

No. W06.24.00182/III

's-Gravenhage, 17 oktober 2024

Bij Kabinetsmissive van 26 juli 2024, no.2024001725, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met de goede werking van het chartale betalingsverkeer (Wet chartaal betalingsverkeer), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening wordt aangeboden en dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. Daartoe voorziet het voorstel in een verplichting voor banken met meer dan drie miljoen in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders (hierna: de grootbanken) om een chartale basisinfrastructuur in stand te houden en te bekostigen.

Voorts introduceert het voorstel een verplichting voor banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders, maar niet zijnde een grootbank, om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van die infrastructuur voor het opnemen en onverpakt storten van eurobankbiljetten.

Daarnaast beoogt dit voorstel de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen te mitigeren. Geldtransportondernemingen die 30% of meer van het totaal aantal ophaal- en brenglocaties in Nederland bedienen of die een bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te bepalen regionale of sectorale drempel behalen (hierna: aangewezen geldtransportondernemingen), krijgen hiertoe verschillende verplichtingen opgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van (het behoud van) een zodanig niveau aan chartale dienstverlening, dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. De voorgestelde regeling roept echter de vraag op of daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op het (nuttig effect van het) kartelverbod en, zo ja, waarom dit gerechtvaardigd is. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en daarbij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) te betrekken.

Verder adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van de voorgestelde verplichting voor de kleinere banken om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om De Nederlandsche Bank (DNB) in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.

**AAN DE KONING**

## 1. Achtergrond en doel van het wetsvoorstel

Het gebruik van contant geld als betaalmiddel is in de afgelopen tien jaren sterk afgenomen.<sup>1</sup> Als gevolg hiervan hebben banken redenen gezien (extra) kosten te rekenen voor hun chartale dienstverlening en -infrastructuur en/of die dienstverlening en infrastructuur af te bouwen door bijvoorbeeld het aantal geldautomaten te verminderen. De betaalbaarheid en bereikbaarheid van contant geld zijn (mede) daardoor onder druk komen te staan.<sup>2</sup>

De regering vindt het belangrijk dat het gebruik van contant geld duurzaam gewaarborgd blijft. De door banken (ABN AMRO, ING, Rabobank en Volksbank), Betaalvereniging Nederland, vertegenwoordigers van toonbankinstellingen en consumenten, chartale dienstverleners (Geldmaat en Brink's) en DNB hiertoe reeds vrijwillig gemaakte afspraken, neergelegd in het Convenant Contant Geld, zijn volgens de regering onvoldoende om dit blijvend te realiseren.<sup>3</sup>

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de inrichting en bekostiging van de chartale keten zo te organiseren dat een maatschappelijk gewenst niveau van chartale dienstverlening wordt aangeboden en dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft.<sup>4</sup> Daarnaast beoogt de regering met dit voorstel de risico's voor de continuïteit van de dienstverlening door geldtransportondernemingen te mitigeren, aangezien het goede functioneren van de chartale keten ook afhankelijk is van die dienstverlening.

## 2. Inhoud van het wetsvoorstel

### a. *Chartale basisinfrastructuur*

Het wetsvoorstel verplicht de grootbanken om zorg te dragen voor de instandhouding van een chartale basisinfrastructuur, bestaande uit landelijk dekkende en adequate voorzieningen voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en -munten.<sup>5</sup> Zij moeten hun in Nederland wonende en gevestigde betaalrekeninghouders in staat stellen om van die infrastructuur gebruik te maken.<sup>6</sup> Ook zijn zij verplicht om andere banken daartoe toegang te verlenen tegen eerlijke, redelijke en niet-discriminerende tarieven.<sup>7</sup>

Aan banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende en gevestigde betaalrekeninghouders, maar niet zijnde een grootbank, wordt voorts de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur voor het opnemen en onverpakt storten van eurobankbiljetten.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 27863, nr. 137

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 3:267k, eerste en tweede lid, Wft.

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 3:267l, eerste lid, Wft.

<sup>7</sup> Voorgesteld artikel 3:267k, derde lid, Wft.

<sup>8</sup> Voorgesteld artikel 3:267l, tweede lid en derde lid, Wft.

DNB zal erop toezien dat de banken hun voormelde verplichtingen naleven.<sup>9</sup>

b. *Geldtransport(ondernemingen)*

Voorts draagt het voorstel DNB op om de continuïteit van de dienstverlening bij het transport van eurobankbiljetten en -munten te monitoren.<sup>10</sup> Hiertoe krijgen de door DNB aangewezen geldtransportondernemingen verschillende verplichtingen opgelegd.

3. Beoordeling

De Afdeling onderschrijft het belang van (het behoud van) een zodanig niveau aan chartale dienstverlening dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft. Zij plaatst echter kanttekeningen bij de wijze waarop de regering dit beoogt te realiseren (punten a en b). Daarnaast maakt zij een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om DNB in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden (punt c).

a. *Het wetsvoorstel bezien vanuit (Europees) mededingingsrechtelijk perspectief*

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling de vraag oproept of daarmee geen inbreuk wordt gemaakt op het kartelverbod. Dat verbiedt, kort gezegd, ondernemingen om afspraken te maken die tot doel of tot gevolg hebben dat de concurrentie op de markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.<sup>11</sup> In het bijzonder rijst de vraag in hoeverre de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de regel dat lidstaten geen afbreuk doen aan het nuttig effect van dat verbod.<sup>12</sup> Deze vragen rijzen, omdat de door de regering voorgestelde regeling de grootbanken verplicht tot een samenwerking met (mogelijk) mededingingsbeperkende gevolgen.

De grootbanken moeten namelijk samen een chartale basisinfrastructuur in stand gaan houden, bestaande uit landelijk dekkende en adequate voorzieningen voor het opnemen en storten van contant geld.<sup>13</sup> Bij of krachtens amvb zullen die voorzieningen en de daaraan te stellen eisen nader worden ingevuld.<sup>14</sup> De toelichting vermeldt hierover dat gedacht kan worden aan eisen op het gebied van het aantal, de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van geldautomaten, hun plaatsing, capaciteit en uiterlijk.<sup>15</sup>

Dit alles brengt (het risico) met zich dat de grootbanken niet zullen concurreren op de voormelde aspecten en de kwaliteit van de chartale voorzieningen. Ook voor wat betreft de prijs voor het gebruik van die voorzieningen, wordt de onderlinge concurrentie (mogelijk) beperkt. De grootbanken moeten er immers voor zorgen dat

<sup>9</sup> Voorgesteld artikel 3:267o Wft.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 9h Bankwet 1998.

<sup>11</sup> Het kartelverbod is neergelegd in artikel 6 van de Mededingingswet en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>12</sup> De 'nutting effectnorm', zoals ontwikkeld in de rechtspraak sinds HvJEU 16 november 1977, G.B.-INNO-B.M./ATAB, ECLI:EU:C:1977:185. Zie bijv. recent HvJEU 21 december 2023, European Superleague Company SL/FIFA en UEFA, ECLI:EU:C:2023:1011.

<sup>13</sup> Voorgesteld artikel 3:267k, eerste en tweede lid, Wft.

<sup>14</sup> Voorgesteld artikel 3:267k, vierde lid, Wft.

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur tegen bij of krachtens amvb gereguleerde tarieven en voorwaarden.<sup>16</sup>

De omstandigheid dat de grootbanken (mogelijk) niet met elkaar concurreren op de voornoemde aspecten kan vervolgens nadelig uitwerken voor de kleinere banken. Met dit voorstel worden bepaalde kleinere banken immers verplicht om ervoor te zorgen dat hun betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de chartale basisinfrastructuur.<sup>17</sup> Deze banken hebben dus in zoverre niets (meer) te kiezen.

Gelet op het voorgaande, mist de Afdeling in de toelichting nadere afwegingen over de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het kartelverbod en met de regel dat lidstaten geen afbreuk doen aan het nuttig effect van dat verbod. De in dit verband in de toelichting naar voren gebrachte omstandigheid dat de ACM eerdere samenwerkingsverbanden tussen de grootbanken op dit terrein niet in strijd heeft geacht met het mededingingsrecht, is daartoe onvoldoende.<sup>18</sup>

Die samenwerkingen zien namelijk op onderlinge afspraken over het samen tellen en sorteren van eurobankbiljetten en het inkopen van geldtransport, het bij toerbeurt (terug)plaatsen van geldautomaten in landelijke gebieden en op de in het Convenant Contant Geld gemaakte afspraken. Die samenwerkingen zijn niet gelijk te stellen met de samenwerking die met dit voorstel wordt voorgeschreven, waarbij belangrijke mededingingsvariabelen deels worden vastgelegd in wet- en regelgeving en over andere variabelen later (ook) tussen banken onderling besloten kan worden. Het is daarom wenselijk om de voorgestelde regeling voor te leggen aan de ACM.

Voor zover er sprake is van een inbreuk op het (nuttig effect van het) kartelverbod, dient dit voorts te worden gerechtvaardigd.<sup>19</sup> Die rechtvaardiging kan aanwezig zijn nu de regering de organisatie van de chartale basisinfrastructuur en de chartale diensten als diensten van algemeen economisch belang kwalificeert.<sup>20</sup> Dit moet dan echter in de toelichting worden gemotiveerd aan de hand van de daarvoor geldende voorwaarden, waaronder de noodzaak en proportionaliteit. Daarbij ligt het voor de hand de ACM alsnog te raadplegen, gezien haar expertise en ervaring op mededingingsrechtelijk gebied. Een betrokkenheid die overigens daarom ook wenselijk kan zijn bij de uitoefening van de in dit verband aan DNB opgedragen toezichtstaken.<sup>21</sup> De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de vorenstaande punten in te gaan.

#### b. *Proportionaliteit verplichting kleinere banken*

De Afdeling merkt verder op dat in de toelichting onvoldoende ingegaan wordt op de proportionaliteit van de verplichting voor banken met meer dan vijftigduizend in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders, niet zijnde grootbanken, om ervoor te zorgen dat die betaalrekeninghouders gebruik kunnen maken van de

<sup>16</sup> Voorgesteld artikel 3:267l, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 3:267m Wft.

<sup>17</sup> Voorgesteld artikel 3:267l, tweede lid, Wft.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5; Denk hierbij aan de oprichting in 2011 van GSN, Geldservices Nederland, dat op 1 januari 2019 is omgedoopt tot Geldmaat.

<sup>19</sup> Artikel 106, tweede lid, VWEU.

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.

<sup>21</sup> Voorgesteld artikel 3:267o Wft

voorzieningen van de chartale basisinfrastructuur.<sup>22</sup> Deze verplichting brengt kosten met zich voor onder meer IT-investeringen en wijzigingen van interne procedures en grijpt ook in op het businessmodel van die banken. Dit laatste is vooral aan de orde bij de banken die zich hebben toegelegd op het uitsluitend aanbieden van digitale bancaire diensten.

De toelichting gaat onvoldoende in op de vraag of de uit deze verplichting voor banken voortvloeiende financiële en bedrijfsmatige gevolgen in redelijke verhouding staan tot de met die verplichting gediende doelen. Daartoe moet ook de vraag worden beantwoord in hoeverre die verplichting bijdraagt aan het realiseren van die doelen. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat die verplichting ook gaat gelden voor banken met een aantal in Nederland wonende of gevestigde betaalrekeninghouders op of net boven de ondergrens van vijftigduizend.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de proportionaliteit van de verplichting.

c. *Verplichting inkennisstelling DNB voorgenomen wijziging*

Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde verplichting voor aangewezen geldtransportondernemingen om DNB in kennis te stellen van een voornemen tot wijziging met een substantiële impact op de uitvoering van hun werkzaamheden.<sup>23</sup>

Het voorstel regelt dat een aangewezen geldtransportonderneming geen uitvoering mag geven aan zo'n voornemen totdat DNB zich daarover een oordeel heeft gevormd. Dit is alleen anders indien DNB dit oordeel acht weken na kennisgeving nog niet heeft gegeven. De vraag rijst wat de aard en betekenis is van dit oordeel. Kan DNB, bijvoorbeeld, (ook) tot het oordeel komen dat de geldtransportonderneming geen uitvoering mag geven aan het voornemen? En, zo ja, kan de geldtransportonderneming daartegen dan (in rechte) opkomen? Of is de ratio achter de verplichte kennisgeving uitsluitend om DNB op de hoogte te stellen van een voorgenomen wijziging, zodat zij een geldtransportonderneming kan verplichten om een termijn van 26 weken (in plaats van acht weken) in acht te nemen alvorens daaraan uitvoering te geven? Als dit laatste het geval is, kan de geldtransportonderneming daartegen (in rechte) opkomen?

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en te verduidelijken en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

<sup>22</sup> Voorgesteld artikel 3:267I, tweede lid en derde lid, Wft.

<sup>23</sup> Voorgesteld artikel 9I Bankwet 1998.

