

Rapportage

Big Techs in het betalingsverkeer

16 november 2020

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

www.acm.nl
070 722 20 00



Samenvatting

De ACM heeft op verzoek van het ministerie van Financiën een marktstudie uitgevoerd naar de rol van grote technologiebedrijven ("Big Techs") in het Nederlandse betalingsverkeer. Hierbij is gekeken naar de volgende Big Techs: Apple, Amazon, Ant Group, Facebook, Google en Tencent.

Dit rapport geeft een beschrijving van de huidige positie van deze Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt en meer specifiek op de deelmarkten voor betalingen aan de kassa (toonbankbetalingen), online betalingen en onderlinge betalingen. Daarbij wordt onder meer stilgestaan bij de vraag wat de overwegingen zijn van Big Techs om de Nederlandse betaalmarkt wel of niet te betreden, en wat hun strategie is of plannen zijn. Daarnaast kijkt dit rapport naar mogelijke kansen en risico's voor concurrentie mocht de positie van Big Techs op de betaalmarkt toenemen. Tot slot gaat het rapport in op de vraag in hoeverre het huidige wettelijk kader en toezichtinstrumentarium voldoende is om eventuele risico's voor de concurrentie te mitigeren, en om de betaalmarkt open te houden.

Positie van Big Techs op Nederlandse betaalmarkt beperkt maar groeiende

Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat de aanwezigheid van Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt op dit moment nog beperkt is, maar wel groeiende. Big Techs bieden tot nu toe voornamelijk innovatieve betaalmiddelen aan consumenten, waaronder betalen via een e-wallet op mobiele apparaten. Bij de toonbankbetalingen springt de introductie van Apple Pay vanaf juni 2019 in het oog. Het percentage contactloze betalingen via een mobiel apparaat bedraagt inmiddels ruim 5% van het totaal aantal toonbankbetalingen; de betalingen via Apple Pay maken een belangrijk deel daarvan uit. Op veel beperktere schaal faciliteren Ant Group en Tencent ook het accepteren van betalingen voor Chinese toeristen en ingezetenen door Nederlandse (web)winkels. Alle onderzochte Big Techs bieden momenteel – veelal in samenwerking met vergunninghouders - online betaalmiddelen aan. Géén van de Big Techs biedt momenteel in Nederland betaalmiddelen aan voor onderlinge betalingen, dat wil zeggen betalingen tussen consumenten (zie ook Tabel A).

Verdere uitbreiding van betaalactiviteiten Big Techs te verwachten

De ontwikkelingen in Europa en in Nederland lopen over de hele linie wat achter bij de ontwikkelingen buiten Europa, waar Big Techs vaak al verder zijn met hun initiatieven op de betaalmarkt. Niettemin is een aantal Big Techs in Europese landen waaronder Nederland recent samenwerkingen aangegaan met bestaande spelers, of heeft door overnames of het nemen van minderheidsdeelnemingen hun positie op de Europese betaalmarkt versterkt. Het is dan ook de verwachting dat deze ontwikkelingen op de Nederlandse betaalmarkt in de nabije toekomst zich voortzetten en dat Big Techs hun activiteiten op de Nederlandse betaalmarkt verder zullen uitbreiden.

Tabel A. Big Techs naar activiteiten (Nederlandse) betaalmarkt en redenen voor entree.

<i>Big Techs</i>	<i>Aangeboden in Nederland (NL) of alleen buiten Nederland (BN)</i>			<i>Reden(en) voor entree</i>	
	<i>Toonbank</i>	<i>Online</i>	<i>Onderling</i>	<i>Ondersteuning Ecosysteem</i>	<i>Directe inkomsten</i>
<i>Apple</i>	NL	NL	BN	X	X
<i>Google</i>	NL*	NL	BN	X	
<i>Amazon</i>	BN	NL		X	X
<i>Facebook</i>		NL	BN	X	
<i>Tencent</i>	NL**	NL**	BN**	X	X
<i>AliBaba</i>	NL**	NL**	NL**	X	X

*Alleen beschikbaar voor creditkaartbetalingen binnen de bankapp van o.a. bunq.

**Alleen beschikbaar voor Chinese toeristen/ inwonenden.

PSD2 geen grote drijfveer achter toetreding Big Techs

De Big Techs geven aan dat de introductie van PSD2 niet de (belangrijkste) reden is om de Europese en Nederlandse betaalmarkt te betreden. Hoewel sommige Big Techs – zoals Google – vergunningen hebben om onder PSD2 betaaldiensten aan te bieden in de EU, treden ze vaak op als (niet vergunningplichtige) technische dienstverleners en werken ze samen met bestaande vergunninghouders zoals banken of betaalkaartschema's om hun betaaldiensten aan te bieden.

Uitbreiding ecosysteem belangrijkste reden voor toetreding betaalmarkt

De bestudeerde Big Techs geven over het algemeen aan dat zij er voor gekozen hebben om betaaldiensten aan te bieden om zo hun ecosysteem te versterken en het voor consumenten aantrekkelijker te maken om binnen het ecosysteem te blijven. Een aanvullende maar ondergeschikte reden voor Big Techs om betaaldiensten aan te bieden is het genereren van directe inkomsten met deze activiteiten (zie ook Tabel A).

Acceptatie innovatieve betaalmiddelen zal verder toenemen

Als onderdeel van het onderzoek heeft de ACM 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 al meer geaccepteerde betaalmiddelen zoals iDEAL. Daarbij wijzen de enquêteresultaten erop dat e-wallets die zijn gebaseerd op de Near Field Communication (NFC)-chip technologie zoals Apple Pay sneller worden geaccepteerd dan e-wallets gebaseerd op QR-codes. Dit is omdat de consument het betaalgemak van betalingen met de NFC-chip hoger inschat. Gezien de resultaten onder deze leeftijdsgroep kan op middellange termijn acceptatie onder een bredere groep consumenten worden verwacht.

Big Techs concurreren en werken samen met banken

De ACM heeft ook een aantal banken in Nederland bevestigd hoe zij aankijken tegen de komst van Big Techs op de betaalmarkt. Banken concurreren met Big Techs, maar werken ook met ze samen. Zo biedt een aantal grootbanken Apple Pay aan, in feite een concurrent voor het (contactloos)

gebruik van de door hen fysiek uitgegeven debetkaarten. Bij online betalingen zijn Big Techs over het algemeen concurrenten van betalingen via iDeal. Bij onderlinge betalingen hebben banken een sterke positie met Tikkie en betaalverzoeken via de bankomgeving en zijn Big Techs in Nederland (nog) niet aanwezig.

Verlies klantcontact door banken gezien als grootste risico

Banken zien als belangrijkste risico voor het eigen business model dat Big Techs het klantcontact overnemen. Klantcontact is belangrijk vanwege de informatie die de bank op deze wijze verkrijgt over de kredietwaardigheid van klanten en de mogelijkheden om betaaldiensten en leningen gebundeld te verkopen. De rente-inkomsten van producten als leningen en hypotheekleningen zijn nog altijd het belangrijkste business model van Nederlandse banken. Overigens zien banken ook kansen: door het grote marktgebied van Big Techs biedt dit vooral nieuwe banken die diensten via internet aanbieden mogelijkheden om hun diensten sneller beschikbaar te maken voor grote groepen gebruikers.

Potentiële risico's voor toegang concurrerende betaaldiensten op Big Tech platforms

Risico's voor concurrentie op de betaalmarkt kunnen enerzijds bestaan uit belemmeringen voor toetreding van nieuwe innovatieve spelers zoals Big Techs en fintechs. Zo wordt toetreding op de Nederlandse betaalmarkt mogelijk belemmerd doordat de nummering van Nederlandse debetkaarten niet aansluit bij wat gebruikelijk is in Europa. Anderzijds bestaat het risico - hoewel Big Techs momenteel niet dominant zijn op de Nederlandse betaalmarkt - dat Big Techs de marktmacht die ze wel hebben op aanpalende markten overhevelen en hiermee de betaalmarkt kunnen 'tippen'. Daarom is de ACM alert op eventuele toegangsweigering 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.

Adequate aanpak van deze risico's vraagt om versterking toezichtinstrumentarium

De ACM heeft gekeken in hoeverre het huidige wettelijk kader en toezichtinstrumentarium geschikt is om dergelijke risico's te adresseren. De ACM heeft gekeken in hoeverre het huidige wettelijk kader en toezichtinstrumentarium geschikt is om dergelijke risico's te adresseren. Conclusie is dat de mededingingsregels, PSD2, en de IFR 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 markets' zoals de betaalmarkt. We zien twee beleidsopties om het bestaande instrumentarium te versterken. Deze zien op het aan de voorkant open houden van markten om te voorkomen dat deze 'tippen' waarna het lastiger is om in te grijpen.

1. *Aanpassing PSD2.* Op grond van PSD2 moeten betaalinstanties op objectieve, niet-discriminatoire en evenredige voorwaarden toegang geven tot betaalsystemen. Dit om een gelijk speelveld te creëren voor aanbieders van betaaldiensten zodat deze onder dezelfde voorwaarden met elkaar kunnen concurreren. Deze verplichting kan een oplossing bieden voor de risico's die ontstaan als Big Techs als de facto poortwachter opereren en andere aanbieders van betaaldiensten geen toegang bieden tot hun platform of een preferentiële behandeling geven aan eigen producten. In de praktijk opereren Big Techs op dit moment

vaak niet als betaalinstelling, maar als technische dienstverlener, waardoor deze verplichting uit PSD2 niet op hen van toepassing is. Eén van de beleidsopties die voor de hand ligt, is om PSD2 zo aan te passen dat betaalinstellingen onder bovengenoemde 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 er een gelijk speelveld ontstaat voor partijen die via deze ‘technische schil’ hun betaaldiensten willen aanbieden, en dat consumenten zelf kunnen kiezen van welke betaaldienst zij gebruik maken als zij betalen via een Big Tech platform of apparaat.

2. *Ex-ante instrument.* 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 en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat al eerder het initiatief genomen voor een voorstel tot een ex-ante instrument dat ingezet kan worden tegen platformen, waar Big Techs onder kunnen vallen. Dit type instrument heeft betrekking op meer markten binnen een ecosysteem en zou hier ook soelaas kunnen bieden. De ACM steunt dan ook de initiatieven die de Europese Commissie op dit gebied momenteel onderneemt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	7
2	De Nederlandse betaalmarkt	10
2.1	Betalingen	10
2.2	Verwachte acceptatie van nieuwe betaalmiddelen.....	15
2.3	Conclusie.....	19
3	De betaalmarktactiviteiten van Big Techs	21
3.1	Overview	21
3.2	Apple	22
3.3	Google.....	25
3.4	Amazon	28
3.5	Facebook.....	30
3.6	Tencent.....	32
3.7	Ant Group	34
3.8	Conclusie.....	36
4	Reactie banken op toetreding Big Techs	37
4.1	Verdienmodellen banken.....	37
4.2	Visie banken op entree Big Techs	38
4.3	Strategie van de banken	39
4.4	Conclusie.....	41
5	Kansen en risico's voor concurrentie	43
5.1	Kansen voor innovatie en gebruikersgemak	43
5.2	Risico's voor (toekomstige) concurrentie	44
5.3	Toezicht op concurrentie op de betaalmarkt.....	50
5.4	Conclusie.....	51
6	Scenario's	52
6.1	Vier scenario's: aannames	52
6.2	Scenario I. Big Platforms.....	53
6.3	Scenario II. Big Banks	55
6.4	Scenario III: Big Ecosystems.....	56
6.5	Scenario IV. Segregated Worlds	58
6.6	Conclusie.....	59
7	Conclusie en beleidsopties	61
	Bijlage I	64

1 Inleiding

Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat nieuwe techbedrijven actief worden op financiële markten. Dit leidt tot voordelen voor de consument door innovatie, maar brengt ook nieuwe risico's met zich mee – bijvoorbeeld voor privacy en cyberveiligheid – en dus nieuwe toezichtsvraagstukken voor de gezamenlijke toezichthouders in de financiële sector.¹ De ACM heeft vanuit haar rol als toezichthouder op concurrentie en marktwerking op verzoek van de Minister van Financiën een marktstudie uitgevoerd naar de rol van grote techbedrijven – ook wel Big Techs genoemd – op de Nederlandse betaalmarkt². Het doel van deze studie is om in kaart te brengen welke diensten de Big Techs (mogelijk gaan) aanbieden op de betaalmarkt en de kansen en risico's die dit brengt voor de concurrentie en innovatie in het betalingsverkeer.

De ACM baseert de in deze rapportage weergegeven bevindingen op informatie opgevraagd bij de Big Techs en banken zelf en op interviews met marktpartijen en collega-toezichthouders. Daarnaast heeft PwC in opdracht van de ACM³ enquêtes uitgezet onder zowel consumenten als winkeliers om de acceptatie van nieuwe betaalmiddelen in kaart te brengen. De volledige resultaten van deze enquêtes zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Dit rapport gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat is de huidige situatie op de Nederlandse betaalmarkt met betrekking tot de toetreding van Big Techs?
 - a. Hoe kijken de consument en winkelier aan tegen acceptatie van nieuwe betaalmiddelen?
 - b. Welke activiteiten hebben Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt en hoe verhoudt zich dit tot de activiteiten buiten Nederland?
 - c. Welke rol speelt de invoering van PSD2 bij de toetreding van Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt?
 - d. Wat is de reactie van (traditionele) banken op de toetreding van Big Techs op de betaalmarkt?

- 2) Welke kansen en risico's voor de concurrentie en innovatie ziet de ACM bij de toetreding van Big Techs op de betaalmarkt?

Deze vragen zijn als gevolg van de coronapandemie nog belangrijker geworden, omdat de ingestelde hygiëne- en afstandsregels hebben geleid tot een verschuiving naar nog meer online aankopen en contactloos betalen. Dit gaat gepaard met nieuwe technologieën waar onder meer Big

¹ AFM(2020), Trendzicht 2020.

² Zie het nieuwsbericht van de ACM d.d. 22 oktober 2019, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/marktstudie-naar-grote-techbedrijven-op-de-nederlandse-betalmarkt>

³ De ACM is inhoudelijk opdrachtgever, waarbij het Ministerie van Financiën de enquête heeft gefinancierd.

Techs op inzetten.

Wat verstaan we onder Big Techs?

Big Techs spelen een steeds grotere rol in onze maatschappij. Big Techs zijn beheerders van wereldwijd opererende ecosystemen van gerelateerde producten die naadloos met elkaar geïntegreerd zijn. Daarbij profiteren Big Techs van schaal- en netwerkeffecten en beschikken zij over veel data. In haar Appstore-studie⁴ gebruikt de ACM de volgende definitie voor (platform-) ecosystemen van Big Techs:

“Wij definiëren een ecosysteem als een combinatie van diensten die functioneert als een eenheid en deelneemt aan een gedeelde, compatibele markt voor software en diensten, samen met de onderliggende connecties. Deze connecties worden vaak ondersteund door een gemeenschappelijk technologisch platform of markt, en werken op basis van uitwisseling van informatie, middelen en technologie [artefacten]. Een platform-ecosysteem is een ecosysteem dat een verzameling van complementaire middelen ondersteunt waarbij de onderliggende architectuur beheerst wordt door één centraal platform, dat functioneert als het centrum van het op technologie-gebaseerde bedrijfssysteem.”

Big Techs kunnen op deze wijze waarde toevoegen voor consumenten door verschillende producten optimaal met elkaar te laten samenwerken. Echter, Big Techs kunnen consumenten hierdoor ook inkapselen in hun systeem en concurrenten buitensluiten.

Big Techs werden de afgelopen jaren ook actief op de betaalmarkt om zo hun ecosystemen verder uit te breiden. De toetreding van Big Techs tot de betaalmarkt kan volgens de *Financial Stability Board* (FSB) een aanzienlijke impact hebben op de betaalmarkt vanwege de karakteristieken van Big Techs, zoals uitgebreide gevestigde klantennetwerken, naamsbekendheid en vertrouwen, veel klant- en bedrijveninformatie en ruime financiële mogelijkheden.⁵

Naar welke Big Techs kijken wij in deze marktstudie?

In deze studie kijken wij naar zes Big Techs, vier Amerikaanse: Alphabet Inc. (hierna: Google), Amazon, Facebook, Apple, en twee Chinese: Ant Group en Tencent. We hebben deze partijen gekozen omdat zij de enigen zijn die een (platform-)ecosysteem aanbieden en bovendien vergunningen hebben binnen de Europese Unie om betaaldiensten aan te bieden en/of al actief betaaloplossingen bieden op de Europese betaalmarkt of daarbuiten.⁶

In dit rapport gaan we eerst in op de belangrijkste ontwikkelingen⁷ op de Nederlandse betaalmarkt en

⁴ Zie ACM (2019), *Market study into mobile appstores*. (<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/market-study-into-mobile-app-stores.pdf>)

⁵ FSB (2019), *BigTech in finance: Market developments and potential financial stability implications*. (<https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/>)

⁶ Microsoft blijft om deze reden in deze studie buiten beschouwing.

⁷ Voor dit rapport is gebruik gemaakt van de meest recente data. Ontwikkelingen na juli 2020 zijn niet meer meegenomen.

de acceptatie van nieuwe betaalmiddelen. Vervolgens geven we een overzicht van de belangrijkste initiatieven van Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt en de wijze waarop dit binnen hun bredere bedrijfsstrategie past, alsmede de reactie van de banken hierop. Daarna brengen we de belangrijkste kansen en risico's voor de concurrentie in kaart en geven we aan de hand van mogelijke scenario's duiding aan de kansen en potentiële risico's die daarbij kunnen optreden. Ten slotte gaan we ook in op de mogelijkheden die het huidige toezichtinstrumentarium biedt om deze risico's te mitigeren en doen we aanbevelingen om huidige wetgeving te verbeteren.

2 De Nederlandse betaalmarkt

Voordat we ingaan op de strategie en activiteiten van Big Techs op de betaalmarkt geven we in dit hoofdstuk een beeld van het betalingsverkeer in Nederland. Specifiek gaat we hierbij in op verschillende girale betalingsinstrumenten en de acceptatie van nieuwe betaalmiddelen zoals de e-wallet. Op deze manier krijgen we een beter beeld van de plaats die Big Techs, met het aanbieden van nieuwe elektronische betaalmiddelen, in het betalingsproces in (kunnen) nemen.

2.1 Betalingen

Opmars van elektronische betalingen

De markt voor betalingen in Nederland groeit sterk. Sinds 2010 is het aantal toonbanktransacties gestegen tot ruim 7 miljard in 2019 met een transactiewaarde van ruim 151 miljard Euro, een stijging van ruim 10%.⁸ Toonbankbetalingen hebben hiermee in absolute zin een hogere transactiewaarde dan elektronische online betalingen en onderlinge betalingen tussen consumenten. Die waardes lagen in 2019 respectievelijk op 25,8 miljard Euro⁹ en 22 miljard Euro¹⁰. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse consument steeds meer vertrouwen in elektronisch betalen met de pinpas¹¹ en dat zien we terug in het stijgende gebruik van elektronisch geld ten koste van contant geld. In 2010 werden twee op de drie toonbankbetalingen nog met contant geld afgerekend. In 2019 werden twee op de drie betalingen met de pinpas gedaan.¹²

Om als consument of winkelier giraal geld te kunnen bewaren of ermee te betalen of ontvangen is een betaalrekening noodzakelijk. Momenteel vormen de betaalinstrumenten van Big Techs vooral een 'schiel' over bestaande girale betaalinstrumenten, zoals de pinpas, die toegang verschaffen tot de tegoeden op betaalrekeningen.¹³ Als er meerdere betaalopties zijn waarover de betaler en ontvanger beschikken dan moet er een keuze worden gemaakt op basis van beschikbare middelen (pinpas of computer), het gemak van accorderen van een transactie (pincode of vingerafdruk) en de kosten van het afwickelen van de betaling.¹⁴

Hieronder beschrijven we een aantal recente ontwikkelingen op de betaalmarkt die nieuwe mogelijkheden creëren voor Big Techs. Hierbij volgen we het onderscheid dat de Europese Commissie heeft gemaakt in de betaalmarkt tussen toonbankbetalingen, online betalingen en

⁸ DNB en Betaalvereniging Nederland (2020), *Betalen aan de kassa 2018*, p.1; Betaalvereniging Nederland (2020) *Factsheet Betalingsverkeer 2019*, p.3

⁹ Thuiswinkel.org (2020), *Thuiswinkel Markt Monitor 2019*.

¹⁰ DNB en Betaalvereniging Nederland (2020), *Betalen aan de kassa 2019*, p. 10.

¹¹ Betaalvereniging Nederland (2020), *Infographic Factsheet Betalingsverkeer 2019*.

¹² De waarde van pintransacties lag in 2010 wel al hoger dan de waarde van contante betalingen. Zie: Betaalvereniging Nederland (2020) *Factsheet Betalingsverkeer 2019*, p.3, en DNB en Betaalvereniging (2020) *Betalen aan de kassa 2018*, p.1.

¹³ Voor een uitgebreide beschrijving van het girale betaalverkeer zie ACM (2017), *Fintechs in het betalingsverkeer*.

¹⁴ Zie besluit EC (m.8251) Bite/ Tele2/ Telia/ Lietuva (2017); besluit EC (M.5384) BNP PARIBAS / FORTIS (2008)

onderlinge betalingen.¹⁵

Sterke toename contactloze toonbankbetalingen

Sinds 2014 is het mogelijk in Nederland contactloze girale betalingen te doen door middel van de Near Field Communication (NFC)-chip die geïntegreerd is in pinpassen. Nederland loopt voorop in de acceptatie van contactloos betalen ten opzichte van de rest van de wereld.¹⁶ Consumenten kiezen steeds vaker voor contactloze pinbetalingen: waar contactloze betalingen in 2015 goed waren voor ongeveer 2%¹⁷ van alle toonbankbetalingen, is dit opgelopen tot 43% in 2019¹⁸. In de eerste helft van 2020 is het aandeel van contactloze betalingen sterk gestegen tot 69% van alle toonbankbetalingen in juni 2020.¹⁹ Momenteel zijn de meeste contactloze transacties via de pinpas, maar de verwachting van de Betaalvereniging Nederland is dat betalen met de telefoon de toekomst is. Uit de in opdracht van de ACM²⁰ uitgezette enquête onder consumenten blijkt dat 12% van de respondenten nooit contactloos betaalt en 69% dit vaak of altijd doet. In figuur 2.1 is te zien dat contactloze betalingen de afgelopen jaren veel terrein hebben gewonnen bij toonbankbetalingen.

¹⁵ Zie Commissie in haar Beschikking 2001/782/ EG (27); Zaak COMP/29.373 (2002); Zaak Comp32017M8251 (2017)

¹⁶ Bank for International Settlements, *Shaping the future of payments* https://www.bis.org/statistics/payment_stats/commentary1911.htm. De gemiddelde Nederlander verrichtte in 2018 ruim 120 contactloze pintransacties waar andere landen, zoals Frankrijk, op 36 transacties per inwoner staan.

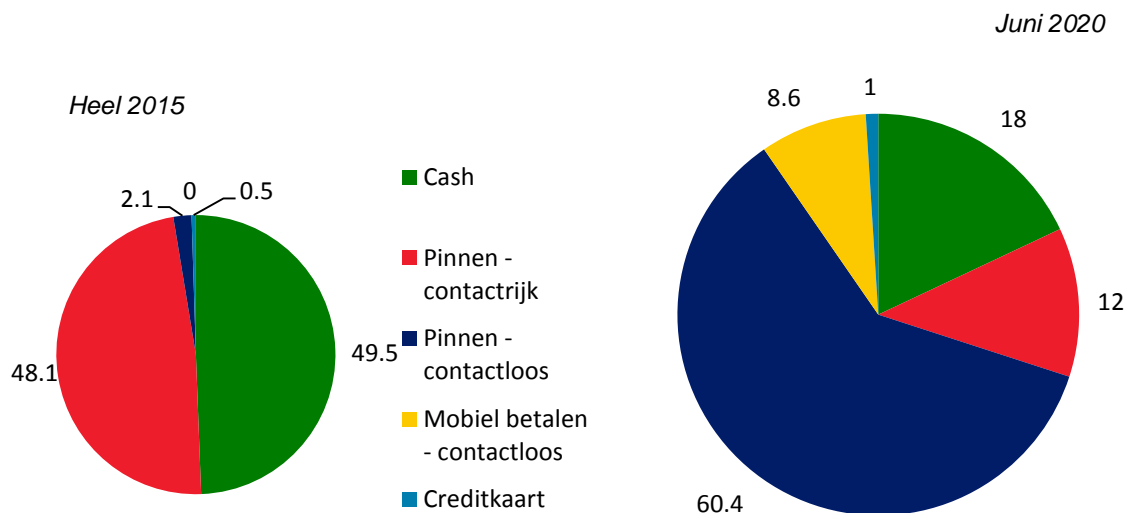
¹⁷ DNB en Betaalvereniging Nederland (2019), *Betalen aan de kassa 2018*, p.2.

¹⁸ Betaalvereniging Nederland (2020), *Factsheet Betalingsverkeer 2019*, p.3, 4. en <https://www.betalvereniging.nl/wp-content/uploads/Coronabulletin-9-juli-2020.pdf>

¹⁹ Hoe deze stijging zich na de Corona pandemie voortzet is nog ongewis volgens de Betaalvereniging Nederland.

²⁰ Onderzoek van consultancybureau PwC in opdracht van de ACM.

Figuur 2.1. Verschuiving in het gebruik van betaalmiddelen 2015 tot juni 2020, in (%) van het totaal aantal transacties



Bron: Gebaseerd op gegevens Betaalvereniging Nederland en De Nederlandsche Bank.

Mobiele betalingen stijgen snel

Waar contactloos gepind kan worden²¹, kan ook contactloos betaald worden met de mobiele telefoon via de NFC-chip (hierna: contactloze mobiele betalingen). Een groeiend aantal banken biedt deze manier van betalen sinds 2015 aan via een e-wallet applicatie van de bank. Ook via andere mobiele apparaten met een NFC-chip, zoals smartwatches, kunnen deze contactloze betalingen gedaan worden. Big Techs bieden deze nieuwe betaalmethode via e-wallets ook aan. Hun e-wallets functioneren vooralsnog als 'schil' over het girale netwerk van de banken.²² Sinds het jaar van de introductie van de e-wallet Apple Pay (2019) is het gebruik van e-wallets significant gestegen in Nederland.²³ In 2019 betaalde 12% van de Nederlanders contactloos met de mobiele telefoon, een stijging ten opzichte van 2018 (9%) en 2017 (7%).²⁴

E-Wallet

Een e-wallet aan de toonbank is een applicatie op de telefoon van de klant die werkt als een digitale portemonnee. In de e-wallet slaat de klant zijn betaalkaartgegevens, kortingskaarten en rekeningnummers op om hier betalingen mee te kunnen doen. Betalingen kunnen geïnitieerd worden door middel van NFC-technologie, QR-code of andere methoden.

Een e-wallet in de online omgeving is een digitale portemonnee waarin de klant zijn betaalkaartgegevens opslaat. Ook andere informatie kan in de e-wallet opgeslagen zijn, zoals adresgegevens. De klant slaat deze gegevens éénmalig op in zijn e-wallet om deze vervolgens bij alle aangesloten webshops te kunnen gebruiken.

Via een e-wallet kunnen gebruikers onderlinge betalingen verrichten (of om een betaling vragen) aan contacten die gebruik maken van dezelfde e-wallet. Vaak zijn er wel voor het versturen van betaalverzoeken andere applicaties nodig zoals SMS, e-mail of WhatsApp.

Naast betalen via de NFC-chip, kunnen mobiele telefoons ook betalingen initiëren door middel van het scannen van QR-codes (hierna: mobiel betalen via QR-codes), bluetooth-connecties en meer.²⁵ Deze methodes worden op kleine schaal aangeboden in Nederland en de acceptatie is beperkt. Contactloze mobiele betalingen via de NFC-chip hebben een groter gebruik. Eind 2019 werd ongeveer 10% van alle contactloze betalingen via contactloze mobiele betalingen afgerekend, waarvan het overgrote deel via de NFC-chip.²⁶ Sinds de coronapandemie, maart 2020, stijgt het gebruik van contactloos (mobiel) betalen in winkels. In juli 2020 vertegenwoordigde mobiele betalingen één op de acht contactloze betalingen.²⁷

Uit de PwC-enquête blijkt dat 73% van de respondenten in het afgelopen jaar geen contactloze betaling met de telefoon heeft verricht. Van de respondenten heeft 13% aangegeven vaak of altijd contactloos te betalen met de telefoon. Het gebruik van andere mobiele apparaten (zoals een smart watch) ligt lager, 3% gebruikt vaak of altijd een ander apparaat. Betalingen via een QR-code worden relatief weinig gebruikt in Nederland. Van de bevroegde consumenten gebruikt slechts 4% QR-betalingen vaak of altijd. Contactloze betalingen met de telefoon worden door 85% van de bevroegde winkels geaccepteerd en QR-codes door 8% van de winkels.

Gebruik mobiele telefoon voor online en onderlinge betalingen stijgt

Het percentage online betalingen via de mobiele telefoon is sinds 2014 gestegen van 2%²⁸ tot 15%²⁹ in 2019. De meeste online transacties verlopen nog via de laptop of desktop met respectievelijk gezamenlijk 71% van alle online aankopen in 2019. Dit aandeel is wel dalende ten opzichte van eerdere jaren. 15% van de online transacties verliep in 2019 via de mobiele telefoon. Voor online betalingen geeft 4% van de respondenten aan de e-wallet vaak of altijd te gebruiken. De meeste online betalingen gaan nog door middel van iDeal, de girale betaaloplossing van banken. 81% van de respondenten geeft aan iDeal vaak of altijd te gebruiken voor online aankopen.

Anders dan bij toonbankbetalingen moeten webwinkels er actief voor kiezen om betalingen via e-wallets te accepteren. Uit de enquête onder winkeliers blijkt dat 15% van de webwinkels betalingen via een e-wallet accepteren. Hier tegenover accepteren bijna alle webwinkels uit het onderzoek iDeal. Ook de creditkaart, PayPal, achteraf betalen en de overschrijving worden vaak geaccepteerd.

Ten slotte neemt door applicaties op de mobiele telefoon het aantal onderlinge betalingen tussen consumenten via het girale betalingsverkeer sterk toe. Van alle onderlinge transacties in 2019 verliep het grootste aantal via contant geld en 45% (38% in 2018) via elektronisch geld zoals de Tikkie-app. De elektronische transacties hebben wel een hogere transactiewaarde dan contante betalingen.³⁰

²⁵ Zo maakt Samsung Pay bijvoorbeeld gebruik van geluidsgolven voor het initiëren van betalingen.

²⁶ Betaalvereniging Nederland (2020), *Infographic Factsheet Betalingsverkeer 2019*.

²⁷ De stijging is mede te verklaren uit hogere betaallimieten bij mobiele betalingen. Coronabulletin Betaalvereniging Nederland juli 2020.

²⁸ Thuiswinkel.org (2015), *Thuiswinkel Markt Monitor 2014 Q4*.

²⁹ Thuiswinkel.org (2020), *Thuiswinkel Markt Monitor 2019*. Daarnaast wordt 13% van de onlinebetalingen via tablets verricht en wordt 1% van de online betalingen in de winkel gedaan.

³⁰ DNB en Betaalvereniging Nederland (2020), *Betalen aan de Kassa 2019*, p.10.

Van de bevroegde consumenten zegt 52% onderlinge betalingen vaak of altijd te verrichten via mobiele overboekingen (waarbij het initiatief bij de betaler ligt). 44% geeft aan onderlinge betalingen vaak of altijd via een betaalverzoek zoals Tikkie te accepteren, waarbij het initiatief bij de ontvanger ligt.

Veranderende rollen in het betalingsverkeer

Traditioneel werden naast het aanbieden van betaalrekeningen vele stappen binnen het betalingsverkeer door banken gefaciliteerd zoals initiatie, verificatie, authenticatie en clearing & settlement.³¹ Een sterke trend in het betalingsverkeer is echter dat elk van deze stappen steeds meer door verschillende partijen worden uitgevoerd. Financiële technologiebedrijven (hierna: fintechs) richten zich vaak op een specifiek onderdeel van de betaalketen. Zij kunnen actief zijn bij consumenten en winkeliers voor de toonbank en in de online betaalomgeving.³² Big Techs onderscheiden zich van fintechs door hun schaal, bereik en financiële armslag, maar kunnen evenals fintechs op één of meerdere onderdelen van de betaalketen actief worden.³³

Een barrière voor de toetreding van buitenlandse fintechs en Big Techs in (onderdelen van) de betaalketen is het afwijkende debetkaartnummer in Nederland. Waar de meeste Europese landen kaartnummers hebben met 16 cijfers ("Funding Primary Account Number"³⁴), wordt er in Nederland voor debetkaarten een code met 19 posities gebruikt. Hierdoor is er voor het verrichten van betalingen in Nederland een ander token (sleutel) nodig dan voor het verrichten van betalingen in andere Europese landen. Dit zorgt voor extra kosten bij buitenlandse partijen, waaronder fintechs en Big Techs, die willen toetreden tot de Nederlandse betaalmarkt.

In een tegenreactie op de toetreding van niet-banken in de betaalketen proberen banken weer andere delen van het betaalverkeer die traditioneel niet bij hen belegd zijn naar zich toe te trekken. Bij betalingen aan de toonbank gebruiken consumenten betaalkaarten uitgegeven door banken, maar verloopt de betaling feitelijk over het betaalkaartschema van VISA en MasterCard. In Nederland worden vooral debetkaarten van Maestro (MasterCard) gebruikt. Om minder afhankelijk te zijn van deze Amerikaanse partijen, zijn 16 Europese banken bezig met invoering van een Europees betaalkaartschema, European Payment Initiative (EPI), voor o.a. betaalkaarten en e-wallets voor toonbank-, online en onderlinge betalingen. EPI lanceerde in juli 2020 de implementatiefase.³⁵

Regulering: PSD2

Om in aanmerking te komen voor het faciliteren van betalingen hebben Big Techs vergunningen van een Europese nationale centrale bank nodig. Wanneer ze niet beschikken over een vergunning

³¹ Zie ACM (2017), *Fintechs in het betaalverkeer: het risico van uitsluiting*.

³² Voor online betalingen is een payment service provider (PSP) zoals Mollie nodig die de betaling voor de winkelier kan afronden.

³³ Voor een uitgebreide beschrijving van activiteiten van fintechs zie: EY (2020), *Nederlandse FinTech census 2019*.

³⁴ Een 16-cijferig kaartnummer, vergelijkbaar met de creditkaart.

³⁵ Zie nieuwsbericht ECB, *ECB welcomes initiative to launch new European payment solution*, d.d. 2 juli 2020.

(<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>)

https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en

kunnen ze actief worden via het aangaan van een samenwerking met een vergunninghoudende partner, bijvoorbeeld een bank.

Onder de Payment Service Directive (uit 2007, ook wel PSD1 genoemd) zijn zes verschillende diensten uiteengezet waar vergunningen voor benodigd zijn. Deze diensten zijn onder meer het uitgeven van geld, het verrichten van overschrijvingen van betaalrekeningen en het uitgeven van bankpassen. Om voor zulke vergunningen in aanmerking te komen, gelden zware eisen waar in de praktijk enkel banken aan (willen) voldoen. Om meer concurrentie op de betaalmarkt teweeg te brengen, is in 2019 PSD2 ingevoerd, waarmee onder andere twee nieuwe diensten met lichtere vergunningseisen zijn geïntroduceerd. Ondernemingen met deze vergunningen kunnen, met toestemming van de consument, direct toegang vragen tot betaalrekeningen en betaalinformatie bij de bank (dienst 7 en 8 in de richtlijn).

Tussen de 10 en 15 Fintechs hebben inmiddels voor deze twee laatste diensten vergunningen ontvangen van DNB. Van de Big Techs heeft alleen Google op dit moment vergunningen voor deze diensten. Big Techs kunnen ook zonder deze vergunningen toetreden tot de betaalmarkt door gebruik te maken van de vergunningen van zakenpartners. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom fintechs eerder vergunningen aanvragen dan Big Techs. Zo zou het kunnen zijn dat Big Techs toegang tot de betaalrekening en betaalinformatie minder nodig hebben dan fintechs omdat zij al in contact met de gebruiker staan en informatie over de gebruikers verkrijgen.

Naast de nieuwe vergunningen biedt PSD2 ook aanvullende spelregels voor financiële instellingen. Zo moeten de eisen die door financiële instellingen worden gesteld aan toegang tot betaalrekeningen en betaalrekeninginformatie objectieve, niet-discriminerend en evenredig zijn. De richtlijn probeert op deze wijze een gelijk speelveld voor betaaldienstverleners te waarborgen.

2.2 Verwachte acceptatie van nieuwe betaalmiddelen

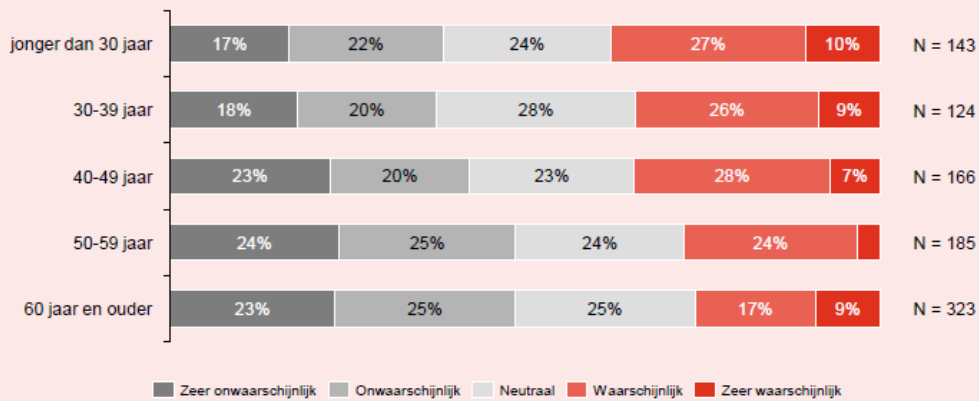
Door middel van de eerder genoemde enquête heeft PwC de verwachte voorkeuren van consumenten en winkeliers voor nieuwe betaalmiddelen in kaart gebracht. De volledige resultaten zijn weergegeven in de bijlage bij deze marktstudie. Een aantal interessante bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Ongeveer 90% van de consumenten heeft in het afgelopen jaar meer dan één betaalmiddel gebruikt (dan wel online dan wel aan de kassa). De belangrijkste reden hiervoor is dat consumenten in principe één betaalmiddel blijken te prefereren, maar het daarnaast fijn vinden om een ander betaalmiddel achter de hand te houden.
- Van de respondenten die het afgelopen jaar niet aan de kassa via de NFC-chip in de telefoon hebben betaald verwacht 31% dit (zeer) waarschijnlijk te gaan doen binnen een jaar. Het verwachte gebruik neemt daarnaast deels af met leeftijd, zie Figuur 2.2. 44% geeft aan dat het (zeer) onwaarschijnlijk is dat zij dit gaan doen.

- Voor toonbankbetaling met de telefoon via QR-codes geeft 14%³⁶ van de respondenten aan (zeer) waarschijnlijk QR-codes te gaan gebruiken het aankomende jaar tegenover 60% die dit (zeer) onwaarschijnlijk acht.
- Voor online betalingen verwacht 19% de e-wallet te gaan gebruiken en voor onderlinge betalingen ligt de bereidheid iets lager met 17%. Meer dan de helft (55-60%) van de respondenten die de e-wallet niet gebruikt heeft het afgelopen jaar, geeft aan dit ook aankomend jaar (zeer) onwaarschijnlijk is dat zij deze gaan gebruiken voor online en, onderlinge betalingen.

Figuur 2.2. Circa 30% van de niet-gebruikers verwacht gebruik te gaan maken van contactloos betalen via de telefoon.

Vraag 10: Vrijwel overal in Nederland waar gepind kan worden kan ook contactloos betaald worden met de telefoon of smartwatch of andere wearable. U betaalt hier per transactie niet extra voor. Net zoals bij een betaling met uw pinpas wordt het aankoopbedrag direct van uw betaalrekening afgeschreven. Hoe waarschijnlijk is het dat u hier in de komende 12 maanden gebruik van gaat maken? (N=941, indien in afgelopen 12 maanden niet contactloos betaald met telefoon, smartwatch of andere wearable aan de kassa)



³⁶ In de enquête werd onderscheid gemaakt tussen de verwachte acceptatie van betalen via QR-code die gescand moeten worden vanaf een geprinte bon en vanaf het scherm van de toonbank. Het verschil in verwachte acceptatie betrof minder dan 1%. De 14% is gebaseerd op beide verwachte acceptaties.

Figuur 2.3. Belangrijkste redenen consumenten voor en tegen adoptie.

Reden voor acceptatie	Reden tegen acceptatie
Toonbankbetalingen NFC	
<ul style="list-style-type: none"> Makkelijk in gebruik [81%] Dan hoef ik mijn portemonnee niet (altijd) mee te nemen [61%] 	<ul style="list-style-type: none"> Geen behoefte aan nieuwe betaalmiddelen [50%] Niet veilig met het oog op diefstal en / of fraude [42%] Niet makkelijker in gebruik dan andere betaalmiddelen [38%]
Toonbankbetalingen QR	
<ul style="list-style-type: none"> Makkelijk in gebruik [61%] Dan hoef ik mijn portemonnee niet (altijd) mee te nemen [50%] Veilig met het oog op diefstal /fraude [31%] 	<ul style="list-style-type: none"> Geen behoefte aan nieuwe betaalmiddelen [53%] Niet makkelijker in gebruik dan andere betaalmiddelen [46%]
E-wallet voor online betalingen	
<ul style="list-style-type: none"> Makkelijk in gebruik [81%] Veilig met het oog op diefstal en /of fraude [31%] 	<ul style="list-style-type: none"> Geen behoefte aan nieuwe betaalmiddelen [58%] Niet makkelijker in gebruik dan andere betaalmiddelen [32%]
E-wallet voor onderlinge betalingen	
<ul style="list-style-type: none"> Makkelijk in gebruik [83%] Veilig met het oog op diefstal en /of fraude [30%] 	<ul style="list-style-type: none"> Geen behoefte aan nieuwe betaalmiddelen [56%] Niet makkelijker in gebruik dan andere betaalmiddelen [33%]

In figuur 2.3 worden de belangrijkste redenen geïllustreerd waarom consumenten kiezen om een nieuw betaalmiddel te adopteren of niet.³⁷ Gemaksvergrotende redenen zijn het belangrijkste voor de acceptatie voor alle soorten e-wallets. De e-wallet wordt daarnaast ook als veilig ervaren.

De belangrijkste reden om een e-wallet niet te adopteren is het gebrek aan behoefte. Daarnaast zijn er verschillen op te merken tussen leeftijdsklassen. Voor betalingen met de QR-code valt op dat de groep onder de 40 jaar gebrek aan gemak belangrijker vindt dan er geen behoefte aan hebben. Respondenten onder de 40 jaar zien de e-wallet eerder als vervanger voor bestaande betaalmiddelen en hebben ook een hogere acceptatie(bereidheid). Voor de groep boven de 40 jaar lijken veiligheidsaspecten meer mee te spelen dan voor de jongere respondentengroep. Daarnaast lijkt betaalfrequentie invloed te hebben op acceptatiebereidheid: des te vaker een consument betalingen verricht, des te meer hij of zij over het algemeen open staat voor nieuwe betaalmiddelen.

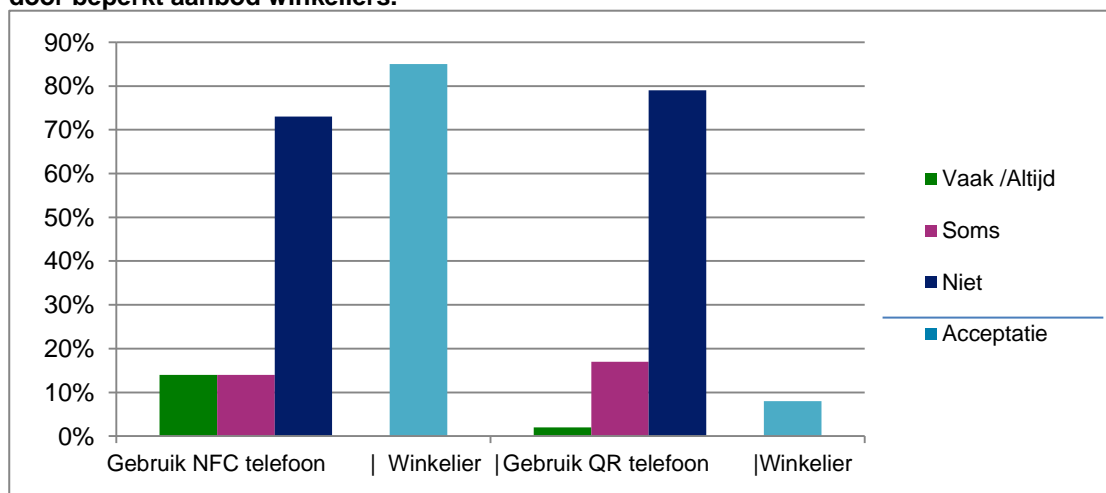
Vertrouwen en netwerkeffecten

Wat in de enquêteresultaten opvalt, is dat de optiemogelijkheden ‘Mijn vrienden of familie gebruiken

³⁷ Alle antwoorden waar meer dan 30% van de respondenten voor gekozen heeft zijn geïllustreerd.

het ook' en 'Geen / weinig vertrouwen in de bedrijven die dat aanbieden' geen belangrijke drijfveren lijken voor de keuze van consumenten om een e-wallet op welke deelmarkt dan ook te accepteren. Het eerste kan impliceren dat indirecte netwerkeffecten niet (bewust) een rol lijken te spelen aan de consumentenkant. De laatste bevinding is interessant gegeven het beeld dat de Big Techs over het algemeen geen kennis kunnen nemen van betaalgegevens. Respondenten geven aan hun eigen bank te vertrouwen met hun betaaldata. Ook PayPal en andere banken worden nog redelijk goed vertrouwd. Van de Big Techs geniet Apple het meeste vertrouwen met 17% van de respondenten³⁸ die het bedrijf (zeer) veel vertrouwt, de rest van de Big Techs wordt door minder dan 10% van de consumenten (zeer) veel vertrouwd.

Figuur 2.4. Beperkt gebruik consument van mobiel betalen met QR-codes, mede veroorzaakt door beperkt aanbod winkeliers.



In figuur 2.4 worden de huidige acceptatie en het aanbod van de winkelier van enerzijds contactloze mobiele betalingen en anderzijds mobiele betalingen via QR-codes weergegeven. Consumenten blijken de contactloze mobiele betaling al meer te omarmen dan de QR-betaling. Ook verwachten niet-gebruikers van contactloze mobiele betaling dit binnen een jaar op een grotere schaal te gaan gebruiken dan niet-gebruikers van QR-betalingen. Tevens valt op dat winkeliers QR-betalingen nog maar amper aanbieden terwijl bijna overal contactloos met de mobiel kan worden betaald.

Acceptatie winkels

Uit de enquête blijkt dat 72% van de fysieke winkeliers bij hun klanten behoefte ziet aan contactloos mobiel betalen bij toonbankbetalingen. 83% van de winkeliers denkt dat deze vraag in de toekomst³⁹ zal toenemen. Winkeliers geven aan dat hun klanten minder behoefte hebben aan het betalen met QR-codes. 8% van de winkeliers geeft aan dat er momenteel behoefte aan is, 31% denkt dat dat de vraag hiernaar in de toekomst zal toenemen. Minder dan 30% van de winkeliers die momenteel geen QR-codes accepteert, vindt het (zeer) waarschijnlijk dat zij dit wel zal doen in de komende twaalf

³⁸ Dit vertrouwen is groter onder iPhone-gebruikers.

³⁹ Gezien de context kan toekomst in dit geval worden geïnterpreteerd als binnen 5 jaar.

maanden. Winkeliers die niet verwachten betalingen via QR-codes te accepteren zouden hier wel toe kunnen worden overgehaald, bijvoorbeeld als meer klanten het zouden willen gebruiken, als de kosten (per transactie) lager zouden worden of als het eenvoudiger wordt in gebruik voor zichzelf en de klant. Winkeliers die momenteel QR-codes accepteren blijken vrij prijsgevoelig. Van deze winkeliers stopt 56% met het aanbieden ervan als de kosten 5-10% hoger komen te liggen dan pinbetalingen. De exacte resultaten van de enquête onder fysieke winkels moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd gezien de beperkte omvang en representativiteit van de steekproef. Het beeld dat uit de enquête komt is wel bevestigd in gesprekken met grote winkeliers.

Uit de enquête blijkt dat webwinkeliers momenteel niet veel behoefte hebben aan het betalen met e-wallets (28% ziet behoefte onder klanten), maar in de toekomst verwacht 67% van de respondenten een sterke toename van de vraag bij online betalingen. In lijn met deze observatie verwacht 54% van de winkeliers die momenteel geen e-wallets accepteert dit in de komende twaalf maanden (zeer) waarschijnlijk te gaan doen als de transactiekosten niet hoog zijn en bijvoorbeeld gelijk zijn aan de huidige transactiekosten van een iDeal-betaling. Voor de winkeliers die niet verwachten e-wallets te accepteren in de webshop, zouden 'Lagere kosten per transactie' en 'Als het eenvoudiger wordt in gebruik voor mij en/ of de klant' redenen zijn om het alsnog aan te bieden. Opvallend is dat winkeliers er ongevoelig voor lijken als meer andere bedrijven betalingen via e-wallets accepteren (dit wordt namelijk niet als reden gezien om alsnog betalingen via e-wallets te accepteren).

2.3 Conclusie

Zowel aan de kant van de consument als bij de winkelier vindt toetreding plaats op de betaalmarkt door banken, fintechs en Big Techs die nieuwe betaalmiddelen op de markt zetten. Op de betaalmarkt zijn momenteel de (oudere) elektronische girale betaalmiddelen, zoals de pinpas, dominant ten opzichte van (nieuwe) schillen over elektronische girale betaalmiddelen zoals e-wallets en betaalapps. Binnen het girale betaalverkeer spelen banken nog steeds een belangrijke rol.

Er zijn drie deelmarkten te onderscheiden: toonbankbetalingen, online betalingen en onderlinge betalingen. E-wallets kunnen gebruikt worden op alle deelmarkten. Aan de toonbank kunnen de betalingen van de e-wallet geïnitieerd worden door middel van verschillende technologieën, zoals de NFC-chip of de QR-code.

Betaalmiddelen op de markt voor toonbankbetalingen die gebruik maken van de technologie van de QR-code concurreren om dezelfde groep consumenten als betaalmiddelen gebaseerd op de NFC-chip. Webwinkeliers verwachten in de komende jaren een sterke toename van de acceptatie van e-wallets gebaseerd op de NFC-chip. Fysieke winkeliers lijken te verwachten dat de acceptatie van betaalmiddelen gebaseerd op QR-code in de komende 12 maanden beperkt blijft.

Mobiele betalingen via de e-wallet kunnen momenteel op geen van de genoemde deelmarkten als een dominant betaalmiddel beschouwd worden omdat de acceptatie nog erg laag is in Nederland.

Wel heeft de e-wallet de potentie om in de komende jaren op al deze deelmarkten andere betaalmiddelen al meer te vervangen voor een specifieke groep consumenten. Het blijkt dat respondenten onder de 40 de e-wallet als een vervanger zien voor momenteel dominante betaalmiddelen zoals iDeal. Gezien de leeftijdsgroep kan op middellange termijn acceptatie onder alle consumenten worden verwacht.

3 De betaalmarktactiviteiten van Big Techs

In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen: Welke activiteiten hebben Big Techs op de betaalmarkt in Nederland en daarbuiten, en waarom hebben zij betaaldiensten?

3.1 Overview

Alle Big Techs bieden betaalmiddelen aan in Nederland. De acceptatie in de Nederlandse betaalmarkt is momenteel nog beperkt. Alleen de e-wallet van Apple - Apple Pay - kent een snelle groei van zijn marktaandeel bij toonbankbetalingen, eind 2019 bedroeg het aandeel ongeveer 5%. De betaaldiensten van de Chinese Big Techs zijn vooralsnog alleen beschikbaar voor Chinese toeristen of Chinese ingezetenen in Nederland. Op het gebied van online betalingen lijkt de aanwezigheid van Big Techs zeer beperkt.⁴⁰ Voor de markt van onderlinge betalingen zijn ze nog niet actief in Nederland.

Gebruik makend van netwerkeffecten en hun sterke positie in technologie en data introduceren Big Techs vaak een technische schil als betaalmiddel die om het betalingsverkeer van de banken heen is gebouwd. Uit Tabel 3.1 volgt dat alle Big Techs actief zijn op de online betaalmarkt in Nederland, ter versterking van hun diverse ecosystemen en kernactiviteiten. Daarnaast lijken Big Techs zoals Apple en Google die besturingssystemen van mobiele telefoons in handen hebben ook sterk in te zetten op toonbankbetalingen via de e-wallet. In het verlengde hiervan zetten zij buiten Nederland in op onderlinge betalingen ter versterking van het betaalplatform binnen het ecosysteem. De Chinese Big Techs zetten ook buiten Nederland in op alle drie de deelmarkten. Zij maken daarbij gebruik van QR-technologie wat hun minder afhankelijk maakt van betaalkaartschema's van Mastercard/VISA. De vier Amerikaanse Big Techs maken juist gebruik van deze betaalkaartschema's gebaseerd op NFC-technologie.

Gezien de activiteiten van de Big Techs op betaalmarkten buiten Nederland is de verwachting dat zij naast online betalingen in de nabije toekomst nadrukkelijker aanwezig zullen zijn op de Nederlandse markt voor toonbank- en onderlinge betalingen.

⁴⁰ Thuiswinkel.org (2020), *Thuiswinkel Monitor Q1 2020*

Tabel 3.1 Big Techs naar activiteiten (Nederlandse) betaalmarkt en redenen voor entree

<i>Big Techs</i>	<i>Aangeboden in Nederland (NL) of alleen buiten Nederland (BN)</i>			<i>Reden(en) voor entree</i>	
	<i>Toonbank</i>	<i>Online</i>	<i>Onderling</i>	<i>Ondersteuning Ecosysteem</i>	<i>Directe inkomsten</i>
<i>Apple</i>	NL	NL	BN	X	X
<i>Google</i>	NL*	NL	BN	X	
<i>Amazon</i>	BN	NL		X	X
<i>Facebook</i>		NL	BN	X	
<i>Tencent</i>	NL**	NL**	BN**	X	X
<i>AliBaba</i>	NL**	NL**	NL**	X	X

*Alleen beschikbaar voor creditkaartbetalingen binnen de bankapp van o.a. bunq.

**Alleen beschikbaar voor Chinese toeristen/ inwonenden.

Zoals ook uit Tabel 3.1 volgt, geven de Big Techs zelf aan dat de belangrijkste beweegreden voor het introduceren van betaalmiddelen het versterken van hun ecosysteem is. PSD2 heeft geen grote rol gespeeld bij hun beslissing om de Nederlandse betaalmarkt op te gaan. Het gebruik van data verschilt tussen de Big Techs, maar met name Google, Facebook en Amazon en de Chinese Big Techs maken gebruik van veel persoonlijke data, op individueel niveau en op geaggregeerd niveau, om het betalingsgemak maar ook de fraude met betaalmiddelen te beperken. Big Techs waren al voor PSD2 actief in verschillende EU-landen. Zowel Apple als Amazon vallen niet onder de PSD2-wetgeving, omdat hun activiteiten op de betaalmarkt een technische dienst betreft in het betaalverkeer. Alleen Google heeft momenteel een vergunning voor de PSD2-diensten voor betalingsinitiatie- en rekeninginformatiediensten. Hierna wordt per Big Tech nader ingegaan op de activiteiten op de betaalmarkt als onderdeel van hun bredere strategie.

3.2 Apple

Apple verdient het grootste deel van haar omzet met de verkoop van hardware zoals de iPhone, iPad en Apple Watch. Door de tijd is het belang van het aanbieden van diensten echter gegroeid. Waar de omzet op het gebied van diensten in het eerste kwartaal van 2014 nog \$ 4,4 miljard bedroeg was dit in kwartaal twee van 2020 \$ 13,4 miljard. Diensten als Apple Music en de App Store maken in toenemende mate een belangrijk onderdeel uit van de omzet.⁴¹ De ACM heeft de indruk dat Apple het zwaartepunt van haar activiteiten geleidelijk verschuift van hardware naar diensten. Het aanbieden van Apple Pay kan volgens ons gezien worden als een onderdeel van deze diversificatie.

⁴¹ <https://www.statista.com/chart/14629/apple-services-revenue/>

Apple Pay in Nederland

Apple Pay is officieel beschikbaar in Nederland sinds de introductie bij ING op 11 juni 2019. In het fiscaal jaar 2019 verdiende Apple in Nederland tussen de [0 en 5] miljoen dollar met Apple Pay, een fractie van hun totale winst wereldwijd. Banken hebben de mogelijkheid om een contract te sluiten met Apple om hun credit- en debetkaarten in elektronische vorm te gebruiken via een e-wallet op een apparaat bij toonbankbetalingen ('point of sale', POS) via NFC enabled POS. Nederland is één van de laatste EU landen waarin dit betaalmiddel wordt geïntroduceerd. Mogelijkerwijs heeft dit te maken met de specifieke debetkaartnummers, die een omzetting nodig hebben om op de systemen van de Big Techs te kunnen werken. Dit geeft een barrière die toetreding van Big Techs in Nederland bemoeilijkt. Mogelijk spelen de relatief lage kosten van bestaande betaalmiddelen voor de banken ook een rol.

Apple is in Nederland één van de grotere partijen op het gebied van smartphone-betalingen. Desalniettemin is het aandeel nog steeds relatief beperkt. Apple Pay is in Nederland aan [1 tot 5] miljoen betaalkaarten gekoppeld.⁴² Er zijn in Nederland ongeveer 27,8 miljoen debet betaalkaarten en 6,6 miljoen credit betaalkaarten.⁴³ Volgens deze cijfers zouden zodoende ongeveer tussen de [0-10] % van deze kaarten aan een smartphone met Apple Pay gekoppeld zijn voor toonbankbetalingen. Apple ziet Apple Pay zelf als een digitale portemonnee, die een substituuut is voor een fysieke portemonnee en een alternatief biedt voor bijvoorbeeld cash, credit- en pinbetalingen.⁴⁴

Naast toonbankbetalingen kan met Apple Pay online worden betaald op websites en in apps.⁴⁵ Hiervoor kan de aanbieder van de website de 'betaal met Apple Pay' functie inbouwen.⁴⁶⁴⁷ Deze knop kan ook in apps ingebouwd worden voor aankopen in de app of aankopen van apps, al is het niet verplicht voor app-aanbieders in de Apple appstore om hier gebruik van te maken.⁴⁸⁴⁹ Apple Pay kan in Nederland niet worden gebruikt voor onderlinge betalingen.⁵⁰

Apple Pay werkt voornamelijk op de bestaande structuren en moet niet zozeer als een nieuwe betaaldienst, maar eerder als een technische schil worden gezien. Deze zorgt ervoor dat

⁴² Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal kaarten dat in het kwartaal voor december 2019 actief was met tenminste één betaling. De cijfers kunnen dus een onderschatting zijn van het daadwerkelijke aantal.

⁴³ Zie <https://factsheet.betalvereniging.nl/#betalen-aan-de-toonbank>

⁴⁴ Op basis van antwoorden op informatieverzoek ACM aan Apple.

⁴⁵ <https://developer.apple.com/apple-pay/>

⁴⁶ <https://support.apple.com/nl-nl/guide/safari/ibrw8e207504/mac>

⁴⁷ https://developer.apple.com/documentation/apple_pay_on_the_web

⁴⁸ Appaanbieders die digitale content verkopen binnen de app moeten wel verplicht gebruiken maken van de IAP-functie van Apple, deze functie is niet hetzelfde als Apple Pay. Voor de verkoop van betaalde apps dient eveneens gebruik gemaakt te worden van IAP, deze functie is niet hetzelfde als Apple Pay.

⁴⁹ <https://support.apple.com/nl-nl/HT201239#inapp>

⁵⁰ Apple biedt in de Verenigde Staten Apple Cash aan voor onderlinge betalingen.

consumenten met bestaande betaalkaarten⁵¹ betalingen via Apple hardware kunnen verrichten (ook wel een zogeheten *bank-led* oplossing⁵²).

Apple's internationale betaalactiviteiten

Apple Pay is in 2014 in Amerika gelanceerd, naar onze eigen inschatting wordt Apple Pay in Amerika echter relatief weinig gebruikt, slechts door 22% van de iPhone gebruikers. Internationaal is Apple Pay daarentegen naar schatting van de ACM op ongeveer op 50% van de iPhones wereldwijd geactiveerd. Naar schatting had Apple Pay wereldwijd 440 miljoen gebruikers in 2019.⁵³ Apple heeft spraakherkenningssoftware genaamd Siri die te vinden is op de iPhone en andere Apple-apparaten. De gebruiker in de Verenigde Staten kan door middel van spraak de opdracht geven aan de iPhone om via Apple Pay een onderlinge betaling te initiëren met Apple Cash.

In de Verenigde Staten heeft Apple een betaalproduct geïntroduceerd: Apple Card. Deze creditcard wordt uitgegeven door Goldman & Sachs Bank USA in een co-branding overeenkomst en maakt gebruik van de betaalinfrastructuur van Mastercard. De Apple Card moet volgens Apple de Amerikaanse consument helpen een gezonder financieel leven te leiden door minder vergoedingen ("fees") te betalen en rente-boetes ("interest fees") te vermijden.

Waarom wil Apple Apple Pay aanbieden?

Het is onze indruk dat Apple Apple Pay introduceerde om gebruikers een simpele, veilige en privacy-vriendelijke manier te geven voor consumenten om betalingen te maken met Apple apparaten. Ook levert Apple Pay geld op door de vergoedingen die zij vraagt aan banken.⁵⁴ De omzet die met Apple Pay is gegenereerd in Nederland, is nog relatief beperkt met [0 en 5] miljoen dollar in 2019.

Het verzamelen van data lijkt niet de belangrijkste reden voor Apple te zijn om de betaalmarkt te betreden. Het Apple toestel van de consument gebruikt, als de consument de functie 'Locatievoorzieningen' heeft aangezet, voor toonbankbetalingen *locatedata*, dat wil zeggen de tijd en datum met betrekking tot de betalingen om de bedrijfsnaam van de verkoper aan de gebruiker te kunnen weergeven binnen Apple Pay. Deze data verlaat het apparaat niet op een wijze die tot een persoon te herleiden is. Apple ontvangt geen data over het uitgegeven bedrag of de inhoud van de transactie bij toonbankbetalingen.⁵⁵ Voor online betalingen ontvangt Apple geanonimiseerde data

⁵¹ Met creditkaarten, debetkaarten of prepaid kaarten. Apple geeft in Europa geen kaarten uit, zodoende worden de kaarten ingeladen die een consument al heeft, bijvoorbeeld bij een bank.

⁵² Dit houdt in dat de bank de verificatie van de betaling uitvoert en de fondsafwikkeling regelt.

⁵³ Voor nadere informatie over methodologie verwijzen wij naar Statista. <https://www.statista.com/statistics/722213/user-base-of-leading-digital-wallets-nfc/>, <https://www.statista.com/statistics/911914/number-apple-pay-users/>,

⁵⁴ ING heeft bij de introductie van Apple Pay actief reclame gemaakt voor het gebruik van de ING debetkaart in Apple Pay.

⁵⁵ Dit wordt bevestigd in marktgesprekken met andere marktpartijen; <https://support.apple.com/nl-nl/HT204274> :

'Verder ontvangt u niet de creditcard- of betaalkaartnummers van uw klant. Er worden dus geen creditcard- of

met betrekking tot het aankoopbedrag, de app ontwikkelaar, de datum en tijd. Ook controleert Apple of de betaling geslaagd is.⁵⁶ Apple heeft geen toegang tot en verzamelt geen betalingsinformatie die herleid kan worden tot een consument of die een persoon kan identificeren.⁵⁷ Apple Pay bewaart slechts een deel van het daadwerkelijke kaartnummer, samen met een beschrijving van de kaart, om de consument te helpen de kaart te managen.

Apple heeft geen PSD2 vergunning, maar is toegetreden door samen te werken met banken. PSD2 is voor Apple in elk geval geen voorwaarde of belemmering geweest om Apple Pay aan te bieden. Apple geeft aan dat het percentage van betaalapparaten met NFC-technologie, de hoge concentratiegraad van kaartuitgevers (banken) en de bereidheid van winkeliers om Apple Pay te accepteren een rol hebben gespeeld om toe te treden tot de Nederlandse markt.⁵⁸

3.3 Google

Google richt zich hoofdzakelijk op vier activiteiten. Het aanbieden van: (i) een zoekmachine, (ii) besturingssystemen en platforms⁵⁹, (iii) een advertentieplatform en (iv) hardwareproducten. Het verkopen van advertentieruimte is financieel gezien veruit de belangrijkste activiteit van Google. In het eerste fiscale kwartaal van 2020 werd meer dan 80% van de omzet met de verkoop van advertenties behaald.⁶⁰ De verzamelde data kan op basis van de Google Payments Privacy Notice gebruikt worden voor het effectief gericht verkopen van advertentieruimte. Google heeft toegelicht dat het verzamelen van gebruikersdata voor haar geen reden is om betaaldiensten aan te bieden.

Google Pay in Nederland

De voornaamste betaalgerelateerde activiteit van Google in Nederland is Google Pay voor online betalingen. De schaal van Google Pay in Nederland is zeer minimaal⁶¹, omdat Google Pay in Nederland nog maar beperkt voor toonbankbetalingen gebruikt kan worden, alleen voor creditkaarten. Zoals eerder is aangegeven komt dit door het afwijkende debetkaartnummer in Nederland. In zijn volledig operationele vorm kunnen met Google Pay betalingen aan de toonbank,

betaalkaartnummers bewaard in uw systemen wanneer klanten met Apple Pay betalen.' Dit betekent dat winkeliers die besluiten om toonbankbetalingen via Apple Pay te accepteren geen betaalgegevens van hun klanten krijgen, voor reguliere pinbetalingen ontvangen winkeliers dit wel. Voor hen kan het nadelig zijn dat ze minder goed in staat zijn gerichte marketing op klant(groepen) te doen. Anderzijds is dit, vanuit het standpunt van privacy, mogelijk voordelig. Dit betekent ook dat de gegevens van een kaarthouder niet bekend worden als de retailer gehackt is of een datalek heeft.

⁵⁶ De transactiegeschiedenis in de Apple Wallet wordt door banken direct naar het apparaat van de gebruiker toegestuurd zonder tussenkomst van de Apple servers. Wanneer Apple Pay wordt aangemaakt zal de bank de consument moeten verifiëren (bijvoorbeeld door een *one-time passcode* via een SMS of door de consument te vragen in zijn mobiel bankieren-app in te loggen). Apple Pay verzorgt de gebruiksomgeving en de APIs die deze functionaliteit mogelijk maken maar ontvangt deze persoonlijke informatie niet (zoals het telefoonnummer of de e-mail die de bank heeft opgeslagen).

⁵⁷ TouchID en FaceID gegevens worden opgeslagen op het toestel van de gebruiker.

⁵⁸ Door het afwijkende Nederlandse debetkaartnummer is Apple Pay eerder geïntroduceerd in andere Europese landen.

⁵⁹ Zoals: Google Chrome, Chrome OS, Gmail, Google Play, Google Drive, G Suite, Google Cloud Platform, Google Pay, YouTube Google Hangouts en Google Assistant

⁶⁰ Zie: https://abc.xyz/investor/static/pdf/2020Q1_alphabet_earnings_release.pdf

⁶¹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google.

online en onderling worden verricht.

Momenteel wordt Google Pay wel gebruikt in ondersteuning van andere activiteiten waar vergoedingen mee verdiend worden in Nederland (zoals de Play Store). Google biedt in Nederland sinds medio november 2020 een Tik & Betaal-functionaliteit bij Google Pay aan binnen de bankapp van bunq, N26 en Revolut voor toonbankbetalingen met de creditkaart.⁶² De huidige diensten die Google aanbiedt lijken daarentegen vooralsnog een technische schil. Google werkt voor het aanbieden hiervan samen met banken. Google werkt ook samen met partijen, waaronder banken, op andere vlakken. Zie bijvoorbeeld de recente samenwerking met Deutsche Bank op Cloud-services en risico-analyse.⁶³

Google Pay internationale betaalmarktactiviteiten

Google Pay was in februari 2020 met 15,6 miljoen downloads (wereldwijd exclusief China) naar verluid de meest gedownloade fintech app. Vergeleken met februari 2019 is het aantal downloads met meer dan een factor twee gegroeid. Google Pay is met name een groot succes in India. Het ruime merendeel van de downloads (83,6%) komt dan ook van gebruikers in India.⁶⁴ In Europese landen en met name in Nederland ligt het gebruik een stuk lager. Overigens is het in de Verenigde Staten ook mogelijk om geld over te maken vanuit je Google Pay-rekening.⁶⁵

Alhoewel Google Pay in Nederland beperkt beschikbaar is, kunnen bedrijven de Google Pay API⁶⁶ wel gebruiken om een gestroomlijnde afhandeling van bestellingen te bieden aan die consumenten die een creditcard of bankpas hebben opgeslagen in hun Google Account. Daarnaast biedt Google een acquiring service aan voor handelaren, waarbij Google transacties afhandelt namens de handelaar die actief is op haar 'marktplaatsen'.

Google geeft aan dat deze *acquiring service* de enige betaalmogelijkheid (in de zin van PSD2) is die Google aanbiedt in Nederland. Deze *acquiring service* is beperkt tot Google marktplaatsen, zoals de Play Store.⁶⁷

Waarom wil Google op de betaalmarkt opereren?

Als belangrijke overweging voor de introductie van Google Pay noemt Google het verbeteren van de gebruikerservaring voor Android-telefoons, met name in het licht van de concurrentie met de iPhone.⁶⁸

⁶² <https://nederland.googleblog.com/2020/11/google-pay-beschikbaar-als-dienst-in.html>

⁶³ Zie: https://www.db.com/newsroom_news/2020/deutsche-bank-and-google-to-form-strategic-global-multi-year-partnership-to-drive-a-fundamental-transformation-o-en-11628.htm

⁶⁴ <https://sensortower.com/blog/top-fintech-apps-worldwide-february-2020> In deze raming van SensorTower is geen rekening gehouden met door Apple ontwikkelde apps of voorgeïnstalleerde apps van Google; wel is rekening gehouden met via de Apple App Store gedownloade apps voor financiële diensten (breder dan alleen betalen).

⁶⁵ <https://support.google.com/pay/answer/7643913?co=GENIE.Platform%3DAndroid&hl=en#:~:text=You%20can%20use%20Google%20Pay,a%20list%20of%20likely%20reasons.>

⁶⁶ Een Application Programming Interface (API) is een stuk software dat twee programma's in staat stelt 'met elkaar te praten'.

⁶⁷ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google.

⁶⁸ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google.

Google Pay bevat als opzichzelfstaand onderdeel geen activiteiten die omzet genereren, aangezien Google, in tegenstelling tot Apple, geen vergoedingen aan banken in rekening brengt. Volgens Google dient Google Pay ook niet als een activiteit om directe inkomsten mee te genereren. Ook geeft ze aan dat in Europa (en ook in Nederland) Google Pay momenteel niet wordt gebruikt om op een andere manier geld te verdienen, zoals het gebruiken voor advertentie-doeleinden of voor de ontwikkeling van Artificiële Intelligentie (AI).

Google beschrijft in de antwoorden dat betaalddata en *machine learning* wel gebruikt worden om Google Pay te verbeteren. Google gebruikt deze data om de gebruikservaring van Google Pay te verbeteren en fraude te detecteren. Google geeft aan dat de betaalinformatie die in Nederland verzameld wordt vooralsnog beperkt is omdat Google Pay in Nederland nog niet volledig operationeel is.⁶⁹

Uit de privacy-voorwaarden en de antwoorden van Google volgt dat Google voor de betaaltransacties die plaatsvinden toegang heeft tot de naam, adres, transactiegeschiedenis, kaartgegevens, belastingnummer van de gebruiker en informatie over de transacties. In de voorwaarden geeft Google aan dat deze data zowel op het toestel van de gebruiker als op Google servers opgeslagen wordt.⁷⁰

Om het gebruikersgemak verder te verhogen maakt Google gebruik van spraakherkenningssoftware die is verbonden met de assistent Google Home. De gebruiker kan in andere landen door middel van spraak aan Google Home opdrachten geven om een online betaling te initiëren of bijvoorbeeld een onderlinge betaling aan vrienden te doen(dit is in Nederland niet mogelijk).⁷¹

Ontwikkelingen op het gebied van PSD2 en 'Open Banking' API's spelen bij Google een rol in de toekomstige producten die Google zal lanceren in de betaalmarkt.⁷² Google is de enige Big Tech die voor alle diensten in het betalingsverkeer een betaalvergunning of elektronisch geldinstelling-vergunning heeft binnen de EU. Volgens Google zijn veel van deze vergunningen echter slapende. Drie onderdelen van Google hebben vergunningen: Google Payment Ireland Limited, Google Payment Limited (in Londen) en Google Payment Lithuania UAB (Vilnius, Litouwen). Met deze licentie mag Google elektronisch geld uitgeven en betaaldiensten aanbieden in Europa.⁷³

⁶⁹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google.

⁷⁰ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google.; Google verzamelt vier typen informatiestromen met Google Pay: (i) Registratie-informatie, zoals het banknummer, kaartnummer en de verloopdatum, (ii) informatie van derde partijen, zoals geografische informatie met betrekking tot betalingen en informatie met betrekking tot het saldo van de gebruiker (voor de rekeningen die gelinkt zijn aan Google Pay) en (iii) transactieinformatie, zoals de tijd, datum, het bedrag en de betaalmethode van een transactie, maar ook de: naam en het e-mail adres van de koper en verkoper. (bron: Vertaald op basis van antwoorden op informatieverzoek ACM aan Google, maar zij verwijzen naar de 'Privacy notice' vermoedelijk dus niet vertrouwelijk.)

⁷¹ OECD (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, OECD Publishing, Paris, p. 154 (<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/53e5f593-en.pdf?expires=1601024593&id=id&accname=ocid49027884&checksum=A76E377095D23950E7A2FECFDAEF83FE>)

⁷² Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Google

⁷³ Zie: <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/index.jsp?naam=google>, <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/DNBulletin2019/dnb384278.jsp#>, DNB register betaalinstellingen en elektronischgeldinstelling.

3.4 Amazon

Amazon behaalt het grootste deel van haar inkomsten uit eigen online en fysieke winkels en diensten aan derde partijen die verkopen op het Amazon-platform. Geografisch gezien behaalt Amazon het grootste deel van haar inkomsten in Noord-Amerika. Begin 2020 heeft Amazon in Nederland een volledige webwinkel geopend (Amazon.nl). Naast online retail ontplooit Amazon nog een groot aantal andere activiteiten, zoals *Amazon Web Services* (clouddiensten) voor de zakelijke markt en abonnementsdiensten (o.a. Amazon Prime). Amazon biedt verschillende financiële diensten aan, zoals betalingsdiensten en leningen.⁷⁴ In juni 2020 hebben Amazon en ING een samenwerking bekendgemaakt om in Duitsland leningen aan te bieden voor MKB-ers via het Amazon-portal voor verkopers.⁷⁵

Amazon Pay in Nederland

Amazon Pay biedt in Nederland een betaaloplossing voor online betalingen. Amazon Pay is de belangrijkste betaaldienst van Amazon en stelt consumenten in staat om op websites en apps van verkopers, die Amazon Pay accepteren, de betaalmethode te gebruiken. Consumenten die op de website van een verkoper Amazon Pay als betaalmethode selecteren, dienen in te loggen bij hun Amazon-account en voltooien de betaling in de Amazon-omgeving. Amazon Pay is gratis voor consumenten. Verkopers betalen voor het aanbieden van Amazon Pay per transactie een *processing fee* van circa 2-3% (afhankelijk van de volumes) en een *authorisation fee*.⁷⁶

Uit de cijfers die Amazon heeft verstrekt blijkt dat Amazon Pay in 2019 nog bij een beperkt aantal Nederlandse verkopers beschikbaar was en voor een beperkt aantal transacties is gebruikt.⁷⁷ Amazon Pay is recentelijk een samenwerking met Adyen aangegaan, waardoor Amazon Pay in Nederland aan het betaalplatform van Adyen is toegevoegd.⁷⁸

Waarom wil Amazon op de betaalmarkt opereren?

Amazon beschouwt haar betalingsdiensten in de eerste plaats als ondersteunend aan haar retailactiviteiten.⁷⁹ De betalingsdiensten van Amazon maken de diensten van Amazon waardevoller, omdat ze consumenten en verkopers een gemakkelijke en veilige betaalmethode bieden die verbonden is aan hun Amazon-account. De betalingsdiensten versterken daarnaast de relatie van consumenten met Amazon. Consumenten die Amazon Pay gebruiken om aankopen te doen op websites en apps van derde partijen-verkopers, worden bijvoorbeeld naar de Amazon-omgeving

⁷⁴ FSB (2019), *FinTech and market structure in financial services: Market developments and potential financial stability implications*, p. 14, (<https://www.fsb.org/2019/02/fintech-and-market-structure-in-financial-services-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/>)

⁷⁵ Zie het persbericht van de ING: <https://www.ing.com/Newsroom/News/ING-in-Germany-and-Amazon-join-forces-in-SME-lending.htm>

⁷⁶ Zie: <https://pay.amazon.ie/help/SKX7JCY3G3SP73U>.

⁷⁷ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Amazon.

⁷⁸ Zie: https://www.adyen.com/nl_NL/press-and-media/2020/adyen-announces-the-addition-of-payment-method-amazon-pay-to-its-single-platform

⁷⁹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Amazon.

geleid voor de betaling. En Amazon heeft de mogelijkheid om consumenten door middel van kortingen op producten en diensten te stimuleren om met Amazon Pay te betalen op websites van derde partijen.⁸⁰

Amazon geeft aan dat directe inkomsten niet de belangrijkste reden zijn om betalingsdiensten aan te bieden. Daarnaast is dataverzameling (bv. transactiedata) volgens Amazon geen driver om Amazon Pay aan te bieden.⁸¹ Amazon Pay verzamelt enkel informatie over de geldeenheid en de transactiewaarde om de betaling te kunnen verwerken. Amazon Pay ontvangt geen informatie van de derde verkoper over het product dat is gekocht.

Amazon verzamelt wel gebruikersdata via de Amazon-website. De Europese Commissie onderzoekt momenteel of Amazon op een anti-competitieve manier gebruikmaakt van de data van onafhankelijke verkopers, die verkopen op het Amazon-platform, zoals data over hun producten en transacties op het platform.⁸² Uit het persbericht van de Europese Commissie volgt niet dat het onderzoek ziet op data van Amazon Pay.

Amazon beschikt over verschillende vergunningen om zelf betalingsdiensten te kunnen aanbieden.⁸³ Amazon gebruikt haar vergunningen in Nederland voor betalingen op de Amazon-website en voor Amazon Pay (betalingen op websites van derde partijen).

Amazon's internationale betaalmarktactiviteiten

Amazon Pay kan in een beperkt aantal fysieke winkels in de EU gebruikt worden voor toonbankbetalingen, maar niet in Nederland. Amazon geeft aan dat Amazon Pay in de VS en Japan in essentie dezelfde kenmerken heeft als in de EU. In India heeft Amazon Pay meer functionaliteiten, zoals het openen van een rekening en het doen van onderlinge betalingen tussen personen. In de VS heeft Amazon circa 25 fysieke Amazon Go gemakswinkels. Gebruikers krijgen met de Amazon Go app toegang tot de winkel en kunnen daar boodschappen doen zonder fysiek te betalen voor de producten. Gebruikers betalen achteraf met hun Amazon-account. De Amazon Go winkels werken met camera's, sensoren en software.

⁸⁰ Tijdens Prime Day 2019 bood Amazon kortingen aan op producten en diensten, als consumenten betaalden met Amazon Pay op websites van derde partijen. Amazon geeft aan dat het hier om een eenmalige specifieke promotie ging.

⁸¹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Amazon.

⁸² Zie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_19_4291

⁸³ Amazon heeft een elektronische geldinstellingsvergunning waarmee zij de uitgifte, distributie en terugbetaling van elektronisch geld kan regelen. Daarnaast beschikken ze over de betaalinstelling vergunning voor de diensten 3,4 en 6 waarmee zij betalingstransacties kan verrichten op de betaalrekening van iemand bij bijvoorbeeld een bank, of betalingen kan verrichten die gedekt zijn door een kredietlijn, bijvoorbeeld door roodstaan. Tenslotte kan ze (buitenlandse) geldtransfers uitvoeren. Amazon heeft niet de vergunningen om betaalinitiatiediensten of rekeninginformatiediensten aan te bieden.

Met spraakherkenning betalen

Amazon heeft spraakherkenningssoftware genaamd Alexa die is verbonden met de slimme speaker Amazon Echo. De gebruiker kan door middel van spraak aan Alexa opdrachten geven. Er zijn verschillende voorbeelden waarbij gebruikers met Alexa in combinatie met Amazon Pay aankopen kunnen doen. In januari 2020 maakten Amazon en Exxon Mobil een samenwerking bekend waardoor bestuurders in de VS in de toekomst Alexa in combinatie met Amazon Pay kunnen gebruiken om te betalen voor benzine bij het tankstation en in London kunnen gebruikers tickets voor het theater boeken met Alexa en Amazon Pay.⁸⁴ De samenwerking met Adyen geeft nu al de mogelijkheid dat winkeliers voice-berichten sturen aan klanten over de levering van bestellingen die betaald zijn met Amazon Pay.

3.5 Facebook

Facebook Inc. ("Facebook") is een wereldwijd actieve onderneming die verschillende sociale mediaplatforms aanbiedt, waaronder: Facebook, Instagram, WhatsApp en Messenger. Facebook en haar dochterondernemingen verkrijgen het overgrote deel van haar inkomsten door advertenties die zij verkoopt via haar platforms. Door gegevens te verzamelen over de gebruikers stelt Facebook adverteerders in staat om gericht (leeftijd, sekse, locatie, interesses en gedrag) gebruikers van Facebook te bereiken.

Betaaldiensten van Facebook in Nederland

In Nederland biedt Facebook momenteel twee betaaldiensten aan via Facebook Payments International Limited ("FBPIL") en één in samenwerking met Stripe. Facebook overweegt om in de loop van 2020 deze drie diensten gezamenlijk aan te bieden onder de naam Facebook Pay:

(1) *een mogelijkheid om digitaal geld te doneren en op te halen ("fundraising") voor goede doelen*; Gebruikers van Facebook kunnen hiertoe gebruik maken van een door een derde partij uitgegeven betaalinstrument (bijvoorbeeld een MasterCard creditcard). Als Facebook een dergelijke betaling ontvangt, stalt ze het ontvangen bedrag in de e-money rekening van het ontvangende goede doel. Facebook vraagt geen geld voor deze betaaldienst en betaalt de processing fee van de derde partij die het betaalinstrument heeft uitgegeven. Hierdoor is deze activiteit op zich verlieslatend voor Facebook. Facebook biedt deze dienst in de hele EU aan. Een totaalbedrag van [1.000 – 1.500] miljoen dollar werd in 2019 wereldwijd opgehaald met deze dienst, waarvan circa 15% in de EU en circa 2 % in Nederland.

(2) *in-game aankopen van digitale goederen op Facebook*; Gebruikers van Facebook kunnen door derden ontwikkelde spellen spelen op het Facebook platform. Door deze betaaldienst stelt Facebook gebruikers in staat om een account aan te maken en daardoor binnen het spel

⁸⁴ Zie: <https://pay.amazon.co.uk/blog/london-theatre-direct-enables-a-personal-box-office-assistant>

digitale goederen (bijvoorbeeld gouden munten om een level verder te komen) van de ontwikkelaars van deze spellen te kopen. Facebook behaalde een wereldwijde omzet van [100 – 400] miljoen dollar met deze activiteit in 2019. Van deze omzet werd circa 50% in de EU behaald, en circa 1% in Nederland.⁸⁵

(3) *in samenwerking met Stripe aanbieden van een dienst om geld in te zamelen voor persoonlijke doelen*; In aanvulling op bovengenoemde betaaldiensten die Facebook zelfstandig aanbiedt, biedt zij ook nog in samenwerking met Stripe Payments UK Limited (“Stripe”) een dienst aan om geld in te zamelen voor persoonlijke goede doelen. Stripe heeft een vergunning als elektronische geldinstelling en biedt betaaldiensten aan gebruikers van Facebook (waaronder accepteren en verwerken van betalingen, en het doen van uitkeringen aan ontvangers). De gebruiker betaalt de processing fee aan Stripe, Facebook brengt geen tarief in rekening. Deze dienst wordt door Stripe in samenwerking met Facebook aangeboden in de hele EU.

Libra

Facebook is één van de initiatiefnemers achter de *Libra*.⁸⁶ De Libra is een zogenaamde ‘stable coin’ waarvan de waarde wordt bepaald door een “mandje” van internationale valuta. De publicatie van een White Paper over deze nieuwe valuta in 2019 door de Libra Association heeft een brede discussie doen ontstaan onder overheden, centrale banken en andere autoriteiten over de wenselijkheid van een dergelijk initiatief en de (on)mogelijkheid om een dergelijke valuta toe te staan in de EU binnen de bestaande Europese wettelijke kaders. De Libra Association heeft momenteel een aanvraag gedaan voor een betaalvergunning in het land waarin zij haar zetel heeft, Zwitserland. Er is nog geen concreet zicht op de introductie van Libra in de Europese Unie. Facebook zelf verwacht dat de Libra internationaal niet gelanceerd wordt voor het einde van 2020. Parallel aan de ontwikkeling van de Libra heeft Facebook een digitale wallet ontwikkeld voor de Libra, de *Calibra*. Recent is deze door Facebook hernoemd tot *Novi*. Het lanceren van deze digitale wallet is op zijn beurt afhankelijk van het lanceren van het Libra initiatief.

⁸⁵ De geografische verdeling is gebaseerd op de locatie van de game ontwikkelaar.

⁸⁶ Facebook wijst erop dat een eventuele lancering van de Libra een beslissing is van de Libra Association, en dat de Libra Association een organisatie is die onafhankelijk is van Facebook met een eigen bestuur, een algemene ledenvergadering van vertegenwoordigers van deelnemers, een directieraad en verschillende commissies.

Betaaldiensten buiten de EU

Facebook Pay (in de Verenigde Staten): Facebook Pay wordt aangeboden op Facebook en Messenger vanaf november 2019 en bevat naast de in Nederland aangeboden diensten onder andere de mogelijkheid om tickets te kopen, P2P betalingen te doen via Messenger en aankopen te doen via bedrijven en gebruikers die goederen aanbieden op Facebook Marketplace. Op termijn overweegt Facebook deze diensten ook in andere regio's aan te bieden, en tevens uit te breiden naar Instagram en WhatsApp. Voor een deel werkt Facebook samen met derde partijen om Facebook Pay aan te bieden.

WhatsApp Pay (in India en Brazilië): deze betaaldienst biedt gebruikers de mogelijkheid om via WhatsApp betalingen te doen aan vrienden en familie. In 2019 werd duidelijk dat Facebook ook de mogelijkheid verkent om in Nederland MKB-ondernemingen te interesseren om via WhatsApp hun facturen te sturen.⁸⁷

Waarom wil Facebook op de betaalmarkt opereren?

De belangrijkste reden voor Facebook om de huidige diensten (in app purchases en fundraising) aan te bieden is om haar platform aantrekkelijker te maken voor haar gebruikers en daarmee haar ecosysteem te versterken. In aanvulling daarop verkrijgt Facebook ook data die informatie geven over de voorkeuren van haar gebruikers. Facebook krijgt geen directe inkomsten voor de fundraising optie. Aan de in-game aankopen verdient Facebook wel, ze ontvangt volgens de algemene voorwaarden 30 % van de via Facebook verkochte apps of in app purchases.

Ook voor Facebook lijkt PSD2 niet de reden te zijn om toe te treden tot de betaalmarkt. Facebook beschikt via de in Ierland gevestigde dochteronderneming Facebook Payments International Limited ("FBPIL") over verschillende vergunningen om betaaldiensten aan te kunnen bieden. De vergunningen zien niet op het aanbieden van de PSD2- diensten: rekeninginformatiediensten (dienst 7) of betaalinitiatiediensten (dienst 8). Zij biedt dus een technische schil aan. Facebook maakt gebruik van een vrijstelling op basis van artikel 3(k) van PSD2 om in-game aankopen van digitale goederen aan te bieden.

3.6 Tencent

Tencent is een technologiebedrijf dat groot is geworden met het aanbieden van sociale media en games. Momenteel levert zij een groot aantal internet gedreven mobiele applicaties, diensten en producten op het gebied van sociale media, games, digitale content en financiële en zakelijke diensten. Tencent behaalt het grootste deel van haar inkomsten uit online games. Andere bronnen van inkomsten zijn advertentiediensten, betalingsdiensten en clouddiensten.

⁸⁷ Zie <https://tweakers.net/nieuws/151336/whatsapp-business-krijgt-in-nederlandmogelijk-geintegreerde-betaalfunctie.html>.

Tencent is grotendeels in China actief, maar heeft ook activiteiten in andere werelddelen. De bekendste dienst van Tencent is WeChat met ruim een miljard actieve gebruikers wereldwijd. Tencent biedt in vergelijking met andere Big Techs een groot aantal financiële diensten aan, zoals betaaldiensten, leningen, betaalrekeningen en verzekeringen.⁸⁸ In de meeste gevallen biedt Tencent deze financiële diensten aan in samenwerking met financiële instellingen.

WeChat Pay in Nederland

WeChat Pay is de mobiele betaaldienst van Tencent en maakt gebruik van QR-codes om een online of toonbankbetaling te verrichten. WeChat Pay is geïntegreerd in de WeChat-app. Zij is een van de leidende betaaldiensten in China en richt zich op dit moment uitsluitend op Chinese gebruikers. WeChat Pay wordt in de EU en daarmee ook in Nederland wel indirect aangeboden door Tencent via betaalinstanties met de vereiste PSD2-vergunningen, zoals Adyen.

Nederlandse fysieke- en webwinkels kunnen WeChat Pay al enkele jaren als betaalmiddel aanbieden aan Chinese toeristen en inwonenden. Voor het gebruik van WeChat Pay is een betaalrekening bij een Chinese bank vereist. Alleen Chinese gebruikers kunnen dus WeChat Pay gebruiken om te betalen voor producten en diensten van Nederlandse verkopers.⁸⁹ De totale transactiewaarde van betalingen met WeChat Pay in Nederland is zeer beperkt en bedroeg in 2019 enkele miljoenen euro.⁹⁰ Tencent geeft aan verder te willen investeren in betaaldiensten in Nederland omdat het Chinese toerisme naar Nederland blijft groeien.

Tencent beschikt op dit moment niet zelf over vergunningen om betaaldiensten te mogen aanbieden in de EU. Tencent rekent aan de betaalinstanties met wie zij samenwerkt een vergoeding per transactie voor het aanbieden van WeChat Pay aan verkopers.

Waarom wil Tencent op de betaalmarkt opereren?

Tencent biedt WeChat Pay aan om haar ecosysteem te verrijken en uit te breiden.⁹¹ Door WeChat Pay in Nederland aan te bieden, kunnen Chinese toeristen een betaalmiddel gebruiken dat ze kennen en vertrouwen, aldus Tencent. De directe inkomsten uit WeChat Pay zijn een subsidiaire reden voor Tencent voor het aanbieden van de betaaldienst.

Daarnaast is data een belangrijke input voor het ecosysteem van Tencent.⁹² WeChat Pay verzamelt data van de Chinese gebruikers, zoals persoonlijke gegevens, financiële gegevens,

⁸⁸ FSB (2019), *FinTech and market structure in financial services: Market developments and potential financial stability implications*, p. 14, (<https://www.fsb.org/2019/02/fintech-and-market-structure-in-financial-services-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/>)

⁸⁹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Tencent.

⁹⁰ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Tencent.

⁹¹ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Tencent.

⁹² OECD (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, OECD Publishing, Paris, p. 187 (<https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>)

transactiegegevens en locatiegegevens.⁹³ WeChat Pay kan deze data delen met andere onderdelen of partners van de Tencent-groep, die gevestigd zijn in China.⁹⁴ WeChat Pay gebruikt data om haar diensten te kunnen aanbieden en te personaliseren en/of verbeteren. Als de gebruiker toestemming geeft, deelt Tencent de data met adverteerders en advertentienetwerken in China om relevante advertenties aan te bieden.⁹⁶

3.7 Ant Group

Alibaba is begonnen met het aanbieden van onder meer digitale marktplaatsen voor consumenten en MKB-ondernemingen in China, maar biedt inmiddels een aantal van haar diensten ook buiten China aan. Dit geldt bijvoorbeeld voor Alibaba Cloud (clouddiensten in Azië) en het wereldwijd opererende (en ook in Nederland bekende) AliExpress. De meeste inkomsten heeft ze verworven uit haar marktplaatsen (in China). De Ant Technology Group ("Ant Group") is in 2004 opgericht onder de naam Alipay als onderdeel van de Alibaba Group Holding ("Alibaba"). Alipay maakt maar een beperkt deel uit van de totale omzet.

Alipay ondersteunde in eerste instantie het ecosysteem van Alibaba, en dan met name van de marktplaats TaoBao door mobiele betalingen mogelijk te maken, waarbij de consument pas hoefde te betalen als hij het bestelde product had ontvangen en het naar tevredenheid was. Naar verluid was het oprichten van Alipay een reactie op de komst van eBay naar China. Alipay maakte het ook mogelijk dat consumenten virtuele accounts aanhielden op TaoBao. In 2013 introduceerde Alipay Yu'e Bao wat het voor consumenten mogelijk maakte om met hun accounts te beleggen in een reeks van financiële producten.

In 2011 heeft de toenmalige CEO van Alibaba, Jack Ma, besloten om Alipay te verzelfstandigen. Vanaf dat moment heeft Alibaba niet langer zeggenschap over Alipay. Wel heeft Alibaba uiteindelijk een 33 1/3 % aandeel in Alipay verworven en werken de ondernemingen nog steeds nauw samen. Dit blijkt onder ander uit het feit dat Alibaba op haar website onder "Our businesses" nog steeds Ant Group noemt als een "unconsolidated related party of the Alibaba Group". Op de thuismarkt ondersteunt Ant Group ook nog steeds de marktplaatsen van Alibaba. In 2014 verandert Alipay zijn naam in Ant Financial, welke naam in 2020 is veranderd in Ant Group. Ant Group wordt gezien als de fintech met de grootste beurswaarde ter wereld.

Ant Group biedt naast Alipay en het al genoemde Yu'e Bao een reeks van financiële diensten aan via dochterondernemingen (waaronder Sesame Credit, een credit ratingbedrijf, en MyBank, een

⁹³ Op basis van antwoorden op het informatieverzoek van de ACM aan Tencent.

⁹⁴ OECD (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, OECD Publishing, Paris, p. 187 (<https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>); Financial Times, d.d.7 mei 2020, *Tencent monitors foreign accounts to aid domestic censorship*.

⁹⁵ Tencent geeft aan dat zij hierbij handelen in overeenstemming met hun eigen privacy policy en de geldende wetgeving op het gebied van persoonsgegevens.

⁹⁶ Zie Privacy policy van WeChat Pay Europe B.V. ("Last updated: 27 august 2018"). Geraadpleegd op 6-10-2020.

neobank) en samenwerkingen in vooral Azië. In 2019 nam Ant Group WorldFirst UK Limited over en werd daarmee ook actief in Europa. WorldFirst heeft ook een vestiging in Nederland. In maart 2020 heeft Ant Group ook een minderheidsaandeel in het Zweedse Klarna genomen.

Alibaba/Ant Group in Nederland

Ant Group is sinds 2016 beschikbaar in Nederland maar de activiteiten zijn nog beperkt. Deze bestaan op dit moment uit het bieden van de mogelijkheid om met Alipay te betalen aan de toonbank in Nederland aan ingezetenen van China die Nederland (of andere landen binnen de EU) bezoeken en het bieden van de mogelijkheid aan online winkeliers in Nederland om Alipay te accepteren als betaalmethode op hun websites, al dan niet via derde partijen. Alipay biedt ook onderlinge betalingen in Nederland.⁹⁷ Daarnaast richt WorldFirst zich op MKB-ondernemingen om hun in staat te stellen om internationale betalingen en/of transacties te doen. In 2019 bedroeg de omzet voor de Alipay activiteiten in de hele EEA ruim [50 -100] miljoen euro, waarvan [0 – 5] miljoen euro in Nederland. De omzet van de activiteiten van WorldFirst UK bedroegen in totaal [0 – 5] miljoen euro waarvan [0 – 5] miljoen euro in Nederland.

Ant Group ontvangt de belangrijkste categorieën van de data. Ant Group heeft met name in Azië deze data gebruikt om andere financiële diensten (credit rating, bankdiensten, leningen voor MKB e.d.) te ontwikkelen. Het is onduidelijk of Ant Group en Alibaba in het kader van de huidige samenwerking data delen.

Waarom wil Alibaba/Ant Group op de betaalmarkt opereren?

Het aanbieden van diensten in de EU en in Nederland past in de globale groeistrategie van de onderneming. Daarbij gebruikt Ant Group de Chinese toeristen die al gebruik maken van Alipay in hun eigen land als basis om haar dienstverlening in Europa geleidelijk aan uit te breiden, doet zij kleine overnames en neemt zij deelnemingen in al in Europa actieve ondernemingen.⁹⁸ Dit biedt een basis om de andere financiële producten die ze elders ter wereld al aanbiedt, op termijn ook in Europa te introduceren.

Ook voor Ant Group lijkt de invoering van PSD2 geen reden om de Nederlandse betaalmarkt te betreden. Betalingen wordt als een kernactiviteit gezien van Ant Group en om die reden hebben zij vergunningen. Ant Group biedt haar Alipay activiteiten aan via vergunningen gehouden door het in Luxemburg gevestigde Alipay (Europe) Limited S.A. – elektronische geldinstelling - en via Alipay (UK) Limited – betaalinstelling. WorldFirst heeft daarnaast ook een vergunning voor het aanbieden van de diensten als elektronische geldinstelling.

⁹⁷ Zie: <https://www.businessinsider.com/dominant-alipay-adds-p2p-payments-and-further-broadens-its-mobile-commerce-platform-2015-7?international=true&r=US&IR=T>

⁹⁸ Alipay is ook een van de hoofdsponsors van het EK Voetbal dat in 2021 zou worden gehouden.

3.8 Conclusie

Hoewel Big Techs nog niet vooroplopen in de betaalmarkt, kunnen zij door hun sterke positie in hun kernactiviteiten en hun technologische voorsprong een belangrijkere rol in de (Nederlandse) betaalmarkt gaan spelen. Een aantal Big Techs zoals Apple, Google en Amazon maar ook de Chinese Big Techs zijn sinds kort al actief op de Nederlandse markt voor toonbankbetalingen. De aangegane samenwerkingen van bijvoorbeeld Amazon en Tencent met Adyen laten zien dat Big Techs groei in de Nederlandse betaalmarkt van belang vinden. De vele betaalinstrumenten die Big Techs aanbieden elders in Europa maakt introductie in Nederland waarschijnlijk.

4 Reactie banken op toetreding Big Techs

Uit het voorgaande volgt dat Big Techs op dit moment geen dominante positie hebben op de Nederlandse betaalmarkt. Een aantal van de Big Techs is al wel toegetreden tot (delen van) de betaalmarkt met Apple Pay als betaalinstrument voor toonbankbetalingen als belangrijkste voorbeeld. De verwachting is dat in de nabije toekomst de andere Big Techs de markt verder zullen betreden, zowel voor toonbank, online als onderlinge betalingen.

De vraag is wat de reactie is van de banken op de toetreding van de Big Techs tot de betaalmarkt. Voorheen had een klein aantal banken in Nederland de financiële dienstverlening volledig in handen. Met de toetreding van nieuwe spelers, naast Big Techs ook fintechs en neobanken, wordt de druk tot innovatie verhoogd.⁹⁹

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de banken aankijken tegen de entree van Big Techs op de betaalmarkt op korte en lange termijn en hoe zij tot nu toe reageren op deze ontwikkeling. Er zijn verschillende type banken te onderscheiden: grootbanken, neobanken en de relatiebanken.¹⁰⁰ Voordat we de kansen en risico's bespreken, gaan we kort in op de huidige businessmodellen van banken en hoe zij zelf inspelen op digitalisering.

4.1 Verdienmodellen banken

Voor de grootbanken ING, Rabobank en ABN AMRO is het belangrijkste verdienmodel de rente-inkomsten vanuit hypotheek en consumptieve leningen aan particuliere klanten of leningen aan zakelijke klanten in het midden- en kleinbedrijf. Het aantal klanten dat zowel een betaalrekening als een hypotheek heeft bij dezelfde bank is hoog, respectievelijk 31-68% bij de vier grootste banken.¹⁰¹ Banken verkrijgen de financiering voor hypotheek en leningen onder andere uit de spaar- en betaalrekeningen van klanten. Ook voor relatiebank de Volksbank zijn rente-inkomsten vanuit hypotheek en consumptieve leningen aan particuliere klanten belangrijk.¹⁰² Voor Triodos zijn MKB-leningen aan duurzame, sociale of culturele ondernemers een grote bron van inkomsten.¹⁰³ Voor neobanken, zoals bunq en Knab, vloeien de belangrijkste inkomsten voort uit abonnementen voor betaal- en spaarrekeningen die zij aanbieden aan particuliere en zakelijke klanten.

Voor al de bovengenoemde banken is het betaalverkeer belangrijk, omdat het mede de financiering van banken bepaalt. De betaalrekeningen bieden een belangrijke stabiele financieringsbron. Verder

⁹⁹ Op basis van antwoorden op de informatieverzoeken van de ACM aan meerdere banken.

¹⁰⁰ Onder grootbanken schaarde de ACM de ABN AMRO, ING en Rabobank. De relatiebanken omvatten Triodos en de Volksbank. Deze banken richten zich op een doelgroep die zaken als de menselijke maat, verduurzaming en de lokale regio van belang vinden. Daarnaast ziet de ACM Bunq en Knab als neobanken, die uitsluitend online werken.

¹⁰¹ DNB (2020), *Veranderen voor vertrouwen: Lenen, sparen en betalen in het datatijdperk*.

¹⁰² In 2019 is de Volksbank een initiatief gestart rond leningen aan het kleinbedrijf.

¹⁰³ Triodosbank (2019), Jaarverslag 2019, p. 31.

geeft het betaalverkeer banken data over klanten waardoor ze o.a. gemakkelijk andere producten, zoals hypotheek, kunnen aanbieden en de kredietwaardigheid van klanten kunnen monitoren.¹⁰⁴ Daarnaast is niet onbelangrijk dat betalingen zorgen voor veel contactmomenten tussen klant en bank, waardoor de bekendheid en vervolgens het vertrouwen van de klant in de bank wordt vergroot. Ten slotte genereert het betaalverkeer met name aan de winkelierszijde een inkomen uit vergoedingen. Tegenover het grote belang van het betalingsverkeer staat dat het op zichzelf een belangrijke kostenpost is op de balans van de bank.

ING en Rabobank hebben daarbij naast Nederland ook nog vaak een substantieel belang in betaalmarkten in andere Europese landen, waarbij Rabobank zich internationaal meer richt op leningen aan de zakelijke agrarische markt en ING zowel zakelijke als particuliere klanten in andere landen heeft. De komst van nieuwe spelers op de betaalmarkt is daarmee een zeer relevante ontwikkeling voor de banken.

4.2 Visie banken op entree Big Techs

Grootbanken

Op de korte termijn zien de grootbanken zowel kansen als risico's in de entree van Big Techs op de betaalmarkt. De grootbanken zien kansen om hun aanbod aan de consument te verbeteren en de eigen kosten van de ontwikkeling van digitale betaalmiddelen, zoals eigen e-wallets, te beperken. Ook consumenten kunnen profiteren van een verbeterd aanbod.

Echter, als risico's van het aanbieden van betaaldiensten van Big Techs zien de grootbanken dat zij minder autonomie hebben over de producten die zij aanbieden en (meer) data moeten delen met Big Techs. Dit proberen banken zoveel mogelijk te beperken. Dit wordt volgens de banken echter bemoeilijkt, omdat de PSD2-regulering hen dwingt om meer gegevens te delen met specifieke Big Techs dan voorheen. Daarnaast geven zij aan afhankelijk te zijn van de Big Techs. Zo stelt Apple zijn NFC-chip in Apple apparaten niet open, zodat banken geen mogelijkheid hebben om betalingen via een eigen e-wallet te verrichten op de Apple-hardware. Bovendien heeft Apple een sterke onderhandelingspositie en kan Apple in de ogen van de grootbanken een (te) hoge prijs vragen voor toegang tot Apple Pay.

Op de lange termijn zien banken het risico dat het klantcontact met de consument verwatert, naarmate Big Techs meer vertrouwd worden door de klant en hun e-wallets belangrijker worden in het betalingsverkeer. De verwachting is dat ook de manier van betalen gaat veranderen. Waar momenteel nog veel gebruik gemaakt wordt van apps en internet, verwacht ING bijvoorbeeld dat op termijn ook spraakgestuurde betaalopdrachten een grote vlucht kunnen nemen met de entree van de Big Techs op de betaalmarkt.¹⁰⁵ Dit zal mogelijk ook betekenen dat meer datastromen, die

¹⁰⁴Zie: https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2014/03/ing_en_het_gebruik_van_klant_brief.html

¹⁰⁵Zie:

https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2018/juli/ing_ontwikkelt_eerste_toepassing_voor_nederlandse_goo

oorspronkelijk liepen via de bank, via Big Techs zullen gaan lopen. Dit beperkt de mogelijkheid om in de toekomst andere additionele bankproducten zoals hypotheeken te verkopen.

Daarnaast zijn er volgens de banken gevolgen aan de winkelierszijde en aan de technisch ‘achterkant’ van de betaalmarkt. De entree van Big Techs kan betekenen dat de infrastructuur van kaartschema’s van Mastercard/VISA wordt versterkt, omdat de e-wallets op de NFC-technologie momenteel draait op het Maestro-kaartschema van Mastercard. Ook staan de grootbanken aan de acquiring zijde onder druk van nieuwe partijen, zogenaamde Payment Service Providers (PSP’s) zoals Adyen, maar ook Big Techs die de acquiring betaaldiensten bij winkeliers overnemen zoals Amazon Pay.

Overige banken

De neobanken zien de entree van Big Techs enerzijds als kans, omdat de producten van Big Techs toegang geven tot een groot klantenbereik. Ook hoeven neobanken niet zelf te investeren in een eigen e-wallet met een relatief klein klantenbestand. Daarnaast kunnen de Big Techs diensten aanbieden die de neobanken zelf niet kunnen aanbieden en hoeven de neobanken dit zelf niet te ontwikkelen. Big Techs bieden bovendien standaardisatie, waardoor de betaaloplossingen van de neobanken hier makkelijk op kunnen aansluiten.¹⁰⁶ Anderzijds zien neobanken dezelfde risico’s als de grootbanken, zoals de verwatering van het contact met de klant (“disintermediatie”), de afhankelijkheid in strategie van een Big Tech en gedwongen afname van het product van de Big Tech op het Big Tech platform.

Relatiebanken bedienen de lokale en/of regionale markt met een specifieke doelgroep aan particuliere klanten en ervaren Big Techs daarom niet als een bedreiging. Beide relatiebanken geven aan dat ze niet concurreren met Big Techs, omdat ze vooral streven naar duurzaam bankieren en niet, in de eerste plaats, het meest digitale en gemakkelijke betaalmiddel willen aanbieden. Relatiebanken zien de entree van Big Techs vooral als mogelijke kans om hun klanten betere ervaringen aan te bieden. Daarnaast zien ze wel aandachtspunten voor eventuele samenwerkingen met Big Techs, vanwege mogelijke hoge kosten en risico’s voor verminderde privacy bij de betaaldiensten van Big Techs.

4.3 Strategie van de banken

De banken zien dat de Big Techs met hun nieuwe betaalmiddelen het betaalgemak voor consumenten kunnen verbeteren. Op de toetreding van Big Tech kunnen de banken vervolgens op grofweg drie manieren reageren: Innoveren/ concurreren, samenwerken of afwachten. We zien dat de banken verschillend reageren op de toetreding, waarbij alle drie de tactieken worden gehanteerd. Naast de bovengenoemde reacties is het tevens mogelijk dat banken hun positie proberen te

gle_assistent.html

¹⁰⁶ Hierbij wordt ook gerefereerd aan de standaardisatie die EMDES van Mastercard biedt.

beschermen door mogelijk mededingsbeperkend gedrag te vertonen. Zie hiervoor het rapport van de ACM (2017).¹⁰⁷ Hieronder gaan we in meer detail in op de reacties van de banken per deelmarkt.

4.3.1 Toonbankbetalingen

Banken concurreren momenteel met Big Techs door alternatieve betaalmiddelen aan te bieden, maar werken ook met hen samen in de markt voor toonbankbetalingen. Banken bieden zelf de optie van mobiele toonbankbetalingen al enkele jaren aan via hun eigen e-wallets op Android-telefoons, maar daar hebben tot voor kort weinig mensen gebruik van gemaakt.¹⁰⁸ ABN Amro is o.a. in verband met deze reden gestopt met haar Wallet.¹⁰⁹ De eigen e-wallets van banken maken gebruik van NFC-technologie. Daarnaast is er een bredere e-wallet opgericht door ING, Payconiq, die gebruik maakt van QR codes. Steeds meer banken in Nederland¹¹⁰ ondersteunen deze app die sinds 2018 beschikbaar is in Nederland¹¹¹. ING biedt zelf sinds 2016 al toonbankbetalingen via QR-codes aan¹¹².

Door de introductie van Instant payments¹¹³, waarbij clearing en settlement in realtime worden afgehandeld, proberen banken het girale betalingsverkeer te verstevigen ten opzichte van het platform van de betaalkaartschema's (VISA/Mastercard), waar o.a. de Big Techs gebruik van maken. Hiermee kunnen toonbankbetalingen geïnitieerd met QR-technologie aantrekkelijker worden voor winkeliers. Op deze manier ontvangen de winkeliers namelijk net zo snel de betaling op hun rekening als wanneer het via de betaalkaartschema's verloopt.¹¹⁴

Daarnaast werken grootbanken en bunq samen met Big Techs om het contact met (veelal) jonge klanten te kunnen behouden en de kosten te beperken van het (door)ontwikkelen van een eigen e-wallet. Zo bieden zij i.s.m. Apple Apple Pay aan voor toonbank- en onlinebetalingen. De banken volgen hierin de consument, die vraagt om betalingen te kunnen doen met de mobiele telefoon. De andere banken sluiten samenwerking niet uit, zeker om de achterstand op betaalgemak met andere banken niet te groot te laten worden, maar willen eerst de toegevoegde waarde bewezen zien.

4.3.2 Online betalingen

Op de markt voor online betalingen concurreren banken direct met Big Techs. De banken bieden gezamenlijk sinds 2005 het zeer succesvolle iDeal aan in Nederland. De ontwikkeling daarvan

¹⁰⁷ Zie ACM (2017), *Fintechs in het betalingsverkeer: het risico van uitsluiting*.

¹⁰⁸ Rabobank gaf aan dat zij het gebruik van haar Android wallet ziet stijgen na de introductie van Apple Pay.

¹⁰⁹ Zie <https://www.abnamro.nl/nl/prive/internet-en-mobiel/apps/wallet/index.html>

¹¹⁰ Payconiq is een mobiele betaal-app die werkt op QR-technologie en via het girale netwerk van de bank. Zij is opgericht door ING, maar is nu zelfstandig en wordt ondersteund door o.a. Rabobank, bunq en enkele Belgische banken.

¹¹¹ <https://www.payconiq.nl/2018/01/23/payconiq- Alvast-te-proberen-door-ing-en-rabobank-klanten/>

¹¹² Zie persbericht ING d.d. 7 april 2016

(https://www.ing.nl/nieuws/nieuws_en_persberichten/2016/04/ing_heeft_primeur_in_nederland_betalen_via_qr-code.html) Dit is tevens ook beschikbaar voor onderlinge betalingen.

¹¹³ Instant payments is een initiatief van de banken. Een instant payment is een overboeking in euro, gedaan via internet- en mobiel bankieren, waarbij het bedrag binnen enkele seconden op de betaalrekening van de ontvanger staat. Eerder duurde dit maximaal een werkdag.

¹¹⁴ Ook EPI, het initiatief voor een Europees betaalkaartschema, is bedoeld om tegenwicht te bieden ten opzichte van de Amerikaanse betaalkaartschema's.

verliep aanvankelijk traag, maar de laatste jaren hebben de banken het gebruiksgemak vereenvoudigd door niet via externe apparaten betalingen te initiëren maar initiatie via de mobiel bankieren omgeving te laten lopen en het aantal verificatiestappen te verminderen. Zo heeft in 2016 ABN AMRO het verplichte gebruik van de 'edentificer' verminderd¹¹⁵ en heeft de Rabobank sinds 2018 de 'Rabo Scanner' uitgefaseerd. De mobiel bankieren apps zijn hiervoor van groot belang.¹¹⁶

4.3.3 Onderlinge betalingen

De Amerikaanse Big Techs zijn momenteel nog niet aanwezig op deze deelmarkt in Nederland. Wel bieden bijna alle banken de mogelijkheid om via betaalverzoeken gemakkelijk geld over te laten maken tussen consumenten. Waar de grootbanken en bunq deze betaalverzoeken al een periode aanbieden, zijn de andere banken pas recentelijk deze optie gaan aanbieden. Enkel Triodos biedt deze mogelijkheid niet. Daarnaast biedt ABN AMRO met haar app Tikkie een populaire methode voor onderlinge betalingen, ook voor consumenten die geen klant zijn van ABN AMRO. Ook Payconiq kan gebruikt worden voor onderlinge betalingen zonder gebruik van QR-codes.

4.3.4 Overige reacties

De grootbanken investeren alle drie in apps en fintechns die bankzaken makkelijker maken voor de consument.¹¹⁷ Veel van deze diensten vallen onder PSD2 en concurreren met mogelijke nieuwe initiatieven van fintechns en Big Techs. ING kiest voor een digitale strategie waarbij ze graag met de laatste digitale technologie voorop lopen (*first mover*). In die digitale strategie past ook dat ING naar de toekomst toe openstaat om zijn producten via andere platformen dan het ING-platform aan te bieden en andere partijen hun producten op het ING-platform te laten aanbieden, de zogenaamde *open banking*-visie. Andere niet-neobanken lijken een meer behoudende strategie te hebben met betrekking tot digitalisering.

4.4 Conclusie

Voor banken zijn hun activiteiten op de betaalmarkt zeer belangrijk, omdat ze mede, direct en indirect via verkoop van bijv. leningen en/of spaarrekeningen, de financiering van de banken bepalen. Verder bezorgt de aanwezigheid op de betaalmarkt banken klantcontacten, naamsbekendheid en klantendata, die ze de mogelijkheid biedt om nieuwe producten onder de aandacht te brengen en te verkopen.

¹¹⁵ Zie: <https://www.abnamro.com/nl/newsroom/persberichten/2016/geen-edentificer-meer-nodig-voor-ideal-betalingen-via-abn-amro-mobiel-bankieren-app.html>.

¹¹⁶ Payconiq kan tevens gebruikt worden voor het verrichten van online betalingen. Ook hier worden QR codes bij gebruikt.

¹¹⁷ Een voorbeeld van de implementatie van deze strategie is de investering van ING in fintechns zoals Yolt. Dit is een app die overzicht geeft over verschillende bankrekeningen en financiële producten die niet noodzakelijkerwijs van ING zelf zijn (zie. <https://www.banken.nl/nieuws/20429/toekomst-van-open-banking-volgens-ing>). ABN AMRO heeft een aantal fintech-initiatieven, zoals Gripp¹¹⁷. Gripp is enkel beschikbaar voor ABN AMRO-klanten. Rabobank biedt ook rekeninginformatiediensten direct aan hun klanten en klanten van andere banken die inzicht biedt in hun uitgaven.

Digitalisering van het betalingsverkeer en de toegenomen concurrentie op dit gebied door Big Techs en fintechs zorgen ervoor dat alle banken innoveren op het gebied van digitalisering, maar wel in verschillende mate. Waar de kleinere banken niet het bereik en slagkracht hebben om te concurreren met de Big Techs, hebben grotere banken geïnvesteerd in fintechs en services, hiervan zijn sommige diensten wel en andere minder succesvol gebleken. Van de grootbanken positioneert ING zich het meest als een open digitale bank terwijl Rabobank en ABN AMRO zelf minder innoveren en meer samenwerking zoeken, al hebben zij wel nieuwe diensten geïntroduceerd. De neobanken proberen mee te liften op het platform van de Big Techs om snel een groter marktgebied te behalen en vernieuwende diensten aan hun klanten aan te kunnen bieden. De relatiebanken zijn meer afwachtend ingesteld.

Banken zien door de toetreding van de Big Techs de kans toenemen dat zij het klantencontact verliezen en dat de banken enkel de producten van de Big Techs gebundeld kunnen afnemen. Daarnaast zien banken het gebruik van de betaalddata van klanten door Big Techs in combinatie met hun bestaande data als potentieel concurrentievoordeel. De Big Techs kunnen deze betaalddata met behulp van hun superieure AI en grote bestaande dataset optimaal inzetten en potentieel betere diensten aanbieden o.b.v. deze data. Daarbij geven ze aan dat door de inwerkingtreding van PSD2 banken meer data moeten delen met Big Techs dan eerder het geval was.

5 Kansen en risico's voor concurrentie

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat de entree van Big Techs op de betaalmarkt innovatie op de betaalmarkt en de vraag naar nieuwe elektronische betaalvormen zoals de e-wallet stimuleert. Big Techs zijn op delen van de Nederlandse betaalmarkt toegetreden of zijn dit van plan. De toetreding is in een beginstadium maar is groeiende, waarbij de ontwikkeling van Apple Pay en mobiele toonbankbetalingen het meest in het oog springt.

Traditionele partijen die betaaldiensten aanbieden zien zowel kansen als bedreigingen als gevolg van de toetreding van Big Techs. Banken beschikken over minder technologische kennis dan Big Techs en kunnen bestaande IT-systemen niet zomaar aanpassen. De Big Techs hebben daarmee bepaalde concurrentievoordelen op de betaalmarkt. Met de introductie van hun betaal-apps en e-wallets kunnen de Big Techs betaaldata toevoegen aan hun al omvangrijke bestanden met data van gebruikers indien de consument daar toestemming voor geeft, waardoor zij hun positie op bijvoorbeeld de advertentiemarkt verder kunnen versterken.

Gezien deze sterke uitgangspositie is het niet uit te sluiten dat Big Techs de komende jaren een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het betalingsverkeer. De komst van de Big Techs kan voordelen bieden voor consumenten in de vorm van een verbeterd gebruikersgemak en innovatieve betaaloplossingen. Aan de andere kant kan de komst van de Big Techs onder bepaalde omstandigheden ook leiden tot risico's voor de concurrentie. De kansen en risico's worden beschreven in respectievelijk paragraaf 5.1 en 5.2 in dit hoofdstuk. Paragraaf 5.3 beschrijft het huidige instrumentarium waarover toezichthouders beschikken om een gelijk speelveld op de betaalmarkt te realiseren.

5.1 Kansen voor innovatie en gebruikersgemak

De (potentiële) toetreding van Big Techs op de betaalmarkt maakt dat bestaande aanbieders van betaaldiensten concurrentiedruk ervaren. Tot voor kort hadden de grootbanken feitelijk een oligopoliepositie op de betaalmarkt. De grootbanken ervaren door de komst van de Big Techs een prikkel om hun aanbod van betaaldiensten efficiënter aan te bieden en te innoveren zodat hun aanbod (beter) aansluit bij de (latente) behoeftes van hun klanten.

Een bijzonder aspect van de betaalmarkt is dat consumenten in veel gevallen niet direct betalen voor het verrichten van een betalingstransactie, of in ieder geval dat niet zo ervaren. De kosten hiervoor worden hooguit indirect in rekening gebracht (bijvoorbeeld via een periodieke bijdrage voor het betaalpakket door een rekeninghouder, of via een algemene opslag op de kosten van producten en diensten van een winkelier). Bij de concurrentie tussen betaaldiensten speelt daarom – naast de prijs - het gebruiksgemak van betaaldiensten (ook wel aangeduid als customer experience of klantreis) een grote rol.

Zoals ook blijkt uit de hiervoor beschreven enquêtes, is dit een sterk punt van de Big Techs en voorziet dit in een behoefte van gebruikers. Consumenten kunnen daarom als gevolg van toenemende concurrentiedruk, zeker op korte termijn, profiteren van nieuwe, innovatieve betaalmethoden zowel van bestaande aanbieders als van deze nieuwe toetreders. De entree van de Big Techs kan er bovendien voor zorgen dat het kredietrisico beter en efficiënter kan worden ingeschat door het gebruik van meer data voor een grotere groep in de samenleving die moeilijk betaaldiensten kunnen afnemen of geen toegang hebben tot de achterliggende financiële producten zoals leningen, beleggingen en spaarproducten. Hierdoor zal een grotere groep meer mogelijkheden krijgen om wel gebruik te maken van deze diensten. Zij worden zo meer betrokken in de samenleving. Door het verzamelen van meer en gedetailleerdere gegevens kan de risicopremie op leningen immers dalen. Ten slotte zal de entree van Big Techs de concurrentie kunnen vergroten met banken wat hen kan bewegen om hun diensten ook meer klantvriendelijk te maken en hun processen efficiënter in te richten.

5.2 Risico's voor (toekomstige) concurrentie

Aan de andere kant kan de komst van de Big Techs ook potentiële risico's met zich meebrengen voor de concurrentie op de betaalmarkt.¹¹⁸ Risico's hangen vooral samen met het feit dat Big Techs een (platform-)ecosysteem exploiteren, waaraan grote groepen gebruikers in zekere mate gebonden zijn. Als bedrijven zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers, hun afnemers of de eindgebruikers kunnen gedragen, dan is er sprake van een economische machtspositie. Dit is op zichzelf niet verboden op basis van de mededingingsregels. Het geeft die bedrijven echter wel een 'speciale verantwoordelijkheid' om zich niet zo te gedragen dat de concurrentie verstoord wordt. Deze verantwoordelijkheid is niet vrijblijvend. Het is verboden misbruik te maken van de economische machtspositie. Deze verantwoordelijkheid heeft niet alleen betrekking op de hoofdmarkt waarop bedrijven actief zijn. Het is ook verboden de economische machtspositie op de ene markt te misbruiken door op oneigenlijke wijze de positie te versterken op een andere markt waarin ze actief zijn.

Zonder machtspositie als platform zullen Big Techs per definitie niet in strijd handelen met het verbod op het maken van misbruik van een machtspositie.¹¹⁹ Voor een verdere uitwerking van de risico's gaan wij daarom uit van een mogelijk toekomstscenario van een verticaal geïntegreerd platform met een economische machtspositie op het platform. Ook al worden de betaalmiddelen van Big Techs erg populair, dat betekent niet per definitie dat sprake is of is geweest van misbruik of van een machtspositie, ook gezien het feit dat Big Techs ook onderling concurrentiedruk kunnen ervaren.

We zien wel verschillende aandachtspunten voor Big Techs die een economische machtspositie

¹¹⁸ Gezien de samenwerking van banken met Big Techs lijkt het risico van collusie tussen gevestigde banken een niet reëel risico.

¹¹⁹ Vgl. Van Gorp, N. & De Bijl, P. (2019), *Digital Gatekeepers, assessing exclusionary conduct*, e-Economics / Radicand Economics, Discussion Paper in opdracht van het ministerie van EZK.

hebben en de betaalmarkt willen betreden. Deze aandachtspunten hebben allen betrekking op uitsluitingsgedrag ten aanzien van aanbieders op een platform zoals winkeliers of aanbieders van betaalapps of e-wallets: toegangsweigering of onredelijke toegangsvoorwaarden, bundeling, preferentiële behandeling van bijvoorbeeld eigen diensten en misbruik door (groot) gebruik van data.¹²⁰

Er kunnen verschillende, ook legitieme, redenen zijn voor discriminatie tussen aanbieders op een platform. Zo kan discriminatie van aanbieders kosten voorkomen waar geen baten tegenover staan. Ook kan men door discriminatie juist proberen de dominante positie van een ander platform op een parallelle markt aan te vallen (ondernemerschapsredenen). In afwezigheid van dit soort redenen kunnen discriminerende gedragingen worden gezien als misbruik van marktmacht als hierdoor de mededinging wordt beperkt.¹²¹

In het onderstaande wordt ingegaan op mogelijke vormen waarin zich dit misbruik van marktmacht kan uiten op de betaalmarkt.

5.2.1 Geen of onredelijke toegang

Als bedrijven een platform met een economische machtspositie exploiteren, dan dienen zij ook andere bedrijven toegang te geven tot dit platform als dit strikt noodzakelijk is om concurrerende diensten aan te bieden. Zij moeten dit doen onder objectieve, redelijke en niet-discriminatoire voorwaarden. Doen ze dit niet dan kan het risico van uitsluiting ontstaan. Een klassiek voorbeeld van een dergelijke zaak is de *Microsoft I*-zaak van de Europese Commissie, waarin de Commissie onder meer vaststelde dat Microsoft concurrerende aanbieders onvoldoende informatie verstrekke om hun softwareproducten goed te laten werken met het dominante Microsoft Windows besturingssysteem.¹²²

Zo zou een Big Tech die zijn eigen betaaldiensten aanbiedt via het platform waarmee hij een economische machtspositie heeft, andere aanbieders kunnen weigeren om ook via dit platform betaaldiensten aan te bieden. In de marktgesprekken die de ACM gevoerd heeft, is dit risico een aantal keren genoemd. Verschillende stakeholders merken op dat ze geen toegang krijgen tot de platforms van Big Techs¹²³. Deze Big Techs nemen in feite het klantcontact met consumenten en winkeliers over van banken, en treden op als 'poortwachter' voor het aanbieden van betaaldiensten.¹²⁴

De Europese Commissie heeft recent bekend gemaakt een onderzoek te openen naar Apple Pay.

¹²⁰ “[...] if a dominant platform is vertically integrated but does not apply discriminatory practices, there is no harm to consumers or competition.”, Van Gorp, N. & De Bijl, P. (2019), *Digital Gatekeepers, assessing exclusionary conduct*, p. 18.

¹²¹ Van Gorp, N. & De Bijl, P. (2019), *Digital Gatekeepers, assessing exclusionary conduct*, p.19.

¹²² ECLI:EU:T:2007:289

¹²³ Zie ook ACM (2019), *Market study into mobile app store*. (<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/market-study-into-mobile-app-stores.pdf>)

¹²⁴ Zie in dit verband ook de Communication from the Commission on a Retail Payment Strategy for the EU, COM/2020/592 final, in het bijzonder paragraaf 3.

De Commissie heeft haar zorgen geuit dat Apple's voorwaarden en condities bij de integratie van Apple Pay in apps en websites waarop goederen en diensten worden verkocht op Apple-apparaten de concurrentie kan verstoren. Het onderzoek richt zich daarnaast op het beperken van toegang tot de NFC-chip op Apple devices en vermeende weigeringen om toegang te geven tot Apple Pay voor specifieke producten van concurrenten. De Commissie zal de mogelijke impact van Apple's gedragingen onderzoeken op concurrentie in de markt voor toonbank- en online betaalinstrumenten.¹²⁵ Het uitsluiten van toegang tot de NFC-chip lijkt niet op efficiëntieargumenten gebaseerd te zijn, aangezien deze technologie noodzakelijk is voor bepaalde vormen van contactloze betalingen die onafhankelijk van Apple's eigen diensten worden aangeboden. Apple zelf rechtvaardigt het feit dat zij de NFC-chip niet openstelt voor derden onder meer door te stellen dat zij op deze wijze de veiligheid en privacy van de iPhone-gebruikers kan beschermen.

Voor andere Big Techs zouden gelijksoortige gedragingen ook tot zorgen kunnen leiden. Zo zou het een aandachtspunt zijn als bijvoorbeeld Google via zijn controle over het Android besturingssysteem in de toekomst de toegang voor concurrerende betaaldiensten op Android telefoons zou blokkeren of bemoeilijken. Of als Amazon, (in sommige landen) een dominant platform voor webwinkelen, bijvoorbeeld retailers die gebruik maken van Amazon Pay een meer prominente positie op het platform biedt. Facebook is samen met haar platform WhatsApp wellicht in staat om met name op het segment van onderlinge betalingen tussen consumenten een zeer sterke positie te verwerven, door een geïntegreerde betaaldienst aan te bieden waarbij voor een betaling de Facebook/Whatsapp-omgeving niet verlaten hoeft te worden. Dit kan het risico van uitsluiting verhogen voor concurrerende betalingsinstrumenten (zoals Tikkie) die gebaseerd zijn op WhatsApp.

Het kan echter ook zijn dat verticaal geïntegreerde betaaloplossingen een sterke positie verwerven doordat zij meer gebruiksgemak of anderszins een betere gebruikservaring bieden en die positie dus feitelijk het resultaat is van 'competition on the merits'. Anderzijds bieden Big Techs ook verschillende typen platforms met andere hoofdfunctionaliteiten, waardoor bepaalde onderlinge afhankelijkheden bestaan. Zo zullen Apple en Amazon bijvoorbeeld beiden graag zien dat bezitters van een iPhone of MacBook ook producten kunnen bestellen via Amazon. Dat maakt het minder waarschijnlijk dat zij elkaars betaaldiensten zullen uitsluiten.

Mede vanwege de eerder genoemde technologische voorsprong van Big Techs en het feit dat ze in een aantal gevallen hun platforms mogelijk niet of tegen ongunstige voorwaarden openstellen voor derden, hebben een aantal banken en andere financiële aanbieders in plaats van directe concurrentie voor samenwerking met Big Techs gekozen zoals weergegeven in H3 en H4, bijvoorbeeld Deutsche Bank met Google. Zoals ook in H4 is genoemd kan voor banken het aanbieden van betaaldiensten in samenwerking met Big Techs een methode zijn om (jongere) klanten te werven of te behouden. In deze samenwerkingen zeggen banken en andere financiële partijen die de ACM gesproken heeft een afhankelijkheid van Big Techs te ervaren. Vanwege ongelijke verhoudingen kunnen Big Techs vergaande voorwaarden stellen aan de samenwerking,

¹²⁵ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1075

aldus onze gesprekspartners.

5.2.2 Bundeling en koppeling

Ondernemingen met een economische machtspositie die producten of diensten in koppelverkoop aanbieden, of bundelen, maken mogelijk ook misbruik van hun machtspositie. Bij koppelverkoop kun je het ene product alleen maar afnemen als je ook het andere product koopt (of het product niet van een concurrent koopt). Bij bundeling worden de producten gezamenlijk verkocht. Het is eenvoudig te zien dat in deze gevallen een onderneming met een economische machtspositie in één markt, de concurrentie op de gerelateerde markt kan verstoren. Ook in de marktgesprekken is het risico genoemd van bundeling van het eigen betaalmiddel met andere diensten of producten uit de kernactiviteiten van de Big Techs.¹²⁶ In andere woorden, de gedwongen afname van producten van Big Techs zoals weergegeven in Hoofdstuk 4.

Een vergelijkbare problematiek zou zich kunnen voordoen met betaaldiensten, bijvoorbeeld met voor-geïnstalleerde Apple Pay of Google Pay-applicaties op iPhones respectievelijk Android telefoons. Ook met voorwaarden die gesteld worden aan in-app aankopen van apps die worden aangeboden via App Store en Google Play, ten nadele van concurrerende aanbieders van betaalapplicaties kan deze problematiek spelen.¹²⁷ Indien dit dient om de marktmacht van het (upstream) platform te beschermen of te versterken is er mogelijk sprake van misbruik van een economische machtspositie.

Onderstaande box geeft twee voorbeelden van mededingingszaken van de Europese Commissie waarbij technologiebedrijven betrokken waren waar koppelverkoop en/of bundeling een rol speelt.

Bundeling – Microsoft / Windows

De Europese Commissie heeft Microsoft in 2004 en 2013 boetes opgelegd in verband met het koppelen van de producten “Internet Explorer” en “Windows Media Player” aan haar besturingssysteem Windows. Microsoft voor-installeerde die producten en als consument kon je er niet voor kiezen om Windows te kopen zonder deze twee applicaties.

Bundeling - Google search / Android

De Europese Commissie heeft Google in 2018 beboet voor haar misbruik van de machtspositie op de mobiele besturingsmarkt met Android. Google bood telefoonmakers alleen hun gewilde applicaties zoals de Playstore of Google Search aan mits de telefoonmakers ook andere Google Apps zouden pre-installeren. Google is in beroep gegaan tegen deze boete, zij geeft aan consumenten juist keuze te bieden.

Naast koppelverkoop en bundeling van producten, is het mogelijk dat een onderneming over de hele linie eist dat afnemers gebruik maken van de producten en/of diensten van de dominante onderneming. Een voorbeeld is eveneens de Google/Android zaak van de Europese Commissie in

¹²⁶ Zie Bijlage 1 voor een lijst met marktpartijen.

¹²⁷ Zie ACM (2019), Market study into mobile app stores.

onderstaande box.

Most Favorite Nation Clause - Google / Android

De Europese Commissie heeft Google in 2018 beboet voor haar misbruik van de machtspositie op de mobiele besturingssysteem markt met Android. Google verbood telefoonmakers om aangepaste versies van hun besturingssysteem op toestellen te installeren. Om toegang te blijven houden tot de levering van Android, moesten telefoonmakers op al hun apparaten Android installeren. Google is in beroep gegaan tegen deze boete.

5.2.3 Preferentiële behandeling

Bij preferentiële behandeling gaat het om een platform met een aanzienlijke mate van marktmacht, waarbij het per definitie problematisch is voor aanbieders van betaalmiddelen als zij helemaal niet aanwezig zijn op dat platform, of alleen met een slechte zichtbaarheid. Tegelijkertijd zou een dergelijke preferentiële behandeling efficiënt kunnen zijn omdat dit het betalingsgemak van de consument (en dus zijn welvaart) verhoogt door de integrale betalingsmiddelen die een platform kan bieden.

Een dominante onderneming kan de technologie van haar platform dus gebruiken om haar eigen diensten te bevoordelen boven de diensten van concurrenten, bijvoorbeeld door deze prominenter in zoekresultaten naar voren te laten komen, of door een default setting te hanteren die de eigen standaard bevoordeelt. Ook dit is een aandachtspunt voor Big Techs. Zo zou Google Pay wellicht snel een sterke positie kunnen verkrijgen, als ook het aanbieden van de Google betaaldienst door webwinkels een rol zou gaan spelen in de ranking van zoekresultaten. Dit kan de concurrentie van andere betaalmiddelen beperken. Tegelijkertijd zal de consument het wellicht kunnen waarderen dat zoekresultaten waarmee integraal binnen de Google omgeving kan worden betaald prominent op de lijst aanwezig zijn. De eerder in Hoofdstuk 3 genoemde ontwikkeling rond stemherkenning via bijvoorbeeld Alexa of Siri zal ook kunnen bijdragen aan een sterkere positie van de betalingsmiddelen van de Big Techs. De onderstaande box geeft een voorbeeld van een recente mededingingszaak die op dit type gedrag ziet.

Technologie die de eigen standaard bevoordeelt - Apple Pay / Twint

In 2018 heeft de Zwitserse mededingingsautoriteit vastgesteld dat consumenten die bij terminals wilden betalen via de op QR-gebaseerde nationale betaalmethode Twint, maar ook Apple Pay hadden geïnstalleerd op hun iPhone, automatisch gebruik maakten van Apple Pay voor het doen van betalingen. Eind 2018 heeft Apple toezeggingen gedaan aan de Zwitserse mededingingsautoriteit om deze bevoordeling van Apple Pay ongedaan te maken en ervoor te zorgen dat consumenten een keuze hadden welke betaalmethode ze wilden gebruiken.

De vraag is wat er verandert als er verschillende in meer of mindere mate concurrerende platformen bestaan en wat er verandert als verscheidene aanbieders van betalingsmiddelen zelf geïntegreerd zijn met een dergelijk platform. De Big Techs die wij hier beschouwen concurreren slechts beperkt met elkaar op de primaire activiteiten van hun platforms, die door consumenten naast elkaar gebruikt

worden. Amazon en Apple hebben bijvoorbeeld niet per definitie sterke prikkels om de eigen betaaldiensten voor te trekken ten opzichte van betaaldiensten van andere Big Techs omdat ze platforms hebben die elkaar aanvullen.

Ook tussen Big Techs en banken bestaat een zekere onderlinge afhankelijkheid. Big Techs bieden immers (vooralsnog) slechts diensten aan die de betaling initiëren bij gebruikers die een rekening bij een bank nodig hebben om van die diensten gebruik te kunnen maken. Kortom, de risico's vanuit preferentiële behandeling van eigen betaalmiddelen voor de concurrentie worden momenteel als gering ingeschat.

5.2.4 Misbruik door verzameling en gebruik van data

Naast de vormen van uitsluiting die hierboven worden genoemd, kunnen dominante ondernemingen mogelijk misbruik maken van hun machtspositie door de manier waarop zij (consumenten)data verzamelen en gebruiken.¹²⁸ Uit hoofdstuk 3 bleek dat een aantal Big Techs door het aanbieden van betaaldiensten toegang krijgen tot betaalgegevens, ook als ze uitsluitend als technische dienstverlener optreden. Hierdoor kunnen deze Big Techs deze gegevens combineren met andere gegevens waarover ze beschikken en kunnen zij bijvoorbeeld gerichter advertentieruimte verkopen aan derde partijen. Daarnaast kunnen de genoemde Big Techs de betaalgegevens ook gebruiken voor de verdere ontwikkeling van artificiële intelligentie (AI) technologie. Het verbeteren van deze technologie kan leiden tot het sneller en gerichter leveren van diensten door de Big Techs, ook waar het gaat om het leveren van financiële diensten waarop ze met de banken concurreren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inschatten van de kredietwaardigheid van consumenten bij het beoordelen van een aanvraag voor een lening.

De mogelijkheid om betaalgegevens te combineren met andere gegevens waarover zij reeds beschikken, kan Big Techs derhalve op voorsprong zetten bij het aanbieden van bepaalde financiële diensten in vergelijking met banken die alleen over betaalgegevens beschikken. Er is echter alleen mogelijk sprake van misbruik als Big Techs daarbij een excessieve data-uitvraag doen bij hun gebruikers, of de data van gebruikers (bedrijven) waarmee ze concurreren gebruiken om hun eigen positie te versterken.

Begin december 2019 werd bekend dat de EC onderzoekt hoe Google en Facebook data gebruiken en te gelde maken, voor onder meer advertentiedoelinden. Daarnaast is de EC in juli 2019 een onderzoek gestart tegen Amazon in verband met het mogelijke misbruik van een informatievoordeel dat zij als platformexploitant heeft ten opzichte van concurrerende retailers die gebruik maken van het Amazon-platform, door data over de transacties van concurrerende retailers op het platform te gebruiken om het eigen aanbod aantrekkelijker te maken voor consumenten.

¹²⁸ Zie Global Competition Review, *EU targets Facebook and Google data practices*, d.d. 2 december 2019, (<https://globalcompetitionreview.com/article/1211573/eu-targets-facebook-and-google-data-practices>); Reuters, *Exclusive: EU antitrust regulators say they are investigating Google's data collection*, d.d. 30 november 2019, (<https://www.reuters.com/article/us-eu-alphabet-antitrust-exclusive-idUSKBN1Y40NX>)

5.3 Toezicht op concurrentie op de betaalmarkt

De in de vorige paragraaf geschetste risico's doen de vraag ontstaan in hoeverre het bestaande toezichtinstrumentarium geschikt is om te voorkomen dat deze risico's zich voordoen of in te grijpen als zij zich onverhoopt toch voordoen. De ACM heeft zowel instrumenten die achteraf kunnen worden ingezet, zogeheten ex-post instrumenten, in het kader van de Mededingingswet (Mw), als instrumenten waarin vooraf in de markt wordt ingegrepen. De toegangseisen door de herziene Payment Services Directive ('PSD2') of de regulering van de vergoeding bij de Interchange Fee Regulation (IFR) zijn voorbeelden van ex-ante instrumenten. Overtredingen hiervan kunnen natuurlijk achteraf tot ingrijpen leiden.

De ACM houdt in alle sectoren, ook in gereguleerde sectoren zoals de financiële sector, toezicht op artikel 6 en 24 van de Mw. Artikel 6 is het kartelverbod, Artikel 24 het verbod op misbruik van machtspositie. De Mw is van toepassing op het brede scala aan gedragingen dat hierboven is genoemd, zoals de eerder genoemde risico's voor onredelijke eisen aan toegang, preferentiële behandeling, bundeling en machtsmisbruik bij data uitvraag. De mogelijkheid tot handhaving van de Mw kan ex ante leiden tot aanpassing van gedrag door marktpartijen. Handhaving door de ACM op grond van de Mw is ex post, dat wil zeggen dat kan worden opgetreden nadat een overtreding van de Mw is vastgesteld. Per definitie is 'het kwaad dan al geschied', en het kan zelfs zijn dat de gevolgen van de overtreding onomkeerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ook netwerkeffecten zijn opgetreden.

PSD2 verplicht betaalinstanties onder meer om onder objectieve, non-discriminatoire toegang te verlenen tot betalingssystemen en zakelijke betaalrekeningen. In veel gevallen treden Big Techs echter niet op als betaalinstanties, maar als technische dienstverlener. Ze bieden als het ware een interface, een 'technische schil' aan waarmee consumenten of winkeliers gebruik kunnen maken van bepaalde betaaldiensten maar bieden deze niet zelf aan. Daarom geldt voor hen op basis van PSD2 niet de verplichting op toegang te bieden tot betalingssystemen onder de genoemde voorwaarden. Op dit moment biedt PSD2 daarom geen basis om toegang tot betaalsystemen bij Big Techs die als technische dienstverlener opereren, af te dwingen. Ook al fungeren de genoemde Big Techs in feite als poortwachter bij de toegang tot betaaldiensten, en hebben ze het klantcontact met consumenten en winkeliers overgenomen van de banken.

Voor zover Big Techs opereren als eigenaren van betaalkaartschema's, uitgevers, accepteerders, verwerkingsentiteiten en/of een andere aanbieder van technische diensten vallen zij ook onder de IFR. Deze reguleert de vergoeding die banken per transactie aan elkaar betalen en beperkt daarmee het risico van machtsmisbruik vooraf. Deze vergoeding kan een middel zijn voor de eigenaren van het betaalkaartschema (VISA/Mastercard) om de waarde van het platform (en daarmee de betalingsinstrumenten die er gebruik van maken) te vergroten.¹²⁹ Uit meerdere mededingingszaken

¹²⁹ In de context van de Interchange Fee Regulation (IFR) vallen 3-partijen systemen die samenwerken met licentiehouders, agenten of co-branding ook onder het toezicht op de hoogte van de interbancaire vergoedingen.

van de Europese Commissie (MasterCard I en II, en Visa I en II) is gebleken dat zonder ex ante toezicht, de interchange vergoedingen veel te hoog werden vastgesteld.¹³⁰ Daarnaast regelt deze verordening voor betaalkaarten dat de activiteiten van technische dienstverleners niet tot inperking van de keuze van consumenten mag leiden.¹³¹ De IFR biedt daarmee ook een wettelijke basis om in te grijpen, waar technische dienstverleners als poortwachters optreden en anderen geen toegang bieden tot hun platform of ecosysteem.

5.4 Conclusie

Naast kansen voor innovatie in de betaalmarkt ziet de ACM ook potentiële risico's van toetreding van Big Techs tot de betaalmarkt. De meeste van deze risico's kunnen zich materialiseren als een Big Tech met een dominante positie op een bepaalde markt, zijn marktmacht gebruikt om een (sterkere) positie te verwerven op (een deel van) de betaalmarkt. Het gaat dan onder meer over het risico van onredelijke of geen toegang tot het eigen platform voor concurrerende betaaldiensten. In de situatie dat Big Techs een poortwachter functie vervullen, kunnen Big Techs met een dominante positie excessief data uitvragen bij hun gebruikers, of deze data gebruiken om hun eigen positie te versterken ten opzichte van concurrerende ondernemingen die gebruik maken van het platform. Zoals eerder weergegeven in H3 heeft geen van de Big Techs momenteel een dominante positie op de betaalmarkt maar is hun positie aan het groeien. Verder hebben Big Techs in veel gevallen wel op andere markten een dominante positie die zij zouden kunnen inzetten op de betaalmarkt.

Sommige risico's kunnen zich vooral op wat langere termijn materialiseren. Zo kan preferentiële behandeling de vorm krijgen waarbij de Big Tech zijn eigen verticaal geïntegreerde dienst prominent naar voren schuift op zijn eigen platform. Statisch gezien kan dit tot voordelen leiden voor de consument door een beter gebruiksgemak. Maar voor de dynamische concurrentie kan dit betekenen dat de eigen dienst van de Big Tech een betere positie krijgt in termen van data en beter afgestemde technologie dan de concurrenten waardoor op termijn de concurrentiedruk en innovatie afneemt. In nieuwe tweezijdige markten kunnen kleine afwijkingen in het gelijke speelveld leiden tot grote verschillen in concurrentie.

Zoals opgemerkt is het huidige instrumentarium van de Mededingingswet gericht op het tegengaan van machtsmisbruik door dominante posities in markten achteraf, dus op het moment dat een onderneming al in overtreding is. Daarnaast beschikt de ACM (en DNB) over bevoegdheden vanuit PSD2 om toegang tot betaalrekening en betaalinformatie te vergroten en daarmee het risico van uitsluiting te beperken. PSD2 kan echter niet alle hierboven genoemde vormen van discriminerend gedrag voorkomen. De vraag is of dit instrumentarium voldoende is om een gelijk speelveld te handhaven in markten zoals de betaalmarkt, met grote dynamiek en innovatie waarbij de Big Tech weliswaar nu nog geen dominante positie inneemt, maar marktverhoudingen snel kunnen veranderen.

¹³⁰ Zie: http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/enforcement_en.html.

¹³¹ Artikel 8 van Verordening 2015/751.

6 Scenario's

De ontwikkeling van de betaalmarkt in de komende jaren is, gezien alle hiervoor beschreven ontwikkelingen, moeilijk om precies te voorspellen. Dit is mede afhankelijk van de rol die de Big Techs op deze markt willen en kunnen spelen (zie hoofdstuk 3) en de wijze waarop de banken hun positie kunnen vasthouden door op deze ontwikkeling te reageren (zie hoofdstuk 4). Zeker is dat in veel andere sectoren de Big Techs in de afgelopen jaren explosief zijn gegroeid en voor grote transformaties in de economie en de maatschappij hebben gezorgd, en de concurrentieverhoudingen in deze sectoren ook aanzienlijk hebben veranderd. Het is niet ondenkbaar dat door de toetreding van de Big Techs tot de betaalmarkt in deze sector het zelfde gebeurt.

Om beter te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, beschrijven we in dit hoofdstuk een aantal scenario's. Deze scenario's zijn niet bedoeld als voorspelling of wensbeeld, maar als analysekader om de verschillende kansen en risico's die zich bij uitlopende ontwikkelingen op de betaalmarkt voor kunnen doen in kaart te brengen. De werkelijkheid zal waarschijnlijk een combinatie zijn van de geschetste scenario's.

6.1 Vier scenario's: aannames

In Figuur 6.1 worden vier scenario's onderscheiden, die verschillen in de mate waarin consumenten vertrouwen hebben in Big Techs die betaaldiensten aanbieden (*horizontale as*), en het motief dat de Big Techs hebben om betaaldiensten aan te bieden (*verticale as*).

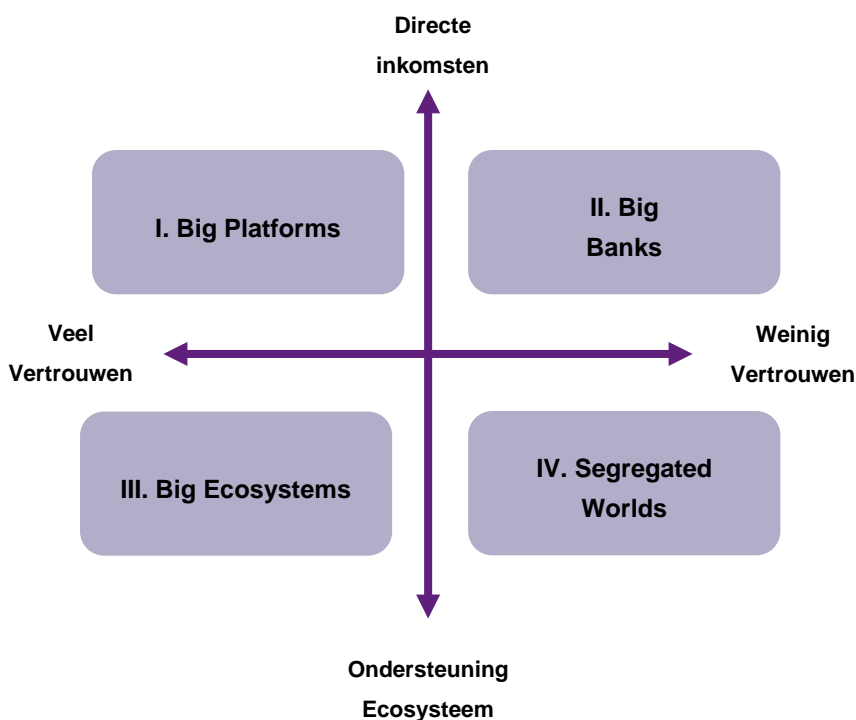
De horizontale as geeft het vertrouwen, terecht of onterecht, weer dat consumenten in de betaaldiensten van Big Techs hebben in relatie tot de betaaldiensten die banken aanbieden, variërend van 'veel vertrouwen' tot 'weinig vertrouwen'. Dit vertrouwen speelt, naast het gebruikersgemak, een belangrijk rol bij de acceptatie van de betaaldiensten van Big Techs door consumenten.

De verticale as illustreert de dominante reden van een Big Tech om op de betaalmarkt actief te worden. Het motief kan enerzijds primair zijn om direct inkomsten te genereren en een zelfstandig winstgevend product aan te bieden. Anderzijds kan het doel van een Big Tech primair zijn om het ecosysteem te ondersteunen en zo zijn eigen bedrijfsmodel te versterken. Dit kan enerzijds door een betere gebruikservaring voor de consument te bieden of, anderzijds, door het verzamelen van meer data om beter te kunnen adverteren. In de praktijk speelt bij verschillende Big Techs soms een combinatie van factoren. Op de verticale as is uitgegaan van een glijdende schaal van Big Techs die vooral betaaldiensten aanbieden om directe inkomsten te genereren tot Big Techs die dit vooral doen om hun ecosysteem te versterken.

Zowel het vertrouwen in de betaaldiensten van de Big Techs (*horizontale as*) als de reden waarom Big Techs op de betaalmarkt actief worden, worden in het kader van de scenario's beschouwd als exogene factoren, die in eerste instantie bepaald worden door de consument of de onderneming.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de individuele scenario's. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de kansen en risico's op het vlak van concurrentie. Dit rapport gaat niet in op de consequenties voor financiële stabiliteit ¹³², consumentenbescherming ¹³³ en privacy ¹³⁴.

Figuur 6.1. Scenario's voor rol Big Techs en banken in het betaalverkeer



6.2 Scenario I. Big Platforms

In dit scenario genieten Big Techs het vertrouwen van de consument en benutten dat om een betaaldienst aan te bieden waaruit zij opzichzelfstaande omzet kunnen genereren. De Big Techs nemen het klantcontact over van banken. Banken moeten met Big Techs samenwerken om consumenten te bedienen voor bepaalde financiële diensten die de Big Techs niet willen aanbieden. Voor Big Techs is het winstgevender om de risico's van sommige financiële diensten bij banken te laten.

Big Techs

¹³² Valt onder toezichthouders De Nederlandse Bank (DNB) en/of Autoriteit Financiële Markten (AFM)

¹³³ Valt onder toezichthouders ACM en/of AFM

¹³⁴ Valt onder toezichthouder Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

In dit scenario verloopt het eerste contact met de klant via de betaalplatformen van Big Techs zoals e-wallets, betaalapps, spraakgestuurde software of een andere 'technische schil'. Big Techs hebben hierdoor de mogelijkheid te fungeren als poortwachter, degene die bepaalt wie op het platform zijn diensten mag aanbieden. Big Techs verdienen aan betalingen door eigen betaalmiddelen aan te bieden, maar ook door een prijs te vragen aan banken om toegang te krijgen tot het platform voor de verkoop van andere financiële diensten. Deze betaalplatformen worden geprefereerd door de consument boven platformen van andere partijen (zoals banken) omdat zij meer betaalgemak bieden en de consument er vertrouwen in heeft dat de Big Techs zorgvuldig met de (betaal)data omgaan. Op het platform van de Big Techs worden consumenten overzichten aangeboden van verschillende betaaloplossingen en andere financiële diensten, waaronder eigen diensten van de Big Techs. Naast betaaloplossingen kunnen Big Techs ook andere financiële diensten aanbieden om een financiële one-stop-shop aan te kunnen bieden. Deze financiële diensten worden als *white label* onder de naam van de Big Tech aangeboden door bijvoorbeeld banken. De risico's van deze financiële diensten liggen dan ook niet bij de Big Techs, maar bij deze banken.

Door een grote hoeveelheid aan (betaal)data waarover zij beschikken, zijn de Big Techs beter in staat dan banken om de kredietwaardigheid van potentiële klanten in te schatten. Kredietvragen worden hierdoor in real time goed- of afgekeurd. Voor het aanbieden van diensten vragen Big Techs abonnementsbijdragen aan consumenten. Daarnaast kunnen ze als poortwachter het contact met de klant beheersen.

Banken

Banken verzorgen in dit scenario de infrastructuur van het betaalverkeer. Zij verwerken alle betalingen aan de achterkant van de betaalketen in de vorm van clearing en settlement. Vanuit efficiënte overwegingen kiezen de Big Techs ervoor deze diensten bij de banken te laten. De Big Techs hebben de voorkant overgenomen. Banken zullen hun diensten op betaalplatformen van Big Techs aan moeten bieden om in contact te komen met klanten en zullen daarom moeten samenwerken met Big Techs. Bijna alle klantcontacten verlopen via de Big Techs. Zij kunnen dit door hun bereik en ervaring namelijk efficiënter aanbieden.

Concurrentie

Concurrentie zal in dit scenario plaatsvinden op meerdere niveaus. Het eerste niveau is tussen de platformen van Big Techs. Big Techs moeten zorg dragen dat ze een competitief aanbod aan de consument kunnen doen door voldoende aanbieders binnen het platform te hebben en superieure service te bieden. De Big Techs hebben de banken nodig om een compleet aanbod te doen. De banken hebben de Big Techs nodig om contact met klanten te behouden. Het platform met de beste persoonlijke aanbiedingen zal de sterkste positie verkrijgen.

Naast samenwerken, zullen Big Techs en banken ook concurreren op het platform van de Big Tech bij het aanbieden van betaalmiddelen en financiële diensten. Door de transparantie en het gemak van vergelijken van aanbiedingen, is er hevige concurrentie tussen de aanbieders. Om alle soorten klanten scherpe aanbiedingen te kunnen geven, zijn schaalvoordelen nodig en door consolidatie

zullen er uiteindelijk maar een aantal grote internationale banken overblijven.

Gevolgen voor de betaalmarkt

Kansen in dit scenario zijn:

- Kans op innovatie door banken is groot omdat zij meer moeite moeten doen om het contact met de klant te krijgen en te behouden.
- Gebruikersgemak van betalen is groot en de groep consumenten die gebruik kan maken van het betaalverkeer kan ook groter zijn omdat door het gebruik van data en AI technologie risico's beter kunnen worden ingeschat via de betaalplatformen van de Big Techs;

Risico's in dit scenario zijn:

- Uitsluiting door Big Techs door ofwel het ontzeggen van toegang voor partijen die op het platform actief willen worden, ofwel het vragen van onredelijk hoge tarieven of het stellen van anderszins onredelijke voorwaarden om toegang tot het platform te krijgen;
- Op het platform kan de concurrentie worden beperkt wanneer eigen producten van de Big Tech worden bevoordeeld. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door mindere technische ondersteuning te bieden aan derden of door eigen producten aan te bevelen/hoger te ranken dan concurrerende producten. Een andere mogelijkheid is om producten gebundeld aan te bieden.

6.3 Scenario II. Big Banks

In dit scenario zien Big Techs de betaalmarkt vooral als een kans om directe inkomsten te generen, maar genieten niet het vertrouwen van de consument. De banken hebben het klantcontact in handen, omdat het vertrouwen van de consument bij de bank ligt. Dit dwingt Big Techs om samen te werken met banken om hun betaalmiddelen te kunnen aanbieden en daaraan te kunnen verdienen vanwege het grote betaalgemak.

Big Techs

Big Techs vormen in dit scenario enkel een 'schil' om diensten van banken heen, maar nemen het klantcontact niet over en fungeren niet als poortwachter. Ook diensten van fintechbedrijven hebben toegang tot de platformen van de Big Techs. De toegevoegde waarde en het gemak dat de platformen van Big Techs aan klanten bieden, maakt dat banken graag op het platform van de Big Tech komen te staan. Er kleven echter ook nadelen aan het aanbieden op deze platformen, zo is er sprake van zorgen onder consumenten dat de data op deze platformen niet veilig zijn. De Big Tech heeft de bank nodig om vertrouwen uit te stralen naar consumenten. Big Techs kunnen ook in dit scenario toegangsgelden vragen voor het platform, maar doordat de banken minder afhankelijk zijn van de Big Techs dan andersom zullen deze gelden beperkt zijn.

Banken

Banken hebben in dit scenario het eerste klantcontact in handen door de betaalrekeningen die

klanten hebben bij de bank. Banken genieten meer vertrouwen, maar bieden minder betaalgemak. Om het betaalgemak te vergroten zijn zij bereid om met Big Techs samen te werken en hiervoor een prijs te betalen. Het meeste betaalverkeer loopt nog via de digitale omgeving van de banken.

Concurrentie

Concurrentie zal met name tussen banken plaats vinden, waarbij banken wel mee moeten doen op het Big Tech platform om geen klanten te verliezen vanwege het grotere betaalgemak. Big Techs concurreren niet direct met de banken op de betaalmarkt maar wel onderling op gemak/prijs/privacy.

Gevolgen voor de betaalmarkt

Kansen in dit scenario zijn:

- Big Techs moeten het gebrek aan vertrouwen overwinnen. Door middel van het verbeteren van privacy en veiligheid en innoverend superieur gemak kunnen ze gebruikers aan zich binden. Dit beweegt Big Techs ook tot innovatie.

Risico's in dit scenario zijn:

- In dit scenario hebben banken een sterke positie waardoor ze hoge drempels voor het betreden van de betaalmarkt kunnen opwerpen. Er is immers weinig vertrouwen in de Big Techs en als gevolg daarvan hebben banken het klantcontact in handen.
- Banken kunnen vanuit hun sterke positie een preferentiële behandeling geven aan hun eigen betaalplatforms ten opzichte van de schil van de Big Techs.
- Doordat Big Techs meer afhankelijk zijn van banken, die het klantcontact hebben, is de concurrentiedruk op banken om te innoveren en betaalmiddelen met meer gebruikersgemak aan te bieden lager.

6.4 Scenario III: Big Ecosystems

In dit scenario bieden de Big Techs betaalmiddelen aan ter ondersteuning van hun ecosysteem en zien ze de betaalmiddelen als middel om betaalddata te genereren. Banken bieden financiële producten via platforms van de Big Techs. Verder verzorgen zij de infrastructuur voor betalingen. Big Techs vragen geen prijs aan banken en andere commerciële partijen voor toegang tot hun betaalmiddel/platform, maar mogelijk wel voor een preferentiële behandeling op hun platform.

Big Techs

Vanwege het gemak en het hoge vertrouwen blijven consumenten in dit scenario graag binnen het ecosysteem van een Big Tech. Voor het gebruik van betaalmiddelen hoeft de consument zelfs niet buiten het ecosysteem te treden. Op het platform worden ook andere financiële producten zoals leningen en verzekeringen aangeboden. In principe is het bedrijfsmodel gebaseerd op het bieden van gemak en een totaalervaring evenals het genereren van data ter ondersteuning van het ecosysteem van de Big Tech. Centraal staat de klant zoveel mogelijk tijd te laten verblijven in het ecosysteem, zodat de Big Tech bijvoorbeeld meer gerichte advertenties kan verkopen.

Concurrentie vindt niet plaats op specifieke markten of specifieke producten, maar veel eerder op de

tijd die gebruikers besteden aan een ecosysteem. Big Techs concurreren dus op de beste artificiële intelligentie (AI) die hen in staat stelt om zoveel mogelijk advertenties te verkopen en zoveel mogelijk engagement van consumenten bij hun ecosysteem te genereren. Deze technologie van artificiële intelligentie wordt gevoed door data van consumenten en aanbieders waar Big Techs toegang toe hebben.

Voor toegang vraagt een Big Tech geen directe vergoeding aan de consument. Aan de aanbieders op het platform kan een vergoeding worden gevraagd om prominent in beeld te komen, of de mogelijkheid te krijgen om hun diensten naadloos af te stemmen op de behoeften van de klant. Big Techs verkrijgen hun inkomsten uit het afnemen van de meerwaarde die hun ecosysteem biedt, bijvoorbeeld door de verkoop van hardware, de service om gebruikers te matchen aan goederen en diensten van derde partijen of de verkoop van advertenties.

Banken

Eén van de aanbieders op de platformen kunnen banken zijn. Banken concurreren puur op de kwaliteit van hun financiële product: het gemak waarin het kan worden gebruikt en de mate waarin het aansluit op de behoeften van de klant. De bankproducten moeten vooral de waarde van het ecosysteem verhogen. Daarnaast verzorgen banken de infrastructuur van het betaalverkeer. Ze zijn echter vooral actief op de achtergrond en ondersteunen de Big Techs voor wat betreft de clearing and settlement.

Concurrentie

Alleen Big Techs hebben de real time data om hun AI superieur te laten zijn en concurreren op een gepersonaliseerde belevenis. Data tussen de ecosystemen zijn niet interoperabel en de overstapkosten kunnen hoog zijn, omdat data verloren kan gaan of andere hardware nodig is.

In het geval dat de ecosystemen gelijke diensten aanbieden is de concurrentie te vinden op het niveau van het aanbieden van de beste gebruikerservaring in combinatie met de beste beschikbare data. Daar waar Big Techs complementaire diensten aanbieden zullen ze samenwerken. Het ecosysteem dat dit het beste voor elkaar heeft kan de consument gemak en het beste persoonlijke aanbod met de meeste waarde bieden. De Big Techs proberen de consument in een bubbel van het ecosysteem te laten leven en met kortingen of uitstekende dienstverlening aan zich te binden. Het zijn geïnformeerde consumenten die druk uitoefenen op de Big Techs om het meest aantrekkelijke platform te zijn en te blijven.

Gevolgen voor de betaalmarkt

Kansen in dit scenario zijn:

- De dienstverlening kan goed bij de voorkeuren van consumenten aansluiten, waardoor veel consumentenwaarde gecreëerd kan worden;
- Banken zullen, omdat het eerste klantcontact bij de Big Tech ligt, uit worden gedaagd om te innoveren op gemak van gebruik.
- De groep consumenten die gemakkelijker toegang kan verkrijgen tot financiële diensten en

producten dan voorheen is groter, doordat Big Techs gemakkelijker alle consumenten groepen kunnen bedienen tegen efficiënte tarieven door betere inschatting van risico's;

Risico's in dit scenario zijn:

- Door de sterke positie van de platformen/ecosystemen in beschikbare data en beschikbare AI-technologie kunnen Big Techs een koppelverkoop/bundeling strategie kiezen;
- Big Techs kunnen concurrenten die vergelijkbare diensten aanbieden als zij zelf doen, uitsluiten van hun ecosysteem door geringe (data) interoperabiliteit en dataportabiliteit;
- De Big Tech kan haar producten bevoordelen ten opzichte van andere producten;
- Ook kunnen de Big Techs hun positie misbruiken door een excessieve hoeveelheid data te vragen van consumenten/aanbieders op het platform om gebruik te maken van het ecosysteem of van de gekoppelde producten die ze aanbieden.

6.5 Scenario IV. Segregated Worlds

Big Techs genieten in dit extreme scenario weinig vertrouwen van de consument en richten hun betaalmarktactiviteit puur op het laten groeien van hun ecosysteem. Zowel Big Techs als banken bieden betaalinstrumenten aan. Het deel van de bevolking dat kan betalen voor veiligheid kiest voor de bank, het andere deel wordt door gemak en lagere prijzen overgehaald binnen het Big Tech ecosysteem te blijven. Eénmaal in het ecosysteem is het moeilijk om eruit te gaan vanwege geringe data interoperabiliteit.

Big Techs

Big Techs willen in dit scenario met het aanbieden van betaalmiddelen hun klanten zoveel mogelijk binnen het ecosysteem houden. Een voorbeeld zou kunnen zijn door het introduceren van een eigen digitale munt. Hiervoor is het betaalplatform gratis en vrij toegankelijk voor consumenten en aanbieders, maar is er beperkte interoperabiliteit tussen het bankplatform en ecosystemen van Big Techs. Vanwege het geringe vertrouwen van de consument in de Big Techs moet de consument worden ingesloten. Er zullen groepen geïnformeerde consumenten zijn die hun financiële zaken buiten het ecosysteem van Big Techs beleggen, omdat ze weinig vertrouwen hebben in Big Techs. Deze groep zou nog wel overige diensten van de Big Techs kunnen afnemen, ze zijn echter voorzichtig met het delen van data.

Banken

Banken richten zich in dit scenario op de groep klanten waarvoor ze vooral privacy, veiligheid en zekerheid aanbieden. Het verdienmodel van de bank is dat voor deze betaaldiensten een vergoeding wordt gevraagd. Er is echter ook een groep in de samenleving die niet wenst of kan betalen voor zijn privacy, veiligheid en zekerheid. Bij de beperkte interoperabiliteit met Big Techs staan privacy, veiligheid en anonimiteit centraal. Daarnaast hebben banken hun eigen betaalmiddelen, hier bieden ze niet de betaaloplossingen van Big Techs aan aangezien zij niet over dezelfde data en AI beschikken als de Big Techs om scherpe aanbiedingen te kunnen doen.

Concurrentie

Tussen de Big Techs is er een strijd om de beste AI te ontwikkelen, gecombineerd met de beste dataset. Er zullen consumenten zijn die hun dagelijkse bezigheden zoals winkelen, financiële zaken en sociale media, binnen het ecosysteem willen afronden. Zij zullen niet snel overstappen naar een ander ecosysteem.

De betaalinstrumenten zijn een integraal onderdeel van de beleving in het ecosysteem. Doordat digitale munten moeilijk inwisselbaar zijn in andere valuta kan het bezit ervan een barrière vormen om naar een ander ecosysteem over te stappen. Het is voorstelbaar dat Big Techs onderling concurreren op de *economies of scope en scale* binnen hun ecosysteem.

Gevolgen voor de betaalmarkt

Kansen in dit scenario zijn:

- Door het spanningsveld tussen enerzijds vertrouwen in de bank en anderzijds gemak en betaalbaarheid bij de Big Tech zullen beide partijen moeten innoveren op die vlakken om nieuwe consumenten aan zich te binden en geen klanten kwijt te raken.

Risico's in dit scenario zijn:

- Het risico is dat er een duaal betaalsysteem ontstaat met weinig onderlinge concurrentie. Het bankensysteem is hierdoor niet erg innovatief, maar wel veilig en privacy bestendig.
- Net zoals in het Big Ecosystems scenario bestaat in dit scenario het risico van excessieve data uitvraag van klanten.
- Doordat de verschillende digitale munten van Big Techs niet interoperabel zijn en de inwisselbaarheid ervan buiten het ecosysteem beperkt blijft, kan dit leiden tot een fragmentatie van markten en daarmee een ongelijk speelveld.
- Door het geringe vertrouwen van consumenten zijn de risico's van uitsluiting, overheveling van marktmacht en preferentiële behandeling kleiner dan in het 'Big Ecosystems' scenario.

6.6 Conclusie

De hierboven beschreven scenario's zijn bedoeld om een analysekader te bieden voor de kansen voor welvaart en innovatie en risico's voor concurrentie die zich op middellange termijn kunnen voordoen. In Tabel 6.1 wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen.

Tabel 6.1 Risico's en kansen voor de concurrentie in verschillende scenario's.

	Big Platforms	Big Banks	Big Ecosystems	Segregated Worlds
Kansen				
Gebruiksgemak	X		X	
Toegang voor een grotere groep consumenten	X		X	
Innovatie bij Big Techs op veiligheid		X		X
Innovatie bij banken op gemak	X		X	X
Risico's				
Uitsluiting	X	X	X	
Bundeling	X		X	
Preferentiële behandeling	X	X	X	
Excessieve data uitvraag			X	X

Uit de tabel blijkt dat Big Techs het meest worden uitgedaagd om te concurreren op veiligheid en privacy in de scenario's waar de consument géén vertrouwen heeft in de Big Techs. In scenario's waarin consumenten Big Techs vertrouwen en het eerste klantcontact bij de Big Techs ligt, is de kans op gebruikersgemak en toegang voor een grotere groep consumenten binnen de samenleving tot financiële diensten groter dan in scenario's waar dat vertrouwen er niet is.

Risico's voor concurrentie doen zich met name voor bij de scenario's *Big Platforms* en *Big Ecosystems* in de vorm van uitsluiting, bundeling en preferentiële behandeling door Big Techs. Bij het *Big Ecosystems* scenario's speelt daarbovenop het risico van excessieve data-uitvraag, wat ook speelt bij het scenario van *Segregated Worlds*. Bij het *Big Banks* scenario spelen de risico's van uitsluiting en preferentiële behandeling van eigen platforms ten opzichte van de schil van de Big Techs ook een rol, maar dan in relatie tot de banken.

In het volgende hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre het huidige instrumentarium van de ACM voldoet om de gesignaleerde risico's op het vlak van mededinging te kunnen oplossen. Aan de hand hiervan worden ook beleidsaanbevelingen gedaan die kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld tussen Big Techs en andere marktpartijen in het betalingsverkeer.

7 Conclusie en beleidsopties

De ACM ziet dat de positie van Big Techs op de betaalmarkt groeiende is, en dat dit leidt tot een groter betaalgemak voor consumenten en innovatieve druk uitoefent op de banken om ook betaaldiensten te ontwikkelen met een groter gebruikersgemak. Daarbij lijkt de invoering van PSD2 niet de reden te zijn voor de entree van de Big Techs op de Nederlandse betaalmarkt.

Tegelijkertijd ziet de ACM dat er zowel kansen als risico's voor de concurrentie verbonden kunnen zijn aan de entree van Big Techs. Concreet heeft de ACM verscherpte aandacht voor het risico van uitsluiting van betalingsdiensten door derden op het platform van Big Techs.¹³⁵ De vraag is nu in hoeverre het bestaande instrumentarium van de ACM voldoende handvatten biedt om de risico's die genoemd zijn in H6 in de verschillende scenario's te beperken.

In het scenario *Big Banks* waarbij het bankwezen een sterke positie heeft op de betaalmarkt bestaat het risico dat banken Big Techs maar ook fintechs uitsluiten of eigen producten bevoordelen. De ACM heeft in dat geval met de Mededingingswet, PSD2 en de IFR verschillende instrumenten om deze risico's tegen te gaan en concurrentie te bevorderen. Dit scenario komt het dichtst bij de huidige situatie.

PSD2 beoogt om de concurrentie en innovatie in het aanbod van betaaldiensten te stimuleren en zorg te dragen voor een efficiënt betalingsverkeer. Eén van de manieren waarop PSD2 dit probeert te bereiken is door (vergunninghoudende) aanbieders van nieuwe betaaldiensten toegang te bieden tot de bankomgeving, zodat de aanbieders van deze nieuwe diensten ('fintechs') op gelijke voet kunnen concurreren om de gunst van de consument en de winkelier. Dit biedt voor zowel fintechs als banken een prikkel om innovatieve en efficiënte betaalmethoden aan te bieden.

Uit de beschrijving van Big Techs in deze studie komt naar voren dat zij er in een aantal gevallen niet voor kiezen om als volwaardige betaalinstantie op te treden, maar als technische dienstverlener ter ondersteuning van het aanbieden van betaaldiensten. De Big Techs bieden in deze gevallen bijvoorbeeld een wallet, een app, spraakgestuurde software of een andere 'technische schil'¹³⁶ aan waarmee consumenten van betaaldiensten gebruik kunnen maken en waarmee winkeliers betaaldiensten kunnen aanbieden. Als consumenten en/of winkeliers hiervan gebruik maken, nemen de Big Techs het klantcontact met consumenten en winkeliers van de banken over. De consument geeft in een dergelijk geval aan via de Big Tech van welke betaaldienst hij of zij gebruik wil maken.

Daarmee kunnen de Big Techs in een positie komen waarmee ze als de facto poortwachter optreden. Ze kunnen bepalen welke betaalmethoden en –merken er via hun ecosysteem of platform worden aangeboden, en deze positie gebruiken om vergoedingen te vragen aan betaalinstanties

¹³⁵ Zie: Agenda ACM (2020).

¹³⁶ Omdat niet alle technologische ontwikkelingen in de komende jaren kunnen worden voorzien, wordt hier de term 'technische schil' in algemene zin gebruikt.

die hiervan gebruik willen maken.

De hierboven beschreven poortwachtersfunctie van Big Techs kan – zoals ook beschreven in het scenario Big Platforms - de doelstellingen van PSD2 ondermijnen. Het in 2015 vastgestelde PSD2 kent namelijk momenteel geen verplichting voor Big Techs die als technische dienstverlener optreden om op objectieve, niet-discriminatoire en evenredige voorwaarden toegang te bieden tot de ‘technische schil’ op hun ecosysteem of platform, vergelijkbaar met de verplichting van banken om aan fintechs toegang te bieden tot de bankomgeving. Ook het overige instrumentarium waarover de ACM beschikt (zie paragraaf 5.3) biedt maar tot op zekere hoogte de mogelijkheid om bij technische dienstverleners af te dwingen dat zij dergelijke toegang bieden.

Om recht te doen aan deze ontwikkelingen, is één van de beleidsopties die voor de hand ligt om PSD2 zo aan te passen dat betaalinstantellingen op objectieve, niet-discriminatoire en evenredige voorwaarden toegang krijgen tot de ‘technische schil’ van Big Techs die een poortwachtersfunctie hebben als technische dienstverlener bij het bieden van de toegang tot betaaldiensten. Dit waarborgt dat er een gelijk speelveld ontstaat voor partijen die via deze ‘technische schil’ hun betaaldiensten willen aanbieden, en dat Big Techs geen misbruik kunnen maken van hun rol als poortwachter. Deze beleidsoptie kan worden betrokken bij de nationale en Europese evaluatie van PSD2 die in 2021 en 2022 zal plaatsvinden.¹³⁷

In het scenario *Big Ecosystems* worden betaaldiensten alleen aangeboden vanwege versterking van het ecosysteem, het afdwingen van single homing onder gebruikers en ter creatie van data. Een Big Tech kan uitsluitings- of uitbuitingsgedrag vertonen in de vorm van onredelijke toegang, het zichzelf bevoordelen of excessieve datauitvraag. 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’. Achteraf ingrijpen na overtreding van PSD2 of de Mededingingswet vanwege de bovengenoemde gedragingen is dan ook minder effectief door onomkeerbare transformaties van de markt. Toepassing van het huidige instrumentarium is te langzaam in hoog dynamische en innovatieve markten zoals de markten voor ecosystemen. In betaalmarkten bestaan grote directe en indirecte netwerkeffecten, zijn gebruikers geneigd zich voor langere tijd te verbinden en bestaan hoge toegangsdrempels vanwege datacollectie die een gelijk speelveld bemoeilijken.

Om die reden is een toevoeging van ex-ante maatregelen aan het huidige instrumentarium noodzakelijk. Om misbruik door dominante online platforms te voorkomen heeft de ACM gezamenlijk met haar Belgische en Luxemburgse collega toezichthouders op het gebied van concurrentie en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het initiatief genomen voor een voorstel tot een ex-ante instrument¹³⁸ voor deze platforms, waar Big Techs onder kunnen vallen. Om

¹³⁷ EC (2020), *Communication on Retail Payments Strategy*, p.23.

¹³⁸ ACM (2019), *Extension of enforcement toolkit to increase effectiveness in dealing with competition problems in the digital economy*. (<https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-08/ex-ante-tool.pdf>)

concurrentieproblemen te voorkomen kan gedacht worden aan maatregelen om ex ante bijvoorbeeld platformtoegang, dataportabiliteit, datadeling en niet-discriminerende rangschikking te borgen. De ACM steunt daarom de initiatieven die de Europese Commissie op dit gebied onderneemt.¹³⁹ Idealiter voorkomen deze trajecten een ongelijk speelveld doordat betaalmiddelen van de Big Techs meer ingebed zijn in het totale ecosysteem dan betaalmiddelen van andere spelers.

Ten slotte kunnen zich in het Big Ecosystems scenario achteraf structurele problemen in de betaalmarkt voordoen die marktverstijgend zijn. Er kunnen immers machtsposities ontstaan door bijvoorbeeld een tijdelijke voorsprong in informatie of AI technologie in deze markten die onomkeerbaar zijn doordat consumenten geneigd zijn tot single homing en niet wisselen van ecosysteem (ook als de data makkelijk portabel zijn).

Om dergelijke onomkeerbare machtsposities te doorbreken zou de Europese Commissie pro-actief in samenwerking met de nationale toezichthouders de mogelijkheid moeten hebben om proportionele structurele remedies op te leggen aan ondernemingen in de betreffende markt. Welke remedies dat zouden moeten zijn is situatie afhankelijk. De ACM sluit zich daarom aan bij de initiatieven van de Europese Commissie om in het kader van de Digital Markets Act een market investigation tool¹⁴⁰ in het leven te roepen op Europees niveau in samenwerking met nationale mededingingsautoriteiten. Naar verwachting zal dit nieuwe instrument de mogelijkheid kunnen bieden om een markt te onderzoeken waarin structurele mededingingsproblemen bestaan of kunnen ontstaan die samenhangen met grote directe en indirecte netwerkeffecten, economies of scope en/of leereffecten.¹⁴¹ In ecosystemen spelen deze effecten een belangrijke rol waardoor ontwikkelingen snel kunnen gaan. Hierbij zal uitsluiting in de vorm van bijvoorbeeld onredelijke toegang, en een preferentiële behandeling voor eigen producten door (nog) niet-dominante partijen onderzocht moeten kunnen worden.

¹³⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers>) <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers>), <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/15/toegangs-en-gedragsmaatregelen-om-macht-grote-digitale-platforms-aan-te-pakken>

¹⁴⁰ Zie: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>. MLex, 29 October, Google, Facebook, Amazon face new duties to police platforms for illegal content, faulty goods

¹⁴¹ De Competition & Markets Authority (CMA) en het Bundeskartellamt hebben een dergelijk instrument in de vorm van een marktonderzoek.

Bijlage I

Gedurende de onderzoeksperiode heeft de ACM met meerder ondernemingen en experts gesproken over hun visies op de betaalmarkt en de mogelijke entree van de Big Techs tot de Nederlandse betaalmarkt.

De gesprekspartners waren:

Arnout Boot

Simon Lelieveldt

Adyen

Albert Heijn

Bank XS

Betaalvereniging Nederland

Bol.com

Bunq

De Nederlandsche Bank

De Volksbank

Detailhandel Nederland

ING Bank

Innopay

MasterCard

Rabobank

Secured

Techleap

Thuiswinkel.org

Vaulut

VGI