

Vergaderjaar 2020–2021

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2020

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft op mijn verzoek een marktstudie uitgevoerd naar de rol van grote technologiebedrijven (Big Techs) in het Nederlandse betalingsverkeer. Deze studie bied ik u aan mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat¹. Met deze studie wordt tevens uitvoering gegeven aan mijn toezegging tijdens het plenaire debat (Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 11) over de implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2) (Kamerstuk 34 813) om de marktmacht van Big Techs², de diversiteit van betaaldiensten en het ontstaan van monopolies te monitoren, waar mogelijk met hulp van de ACM.

Positionering van Big Techs in het betalingsverkeer

Uit de studie van de ACM blijkt dat de aanwezigheid van Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt op dit moment nog beperkt is, maar wel groeit. Big Techs bieden tot nu toe voornamelijk innovatieve betaalmiddelen aan consumenten aan, waaronder betaalmogelijkheden via een e-wallet op mobiele apparaten. De entree van Big Tech stimuleert de innovatie op de betaalmarkt, zowel bij deze partijen zelf als bij de grootbanken. Dit leidt tot voordelen voor consumenten, die hierdoor kunnen profiteren van nieuwe, innovatieve betaalmethoden met gebruiksgemak. Bij toonbankbetalingen springt de introductie van Apple Pay vanaf juni 2019 in het oog. Het is de verwachting dat Big Techs hun activiteiten op de Nederlandse betaalmarkt verder zullen uitbreiden.

De Big Techs hebben aangegeven dat de inwerkingtreding van de herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2) voor hen niet de (belangrijkste) reden is om de Europese en Nederlandse betaalmarkt te betreden. Zij hebben er over het algemeen voor gekozen om betaaldiensten aan te

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Onderzocht zijn Apple, Amazon, Ant Group, Facebook, Google en Tencent.

bieden om zo hun ecosysteem te versterken en het voor consumenten aantrekkelijker te maken om binnen hun ecosysteem te blijven.

Als onderdeel van het onderzoek heeft de ACM aan PwC gevraagd om consumenten te enquêteren over hun keuze voor betaalmiddelen. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat consumenten jonger dan veertig jaar de e-wallet als een vervanger zien voor de al meer geaccepteerde betaalmiddelen zoals iDEAL³. Gezien de resultaten onder deze leeftijdsgroep kan op middellange termijn acceptatie onder een bredere groep consumenten worden verwacht.

Hoewel Big Techs op dit moment niet dominant zijn op de Nederlandse betaalmarkt, is het mogelijk dat zij de marktmacht die ze wel hebben op andere markten zullen overhevelen naar de betaalmarkt. Hierdoor kunnen mededingingsrisico's ontstaan. Daarom is de ACM alert op eventuele toegangsweigerings door Big Techs van concurrerende betaaldiensten, het risico dat eigen betaaldiensten een preferentiële behandeling krijgen op platforms van Big Techs en het risico op overhevelen van marktmacht door bundeling van producten.

De ACM concludeert dat de mededingingsregels, PSD2, en de EU-Verordening ten aanzien van afwikkelvergoedingen⁴ in de huidige vorm verschillende mogelijkheden bieden om te interveniëren als deze risico's zich manifesteren. De zorg is alleen dat het instrumentarium tekort schiet om de risico's voldoende tijdig en effectief te adresseren in potentiële «tipping markets⁵» zoals de betaalmarkt. De ACM ziet in dit kader twee beleidsopties om het bestaande instrumentarium te versterken.

Op grond van PSD2 moeten betaalinstanties toegang geven tot betaalsystemen onder redelijke voorwaarden. In de praktijk opereren Big Techs op dit moment vaak niet als betaalinstantie, maar als technische dienstverlener, waardoor deze verplichting uit PSD2 niet op hen van toepassing is. De eerste beleids optie, die volgens de ACM voor de hand ligt, is om PSD2 zo aan te passen dat betaalinstanties onder objectieve, niet discriminatoire en evenredige voorwaarden toegang krijgen tot de «technische schil» van Big Techs, wanneer deze een poortwachtersfunctie hebben als technische dienstverlener bij het bieden van betaaldiensten. Dit waarborgt dat consumenten zelf kunnen kiezen van welke betaaldienst zij gebruik maken als zij betalen via een Big Tech platform of apparaat.

De tweede beleids optie betreft een ex ante instrument in het mededingingsinstrumentarium. Op grond van de mededingingsregels kan de ACM ingrijpen als een onderneming misbruik maakt van haar dominante positie. Dit ingrijpen is ex-post, dus nadat mogelijke schade zich heeft gematerialiseerd. In dynamische, innovatieve markten zoals de betaalmarkt, waarin netwerkeffecten een grote rol spelen, is het van belang om snel te kunnen ingrijpen. Dit kan de concurrentierisico's van uitsluitings- of uitbuitingsgedrag in de vorm van onredelijke toegang vroegtijdig beperken. Om die reden heeft de ACM gezamenlijk met haar Belgische en Luxemburgse collega-toezichthouders op concurrentie een memorandum gepubliceerd. Dit naar aanleiding van het initiatief van het Ministerie van

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Verordening 2015/751 betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties.

⁵ De betaalmarkt is een markt waarin marktpartijen via gebruikers snel verschillende netwerkeffecten kunnen creëren. Deze netwerkeffecten worden vergroot door de ecosysteem-versterkende strategie van de Big Techs in combinatie met AI-technologie, waardoor in potentie sprake is van «tipping markets».

Economische Zaken en Klimaat om met een voorstel te komen tot een ex-ante instrument dat kan worden ingezet tegen platformen, waar Big Techs onder kunnen vallen.⁶

Reactie en vervolgstappen

Uit de studie blijkt dat, hoewel de aanwezigheid van Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt op dit moment nog beperkt is, het wel de verwachting is dat zij hun activiteiten zullen uitbreiden. De toetreding van Big Techs leidt tot meer concurrentie op de betaalmarkt en stimuleert de innovatie in de sector. Dit leidt tot voordelen voor consumenten, zoals een ruimere keuze in betaalmiddelen.

Tegelijkertijd kan de uitbreiding van activiteiten van Big Techs gepaard gaan met concurrentierisico's. Het is dan ook van belang dat de ACM ook in de toekomst alert blijft op het gedrag van Big Techs dat ertoe kan leiden dat de concurrentiedynamiek wordt verstoord.

Bovendien zal op de volgende manier opvolging worden gegeven aan de aanbevelingen van de ACM. Op dit moment tref ik voorbereidingen voor de nationale evaluatie van PSD2, die in 2021 zal plaatsvinden. Uw Kamer ontvangt uiterlijk begin februari 2022 de uitkomsten van deze evaluatie.⁷ In deze evaluatie zal ook aandacht worden besteed aan de reikwijdte van de richtlijn ten aanzien van technische dienstverleners die ondersteuning bieden bij het verlenen van betaaldiensten, de diversiteit van betaaldiensten en marktverhoudingen.

Daarnaast spelen er verschillende initiatieven ten aanzien van Big Techs op Europees niveau, zowel in het kader van het betalingsverkeer, als het moderniseren van het mededingingsinstrumentarium. In haar strategie voor retailbetalingen heeft de Europese Commissie aangekondigd dat zij in het kader van de Europese evaluatie van PSD2 ook zal kijken naar nieuwe risico's die voortvloeien uit niet-gereguleerde diensten, waaronder technische diensten die samenhangen met de levering van gereguleerde betalingsdiensten. De Commissie zal hierbij beoordelen of en hoe deze risico's het best kunnen worden beperkt. Eén van de opties die de Commissie hierbij noemt is de mogelijkheid om bepaalde activiteiten, indien gerechtvaardigd, onder het toepassingsgebied van PSD2 te brengen. Bovendien zal de Europese Commissie onderzoeken of het passend is wetgeving voor te stellen die gericht is op het waarborgen van een recht op toegang onder eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden tot technische infrastructuur die noodzakelijk wordt geacht om het aanbieden van betalingsdiensten te ondersteunen. Zoals ook in het BNC-fiche bij deze strategie staat is het kabinet voorstander van dit onderzoek en vindt het kabinet dit onderzoek belangrijk voor de verdere ontwikkeling van mobiele betalingen en marktverhoudingen binnen de sector. Hierbij steunt het kabinet de inzet van de Commissie dat eventuele regelgeving hierover geharmoniseerd moet zijn op Unieniveau.

Op het gebied van ex ante ingrijpen bij Big Techs heeft de Europese Commissie in haar digitale strategie van februari jl. aangekondigd in het vierde kwartaal van 2020 met maatregelen voor platformen met een zogeheten poortwachtersfunctie te komen. Dat zijn platformen waar gebruikers niet of nauwelijks meer omheen kunnen als ze mee willen doen op een markt. Zoals hierboven is toegelicht kunnen Big Techs die actief zijn op betaalmarkten hier onder vallen. Inmiddels zijn er consul-

⁶ Zie ook: Kamerstuk 27 879, nr. 71 en Kamerstuk 35 134, nr. 13

⁷ Conform mijn toezegging om de implementatiewet PSD2 drie jaar na inwerkingtreding te evalueren (Kamerstuk 32 545, nr. 111).

taties geweest over dit voorstel, dat de Digital Markets Act zal gaan heten. De opties voor poortwachtersregulering die de Commissie in de consultaties schetst, zijn grotendeels in lijn met de Nederlandse inzet die ook in het memorandum van de Benelux-toezichthouders uiteen is gezet. Recent heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat samen met de Franse Staatssecretaris voor Digitalisering, Cédric O, een non-paper gepubliceerd waarin hun gedeelde positie nader wordt toegelicht.⁸ De reacties op de non-paper zijn positief en er worden constructieve gesprekken met andere lidstaten gevoerd, waaronder over medeondertekening. Naar verwachting zal de Commissie in december wetgevende voorstellen op dit terrein publiceren. Dan ontvangt uw Kamer conform de geldende afspraken een verder uitgewerkte Nederlandse inzet en positie via een BNC-fiche.

Ik zal deze studie tevens onder de aandacht brengen van de Europese Commissie. Dit doe ik mede ter uitvoering van de motie van het lid Snels (GL) c.s.⁹, waarin de regering is verzocht om er in Europees verband voor te pleiten dat de effecten van PSD2 op het punt van marktverhoudingen worden gemonitord, opdat er zo nodig tijdig Europese maatregelen genomen kunnen worden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁸ <https://www.government.nl/documents/publications/2020/10/15/considerations-of-france-and-the-netherlands-regarding-intervention-on-platforms-with-a-gatekeeper-position>

⁹ Kamerstuk 34 813, nr. 22