

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wet chartaal betalingsverkeer

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Mensen die in een sociaal kwetsbare positie die afhankelijk zijn van contant geld, zoals mensen met een visuele, cognitieve of mobiele beperking, senioren en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Mensen die graag met contant geld betalen of de mogelijkheid willen behouden om dat te doen.
- Alle rekeninghouders, vanwege de functie van contant geld als terugvaloptie bij verstoringen in het elektronisch betalingsverkeer.
- Banken en betaaldienstverleners
- Geldmaat
- Aanbieders van niet-bancaire geldautomaten (independent ATM deployers, IADs)
- Geldtransportondernemingen
- Toonbankinstellingen
- De Nederlandsche Bank

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- De Nederlandsche Bank
- Betaalvereniging Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken
- Individuele banken
- Aanbieders van geldautomaten
- Geldtransportondernemingen
- Vertegenwoordigers van consumenten
- Vertegenwoordigers van toonbankinstellingen

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

De belanghebbenden zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het Convenant contant geld (Kamerstukken II 2021/22, 27863, nr. 100). Ook zijn zij betrokken in het onderzoek naar de toekomstige inrichting van de chartale keten (TICKET) dat voorafgaand aan het opstellen van dit wetsvoorstel is uitgevoerd. De belanghebbende partijen hebben tijdens een bijeenkomst op het ministerie kunnen reageren op de hoofdlijnen van dit voorstel. Ook hebben zij gegevens aangeleverd over het gebruik en de kosten van contant geld. Zie ook de paragrafen 2 en 9 van de memorie van toelichting.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De toegang tot contant geld staat onder druk. Mede tegen de achtergrond van de digitalisering van het betalingsverkeer is het gebruik van contant geld teruggelopen en zijn bankkantoren gesloten. De chartale dienstverlening via geldautomaten is eveneens afgebouwd, bijvoorbeeld op het platteland. Ook zijn banken meer en hogere tarieven in rekening gaan brengen voor geldopnames en -stortingen. Hierdoor is de bereikbaarheid van contant geld afgenomen. Tegelijkertijd vervult contant geld een aantal belangrijke maatschappelijke functies. Zo zijn er mensen die afhankelijk zijn van het gebruik van contant geld. Marktpartijen hebben onvoldoende prikkels om de dienstverlening op het maatschappelijk gewenst niveau te houden. In het geldtransport is een consolidatie te zien. Het geldtransport is daardoor grotendeels afhankelijk geworden van één grote aanbieder. Als deze partij de dienstverlening zou afbouwen of stoppen, dan kan dat direct gevolgen hebben voor het functioneren van de chartale keten en de bruikbaarheid van contant geld als betaalmiddel.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De opkomst van digitale betaalmethoden en het beleid van banken en toonbankinstellingen op dit gebied, hebben ertoe geleid dat contant geld steeds minder gebruikt wordt. Deze ontwikkeling is versneld door de coronacrisis. De afgenomen vraag naar contant geld zorgt ervoor dat het relatief gezien duurder wordt om de infrastructuur van contant geld in de lucht te houden. Daarmee hebben de banken prikkels om de infrastructuur verder af te bouwen of hogere tarieven te rekenen. De continuïteitsrisico's in het geldtransport worden veroorzaakt door de consolidatie in de sector.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Volgens een ruwe schatting van McKinsey (De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 27863, nr. 94, p. 33) zijn 1,3 tot 1,5 miljoen Nederlanders afhankelijk van contant geld. Uit onderzoek van DNB blijkt dat ca. 2,6 miljoen Nederlanders niet geheel zelfstandig hun (digitale) bankzaken regelen. (Zie Digitalisering van het betalingsverkeer. Een uitkomst voor de één, een uitdaging voor de ander, Amsterdam: De Nederlandsche Bank 2023, www.dnb.nl.) Daarnaast heeft iedereen die in Nederland deelneemt aan het betalingsverkeer, profijt van de terugvalfunctie van contant geld bij pinstoringen. Eén aanbieder van geldtransport beheerst ruim 90% van de geldtransportmarkt (en heeft daarnaast ook een belangrijke rol in de geldverwerking, via telcentrales).

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid is gebaseerd op vrijwillige afspraken tussen de partijen die een rol hebben in de chartale keten. Onder leiding van DNB hebben deze partijen in 2022 het Convenant contant geld ondertekend. Daarin zijn afspraken gemaakt over verschillende aspecten van contant geld, zoals het niveau van de chartale dienstverlening, terugvalopties voor pinnen, en de dienstverlening en continuïteit van de chartale dienstverleners Geldmaat en Brink's. Ook is in het Convenant overeengekomen dat de banken hun tarieven ten aanzien van contant geld bevroren.

Aan de totstandkoming van het Convenant gingen lange onderhandelingen vooraf. In het Convenant is ook afgesproken dat de verschillende opties voor de inrichting van de chartale keten door een onafhankelijke derde zouden worden onderzocht. Uit dit onderzoek naar de toekomst van de chartale keten (TICKET) kwam naar voren dat de vrijwillige afspraken op langere termijn niet houdbaar zijn. De onderzoekers hebben verschillende mogelijkheden onderzocht om de keten op een andere manier vorm te geven.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zoals hiervoor opgemerkt is de chartale infrastructuur in Nederland inmiddels in omvang gereduceerd. Als de overheid in het geheel niet zou ingrijpen, dan hebben de betrokken partijen onvoldoende reden om de chartale infrastructuur te behouden op een niveau waarbij de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het aantal automaten verder daalt of dat de tarieven voor het opnemen of storten van contant geld stijgen.

Het Convenant (april 2022) beoogt de chartale infrastructuur te borgen door middel van vrijwillige afspraken tussen de meest betrokken partijen. Uit het TICKET-onderzoek en uit gesprekken met de convenantpartijen blijkt dat deze vrijwillige afspraken op langere termijn niet houdbaar zijn. Een verdere daling van het gebruik van contant geld zal de afspraken onder druk zetten, tegenstellingen tussen partijen uitvergroten en ertoe leiden dat de afspraken niet meer worden nagekomen, aldus het TICKET-onderzoek (pag 6 en 41).

Omdat de markt niet zorgt voor een maatschappelijk wenselijk niveau van de chartale infrastructuur, is overheidsinterventie nodig om het aanbod van een chartale infrastructuur en diensten van voldoende omvang en kwaliteit te borgen.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het is van groot belang dat burgers en bedrijven contant geld kunnen blijven gebruiken vanwege de belangrijke maatschappelijke functies die contant geld vervult. Contant geld draagt bij aan een inclusief betalingsverkeer en is een terugvaloptie bij grote steringen in het girale betalingsverkeer. Zie voor een nadere analyse paragraaf 2 van de memorie van toelichting.

Het doel van dit voorstel is daarom om de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat op de langere termijn een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening (beschikbaar en bereikbaar) wordt aangeboden, waarmee contant geld als betaalmiddel bruikbaar blijft. Er moet een basisniveau aan chartale dienstverlening zijn en die dienstverlening moet voor gebruikers betaalbaar en voor aanbieders efficiënt zijn. De risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen moeten worden gemitigeerd. Zo blijven de maatschappelijke functies en de publieke belangen van contant geld verzekerd.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Doel	Duurzame ontwikkelingsdoelen	Brede welvaartsuitkomsten
Bereikbare, beschikbare en betaalbare chartale diensten	1 Armoede terugdringen 9 Duurzame industrie, infrastructuur, kennis en innovatie 10 Ongelijkheid tegengaan 11 Inclusieve, veilige, veerkrachtige en duurzame steden en gemeenschappen 16 Vreedzame samenlevingen, veiligheid en verantwoorde instituties	1 Subjectief welzijn 3 Consumptie en inkomen 5 Ruimtelijke samenhang en kwaliteit 6 Economisch kapitaal 8 Sociaal kapitaal # Institutioneel kapitaal
Efficiënte chartale infrastructuur	12 Duurzame circulaire consumptie en productie	6 Economisch kapitaal
Continue dienstverlening geldtransport	8 Duurzame economie en waardig werk 9 Duurzame industrie, infrastructuur, kennis en innovatie 11 Inclusieve, veilige, veerkrachtige en duurzame steden en gemeenschappen	6 Economisch kapitaal # Institutioneel kapitaal

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Het niveau van chartale dienstverlening (en de benodigde infrastructuur)
- De (financiële) verantwoordelijkheid voor de chartale infrastructuur en dienstverlening
- De tarieven en voorwaarden voor opnemen en storten
- De beheersing van continuïteitsrisico's door geldtransportondernemingen

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

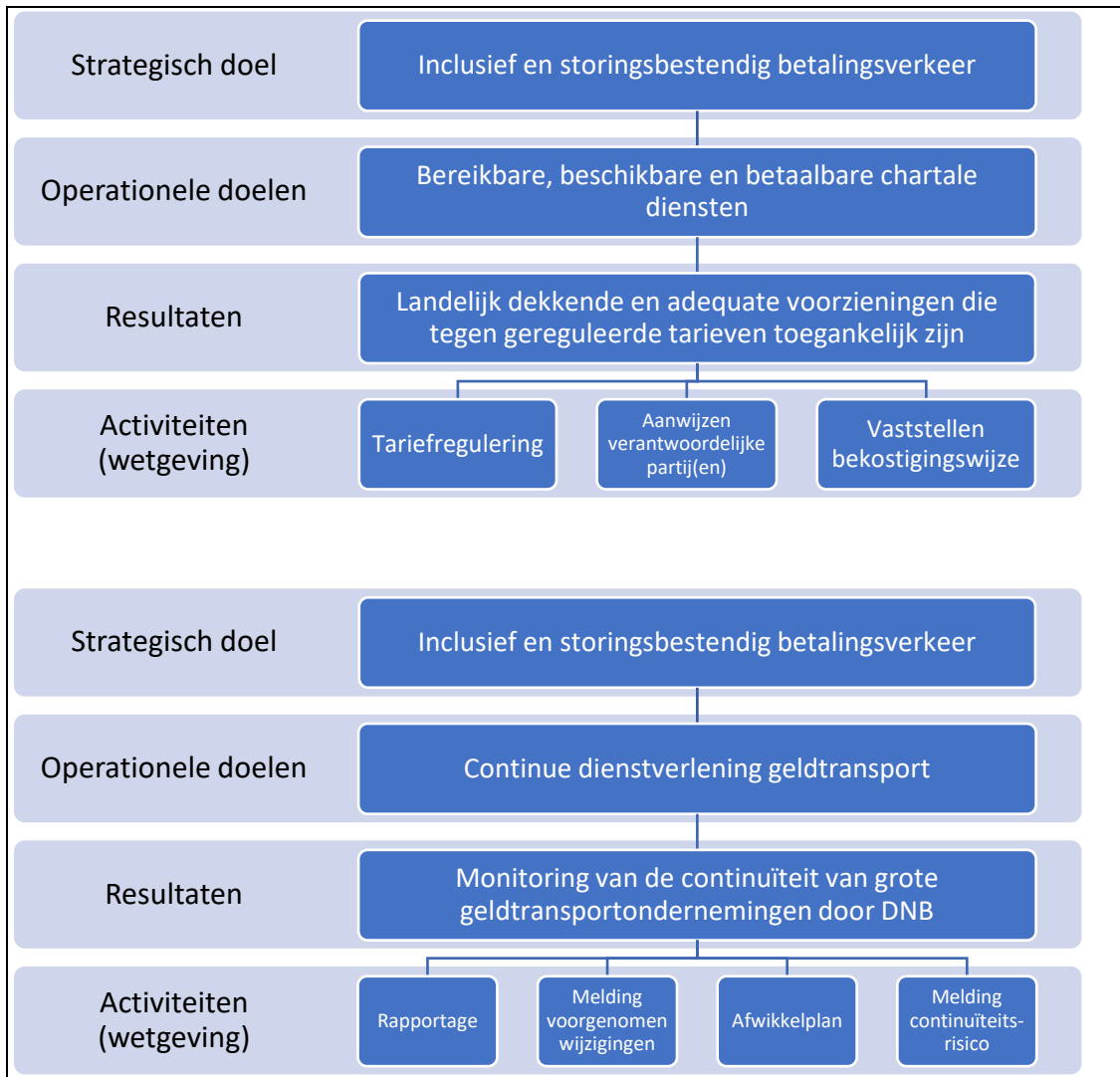
Uit het TICKET-onderzoek komt naar voren dat het noodzakelijk is dat de overheid eisen stelt aan het niveau van chartale dienstverlening. Bijvoorbeeld over de bereikbaarheid, beschikbaarheid en de aantallen geldautomaten.

Er zijn drie marktordeningsopties onderzocht, waarin verschillende partijen de verantwoordelijkheid voor het basisniveau van chartale diensten dragen. In model 1 ligt die verantwoordelijkheid bij banken, in model 2 bij een door de overheid aangewezen universele cashdienstverlener (UCD), in model 3 bij een publieke organisatie (zoals een staatsdeelneming).

In het TICKET-onderzoek worden aan deze marktordeningsopties verschillende bekostigingsstructuren verbonden. In model i worden de kosten omgeslagen over de betaalrekeninghouders (via banken). In model ii worden de kosten omgeslagen over deelnemers aan het elektronisch betalingsverkeer via een heffing op kaartbetalingen. Model iii wordt bekostigd uit algemene middelen (belastingopbrengsten). In al deze modellen is het nodig om de tarieven voor opnemen en storten te reguleren, zodat de kosten niet hoofdzakelijk bij de relatief kleine groep eindgebruikers terecht komen.

Om de continuïteitsrisico's in het geldtransport te mitigeren zijn meerdere opties denkbaar. Ten eerste het monitoren van risico's door een onafhankelijke derde in combinatie met enkele wettelijke verplichtingen voor geldtransportondernemingen, waarmee de bestaande afspraken tussen DNB en Brink's een publiekrechtelijke verankering krijgen en een bredere betekenis (voor alle ondernemingen vanaf een bepaalde omvang). Daarnaast kan een wettelijk toezichtkader, in verschillende gradaties van zwaarte, worden overwogen. Ook kan worden gedacht om maatregelen te nemen die de bestaande consolidatie op de markt moeten tegengaan.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?



4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

In het TICKET-onderzoek wordt geconcludeerd dat alle marktordenings- en bekostigingsopties uit het onderzoek kunnen leiden tot het behalen van de doelen. De gevolgen voor mens, maatschappij en milieu zijn daarbij vergelijkbaar. Een volledige analyse van de gevolgen per optie is te vinden in hoofdstuk 7 van het TICKET-onderzoek.¹

Beslissend is wie de infrastructuur en dienstverlening aanbiedt. Banken bieden deze dienstverlening op dit moment ook aan. Voor een transitie naar een model met een UCD of publieke uitvoering is echter een transitie nodig, die voor aanvullende kosten zorgt. Ook een wettelijk bekostigingsmodel brengt aanvullende uitvoeringskosten mee. Daar staat tegenover dat met de verplichtingen wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van banken, die niet langer kunnen besluiten om de infrastructuur of dienstverlening af te schalen. De verschillende bekostigingsopties hebben uiteraard gevolgen voor wie de kosten draagt. Het invoeren van een alternatieve financiering zou leiden tot een aanzienlijke besparing voor banken, die de kosten op dit moment hoofdzakelijk dragen.

Hoe meer verplichtingen op geldtransportondernemingen komen te rusten (denk aan een veelomvattend wettelijk toezichtkader), hoe meer controle de toezichthouder heeft op de continuïteit van het geldtransport. Aan de andere kant zorgt dit voor meer regeldruk voor de betrokken geldtransportondernemingen.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- De doenvermogenstoets is te vinden in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting. Conclusie is dat dit wetsvoorstel niet leidt tot problemen op het gebied van het doenvermogen van consumenten en het kleinbedrijf.
- De volgende drie toetsen worden parallel aan consultatie uitgevoerd:
 - De regeldruktoets wordt uitgevoerd door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).
 - De Nederlandsche Bank (DNB), die wordt belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving, toetst het voorstel op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
 - De Europese Centrale Bank (ECB) wordt over het voorstel geraadpleegd krachtens artikel 127, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 27863, nr. 137.
Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Banken worden verplicht om zorg te dragen voor een chartale basisinfrastructuur en een goede en betaalbare chartale dienstverlening. De tarieven voor geldopnames en -stortingen worden gereguleerd. Daarnaast stelt het voorstel regels om de continuïteit van het geldtransport te bevorderen. Daartoe worden de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Bankwet 1998 en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) gewijzigd.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Het voorstel is **doeltreffend** omdat verwacht wordt dat de maatregelen contant geld bereikbaar, beschikbaar, betaalbaar en bruikbaar kunnen houden. Dit draagt bij aan een inclusief en storingsbestendig betalingsverkeer.

Het voorstel is **doelmatig** en **uitvoerbaar** omdat het zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande verhoudingen en verantwoordelijkheden in de chartale keten. Dat betekent dat er geen vergaande transitie of uitvoeringskosten nodig zijn. De verplichting voor kleinere banken om het storten van biljetten aan te bieden, is nieuw. Dit vereist investeringen van die banken. Dat is noodzakelijk om de inclusiviteit en storingsbestendigheid van het betalingsverkeer te waarborgen. Voor aanbieders is het voorstel doelmatig omdat zij de vrijheid hebben om, binnen de kaders van het voorstel, de dienstverlening zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Ook de monitoring van het geldtransport is doelmatig ingericht, omdat het zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk op basis van vrijwillige afspraken tussen DNB en de grootste geldtransportonderneming. Er is niet gekozen voor bijvoorbeeld een vergunningregime, omdat dat verder zou gaan dan op dit moment noodzakelijk is.

Zie over **doenvermogen** vraag 4b en paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting. Conclusie is dat dit wetsvoorstel niet leidt tot problemen op het gebied van het doenvermogen van consumenten en het kleinbedrijf.

De **uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid** van het voorstel worden tijdens de consultatie getoetst door DNB. Ook tijdens de voorbereiding is contact geweest over deze aspecten.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Onzeker is hoe het gebruik van contant geld en de geldtransportmarkt zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Ook is het denkbaar dat de maatschappij behoefte heeft aan nieuwe vormen van chartale dienstverlening.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De effecten van het wetsvoorstel zijn onderwerp van discussie in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer. Daarin nemen de relevante belanghebbenden plaats. Het MOB komt een aantal keer per jaar bijeen onder voorzitterschap van DNB. Mede op basis van de signalen in het MOB kan de minister op enig moment besluiten om te onderzoeken of de eisen aan de chartale infrastructuur nog bij de tijd zijn, of aangepast moeten worden.