlagen

Ook de Europese Commissie (EC) onderkent dit concurrentieprobleem en probeert met de Payment Accounts Directive (PAD) de overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen te verlagen.

De EC heeft in 2013 tijdens de voorbereiding van de PAD vier maatregelen overwogen om overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen te verlagen. Voor elke maatregel is een individuele kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd. Eén van de maatregelen betrof de introductie van betaalrekening-nummerportabiliteit (het kunnen meenemen van het betaalrekeningnummer naar de nieuwe aanbieder). Op het eerste gezicht een veelbelovende oplossing, maar op basis van de uitgevoerde KBA kwam de EC tot de conclusie dat een introductie van nummerportabiliteit niet proportioneel is. Daarom heeft Europa gekozen voor een handmatige overstapservice als instrument om overstapdrempels bij betaalrekeningen te verlagen (de PAD-overstapservice).

ACM twijfelt of overstapservice het gewenste effect heeft

In Nederland bestaat al sinds 2004 een automatische overstapservice. Op basis van de ervaring daarmee verwacht ACM dat een overstapservice beperkt gaat bijdragen aan het verlagen van gepercipieerde overstapdrempels. Deze twijfel van ACM berust op twee redenen. Ten eerste is het aantal consumenten en bedrijven dat in Nederland gebruik maakt van de overstapservice beperkt (hooguit 1% van alle rekeninghouders). De geringe bekendheid van deze service speelt daarbij een belangrijke rol. Consumenten en bedrijven die de overstapservice niet kennen, schatten de overstapdrempels dus hoger in dan ze daadwerkelijk zijn. In de PAD is geen minimum bekendheidsniveau van de PAD-overstapservice voorgeschreven. Ten tweede is de PAD-overstapservice, in tegenstelling tot de overstapservice in Nederland, grotendeels gebaseerd op handmatige handelingen door de oude en nieuwe bank. ACM verwacht daarom dat de PAD-overstapservice technisch gezien minder goed zal werken dan die in Nederland. Dit kan het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de werking van de PAD-overstapservice aantasten.



ACM verwacht dat nummerportabiliteit belangrijke bijdrage kan leveren aan verlagen overstapdrempels

In 2019 zal de Europese Commissie de PAD evalueren. De effectiviteit van de PAD-overstapservice en een nieuwe KBA van EU-brede nummerportabiliteit zijn daar een onderdeel van. ACM verwacht dat nummerportabiliteit een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verlagen van overstapdrempels. ACM maakt zich er daarom sterk voor dat deze maatregel een eerlijke kans krijgt in de evaluatie en navolgende beleidsdiscussie. Een grondige en evenwichtige afweging van de kosten en baten van nummerportabiliteit is daarbij essentieel.

Meer onderzoek gewenst voor evenwichtige afweging kosten en baten nummerportabiliteit

In 2013 was er volgens ACM meer aandacht voor de kosten van nummerportabiliteit dan de baten. De baten voor bedrijven zijn bijvoorbeeld niet meegenomen. Gezien de complexiteit en dynamiek van het onderwerp is het van belang dat het onderzoek tijdig wordt gestart, parallel aan de implementatie van de PAD. Dat is nodig voor een betrouwbare inschatting van de baten en kosten.

ACM wil op twee manieren bijdragen aan de nieuwe kosten-batenanalyse nummerportabiliteit

Met de resultaten van dit onderzoek wil ACM, in aanloop naar de evaluatie van de PAD, een internationale discussie over de wenselijkheid van nummerportabiliteit (NP) op gang brengen. De bijdrage van ACM kent twee hoofdlijnen:

- Ontwikkeling van een raamwerk voor inschatting baten: ACM heeft een raamwerk laten ontwikkelen waarmee elke lidstaat de baten van NP zoveel mogelijk kan inschatten, daarbij rekening houdend met de specifieke marktomstandigheden per lidstaat. Het raamwerk bestaat uit vijf uitgangspunten voor onderzoek naar het kwantificeren van de baten van NP voor een lidstaat. Het raamwerk is toegepast op de situatie in Nederland.
- Uitwerking verschillende vormen van NP: de totale kosten van NP hangen sterk af van de keuzes die worden gemaakt over de manier om NP te realiseren. ACM heeft twee vormen van NP uitgewerkt waarbij banken op de achtergrond nog steeds gebruik maken van de huidige infrastructuur op basis van de IBAN. Dit zijn (i) het meenemen van de huidige IBAN naar de nieuwe bank (IBAN-portabiliteit) en (ii) de introductie van een unieke alias die aan een bestaande IBAN wordt gekoppeld (alias-portabiliteit). Deze twee vormen van NP hebben als voordeel dat er relatief weinig aanpassingen nodig zijn bij partijen in de betaalketen. ACM geeft de voorkeur aan alias-portabiliteit boven IBAN-portabiliteit.

Concurrentieprobleem ondanks Fintech relevant

De behoefte om concurrentie in de bancaire retailsector te vergroten kan niet los worden gezien van de technologische innovaties. Volgens sommigen lost FinTech het concurrentieprobleem vanzelf op, omdat consumenten en bedrijven in de toekomst steeds meer gebruik gaan maken van innovatieve diensten rondom de betaalrekening. Door deze innovaties kan het rekeningnummer steeds verder naar de achtergrond verdwijnen. In dat scenario zal overstappen met de betaalrekening minder relevant zijn voor consumenten en bedrijven.



FinTech zal naar verwachting eerder een aanvulling op een betaalrekening zijn dan een vervanging ervan. Een consument of bedrijf verschuift een deel van zijn betalingsverkeer richting alternatieve aanbieders van betaaldiensten die gebruikt worden naast of 'on top of' de huidige betaalrekening. De mate waarin deze verschuiving zich zal voordoen, is op dit moment nog onduidelijk. Daarom blijft nummerportabiliteit een oplossing voor het concurrentieprobleem.

ACM doet de volgende suggesties voor vervolgonderzoek aan stakeholders

Op grond van de resultaten van dit onderzoek doet ACM de volgende suggesties voor vervolgonderzoek aan de Europese Commissie.

- Voer een EU-breed onderzoek uit naar (i) het overstapgedrag bij zakelijke betaalrekeningen en (ii) de portaalfunctie van particuliere en zakelijke betaalrekeningen.
- Stimuleer andere Europese lidstaten om – parallel aan de implementatie van de PAD overstapservice – de baten van nummerportabiliteit in te schatten. Wij reiken het in opdracht van ACM ontwikkelde raamwerk aan om dit te faciliteren en de consistentie en kwaliteit van de inschattingen te bevorderen.
- Voer een EU-breed onderzoek uit naar de technologische mogelijkheden en kosten van alias-portabiliteit.

Verder adviseert ACM de minister van Financiën in Nederland om op Europees niveau te pleiten voor het tijdig starten van aanvullend onderzoek naar de kosten en baten van EU-brede nummerportabiliteit.



Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	7
1.2 Doel van dit onderzoek.....	9
1.3 Reikwijdte van dit onderzoek.....	10
1.4 Bronnen van informatie voor dit onderzoek.....	10
1.5 Opbouw van dit rapport	11
2 Het concurrentieprobleem en mogelijke oplossingen	12
2.1 Relatie tussen overstappen en concurrentie	12
2.2 Overstapdrempels verminderen de concurrentie in de bancaire retailsector	13
2.3 Overheidsinterventies om overstapdrempels te verlagen	16
2.4 Twee overheidsinterventies voor het verlagen van overstapdrempels.....	17
2.5 Concurrentieprobleem ondanks Fintech relevant.....	19
3 Maatschappelijke baten van EU-brede nummerportabiliteit	21
3.1 Onderzoek naar de maatschappelijke baten van EU-brede NP uit 2013.....	21
3.2 Raamwerk om alle maatschappelijke baten van NP te kwantificeren	22
3.3 Toepassing van het raamwerk op de situatie in Nederland.....	25
3.4 Reflectie ACM op het raamwerk van Decisio	26
4 Maatschappelijke kosten van EU-brede nummerportabiliteit	28
4.1 Het gebruik van de IBAN in het betalingsverkeer.....	28
4.2 Drie varianten van nummerportabiliteit op Europees niveau.....	32
4.3 Aanpassingen door de overgang op een nieuw (rekening)nummerstructuur voor gebruik door consumenten en bedrijven	36
4.4 Aanpassingen door de overgang op een andere wijze van routeren	37
4.5 Overzicht van de verschillen tussen beide varianten t.a.v. de benodigde aanpassingen ..	41
4.6 ACM geeft de voorkeur aan alias-portabiliteit	42
5 Conclusies en aanbevelingen	44
5.1 Conclusie over concurrentieprobleem en oplossingsrichtingen	44
5.2 Conclusie over de maatschappelijke baten van NP	45
5.3 Conclusie over de maatschappelijke kosten van NP	46
6 Bibliografie	47
Bijlage 1: Geïnterviewde marktpartijen door ACM	49
Bijlage 2: Gehanteerde afkortingen	50



1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Concurrentie leidt in het algemeen tot een beter aanbod tegen een lagere prijs. Consumenten en bedrijven kunnen concurrentie in de bancaire retailsector stimuleren wanneer zij het aanbod op de markt actief kunnen vergelijken en eenvoudig van bank kunnen wisselen. Overstapdrempels – zoals een moeilijk vergelijkbaar productaanbod – staan actief consumentengedrag in de weg. Het ontbreken van deze consumentenprikkel kan leiden tot hogere prijzen, een lagere efficiëntie en minder innovatie.

De Europese Commissie (hierna: EC) onderkent dit concurrentieprobleem en probeert met de Payment Accounts Directive (hierna: PAD) de overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen in alle lidstaten te verlagen. Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft eerder geconstateerd dat de concurrentie in de Nederlandse bancaire retailsector niet optimaal is.¹ Hoge overstapdrempels bij betaalrekeningen spelen hierbij een rol.

De PAD is in 2014 van kracht geworden. Het hoofddoel van de PAD is om de interne markt van *retail banking* in Europa te bevorderen.² Dit wil de EC onder meer bereiken door het vergroten van de concurrentie op de markt voor particuliere betaalrekeningen.³ Dit beoogt zij te doen door het makkelijker te maken voor consumenten om het productaanbod op de markt te kunnen vergelijken. Ook moet het voor consumenten makkelijker worden om met hun betaalrekening te wisselen van bank.

De EC heeft in 2013 tijdens de voorbereiding van de PAD vier maatregelen overwogen om overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen te verlagen. Voor elke maatregel is een individuele kosten-batenanalyse (hierna: KBA) uitgevoerd. Eén van de maatregelen betrof de introductie van betaalrekening-nummerportabiliteit in heel Europa (hierna: NP). NP werd gezien als de meest effectieve oplossing.⁴ Echter, op basis van de uitgevoerde KBA achtte de EC deze maatregel niet proportioneel als manier om overstapdrempels te verlagen.

In de besluitvorming op Europees niveau is gekozen voor een andere maatregel, een handmatige overstap-service. Deze service houdt in dat als een consument overstapt – en dus een nieuw rekeningnummer krijgt – de nieuwe bank hem verschillende handelingen uit handen neemt die met de overstap gepaard gaan (hierna: PAD-overstap-service). Bijvoorbeeld het informeren van bedrijven die automatische afschrijvingen (incasso's) doen van de oude betaalrekening. De PAD-overstap-service moet in elke lidstaat uiterlijk in de zomer van 2016 beschikbaar zijn voor

¹ (Autoriteit Consument en Markt, 2014); (Autoriteit Consument en Markt, 2015)

² (Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014), punt 1.

³ In dit document verwijst het begrip 'markt' niet naar het begrip 'relevante markt' in de zin van de Mededingingswet.

⁴ (Europese Commissie, 2013), p.215.



consumenten.

In 2019 zal de EC opnieuw beoordelen op welke wijze de overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen het beste kunnen worden verlaagd. Tijdens deze beoordeling zal de effectiviteit van de maatregelen in de PAD worden geëvalueerd en daarmee ook de PAD-overstapservice. Op dat moment zal de EC ook een nieuwe KBA van NP moeten uitvoeren.⁵

Kritiekpunten op de bestaande KBA

Voor deze maatregel zijn de kosten op 14,7 miljard euro geraamd en de baten op ongeveer 11 miljard euro.⁶ ACM is kritisch op de in 2013 door de EC uitgevoerde KBA. ACM plaatst de volgende kanttekeningen.

- In haar onderzoek naar toetredingsdrempels tot de Nederlandse bankensector heeft ACM geconstateerd dat de kwantificering van zowel de kosten als de baten van NP een grove schatting betreft.⁷ Zo blijkt de schatting van de implementatiekosten van NP op Europees niveau een extrapolatie van een schatting van de implementatiekosten van NP in alleen Nederland te zijn.⁸ ACM verwacht daarnaast dat een extrapolatie naar Europees niveau dubbeltellingen bevat omdat sommige kosten niet in elke lidstaat apart gemaakt hoeven te worden.
- Verder zijn de gekwantificeerde baten van NP beperkt tot particulieren. De baten voor bedrijven en de mogelijke positieve effecten op de concurrentie tussen banken zijn niet meegenomen (zie verder hoofdstuk 3).

Tegen de achtergrond van de in 2019 uit te voeren KBA, vormden deze kritiekpunten een belangrijke aanleiding voor de Monitor Financiële Sector van ACM om dit onderzoek te starten.

8/50

⁵ (Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014), artikel 28.

⁶ (Europese Commissie, 2013), p.215-216.

⁷ (Autoriteit Consument en Markt, 2014), p.82-83.

⁸ Deze schatting van 300 tot 500 miljoen euro is meer dan tien jaar geleden gedaan door de Nederlandse Vereniging van Banken. De Nederlandse Vereniging van Banken en Betaalvereniging Nederland hebben aangegeven de onderbouwing van de schatting niet meer te kunnen achterhalen. Het is voor ACM daarom niet mogelijk om deze schatting op waarde te toetsen.



1.2 Doel van dit onderzoek

In 2019 zal de Europese Commissie beoordelen of de PAD-overstapservice een effectieve maatregel is geweest. ACM verwacht dat een overstapservice niet de meest effectieve maatregel zal zijn (zie verder hoofdstuk 2). Als dit inderdaad zo blijkt te zijn, dan is het belangrijk dat Europese beleidsmakers een beargumenteerde keuze maken over NP op Europees niveau. Een kwalitatief goede KBA is daarbij essentieel.⁹

Gezien de complexiteit van het onderwerp, wil ACM met dit onderzoek nu al een start maken met de internationale discussie over de wenselijkheid van NP. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is daarbij om de EC – in de aanloop naar de nieuwe KBA – van meer informatie te voorzien over de mogelijke effecten van NP. In 2019 kan dan een betere afweging van alle kosten en baten van NP worden gemaakt. Dit doel wil ACM op twee manieren bereiken.

- ACM heeft een raamwerk laten ontwikkelen op basis waarvan een EU lidstaat alle directe en indirecte baten van NP kan kwantificeren. Dit raamwerk is vervolgens toegepast op de Nederlandse (betaal)markt. Een batenanalyse per land is volgens ACM noodzakelijk omdat de nationale betaalmarkten in Europa verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om prijsverschillen, de mate van overstappen en technologische innovatie. Hierdoor kunnen ook de verwachte effecten van NP verschillen tussen lidstaten. Met deze studie en het daarmee aangereikte raamwerk doet ACM dan ook een oproep aan andere landen om een batenanalyse van NP uit te voeren voor de eigen (betaal)markt, met als doel om het resultaat daarvan in te brengen in de komende KBA.
- ACM beschrijft dat er meerdere manieren zijn om NP te realiseren. Deze drie varianten worden conceptueel uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt onder andere dat de implementatiekosten verschillen per variant. Het beschrijven van de verschillende varianten vermindert tevens het risico op spraakverwarring in de internationale discussie over het begrip 'nummerportabiliteit.' Er bestaat namelijk geen eenduidige definitie van dit begrip binnen Europa.

Om de bovenstaande twee manieren uit te werken, licht ACM eerst toe wat het veronderstelde concurrentieprobleem is dat nummerportabiliteit kan oplossen. Dit doet ACM door een beschrijving te geven van de relatie tussen overstapdrempels en concurrentie tussen banken, en door duidelijk te maken wat de betekenis van NP kan zijn voor het vergroten van concurrentie tussen banken.

⁹ (Autoriteit Consument en Markt, 2014), p.82.



1.3 Reikwijdte van dit onderzoek

ACM focust in dit onderzoek op EU-brede nummerportabiliteit en niet op nationale invoering van nummerportabiliteit. Ten eerste is Nederland namelijk onderdeel van de *Single Euro Payments Area* (hierna: SEPA). SEPA heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van één interne financiële sector in Europa. Voor het betalingsverkeer betekent SEPA dat er bij overschrijvingen en incasso's geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen binnenlandse en grensoverschrijdende transacties. Een eventuele invoering van nummerportabiliteit op nationaal niveau kan niet los gezien worden van deze Europese dimensie en vraagt ook om aanpassingen bij buitenlandse partijen in de betaalketen.

Ten tweede kan een nationale invoering van nummerportabiliteit een extra toetredingsdrempel voor buitenlandse banken opwerpen omdat een toetreders mogelijk aanvullende investeringen moet doen. De nationale invoering van nummerportabiliteit kan daarom volgens ACM een onwenselijke beweging richting een meer gefragmenteerde financiële sector betekenen.

Verder ligt de focus van dit onderzoek op betaalrekeningen voor consumenten, ZZP'ers en het MKB (hierna: bedrijven). Deze marktpartijen hebben naar verwachting een groter belang bij lagere overstapdrempels dan grote bedrijven, doordat de laatste groep meer onderhandelingsmacht heeft en vaker klant is bij meerdere banken. Er lijkt voor het betalingsverkeer van grote bedrijven meer geconcentreerd te worden dan voor het betalingsverkeer van ZZP'ers en het MKB.

1.4 Bronnen van informatie voor dit onderzoek

ACM heeft gedurende dit onderzoek via verschillende bronnen en methoden informatie verzameld. Hieronder worden deze bronnen kort beschreven.

ACM heeft gesprekken gevoerd met een groot aantal stakeholders. Allereerst met verschillende aanbieders van betaalrekeningen. Ten tweede heeft ACM gesproken met adviesbureaus op het gebied van betalingsverkeer en een verwerker van betalingsverkeer. Ook heeft ACM gesproken met andere overheidsorganisaties zoals DNB, de ECB, de EC en het ministerie van Financiën. Ten slotte heeft ACM gesproken met consumentenorganisaties en Betaalvereniging Nederland. Een overzicht van alle betrokken stakeholders is te vinden in bijlage 1.

Verder heeft ACM aan Decisio de opdracht gegund om het raamwerk te ontwikkelen waarmee de maatschappelijke baten van NP per land kunnen worden gekwantificeerd.¹⁰ Decisio is een onderzoeksbureau met ruime ervaring op het gebied van KBAs. Ook is aan Decisio gevraagd om op basis van dat raamwerk de maatschappelijke baten van NP zoveel mogelijk te kwantificeren voor Nederland. Decisio heeft hiervoor twee enquêtes gehouden, één onder consumenten en één onder bedrijven. Ook Decisio heeft gesprekken gevoerd met stakeholders.

¹⁰ Decisio heeft voor deze opdracht samengewerkt met Periscoop Consult en GfK.



1.5 Opbouw van dit rapport

Dit rapport is als volgt gestructureerd. Hoofdstuk 2 gaat uitgebreid in op het veronderstelde concurrentieprobleem en de mogelijke oplossingen daarvoor. Hoofdstuk 3 presenteert het raamwerk om de directe en indirecte baten van NP te kunnen kwantificeren. Ook beschrijft dit hoofdstuk de resultaten van de toepassing van het raamwerk op Nederland. Hoofdstuk 4 beschrijft verschillende manieren om NP te introduceren en weegt de varianten op een aantal aspecten tegen elkaar af. Ten slotte presenteert ACM in hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.



2 Het concurrentieprobleem en mogelijke oplossingen

In het vorige hoofdstuk is de PAD geïntroduceerd en de doelen die deze Europese richtlijn nastreeft. Eén van de doelen is het verlagen van overstapdrempels op het gebied van particuliere betaalrekeningen. Door het verlagen van overstapdrempels wil de EC de concurrentie in de bancaire retailsector vergroten. NP wordt gezien als een manier om overstapdrempels te verlagen.

Om nummerportabiliteit in de juiste context te plaatsen, wordt in dit hoofdstuk in eerste instantie een stap terug gezet door te beginnen bij het veronderstelde probleem dat NP beoogt op te lossen. Daarna wordt er ingegaan op NP als mogelijke oplossing voor het probleem. Ook kan NP dan worden afgezet tegen andere mogelijke oplossingen, zoals bijvoorbeeld de Overstapservice en ontwikkelingen op het gebied van FinTech.

2.1 Relatie tussen overstappen en concurrentie

Consumenten spelen een belangrijke rol in het stimuleren van concurrentie. De dreiging dat een klant kan overstappen naar een concurrent, dwingt aanbieders om hun producten en dienstverlening doorlopend te verbeteren. Met name op volwassen markten speelt overstappen een belangrijke rol omdat op dit soort markten relatief weinig nieuwe klanten het product of de dienst voor het eerst aanschaffen. Groei in marktaandeel komt dan vooral door het afpakken van klanten bij concurrenten.

De keuze van een consument om wel of niet over te stappen, hangt van grofweg twee factoren af: de prikkels om over te stappen en de mogelijkheden om over te stappen. De prikkels komen voort uit de *push-* en *pullfactoren* om over te stappen.¹¹ De mogelijkheden om over te stappen worden beperkt door overstapdrempels. Dat zijn alle kosten die een consument moet maken om van aanbieder te wisselen. Dit zijn zowel financiële overstapkosten als 'kosten' in de vorm van tijd en moeite, zoals de consument die percipieert.¹² Als de prikkels om over te stappen opwegen tegen de gepercipieerde overstapdrempels, dan wisselt de consument in theorie van aanbieder.

Door het bestaan van overstapdrempels is een consument in een bepaalde mate gebonden aan de huidige aanbieder. Dit wordt het *lock-in effect* genoemd.¹³ Op een *locked-in* consument heeft een aanbieder een bepaalde mate van marktmacht. De aanbieder zou zijn aanbod namelijk zodanig kunnen verslechteren dat het voor de klant nét niet aantrekkelijk is om over te stappen. Hoe hoger de overstapdrempels, hoe groter de mate van marktmacht.¹⁴

¹¹ Een voorbeeld van een push-factor is het verhogen van de tarieven door de huidige aanbieder van de consument. Een pull-factor is bijvoorbeeld het geven van een welkomstbonus bij het afsluiten van een nieuwe betaalrekening. Zie (Optimisa Research, 2015), p.6.

¹² Zie (Burnham, 2003) voor een overzicht van verschillende typen overstapdrempels.

¹³ (Office of Fair Trading, 2003), p.25.

¹⁴ Een kanttekening hierbij is dat, in de aanwezigheid van overstapdrempels, de aanbieder weet dat hij in de toekomst marktmacht zal hebben op klanten die nu een product bij hem kopen. Dit zorgt ervoor dat in eerste instantie



Lage overstapcijfers zijn op zichzelf geen concurrentieprobleem. Beperkt overstapedrag kan namelijk samengaan met het feit dat consumenten geen sterke prikkels hebben om over te stappen. Bijvoorbeeld omdat ze tevreden zijn met hun huidige aanbieder of omdat er te weinig verschillen tussen aanbieders zijn. Verder kan een relatief kleine groep overstappers voor voldoende concurrentiedruk zorgen als aanbieders beperkte mogelijkheden hebben om te differentiëren tussen klanten.¹⁵ Het vergroten van het daadwerkelijke aantal overstappers op een markt is dus geen doel op zich. Het uiteindelijke doel van beleidsmakers is het vergroten van concurrentie tussen aanbieders.¹⁶

Er is pas sprake van een concurrentieprobleem als ondernemingen het potentiële overstappen van klanten naar een concurrent onvoldoende als dreiging ervaren en hiermee dus onvoldoende rekening houden bij het bepalen van hun productaanbod (prijs, kwaliteit, variatie, etc.). De mate van overstapdreiging is afhankelijk van verschillende factoren. Er is volgens ACM sprake van een reële overstapdreiging wanneer consumenten (i) een goed inzicht hebben in de verschillen tussen aanbieders en (ii) de perceptie hebben dat ze zonder veel moeite kunnen wisselen van aanbieder.¹⁷ Ondernemingen blijven in zo'n situatie geprikkeld om een concurrerend aanbod te doen aan hun klanten.

Het gebrek aan concurrentie en daaruit ontstane marktmacht kan zich op een markt uiten in de vorm van hogere prijzen, minder productdifferentiatie, een lagere efficiëntie en/of minder innovatie.

2.2 Overstapdrempels verminderen de concurrentie in de bancaire retailsector

Analyse door de Europese Commissie

De Europese Commissie stelt in de *Impact Assessment* (hierna: IA) van de PAD dat op de Europese markten voor betaalrekeningen aan beide voorwaarden voor een reële overstapdreiging niet is voldaan. Zo schrijft de EC dat het voor consumenten moeilijk is om inzicht te krijgen in verschillen tussen aanbieders omdat in veel landen de tarieven voor een betaalrekening moeilijk te begrijpen zijn. Hierbij maken ze een onderscheid tussen het bewustzijn van consumenten over de hoogte van de tarieven die bij hen in rekening worden gebracht en de begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid van informatie die aan consumenten wordt verstrekt.¹⁸ Daarnaast vindt de EC dat er sprake is van hoge overstapdrempels.¹⁹ Een belangrijke drempel is de angst bij consumenten dat na een overstap

harder wordt geconcurrereerd om de toekomstige marktmacht op deze consumenten zeker te stellen. Zo wordt (een deel van) de winst die de aanbieder later op locked-in consumenten maakt, *ex ante* weggeconcurrereerd. Dit patroon wordt in de literatuur ook wel *bargains-then-ripoffs* genoemd.

¹⁵ (OECD, 2014), p.7-10.

¹⁶ Het daadwerkelijke aantal overstappers op een markt wordt overigens wel vaak gezien als een belangrijke concurrentie-indicator.

¹⁷ (Financial Conduct Authority, 2015), p.15-16.

¹⁸ (Europese Commissie, 2013), p.33.

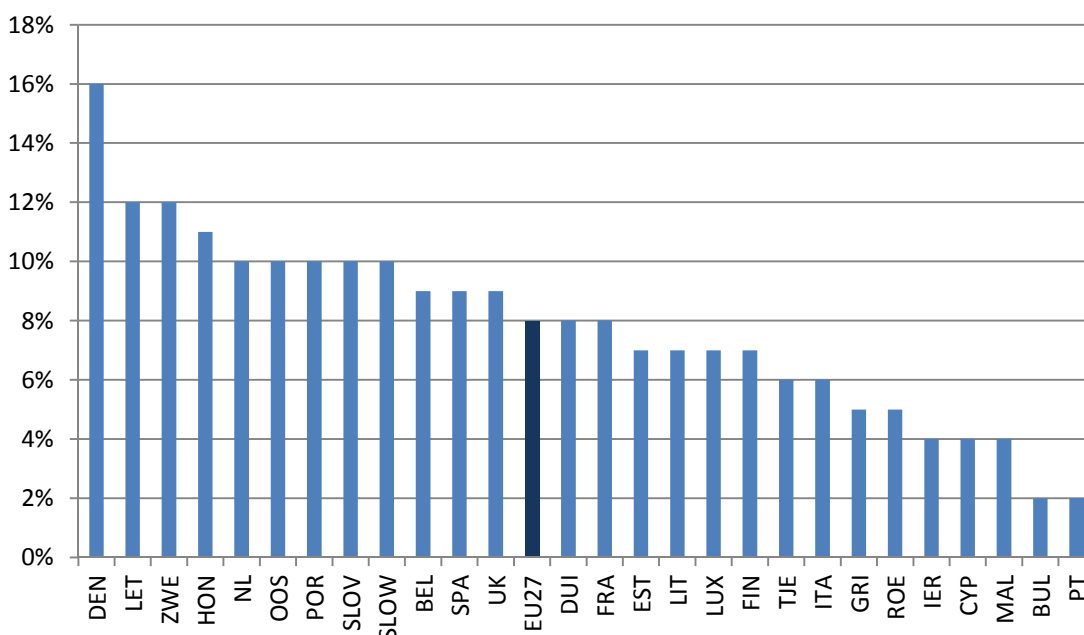
¹⁹ (Europese Commissie, 2013), p.38.



periodieke betalingen, specifiek incassobetalingen, door fouten worden vertraagd of niet worden uitgevoerd.²⁰

In de PAD schrijft de EC dat: “het essentieel (is) om het probleem van de geringe mobiliteit van klanten aan te pakken [...]”²¹ Deze passage impliceert dat de mobiliteit op het gebied van particuliere betaalrekeningen (hierna: overstapedrag) volgens de EC te laag is. Dit probleem signaleerde de EC overigens al in 2006.²²

Figuur 1: aandeel consumenten met een betaalrekening dat in de periode 2007 - 2012 zijn overstapt van bank (per EU lidstaat en het EU-gemiddelde)



14/50

Bron: (Europese Commissie, 2012)

Concrete overstapcijfers op het gebied van particuliere betaalrekeningen worden in de PAD niet genoemd. In de IA verwijst de EC naar een EU-breed onderzoek uit 2012 over het overstapedrag van consumenten voor verschillende financiële producten of diensten.²³ Uit dit onderzoek bleek dat voor betaalrekeningen ongeveer 8% van alle bevroegde consumenten in de afgelopen vijf jaar was overstapt naar een andere bank.²⁴ Daarbij bestaan grote verschillen tussen landen, zoals te zien is in figuur 1.

²⁰ (Europese Commissie, 2013), p.40.

²¹ (Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014), overweging 9.

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-619_en.htm?locale=en

²³ (Europese Commissie, 2013), p.39.

²⁴ (Europese Commissie, 2012), p.85.



De EC maakt niet expliciet welke *benchmark* zij hanteert bij het bestempelen van de jaarlijkse overstapcijfers op het gebied van particuliere betaalrekeningen als 'gering'. Wel stelt de EC dat zij hogere overstapcijfers zou verwachten gezien de (a) prijsverschillen tussen en binnen EU lidstaten²⁵, (b) overstapcijfers bij andere producten²⁶, en (c) het aantal consumenten dat ontevreden is over zijn huidige bank.²⁷

Het beperkte overstapgedrag is volgens de EC "[...] in belangrijke mate toe te schrijven aan de gebrekkige transparantie en vergelijkbaarheid wat de aangerekende vergoedingen en het dienstenaanbod betreft, alsook aan de problemen die consumenten ondervinden bij het overstappen naar een andere betaalrekening."²⁸ Belemmeringen bij het vergelijken en het overstappen maken het volgens de EC moeilijker voor nieuwe spelers om de bancaire retailsector te betreden.²⁹ Op welke manier beperkt overstapgedrag bij particuliere betaalrekeningen nadelige effecten heeft op andere bancaire markten, wordt in zowel de PAD als de IA niet beschreven.

Toevoegingen op deze analyse door de Autoriteit Consument en Markt

ACM onderschrijft het concurrentieprobleem zoals geschetst door de EC. Volgens ACM is op veel markten voor particuliere betaalrekeningen in Europa sprake van onvoldoende overstapdreiging. Verschillende internationale studies laten namelijk zien dat (i) de prijs een belangrijke reden is bij de keuze voor een bank³⁰, (ii) er significante prijsverschillen zijn tussen aanbieders van betaalrekeningen³¹, en (iii) een deel van de consumenten ontevreden is over de dienstverlening van zijn huidige bank.³² Desondanks zijn veruit de meeste consumenten in Europa in de laatste vijf jaar niet met de betaalrekening overgestapt van bank (zie figuur 1). Overstapdrempels zijn volgens ACM een belangrijke reden voor het beperkte overstapgedrag.³³

Europese beleidsmakers hebben overstapdrempels bij zakelijke betaalrekeningen buiten beschouwen gelaten in de PAD.³⁴ Volgens ACM is het hierboven geschetste concurrentieprobleem ook relevant voor kleine en middelgrote bedrijven.

In een enquête onder Nederlandse MKB'ers uit 2014 gaf ongeveer 70% van de bedrijven aan dat zij

15/50

²⁵ (Europese Commissie, 2013), p.39.

²⁶ (Europese Commissie, 2013), p.193.

²⁷ (Europese Commissie, 2013), p.194.

²⁸ (Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014), overweging 5.

²⁹ (Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, 2014), overweging 5.

³⁰ (Bain & Company, 2013), p.30.

³¹ http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/pressroom/docs/bank-accounts-factsheet-01_en.pdf

³² (Bain & Company, 2013), p.9.

³³ (Autoriteit Consument en Markt, 2014), p.82.

³⁴ (Europese Commissie, 2013), p.6.



nog nooit met de zakelijke betaalrekening zijn overgestapt naar een andere bank.³⁵ Er is bovendien weinig dynamiek in de marktaandeelen van de drie grootbanken. Dit is consistent met de situatie in het Verenigd Koninkrijk waar jaarlijks niet meer dan 4% van de bedrijven overstapt met de betaalrekening.³⁶

Er bestaan – voor zover bekend bij ACM – geen EU-brede onderzoeken naar het overstapgedrag op het gebied van zakelijke betaalrekeningen. Ondanks dit gebrek aan informatie op Europees niveau, is het volgens ACM aannemelijk dat ook voor zakelijke betaalrekeningen sprake is van onvoldoende overstapdreiging. Ten eerste zijn de overstapdrempels bij zakelijke betaalrekeningen naar verwachting groter dan bij persoonlijke betaalrekeningen. Bedrijven maken namelijk intensiever gebruik van hun betaalrekening en moeten dus meer partijen informeren bij een eventuele overstap. Ook is de koppeling met andere bankproducten intensiever bij bedrijven dan bij consumenten. Uit eerder onderzoek van ACM is gebleken dat een rekening-courantkrediet door het merendeel van MKB'ers wordt gezien als belangrijkste vorm van externe bedrijfsfinanciering.³⁷ Een rekening-courantkrediet is alleen beschikbaar voor bedrijven als ze ook een zakelijke betaalrekening aanhouden bij dezelfde bank. Daardoor worden de kosten van overstappen van betaalrekeningen verhoogd.³⁸

2.3 Overheidsinterventies om overstapdrempels te verlagen

Er zijn verschillende overheidsinterventies denkbaar voor het bovengenoemde concurrentieprobleem. Door een interventie nemen overstapdrempels voor rekeninghouders af. Dit leidt tot een grotere overstapdreiging die uitgaat van consumenten en bedrijven en hierdoor neemt de concurrentie tussen banken op het gebied van betaalrekeningen toe. Via het portaaleffect leidt dit tot meer concurrentie op de bancaire retailmarkt. Deze lijn is weergegeven in Figuur 2.

³⁵ (GfK, 2014), p.25.

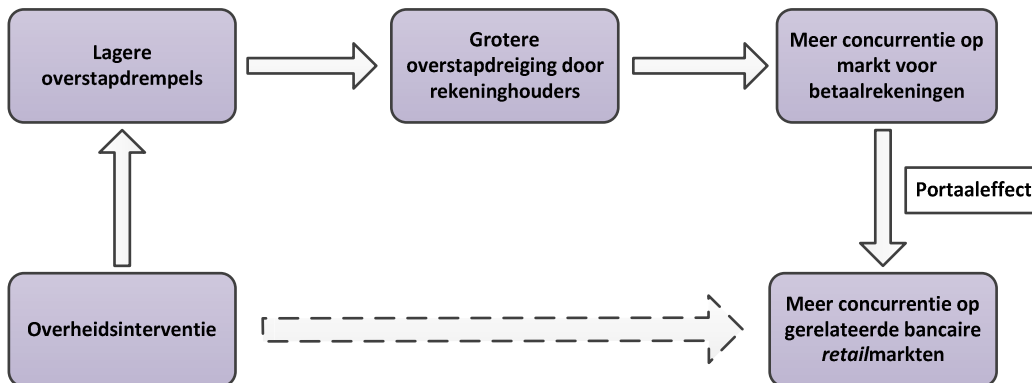
³⁶ (FCA & CMA, 2014), p.123.

³⁷ (Autoriteit Consument en Markt, 2015), p.14.

³⁸ (OECD, 2014)



Figuur 2: Relatie tussen overheidsinterventie en concurrentie tussen banken



Bron: analyse door ACM.

Een overheidsinterventie is alleen effectief als deze de overstapdrempels bij rekeninghouders kan verlagen. Daarom is het van belang dat een mogelijke interventie gericht is op de belangrijkste overstapdrempels die rekeninghouders ervaren en dat het een effectief instrument is om deze overstapdrempels te verlagen.

Als een consument of bedrijf nu besluit met zijn betaalrekening over te stappen naar een andere bank, is daarvan de consequentie dat hij een nieuw rekeningnummer krijgt. Dit betekent dat de overstapper alle personen, bedrijven en instellingen moet informeren die regelmatig bij- of afschrijvingen doen naar het oude rekeningnummer. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit een zeer belangrijke overstapdrempel voor consumenten en bedrijven is.³⁹

2.4 Twee overheidsinterventies voor het verlagen van overstapdrempels

In de internationale discussie over de manieren om overstapdrempels bij betaalrekeningen te verlagen, krijgen twee overheidsinterventies de meest aandacht. Dit zijn een overstapservice en nummerportabiliteit. Deze paragraaf beschrijft de verschillen en overeenkomsten van deze twee overheidsinterventies. ACM neemt daarbij de PAD-overstapservice als uitgangspunt.

Zowel de PAD-overstapservice als NP zijn erop gericht om de belangrijkste overstapdrempel weg te nemen. Er blijven echter andere overstapdrempels bestaan die de PAD-overstapservice of NP niet wegnemen. Bijvoorbeeld het feit dat de overstapper een nieuwe betaalpas met pincode krijgt. In Tabel 1 is een overzicht van drempels weergegeven die een consument of bedrijf tegenkomt bij het overstappen van bank met de betaalrekening. In de tabel is daarbij aangegeven welke specifieke overstapdrempels worden verlaagd of weggenomen door NP en de PAD-overstapservice. Ook is op basis van een eerder onderzoek weergegeven hoe hoog de overstapdrempels wordt gepercipieerd door rekeninghouders die niet met de betaalrekening zijn overgestapt.

³⁹ (GfK, 2014), p.19; (SEO, 2008), p.22.



Tabel 1: overzicht van de overstapdrempels bij betaalrekeningen die de NP en de PAD Overstapservice verlagen of weggemenen

Stap in het overstapproces	%	Overstapdrempel	PAD OS	NP
Zoeken naar een nieuwe bank	n.b.	Vergelijken van het productaanbod in de markt		
Betaalrekening openen bij de nieuwe bank	n.b.	Aanmelden bij de nieuwe bank en relevante documentatie aanleveren		
	19%	Identificeren bij de nieuwe bank		
	32%	Wachten op toegang tot de nieuwe betaalrekening		
	32%	Wachten op nieuwe betaalpas		
	n.b.	<i>Voor bedrijven:</i> kennismaken met de nieuwe adviseur		
	n.b.	<i>Voor bedrijven:</i> nieuwe afspraken maken over roodstaan op de betaalrekening		
Gebruik van de nieuwe betaalrekening	18%	Wennen aan de nieuwe internetbankieromgeving		
	35%	Onthouden van de nieuwe pincode van de betaalpas		
	50%	Onthouden van het nieuwe rekeningnummer		XX
Betalingsverkeer overhevelen naar de nieuwe betaalrekening	n.b.	Periodieke overboekingen opnieuw instellen	XX	
	51%	Incassanten informeren over het nieuwe rekeningnummer	X	XX
	56%	Werkgever, klanten, vrienden, etc. informeren over het nieuwe rekeningnummer	X	XX
	16%	<i>Voor bedrijven:</i> rekeningnummer aanpassen in de eigen bedrijfsadministratie (briefpapier, website, etc.)		XX
Oude betaalrekening opzeggen	n.b.	Oude betaalrekening opzeggen	XX	
	n.b.	Afschriften oude betaalrekening opslaan of uitprinten		

'XX' betekent dat de drempel geheel wordt weggemenen. 'X' betekent dat de drempel gedeeltelijk wordt weggemenen. Het percentage in de tweede kolom is het aantal niet-overstappers dat deze overstapdrempel als 'grote drempel' ervaart. Bron: (SEO, 2008).

Het is denkbaar dat als NP in Europa wordt geïntroduceerd het een onderdeel zal zijn van een bredere overstapservice. De aanvullende elementen van de PAD-overstapservice (hulp bij periodieke overboekingen en de oude rekening opzeggen) blijven dan wellicht behouden.

ACM twijfelt of de PAD-overstapservice het gewenste effect heeft

ACM is er niet van overtuigd dat de PAD overstapservice een effectief instrument zal zijn om overstapdrempels te verlagen en daarmee de concurrentie tussen banken in Europa te vergroten. Deze twijfel is gebaseerd op (a) de ervaringen met de overstapservice in Nederland en (b) de verschillen tussen de PAD-overstapservice en de overstapservice in Nederland.



De overstapservice in Nederland bestaat sinds 2004 voor consumenten én voor bedrijven.⁴⁰ Uit verschillende evaluaties blijkt dat gebruikers van deze service tevreden zijn over de technische werking ervan.⁴¹ Ze geven ook aan dat de overstapdrempels bij betaalrekeningen lager zijn dan ze van te voren hadden ingeschat.⁴² Het aantal gebruikers van deze service is echter relatief laag in verhouding tot het totale aantal betaalrekeningen (tussen de 80.000 en 100.000 per jaar).⁴³ Volgens ACM is de onbekendheid van de overstapservice in Nederland een belangrijke oorzaak voor het relatief lage aantal gebruikers en daarmee voor het beperkte aantal overstappers. Uit (GfK, 2014) blijkt bijvoorbeeld dat 63% van de bevroegde consumenten nog nooit had gehoord van de overstapservice. Ook in het Verenigd Koninkrijk is het vergroten van de bekendheid van de *Current Account Switch Service* (CASS) een belangrijk verbeterpunt.⁴⁴

De eerste reden waarom ACM twijfelt over de effectiviteit van de PAD-overstapservice is dat in artikel 14 van de PAD geen minimum bekendheidsniveau onder rekeninghouders van de PAD-overstapservice is voorgeschreven. Dit brengt het risico met zich mee dat de PAD-overstapservice niet bekend zal zijn onder de meerderheid van de rekeninghouders waardoor zij de overstapdrempels mogelijk hoger inschatten dan ze daadwerkelijk zijn. Hierdoor kunnen ze uiteindelijk besluiten om toch niet over te stappen. Banken met relatief veel rekeninghouders hebben geen sterke prikkel om veel informatie over de overstapservice te verstrekken. Dit vergroot immers de kans dat klanten zullen overstappen.

Ten tweede is de PAD-overstapservice grotendeels gebaseerd op handmatige handelingen door de oude en nieuwe bank. Dit in tegenstelling tot de overstapservice in Nederland die grotendeels geautomatiseerd is.⁴⁵ ACM verwacht daarom dat de PAD-overstapservice technisch gezien minder goed zal werken dan die in Nederland. Zo bestaat er bij een grote aanwas van nieuwe klanten die gebruik maken van de PAD overstapservice een risico dat dingen misgaan bij de nieuwe of oude bank waardoor de overstapper problemen krijgt met zijn betalingsverkeer. Dit kan het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de werking van de PAD-overstapservice aantasten.

2.5 Concurrentieprobleem ondanks Fintech relevant

De behoefte om concurrentie in de bancaire retailsector te vergroten kan niet los worden gezien van de technologische innovaties in de financiële sector. Deze toegenomen aandacht hangt samen met

⁴⁰ Nederland is het eerste land in Europa met een overstapservice voor betaalrekeningen. Zie www.overstapservice.nl

⁴¹ (Consumentenbond en Trigenum, 2011), p.15.

⁴² (SEO, 2008), p.22.

⁴³ (Consumentenbond en Trigenum, 2011), p.3. De meerderheid van de overstappers in Nederland maakt gebruik van de overstapservice.

⁴⁴ (Financial Conduct Authority, 2015), p.58-60.

⁴⁵ De overstapservice in Nederland zorgt ervoor dat incasso's en overschrijvingen dertien maanden lang automatisch worden doorgestuurd naar de nieuwe betaalrekening. Verder worden bedrijven en instellingen die incasso's versturen automatisch geïnformeerd over het nieuwe rekeningnummer van de klant.



de groeiende hoeveelheid durfkapitaal dat in zogeheten *FinTechs* is geïnvesteerd. Op het gebied van betalingsverkeer komen steeds meer aanbieders van bijvoorbeeld *Stored Value Accounts* (PayPal) en *Digital Wallets* (Google Wallet) op de markt. Deze innovaties bieden consumenten en bedrijven meer keuzemogelijkheden.

De *Revised Payment Services Directive* (PSD2) kan een belangrijke invloed hebben op de groei van *FinTechs* in Europa.⁴⁶ Een belangrijke wijziging is dat banken toegang moeten geven aan andere (innovatieve) aanbieders van betaaldiensten tot de transactiegegevens van de betaalrekening (*Access to the Account*). De rekeninghouder moet daarvoor wel toestemming geven. Consumenten en bedrijven kunnen hierdoor ook via andere (innovatieve) aanbieders betalingen verrichten vanuit hun betaalrekening. Een juiste implementatie van deze richtlijn maakt het voor nieuwe partijen makkelijker om betaaldiensten aan te bieden. Europese lidstaten hebben tot januari 2018 om deze richtlijn in nationale regelgeving te implementeren.

Volgens sommigen lost *FinTech* het concurrentieprobleem vanzelf op, omdat consumenten en bedrijven in de toekomst steeds meer gebruik gaan maken van innovatieve diensten rondom de betaalrekening. Door deze innovaties kan het rekeningnummer steeds verder naar de achtergrond verdwijnen. In dat scenario zal overstappen met de betaalrekening minder relevant zijn voor consumenten en bedrijven.

(Accenture, 2016) heeft in opdracht van het Nederlandse ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de invloed van *FinTech* op het overstappen van betaalrekening. Het onderzoeksbureau verwacht dat *FinTechs* eerder een complement dan een substituuut voor de betaalrekening zullen zijn. Een consument of bedrijf verschuift een deel van zijn betalingsverkeer richting alternatieve aanbieders van betaaldiensten die gebruikt worden naast of 'on top of' de huidige betaalrekening.⁴⁷ De betaalrekening blijft dus bestaan als plaats waar het geld van de klant is opgeslagen.

De mate waarin deze verschuiving zich zal voordoen, is op dit moment nog onduidelijk. Dit hangt sterk af van de toegevoegde waarde die niet-bancaire aanbieders kunnen bieden aan consumenten en bedrijven. Omdat deze ontwikkelingen zich moeilijk laten voorspellen, vindt ACM het onverstandig om deze ontwikkelingen af te wachten in de veronderstelling dat de markt het concurrentieprobleem zelf oplost. Daarom blijft het relevant om meer onderzoek te doen naar de kosten en baten van nummerportabiliteit.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/finance/payments/framework/index_en.htm

⁴⁷ In 2015 verliep in Nederland hooguit enkele procenten van het *retail* betalingsverkeer via niet-bancaire aanbieders.



3 Maatschappelijke baten van EU-brede nummerportabiliteit

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de Europese Commissie in de voorbereiding op de PAD niet alle maatschappelijke baten van nummerportabiliteit heeft meegenomen in haar KBA. ACM heeft daarom aan onderzoeksbureau Decisio gevraagd om een raamwerk te ontwikkelen waarmee een EU lidstaat alle directe en indirecte baten van NP zoveel mogelijk kan kwantificeren. Dit raamwerk heeft Decisio vervolgens toegepast op de Nederlandse (betaal)markt. Dit hoofdstuk presenteert een samenvatting van de resultaten van het onderzoek van Decisio.⁴⁸

3.1 Onderzoek naar de maatschappelijke baten van EU-brede NP uit 2013

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de eerdere kwantificering van de baten van EU-brede NP. In de voorbereiding van de PAD in 2013 zijn de totale maatschappelijke baten van NP geraamd op ongeveer 11 miljard euro over de periode 2013 tot en met 2022.⁴⁹ Deze kwantificering van de baten heeft de EC indertijd uitbesteed aan onderzoeksbureau ICF International.⁵⁰ Dit bureau heeft in haar onderzoek verschillende maatschappelijke baten van NP geïdentificeerd maar slechts twee daarvan gekwantificeerd.

De eerste categorie baten zijn de financiële besparingen op de uitgaven aan betalingsverkeer voor consumenten die daadwerkelijk overstappen naar een goedkopere aanbieder. Door NP wordt het makkelijker om van bank te wisselen en zullen meer consumenten overstappen. Deze baten worden geschat op 9.504 miljoen euro.⁵¹ Hierbij is aangenomen dat elk jaar 1%-punt meer consumenten overstappen als gevolg van NP en dat overstappers ongeveer 20% op hun jaarlijkse uitgaven aan betalingsverkeer besparen.

De tweede categorie baten zijn de voordelen van een efficiënter overstapproces. Consumenten zijn minder tijd kwijt aan het overstappen met de betaalrekening. Dit levert volgens de EC een besparing op van 1.179 miljoen euro.⁵² Verder wordt verwacht dat er in een situatie met NP minder fouten worden gemaakt als een consument overstapt van bank dan in de huidige situatie. Dit is gekwantificeerd op 156 miljoen euro.⁵³ Ten slotte levert het minder sturen van brieven een besparing van 92 miljoen euro op omdat bedrijven en instellingen niet meer geïnformeerd hoeven te worden over het nieuwe rekeningnummer als een klant overstapt.

⁴⁸ (Decisio, 2016)

⁴⁹ Verdisconteerd tegen 4% op jaarbasis.

⁵⁰ (ICF International, 2013)

⁵¹ (Europese Commissie, 2013), p.270.

⁵² (Europese Commissie, 2013), p.270. De aanname is hierbij dat overstappers gemiddeld één uur tijd besparen tegen een uurloon van 33 euro.

⁵³ Dit is berekend door 8,5% te nemen van het aantal maandelijks incasso's in Europa vermenigvuldigd met 10 euro. 10 euro is een schatting van de gemiddelde kosten van een boete voor te late betalingen of een potentiële debetstand die ontstaat door een incasso van een foute rekening.



ICF International identificeert in haar rapport tien andere maatschappelijke baten van NP (die niet zijn gekwantificeerd).⁵⁴ Deze baten kunnen worden ingedeeld in drie typen baten. Ten eerste zijn er verschillende baten omdat het voor consumenten makkelijker wordt om over te stappen van bank met de betaalrekening. Ten tweede kan de verlaging van overstapdrempels leiden tot meer concurrentie tussen banken. Ten slotte kunnen banken efficiëntie winsten behalen en toegang krijgen tot een grotere afzetmarkt.

3.2 Raamwerk om alle maatschappelijke baten van NP te kwantificeren

Een KBA ondersteunt de besluitvorming over een beleidsvoorstel – zoals de introductie van NP – door een zo compleet mogelijk beeld te geven van de relevante kosten en baten van de maatregel en de welvaartsgevolgen daarvan.⁵⁵ Specifieke kosten of baten zijn de verschillen tussen een wereld waarin de maatregel wel is uitgevoerd en een wereld waarin dit niet het geval is. Naast de financiële kosten of baten worden andere effecten in kaart gebracht, zoals effecten op concurrentie en veiligheid. Alle effecten worden vervolgens zoveel mogelijk in een financiële waarde uitgedrukt, zodat een integrale afweging mogelijk is.

Het onderzoek van Decisio is geen volledige KBA van NP op Europees niveau. Ten eerste vallen de implementatiekosten van NP niet onder de reikwijdte van dit onderzoek. Het analyseren en kwantificeren van de totale implementatiekosten vraagt om specifieke kennis waar ACM en Decisio niet over beschikken. Ten tweede zijn er grote verschillen tussen de bancaire *retail*markten in de Europese lidstaten. ACM en Decisio beschikken niet over de relevante informatie over de bancaire *retail*markten van alle 27 Europese lidstaten. De totale maatschappelijke baten van NP zijn daardoor vooralsnog niet te schatten.

Een belangrijke stap om te komen tot het inschatten van de totale maatschappelijke baten van NP is het ontwikkelen van een raamwerk waarmee een EU lidstaat alle directe en indirecte baten van NP zoveel mogelijk kan kwantificeren. ACM heeft aan Decisio gevraagd om zo'n raamwerk te ontwikkelen. Het toepassen van dit raamwerk levert voor die EU lidstaat een cijfermatige schatting (in euro's) op van de totale maatschappelijke baten van NP in het betreffende land. Deze schatting houdt rekening met de specifieke kenmerken van de (betaal)markt in dat land. Voor hoe meer EU lidstaten het raamwerk wordt toegepast, hoe beter de EU-brede maatschappelijke baten van NP kunnen worden geschat.

Het raamwerk van Decisio bestaat uit vijf uitgangspunten voor onderzoek naar het kwantificeren van de baten van NP voor een individuele lidstaat. Het hanteren van deze uitgangspunten komt de betrouwbaarheid van de kwantificering van de baten ten goede. Hieronder zijn de belangrijkste uitgangspunten van het raamwerk opgesomd. Deze zijn verder uitgewerkt in het rapport van Decisio.

⁵⁴ (ICF International, 2013), p.46 en p.132.

⁵⁵ (Centraal Planbureau, 2013), p.10.



Uitgangspunt 1: houdt rekening met relevante marktontwikkelingen door meerdere basisscenario's te hanteren

Het vaststellen van het basisscenario (of nulalternatief) is een belangrijk onderdeel in een KBA. Het basisscenario is de meest waarschijnlijke ontwikkeling die zal plaatsvinden op alle voor de KBA relevante markten in het geval de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd.⁵⁶ Dit maakt het mogelijk om de effecten te identificeren die specifiek zijn toe te schrijven aan de voorgestelde maatregel. Bij relatief veel onzekerheid over de toekomst kunnen meerdere basisscenario's worden geformuleerd.

Er zijn meerdere belangrijke marktontwikkelingen gaande die het overstapgedrag door consumenten en bedrijven op het gebied van betaalrekeningen gaan beïnvloeden (zie hoofdstuk 2). Dit zijn in ieder geval de implementatie van de PAD, de implementatie van PSD2 en de opkomst van FinTechs. De omvang en richting van deze marktontwikkelingen is echter niet met zekerheid te voorspellen. Decisio is in haar onderzoek daarom van twee basisscenario's uitgegaan: *business-as-usual* en het *FinTech*-scenario. Bij de toepassing van het raamwerk in de toekomst kunnen EU lidstaten ervoor kiezen om andere scenario's uit te werken.

Uitgangspunt 2: kwantificeer de baten voor zowel consumenten als bedrijven

De baten van NP zijn niet beperkt tot consumenten, zoals uit hoofdstuk 2 is beschreven. NP verlaagt ook een zeer belangrijke overstapdrempel voor bedrijven en kan daarmee bijdragen aan de concurrentie op zakelijke bancaire markten. Deze voordelen dienen te worden meegenomen.

Uitgangspunt 3: kwantificeer zoveel mogelijk de indirecte baten van NP

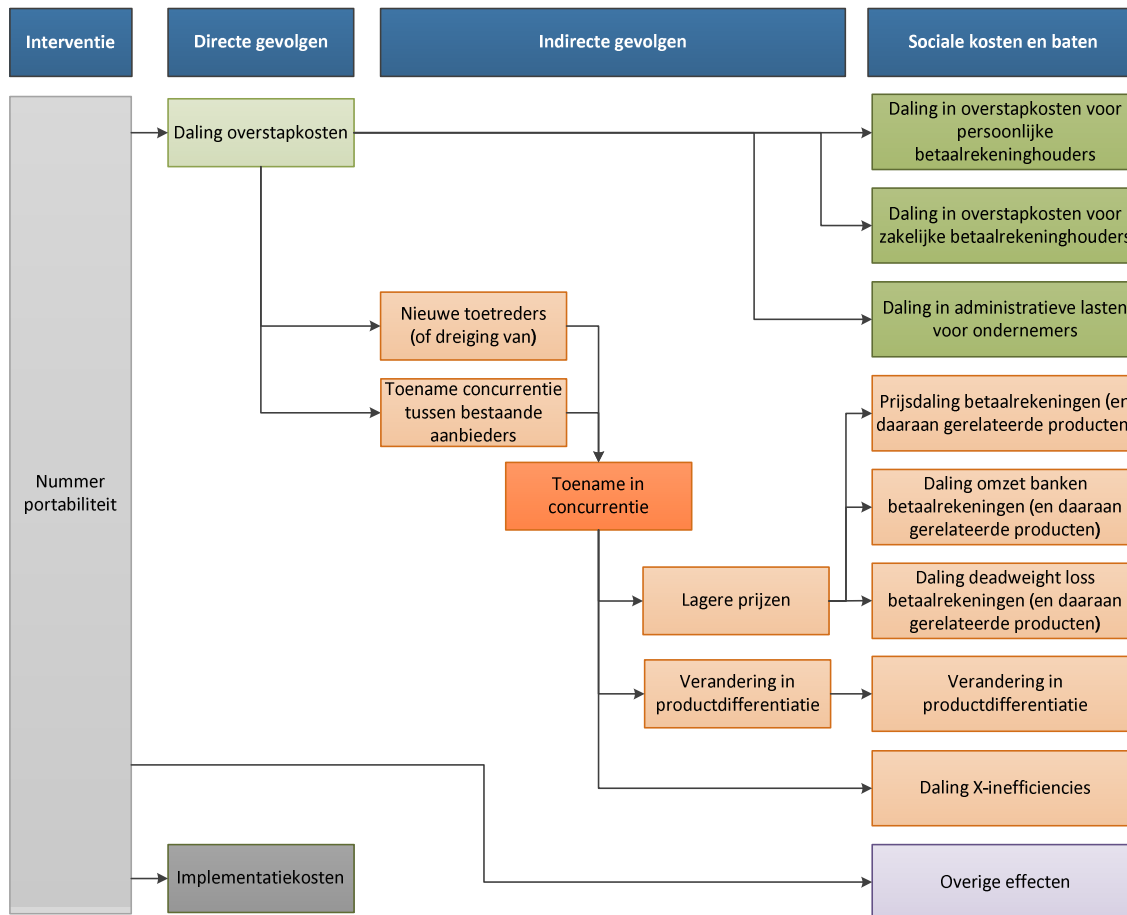
Decisio maakt in haar rapport onderscheid tussen directe en indirecte baten van NP. De directe baten zien met name op de voordelen van lagere overstapdrempels voor rekeninghouders die wisselen van aanbieder. De indirecte baten bestaan vooral uit de positieve effecten van meer concurrentie op bancaire retailmarkten die NP tot gevolg kan hebben.

De mate waarin NP voor meer concurrentie zal zorgen, is *ex ante* niet met zekerheid te voorspellen. Uitspraken over de omvang van de indirecte baten moeten daarom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Dit is echter geen reden om de indirecte baten niet mee te nemen in de KBA. De primaire reden om NP in te voeren is immers het stimuleren van concurrentie in de bancaire retailsector. Als deze indirecte effecten niet meegenomen worden, geeft dit een onvolledig beeld van de totale baten en kan daarmee tot verkeerde conclusies leiden. Ook de indirecte baten dienen daarom zoveel als mogelijk te worden gekwantificeerd. Een overzicht van alle maatschappelijke baten van NP is in onderstaande figuur weergegeven.

⁵⁶ (Centraal Planbureau, 2013), p.83.



Figuur 3: Overzicht van de geïdentificeerde effecten van EU-brede nummerportabiliteit



24/50

Bron: (Decisio, 2016).

Uitgangspunt 4: neem in eventueel marktonderzoek aan dat NP op dit moment wordt geïntroduceerd

De introductie van NP is op korte termijn niet te verwachten. De EC zal immers pas in 2019 – in het kader van de evaluatie van de PAD – een uitgebreide afweging van de kosten en baten van NP op Europees niveau maken. Het uitvoeren van eventueel marktonderzoek – zoals een enquête – naar de verwachte effecten van NP wordt echter te complex als men aanneemt dat NP pas na 2019 wordt geïntroduceerd.

In de enquêtes onder consumenten en bedrijven die zijn uitgevoerd in het kader van het onderzoek door Decisio is daarom aangenomen dat NP op Europees niveau in 2016 wordt geïntroduceerd. Dit heeft tot gevolg dat de verwachte gevolgen van EU-brede NP zijn gerelateerd aan de huidige marktomstandigheden, bijvoorbeeld de situatie dat de meerderheid van de rekeninghouders niet bekend is met de NL overstapservice.

Uitgangspunt 5: ga uit van een relatief lange tijdshorizon

De relevante tijdshorizon heeft een belangrijke invloed op de hoogte van de maatschappelijke baten.



Hoe korter de horizon, hoe lager de baten. De keuze voor de tijdshorizon wordt mede bepaald door de termijn waarop het relevante probleem speelt.⁵⁷ Voor maatregelen die grote investeringen vergen, wordt meestal uitgegaan van een relatief lange tijdshorizon.

Een eventuele introductie van NP in Europa zal tot significante eenmalige investeringen leiden bij verschillende marktpartijen. De positieve effecten van de introductie van NP op concurrentie manifesteren zich echter over een langere termijn. Door het hanteren van een te korte tijdshorizon valt de KBA wellicht onterecht negatief uit.

Decisio is in haar onderzoek – meer specifiek bij de kwantificering van de gevolgen van EU-brede NP voor Nederland – uitgegaan van een tijdshorizon van tien jaar (2016 tot en met 2025). De reden voor deze horizon is dat de baten van NP voor een langere periode merkbaar zijn. Een nog langere periode dan tien jaar leidt tot grotere onzekerheden. In de *impact assessment* van de PAD is de EC ook uitgegaan van een tijdshorizon van tien jaar.⁵⁸

3.3 Toepassing van het raamwerk op de situatie in Nederland

Decisio heeft op basis van het ontwikkelde raamwerk de directe en indirecte baten van EU-brede NP zoveel mogelijk gekwantificeerd voor Nederland. De directe baten heeft Decisio allemaal kunnen kwantificeren, de indirecte baten voor een deel. De kwantificering van de directe baten van NP is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2: kwantificering van de directe baten van EU-brede NP voor Nederland

Directe baten (over de periode 2016 – 2025)	Scenario 1	Scenario 2
Lagere overstapkosten voor consumenten	EUR 174 miljoen	EUR 134 miljoen
Lagere overstapkosten voor bedrijven	EUR 159 miljoen	EUR 121 miljoen
Minder administratieve handelingen voor bedrijven en instellingen als een klant overstapt	EUR 133 miljoen	EUR 133 miljoen
<i>Schatting totale directe baten</i>	<i>EUR 466 miljoen</i>	<i>EUR 388 miljoen</i>

Bron: (Decisio, 2016).

De eerste twee directe baten bestaan uit minder 'gedoe' voor consumenten en bedrijven die daadwerkelijk overstappen met de betaalrekening.⁵⁹ De derde categorie baten is de vermindering van de administratieve handelingen voor bedrijven en instellingen omdat zij – door NP – niet meer het nieuwe rekeningnummer hoeven aan te passen wanneer een klant overstapt met de

⁵⁷ (Centraal Planbureau, 2013), p.87.

⁵⁸ (Europese Commissie, 2013), p.270.

⁵⁹ Hierbij is onderscheid gemaakt naar overstappers die gebruik maken van de Nederlandse overstapservice en overstappers die alles zelf regelen.



betaalrekening.⁶⁰

De indirecte maatschappelijke baten bestaan vooral uit de positieve effecten van NP door toegenomen concurrentie in de bancaire *retail*sector. Dit zijn de volgende effecten (zie ook figuur 3):

- a) Lagere tarieven van betaalrekeningen en andere bankproducten;
- b) Minder inkomsten voor banken als gevolg van de lagere tarieven;
- c) Vermindering van de *deadweight loss* op de markten voor particuliere en zakelijke betaalrekeningen;
- d) Meer productdifferentiatie / innovatie; en
- e) Verbetering van de efficiëntie van de dienstverlening door banken.

Decisio heeft effect a) op een tentatieve manier gekwantificeerd. Lagere tarieven voor consumenten en bedrijven leiden echter tot minder inkomsten voor banken (effect b). Per saldo leveren deze twee effecten geen welvaartswinst op. Verder neemt Decisio aan – op basis van de beschikbare informatie – dat de introductie van NP in Nederland niet zal leiden tot een vermindering van de *deadweight loss* (effect c). Ten slotte heeft Decisio effect d) niet gekwantificeerd vanwege een gebrek aan informatie.

Voor effect e) verwacht Decisio wel een positief effect en dit heeft zij op een tentatieve manier gekwantificeerd. Immers, minder inkomsten door toegenomen concurrentie prikkelt banken om efficiënter te opereren zodat zij hun winst op peil houden. Dit is een welvaartswinst. De indirecte baten van NP door een verbetering van de efficiëntie schat Decisio in op ongeveer 500 tot 550 miljoen euro.

3.4 Reflectie ACM op het raamwerk van Decisio

Decisio heeft een helder raamwerk ontwikkeld wat een Europese lidstaat als startpunt kan gebruiken voor het kwantificeren van de maatschappelijke baten van NP voor haar nationaal betaalmarkt. ACM maakt hieronder een drietal aanvullende opmerkingen die relevant zijn bij het toepassen van het raamwerk.

Ten eerste dient de omvang van de indirecte baten met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, zoals Decisio terecht opmerkt in haar rapport. Deze zijn moeilijker te kwantificeren dan de directe baten. Dit is echter geen reden om de indirecte baten niet mee te nemen in de KBA. Het gaat om relatief grote bedragen zoals de toepassing op de Nederlandse betaalmarkt illustreert.

Ten tweede heeft het raamwerk van Decisio als voordeel dat het rekening houdt met de specifieke marktomstandigheden in een Europese lidstaat. Zoals in hoofdstuk 1 reeds genoemd, kunnen de baten van NP verschillen tussen lidstaten omdat er verschillen zijn ten aanzien van de

⁶⁰ Wel moeten bedrijven en instellingen bij de introductie van sommige vormen van NP (zie hoofdstuk 4) eenmalige aanpassingen in hun administratie doen voor alle klanten. Deze administratieve handelingen vallen onder de maatschappelijke kosten van NP.



concentratiegraad van de markt, de gemiddelde tarieven van betalingsverkeer, het overstappedrag en de adoptie van technologische innovaties.⁶¹ Het verschil in de jaarlijkse kosten van particulier betalingsverkeer tussen het duurste en het goedkoopste land bijvoorbeeld is ongeveer 200 euro.⁶² Door deze verschillen zullen ook de maatschappelijke baten van NP per land anders zijn.

Ten slotte is het welvaartsperspectief dat de lidstaat hanteert van belang voor de omvang van totale maatschappelijke baten. Lagere prijzen voor bankproducten als gevolg van meer concurrentie leiden tot minder inkomsten voor banken. Dit is een verschuiving van producentensurplus naar consumentensurplus. Indien NP enkel tot lagere prijzen voor bankproducten zal leiden, en dus geen andere positieve effecten van meer concurrentie, dan zijn de indirecte maatschappelijke baten per saldo nul. Echter, als de maatschappij meer waarde hecht aan een toename van het consumentensurplus, dan zijn de indirecte maatschappelijke baten van NP groter.

⁶¹ (ICF International, 2013), p.17-18.

⁶² (Van Dijk Management Consultants, 2009), p.113.



4 Maatschappelijke kosten van EU-brede nummerportabiliteit

In het vorige hoofdstuk zijn de maatschappelijke baten van NP aan de orde geweest. Dit hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke kosten van NP. Zoals beschreven in hoofdstuk 1, plaatst ACM kanttekeningen bij de eerdere schatting van de maatschappelijke kosten van NP uit 2013. Deze schatting is gebaseerd op gedateerde informatie en het is niet meer te achterhalen van welke NP-variant is uitgegaan.

De maatschappelijke kosten van EU-brede NP bestaan voor een substantieel deel uit de aanpassingen die banken en andere spelers in de betaalketen⁶³ moeten doen. De mate waarin zij aanpassingen moeten doen, hangt sterk af van de keuzes die worden gemaakt over de manier om NP te realiseren. ACM ziet drie belangrijke keuzes:

- Het wel of niet vervangen van de IBAN door een nieuwe (rekening)nummerstructuur voor gebruik door consumenten en bedrijven.
- Het wel of niet vervangen van de IBAN door een nieuwe rekeningnummerstructuur voor de verwerking van betalingen tussen banken.
- De wijze waarop betalingen naar de juiste bank worden doorgeleid.

ACM werkt in dit hoofdstuk drie varianten van NP uit.⁶⁴ Deze varianten verschillen doordat er andere keuzes worden gemaakt op de bovenstaande punten. Uit de beschrijving en vergelijking van deze varianten wordt duidelijk wat deze keuzes precies inhouden en wat de gevolgen hiervan zijn voor de maatschappelijke kosten van NP. ACM hanteert daarbij een ruim begrip van 'maatschappelijke kosten.'

De centrale boodschap van dit hoofdstuk is dat de hoogte van de maatschappelijke kosten van NP sterk afhangt van de variant van NP waarvoor wordt gekozen. Deze kennis zal bijdragen aan een betere inschatting van de maatschappelijke kosten van NP die de EC in 2019 zal doen.

4.1 Het gebruik van de IBAN in het betalingsverkeer

Deze paragraaf geeft een introductie van de aspecten van het betalingsverkeer in Europa die relevant zijn in de context van NP. Dit betekent vooral een uitleg over het gebruik van het rekeningnummer – de *International Bank Account Number* (hierna: IBAN) - in het betalingsverkeer en de verschillende functies die de IBAN heeft. Deze introductie is nodig om te begrijpen welke aanpassingen nodig zijn in de betaalketen bij elke variant van NP.

⁶³ De betaalketen is het geheel van alle partijen die betrokken zijn bij een elektronische betaling.

⁶⁴ In dit hoofdstuk zal ACM geen nieuwe schatting van de totale maatschappelijke kosten van NP doen. Dit is een te omvangrijk onderzoek voor ACM om uit te voeren.



Nummerportabiliteit heeft niet voor alle betaalinstrumenten gevolgen

Het betalingsverkeer in Europa kent verschillende manieren van elektronisch betalen. Deze manieren worden 'girale betaalinstrumenten' genoemd. Elk betaalinstrument hanteert een eigen set aan regels en technische standaarden.⁶⁵ De belangrijkste girale betaalinstrumenten in Europa zijn:

- SEPA Credit Transfer (hierna: SCT)
Dit staat ook bekend als de Europese overschrijving. Betaalinstrumenten die in Nederland veel worden gebruikt zoals iDeal-betalingen en Acceptgiro-betalingen werken via de SCT-infrastructuur.⁶⁶ De eigenaar (scheme-owner) van dit girale betaalinstrument is de European Payments Council (hierna: EPC).
- SEPA Direct Debit (hierna: SDD)
Dit staat ook bekend als de Europese incasso. Hierbij valt een onderscheid te maken tussen de standaard incasso (SEPA Direct Debit Core) en de zakelijke incasso (SEPA Direct Debit Business-to-business). De eigenaar van dit girale betaalinstrumenten is de EPC.
- Kaartbetalingen
Hierbij valt een onderscheid te maken tussen debitcard betalingen en creditcard betalingen. Belangrijke eigenaren van kaartschema's in Europa zijn MasterCard en VISA.

Een belangrijk verschil tussen deze drie girale betaalinstrumenten is het unieke nummer (hierna: *identificer*) waarmee de tegenrekening van de betaling kan worden geïdentificeerd. Bij de SCT en de SDD wordt gebruik gemaakt van de IBAN als *identificer*. Bij debit- en creditcardbetalingen is dat de *Primary Account Number* (hierna: PAN).⁶⁷ Dit PAN-nummer staat op de chip van de betaalpas.

Een eventuele introductie van NP heeft alleen gevolgen voor de betaalinstrumenten waarbij de IBAN als *identificer* wordt gebruikt. Bij deze betaalinstrumenten wordt de bestaande IBAN immers vervangen of portabel gemaakt. Voor kaartbetalingen heeft NP geen gevolgen. Het voordeel hiervan is dat bij deze betaalinstrumenten geen investeringen gedaan hoeven te worden om de *identificer* te veranderen. Aan de andere kant betekent dit dat er geen portabiliteit van PAN-nummers ontstaat. Dit is echter geen probleem. Bij een overstap van bank krijgt de klant immers een nieuwe betaalpas

⁶⁵ Bijvoorbeeld de regels voor overschrijvingen staan in het SEPA Credit Transfer Rulebook (2016), opgesteld door de EPC. In dit document staan bijvoorbeeld regels over het format van het rekeningnummer dat gebruikt wordt (IBAN zoals gespecificeerd in ISO 13616), regels over de structuur van de berichten die partijen naar elkaar sturen (zoals beschreven in ISO 20022) en regels over de maximale tijd die mag zitten tussen ontvangst van de betaalinstructie en de ontvangst van de betaling door de bank van de ontvanger (één *Banking Business Day*).

⁶⁶ Currence, *Jaaroverzicht 2014*, p.43.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld de Maestro Global Rules (2012), p.111. Het PAN-nummer is tussen de 12 en 19 cijfers lang en bestaat uit een *Issuer Identification Number*, een individueel rekeningnummer en een controlegetal. Het PAN-nummer heeft dus een vergelijkbare structuur als de IBAN.



waarop een ander PAN-nummer staat. Door deze nieuwe pas te gebruiken maakt de rekeninghouder direct zijn nieuwe PAN-nummer kenbaar. Hij hoeft hier derden niet apart over te informeren.

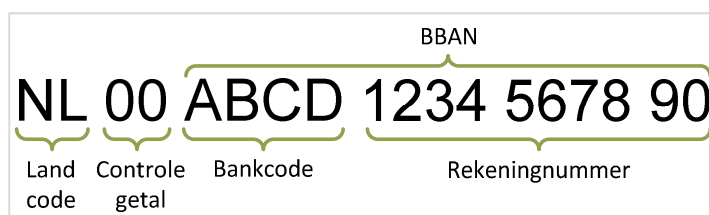
Hoewel de invoering van NP gevolgen heeft voor de SCT en SDD, wordt in de rest van het hoofdstuk alleen ingegaan op de gevolgen van NP voor de werking van een SCT. Er zijn verschillen in het transactieproces bij een SCT en SDD, maar de aanpassingen die nodig zijn om NP mogelijk te maken, zijn vergelijkbaar.⁶⁸ Om het hoofdstuk overzichtelijk te houden is daarom gekozen om de noodzakelijke aanpassingen alleen voor de SCT te illustreren.

Drie functies van de IBAN in het betalingsverkeer

De IBAN heeft – naast identificatie van de tegenrekening van een betaling – twee andere functies. Dit wordt duidelijk als wordt gekeken naar de structuur van de IBAN. De IBAN bestaat uit de volgende componenten:

- Een landcode van 2 letters.⁶⁹
Hiermee wordt het land aangegeven waar de bank van de ontvangende partij is gevestigd.
- Een controlegetal van 2 cijfers.⁷⁰
Op basis hiervan kan de bank van de opdrachtgevende partij veelgemaakte fouten⁷¹ bij de invoer van de IBAN detecteren (bijvoorbeeld het omdraaien van twee cijfers).
- Een Basic Bank Account Number (hierna: BBAN) bestaande uit (i) een unieke code van de bank van de ontvangende partij en (ii) het rekeningnummer van de ontvangende partij.
De lengte en structuur van de BBAN verschilt per land maar bestaat uit maximaal 30 letters of cijfers.

In Nederland is de IBAN als volgt opgebouwd:



De IBAN in Nederland bestaat altijd uit 18 alfanumerieke karakters. De structuur van de IBAN verschilt per Europese lidstaat. In België bijvoorbeeld bestaat de IBAN uit 16 alfanumerieke karakters

⁶⁸ Het belangrijkste verschil tussen de SCT en de SDD in de context van NP is dat bij de SDD de betaling wordt geïnitieerd door de ontvanger in plaats van de betaler.

⁶⁹ Zoals gespecificeerd in ISO 3166, zie http://www.iso.org/iso/country_codes.

⁷⁰ Zoals gespecificeerd in ISO 7064, zie http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=31531.

⁷¹ Zie http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=31531 voor meer informatie over het controlegetal en veelvoorkomende fouten. Zie ECBS (2003, p.12) over de manier waarop het controlegetal wordt berekend.



en in Malta uit 31 alfanumerieke karakters.⁷²

Uit de bovenstaande beschrijving volgt dat de IBAN de volgende drie functies heeft:

- Identificatie van de tegenrekening van een betaling;
- Controle op eventueel gemaakte fouten bij de invoer van de IBAN; en
- Routing van de betaling naar de juiste bank in het juiste EU-land.

Deze drie functies worden hieronder verder toegelicht door de verwerking van een SCT te illustreren (hierna: het transactieproces).

Het transactieproces bij een SEPA Credit Transfer en de rol van de IBAN hierin

Bij de verwerking van een SCT zijn meerdere partijen betrokken. De belangrijkste partijen zijn (1) de betaler, (2) de bank van de betaler, (3) de betalingsverwerker (*Clearing and Settlement Mechanism*; hierna: CSM), (4) de ontvanger en (5) de bank van de ontvanger. Deze partijen zijn weergegeven in figuur Figuur 4. Dit is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. In de praktijk kunnen er meer of minder partijen betrokken zijn bij een transactie, afhankelijk van de overeenkomst tussen banken en CSM's.⁷³

In figuur 4 zijn vier stappen in het transactieproces weergegeven. Deze stappen worden hieronder kort beschreven, met expliciete aandacht voor de functie van de IBAN.

- De betaler geeft via het informatiesysteem van zijn bank (bijvoorbeeld de internetbankieromgeving) de opdracht om een bedrag over te maken naar het opgegeven rekeningnummer. De betaler vult daarbij onder andere de IBAN van de ontvanger in.⁷⁴ In deze stap wordt de IBAN dus gebruikt als *identifier*.
- De bank van de betaler controleert de ingevoerde IBAN aan de hand van het controlegetal dat in de IBAN staat. Als de bank de opdracht goedkeurt, schrijft zij het geldbedrag af van de betaalrekening van de betaler en stuurt de betaalopdracht door naar het CSM.⁷⁵ De bank van de betaler levert aan het CSM onder andere de IBAN van de ontvanger en de *Business Identifier Code* (hierna: BIC)⁷⁶ van de bank van de ontvanger.⁷⁷

⁷² Zie https://www.iban.com/files/iban_registry.pdf voor het IBAN-format dat alle landen in het SEPA-gebied hanteren.

⁷³ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bank niet direct is aangesloten op een CSM maar via een andere bank. Het is ook mogelijk dat de bank van de betaler en de bank van de ontvanger een bilaterale overeenkomst hebben, waardoor er geen CSM betrokken is bij de transactie. Om de complexiteit van dit hoofdstuk te beperken, wordt aangenomen dat zowel de bank van de betaler als de bank van de ontvanger zijn aangesloten bij hetzelfde CSM.

⁷⁴ Zie het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook (2015, p.29) voor een volledige lijst van de benodigde informatie.

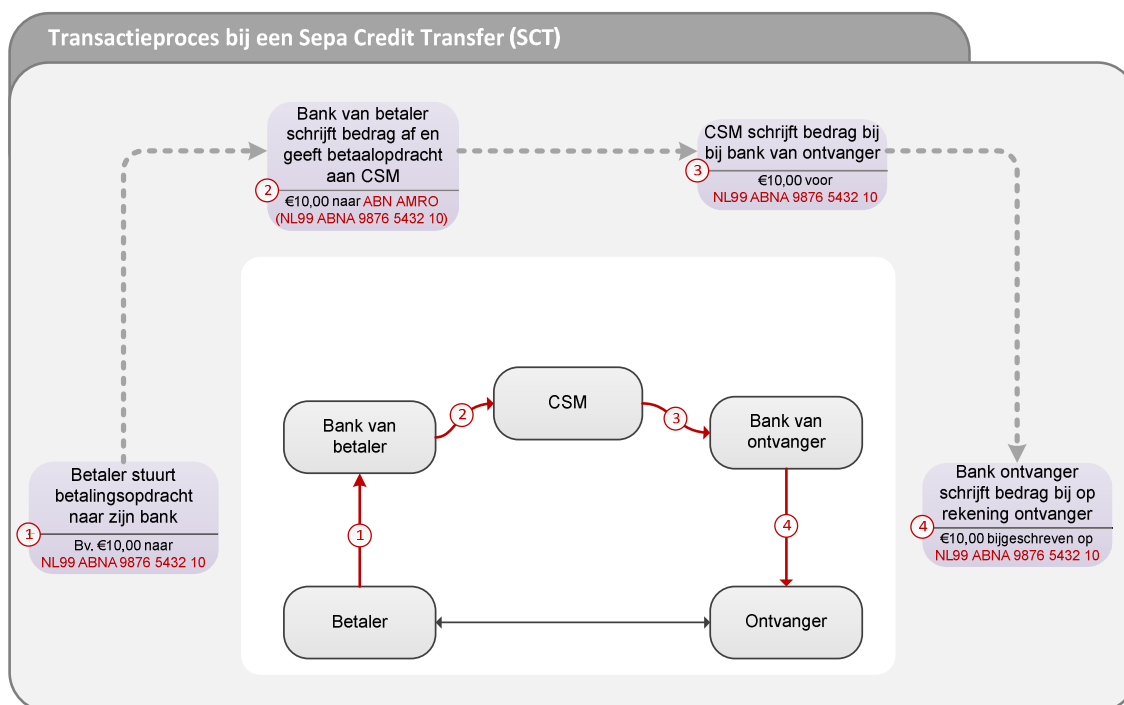
⁷⁵ Zie <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/index.cfm/sepa-credit-transfer/sct-scheme-compliant-clearing-and-settlement-mechanisms-csms/> voor een lijst met alle SEPA scheme compliant CSM's.

⁷⁶ Zoals gespecificeerd in ISO 9362 (zie http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=60390). De BIC is een unieke identificatiecode voor financiële en niet-financiële instellingen.



- Het CSM ontvangt de betaalopdracht van de bank van de betaler. Het CSM gebruikt de aangeleverde IBAN en de BIC om de betaalopdracht naar de juiste bank en land te routeren.
- Na ontvangst van de betaling stort (debiteert) de bank van de ontvanger het geldbedrag op de rekening van de ontvanger. De bank van de ontvanger kan aan het laatste deel van de IBAN afleiden voor welke specifieke rekeninghouder de betaling is bedoeld.

Figuur 4: Het transactieproces bij een SEPA Credit Transfer (vereenvoudigde weergave)



32/50

Bron: analyse door ACM. Stap 2 en 3 wordt ook wel het 'interbancaire betalingsverkeer' genoemd.

4.2 Drie varianten van nummerportabiliteit op Europees niveau

Nu het duidelijk is wat de functies van de IBAN zijn in het betalingsverkeer, kunnen de verschillende varianten van NP worden uitgewerkt. In de context van NP is vooral de routeerfunctie relevant. Door deze functie kan de IBAN vanuit technisch oogpunt niet worden meegenomen naar een andere bank.

In deze paragraaf werkt ACM drie varianten van EU-brede nummerportabiliteit uit. Deze varianten van NP hebben één ding gemeenschappelijk: het (rekening)nummer dat consumenten en bedrijven gebruiken voor het doen van betalingen zal geen routeerfunctie meer hebben. Door deze wijziging is het mogelijk om het (rekening)nummer mee te nemen naar een andere bank.

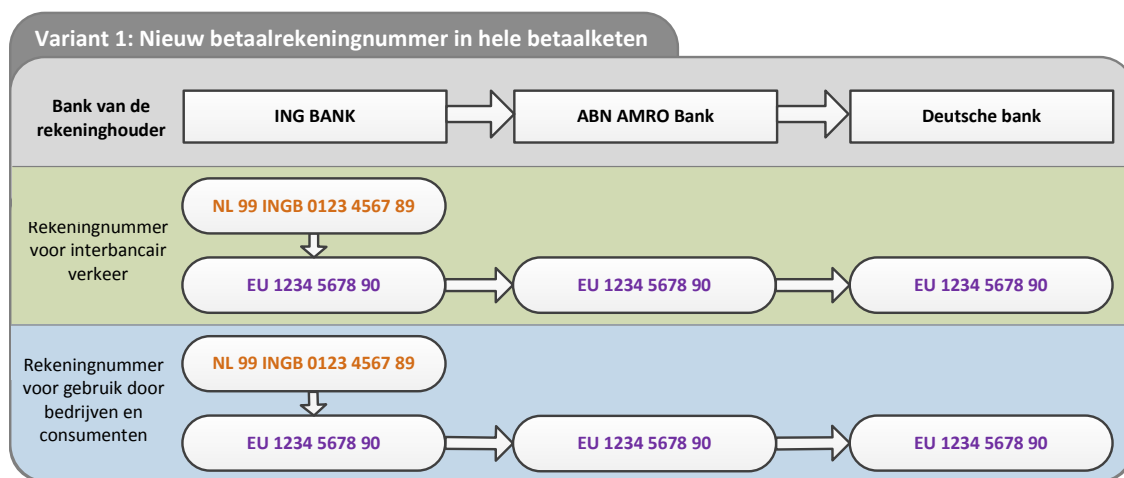
⁷⁷ Zie het SEPA Credit Transfer Scheme Rulebook (2015, p.30) voor een volledige lijst van de te leveren informatie door de bank van de betaler.



Variant 1: Nieuw, portabel rekeningnummer in de hele betaalketen

De eerste variant van nummerportabiliteit wordt in dit rapport de 'klassieke' variant van NP genoemd. Alle consumenten en bedrijven in Europa krijgen op een bepaald moment een nieuw, portabel rekeningnummer dat de bestaande nummersystematiek van de IBAN vervangt. Als een consument of bedrijf overstapt van bank met de betaalrekening, dan kan hij dit nieuwe rekeningnummer meenemen naar de nieuwe bank.

Figuur 5: schematische weergave van NP-variant 1



33/50

Bron: analyse door ACM. In deze figuur is de situatie weergegeven van een klant bij ING Bank die overstapt met de betaalrekening naar ABN AMRO en vervolgens naar Deutsche Bank.

De nummeruitgifte moet bij deze variant centraal worden geregeld in Europa om de uniciteit van de nieuwe nummers te waarborgen. Het nieuwe rekeningnummer vervangt de IBAN in de hele betaalketen dus ook in het interbancaire betalingsverkeer. Dit nieuwe rekeningnummer bevat – in tegenstelling tot de huidige IBAN – geen landcode en bankcode meer.

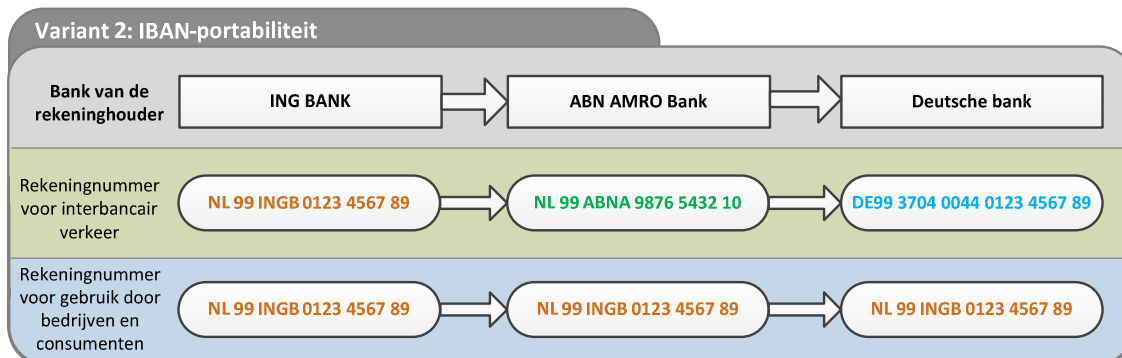
Variant 2: IBAN-portabiliteit

De tweede variant van nummerportabiliteit wordt in dit rapport 'IBAN-portabiliteit' genoemd. Bij de introductie van deze variant worden consumenten en bedrijven die geen behoefte hebben aan overstappen niet geconfronteerd met veranderingen in de manier van elektronisch betalen. Als een consument of bedrijf wel wil overstappen van bank, dan kan hij de IBAN van de huidige bank meenemen naar de nieuwe bank. De meegenomen IBAN kan de overstappende klant blijven gebruiken voor het versturen en ontvangen van betalingen.

Op de achtergrond – voor de verwerking van het interbancaire betalingsverkeer - krijgt de overstapper wel een nieuwe IBAN bij de nieuwe bank. De nieuwe bank gebruikt het nieuwe IBAN van de klant voor het verwerken van de betaling op basis van de bestaande regels en procedures. Wel moet bij deze variant op een bepaalde manier worden voorkomen dat de oude bank de meegenomen IBAN opnieuw uitgeeft aan een nieuwe klant.



Figuur 6: schematische weergave van NP-variant 2



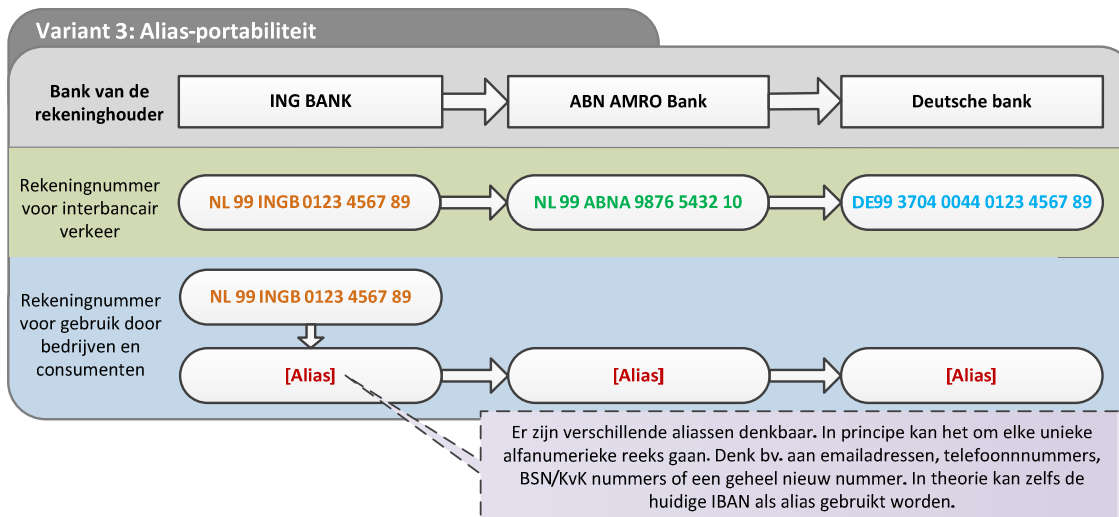
Bron: analyse door ACM. In deze figuur is de situatie weergegeven van een klant bij ING Bank die overstapt met de betaalrekening naar ABN AMRO en vervolgens naar Deutsche Bank.

Variant 3: Alias-portabiliteit

De derde manier om NP te introduceren wordt in dit rapport 'alias-portabiliteit' genoemd. Alle consumenten en bedrijven in Europa krijgen op een bepaald moment een nieuw, uniek nummer (een *alias*). Deze alias wordt vervolgens gekoppeld aan de bestaande IBAN. Er zijn vele aliassen denkbaar, zoals een telefoonnummer of een e-mailadres.⁷⁸ Vervolgens gebruiken consumenten en bedrijven de alias in plaats van de IBAN om betalingen te versturen en ontvangen.

34/50

Figuur 7: schematische weergave van NP-variant 3



Bron: analyse door ACM. In deze figuur is de situatie weergegeven van een klant bij ING Bank die overstapt met de betaalrekening naar ABN AMRO en vervolgens naar Deutsche Bank.

⁷⁸ In principe kan dit om elk nummer of elke reeks gaan die geschikt is als *identifier*, wat voornamelijk betekent dat deze uniek moet zijn.



Net als bij de tweede variant blijven banken in het interbancaire betalingsverkeer werken met de huidige IBAN-nummers. Bij deze variant moet op een bepaalde manier worden voorkomen dat twee dezelfde aliassen in Europa bestaan.

Een belangrijke keuze bij de invoering van deze variant is of de IBAN helemaal van de voorgrond verdwijnt, en dus alleen nog in het interbancaire verkeer wordt gebruikt, of dat de IBAN en de alias naast elkaar blijven bestaan voor gebruik door rekeninghouders. Afhankelijk van de gekozen alias is dit allebei denkbaar. Als er een nieuw uniek nummer wordt ontworpen dat gebruikt gaat worden als alias, dan ligt het voor de hand dat deze de IBAN helemaal vervangt voor gebruik door rekeninghouders en dat betalen via de IBAN niet meer mogelijk is. Als voor een bestaande alias wordt gekozen, zoals een e-mailadres of telefoonnummer, dan ligt het voor de hand dat deze naast de IBAN wordt geïntroduceerd.⁷⁹ Rekeninghouders kunnen dan zelf kiezen of zij willen geld willen ontvangen en betalen met de IBAN of met de alias. De rekeninghouder kan vervolgens zelf de koppeling tussen alias en IBAN regelen. Als de rekeninghouder overstapt dan kan deze zelf zijn alias aan de nieuwe IBAN koppelen.

Verschillen tussen de drie varianten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillen tussen de drie varianten ten aanzien van drie typen aanpassingen in de betaalketen. Alle typen aanpassingen brengen maatschappelijke kosten met zich mee.

Tabel 3: Overzicht van de verschillen tussen de NP-varianten t.a.v. drie typen aanpassingen

	Overgang op een nieuwe rekeningnummerstructuur in het interbancaire betalingsverkeer	Overgang op een nieuwe rekeningnummerstructuur voor gebruik door consumenten en bedrijven	Overgang op een andere manier van routeren
1. Nieuw nummer in hele betaalketen	Ja	Ja	Ja
2. IBAN-portabiliteit	Nee	Ja*	Ja
3. Alias-portabiliteit	Nee	Ja	Ja

Bron: analyse door ACM.

*Bij IBAN-portabiliteit blijven consumenten en bedrijven hun huidige IBAN gebruiken voor het doen van betalingen. Wel moeten banken hun systemen aanpassen zodat zij om kunnen gaan met overstappende klanten die een IBAN meenemen met een andere nummerstructuur (bijvoorbeeld een bankcode in cijfers i.p.v. letters). Deze aanpassingen brengen kosten met zich mee.

⁷⁹ Het is niet de bedoeling zijn dat het hebben van een telefoon of computer een voorwaarde is voor het hebben van een bankrekening. Ook zou dit betekenen dat een consument of bedrijf dat meerdere rekeningen aan wil houden meerdere telefoonnummers of emailadressen nodig heeft.



In Tabel 3 is een belangrijk verschil tussen de eerste variant en de andere twee varianten te zien. Variant 1 is de enige variant waarbij in het interbancaire betalingsverkeer wordt overgegaan op een andere rekeningnummerstructuur. Hierdoor zijn bij deze variant volgens ACM meer aanpassingen nodig bij banken en andere partijen in de betaalketen dan bij de andere twee varianten. Hierdoor zijn de totale maatschappelijke kosten naar verwachting significant hoger.

ACM vindt dat het klantperspectief centraal moet staan

In de internationale discussie over de wenselijkheid en mogelijkheden van NP lijkt vooral het perspectief van de bank centraal te hebben gestaan. Men gaat uit van een vorm van NP waarbij de gehele betaalketen overgaat op een nieuw, portabel rekeningnummer. Variant 1 wordt als de meest ideale vorm van NP gezien.

Volgens ACM moet het perspectief van de klant centraal staan in de discussie over nummerportabiliteit. Het introduceren van NP is immers geen doel op zichzelf, maar een middel om overstapdrempels voor consumenten en bedrijven te verlagen.⁸⁰ Omdat het consumenten en bedrijven zijn die overstapdrempels ervaren, is het vooral belangrijk dat vanuit hun perspectief NP ontstaat. Het wel of niet invoeren van NP vanuit het perspectief van de bank is vooral relevant voor het de totale van NP.

Vanuit dit perspectief heeft ACM de voorkeur voor de tweede of de derde variant van NP. Hierbij wordt hetzelfde doel bereikt – verlaging van overstapdrempels – tegen lagere maatschappelijke kosten. De klassieke vorm van NP wordt daarom in het vervolg van dit hoofdstuk niet verder besproken. Uit Tabel 3 valt echter nog niet af te leiden welke van deze twee varianten de voorkeur heeft. Hiervoor is het nodig om dieper in te gaan op de benodigde aanpassingen in de betaalketen bij beide varianten. Paragraaf 4.3 gaat in op de benodigde aanpassingen door de overgang op een nieuwe rekeningnummerstructuur voor consumenten en bedrijven. Paragraaf 4.4 gaat in op de aanpassingen door de overgang op een andere wijze van routeren.

4.3 Aanpassingen door de overgang op een nieuw (rekening)nummerstructuur voor gebruik door consumenten en bedrijven

De overgang op een nieuwe rekeningnummerstructuur vraagt om aanpassingen met name bij banken. Bij variant 2 blijven consumenten en bedrijven hun huidige IBAN gebruiken voor het versturen en ontvangen van betalingen. Wel moeten banken hun systemen aanpassen zodat zij om kunnen gaan met overstappende klanten die een IBAN meenemen met een andere nummerstructuur (bijvoorbeeld een bankcode in cijfers i.p.v. letters). Bij alias-portabiliteit moet een nieuwe alias in de betaalketen worden geïntroduceerd. Deze aanpassingen brengen kosten met zich mee. ACM ziet in ieder geval de volgende vier typen aanpassingen in de betaalketen.

⁸⁰ Door NP hoeft een consument of bedrijf die overstapt van bank met de betaalrekening geen derde partijen meer te informeren over het nieuwe rekeningnummer. Denk hierbij aan incassanten, de werkgever, vaste zakelijke klanten en vrienden.



- Banken moeten aanpassingen doen in de interfaces voor de communicatie tussen rekeninghouder en bank. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de webpagina voor het internetbankieren of de smartphone-app voor het mobiele bankieren. Deze moeten worden aangepast zodat deze om kunnen gaan met andere nummerstructuren. Bij IBAN-portabiliteit gaat dit om een andere IBAN-structuur, bij alias-portabiliteit om de omgang met een alias.
- Niet-financiële instellingen moeten aanpassingen doen in hun systemen. Het gaat zowel om systemen voor communicatie tussen klant en bedrijf als interne (administratie)systemen. Bij IBAN-portabiliteit zijn deze aanpassingen minder groot. Veel niet-financiële instellingen hebben immers nu al te maken met klanten (en dus IBANs) uit verschillende landen.
- De invoering van de alias bij variant 3 zal inspanningen vragen van banken, overheden en andere stakeholders. Dit gaat vooral om voorlichting en communicatie om de invoering naar het nieuwe nummer in goede banen te leiden. Bij variant 2 zijn deze kosten niet nodig omdat de IBAN wordt behouden.
- Bij een eventuele introductie van alias-portabiliteit is het denkbaar dat de alias geen controlegetal bevat zoals dat bij de IBAN wel het geval is. Dit is afhankelijk van de specifieke alias die gekozen wordt. Banken zullen bij deze vorm van NP aanpassingen moeten doen om op een andere manier de invoer van de alias te controleren op fouten.⁸¹ Bij IBAN-portabiliteit speelt dit niet.

4.4 Aanpassingen door de overgang op een andere wijze van routeren

Zoals in paragraaf 4.2 beschreven, moet bij IBAN- of alias-portabiliteit worden overgegaan op een andere wijze van het routeren van betalingen. Dit betekent dat ergens in de betaalketen aanpassingen nodig zijn om de juiste routeerinformatie aan het rekeningnummer te koppelen of om op een andere manier ervoor te zorgen dat de betaling bij de juiste tegenrekening terecht komt. ACM maakt onderscheid tussen twee routeringsmechanismen. De *forwarding*-methode bij IBAN-portabiliteit en een routeertabel bij alias-portabiliteit.

Routing bij IBAN-portabiliteit: de forwarding-methode

Bij de tweede NP-variant kan gebruik worden gemaakt van het feit dat de meegenomen IBAN verwijst naar de oude bank van de rekeninghouder. De bank van de betaler kan de betaling (via een CSM) niet direct sturen naar de huidige bank van de ontvanger, maar wel naar de oude bank. De oude bank van de ontvanger kan de betaling vervolgens doorsturen naar de huidige bank. De oude bank van de ontvanger moet dan wel weten naar welke bank de rekeninghouder is overgestapt. De

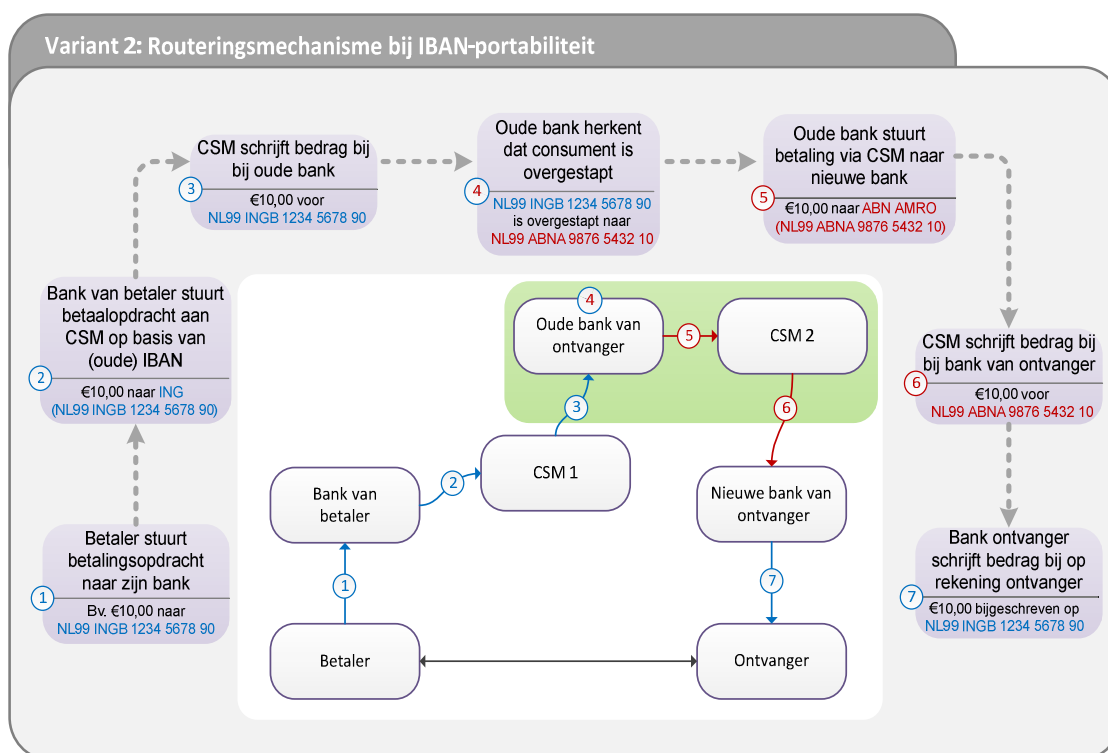
⁸¹ Dit kan op verschillende manieren. Als het emailadres of telefoonnummer als alias gekozen wordt is het bijvoorbeeld mogelijk dat de mobiele *app* van de consument controleert of de ingevoerde alias wel voorkomt in het adresboek van de telefoon.



routing van SCT-betalingen binnen de automatische overstapservice in Nederland werkt op een vergelijkbare manier.

Elke bank houdt voor zichzelf een tabel bij (i) met de IBAN's van klanten die in het verleden zijn overgestapt naar een andere bank en (ii) naar welke bank de oude klant is overgestapt. Als de bank een betaalopdracht ontvangt dat bestemd is voor een IBAN dat voorkomt in deze tabel, dan stuurt zij deze door naar de bank waarnaar de oude klant is overgestapt. In het geval dat een rekeninghouder meer dan één keer is overgestapt, dan komt de betaling via meerdere oude banken bij de huidige bank terecht. Het transactieproces voor een consument die éénmaal is overgestapt is weergegeven in Figuur 6.

Figuur 8: routing op basis van de forwarding-methode bij IBAN-portabiliteit



38/50

Bron: analyse door ACM. In deze figuur is aangenomen dat de rekeninghouder slechts één keer is overgestapt.

Routing bij alias-portabiliteit: een routeertabel

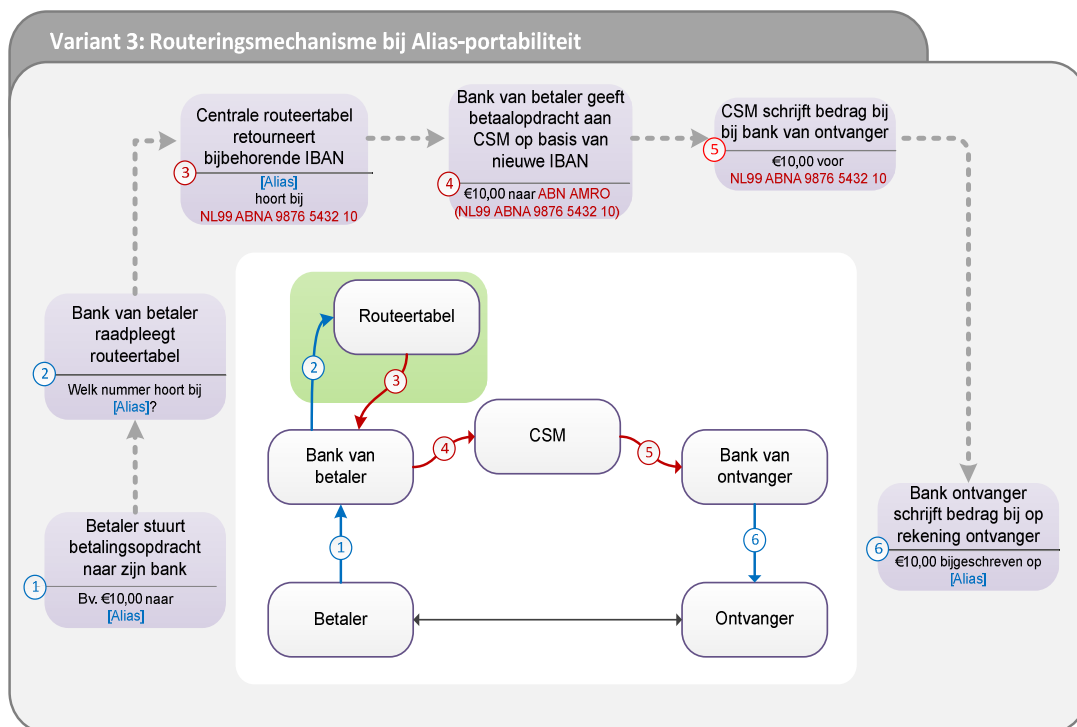
Bij de derde NP-variant is geen routeerinformatie in de alias opgenomen. Routeren op basis van de *forwarding*-methode is daarom niet mogelijk. Een andere manier om betalingen te routeren is via een (de)centrale routeertabel. In deze tabel is opgenomen welke IBAN van de ontvanger is gekoppeld aan de alias. Deze tabel kunnen banken dan raadplegen om een betaling van de juiste routeerinformatie te voorzien.⁸² Elke bank in het SEPA-gebied heeft een lokale kopie van deze tabel

⁸² Een andere mogelijkheid is dat het CSM de conversie van alias naar IBAN doet.



of heeft toegang tot deze tabel via een beveiligde verbinding. De routing van SDD-betalingen binnen de automatische overstapservice in Nederland werkt op een vergelijkbare manier. Het transactieproces waarbij de alias is ingevuld als rekeningnummer is weergegeven in Figuur 9.

Figuur 9: Routing op basis van een routetabel bij alias-portabiliteit



39/50

Bron: analyse door ACM.

Aanpassingskosten door de overgang op een andere wijze van routeren

De benodigde aanpassingen als gevolg de overgang op een andere wijze van routeren verschilt tussen IBAN- en alias-portabiliteit. Deze aanpassingen brengen mogelijk drie typen maatschappelijke kosten met zich mee: eenmalige aanpassingskosten, een toename in de transactiekosten en de extra risico's voor de continuïteit van het betalingsverkeer.

Eenmalige aanpassingskosten

Bij IBAN-portabiliteit moeten alle banken in het SEPA-gebied een eigen systeem zetten om bij te houden welke rekeninghouders zijn overgestapt en naar welke bank. Ook moet elk bank ervoor zorgen dat binnenkomende transacties gericht aan een overgestapte rekeninghouder automatisch worden doorgestuurd naar de nieuwe bank. Ten slotte moet elk bank een eigen systeem opzetten om te voorkomen dat de IBAN van een overgestapte rekeninghouder opnieuw wordt uitgegeven.

Bij alias-portabiliteit moet een EU-brede routeertabel worden opgezet waarin alle aliasen in Europa zijn gekoppeld aan een bijbehorende IBAN. Alle banken in het SEPA-gebied moeten toegang krijgen tot deze tabel. De eventuele beveiligingsrisico's moeten daarbij worden meegenomen. De marktpartijen die ACM heeft gesproken, geven aan dat technisch gezien veel mogelijk is. De



routeertabel zou zowel centraal als decentraal kunnen zijn.

Toename in de transactiekosten

De mate waarin transacties duurder worden door het andere routeringsmechanisme is onder andere afhankelijk van de extra handelingen die nodig zijn per transactie.

Bij variant 2 is het aantal extra handelingen dat nodig is per transactie afhankelijk van het aantal keer dat de rekeninghouder is overgestapt. Elke keer dat een rekeninghouder overstapt komen er minimaal twee partijen bij in het transactieproces, namelijk de oude bank van de rekeninghouder partijen en een CSM.⁸³ In feite vindt er bij een consument die één keer is overgestapt voor elke transactie twee interbancaire transacties plaats op de achtergrond. Namelijk van de bank van de betaler naar de oude bank van de ontvanger, en van de oude bank van de ontvanger naar de huidige bank van de ontvanger. Hoe meer rekeninghouders overstappen des te meer partijen er in de betaalketen terecht komen en des te meer interbancaire transacties er nodig zijn om één transactie tussen betaler en ontvanger te voltooien. Dit leidt tot hogere doorlopende kosten in het betaalsysteem. In feite wordt het betaalinstrument steeds inefficiënter naar mate er meer rekeninghouders overstappen.

Bij variant 3 komt er ten opzichte van een situatie zonder NP één handeling in de betaalketen bij, namelijk het raadplegen van de routeertabel voor die transacties waarbij een alias als identifier wordt ingevoerd. Afhankelijk van de manier waarop alias-portabiliteit wordt ingevoerd is dit bij alle transacties (als de alias de IBAN helemaal vervangt) of slechts bij een deel van de transacties (als de IBAN en alias naast elkaar blijven bestaan). Bij deze transacties is dan ook één extra partij betrokken, namelijk de organisatie of instelling die de routeertabel beheert.

Risico's voor de continuïteit van het betalingsverkeer

Rekeninghouders hebben baat bij een betaalsysteem dat veilig en betrouwbaar is en snel en efficiënt functioneert. Een rekeninghouder die geld wil overmaken van zijn rekening naar een andere rekening moet er van uit kunnen gaan dat dit kan (met andere woorden dat het betalingsverkeerssysteem niet 'plat' ligt), dat verstuurd betalingen daadwerkelijk aankomen bij de rekening van de ontvanger en dat dit binnen een redelijke termijn gebeurt. Als de continuïteit van het betalingsverkeer in gevaar komt kan dit tot hoge kosten leiden.

Bij variant 2 worden betalingen verstuurd op basis van de *forwarding*-methode. Een belangrijk nadeel van deze variant is dat hiermee een 'ketenrisico' wordt geïntroduceerd. Zoals hierboven beschreven komen er steeds meer partijen terecht in het transactieproces van rekeninghouders die overstappen. Naarmate er steeds meer partijen betrokken zijn bij een transactie, en er steeds meer handelingen nodig zijn om een transactie te voltooien, neemt ook het risico toe dat er iets mis gaat bij de uitvoering van een transactie. Er moeten afspraken gemaakt worden wie er aansprakelijk is als een

40/50

⁸³ Er kunnen meerdere marktpartijen betrokken zijn bij het verwerken van een interbancaire transactie.



transactie niet aankomt. Ook kan het lastig zijn om vast te stellen waar in de keten er iets misgegaan is, gegeven het feit dat er meerdere partijen bij betrokken zijn. Ook is nog onduidelijk hoe er omgegaan moet worden met een eventueel faillissement van één van de betrokken banken. Alle consumenten die ooit klant zijn geweest bij de failliete bank kunnen dan niet meer rekenen op hun oude bank om betalingen door te sturen. Kortom, het risico dat er ergens in de betaalketen fouten gemaakt worden waardoor een betaling niet (of veel later) aankomt, neemt bij deze variant toe.

Bij variant 3 wordt er een routeertabel opgezet om transacties te routeren. Dit brengt risico's met zich mee voor de veiligheid en continuïteit van het betalingsverkeer. Wie heeft er bijvoorbeeld toegang tot deze tabel? En, ontstaat er een *single point of failure* in het betalingsverkeer? De omvang van deze risico's hangt sterk samen met de manier waarop de routeertabel wordt ingericht. Uit de gesprekken die ACM heeft gevoerd met marktpartijen komt naar voren dat vanuit technisch oogpunt veel mogelijk is en dat deze risico's ondervangen kunnen worden. Eén marktpartij heeft bijvoorbeeld de optie van een decentrale routeertabel genoemd. De vormgeving en risico's van een routeertabel zijn daarom belangrijke aandachtspunten bij een eventuele invoering van NP op basis van deze varianten. Een volledige analyse van de vormgeving en risico's van de routeertabel valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4.5 Overzicht van de verschillen tussen beide varianten t.a.v. de benodigde aanpassingen

De verschillen tussen IBAN-portabiliteit en alias-portabiliteit zijn samengevat in Tabel 4. Zoals hierboven beschreven, zijn de benodigde aanpassingen in de betaalketen (en daarmee de kosten) onderscheiden naar twee categorieën.

Tabel 4: NP-varianten afgewogen tegen twee typen aanpassingen

Type aanpassing	Minste aanpassingen
Overgang op een nieuw nummerstructuur voor gebruik door consumenten en bedrijven	IBAN-portabiliteit
<i>Toelichting:</i> Bij beide varianten zijn aanpassingen nodig in de IT-systemen van banken zodat zij om kunnen gaan met aliasen of IBAN's van andere banken. Bij variant 2 zijn deze kosten naar verwachting lager omdat niet alle rekeninghouders een nieuw (rekening)nummer krijgen en daardoor minder aanpassingen nodig zijn bij niet-financiële bedrijven. Ook zijn er bij variant 2 geen aanpassingen nodig om de controle van de invoer anders te regelen.	
Overgang op een andere wijze van routeren	
<ul style="list-style-type: none"> • Eenmalige kosten • Doorlopende kosten • Risico's voor de continuïteit van het betalingsverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen voorkeur • Alias-portabiliteit • Alias-portabiliteit
<i>Toelichting:</i> De doorlopende kosten kunnen bij variant 2 flink oplopen ten opzichte van alias-portabiliteit naarmate rekeninghouders vaker overstappen. Er zijn dan immers steeds meer partijen betrokken bij de verwerking van een individuele transactie. Dit is inefficiënt. Bovendien neemt het risico toe dat fouten worden gemaakt.	



Uit de bovenstaande tabel volgt dat geen van de twee NP-varianten het beste scoort op beide typen aanpassingen. De voorkeur voor een bepaalde NP-variant hangt dus af van het gewicht dat een beleidsmaker aan beide aspecten hangt.

4.6 ACM geeft de voorkeur aan alias-portabiliteit

In de vorige paragraaf zijn de varianten IBAN-portabiliteit en alias-portabiliteit met elkaar vergeleken. ACM geeft de voorkeur aan de alias-portabiliteit. Deze voorkeur is gebaseerd op de onderstaande drie argumenten.

- Het 'ketenrisico' dat ontstaat bij de invoering van IBAN-portabiliteit vindt ACM een groot nadeel ten opzichte van een routeertabel bij alias-portabiliteit. Consumenten en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat het betalingsverkeer in Europa goed is geregeld. Betalingen routeren op basis van de *forwarding-methode* brengt volgens ACM te veel risico's met zich mee met betrekking tot de continuïteit en veiligheid van het betalingsverkeer. Dit risico neemt toe naarmate rekeninghouders sneller gaan overstappen, wat haaks staat op de doelstelling van NP.
- Geen zuiver kostenargument, maar toch belangrijk om te benoemen, is het verschil tussen de twee vormen van NP in termen van gebruiksgemak door consumenten. Bij een eventuele introductie van IBAN-portabiliteit blijft in sommige Europese lidstaten - waaronder Nederland – een verwijzing naar de oude bank in de meegenomen IBAN staan.⁸⁴ Meerdere marktpartijen die ACM heeft gesproken, verwachten dat sommige overstappers dit mogelijk niet willen. Dit geldt met name voor consumenten of bedrijven die uit onvrede overstappen naar een andere bank. De invoering van een alias heeft daarentegen potentie om het betalen en ontvangen van overschrijvingen en incasso's gebruiksvriendelijker te maken. Betalen met een alias kan vanuit het perspectief van consumenten en bedrijven gemakkelijker zijn betalen met een IBAN. Een alias zoals een telefoonnummer of emailadres is immers makkelijker te onthouden dan een IBAN. Bovendien biedt betalen met een alias een platform voor verdere ontwikkelingen.
- Ten slotte heeft een eventuele invoering van alias-portabiliteit veel gelijkenissen met reeds bestaande systemen in Europa waarmee consumenten of bedrijven kunnen betalen met behulp van een alias i.p.v. een IBAN. Voorbeelden van systemen zijn PayM in het Verenigd Koninkrijk en MobilePay in Denemarken. Een overeenkomst tussen al deze nationale systemen is dat het zich beperkt tot een deel van het betalingsverkeer, vaak SCT-betalingen. De *European Retail Payments Board* (ERPB) onderzoekt momenteel de

42/50

⁸⁴ In sommige landen in het SEPA-gebied is de bankcode door middel van letters weergegeven. Zie paragraaf 4.1.



mogelijkheden van een EU-breed systeem van betalingen tussen consumenten via een mobiel telefoonnummer.⁸⁵

Door alias-portabiliteit als uitgangspunt te nemen in de aankomende KBA kan volgens ACM een andere conclusie volgen. In eerdere studies over het verlagen van overstapdrempels wordt nummerportabiliteit gezien als een interventie die vele malen duurder is om in te voeren dan het introduceren van een overstapservice. ACM kan dit standpunt begrijpen als de overstapservice vergeleken wordt met de klassieke variant van NP. Echter, gegeven de gelijkenissen tussen de andere varianten van NP en de werking van de automatische overstapservice, verwacht ACM dat de kosten van de invoering van deze varianten van NP veel meer in lijn liggen met de kosten van de invoering van een automatische overstapservice.

⁸⁵ De ERPB, voorgezeten door de ECB, houdt zich bezig met de bevordering van een geïntegreerde, innovatieve en concurrerende markt voor *retail*betalingen in de EU.



5 Conclusies en aanbevelingen

Met de resultaten van dit onderzoek wil de Autoriteit Consument en Markt (ACM), in aanloop naar de evaluatie van de PAD, een internationale discussie over de wenselijkheid van EU-brede nummerportabiliteit op gang brengen. ACM draagt hier op twee manieren aan bij. Ten eerste door een raamwerk te ontwikkelen voor de inschatting van de baten. Ten tweede door verschillende vormen van NP uit te werken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van dit onderzoek opgesomd.

5.1 Conclusie over concurrentieprobleem en oplossingsrichtingen

Overstapdrempels hebben een negatief effect op de concurrentie tussen banken. Dit kan leiden tot hogere prijzen, een lagere efficiëntie en minder innovatie in de Europese bancaire retailsector. De Europese Commissie (EC) onderkent dit concurrentieprobleem en beoogt met de PAD de overstapdrempels bij particuliere betaalrekeningen te verlagen. In de Impact Assessment van de PAD zijn meerdere maatregelen overwogen om overstapdrempels te verlagen, waaronder de introductie van nummerportabiliteit. Op basis van de uitgevoerde KBA kwam de EC tot de conclusie dat een introductie van NP niet proportioneel is. Daarom heeft Europa gekozen voor een handmatige overstapservice als instrument om overstapdrempels bij betaalrekeningen te verlagen (de PAD-overstapservice).

In tegenstelling tot veel andere Europese landen heeft Nederland al sinds 2004 een automatische overstapservice. Veel consumenten en bedrijven in Nederland weten niet dat deze service bestaat. Op basis van de ervaringen in Nederland (en het Verenigd Koninkrijk), verwacht ACM niet dat de PAD-overstapservice de meest effectieve oplossing voor het probleem is.

ACM is kritisch op de in 2013 uitgevoerde KBA van nummerportabiliteit. De schatting van de kosten bevat mogelijk dubbeltellingen en de baten voor bedrijven bijvoorbeeld zijn niet meegenomen.

De behoefte om overstapdrempels te verlagen, kan niet los worden gezien van de technologische innovaties (Fintech). Door deze innovaties kan het rekeningnummer steeds verder naar de achtergrond verdwijnen, waardoor overstappen met de betaalrekening steeds minder relevant wordt. Naar verwachting zal FinTech eerder een aanvulling op een betaalrekening zijn dan een vervanging ervan. Een consument of bedrijf verschuift een deel van zijn betalingsverkeer richting alternatieve aanbieders van betaaldiensten die gebruikt worden naast of *'on top of'* de huidige betaalrekening. De mate waarin deze verschuiving zich zal voordoen, is op dit moment nog onduidelijk.

ACM vindt het belangrijk dat EU-brede NP op de politieke agenda blijft, gegeven de onzekerheid over de mate waarin de PAD-overstapservice en FinTech het concurrentieprobleem gaan oplossen. In 2019 zal de Europese Commissie de PAD evalueren. De effectiviteit van de PAD-overstapservice en een nieuwe KBA van EU-brede nummerportabiliteit zijn daar een onderdeel van. ACM verwacht dat nummerportabiliteit een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verlagen van overstapdrempels. ACM maakt zich er daarom sterk voor dat deze maatregel een eerlijke kans krijgt in de evaluatie en



navolgende beleidsdiscussie. Een grondige en evenwichtige afweging van de kosten en baten van nummerportabiliteit is daarbij essentieel. Gezien de complexiteit van het onderwerp, is het wenselijk om nu al te starten met voorbereidend onderzoek.

Aanbeveling ACM aan de Europese Commissie

Om een nauwkeuriger beeld te krijgen van het concurrentieprobleem bij zakelijke betaalrekeningen is aanvullende informatie nodig. Voer daarom een EU-breed onderzoek uit naar (i) het overstagedrag bij zakelijke betaalrekeningen en (ii) de portaalfunctie van particuliere en zakelijke betaalrekeningen.

Aanbeveling ACM aan de minister van Financiën in Nederland

Pleit op Europees niveau voor het tijdig starten van aanvullend onderzoek naar de kosten en baten van EU-brede NP. Dit onderzoek kan parallel plaatsvinden aan de implementatie van de PAD overstapservice

5.2 Conclusie over de maatschappelijke baten van NP

Bij de eerdere inschatting van de totale maatschappelijke baten van EU-brede NP (11 miljard euro) zijn niet alle baten meegenomen. De inschatting is beperkt tot de directe baten van NP, namelijk de voordelen van consumenten die daadwerkelijk overstappen met de betaalrekening. Het uiteindelijke doel van NP is om concurrentie tussen banken te vergroten. De indirecte baten als gevolg van meer concurrentie moeten daarom zoveel mogelijk worden meegenomen in de nieuwe KBA. Ook dienen de baten van NP zoveel mogelijk rekening te houden met de significante verschillen tussen Europese lidstaten in bijvoorbeeld prijzen, overstagedrag en de adoptie van technologische innovaties.

ACM heeft een raamwerk laten ontwikkelen waarmee elke lidstaat de baten van NP zoveel mogelijk kan inschatten, daarbij rekening houdend met de specifieke marktomstandigheden. Het raamwerk van Decisio bestaat uit vijf uitgangspunten voor onderzoek naar het kwantificeren van de baten van NP voor een individuele lidstaat.

Aanbeveling ACM aan de Europese Commissie

Stimuleer andere Europese lidstaten om – parallel aan de implementatie van de PAD overstapservice – de maatschappelijke baten van EU-brede NP in te schatten met behulp van het raamwerk van Decisio.

Het raamwerk is toegepast op de situatie in Nederland. De directe baten heeft Decisio allemaal kunnen kwantificeren, de indirecte baten voor een deel. Deze toepassing illustreert het belang van het zoveel mogelijk meenemen van de indirecte baten van NP. Het gaat namelijk om relatief grote bedragen.



5.3 Conclusie over de maatschappelijke kosten van NP

De maatschappelijke kosten van EU-brede NP bestaan voor een substantieel deel uit de aanpassingen die banken en andere spelers in de betaalketen moeten doen. De mate waarin zij aanpassingen moeten doen, hangt sterk af van de vorm van NP waarvoor wordt gekozen. Bij de keuze voor de vorm van NP kunnen in principe twee perspectieven als uitgangspunten dienen: het perspectief van de bank en het perspectief van de klant.

Volgens ACM moet het perspectief van de klant centraal staan in de discussie. NP is immers geen doel op zichzelf maar een middel om overstapdrempels voor consumenten en bedrijven te verlagen. Door het klantperspectief centraal te stellen, ontstaan er meer mogelijkheden om NP in te voeren. Naast het introduceren van een nieuw, portabel rekeningnummer in de hele betaalketen – werkt ACM twee andere varianten van NP uit. Dit zijn (i) het meenemen van de huidige IBAN naar de nieuwe bank (IBAN-portabiliteit) en (ii) de introductie van een unieke alias die aan een bestaande IBAN wordt gekoppeld (alias-portabiliteit).

Een belangrijk verschil met de eerste variant is dat bij de andere twee varianten in het interbancaire betalingsverkeer nog steeds wordt gewerkt met de huidige infrastructuur op basis van de IBAN. Hierdoor zijn bij deze twee varianten minder aanpassingen en investeringen nodig bij banken en andere partijen in de betaalketen. Hierdoor zijn de totale implementatiekosten naar verwachting lager dan bij de eerste variant van NP. Om deze reden geeft ACM niet de voorkeur aan het introduceren van een nieuwe rekeningnummer in de gehele betaalketen.

In een vergelijking tussen IBAN-portabiliteit en alias-portabiliteit geeft ACM de voorkeur aan de laatste NP-variant. ACM vindt het 'ketenrisico' dat ontstaat bij de invoering van IBAN-portabiliteit een groot nadeel ten opzichte van de centrale routeertabel bij alias-portabiliteit. Verder sluit een eventuele invoering van alias-portabiliteit aan op bestaande lokale systemen in Europa waarmee consumenten of bedrijven kunnen betalen met behulp van een alias i.p.v. een IBAN. De Euro Retail Payments Board (ERPB) onderzoekt bijvoorbeeld de mogelijkheden van een EU-breed systeem van betalingen tussen consumenten via een mobiel telefoonnummer. Meer onderzoek naar de mogelijkheden om een systeem van alias-portabiliteit op Europees niveau in te voeren, is wenselijk.

46/50

Aanbeveling ACM aan de Europese Commissie

Voer een EU-breed onderzoek uit naar de technologische mogelijkheden en implementatiekosten van alias-portabiliteit. Zoek hierbij in ieder geval de samenwerking op met de Euro Retail Payments Board (ERPB).



6 Bibliografie

- Accenture. (2016). *Een onderzoek naar de invloed van technologische ontwikkelingen op het overstappen van betaalrekening door consumenten en MKB.*
- Autoriteit Consument en Markt. (2014). *Barriers to entry into the Dutch retail banking sector.*
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>.
- Autoriteit Consument en Markt. (2015). *Concurrentie op de markt voor MKB-financiering.*
- Bain & Company. (2013). *Customer Loyalty in Retail Banking: Global Edition 2013.*
http://www.bain.com/Images/BAIN_REPORT_Loyalty_in_Retail_Banking_2013.pdf.
- Burnham, T. (2003). Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents and Consequences.
Academy of Marketing Science, 109-126.
- Centraal Planbureau. (2013). *Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.*
<http://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/richtlijnen/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse/>.
- Competition and Markets Authority. (2015). *Retail Banking market investigation – Provisional findings report.* https://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/563377e8ed915d566d00000f/Retail_banking_market_investigation_-_PFs_V2.pdf.
- Consumentenbond en Trigenum. (2011). *Evaluatie van de Overstapservice: “Eenvoudig veranderd van betaalrekening”.*
http://www.dnb.nl/binaries/Derde%20Evaluatie%20Overstapservice%202011_tcm46-268029.pdf.
- Decisio. (2016). *Study of the benefits of account number portability.*
- Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. (2014). *Richtlijn 2014/92/EU; Payment Accounts Directive.*
- Europese Commissie. (2012). *Special Eurobarometer 373 – Retail Financial Services.*
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf.
- Europese Commissie. (2013). *Impact Assessment on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features.*
http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/inclusion/20130508-impact-assessment_en.pdf.
- FCA & CMA. (2014). *Banking services to small and medium-sized enterprises.*
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346931/SME-report_final.pdf.
- Financial Conduct Authority. (2015). *Making current account switching easier.*
<https://www.fca.org.uk/your-fca/documents/research/cass-report>.
- GfK. (2014). *Consumer survey on personal current accounts.*
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13039/GfK-enquete-onder-consumenten-met-een-betaalrekening/>.
- GfK. (2014). *Survey on lending and current accounts for SMEs.*



<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13041/GfK-enquete-onder-bedrijven-met-een-banklening/>.

ICF International. (2013). *Quantification of the economic impacts of EU action to improve fee transparency, comparability and mobility in the Internal Market for personal payment accounts*.

OECD. (2014). *Role of Competition in Financial Consumer Protection*.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2014\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2014)6&docLanguage=En).

Office of Fair Trading. (2003). *Switching Costs: Economic Discussion Paper 5*.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130301230241/http://oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft655.pdf;jsessionid=25E696C39E6811B46135199A67B19412.

Optimisa Research. (2015). *Engagement with current accounts and the switching process*.

<https://www.fca.org.uk/static/documents/research/cass-qualitative-consumer-research.pdf>.

SEO. (2008). *Drempelvrees?* http://www.seo.nl/uploads/media/2008-8_Drempelvrees_01.pdf.

Van Dijk Management Consultants. (2009). *Data collection for prices of current accounts provided to consumers*.

http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/prices_current_accounts_report_en.pdf



Bijlage 1: Geïnterviewde marktpartijen door ACM

Betaalvereniging Nederland
BEUC
Coin
Consumentenbond
DNB
ECB
Enigma Consulting
Equens
Europese Commissie - DG Fisma
InnoPay
Knab
Ministerie van Financiën
Nederlandse Vereniging van Banken
SNS Bank
Svenska Handelsbanken
Triodos Bank

49/50



Bijlage 2: Gehanteerde afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
BIC	Business Identifier Code
CASS	De bestaande overstapservice in het Verenigd Koninkrijk
CSM	Collection and Settlement Mechanism
EC	Europese Commissie
EPC	European Payments Council
ERPB	Euro Retail Payments Board
FinTech	Technologische innovatie in de financiële sector
KBA	Kosten-batenanalyse
IA	Impact Assessment
IBAN	International Bank Account Number
NL Overstapservice	De bestaande overstapservice in Nederland
NP	Betaalrekening-nummerportabiliteit op Europees niveau
PAD	Payment Accounts Directive
PAD Overstapservice	De overstapservice zoals voorgeschreven in de PAD
PAN	Primary Account Number
PSD2	Revised Directive on Payment Services
SCT	SEPA Credit Transfer
SDD	SEPA Direct Debit
SEPA	Single Euro Payments Area