

strategy&

Part of the PwC network

Toekomstige inrichting van de chartale keten

Februari 2023



Disclaimer

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Jeroen Crijns (Partner). Dit rapport wordt u aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V..

Reikwijdte van het onderzoek

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals afgesproken in de opdrachtbevestiging. Dit rapport beschrijft op welke manier de chartale infrastructuur, en daarmee de publieke functies van contant geld toekomstbestendig geborgd kunnen worden. Daartoe zijn verschillende opties uitgewerkt voor de marktordening in de chartale keten en manieren om deze te bekostigen, met de voor- en nadelen daarvan. Het behoort niet tot de scope van onze opdracht om een voorkeur uit te spreken voor één van de uitgewerkte opties. Ook behoort het niet tot de scope om vast te stellen welke omvang van de chartale infrastructuur nodig is om de publieke functies van contant geld te borgen. De scope van de werkzaamheden zoals afgesproken in de opdrachtbevestiging is ongewijzigd.

Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 15 februari 2023. Dit rapport bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

Onze informatie is gebaseerd op interviews, deskresearch, en managementinformatie. Zie hoofdstuk 1 voor een nadere toelichting op de onderzoeksmethode en bijlage D voor een overzicht van de partijen die geïnterviewd zijn gedurende het onderzoek.

Uitgangspunten voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

Toegang tot het rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk en aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

Zoals overeengekomen in onze opdrachtbrief, hebben De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën als opdrachtgevers het recht om het rapport te publiceren.

Overige opmerkingen over het rapport

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

CONTACTGEGEVENS



Jeroen Crijns is partner bij Strategy& waar hij de Financial Services practice leidt. Jeroen heeft ruime ervaring bij banken, toezichthouders en publieke financiële instellingen. Hij is gespecialiseerd in strategieontwikkeling voor financiële instellingen en het beoordelen van implicaties van strategische keuzes.

Email: jeroen.crijns@pwc.com



Prof. dr. Gulbahar Tezel is partner bij Strategy& in Amsterdam waar zij de Climate & Economics practice leidt. Zij is expert op het vlak van regulerings- en mededingingseconomie. Daarnaast is Gulbahar Professor of Practice bij de Universiteit Tilburg.

Email: gulbahar.tezel@pwc.com



Rob Wessels is manager bij Strategy& waar hij zich focust op opdrachten die betrekking hebben op mededingings- en reguleringseconomie, voor opdrachtgevers bij de overheid en in de private sector. Voorheen werkte Rob als econoom bij de Autoriteit Consument en Markt.

Email: rob.wessels@pwc.com



Dr. Nuria Boot is senior associate bij Strategy& waar zij zich focust op opdrachten in de financiële sector en opdrachten op het snijvlak van publiek en privaat. Nuria is gepromoveerd in de mededingings- en financiële economie.

Email: nuria.boot@pwc.com



Skip van Duren is manager bij PwC Legal waar hij zich focust op meerdere facetten van het economisch publiekrecht, met name het staatssteunrecht en het mededingingsrecht. Ook is Skip co-auteur van het juridisch handboek over staatssteun in tijden van crisis (Wolters Kluwer, 2021).

Email: skip.van.duren@pwc.com

Over Strategy&

Strategy& is een internationaal strategisch adviesbureau, uniek gepositioneerd om u de weg te wijzen naar de best mogelijke toekomst: een toekomst die berust op differentiatie van binnenuit en die precies op u is afgestemd. Als onderdeel van PwC werken wij elke dag aan de succesvolle systemen die de basis vormen van duurzame groei. Wij combineren ons vooruitziend vermogen met deze concrete knowhow, technologie en schaalgrootte om vanaf dag één samen met u een betere, meer transformatieve strategie te formuleren.

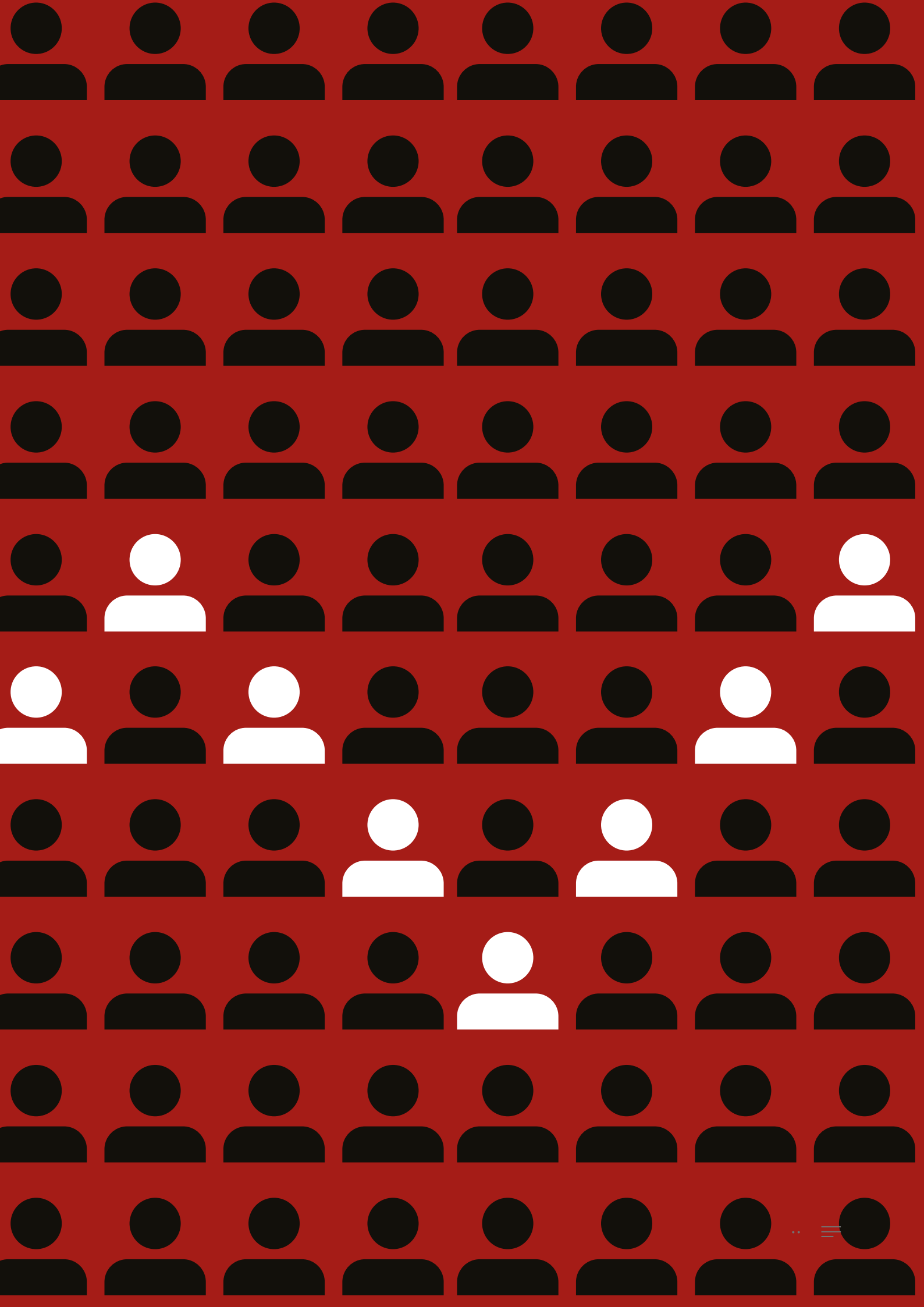
Wij zijn het enige grote strategiebureau dat deel uitmaakt van een wereldwijd netwerk van professionele dienstverleners, en wij verankeren onze deskundigheid in frontline-teams van heel PwC. Wij wijzen u de richting, laten zien welke keuzes u daarvoor moet maken en hoe u daar komt.

Dat resulteert in een authentiek strategieproces dat krachtig genoeg is om kansen te zien, maar ook pragmatisch genoeg om effectief resultaat te boeken. Het is de strategie die richting geeft bij de veranderingen van vandaag en zorgt voor resultaten die bepalend zijn voor morgen. Het is de strategie die visie omzet in werkelijkheid. Wij maken strategie concreet.



INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding en doel van het onderzoek	13
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	13
1.2 Doel van het onderzoek	14
1.3 Onderzoeksmethode	15
2. Achtergrond en huidige situatie	17
2.1 Achtergrond	17
2.2 Huidige inrichting van de chartale keten	25
2.3 Huidige bekostiging van de chartale keten	31
3. Knelpunten in de huidige inrichting	39
3.1 Maatschappelijk gewenste dienstverlening komt niet tot stand	39
3.2 Aandachtspunten voor de nieuwe marktordening binnen de keten	42
4. Doel en criteria voor de toekomstige inrichting van de chartale keten	49
4.1 Levering van een basisniveau aan dienstverlening	49
4.2 Betaalbaarheid van gebruik	50
4.3 Prikkel voor een goede en efficiënte dienstverlening	50
5. Opties voor de toekomstige inrichting en bekostiging van de chartale keten	55
5.1 Marktordeningsopties op hoofdlijnen	55
5.2 Bekostigingsopties	60
5.3 Overige marktordening en bekostiging onafhankelijke maatregelen	72
6. Uitwerking van de marktordeningsopties	79
6.1 Marktordeningsmodel A: wettelijke verplichtingen invoeren	79
6.2 Marktordeningsmodel B: universele cashdienstverlener	86
6.3 Marktordeningsmodel C: publieke uitvoering	93
7. Afwegingen toekomstige inrichting en bekostigingsmodellen chartale keten	103
7.1 Scoring van de marktordeningsmodellen aan de hand van de criteria	103
8. Conclusies	113
Bijlage A. Eisen aan de basisinfrastructuur	117
Bijlage B. Onderzoeksvragen en korte beantwoording	121
Bijlage C. Staatssteunanalyse	131
Bijlage D. Geconsulteerde stakeholders	145



MANAGEMENTSAMENVATTING

Context en reikwijdte van het onderzoek

In opdracht van DNB en het ministerie van Financiën heeft Strategy& een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de toekomstige inrichting van de chartale keten. Als uitgangspunt voor het onderzoek hebben DNB en het ministerie van Financiën de (voorlopige) criteria beschreven waaraan de chartale dienstverlening (de zogeheten basisinfrastructuur) in elk marktordeningsmodel dient te voldoen. Dit rapport beschrijft op welke manier de chartale infrastructuur, en daarmee de publieke functies van contant geld, toekomstbestendig geborgd kunnen worden. Daartoe zijn verschillende opties uitgewerkt voor de marktordering (inclusief de bekostiging) van de chartale keten, met de voor- en nadelen daarvan.

Dit rapport is er niet op gericht om een voorkeur uit te spreken voor één van de uitgewerkte opties en ook niet om vast te stellen welke omvang van de chartale infrastructuur nodig is om de publieke functies van contant geld te borgen.

De afgelopen jaren hebben verschillende ontwikkelingen bijgedragen aan de daling van het gebruik van contant geld

Het gebruik van contant geld is de afgelopen jaren sterk afgenomen. Dit komt onder andere door technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld mogelijkheden voor het verrichten van onderlinge betalingen via een betaalverzoek, en verschuivende voorkeuren van consumenten en toonbankinstellingen.¹ Zo gebruikt bijvoorbeeld inmiddels 73% van de 65-plussers de pinpas voor toonbanktransacties. Als de huidige trend in het gebruik zich voort zou zetten dan zou in 2030 slechts 9% van de toonbankbetalingen contant zijn.²

Vanuit maatschappelijk perspectief is het wenselijk dat er een minimaal niveau aan chartale dienstverlening blijft bestaan

Contant geld heeft verschillende functies die ten grondslag liggen aan de maatschappelijke wens om het als betaalmiddel te behouden. De Europese Centrale Bank (ECB) noemt als functies van contant geld onder andere dat het een wettig betaalmiddel is, dat het zorgt voor privacy en inclusief is.³

De wens om contant geld als betaalmiddel te behouden is in verschillende fora uitgesproken. Zo nam de Tweede Kamer in 2020 unaniem een motie⁴ aan die de regering verzoekt toe te zien op de brede acceptatie van contant geld en stelt ook het Convenant Contant Geld dat 'het belangrijk [is] dat er sprake is van een veilig, betrouwbaar, toegankelijk en efficiënt betalingsverkeer', wat leidde tot het dit onderzoek. Ten behoeve van dit onderzoek hebben DNB & het ministerie van Financiën kaders opgesteld voor eisen aan de basisinfrastructuur.⁵

1 [Betalen aan de kassa 2021](#), DNB en Betaalvereniging Nederland, 2022; [Factsheet Betalingsverkeer 2021](#), Betaalvereniging Nederland.
2 [Betalen aan de kassa 2021](#), DNB en Betaalvereniging Nederland, 2022; [Factsheet Betalingsverkeer 2022](#), Betaalvereniging Nederland.
3 [The role of cash](#), ECB, 2022.
4 [Initiatiefnota van het lid Alkaya: 100% veilig sparen en betalen](#), Tweede Kamer, 2020.
5 Zie bijlage A voor de volledige lijst.



DNB en MinFin hebben kaders geformuleerd voor de basisinfrastructuur t.b.v. dit onderzoek, samenvattend stellen zij:

- Consumenten en bedrijven hebben **toegang** tot de volgende **diensten**:

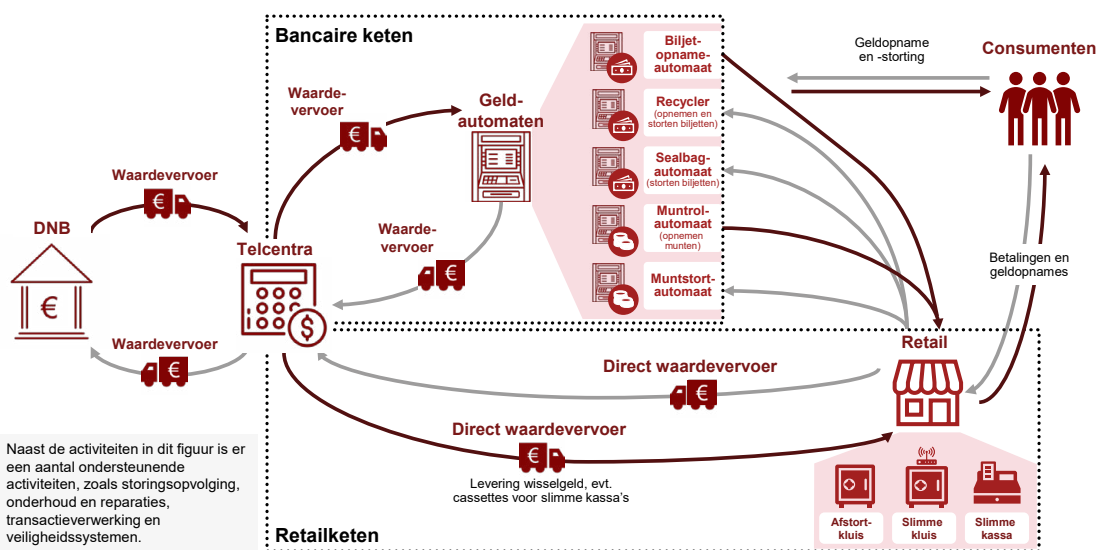
	Consumenten	Bedrijven
Biljetten opnemen	✓	✓
Biljetten storten (recycler)	✓	✓
Munten opnemen	✓	✓
Munten storten	✓	✓
Biljetten storten (sealbag)		✓
Direct waardevervoer		✓

- Voor de **kwaliteit** gelden **normen**, **aantallen** en **normpercentages**. Deze worden periodiek **vastgesteld** en er wordt **toezicht** op gehouden.
- **Tarieven** zijn **proportioneel** en vormen geen prikkel voor afnemers om contant geld niet langer te gebruiken.
- Toonbankinstellingen met lokaal monopolie **accepteren** contant geld.
- **Legitiem gebruik wordt niet ontmoedigd** door maatregelen die banken treffen om te voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de Wwft.
- De basisinfrastructuur fungeert als gedeeltelijke terugvaloptie voor pinbetalingen.*

* Deze eis vervalt stapsgewijs naar gelang elektronische terugvalopties zijn geïmplementeerd (art. 2, Convenant Contant Geld)

De huidige inrichting van de chartale keten in Nederland bestaat uit de volgende schakels

De chartale keten in Nederland bestaat uit de volgende schakels:

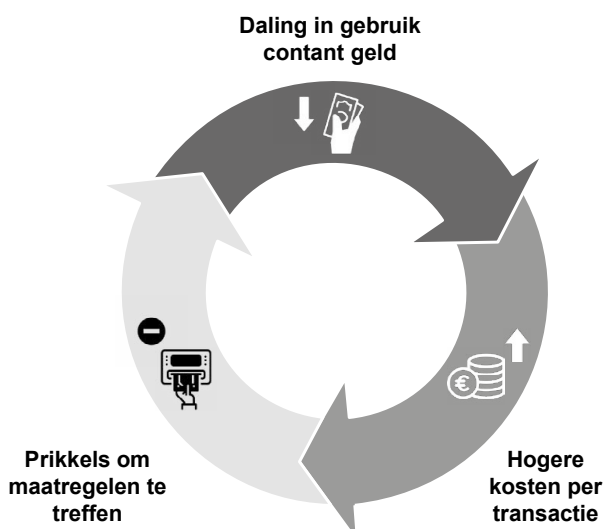


De diensten die vallen onder de basisinfrastructuur zijn opname- en stortingsdiensten bij geldautomaten (bancaire keten) en direct waardevervoer (retailketen, waarbij geld wordt afgestort en wisselgeld wordt besteld). Geldmaat heeft de regie over het bancaire deel, daarnaast bieden verschillende IAD's (Independent ATM Deployers) biljetopnameautomaten aan. Brink's voert het waardevervoer voor Geldmaat uit en levert afstortoplossingen en direct waardevervoer aan retailers.

In de huidige situatie staat het behoud van een bepaald niveau aan dienstverlening onder druk; de markt levert de chartale infrastructuur – in haar maatschappelijk wenselijke omvang – niet langer uit zichzelf

Hoewel een daling van het gebruik van contant geld als zodanig geen maatschappelijk probleem is, zet de daling van volumes in de afgelopen jaren de kwaliteit en betaalbaarheid van de chartale infrastructuur onder druk. Het exploiteren van chartale infrastructuur kent schaalvoordelen door de hoge vaste lasten. Dit betekent dat bij een constant aantal stort- en opnameautomaten (de omvang van de infrastructuur) kosten voor een beperkt deel meebewegen met transactievolumes. Het directe gevolg hiervan is dat het dalende gebruik van contant geld leidt tot een stijging in de kosten per transactie. Dit geeft partijen prikkels om maatregelen te treffen om kosten op te vangen die het gebruik kunnen ontmoedigen⁶ en daarmee de bruikbaarheid van contant geld voor de consument en de toonbankinstelling. Denk aan bijvoorbeeld:

- Het besparen van kosten door de chartale dienstverlening te versoberen.
- Het niet langer accepteren van contant geld als betaalmiddel aan de toonbank.
- De gebruikers van contant geld (meer) laten betalen.



In de huidige situatie staat het behoud van de chartale dienstverlening in haar maatschappelijk gewenste omvang onder druk. Eindgebruikers (consumenten en toonbankinstellingen) besluiten, indien zij een keuze hebben, steeds vaker om geen gebruik te maken van de chartale dienstverlening. Als gevolg hiervan wordt de chartale infrastructuur niet langer uit zichzelf door de markt geleverd ('ontbrekende markt'). De ontbrekende markt betreft basisinfrastructuur die als geheel niet tot stand komt. Delen hiervan, bijvoorbeeld geldautomaten op rendabele plekken en het direct waardevervoer, worden wel nog door de markt aangeboden en zouden (vooralsnog) ook zonder overheidsingrijpen worden aangeboden.

⁶ Daarnaast kunnen partijen ook door oplopende kosten gerelateerd aan wet- en regelgeving de prikkel hebben om het gebruik van contant geld te beperken.

De kosten van de infrastructuur worden voor een belangrijk deel bepaald door de eisen die hieraan gesteld worden (in termen van onder andere bereikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid). Hogere eisen leiden tot hogere kosten, en daarmee tot hogere tarieven voor gebruikers. Het enkel stellen van eisen aan de infrastructuur is daarom geen oplossing voor het probleem van een ontbrekende markt.

De chartale infrastructuur wordt nu grotendeels via de drie grootbanken bekostigd, wat een ongelijk speelveld oplevert voor het aanbieden van betaalrekeningen. De banken die geen klant zijn bij Geldmaat betalen per opnametransactie het lagere fallbacktarief aan Geldmaat, dat niet kostendekkend is. Daarmee dragen de overige banken niet evenredig bij aan het gebruik van biljetopnamediensden door hun klanten en worden deze kosten ook deels door de grootbanken gedragen.

Op aangeven van het Maatschappelijk Overleg Betalingverkeer ('MOB'), DNB en het ministerie van Financiën zijn er als eerste stap vrijwillige afspraken gemaakt met betrokken marktpartijen om tijdelijk het goed functioneren van contant geld te borgen. Deze afspraken zijn in april 2022 vastgelegd in het Convenant Contant Geld. In het convenant is overeengekomen dat er vervolgonderzoek moet plaatsvinden naar een toekomstbestendige marktordening en bekostiging. De vrijwillige aard van de afspraken creëert een bepaalde vrijblijvendheid in het leveren van de infrastructuur. Een verdere daling van het gebruik van contant geld zal de afspraken onder druk zetten en de tegengestelde belangen van partijen verder uitvergroten. Hierdoor zullen partijen naar verwachting niet meer deelnemen aan de afspraken in de huidige omvang of hiervan gaan afwijken.

Door gebrek aan een commercieel aantrekkelijke markt ('ontbrekende markt') dienen een drietal zaken geregeld te worden

Als de overheid wil borgen dat de maatschappelijk gewenste dienstverlening tot stand komt, moet zij drie zaken regelen:

1. **Vaststellen van eisen.** Allereerst dient de overheid te specificeren wat er door partij(en) geleverd dient te worden, dit zijn de eisen aan de basisinfrastructuur.
2. **Aanwijzen verantwoordelijke(n) voor de dienstverlening.** De overheid dient een partij (of meerdere partijen) verantwoordelijk te maken voor de dienstverlening, zodat de basisinfrastructuur die niet (voldoende) door de markt wordt geleverd alsnog tot stand komt.
3. **Organiseren van de bekostiging.** Ten slotte dient de bekostiging georganiseerd te worden zodat partijen de dienst willen leveren (deze dus niet structureel verlieslatend is) en prikkels om gebruik van contant geld onnodig te ontmoedigen worden beperkt. Twee belangrijke elementen van de bekostiging zijn:
 - **Betaalbare tarieven.** Kostengebaseerde tarieven per transactie voor eindgebruikers (consumenten en toonbankinstellingen) zullen over tijd stijgen en het gebruik van contant geld verder ontmoedigen. Daarom dient de overheid vast te stellen welke tarieven zij betaalbaar acht.
 - **Socialisatie van de overige kosten.** De overige kosten (het verschil tussen kostprijzen en de vastgestelde betaalbare tarieven) kunnen vervolgens worden omgeslagen over een bredere groep ('socialiseren'). Hiervoor zijn drie voor de hand liggende opties: I) via de vaste vergoeding voor betaalrekeningen, II) via het elektronisch betalingsverkeer en III) via de algemene middelen.

De overheid specificeert de eisen aan de basisdienstverlening en dient deze periodiek te herzien

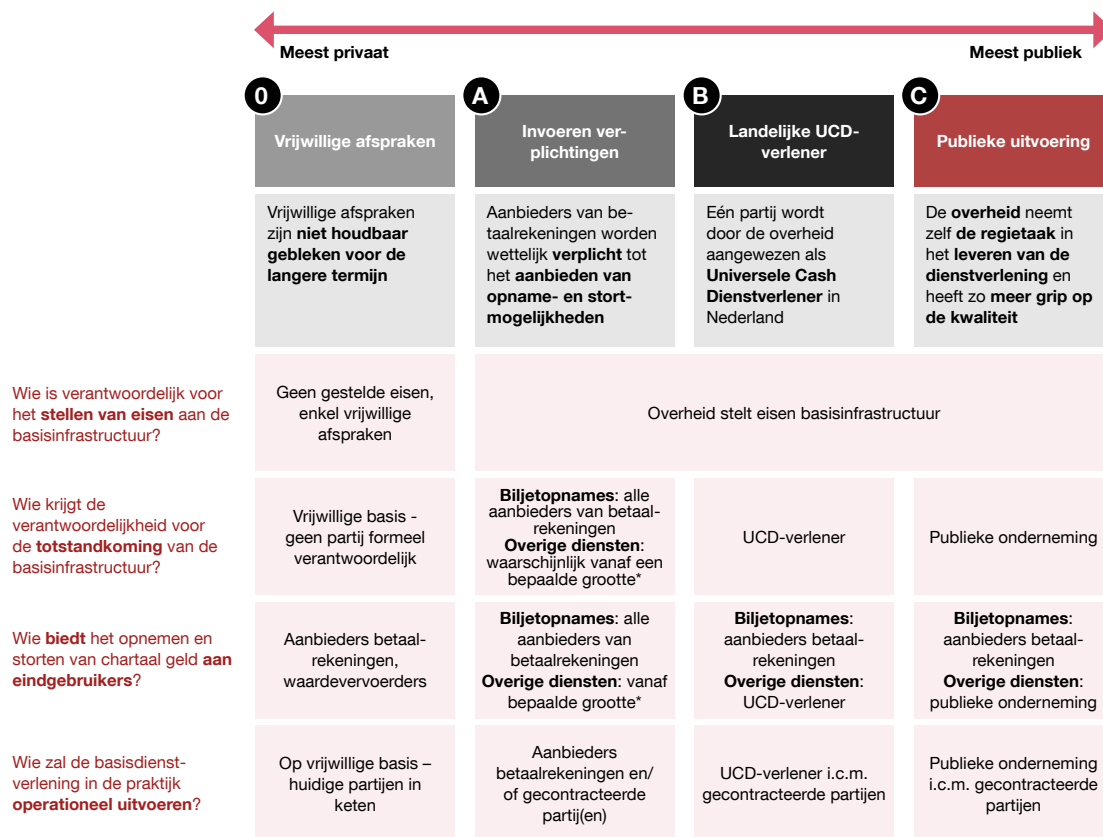
Als startpunt voor de marktordening dient de overheid eisen te stellen over hoe de minimale infrastructuur er uit ziet:

- **Eisen aan basisdienstverlening.** Om ervoor te zorgen dat de basisinfrastructuur aansluit bij de maatschappelijke behoeften, en het voor de partijen duidelijk is aan welke eisen dient te worden voldaan, dient de overheid de eisen aan de basisinfrastructuur te specificeren. Omdat deze eisen een sterke invloed hebben op de kosten die de maatschappij hiervoor moet dragen, is het van belang dat deze periodiek worden herzien (dit zou bijvoorbeeld door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse kunnen plaatsvinden).
- **Maximumtarieven voor gebruikers.** Om te borgen dat de tarieven voor eindgebruikers het gebruik van contant geld niet verder ontmoedigen, en daarmee de kostengebaseerde tarieven verder doen stijgen, is het van belang dat de overheid betaalbare maximumtarieven voor deze diensten specificeert.
- **Kostendekkend fallbacktarief.** Om ervoor te zorgen dat gastgebruikers een kostenreflectief tarief betalen voor geldopnames dient het fallbacktarief te worden verhoogd en periodiek te worden herzien.
- **Veiligheidseisen aan geldautomaten.** Gezien het risico op en de impact van plofkraken dienen er veiligheidseisen te worden gesteld die voorkomen dat de druk om kosten te besparen leidt tot besparingen op de veiligheid. Daarnaast, draagt het stellen van dezelfde veiligheidseisen aan alle geldautomaten (inclusief IAD's) bij aan een gelijk speelveld.
- **Toezicht op het waardevervoer.** Het waardevervoer is een kritieke schakel binnen de basisinfrastructuur. Omdat de markt hiervoor erg geconcentreerd is, is het van belang om continuïteits- en mogelijke marktmachtsrisico's te mitigeren. Voor de continuïteit is het wenselijk om 'living will'-afspraken met waardevervoerders vanaf een bepaalde grootte uit te breiden voor verschillende scenario's en een wettelijke basis te geven. De marktmacht van Brink's lijkt beperkt gezien het internationale speelveld en de context van een ontbrekende markt. Verplichtingen aan marktpartijen in het kader van de toekomstige marktordening kunnen hier verandering in brengen, waardoor toezicht op tarieven wenselijk is.
- **Mogelijke acceptatieplicht voor toonbankinstellingen.** Omdat de acceptatie van contant geld bij toonbankinstellingen een sterke invloed heeft op de bruikbaarheid van contant geld kan het (op termijn) wenselijk en proportioneel zijn eisen aan de acceptatie te stellen om het functioneren van contant geld als betaalmiddel te borgen. Het lijkt logisch om de uitkomsten van lopende gesprekken hierover op Europees niveau af te wachten, en dit mee te nemen bij een eventuele beslissing over een acceptatieplicht.

De overheid kan zowel private als publieke partijen verantwoordelijk maken voor de chartale dienstverlening

Er zijn drie opties uitgewerkt die borgen dat er een basisniveau aan dienstverlening ontstaat die betaalbaar is voor de gebruikers en waarbij partijen in de keten prikkels hebben voor een goede en efficiënte dienstverlening. Van meest privaat naar meest publiek zijn dit de volgende opties, die beschreven staan in onderstaand figuur:

- Model A: invoeren verplichtingen
- Model B: landelijke universele cashdienstverlener
- Model C: publieke uitvoering



* Dit zouden bijvoorbeeld de grootste 4 banken kunnen zijn of er zou zoals in Zweden een grens op basis van tegoeden van huishoudens gehanteerd kunnen worden

Binnen elk van deze marktordeningsmodellen is de bekostiging zo ingericht dat verantwoordelijke partij(en) efficiëntieprikkels hebben

Onderstaand figuur geeft weer hoe de bekostiging voor elk van de diensten binnen het marktordeningsmodel geregeld is.

Bekostiging per dienst	A Invoeren verplichtingen				B Landelijke UCD-verlener				C Publieke uitvoering			
	Tarifiering gebruik	Vergoeding betaalpakket	Vergoeding elektr. betalingen	Vergoeding algemene middelen	Tarifiering gebruik	Vergoeding betaalpakket	Vergoeding elektr. betalingen	Vergoeding algemene middelen	Tarifiering gebruik	Vergoeding betaalpakket	Vergoeding elektr. betalingen	Vergoeding algemene middelen
Bijjetopname		✓		*		✓		*		✓		*
Munt- en stortdiensten	✓	✓		*	✓		✓	*	✓			✓
Waardevervoer	✓			*	✓		✓	*	✓			

Verwachte ontwikkeling tarieven
 Blijft ongeveer gelijk t.o.v. huidige bekostiging
 Stijgt t.o.v. huidige bekostiging
 Daalt t.o.v. huidige bekostiging

* Binnen model A en B bestaat ook de mogelijkheid om (op termijn) deels te gaan bekostigen uit algemene middelen

Het uitgangspunt binnen elk van de marktordeningsmodellen is dat de bekostiging zo georganiseerd is dat de verantwoordelijke partij(en) ook (deels) verantwoordelijk is voor de kosten en het doorberekenen ervan. Dit geeft de partij(en) prikkels om de dienst efficiënt te leveren.

- In model A zijn de banken verantwoordelijk voor het leveren van de dienstverlening tegen gemaximeerde tarieven, en daarnaast ook voor het doorberekenen van de kosten. Dit geeft hun prikkels om de diensten efficiënt aan te bieden. Het ligt voor de hand dat banken deze overige kosten doorberekenen via de vaste vergoeding voor betaalpakketten.
- In model B biedt de UCD-verlener de chartale infrastructuur aan, waarbij de tarieven voor de eindgebruiker worden gemaximeerd. Daarnaast blijven banken verplicht om bijjetopnames aan te bieden tegen het gereguleerde tarief, dit geeft hun een prikkel als verwachte aandeelhouder van de UCD-verlener om deze efficiënt aan te sturen. Munt- en stortdiensten en waardevervoer worden deels bekostigd via het elektronisch betalingsverkeer; toonbankinstellingen profiteren hiervan doordat zij lagere tarieven gaan betalen voor deze diensten. Daarnaast draagt dit bij aan de acceptatie van contant geld, omdat het verschil in kosten met pinbetalingen kleiner wordt. Het volledig bekostigen via de betaalrekening zoals in model A is ligt niet voor de hand. Om dit mogelijk te maken zijn immers dezelfde verplichtingen nodig als in model A. Dit maakt het overbodig om hier bovenop ook nog een UCD-verlener aan te wijzen.
- In model C draagt de overheid door middel van publieke bekostiging bij aan het leveren van een dienst die van publiek belang is tegen gereguleerde maximumtarieven. Omdat de overheid verantwoordelijk is voor de kosten van de dienstverlening die ze zelf levert, heeft ze een prikkel om op een maatschappelijk efficiënte omvang van de basisinfrastructuur te sturen.

In model A en B kan eventueel (op termijn) ook een gedeelte uit de algemene middelen worden bekostigd.

De marktordeningsmodellen (inclusief bekostiging) zijn beoordeeld op een set primaire en ondersteunende criteria

Het huidige model en de drie mogelijke nieuwe marktordeningsmodellen zijn beoordeeld op basis van een gedetailleerde set beoordelingscriteria. Er is een set primaire criteria waaraan een toekomstig marktordeningsmodel minimaal aan dient te voldoen. Deze criteria linken direct aan het doel van de marktordering, namelijk dat contant geld op de lange termijn goed blijft functioneren als betaalmiddel en de publieke functies ervan worden geborgd. Daarom dient het nieuwe marktordeningsmodel op zijn minst goed te scoren op deze criteria. Daarnaast zijn de modellen beoordeeld op basis van een aantal ondersteunende criteria. De ondersteunende criteria maken de verschillen tussen de modellen (die aan de primaire criteria voldoen) inzichtelijk.

Criterium	
Primaire criteria	Publiek belang contant geld (veilig, bereikbaar, toegankelijk, betrouwbaar, bruikbaar)
	Toekomstvastheid
	Prikkels voor goede dienstverlening (kostenefficiëntie, kwaliteit)
Ondersteunende criteria	Duurzaamheid / MVO
	Continuïteit marktwerking in gerelateerde markten
	Uitvoerbaarheid van de transitie (kosten, complexiteit)
	Compatibiliteit wet- en regelgeving

Elk van de drie uitgewerkte modellen borgt de publieke functies van contant geld en is toekomstvast, en kan daarmee de basis vormen voor de toekomstige inrichting van de chartale keten

De drie uitgewerkte modellen borgen de publieke functies van contant geld, door de totstandkoming van een chartale infrastructuur conform de gestelde eisen, en zijn toekomstvast. Binnen elk model komt er een betaalbare basisdienstverlening tot stand, die ook betaalbaar blijft bij dalend gebruik, en hebben de partijen in de keten prikkels tot goede en efficiënte dienstverlening. Elk van deze modellen voldoet aan de primaire criteria en kan daarmee een goede basis vormen voor de toekomstige inrichting van de chartale keten. Er is op basis van de resultaten geen model dat op alle beoordelingscriteria beter scoort. Dat impliceert dat de keuze voor een model afhangt van de voorkeuren (de weging) voor specifieke criteria. Op hoofdlijnen zijn de voornaamste voor- en nadelen van de drie marktordeningsmodellen als volgt:

A

Invoeren verplichtingen

- Dit model is het **eenvoudigst te implementeren**. Het vraagt om relatief kleine aanpassingen ten opzichte van de huidige situatie, zowel in termen van wetgeving als qua manier waarop diensten worden aangeboden.
- Daarnaast geeft het banken een **sterke efficiëntieprikkel** bij het aanbieden van deze diensten omdat zij verantwoordelijk zijn voor de kosten en het doorberekenen ervan.
- Het nadeel van dit model is dat de **verplichting bij veel verschillende partijen** ligt en daardoor aanpassingen aan de eisen van de dienstverlening lastiger door te voeren kunnen zijn.

B

Landelijke UCD-verlener

- Dit model heeft **meerdere routes** voor het **socialiseren** van kosten, waardoor het hoog op toekomstvastheid scoort en meer mogelijkheden biedt om **tarieven voor toonbank-instellingen** te verlagen. Door het formuleren van een UCD is de stap naar **subsidiering uit algemene middelen** (als “dienst van algemeen economisch belang”) eenvoudiger te maken.
- Het invoeren van de bekostiging via het elektronisch betalingsverkeer kent een complexere transitie, o.a. door de **administratieve verplichting** die aan **acquirers** wordt opgelegd.
- Het voordeel hiervan is wel dat het kleinere verschil tussen de kosten per transactie voor elektronische en contante betalingen **bijdraagt** aan het in stand houden van de **acceptatie** van contant geld bij toonbankinstellingen.

C

Publieke uitvoering

- Dit model geeft de overheid de meeste **invloed op de kwaliteit van dienstverlening** die geleverd wordt en meer **flexibiliteit** om deze over tijd **aan te passen** (bijvoorbeeld bij verschuivende voorkeuren die invloed hebben op de omvang van de maatschappelijk wenselijke basisinfrastructuur).
- Hoewel publieke uitvoering enerzijds **ten koste van** de voordelen van private uitvoering gaat (bijvoorbeeld innovatieprikkels), heeft de overheid in dit model de **prikkel** om de **basisinfrastructuur op maatschappelijk efficiënte wijze** te definiëren en periodiek te herzien.



1. Inleiding en doel van het onderzoek

1. INLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

In 2019 heeft het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer⁷ (MOB) een taskforce opgericht om recente ontwikkelingen rond contant geld in beeld te brengen en te onderzoeken of een bijstelling van het MOB-standpunt van 2015 wenselijk is. Het standpunt van het MOB dat in 2019 is bevestigd luidde:⁸

“dat ook in een omgeving waarin geleidelijk steeds meer gepind⁹ wordt, het voor de maatschappij belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren¹⁰ als toonbankbetaalmiddel”

In zijn eindrapportage uit mei 2020 stelde de taskforce voor dat De Nederlandsche Bank (‘DNB’) een onderzoek laat verrichten naar de maatschappelijk wenselijke chartale infrastructuur op middellange termijn bij een structureel lager gebruik van contant geld. DNB was bereid om dit onderzoek uit te laten voeren, op voorwaarde dat partijen tot de herziening bepaalde afspraken na zouden komen.¹¹

In 2021 heeft DNB een extern onderzoek laten uitvoeren naar ‘De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland’.¹² In navolging daarop is in april 2022 het Convenant Contant Geld getekend.¹³ In het convenant hebben de partijen in de keten afspraken gemaakt om het goed functioneren van contant geld te borgen. Dit convenant is ondertekend door banken (ABN AMRO, ING, Rabobank, Volksbank), Betaalvereniging Nederland, vertegenwoordigers van toonbankinstellingen, en vertegenwoordigers van consumenten en chartale dienstverleners (Geldmaat, Brink’s). De afspraken in het convenant hebben onder meer betrekking op een minimumaantal te behouden geldautomaten, bereikbaarheidsnormen, beschikbaarheidsnormen en tarifiering vanuit banken aan betaalrekeninghouders voor chartale diensten (hierbij is een tijdelijke *freeze* van de tarieven afgesproken). De afspraken in het convenant hebben in beginsel een looptijd van vijf jaar. Uiterlijk eind juli 2023 zal overleg plaatsvinden over:

- eventuele aanpassingen in het convenant;
- voortzetting van de deelname aan het convenant;
- een gehele of gedeeltelijke verlenging van de *freeze* van de tarieven.

Als onderdeel van het convenant hebben DNB en het ministerie van Financiën toegezegd een onderzoek te zullen laten verrichten naar de een toekomstbestendige marktordening en

7 Het MOB is een overlegplatform waarin organisaties betrokken bij het aanbieden en afnemen van betaaldiensten zich inzetten voor een veilig, betrouwbaar, toegankelijk en efficiënt betalingsverkeer. Het is in 2002 door de minister van Financiën opgericht, en diende daarnaast als inspiratie voor de oprichting van de Euro Retail Payments Board (‘ERPB’) in 2013. Het MOB wordt voorgezeten door DNB en de ERPB door de ECB.

8 Naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland, MOB, 2020.

9 Dit gaat om betalingen met de betaalpas (debitcard). Het kan gaan om contactloze of contactrijke betalingen (waarbij bij de laatste de betaalpas in de betaalautomaat wordt gestoken). De betaalpas kan fysiek zijn (plastic pas) of digitaal wanneer die als betaalmiddel is toegevoegd aan de wallet app op de smartphone.

10 Het goed functioneren van contant geld wordt door het MOB als volgt omschreven: “Goed functioneren van contant geld houdt in dat consumenten gemakkelijk contant geld kunnen opnemen, dat winkels dit blijven accepteren en hun contante ontvangsten gemakkelijk en tegen redelijke kosten kunnen (laten) bijschrijven”.

11 Zie Convenant Contant Geld, DNB, 2022 voor een toelichting van de afspraken die gelden.

12 De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland, McKinsey & Company, 2021.

13 Convenant Contant Geld, DNB, 2022.

bekostiging van de chartale infrastructuur. Het uiteindelijke doel van de marktordening en bekostiging is dat contant geld op de langere termijn als toonbankbetaalmiddel goed blijft functioneren en de publieke functies daarvan worden geborgd. Tegen deze achtergrond hebben DNB en het ministerie van Financiën de opdracht gegeven aan Strategy& om een onderzoek uit te voeren naar de toekomstige marktordening in de chartale keten.

1.2 Doel van het onderzoek

In opdracht van DNB en het ministerie van Financiën heeft Strategy& onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de toekomstige inrichting van de chartale keten. Het doel van dit onderzoek zoals door DNB en het ministerie van Financiën omschreven¹⁴ is het uitwerken van drie marktordeningsopties waarmee de publieke functies van contant geld het geborgd kunnen worden, ook op de lange termijn bij een structureel laag gebruik van contant geld. Voor elke optie wordt beschreven hoe de marktordening is geregeld, welke wijze van bekostiging van de infrastructuur gepast zou zijn, en wat de voor- en nadelen zijn met betrekking tot verschillende beoordelingscriteria. De volledige lijst met onderzoeksvragen, inclusief een kort antwoord en verwijzing naar het relevante hoofdstuk, is opgenomen in bijlage B.

Als uitgangspunt voor het onderzoek hebben DNB en het ministerie van Financiën de (voorlopige) criteria beschreven waaraan de chartale dienstverlening (de zogeheten basisinfrastructuur) in elk marktordeningsmodel dient te voldoen. Deze criteria hebben betrekking op de meeste schakels binnen de chartale keten: geldautomaten, waardevervoer, banken en toonbankinstellingen. De volledige omschrijving van deze criteria is opgenomen in bijlage A. Samengevat stellen DNB en het ministerie van Financiën het volgende:

- Consumenten en bedrijven met een betaalrekening moeten toegang hebben tot geldopname- en stortingsmogelijkheden. Bedrijven moeten daarnaast ook toegang hebben tot direct waardevervoer (zowel wisselgeld als afstorten). Voor de kwaliteit van deze diensten gelden normpercentages. Deze moeten door de overheid (of een door de overheid aangewezen instelling) worden vastgesteld.
- Toonbankinstellingen met een 'lokaal monopolie'¹⁵ dienen contant geld te accepteren, geldautomaten moeten voldoen aan veiligheidseisen, en voor de continuïteit van de chartale keten moeten normen vastgesteld worden. Tarieven moeten proportioneel¹⁶ zijn en legitiem gebruik mag niet ontmoedigd worden door maatregelen die banken treffen om te voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Dit onderzoek neemt geen stelling in over de maatschappelijke noodzaak en wenselijkheid van de omvang van de basisinfrastructuur en het functioneren van contant geld als betaalmiddel op de langere termijn.

Dit onderzoek brengt geen advies uit over wat de meest geschikte marktordeningsoptie is om te voldoen aan de maatschappelijke wensen. Dit onderzoek schetst, uitgaande van de wens om de chartale infrastructuur in een bepaalde omvang te behouden, drie marktordenings- en bekostigingsopties waarmee contant geld op de langere termijn kan blijven functioneren. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal de minister van Financiën in samenwerking met DNB een voorstel sturen naar de Tweede Kamer over de gewenste optie(s) voor marktordening en bekostiging. De Tweede Kamer zal vervolgens een politiek besluit nemen.

¹⁴ Zie beschrijvend document, Europese aanbesteding Onderzoek Toekomstige Inrichting van de Chartale KETen (TICKET).

¹⁵ Van een lokaal monopolie is sprake indien klanten van een toonbankinstelling voor goederen of diensten die zij bij hen willen afnemen praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kunnen die wel contant geld accepteert.

¹⁶ Wat proportioneel betekent in het kader van de tarieven is niet nader gedefinieerd, naar verwachting zullen dit geen kostendekkende tarieven zijn.

1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen van DNB en het ministerie van Financiën te beantwoorden heeft Strategy& onderzoek uitgevoerd dat bestond uit analytisch onderzoek en het houden van interviews met stakeholders. Het analytische onderzoek bestond onder andere uit het in kaart brengen van de kosten en het doorrekenen van verschillende bekostigingsscenario's. Een uitgebreide groep stakeholders binnen de chartale keten is geïnterviewd; de meerderheid ervan is betrokken bij het MOB en heeft het Convenant Contant Geld ondertekend. De geïnterviewde groep bestond uit chartale dienstverleners (waardevervoerders, Geldmaat, Independent ATM Deployers), (vertegenwoordigers van) banken (de Betaalvereniging Nederland, de drie grootbanken (ING, ABN AMRO en Rabobank), de Volksbank), vertegenwoordigers van toonbankinstellingen (bijvoorbeeld grootwinkelbedrijven, horeca en tankstations) en vertegenwoordigers van consumenten (bijvoorbeeld de Consumentenbond, ouderenorganisaties en de Oogvereniging). Deze partijen zijn in verschillende fases van het onderzoek zowel in individuele gesprekken met Strategy& als gedurende drie plenaire bijeenkomsten (waarbij ook DNB en het ministerie van Financiën aanwezig waren) geconsulteerd. De geïnterviewde partijen hebben meermaals hun visie gegeven op de knelpunten binnen de chartale keten en op elk van de marktordeningsmodellen. Daarnaast zijn experts geconsulteerd binnen DNB, de Rijksoverheid en buitenlandse centrale banken en chartale spelers. De volledige lijst geïnterviewde partijen is opgenomen in bijlage D. Strategy& heeft ook veelvuldig gerapporteerd aan haar opdrachtgevers, DNB en het ministerie van Financiën. Strategy& heeft zijn eigen onafhankelijke bevindingen opgeschreven in dit rapport en dit in februari 2023 overgedragen aan DNB en het ministerie van Financiën.



2. Achtergrond en huidige situatie

2. ACHTERGROND EN HUIDIGE SITUATIE

2.1 Achtergrond

Belang van contant geld

Contant geld (munten en bankbiljetten) heeft verschillende (publieke) functies die ten grondslag liggen aan de wens om het als betaalmiddel te behouden. De Europese Centrale Bank (ECB) omschrijft de functies van contant geld als volgt:¹⁷

- **“Het biedt vrijheid en autonomie.** Bankbiljetten en munten zijn de enige vorm van geld die men kan aanhouden zonder tussenkomst van een derde. Er is geen apparatuur, internettoegang of elektriciteit nodig om contant te betalen. Het lukt dus ook als de stroom is uitgevallen of als u uw bankpas bent verloren.
- **Het is een wettig betaalmiddel.** Verkopers, winkels en restaurants mogen contant geld niet weigeren, tenzij zowel de verkoper als de klant op voorhand akkoord zijn met een andere betaalwijze.¹⁸ Zie voor meer informatie Aanbeveling 2010/191/EU van de Europese Commissie van 22 maart 2010.
- **Het waarborgt privacy.** Contante transacties respecteren ons grondrecht om onze privacy, gegevens en identiteit te beschermen in financiële zaken.
- **Het is inclusief.** Met contant geld kunnen ook mensen zonder of met beperkte toegang tot digitaal geld betalen en sparen. Dit maakt het cruciaal voor de inclusie van maatschappelijk kwetsbare burgers, zoals ouderen of lagere-inkomensgroepen.
- **Het biedt inzicht in uitgaven.** Met contant geld hebt u meer grip op uw uitgaven, bijvoorbeeld doordat u niet te veel kunt uitgeven.
- **Het is snel.** Met bankbiljetten en munten kunnen betalingen onmiddellijk worden afgewikkeld.
- **Het is veilig.** Contant geld heeft bewezen veilig te zijn als het gaat om cybercriminaliteit, fraude en vervalsing. En omdat het centralebankgeld is, loopt zowel de betaler als de ontvanger geen financieel risico.
- **Het is een oppotmiddel.** Contant geld is meer dan een betalingsinstrument. Het is ook een spaarmiddel dat zijn waarde niet verliest. Het is nuttig voor kleine giften en betalingen tussen personen. Denk aan ouders die kinderen een klein geldbedrag toevertrouwen om iets kleins te kopen, of iemand die een vriend of kennis contant geld geeft om namens hem of haar een aankoop te doen. Contant geld helpt ook de financiële basiskennis bij kinderen te ontwikkelen.”

Tegenover deze publieke (functies) staan ook nadelen van contant geld als betaalmiddel. Zo is contant geld bijvoorbeeld minder veilig om te bewaren of mee over straat te gaan en zijn de gemiddelde systeemkosten per transactie hoger dan bij sommige andere betaalmiddelen.¹⁹ Ook brengt de anonimiteit van contant geld witwasrisico's en risico's voor andere vormen van financieel-economische criminaliteit met zich mee.

¹⁷ The role of cash, ECB, 2022.

¹⁸ De invulling hiervan in Nederland is dat winkeliers enkel contant geld kunnen weigeren als betaalmiddel mits dit van tevoren kenbaar is gemaakt door middel van bijvoorbeeld raamstickers.

¹⁹ Zie onder andere figuur 8 van dit rapport.

De wens om contant geld als betaalmiddel te behouden is in verschillende fora uitgesproken. Zo stelt het MOB in 2020 dat “het voor de maatschappij belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel”.²⁰ Daarnaast nam de Tweede Kamer in 2020 unaniem een motie aan die de regering verzoekt toe te zien op de brede acceptatie van contant geld.²¹ Verder stelt ook het Convenant Contant Geld en de regering hiernaar verwijzend in een Kamerbrief in 2022 dat “het belangrijk [is] dat er sprake is van een veilig, betrouwbaar, toegankelijk en efficiënt betalingsverkeer”, wat leidde tot het dit onderzoek.²²

Het belang van het goed functioneren van contant geld als betaalmiddel wordt ook benadrukt door de centrale banken. De ECB schrijft in haar Cash 2030-strategie dat de visie van het Eurosysteem²³ is dat contant geld algemeen beschikbaar en aanvaard zal blijven als een aantrekkelijk, betrouwbaar en concurrerend betaalinstrument en opotmiddel.²⁴ DNB heeft het ‘verzekeren van toegang tot betaalverkeer’ opgenomen als één van de drie speerpunten in haar ‘Visie op Betalen 2022-2025’.²⁵ DNB vindt het belangrijk dat dat de chartale infrastructuur, die door verminderd gebruik van contant geld onder druk staat, goed blijft functioneren. Daarnaast vindt DNB het belangrijk dat publiek geld toegankelijk blijft, omdat de inwisselbaarheid van privaat geld (tegoeden bij banken) voor publiek geld essentieel is voor het vertrouwen in het geldstelsel.

Figuur 1 en figuur 2 geven een overzicht van deze kenmerken die de vraag naar contant geld van consumenten en toonbankinstellingen beïnvloeden.

Omdat de markt voor contant geld tweezijdig is, is het belangrijk dat de kwaliteit en de betaalbaarheid goed geregeld zijn voor zowel consumenten als toonbankinstellingen. De aantrekkelijkheid van contant geld als betaalmiddel voor consumenten hangt namelijk af van de acceptatie door toonbankinstellingen. Andersom is contant geld voor toonbankinstellingen aantrekkelijker als er meer consumenten gebruik van willen maken, zodat de vaste kosten voor het accepteren ervan kunnen worden gespreid over meer transacties.

Figuur 1. Overzicht van kenmerken die de vraag naar contant geld door consumenten beïnvloeden

Consument	
Kenmerk	Toelichting
Betaalbaarheid	De vraag naar contant geld door consumenten hangt samen met de kosten die voor het gebruik van contant geld gerekend worden. Denk bijvoorbeeld aan: <ul style="list-style-type: none"> • tarieven voor het opnemen en storten van contanten bij een geldautomaat, en de hoogte van dit tarief; • verschillen in tarieven voor betaalpakketten afhankelijk van de mogelijkheden om gebruik te maken van de chartale dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan een betaalpakket waarbij de consument niet kosteloos geld op kan nemen (of een beperkt aantal keer per maand) bij automaten in ruil voor een lager maandtarief.
Bereikbaarheid	De vraag naar contant geld door consumenten wordt beïnvloed door de tijd, het geld en de moeite die het hen kost om contant geld op te nemen en te storten. Een factor hierin is de reistijd naar de dichtstbijzijnde geldautomaat. In het huidige Convenant Contant Geld is hiervoor een norm voor een minimale dekking van geldautomaten (of gelduitgiftepunten) afgesproken.
Betrouwbaarheid	Het is voor consumenten van belang dat de geldautomaten die er zijn, ook werken. De zogenoemde downtime van geldautomaten, bijvoorbeeld als gevolg van storingen of als een automaat leeg is, dient zo laag mogelijk te zijn. Dit geldt in het bijzonder voor geldautomaten in relatief afgelegen gebieden zonder andere automaten in de buurt.

20 Naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland, MOB, 2020.

21 Initiatiefnota van het lid Alkaya: 100% veilig sparen en betalen, Tweede Kamer, 2020.

22 Brief regering Convenant Contant Geld, Tweede Kamer, 2022.

23 Het Eurosysteem bestaat uit de ECB en de nationale centrale banken van de lidstaten die de euro als munt hebben.

24 https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.en.html#:~:text=Our%20cash%20strategy%20aims%20to,everyone%20can%20have%20direct%20access.

25 Visie op Betalen 2022-2025, DNB.

Consument	
Kenmerk	Toelichting
Veiligheid	Veiligheid draagt bij aan de vraag naar contant geld bij consumenten. Denk hierbij aan maatregelen om fraude en diefstal tegen te gaan en de veiligheid van locaties waar consumenten geld kunnen opnemen of storten.
Acceptatie door toonbankinstellingen	Consumenten kunnen alleen contant betalen bij toonbankinstellingen die contant geld als betaalmiddel accepteren. Het is daarom voor consumenten van belang dat contant geld algemeen geaccepteerd blijft. Dit geldt in het bijzonder voor toonbankinstellingen die essentiële goederen en diensten aanbieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de toonbankinstellingen die ook tijdens de coronalockdowns open mochten blijven.

Figuur 2. Overzicht van kenmerken die de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen beïnvloeden

Toonbankinstellingen	
Kenmerk	Toelichting
Betaalbaarheid	<p>De betaalbaarheid van contant geld voor toonbankinstellingen hangt af van verschillende typen kosten. Onderzoeksbureau Panteia maakt in haar onderzoeken naar kosten van het toonbankbetalingsverkeer²⁶ een onderscheid tussen zogenoemde externe en interne kosten. Externe kosten hebben betrekking op facturen die de toonbankinstelling ontvangt met betrekking tot contante betalingen. Interne kosten hebben betrekking op de kosten die de onderneming zelf maakt als gevolg van de acceptatie van contant geld.</p> <p>De externe kosten hebben onder meer betrekking op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afstorttarieven voor biljetten via recyclers, sealbagautomaten en/of direct waarde-transport; • tarieven voor het verkrijgen van wisselgeld via automaten of direct waardetransport; • tarieven voor het opnemen en storten van munten; • andere kosten (zoals tarieven voor slimme kluisen en verzekeringen). <p>De interne kosten hebben onder meer betrekking op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • frontofficekosten (personeelskosten verbonden aan het afrekenen); • backofficekosten (bijvoorbeeld voor het klaarmaken van de kassa's, het legen en opmaken van de kassa's, het op peil houden van het wisselgeld, het verzendklaar maken van de dag-/weekopbrengsten, het voldoen aan antiwitwaswetgeving en -regelgeving); • eigen geldvervoer; • geldderving (bijvoorbeeld door diefstal); • rentederving kasgeld; • vaste kosten van betaalapparatuur en randapparatuur. <p>Uiteindelijk zijn zowel de externe als de interne kosten van de acceptatie van contant geld van belang voor de toonbankinstelling. Samen bepalen zij de betaalbaarheid van contant geld.</p>
Kwaliteit en bereikbaarheid van stort- en opname-mogelijkheden	<p>Toonbankinstellingen die afstortdiensten afnemen die beter aansluiten bij hun behoeften zijn eerder geneigd om contant geld te accepteren. Denk aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de afstand tot stortmogelijkheden (recyclers, sealbagautomaten); • de openingstijden van stortplaatsen; • gestelde limieten voor stortingen (aantallen transacties of bedragen); • de frequentie, mogelijke afhaaltijden en planbaarheid van waardevervoer, en het daarop aansluitende aanbod van afstortkluisen, slimme kluisen en slimme kassa's.
Betrouwbaarheid	<p>Het is voor toonbankinstellingen van belang dat de geldautomaten (voor opname en storting van zowel biljetten als munten) die er zijn, ook werken. De zogenoemde downtime van geldautomaten, bijvoorbeeld als gevolg van storingen of als een automaat leeg is, dient zo laag mogelijk te zijn. Dit is bijvoorbeeld van belang in gebieden met een beperkt aantal stortautomaten die grote pieken in gebruik kennen (bijvoorbeeld vanwege de markt).</p>

²⁶ Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2020, Panteia, 2021.

Toonbankinstellingen	
Kenmerk	Toelichting
Veiligheid	Veiligheid bij zowel de toonbankinstelling zelf als de afstortlocatie speelt een rol in de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen.
Vraag door consumenten	Toonbankinstellingen waarvoor een substantieel deel van de omzet bestaat uit betalingen met contant geld zijn eerder geneigd om contant geld als betaalmiddel aan te (blijven) bieden indien dit anders zou leiden tot inkomstenderving.

Afname gebruik contant geld

Zoals beschreven in onderstaand kader is het gebruik van contant geld in de afgelopen jaren sterk afgenomen, onder andere door de digitalisering van dienstverlening en verschuivende voorkeuren van consumenten en toonbankinstellingen.

Veranderde voorkeuren en digitalisering

Veranderende voorkeuren van consumenten en digitalisering hebben ervoor gezorgd dat het gebruik van contant geld aan de toonbank is afgenomen. Zo blijkt dat:²⁷

- de voorkeur van consumenten om bij toonbanktransacties betalen met pin steeg van 53% in 2016 naar 73% in 2021;
- het gebruik van pin onder 65-plussers steeg van 44% van de toonbanktransacties in 2017 naar 73% in 2021;
- het aantal onderlinge betalingen tussen consumenten dat via een elektronisch betaalverzoek wordt afgehandeld is sinds de introductie van Tikkie in 2016 gestegen naar ruim 60% in 2021;²⁸
- het aandeel contactloze betalingen onder de pintransacties steeg van 55% in 2018 naar 86% in 2021. Het percentage pinbetalingen dat met een smartphone of wearable werd gedaan steeg van 0,4% in 2018 naar 18% in 2021.

Dat elektronisch betalen makkelijker is gemaakt, is een van de meest genoemde redenen om minder vaak contant te betalen.²⁹ Ongeveer 30% van de Nederlanders gaf in 2020 aan om deze reden minder vaak contant te betalen. Andere veelgenoemde redenen in deze enquête waren gerelateerd aan COVID-19 (vermeend advies van de overheid: 36%, besmettingsgevaar via contant geld: 29%, besmettingsgevaar via de winkelier: 29%) en weigering of ontmoediging vanuit de winkelier zelf (37%). Ook vanuit partijen in het MOB is jarenlang het beleid geweest om pinbetalingen te stimuleren om zo de efficiëntie van het Nederlandse betalingsverkeer te bevorderen.

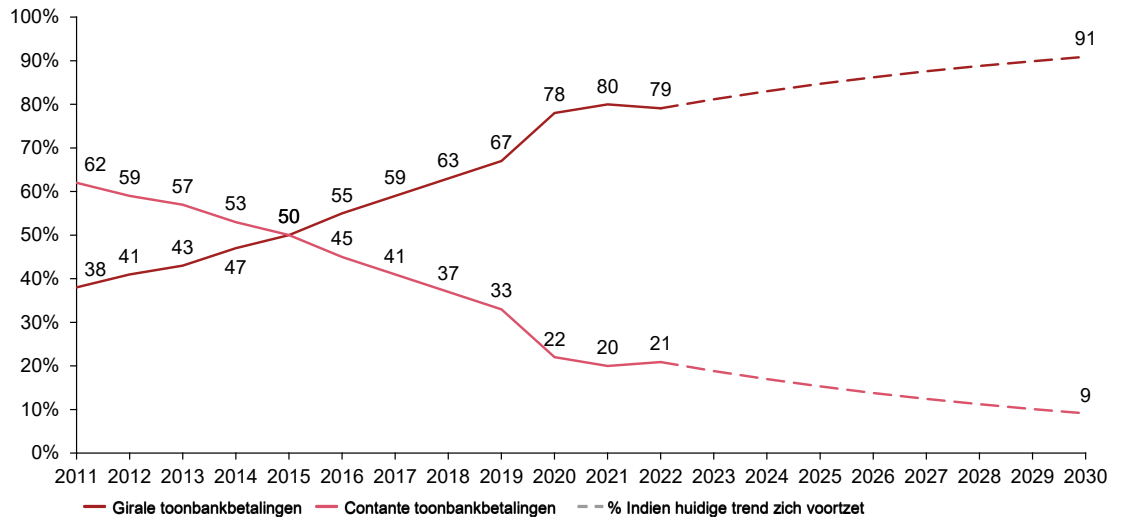
Figuur 3 toont dat in 2021 slechts 20% van de betalingen aan de toonbank in contant geld werd voldaan ten opzichte van 62% van de betalingen tien jaar eerder. De kans is groot dat het gebruik van contant geld in de komende jaren verder afneemt. Dit vanwege technologische innovaties die alternatieve betaalmethoden verbeteren, verdwijnende generaties voor wie contant betalen de norm is en, zoals te zien is in de figuren 4 en 5, is de voorkeur voor het contant geld als betaalmiddel nog altijd lager dan het gebruik ervan. Kijkend naar de landen om ons heen, dan zien we met name in Scandinavische landen (Zweden en Noorwegen) aan de toonbank nog lagere gebruikspercentages van contant geld van rond de 7%. Als de gemiddelde trend in de daling van het gebruik van contant geld in Nederland zich voort zou zetten, dan is in 2030 ook nog slechts ongeveer 9% van de betalingen aan de toonbank contant.

²⁷ Betalen aan de kassa 2021, DNB en Betaalvereniging Nederland, 2022.

²⁸ Factsheet Betalingsverkeer 2021, Betaalvereniging Nederland.

²⁹ Betalen aan de kassa in coronatijd, DNB, 2020.

Figuur 3. Nederlands betaalmiddelgebruik aan de toonbank (% van totaal aantal toonbanktransacties)

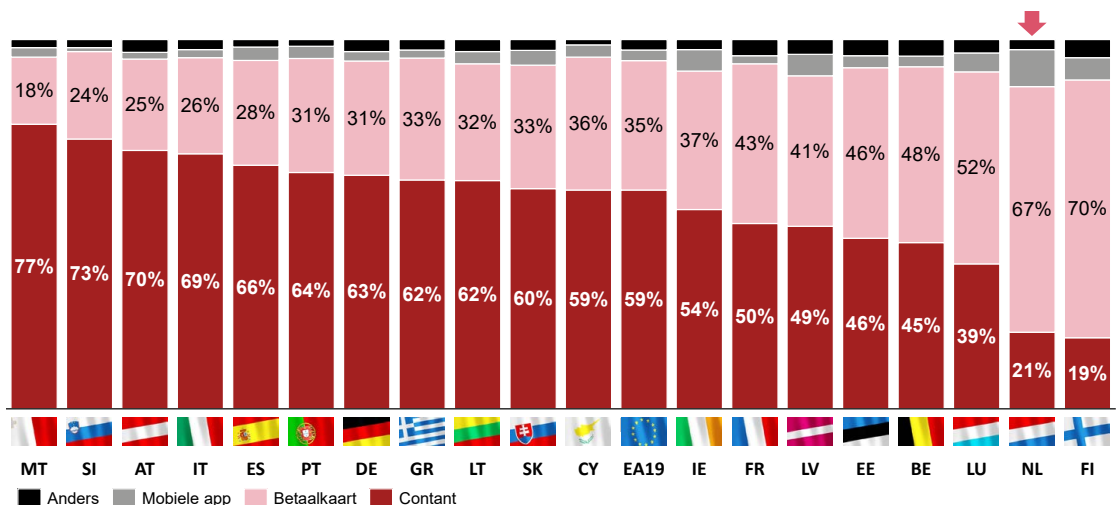


Bron: DNB/Betaalvereniging Nederland (2022): Betalen aan de kassa 2021 en Betaalvereniging Nederland (2023): Factsheet Betalingsverkeer 2022

Een recent door de ECB gepubliceerd onderzoek toont aan dat Nederland vooroploopt in het gebruik van elektronische betaalmiddelen, met slechts 21% van de betalingen aan de toonbank die contant zijn. Zoals te zien is in figuur 4 waren er alleen in Finland in 2022 minder contante transacties (19%). Andere Scandinavische landen zoals Zweden, Noorwegen en Denemarken werden niet meegenomen in dit onderzoek. Het verschil tussen Finland en Nederland met de daaropvolgende Europese landen is groot; nummer drie met de minste contante betalingen is Luxemburg met 39%.

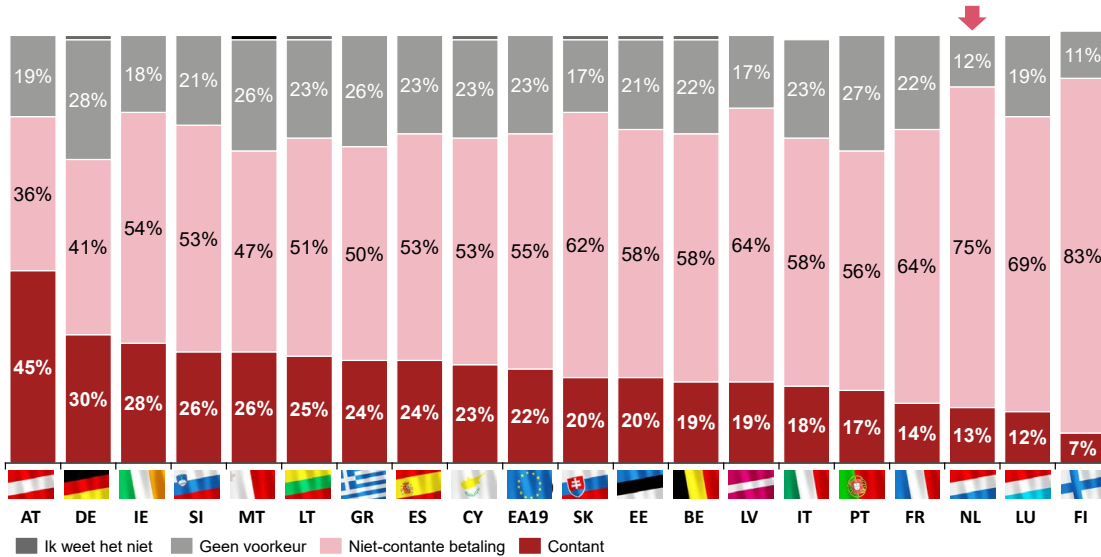
Figuur 5 toont dat de verschillen tussen Europese landen kleiner zijn als het gaat om de voorkeur van de betaalmethode aan de toonbank. In meer dan de helft van de landen heeft 20% of minder van de consumenten de voorkeur voor contante betaling.

Figuur 4. Aandeel van verschillende betaalmethoden aan de toonbank per land (2022)



Bron: ECB (2022): Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)

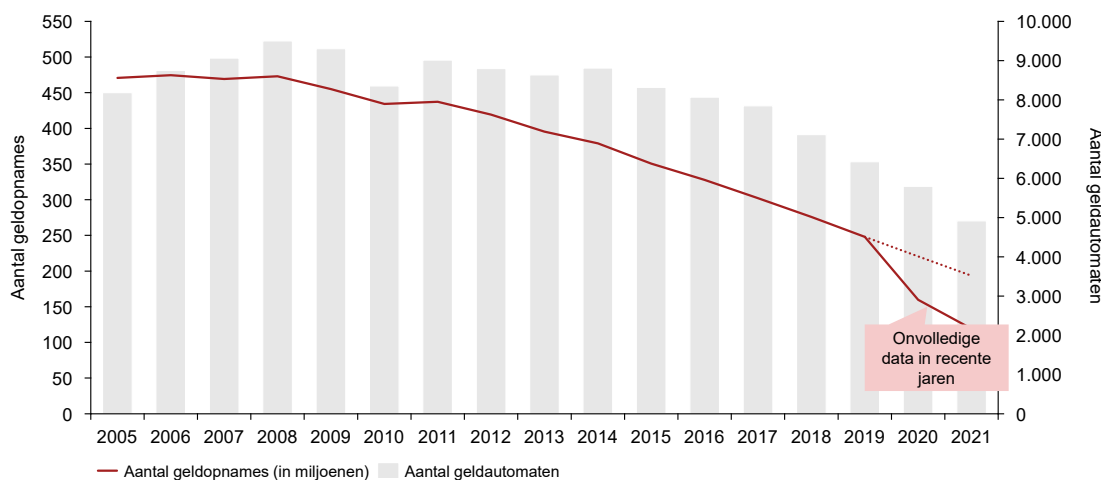
Figuur 5. Voorkeur voor betaalmethode aan de toonbank per land (2022)



Bron: ECB (2022): Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)

Zoals te zien is in figuur 6, neemt ook het aantal geldopnames bij geldautomaten al jaren af in Nederland. Zo is het aantal geldopnames de afgelopen vijf jaar met ongeveer 10% per jaar gedaald, van 328 miljoen in 2016 naar 120 tot 190 miljoen in 2021.³⁰ Een verdere afname in het aantal geldopnames bemoeilijkt, bij een constant blijvend aantal geldautomaten, de rentabiliteit van deze automaten. Het aantal geldautomaten nam tussen 2005 en 2009 toe van ongeveer 8.200 naar 9.500, en nam vervolgens af tot ongeveer 4.900 in 2021. Zoals te zien is in figuur 7, daalde het aantal stortingen de afgelopen vijf jaar met gemiddeld ongeveer 10% per jaar, van 20,5 miljoen in 2016 naar 7,7 miljoen in 2021. Het aantal stortautomaten nam tussen 2005 en 2010 eerst toe van 1.773 naar 2.297 en nam vervolgens af tot 1.289 in 2021.

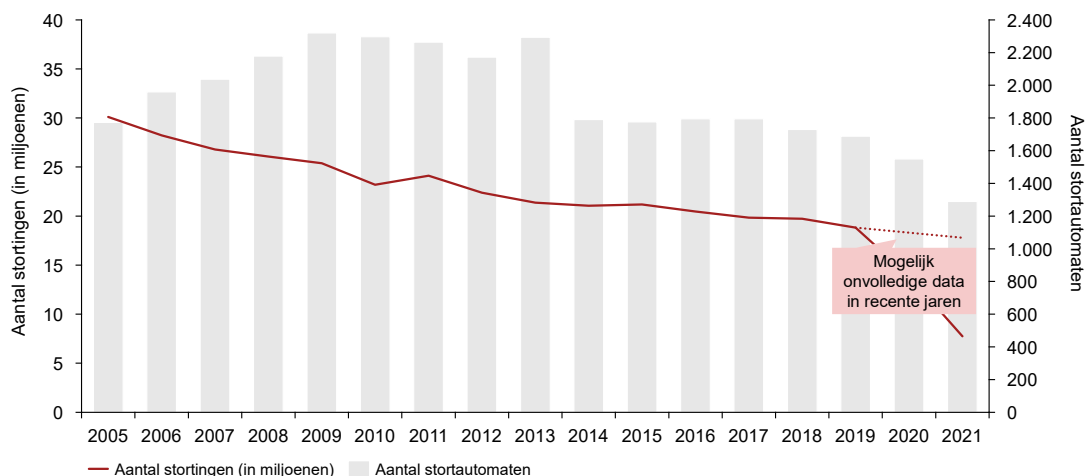
Figuur 6. Aantal geldopnames bij geldautomaten in Nederland en aantal geldautomaten



Bron: DNB (2022): Retailbetalingsverkeer, transacties en infrastructuur

³⁰ De aantallen transacties zijn opgebouwd uit transactieaantallen van rekeninghouders bij de vier grootste banken. Dit zijn biljetopnames bij Nederlandse geldautomaten, inclusief Independent ATM Deployers (IAD's) die als Payment Service Provider ('PSP') in Nederland gerapporteerd staan. Recente cijfers voor een van deze banken zijn onvolledig, vandaar dat dit inschattingen betreffen.

Figuur 7. Aantal stortingen bij stortautomaten in Nederland en aantal stortautomaten



Bron: DNB (2022): Retailbetalingsverkeer, transacties en infrastructuur

Historische ontwikkelingen in de chartale keten

De chartale infrastructuur omvat alle voorzieningen die het gebruik van contant geld (munten en bankbiljetten) mogelijk maken. Denk hierbij aan telcentra, gelduitgiftepunten zoals geldautomaten en stortingsmogelijkheden zoals recyclers en sealbagautomaten, maar ook aan direct waardevervoer.³¹ Zie hoofdstuk 2.2 voor een beschrijving van de inrichting van de chartale keten. Het dalende gebruik van contant geld en de chartale infrastructuur is deels gecompenseerd door efficiëntieslagen die gemaakt zijn in de afgelopen decennia, met name het ontdebellen van de netwerken van geldautomaten bij banken. Dit heeft ook geleid tot een afname van het aantal stort- en opnameautomaten. De volgende ontwikkelingen vonden plaats:

- In 2011 richtten ING, ABN AMRO en Rabobank (de drie grootbanken) het samenwerkingsverband Geldservice Nederland (GSN) op. Het doel hiervan was de consolidatie van bancaire geldtelcentrales en de optimalisatie van de chartale logistiek (inclusief het organiseren van waardevervoer vanaf 2015) om zo de kosten laag te houden terwijl het gebruik van contant geld daalt.
- In 2019 veranderde GSN in Geldmaat: een onderneming die bijdraagt aan het ontdebellen van bancaire geldautomaten en de automaten voorziet van Geldmaat-branding. Het aantal geldautomaten daalde met ruim 900 stuks tussen 2020 en 2022. Consolidatie van het netwerk van geldautomaten, maakte het mogelijk om kosten te besparen en om de kosten voor locaties met weinig transacties gezamenlijk te dragen.

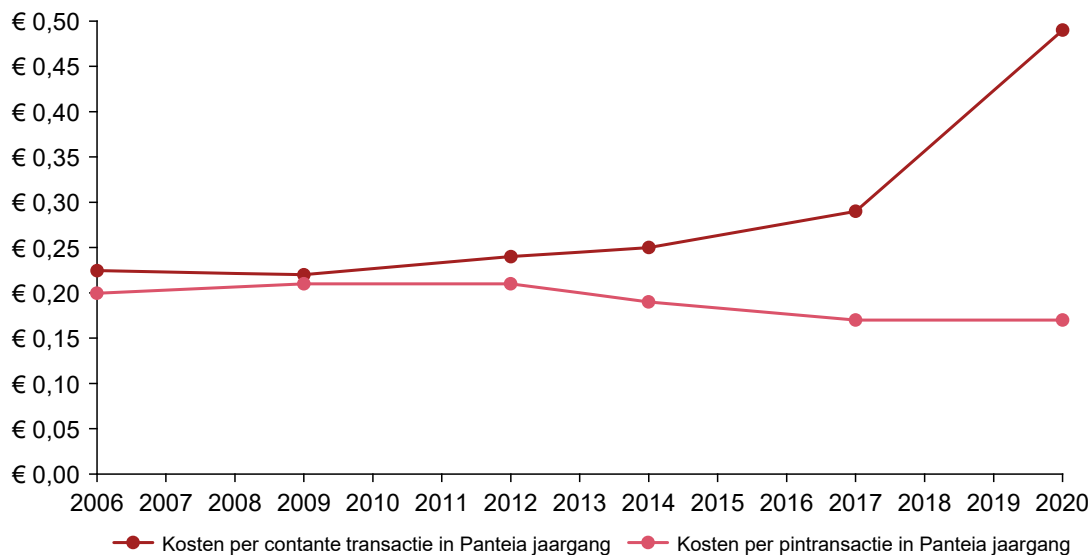
³¹ Recyclers zijn geldautomaten waarin zowel biljetten kunnen worden opgenomen, als onverpakt worden gestort. In sealbagautomaten kunnen biljetten verpakt worden gestort. Direct waardevervoer houdt in dat een waardevervoerder wisselgeld komt brengen en geld dat een toonbankinstelling af wenst te storten komt ophalen.

Tussen 2010 en 2020 stopten de overige banken in Nederland hun geldautomaten netwerk af en stoppen grotendeels met het aanbieden van chartale dienstverlening. Als gevolg hiervan bieden enkel nog de drie grootbanken (via Geldmaat) en een aantal kleinere onafhankelijke partijen een netwerk van geldautomaten aan³². Zie figuur 10 voor een volledig overzicht.

- In 2010 waren er drie Cash in Transit ('CiT')-spelers die het waardevervoer voor banken uitvoerden. Dit is in de loop der jaren geconsolideerd tot één partij (Brink's):³³
 - In 2015 verkocht Brink's zijn Nederlandse activiteiten aan SecurCash.
 - In 2019 ging SecurCash failliet en zijn de activiteiten overgenomen door G4S.
 - In 2020 heeft Brink's de CiT-activiteiten van G4S overgenomen.³⁴

Mede door deze ontwikkelingen zijn de totale kosten van de chartale keten gedaald. De totale kosten dalen echter minder hard dan het aantal transacties, waardoor de kosten per transactie op den duur toenemen.³⁵ Volgens berekeningen van Panteia zijn de gemiddelde transactiekosten voor het gebruik van contant geld voor toonbankinstellingen tussen 2017 en 2020 met 40% gestegen van 29 eurocent naar 49 eurocent.³⁶ Zoals te zien is in figuur 8, zijn de transactiekosten voor het gebruik van contant geld bij toonbankinstellingen over de afgelopen zeven jaar verdubbeld. Deze kosten omvatten zowel interne kosten (front- en backoffice, dit is het grootste deel van de kosten) als kosten voor afgenomen diensten (afstorten, waardevervoer) bij chartale dienstverleners. Volgens Panteia is deze stijging vooral te wijten aan de sterke daling van het aantal contante transacties, terwijl de vaste kosten hetzelfde zijn gebleven omdat de infrastructuur om contante betalingen te kunnen accepteren ongewijzigd is. De gemiddelde kosten per pintransactie zijn nagenoeg ongewijzigd gebleven.³⁷

Figuur 8. Gemiddelde kosten voor toonbankinstellingen per contante transactie en pintransactie



Bron: Panteia (2006; 2009; 2012; 2014; 2017; 2020); Kosten van het toonbankbetalingsverkeer

³² Banken bieden al meer dan tien jaar geen chartale dienstverlening meer aan in kantoren in verband met de veiligheid.

³³ Er zijn nog twee kleinere waardevervoerders in Nederland actief (Ziemann Group en VTS), die geen waardevervoer doen voor banken. Ziemann begon in april 2022, na overname van de activa van RCCS (Smart Safe Company) dat failliet ging.

³⁴ In 2022 ging ook RCCS failliet, een deel van het (retail)klantenbestand stapte over naar Brink's.

³⁵ De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland, McKinsey & Company, 2021.

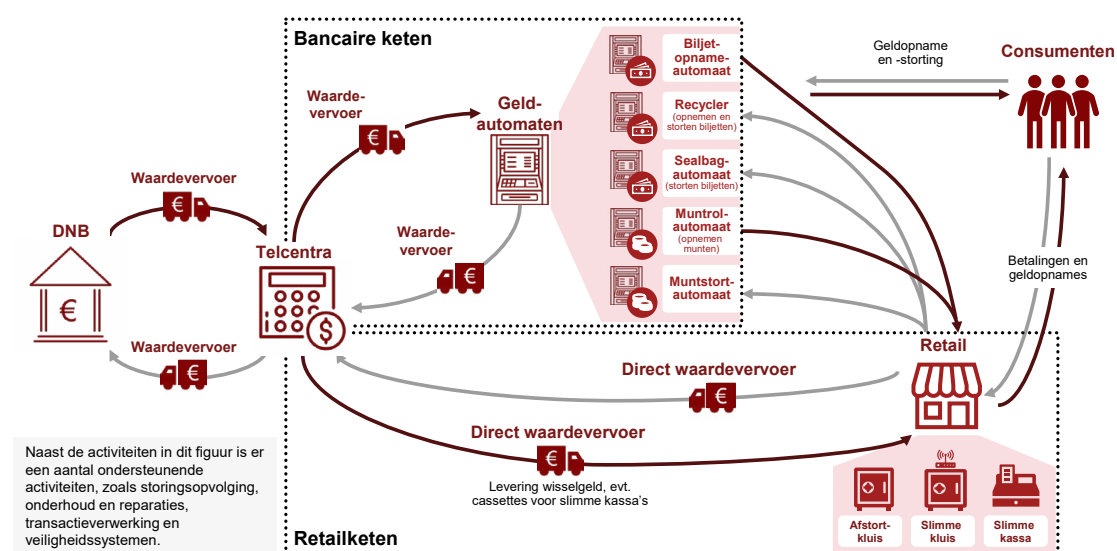
³⁶ Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2020, Panteia, 2021. Panteia in opdracht van Betaalvereniging Nederland en de Werkgroep Toonbankbetalingen van de Betaalvereniging, 2022.

³⁷ Grootwinkelbedrijven hebben doorgaans afspraken met acquirers voor pintarieven, waardoor deze voor hen lager liggen.

2.2 Huidige inrichting van de chartale keten

De chartale keten in Nederland bestaat uit verschillende schakels waarlangs contant geld circuleert (zie figuur 9). Met uitzondering van DNB zijn de schakels private partijen.

Figuur 9. Relevante producten in de chartale keten



De chartale keten is onder te verdelen in een bancaire keten en een retailketen, waarbij een aantal partijen actief is in meerdere schakels en beide ketens:

- In de **bancaire keten** exploiteert Geldmaat telcentra.³⁸ Ook biedt Geldmaat geldautomaten aan. De grootbanken bieden de chartale dienstverlening via deze geldautomaten aan consumenten en toonbankinstellingen aan. Deze banken kopen deze dienst in (en zijn dus klant) bij Geldmaat die de regie over de bancaire keten heeft. Brink's voert het waardevervoer en een deel van de geldverwerking³⁹ voor Geldmaat uit. Naast Geldmaat bieden verschillende Independent ATM Deployers ('IAD's') bijjetopnameautomaten aan. Figuur 10 toont een volledig overzicht van de chartale dienstverlening en de verschillende aanbieders in Nederland. Naast Brink's zijn er nog twee kleinere spelers actief in het waardevervoer voor de IAD's: Ziemann en VTS.
- In de **retailketen** biedt Brink's afstortoplossingen (inclusief direct waardevervoer) aan bij toonbankinstellingen, waarbij het zelf de regie voert. Naast Brink's zijn ook Ziemann (met eigen afstortoplossingen) en VTS (die naast direct waardevervoer via derden afstortoplossingen aanbiedt) actief bij toonbankinstellingen. Banken spelen een sleutelrol in het storten en opnemen van contant geld van de rekening van de toonbankinstelling.

De huidige chartale keten bestaat uit de volgende partijen die de volgende activiteiten uitvoeren:

De Nederlandsche Bank (DNB)

DNB heeft verschillende taken en verantwoordelijkheden in nationaal en Europees verband. Een veelgemaakt onderscheid is dat tussen stelseltaken en nationale taken:

- Stelseltaken zijn de taken waaraan DNB in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), ter uitvoering van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bijdraagt. Deze zijn opgenomen in artikel 3 van de Bankwet 1998.

³⁸ Geldmaat is een private partij met als aandeelhouders de drie grootbanken (ABN AMRO, ING en Rabobank).

³⁹ Brink's voert de geldverwerking uit Geldmaat van munten en automaten die voorzien zijn van intelligente systemen voor de neutralisatie van bankbiljetten (IBNS, zoals inkt en lijn).

Nationale taken zijn de overige taken, dus de niet-stelseltaken. Deze zijn (grosso modo) te vinden in artikel 4 van de Bankwet 1998.

Een deel van de nationale taken wordt uitgevoerd als zelfstandig bestuursorgaan ('zbo'), het andere deel onafhankelijk als centrale bank⁴⁰. Onder de centrale banktaken valt het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer.⁴¹ Daarnaast heeft DNB op grond van artikel 3 van de Bankwet 1998, eerste lid, onderdeel d de taak om de geldsomloop te verzorgen voor zover deze uit bankbiljetten bestaat. Als gevolg van haar wettelijke taken voert DNB binnen de chartale keten de volgende (operationele) activiteiten uit:

- **Laten produceren van eurobankbiljetten en euromunten:** DNB laat in opdracht van de ECB eurobankbiljetten drukken. DNB levert een beperkt aantal coupures voor de behoefte aan nieuwe bankbiljetten binnen de eurozone, aangezien de productie verdeeld is over de verschillende nationale centrale banken van het Eurosysteem. De nieuwe biljetten worden per bulktransport geleverd aan de nationale bank die vraagt om de eurobiljetten. De ECB coördineert de vraag naar en het aanbod van nieuwe eurobankbiljetten. In opdracht van de Nederlandse Staat laat DNB euromunten slaan. DNB beheert de muntvoorraad van de Staat.
- **Uitgeven van bankbiljetten en munten:** DNB verkoopt bankbiljetten en munten aan commerciële banken. Voor biljetten verzorgt DNB de geldsomloop op grond van artikel 3 van de Bankwet 1998, eerste lid, onderdeel d. Voor munten is dit geen zelfstandige taak van DNB maar gebeurt dit op grond van de Muntwet in opdracht van het ministerie van Financiën. Chartaal geld dat in circulatie wordt gebracht, wordt dan door waardevervoerders in opdracht van de commerciële bank bij DNB opgehaald en naar een telcentrale gebracht.
- **Verwerken retourstroom en uitvoeren kwaliteits- en echtheidscontroles:** DNB speelt een rol bij de inname, (tijdelijke) opslag en recirculatie van bankbiljetten en munten. Daarbij voert zij controles uit op de retourstroom vanuit telcentrales van contant geld en vernietigt zij ongeschikte biljetten.

Telcentra

Er zijn zeven commerciële telcentra: twee van Geldmaat (Weesp en Eindhoven), vier van Brink's (Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Eindhoven en Hoogeveen) en één van Ziemann (Waddinxveen). Daarnaast heeft Brink's als enige een munttelcentrum (in Nieuwegein).

- **Distribueren contant geld:** In de commerciële telcentra wordt contant geld verpakt voor het vullen van geldautomaten voor de bancaire keten en het voorzien van individuele toonbankinstellingen van wisselgeld in de retailketen. Voor de geldautomaten van Geldmaat gebeurt dit grotendeels in de eigen telcentrales. Alleen de automaten met specifieke cassettes worden via de telcentra van Brink's bediend. Het wisselgeld voor de toonbankinstellingen wordt verpakt in de telcentrales van de waardevervoerders (zoals Brink's).
- **Verwerken retourstroom contant geld:** De retourstroom bestaat in de bancaire keten uit de overgebleven voorraad uit opnameautomaten, voorraad uit stortautomaten en recyclers, en individuele verpakte klantstortingen uit sealbagautomaten. In de retailketen bestaat de retourstroom uit individuele klantstortingen via direct waardevervoer. De biljetten worden geteld en gesorteerd. Daarbij wordt een kwaliteits- en echtheidscontrole uitgevoerd en worden beschadigde of valse biljetten apart verpakt om teruggestuurd te worden naar DNB. In het geval van klantstortingen wordt het getelde bedrag gereconcilieerd met het door de klant gemelde bedrag. Eventuele verschillen worden uitgezocht en gemeld aan de 'clearingbank' die verantwoordelijk is voor het overboeken van de tegenwaarde naar de bank van de toonbankinstelling.
- **Voorraadbeheer:** Als de inkomende stroom geteld en gesorteerd is, wordt deze toegevoegd aan de voorraad. Via een bank kunnen overtollige biljetten of coupures

40 De centrale banktaken zijn uitgezonderd van de Kaderwet zbo in de Wet op het financieel toezicht, artikel 1:30.

41 Dit is zowel een stelseltaak als ook een nationale taak; zie artikel 3, eerste lid, onderdeel e resp. artikel 4, eerste lid, onderdeel b.

die niet meer aan de kwaliteitseisen voldoen, afgestort worden naar DNB. Er kunnen bestellingen geplaatst worden om de voorraad aan te vullen.

Waardevervoer

- **Waardetransport van contant geld:** Waardetransport van contant geld vindt plaats als bulktransport tussen DNB en de commerciële telcentra en als distributie van en naar de geldautomaten (bancaire keten) en toonbankinstellingen (retailketen).
- **Bediening toonbankinstellingen, IAD's en geldautomaten:** Brink's heeft 90 tot 95% marktaandeel⁴² in de gehele markt voor waardevervoer en bedient alle geldautomaten van Geldmaat, een groot deel van de toonbankinstellingen en de IAD's. Daarnaast zijn ook Ziemann (sinds 1 april 2022, na het faillissement van RCCS) en VTS actief in de markt voor waardevervoer. Beide bedienen momenteel uitsluitend toonbankinstellingen en IAD's.
- **Services van geldautomaten:** Naast het waardevervoer is Brink's ook verantwoordelijk voor het vullen en legen van de geldautomaten en eerstelijnsstoringsopvolging.⁴³
- **Diensten aan toonbankinstellingen:**
 - Direct waardevervoer (ophalen van geld en het leveren van contant geld aan toonbankinstellingen, bijvoorbeeld om hen te voorzien van wisselgeld);
 - Brink's en Ziemann bieden ook producten aan waarmee toonbankinstellingen op eenvoudige wijze contant geld kunnen accepteren en afstorten, zoals traditionele dafstortkluizen en slimme kluizen. Deze afstortkluizen en kassa's staan bij toonbankinstellingen op locatie en tellen en crediteren afgestort geld automatisch voor op de betaalrekening van de toonbankinstellingen. Het geld dat in de afstortkluizen en -kassa's zit is tot een bepaalde waarde verzekerd. Omdat het geld lokaal veilig opgeslagen is kan het waardevervoer naar de retailer minder frequent en flexibeler uitgevoerd worden.

Geldautomaten

In de bancaire keten zijn er ongeveer 5.000 biljetopnameautomaten in Nederland waarvan ongeveer 3.850 van Geldmaat en 1.150 van IAD's, zoals bijvoorbeeld Travelex en Euronet. Uitgifte van contant geld en stortingen (die niet via direct waardevervoer plaatsvinden) verlopen via geldautomaten.

Er zijn **vijf soorten automaten** voor het opnemen en afstorten van contant geld:⁴⁴

1. biljetopnameautomaten (3.850);
2. recyclers (waarin biljetten kunnen worden gestort en opgenomen, 1.300);
3. sealbagautomaten (waarin biljetten verpakt kunnen worden gestort, 450);
4. muntrolautomaten (opname van munten, 170);
5. muntstortautomaten (547).

Geldmaat biedt alle vijf soorten automaten aan. Geldmaat is de regiepartij voor zijn biljetautomaten en bepaalt onder andere de locatie en branding van automaten, en het voorraadbeheer, de storingsopvolging en het onderhoud (het plannen van het vullen en onderhouden van automaten). Voor het exploiteren van de geldautomaten stuurt Geldmaat de verschillende leveranciers aan (bijvoorbeeld IT, beveiliging en onderhoud). De muntautomaten zijn, op het locatiebeheer na, volledig uitbesteed aan Brink's. Dat betreft zowel het eigendom als het beheer en de uitvoering.

⁴² DNB-inschatting

⁴³ Bij aanhoudende of complexere storingsopvolging van gespecialiseerde bedrijven.

⁴⁴ Opgenomen aantallen zijn de minimaal aantallen zoals genoemd in het Convenant Contant Geld.

IAD's bieden enkel biljetopnameautomaten aan. Deze kunnen worden gevuld door waardevervoerders (*CiT-filled*) of door toonbankinstellingen met hun eigen omzet (*merchant-filled*).

Ten slotte bieden waardevervoerders, in de retailketen, **afstortkluisen, slimme kluisen en slimme kassa's** aan op locatie bij toonbankinstellingen. Toonbankinstellingen hebben zo de mogelijkheid om direct af te storten, waarbij de slimme oplossingen zelf het geld tellen en direct crediteren op de rekening van de retailer.

Figuur 10 toont een overzicht van de opname- en afstortautomaten en -diensten die door de verschillende partijen worden aangeboden.

Figuur 10. Overzicht van aanbieders voor opname en afstortdiensten in Nederland

Opname- en afstortkanalen	Aanbieders
 Biljetopname-automaat	      
 Recycler (opnemen en storten biljetten)	
 Sealbagautomaat (storten biljetten)	
 Muntrolautomaat (opnemen munten)	
 Muntstortautomaat	
 Direct waardevervoer	  

Banken

- **Chartaal geld opnemen/storten bij DNB:** Alleen banken hebben toegang tot het TARGET2⁴⁵-systeem en kunnen hiermee contant geld opnemen of storten bij DNB, waarbij contant geld in en uit circulatie wordt genomen. Banken hebben in dit kader een rol als clearingbank. Zij verzorgen de girale verwerking van afstortingen van contant geld door retailers die bij andere banken een rekening aanhouden (de clearingbank zorgt er dan voor dat de rekeningen van alle retailers worden gecrediteerd) en/of de girale verwerking van contant geldbestellingen door retailers die bij andere banken een rekening aanhouden (de clearingbank zorgt er dan voor dat alle retailers worden geïncasseerd).
- **Chartale dienstverlening:** In de bancaire keten bestaat de chartale dienstverlening die banken aanbieden uit geld opnemen en storten voor consumenten en toonbankinstellingen via betaalrekeningen. Consumenten bij de drie Nederlandse grootbanken kunnen biljetten opnemen en storten (in recyclers) en munten opnemen en storten. Toonbankinstellingen kunnen als zij een contract hebben met een van de drie grootbanken ook storten in sealbagautomaten, mits zij iedere storting vooraf aanmelden. Muntopnames en stortingen zijn alleen mogelijk voor klanten van de drie grootbanken. Particuliere klanten van andere banken hebben geen toegang tot deze dienstverlening omdat deze banken geen klant zijn bij Geldmaat. Klanten van kleinere banken kunnen via gastgebruik biljetten opnemen bij de automaten van Geldmaat. Daarnaast zijn er enkele kleinere banken die beperkt afstortdiensten aanbieden, bijvoorbeeld via de kantoorbalie of via Travelex.

⁴⁵ TARGET2 is een betalingssysteem dat in eigendom en beheer is van het Eurosysteem. Het is het Europese platform voor de verwerking van grote betalingen en wordt gebruikt door zowel centrale banken als commerciële banken om betalingen in euro realtime te verwerken.

- **Basisinfrastructuur voor chartale diensten voor een significant deel in stand houden:** De drie grootbanken houden een significant deel van de basisinfrastructuur voor chartale diensten in stand door hun aandeelhouderschap in Geldmaat.
- **Voldoen aan de Wwft-wetgeving en poortwachtersrol:** Banken dienen te voldoen aan de Wwft-wetgeving en functioneren als poortwachter om de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen en financieel-economische criminaliteit via bancaire dienstverlening te voorkomen (zie ook de box hieronder). Voor de chartale dienstverlening betekent dit dat banken de transacties dienen te monitoren en risicogebaseerd onderzoek moeten instellen naar de bron van de middelen. In de praktijk is dit met name van belang voor onder andere grotere stortingen van contant geld, opmerkelijke patronen en het gebruik van grotere coupures.⁴⁶ Daarbij zijn banken verplicht om in te grijpen en eventueel de dienstverlening te beëindigen indien onvoldoende inzicht kan worden verkregen in de witwasrisico's.

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Banken hebben naast directe operationele activiteiten in de chartale keten ook een wettelijke verantwoordelijkheid om de integriteit van het financiële systeem te waarborgen. Zo voeren zij activiteiten uit ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, waaronder het monitoren van ongebruikelijke transacties. Sommige van deze activiteiten houden direct verband met chartale transacties, waarvoor vanwege de privacydimensies en het misbruik van contant geld het veelal lastiger is om aannemelijk te maken is dat deze transacties legitiem zijn.

- De Wwft (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme) trad in 2008 in werking en eist dat banken procedures volgen en maatregelen treffen om risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen.
- Banken ervaren hoge kosten om te voldoen aan de gestelde eisen. 15 tot 20% van het personeel van de banken is hierbij betrokken, voor de vier grootste banken zijn dit zijn ruim 10.000 FTE's en de totale kosten bedragen ruim 1,1 miljard euro per jaar.⁴⁷
- Banken zijn genoodzaakt de integriteit van het financiële systeem te waarborgen. Hiertoe dient het aannemelijk te zijn dat klanten en transacties legitiem zijn en dienen banken risicogebaseerd onderzoek te doen naar de bron van de middelen om aannemelijk te maken. Strikt beleid vanuit de toezichthouder in combinatie met hoge boetes bij overtredingen zorgt ervoor dat banken geneigd zijn voorzichtig te opereren en eventueel beperkingen op te leggen bij bovengemiddeld gebruik van contant geld.
- De Wwft zorgt er ook voor dat banken voor specifieke klanten de (toegang tot) chartale dienstverlening kunnen beperken in verband met (mogelijke) witwasrisico's. Dit is een neveneffect van de invoering van de Wwft om de integriteit van het financiële systeem te waarborgen en is een factor die het gebruik van contant geld beïnvloedt.

Toonbankinstellingen

- **Accepteren van contant geld:** Toonbankinstellingen hebben in principe nu de keuze of zij contant geld accepteren als betaalmiddel (dit vanwege de contractvrijheid, vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek). Een eventuele weigering dienen zij duidelijk te maken aan consumenten vóór binnenkomst in de toonbankinstelling via bijvoorbeeld raamstickers. Dit kan echter veranderen als er regelgeving komt omtrent de juridische invulling van het concept wettig betaalmiddel.
- **Verwerken van contant geld:** Acceptatie van contant geld impliceert ook dat de toonbankinstelling het contante geld verder verwerkt. In dat kader dient voldoende

⁴⁶ Zie de door DNB opgestelde overwegingen bij het treffen van maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering in het Convenant Contant Geld.

⁴⁷ [Van Herstel naar Balans](#), DNB, 2022.

wisselgeld voorradig te zijn, de kassa te worden geteld en het contant geld te worden opgeslagen en afgestort. Hiervoor maakt de toonbankinstelling arbeidskosten en neemt zij diensten af bij waardevervoerders en/of een bank. Dit zijn diensten die betrekking hebben op de storting van geld bij waardevervoerders (via direct waardevervoer, (slimme) afstortkluisen en slimme kassa's) of geldautomaten (in recyclers of sealbagautomaten, waarbij voor de laatste een contract met de bank wordt afgesloten).

- **Witwas- of andere criminele transacties achterhalen:** Toonbankinstellingen nemen maatregelen en werken mee aan maatregelen ter achterhaling van mogelijke witwas- of andere criminele transacties die gepaard gaan met de bancaire dienstverlening.

Uit de steekproef van Panteia (2020) op basis van zelfrapportage volgt dat 96% van de toonbankinstellingen in Nederland contant geld accepteert als betaalmiddel.⁴⁸ Ongeveer 87% van de toonbankinstellingen stort contant geld zelf af via de afstortautomateninfrastructuur. 8% van de toonbankinstellingen laat contant geld ophalen door een waardevervoerder. De groepen toonbankinstellingen die het meest gebruik maken van afstorten via direct waardevervoer zijn pompstations (46%), de grootschalige detailhandel (40%) en amusement (24%). De andere groepen (kleinschalige detailhandel, ambulante handel en horeca) maken voornamelijk gebruik van de afstortautomateninfrastructuur.

Consumenten

Geld opnemen bij de geldautomaat (ten laste van betaalrekening), storten en gebruiken als betaalmiddel: Zoals te zien in is in figuur 6 werden er in 2021 ongeveer 120 tot 190 miljoen geldopnames gedaan bij geldautomaten met een Nederlandse pas en daalde het aantal opnames over de afgelopen jaren sterk.

Er zijn in Nederland bepaalde aandachtsgroepen die relatief vaker afhankelijk zijn van contant geld. De Bereikbaarheidsmonitor⁴⁹ van het MOB typeert de groepen als volgt:

- geen internet;
- lage digitale vaardigheid;
- 65 jaar en ouder;
- laagopgeleid;
- slecht ter been;
- gebruik van rolstoel;
- doof/(zeer) slechthorend;
- blind/(zeer) slechtziend;
- beperkte handfunctie;
- verstandelijke beperking.

Eerder onderzoek naar de toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland heeft bovenop de door het MOB genoemde groepen ook mensen die met contant geld budgetteren en mensen zonder betaalrekening geïdentificeerd.⁵⁰

Naast de groep mensen die afhankelijk is van contant geld zijn er ook mensen die bewust kiezen om met contant geld te betalen, die het belangrijk vinden dat zij de keuze behouden om met contant geld te betalen, en die het belangrijk vinden om vrijelijk te kunnen beschikken over het eigen (spaar)geld. Onderzoek van de ECB⁵¹ toont aan dat 17% van de consumenten het heel belangrijk vindt om met contant geld te kunnen betalen. Van de overige respondenten vindt 29% het belangrijk, 40% niet zo belangrijk, 13% helemaal niet belangrijk en 1% weet het niet.

48 [Update inzake acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen](#), Panteia, 2020. Dit komt ook overeen met onderzoek van Locatus waaruit blijkt dat 4% van de toonbankinstellingen in 2022 een bordje "pin-only" gebruikte. DNBulletin 'Contant betalen bij sommige winkelbranches te vaak niet mogelijk', DNB, 2023.

49 [Bereikbaarheidsmonitor 2021](#), MOB, 2021.

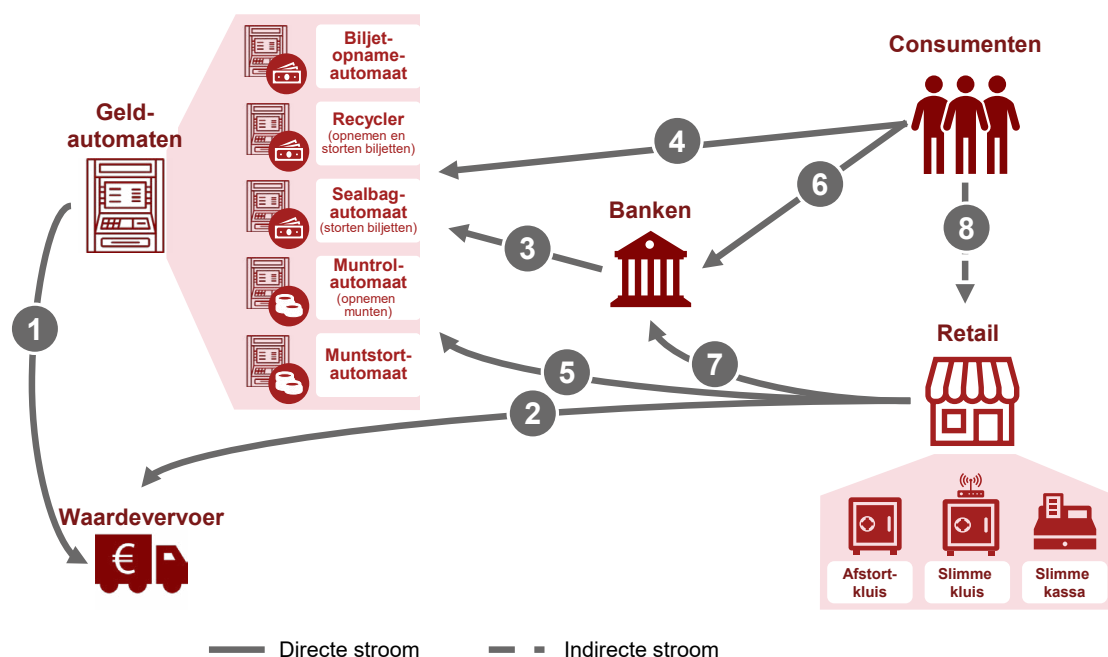
50 [De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland](#), McKinsey & Company, 2021.

51 [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(SPACE\)](#), ECB, 2022.

2.3 Huidige bekostiging van de chartale keten

In de huidige situatie wordt de chartale infrastructuur als volgt bekostigd, zie figuur 11 voor een schematische weergave van de stromen.

Figuur 11. Overzicht van bekostigingsstromen in de chartale keten



Stromen - direct

1 Eigenaren van geldautomaten aan waardevervoerders

Geldmaat koopt op dit moment de volgende diensten in bij Brink's:

- het waardevervoer en onderhoud voor de biljetautomaten van Geldmaat;
- het volledige voorraadbeheer, de storingsopvolging en het onderhoud voor muntautomaten. Geldmaat bepaalt hierbij enkel de locatie en bijvoorbeeld de branding van de automaten.

De tarieven die Brink's hiervoor rekent zijn deels vaste bedragen per maand (muntautomaten) of per rit (time & materials). Die tarieven worden eventueel gecombineerd met abonnementskosten voor het vullen en onderhouden van de biljetautomaten. Deze tarieven komen tot stand op basis van onderhandelingen tussen Brink's en Geldmaat. Voor de geldautomaten van IAD's worden verschillende waardevervoerders gebruikt. Daarnaast bestaan er verschillende modellen voor het vullen en legen van de automaten. Dit kan worden uitbesteed aan een waardevervoerder, of worden uitgevoerd door de IAD zelf of door de locatie waar de automaat staat.

2 Toonbankinstellingen aan waardevervoerders

Ook wordt een deel van de chartale infrastructuur direct bekostigd door toonbankinstellingen die betalen voor direct waardevervoer en (slimme) afstortoplossingen. Een deel van de toonbankinstellingen heeft een direct contract met een waardevervoerder voor het bestellen van wisselgeld en het ophalen van contant geld in de winkel. Zij hebben hiervoor een slimme kluis of een normale kluis die flexibiliteit biedt voor het moment dat deze geleegd wordt door een waardevervoerder. De tarifiering hiervoor verschilt per gekozen dienst. Traditioneel bestaat deze vaak uit een vergoeding voor de kluis en een vergoeding per rit voor de waardevervoerder. Tegenwoordig zijn er ook modellen waarbij de toonbankinstelling per storting of per gestort biljet betaalt.

3 Banken aan eigenaren van geldautomaten

Van banken naar geldautomaten zijn er drie soorten inkomstenstromen te onderscheiden:

1. het fallbacktarief voor biljetopnames dat banken van alle betaalpashouders betalen aan Geldmaat of IAD's bij een opname;
2. de tarieven per transactie die Geldmaat rekent aan zijn klanten (de drie grootbanken). Voor biljetopnames is dit een bedrag boven op het fallbacktarief;
3. extra kosten, zoals DCC (dynamic currency conversion)⁵² die banken van buitenlandse betaalpashouders (wanneer het een betaalrekening in een non-euro valuta betreft en de desbetreffende pashouder er aan de geldautomaat voor kiest om van de aangeboden (facultatieve) DCC-dienst gebruik te maken) betalen aan Geldmaat of IAD's bij een opname.

De inkomstenstromen voor transacties van consumenten (pashouders) zijn samengevat in figuur 14.

Het fallbacktarief

- Het fallbacktarief voor gastgebruik is onderdeel van het huidige bekostigingsmodel. Banken (in hun rol van uitgevers van debit- en creditcards, issuers) betalen dit tarief aan de aanbieder van de geldautomaat (acquirer) op het moment dat een klant (kaarthouder) van de desbetreffende bank geld opneemt bij een automaat.
- Het fallbacktarief wordt bepaald door Mastercard en VISA (betaalkaartschema's) voor transacties over hun netwerk. Zij brengen dit tarief in rekening bij de issuer en vergoeden die vervolgens aan de acquirer. Betaalkaartschema's hebben zelf geen baat bij de hoogte van het fallbacktarief. Het fallbacktarief zorgt ervoor dat kaarthouders opnames kunnen doen ook als issuers en acquirers geen onderling bilateraal tarief voor gastgebruik hebben afgesproken.
- Het fallbacktarief ligt onder de kostprijs van een geldopname. De klanten van Geldmaat (op dit moment de drie aandeelhoudende grootbanken) betalen op dit moment een opslag boven op het fallbacktarief om de kostprijs van een geldopname te dekken. Gezien het relatief grote aandeel vaste kosten zal dit verschil naar verwachting toenemen bij een verdere afname van het aantal geldopnames.
- Het fallbacktarief is al sinds 2009 (VISA) en 2012 (Mastercard) ongewijzigd, zonder indexering. Partijen binnen de keten hebben tegenstrijdige belangen voor wat betreft de hoogte van dit tarief, afhankelijk van of zij zich aan de issuing of acquiring kant bevinden. De tegengestelde belangen maken het voor betaalkaartschema's lastig om zelfstandig veranderingen door te voeren.⁵³

Banken betalen een vergoeding aan Geldmaat zodra hun betaalrekeninghouders een dienst bij Geldmaat afnemen, zoals het opnemen of storten van biljetten of munten. Daarbij bestaat er een verschil tussen aangeboden diensten en de vergoedingen die betaald worden door de klanten van Geldmaat (ofwel banken die een overeenkomst hebben met Geldmaat, op dit moment zijn dit alleen de grootbanken (ABN AMRO, ING en Rabobank) die ook aandeelhouder zijn) en niet-klanten van Geldmaat (ofwel banken zonder een overeenkomst met Geldmaat). Daarnaast rekent Geldmaat ook het gebruik van DCC door aan buitenlandse pashouders wanneer die er aan de geldautomaat voor kiezen om gebruik van deze dienst te maken.

⁵² DCC staat voor de valutaconversie bij een transactie. Hierbij wordt het bedrag van een kaarttransactie op het verkooppunt, de geldautomaat of het internet omgerekend naar de valuta van het land van uitgifte van de kaart. Doorgaans worden er extra kosten (opslag in percentage of een standaardbedrag) doorberekend aan de gebruiker.

⁵³ In het verleden hebben enkele partijen pogingen gedaan om een verhoging van het tarief aan te vragen.

Voor klanten (op dit moment de drie aandeelhoudende grootbanken) rekt Geldmaat een vergoeding voor het gebruik van de volgende diensten:

- opnemen van biljetten;
- storten van losse biljetten (via een recycler);
- storten van biljetten in een sealbag (via een contract met de bank);
- opnemen van munten;
- storten van munten.

De tarieven die Geldmaat aan zijn klanten (banken) rekt zijn kostengebaseerd en worden jaarlijks herijkt. De tarieven voor deze diensten worden zo bepaald dat de totale inkomsten van Geldmaat gelijk zijn aan de kosten inclusief een redelijk. Geldmaat heeft recent opnieuw een koepelvrijstelling gekregen. In lijn met het btw-regime voor banken, betekent dit dat over een deel van zijn kosten geen btw hoeft te worden betaald.

Voor biljetopnames betalen alle banken via de betaalkaartschema's het fallbacktarief. Dit tarief is echter niet kostendekkend, grootbanken betalen aanvullend een opslag om de kostprijs te dekken. Voor biljetopnames dragen grootbanken dus per transactie een groter deel van de kosten dan de andere banken zonder overeenkomst met Geldmaat.

De betaalrekeninghouders van banken die geen klant zijn bij Geldmaat kunnen alleen biljetten opnemen en kunnen dus geen gebruik maken van de andere diensten van Geldmaat zoals het storten van biljetten of het opnemen en storten van munten. Alle banken kunnen voor ieder van de individuele diensten klant worden van Geldmaat tegen dezelfde commerciële voorwaarden als de grootbanken.

IAD's rekenen voor opnames met Nederlandse bankpassen het fallbacktarief en afhankelijk van de dienstverlener betaalt de klant ook direct nog een bedrag voor de opname (een toeslag). In tegenstelling tot automaten van Geldmaat staan IAD's doorgaans alleen op rendabele plaatsen. Dit zijn plaatsen waar veel transacties plaatsvinden en waar veel buitenlandse pashouders geld opnemen (wat DCC-inkomsten genereert⁵⁴).

Figuur 12. Overzicht tarifiering aan de achterzijde – van Geldmaat naar banken




Soort transactie	Tarieven voor klanten	Tarieven voor niet-klanten
 Biljetopname	Kostengebaseerd tarief per transactie (o.b.v. fallback tarief en kostengebaseerde opslag)	Fallback tarief (per transactie)
 Biljetstorting (onverpakt via recycler)	Kostengebaseerd klanttarief per transactie	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Biljetstorting (verpakt via sealbag)	Kostengebaseerd klanttarief per transactie	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntopname	Kostengebaseerd klanttarief per transactie	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntstorting	Kostengebaseerd klanttarief per transactie	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>

Geldmaat rekt kostengebaseerde tarieven aan zijn klanten. De verwachting is dat de kostengebaseerde tarieven per transactie die Geldmaat rekt aan banken verder zullen stijgen naarmate het gebruik van contant geld afneemt. Figuur 13 toont een overzicht van de tarieven van Geldmaat aan banken en indicatieve berekeningen voor de ontwikkeling van deze tarieven bij een daling van respectievelijk 25, 50 en 75% in aantallen transacties. Hierbij wordt aangenomen dat de kosten van Geldmaat voor 30% meedelen met de daling

⁵⁴ Geldmaat ontvangt ook DCC-inkomsten, maar heeft ook veel automaten op plaatsen waar nauwelijks transacties van buitenlandse pashouders plaatsvinden.

in volumes bij een gelijkblijvende infrastructuur.⁵⁵ Deze tabel toont enkel de kosten van Geldmaat; daarnaast maken banken ook andere kosten voor het aanbieden van contant geld (bijvoorbeeld voor processing, IT en het voldoen aan wet- en regelgeving).

Figuur 13. Tarieven van Geldmaat aan banken en indicatieve berekeningen bij daling in aantal transacties*

Soort transactie	Tarief forecast 2023	Tarief bij 25% daling in transacties	Tarief bij 50% daling in transacties	Tarief bij 75% daling in transacties
 Biljetopname	€ 1,00 - € 1,20	€ 1,30 - € 1,50	€ 1,75 - € 2,00	€ 3,25 - € 3,50
 Biljetstorting (recycler)**	€ 1,75 - € 2,00	€ 2,00 - € 2,25	€ 3,00 - € 3,25	€ 5,50 - € 6,00
 Biljetstorting (sealbag)	€ 30,00 - € 35,00	€ 35,00 - € 40,00	€ 55,00 - € 60,00	€ 95,00 - € 100,00
 Muntopname	€ 18,00 - € 20,00	€ 23,00 - € 25,00	€ 30,00 - € 35,00	€ 60,00 - € 65,00
 Muntstorting	€ 20,00 - € 22,00	€ 23,00 - € 25,00	€ 30,00 - € 35,00	€ 60,00 - € 65,00

* Betreffen tarieven excl. btw en voor toepassing van de btw-koepelvrijstelling. Werkelijke kosten voor banken liggen hoger afhankelijk van de btw-impact. Omdat Geldmaat pas sinds 2022 volledig zelfstandig operationeel is kunnen nieuwe inzichten in de kostenallocatie en fluctuaties in het gebruik in de komende jaren leiden tot wijzigingen in het tarief per transactie.

** Tarieven voor biljetstortingen (recycler) betreffen een inschatting van het kostengebaseerde tarief. De klant kan bij deze automaten zowel biljetten storten als opnemen waarbij de kostenallocatie tussen beide transacties nog in ontwikkeling is.

De tarieven die Geldmaat in rekening brengt aan banken worden niet in hun geheel doorberekend in de gebruikstarieven die banken in rekening brengen aan consumenten en toonbankinstellingen. Onder de tarieven zoals opgenomen in het Convenant Contant Geld, worden slechts 15 tot 25% van de totale kosten van Geldmaat direct door de banken in rekening gebracht aan de gebruiker door middel van tarieven per transactie. Zie Annex B van het Convenant Contant Geld 2022 voor een volledig overzicht van de tarieven die banken rekenen aan eindklanten voor deze diensten.

4 Consumenten aan eigenaren van geldautomaten

Afhankelijk van de geldautomaat en de bank die de pas van de klant heeft uitgegeven, brengt de geldautomaat een toeslag in rekening aan de consument. Dit is in de huidige situatie bijvoorbeeld het geval wanneer een buitenlandse pashouder geld opneemt bij een IAD.

5 Retailers aan eigenaren van geldautomaten

Retailers betalen soms een tarief aan IAD's voor het plaatsen van een geldautomaat op hun locatie.⁵⁶

6 Consumenten aan banken

Consumenten betalen via de vaste (maandelijkse) vergoeding voor het betaalrekeningpakket voor de toegang tot chartale diensten. Per bank verschilt de omvang van de aangeboden chartale diensten, zoals toegang tot stortfaciliteiten en limieten aan op te nemen en te storten bedragen. Daarnaast betalen consumenten bij sommige banken ook een vergoeding per opname of krijgen zij een korting als zij er geen gebruik van maken.

⁵⁵ Deze aanname is afkomstig uit *De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland*, McKinsey & Company, 2021.

⁵⁶ Soms betalen IAD's juist huur aan de retailer.

De inkomstenstromen zijn samengevat in figuur 14.

Figuur 14. Overzicht tarifiering aan de voorzijde – richting consumenten

Dienst	Tarieven voor consumenten die bankieren bij Geldmaatklanten	Tarieven voor consumenten die bankieren bij niet-Geldmaatklanten
 Biljetopname	Vrijwel altijd geen tarief	Gevarieerde tarifiering. Soms gratis, soms tarieven ruim boven het fallback-tarief
 Biljetstorting (onverpakt via recycler)	Tarief per transactie. Soms een aantal gratis stortingen (eventueel met begrenzing van het bedrag)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Biljetstorting (verpakt via sealbag)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntopname	Tarief per transactie (verschilt sterk per bank)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntstorting	Tarief per transactie (verschilt sterk per bank)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>



7 Zakelijke klanten aan banken

Zakelijke klanten betalen ook via de banken mee aan de chartale infrastructuur. Concreet worden er twee bekostigingsstromen gehanteerd:

- Zakelijke klanten betalen banken voor een betaalrekeningpakket. Hierbij betalen zij regelmatig ook op transactie gebaseerde vergoedingen aan de bank (met name voor het afstorten).
- Zakelijke klanten met een contract waarmee kan worden afgestort via een sealbag nemen hiervoor een apart contract af bij hun bank.

De inkomstenstromen zijn samengevat in figuur 15.

Figuur 15. Overzicht tarifiering aan de voorzijde – richting zakelijke klanten

Dienst	Tarieven voor zakelijke klanten die bankieren bij Geldmaatklanten	Tarieven voor zakelijke klanten die bankieren bij niet-Geldmaatklanten
 Biljetopname	Geen tarief of een klein tarief	Gevarieerde tarifiering. Soms gratis, soms tarieven ruim boven het fallback-tarief
 Biljetstorting (onverpakt via recycler)	Tarief per transactie. Soms een aantal gratis stortingen (eventueel met begrenzing van het bedrag)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Biljetstorting (verpakt via sealbag)	Tarief per transactie via contract met de bank. Dat tarief ligt onder het tarief dat de bank betaalt aan Geldmaat	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntopname	Tarief per transactie (verschilt sterk per bank)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>
 Muntstorting	Tarief per transactie (verschilt sterk per bank)	<i>n/a (dienst niet beschikbaar voor niet-klanten)</i>

Stromen – Indirect

8 Consumenten aan toonbankinstellingen

Consumenten en zakelijke klanten betalen ook indirect mee aan chartale dienstverlening via de producten die zij kopen bij toonbankinstellingen. De kosten voor het gebruik van contant geld zijn namelijk gedeeltelijk verwerkt in de prijzen van producten, net als andere kosten voor toonbankinstellingen.





3. Knelpunten in de huidige inrichting

3. KNELPUNTEN IN DE HUIDIGE INRICHTING

3.1 Maatschappelijk gewenste dienstverlening komt niet tot stand

Ontwikkelingen die de maatschappelijk gewenste infrastructuur tegengaan

Het aantal contante toonbankbetalingen in Nederland is de afgelopen tien jaar jaarlijks met gemiddeld 11% afgenomen. Verschuivingen in voorkeuren, digitalisering en beleid vanuit de banken en toonbankinstellingen (gesteund door het MOB) om te streven naar een kostenefficiënt betalingsverkeer (bijvoorbeeld door actieve promotie van pinbetalingen), hebben hieraan bijgedragen. Hoewel een daling van het gebruik van contant geld als zodanig geen maatschappelijk probleem is, zet deze ontwikkeling de kwaliteit en betaalbaarheid van de chartale infrastructuur onder druk.

Het exploiteren van de infrastructuur voor contant geld kent sterke schaalvoordelen door de hoge vaste lasten. Zeker bij een constant aantal stort- en opnameautomaten (de omvang van de infrastructuur) bewegen de kosten nog maar voor een beperkt deel mee met de transactievolumes. Het directe gevolg hiervan is dat het dalende gebruik van contant geld leidt tot een stijging in de kosten per transactie.⁵⁷ Eerder onderzoek schat in dat ongeveer 30% van de kosten voor gelduitgifte variabel zijn met het gebruik, ongeveer 40% variabel is met de omvang van de infrastructuur en 30% vast is.⁵⁸

De daling in transactievolumes geeft partijen in de keten prikkels om de volgende maatregelen te treffen om de stijging in de kosten per transactie op te vangen:

- **Kosten besparen:** Allereerst ontstaat door de daling in transactievolumes druk in de keten om kosten te besparen. Er zijn in het verleden diverse efficiëntieslagen in de sector gemaakt. Deze efficiëntieslagen hebben ook geleid tot een versobering van de dienstverlening, wat onder meer merkbaar is in een sterke afname van het aantal stort- en opnameautomaten. De drie grootbanken hebben hun automatennetwerken samengevoegd in Geldmaat en deze hiermee ont dubbeld. De overige banken hebben hun automateninfrastructuur volledig afgestoten. Tussen 2011 en 2021 is het aantal automaten met 45% gedaald van 9.012 naar 4.916.⁵⁹ De chartale infrastructuur wordt nu grotendeels via de drie grootbanken bekostigd, wat geen gelijk speelveld oplevert voor het aanbieden van betaalrekeningen. De overige banken dragen niet evenredig bij aan het gebruik van chartale diensten door hun klanten. De banken die geen klant zijn bij Geldmaat betalen per opnametransactie het fallbacktarief aan Geldmaat dat niet kostendekkend is. De klanten van Geldmaat bekostigen de overige kosten. Bij alsmaar dalende volumes bestaat het risico dat de bereikbaarheid van stort- en opnameautomaten nog verder afneemt. Zodra dat gebeurt, kan ook de bruikbaarheid van contant geld voor consumenten en toonbankinstellingen afnemen, waardoor het gebruik van contant geld nog verder daalt.
- **Contante transacties niet accepteren:** Voor toonbankinstellingen lopen de kosten per chartale transactie op. Panteia schat dat de gemiddelde kosten tussen 2017 en 2020 van 29 naar 49 eurocent per transactie zijn gegaan⁶⁰. Daardoor neemt ook het verschil met pintransacties toe (49 eurocent per chartale transactie versus 17 eurocent per pintransactie). Zo ontstaat er een grotere prikkel voor toonbankinstellingen om chartale

⁵⁷ In absolute zin dalen de totale kosten van de chartale infrastructuur wel, maar per transactie stijgen de kosten.

⁵⁸ *De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland*, McKinsey & Company, 2021.

⁵⁹ Zie figuur 6 van dit rapport.

⁶⁰ *Kosten van het toonbankbetalingsverkeer*, Panteia, 2017 en 2020. Dit betreft de optelsom van de interne kosten (kosten die bij de onderneming zelf ontstaan als gevolg van de acceptatie van contanten) en de externe kosten (kosten die de onderneming gefactureerd krijgt van externe partijen).

transacties niet meer te accepteren. Uiteraard spelen niet alleen de kosten voor acceptatie een rol bij het besluit van een toonbankinstelling om contant geld te accepteren, onder andere de voorkeuren van consumenten spelen hierin ook een rol.

- **Gebruikers meer laten betalen:** Daarnaast ontstaat hierdoor een prikkel om gebruikers van chartale diensten, toonbankinstellingen en consumenten, meer te laten betalen voor deze diensten. Hierdoor kunnen de stijgende kosten beter worden gedekt. Dit geeft ook een (prijs)prikkel aan gebruikers van chartale diensten om over te stappen op andere (goedkopere) betaalmiddelen. Daardoor kan de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen en het gebruik ervan door consumenten nog verder dalen.

Door een combinatie van schaalvoordelen en netwerkeffecten is voldoende gebruik van contant geld noodzakelijk om, in afwezigheid van overheidsingrijpen, de levensvatbaarheid van het netwerk en daarmee het betaalmiddel te borgen. Zodra een kritieke ondergrens bereikt is, komt het betaalmiddel terecht in een vicieuze cirkel van opeenvolgende volumedalingen, kostenstijgingen (door schaalvoordelen), prijsstijgingen, en daaropvolgende verdere afname van acceptatie en gebruik. Dit proces wordt versterkt door netwerkeffecten, omdat een daling in de acceptatie leidt tot een afname van het nut van contant geld voor consumenten, en een daling in het gebruik van consumenten leidt tot een afname van het nut van contant geld voor toonbankinstellingen.

Er zijn indicaties dat het gebruik van contant geld onder deze kritieke ondergrens is gedaald. De kosten per transactie zijn sterk gestegen, waardoor de kosten voor acceptatie onder toonbankinstellingen (substantieel) hoger liggen dan voor elektronische betaalmiddelen. Door het grote verschil in gemiddelde kosten per transactie vergeleken met pinbetalingen is contant geld geen competitief betaalmiddel meer voor toonbankinstellingen.⁶¹ Zonder overheidsingrijpen zullen de kosten per transactie voor zowel toonbankinstellingen als consumenten naar verwachting verder toenemen. Bovendien zal de chartale infrastructuur verder worden afgeschaald, waardoor de bereikbaarheid van de infrastructuur voor consumenten en toonbankinstellingen onder het maatschappelijk gewenste niveau daalt.

Kortom: als gevolg van deze ontwikkelingen wordt de chartale infrastructuur in haar maatschappelijk wenselijke omvang niet langer door de markt geleverd ('ontbrekende markt'⁶²). Vanuit maatschappelijk perspectief is het wenselijk dat er een minimaal niveau aan chartale dienstverlening blijft bestaan. Deze wens komt voort uit onder andere de publieke functie van contant geld, de wens om contant geld te behouden als betaalmiddel voor cashafhankelijke consumentengroepen en de (gedeeltelijke) terugvalfunctie van contant geld als er een storing is in het pinverkeer.⁶³ In de loop der tijd kan het maatschappelijk gewenste minimale niveau aan chartale dienstverlening veranderen, onder meer door technologische ontwikkelingen, verdere consolidatie in de keten en ontwikkelingen in de vraag.

Om de bereikbaarheid van contant geld voor consumenten te borgen, hebben DNB en het ministerie van Financiën vastgesteld dat een landelijk dekkend netwerk van belang is.⁶⁴ Geldautomaten zijn met name rendabel op plekken (zoals steden) waar veel buitenlandse kaarthouders geld opnemen die toeslagen en/of voor DCC-diensten betalen of waar veel opnames plaatsvinden.

61 In de zin dat het verschil in kosten per transactie voor kaartbetalingen en contant geld te groot wordt. De ECB heeft als onderdeel van haar Cash 2030 strategy een visie uitgesproken waarbij zij wil borgen dat contant geld een competitief betaalmiddel blijft.

62 De ontbrekende markt betreft de basisinfrastructuur als geheel. Delen hiervan, bijvoorbeeld geldautomaten op rendabele plekken en het direct waardevervoer, worden wel nog door de markt aangeboden.

63 De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland, McKinsey & Company, 2021.

64 In het kader van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (2007) is de bereikbaarheidsnorm van 5 kilometer geformuleerd. Zie MOB, Geen generiek bereikbaarheidsprobleem betaaldiensten geconstateerd, Nieuwsbericht 31 mei 2007. Deze afspraak was een van de uitkomsten van een gezamenlijk onderzoek door het MOB, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen. Dit onderzoek vond plaats op verzoek van de minister van Financiën, nadat de Tweede Kamer daarom had gevraagd in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Crone. [Initiatiefvoorstel-Crone Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten \(29688_nr_2\)](#), Tweede Kamer, 14 juli 2004.

Met name in minder dichtbevolkte gebieden kunnen uit maatschappelijk oogpunt geldautomaten wenselijk zijn die niet rendabel zijn omdat daar te weinig transacties plaatsvinden.

Door het lage gebruik zijn de kosten per transactie die gepaard gaan met het leveren van deze infrastructuur hoger dan de bereidheid om hiervoor te betalen door (sommige) gebruikers van chartale diensten. Als deze kosten daadwerkelijk doorberekend zouden worden aan consumenten en toonbankinstellingen, dan dreigt de chartale infrastructuur te belanden in een vicieuze cirkel van opeenvolgende volumedalingen, kostenstijgingen en daaropvolgende verhoging van tarieven en/of versoering of afschaling van de dienstverlening.

Ook lijkt het maatschappelijk gezien niet wenselijk dat consumenten die afhankelijk zijn van contant geld in het dagelijks leven tarieven voor de dienstverlening gaan betalen die op kosten gebaseerd zijn. Vanuit een herverdelingsperspectief wordt het als onwenselijk gezien om de hogere kosten per transactie van contant geld onder andere neer te leggen bij consumenten die van het met contant geld kunnen betalen afhankelijk zijn (aandachtsgroepen), juist omdat deze groepen geen keuze hebben om naar andere betaalmiddelen over te stappen.

Huidige inrichting chartale infrastructuur is niet toekomstbestendig

Met het tekenen van het Convenant Contant Geld is een eerste stap gezet om de chartale infrastructuur tijdelijk in haar huidige omvang te behouden. Onderstaand kader vat de belangrijkste afspraken uit het convenant samen. Dit model is echter niet toekomstbestendig⁶⁵ om de volgende redenen:

- Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn het momenteel **alleen de drie grootbanken** die de chartale dienstverlening aanbieden en grotendeels bekostigen via Geldmaat. Dit levert level playing field-discussies op tussen banken, aangezien klanten van andere banken als gastgebruiker een niet-kostendekkend tarief betalen voor opnames van hun pashouders. Dit maakt de kosten die grootbanken dragen per geldopname nog hoger, wat de prikkel om contant geld te ontmoedigen, versterkt. Daarmee is de bekostiging niet toekomstbestendig georganiseerd.
- Het model gaat uit van **vrijwillige afspraken**. Daardoor blijft er een bepaalde vrijblijvendheid in het leveren van de infrastructuur. Zeker omdat er ook geen toezicht- en sanctioneringsbevoegdheden zijn. De financiële prikkel om af te wijken van de afspraken zal voor de partijen alleen maar groter worden naarmate de volumes dalen waardoor de instandhouding van de afgesproken infrastructuur steeds onwaarschijnlijker zal worden.
- Daarnaast vergt het maken en herzien van vrijwillige afspraken een bepaalde mate van **draagvlak of zelfs unanimiteit**. Dat is lastig te bereiken tussen partijen met tegengestelde belangen. Niet alleen is het – met vrijwillige afspraken – lastig om overeen te komen dat de maatschappelijk gewenste infrastructuur geleverd wordt. Ook deze later herzien is op basis van vrijwillige afspraken ingewikkelder. Dit is ongewenst omdat het belangrijk is dat de infrastructuur (flexibel) kan aansluiten op de maatschappelijke behoeften.

⁶⁵ Dit blijkt ook uit de overeengekomen afspraak in het convenant dat er vervolgonderzoek moet plaatsvinden naar een toekomstbestendige marktordening en bekostiging.

Samenvatting belangrijkste afspraken Convenant Contant Geld

Zoals samengevat door DNB in de brief aan de minister van Financiën⁶⁶ bevat het Convenant Contant Geld afspraken tussen 22 organisaties⁶⁷ met een belang bij contant geld. Het doel van het convenant is dat contant geld in Nederland goed blijft functioneren als betaalmiddel aan de kassa, ook als geleidelijk steeds meer elektronisch betaald wordt. Met dit convenant spreken deze partijen af ervoor te zorgen dat contant geld goed beschikbaar en bruikbaar blijft.

- Het convenant bevat verschillende afspraken om de chartale infrastructuur te behouden. Dit zijn onder andere toezeggingen van Geldmaat om bepaalde normen en minimumaantallen geldautomaten te handhaven, van Brink's om landelijk dekkend waardevervoer van adequate kwaliteit en tegen redelijke tarifiering aan te bieden.
- Banken en Geldmaat zeggen toe voorlopig geen maatregelen te treffen zoals tariefverhogingen of volumebeperkingen waardoor het opnemen of storten van contant geld voor particuliere en zakelijke klanten duurder, of anderszins ontmoedigd of belemmerd wordt. De toegezegde freeze voor banken is tijdelijk (uiterlijk tot eind juli 2023) en afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek.
- Alle partijen onderkennen dat een efficiënt, toegankelijk en veilig betalingsverkeer, inclusief het chartale deel daarvan, een publiek belang is.
- Het convenant vraagt om nieuwe betaalvormen als alternatieve elektronische terugvalopties voor pinbetalingen, en voorziet het convenant erin dat als deze alternatieven geleidelijk worden ingevoerd, het aantal geldautomaten voor het opnemen van bankbiljetten stapsgewijs kan worden verminderd.
- Het convenant bevat door DNB opgestelde richtlijnen voor de beheersing van Wwft-gerelateerde risico's. Deze zijn op verzoek van banken en toonbankinstellingen opgesteld.

3.2 Aandachtspunten voor de nieuwe marktordening binnen de keten

Zoals volgt uit hoofdstuk 2 is er geen enkele partij die de volledige basisinfrastructuur, die onder andere zowel diensten bij geldautomaten als direct waardevervoer omvat, zelfstandig kan leveren. Dit creëert een aantal praktische uitdagingen voor de toekomstige marktordening op verschillende onderdelen van de keten. Concreet zijn dit de belangrijkste aandachtspunten voor de nieuwe marktordening per onderdeel van de keten:

Waardevervoer

- Brink's heeft op dit moment een belangrijke rol in het waardevervoer, zowel voor de bancaire keten als de retailketen. Brink's bedient 100% van de bancaire keten⁶⁸ en 90 tot 95% van de totale Nederlandse markt voor waardevervoer. Die positie brengt **continuïteitsrisico's** met zich mee, bijvoorbeeld in het geval Brink's zou besluiten zich terug te trekken uit de markt of failliet zou gaan. Dan zou een kritische schakel in de waardeketen wegvallen, waarmee het publieke belang van contant niet geborgd is.
- Het is niet vanzelfsprekend dat de Nederlandse chartale keten meerdere concurrerende waardevervoerders met een eigen netwerk naast elkaar kan dragen. Er zijn in het verleden verschillende waardevervoerders uit de markt getreden of failliet gegaan. De verwachte volumedalingen in de toekomst maken het bovendien minder aantrekkelijk om te investeren in (de uitbreiding van) een netwerk voor waardevervoer.

⁶⁶ Brief aan minister van Financiën inzake convenant contant geld, DNB, 2022.

⁶⁷ Dit zijn de vier grote banken, vertegenwoordigers van consumenten en ouderen, winkeliers, horeca, tankstations, chartale dienstverleners en DNB.

⁶⁸ Met uitzondering van een aantal geldautomaten van IAD's, die onder de bancaire keten van figuur 9 vallen maar niet van banken zijn.

- Een ander aandachtspunt is de **potentiële marktmacht** die Brink's heeft als gevolg van zijn positie op de markt. Als toonbankinstellingen en banken (via Geldmaat) geen alternatieven hebben voor de dienstverlening van Brink's, dan zou Brink's zijn tarieven kunnen verhogen of suboptimale kwaliteit kunnen leveren. Desondanks zijn er diverse redenen waarom Brink's ondanks zijn hoge marktaandeel niet zonder meer over een **economische machtspositie** beschikt:
 - Zoals beschreven in hoofdstuk 3.1 is de kern van het probleem op de markt dat er sprake is van een ontbrekende markt. Dit betekent dat de gebruikers van chartale diensten niet bereid zijn om de volledige kosten die hiermee gepaard zijn te betalen. Als de volledige kosten wel doorberekend zouden worden, dan dreigt het gebruik van contant geld en de acceptatie daarvan drastisch af te nemen, tot op het punt dat het goed functioneren van contant geld als betaalmiddel in het geding komt.
 - Gezien de aard van dit probleem heeft in feite geen enkele speler in de keten marktmacht, in de zin dat zij in staat zijn om duurzaam prijzen te rekenen die boven de kostprijs liggen. De bereidheid onder afnemers om alleen de kostprijs te betalen is er immers niet, laat staan dat zij prijzen bereid zijn te betalen waarin een (grote) winstoverslag is opgenomen. Deze logica is ook van toepassing op Brink's. Als Brink's zijn prijzen substantieel zou verhogen dan draagt dit bij aan een versnelling in de daling van het gebruik en de acceptatie van contant geld. Als Brink's een langetermijnperspectief hanteert dan moet hij hier rekening mee houden in zijn prijsbeleid, omdat het verhogen van de prijzen op termijn de continuïteit van zijn waardevervoerdiensten in gevaar brengt.
 - Toonbankinstellingen kunnen in de huidige situatie overstappen naar (of dreigen met een overstap naar) andere waardevervoerders of stoppen met de acceptatie van contant geld. In principe zouden toonbankinstellingen ook over kunnen stappen op geldautomaten van Geldmaat om af te storten of wisselgeld op te nemen.⁶⁹ Dit zet druk op Brink's om hen een aantrekkelijk aanbod te (blijven) doen.
 - Er zijn indicaties dat andere waardevervoerders dan Brink's actief willen worden op de Nederlandse markt en een grotere rol op zich willen nemen in zowel de bancaire keten als de retailketen. In veel andere Europese landen zijn meerdere waardevervoerders actief, inclusief landen met een lagere acceptatie van contant geld en lagere inwonersaantallen en/of minder dichte bevolking. Onderstaand kader toont de grotere spelers die actief zijn in omringende landen en Scandinavië.
 - Zoals hierboven genoemd is het niet zeker of het wenselijk is om meerdere concurrerende netwerken voor waardevervoer te hebben in de Nederlandse markt, mede gelet op de faillissementen in de sector in het verleden. Een waardevervoerder zal alleen tot de markt toe willen treden als deze voldoende toekomstperspectief wordt geboden. Geldmaat vertegenwoordigt een groot deel van de vraag naar waardevervoer in Nederland, en zou daarmee een toetredende waardevervoerder toekomstperspectief kunnen bieden (zie ook hieronder).
 - Aanbieders van geldautomaten (en in het bijzonder Geldmaat) kunnen dreigen met een overstap naar een waardevervoerder. Op de korte termijn zijn de overstapmogelijkheden mogelijk beperkt, maar op de middellange termijn zou er een realistische dreiging kunnen ontstaan dat substantiële delen van het waardevervoer gegund worden aan een andere waardevervoerder.
 - Geldmaat vertegenwoordigt een substantieel deel van de vraag naar waardevervoer in Nederland. Dit geeft Geldmaat een bepaalde mate van inkoopmacht. Dit stelt Geldmaat in staat om, mocht hier de noodzaak toe bestaan, (gedeeltelijk) over te stappen naar andere waardevervoerders, waarmee zij effectief toetreding tot de markt faciliteert. Ook kan zij desnoods besluiten om deze dienstverlening zelf uit te gaan voeren. Doordat Geldmaat deze opties heeft, ontstaat er druk op Brink's om een aantrekkelijk aanbod te (blijven) doen als het gaat om het bancaire waardevervoer. Een

⁶⁹ Het is sterk afhankelijk van het type toonbankinstelling of dit een redelijk alternatief is. Een supermarkt met tienduizenden euro's contant geld zal deze niet onbeveiligd naar een afstortautomaat brengen.

belangrijke voorwaarde hierbij is dat het mogelijk is voor Geldmaat (of in de toekomst een andere regiepartij) om op een ordelijke manier over te stappen (of gedeeltelijk over te stappen) van waardevervoerder, zonder dat hiermee de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt.

- Een recente ontwikkeling in Zweden die deze dynamiek verder illustreert is dat Bankomat (de Zweedse equivalent van Geldmaat) heeft besloten om het waardevervoer voor haar automaten te insourcen. Na de overname van waardevervoerder Nokas door Loomis in 2020 was Bankomat aangewezen op Loomis als enige waardevervoerder in Zweden. In reactie daarop heeft Bankomat in 2022 de beslissing genomen om haar waardevervoer zelf uit te voeren en de diensten van Loomis uit te faseren.
- De toekomstige inrichting van de chartale keten kan de marktpositie van waardevervoerders beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat marktpartijen (banken en/of toonbankinstellingen) verplichtingen opgelegd krijgen om de chartale diensten aan te bieden. De positie van waardevervoerders zal dan opnieuw geëvalueerd moeten worden.

Waardevervoer in andere Europese landen

Er zijn een aantal grotere internationale spelers actief in het waardevervoer in Europa: Brink's, Loomis, Nokas, Prosegur en Ziemann

Land	Spelers
Nederland	Brink's
België	Brink's, Loomis
Duitsland	Meerdere spelers, onder andere Ziemann ⁷⁰
Frankrijk	Brink's, Loomis
Denemarken	Loomis, Nokas
Finland	Loomis, Nokas
Noorwegen	Loomis, Nokas
Zweden	Loomis

Geldautomaten

- Een **landelijk dekkend netwerk van veilige, bereikbare, toegankelijke en betrouwbare geldautomaten** is van publiek belang. Dit is onder meer vertaald naar de bereikbaarheidsnorm in het huidige Convenant Contant Geld en in eisen voor de chartale basisinfrastructuur. De rentabiliteit van de geldautomaten verschilt en is sterk afhankelijk van het aantal transacties.⁷¹ Op locaties met een (zeer) laag aantal transacties (en waar sprake is van weinig toeristen uit andere landen dan de eurozone) is het niet mogelijk om een geldautomaat rendabel te exploiteren. Dit brengt de bereikbaarheid en toegankelijkheid in gevaar aangezien partijen een prikkel hebben om de automaten te verwijderen (of niet te plaatsen) op plekken waar deze uit maatschappelijk oogpunt wel gewenst zouden zijn.
- **Geldmaat** speelt een belangrijke rol in het leveren van de basisinfrastructuur. Geldmaat is

⁷⁰ In Duitsland heeft de centrale bank een grotere rol in de geldverwerking en zijn veel kleinere spelers actief.

⁷¹ In de huidige situatie is Geldmaat een "kosten plus"-organisatie (i.e. zij rekent alleen haar kosten plus een redelijke vergoeding op het geïnvesteerde vermogen door aan haar klanten). De tarieven die het rekent zijn daarmee gelijk aan de gemiddelde kosten van de dienst. Dit betekent dat ongeveer de helft van de automaten niet rendabel is, in de zin dat de kostengebaseerde tarieven per transactie niet genoeg zijn om de totale kosten van de automaat te dekken. Als alleen gekeken wordt naar het fallbacktarief voor opnames bij gastgebruik, dit is een tarief dat lager ligt dan het tarief voor opnames bij klanten, dan neemt het aantal niet rendabele automaten verder toe.

op dit moment **de enige partij met een landelijk dekkend netwerk aan geldautomaten.**

- Geldmaat is een joint venture van de drie grootbanken, die zowel aandeelhouder als klant zijn van Geldmaat.
- Afhankelijk van de marktordening, zal Geldmaat bredere toegang moeten bieden tot haar netwerk aan niet-aandeelhoudende banken. In de praktijk zijn er geen of relatief weinig wijzigingen nodig om deze toegang te borgen. Bij de oprichting van Geldmaat zijn er voorwaarden opgesteld om te borgen dat alle banken toegang moeten krijgen tot de diensten van Geldmaat tegen dezelfde tarieven en voorwaarden als de aandeelhouders. Andere banken maken hier tot nu toe echter geen gebruik van. Mogelijke verklaring hiervoor is dat de klanttarieven voor opnames hoger liggen dan het fallbacktarief voor gastgebruik.
- Plofkraken bij geldautomaten en de gepercipieerde onveiligheid van geldautomaten roepen maatschappelijke weerstand op tegen geldautomaten en de plaatsing ervan. Behalve vrijwillige afspraken met Geldmaat zijn er **geen regels met betrekking tot de veiligheid van geldautomaten (van IAD's) en hun locaties.** Niettemin daalde het aantal plofkraken in Nederland verder tot 15 stuks in 2022 (2021: 20, 2020: 42, 2019: 95). Dat lijkt het resultaat te zijn van een combinatie van de eerder ingezette maatregelen en de vrijwillige afspraken met Geldmaat, zijnde een effectieve ontwaarding van de buit (IBNS, intelligent banknote neutralisation systems), verplaatsing en nachtsluiting van geldautomaten en continuering van opsporing. De juiste beveiliging van automaten (van alle aanbieders van geldautomaten op de markt) is dus belangrijk om het risico op plofkraken in de toekomst te blijven ondervangen.

Banken

- De grootbanken zijn aandeelhouder en klant van Geldmaat en dragen daarmee een groot deel van de infrastructuurkosten. Dat de grootbanken in absolute zin een groot deel van de kosten dragen is niet verrassend, zij vertegenwoordigen namelijk ook het grootste deel van het volume. De overige banken bieden een beperktere chartale dienstverlening aan en betalen hiervoor geen kostendekkende vergoeding voor. De tarieven die de drie grootbanken rekenen voor munt- en stortdiensten en particuliere en zakelijke klanten liggen doorgaans ook onder het kostengebaseerde tarief wat ze hiervoor aan Geldmaat betalen. Dit creëert een ongelijk speelveld tussen banken en ongewenste prikkels om de **chartale dienstverlening te versoberen.** Bovendien ontstaat een prikkel om het gebruik van chartale diensten te ontmoedigen. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van betaalpakketten waarin geen chartale diensten zijn inbegrepen en hoge tarieven in rekening gebracht worden bij gebruik van deze diensten. Door tarifiering en de aangeboden diensten aan zowel afstort- als opnamezijde hebben **banken veel invloed op de aantrekkelijkheid van contant geld.** Met name bij nieuwe en kleinere aanbieders van betaalrekeningen is er een trend naar het tarifieren van geldopnames. Daarmee komt de betaalbaarheid van de chartale dienstverlening mogelijk in het geding.
- De chartale dienstverlening en het betalingsverkeer zijn in zijn totaliteit verlieslatend voor de banken. Door onder andere toegenomen kosten voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering is het verlies voor de banken in Nederland opgelopen van 23 miljoen euro in 2005 naar 570 miljoen euro.⁷² Dit verhoogt de druk op banken om ook in te grijpen in de chartale dienstverlening.
- Aanbieders van waardevervoer zijn afhankelijk van banken die de rol van clearingbank op zich nemen, zowel voor het giraliseren van afgestort geld als het bestellen van geld bij DNB. Uit interviews met DNB en Brink's volgt dat het voor waardevervoerders moeilijk is om een bank te vinden die bereid is deze rol op zich te nemen, mede door de eisen die aan de bank gesteld worden op grond van de Wwft.

⁷² Onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer door financiële instellingen 2021, McKinsey & Company, 2022.

Toonbankinstellingen

- Voor het goed functioneren van contant geld als betaalmiddel is het van publiek belang dat toonbankinstellingen op brede schaal contant geld accepteren.
- Het accepteren en verwerken van contant geld brengt kosten voor toonbankinstellingen met zich mee, onder andere door eigen werkzaamheden en de medewerking aan Wwft-maatregelen van banken. Bovendien gaat acceptatie van contant geld gepaard met **mogelijke veiligheidsrisico's**.
- Het **dalend gebruik** van contant geld zorgt voor **stijgende kosten per transactie** voor de acceptatie van contant geld. Tegelijkertijd nemen de kosten voor de toonbankinstelling om geen contant geld te accepteren af, in de zin dat de inkomstenderving⁷³ daalt naarmate de voorkeur voor contant geld bij consumenten afneemt.
- Door het grote verschil in gemiddelde kosten per transactie vergeleken met pinbetalingen is contant geld **geen competitief betaalmiddel** meer voor toonbankinstellingen⁷⁴. De acceptatiegraad van contant geld onder toonbankinstellingen lijkt desondanks onverminderd hoog, wel worden klanten in toenemende mate gestuurd naar pinbetalingen (bijvoorbeeld door pin-only kassa's te introduceren en het aantal kassa's waar met contant geld betaald kan worden te verminderen).
- De **Wwft, het toezicht daarop, en de maatregelen die banken nemen in het kader van de Wwft kunnen leiden tot een lagere acceptatie van contant geld onder toonbankinstelling, en daarmee een daling in het gebruik van contant geld**. Toonbankinstellingen ervaren hogere administratieve lasten door de door banken geïntensiveerde screenings en monitoring van transacties, en beperkingen op het gebruik van contant geld. Deze zijn inherent aan hetgeen er van poortwachters (inclusief banken) gevraagd wordt in het kader van de Wwft en het misbruik van contant geld voor witwaspraktijken door criminelen. Toonbankinstellingen met een relatief hoge contante omzet ervaren daarbij moeilijkheden bij het aantonen dat hun omzet legitiem is.⁷⁵

“Witwassen via contant geld blijft belangrijk in criminele sectoren waar veel in contant geld wordt afgerekend, zoals in de drugscene. In legale sectoren wordt nog veel in cash afgerekend bij straatverkoop (voornamelijk markten), in de horeca en de dienstverlening (zoals kappers, nagelstudio's, massage- en schoonheidssalons en de aloude wasserettes). Deze cash-intensieve sectoren worden met regelmaat in relatie gebracht met witwassen.”

- Mede om het gebruik van contant geld niet onnodig te ontmoedigen, lijkt het evalueren van de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht op, en de implementatie van, de Wwft op het gebied van contant geld wenselijk. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek
- Ten slotte: Consumenten die met contant geld afrekenen, betalen hetzelfde bedrag als klanten die pinnen. Zij betalen dus geen toeslag voor een contante betaling. Zoals toegelicht in figuur 19 wordt al gekeken naar Europese regelgeving om de status van contant geld als wettig betaalmiddel ('legal tender') te formaliseren. Dit zou invloed kunnen hebben op de mogelijkheid tot surcharging en/of kunnen leiden tot een acceptatieplicht onder toonbankinstellingen.⁷⁶

73 Inkomstenderving houdt in dat de toonbankinstelling inkomsten mist als zij stopt met de acceptatie van contant geld, omdat er klanten zijn die afzien van een aankoop als zij niet contant kunnen betalen. Hoe kleiner de groep consumenten met een (sterke) voorkeur voor contant geld is, hoe kleiner de inkomstenderving is voor toonbankinstellingen als zij stoppen met de acceptatie van contant geld.

74 In de zin dat het verschil in kosten per transactie voor kaartbetalingen en contant geld te groot wordt. De ECB heeft als onderdeel van de Cash 2030 strategy een visie uitgesproken waarbij zij wil borgen dat contant geld een competitief betaalmiddel blijft.

75 Zie het *National Risk Assessment Witwassen 2019*, Kamerstuk 03-07-2020.

76 Zie de aanbevelingen van de Europese Commissie op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010H0191&from=EN>

Consumenten

- Het **aantal geldautomaten is in de afgelopen tien jaar sterk afgenomen**; tussen 2011 en 2021 is het aantal automaten met 45% gedaald van 9.012 naar 4.916.⁷⁷ Op basis van MOB-afspraken uit 2007 zijn hierbij wel bereikbaarheidsnormen in acht genomen.⁷⁸ De afname in het aantal automaten betreft daarmee voornamelijk een zogenoemde ontdubbeling van automaten, waarbij de bereikbaarheidsnormen gehandhaafd zijn. Consequentie hiervan is wel dat de **redundantie in het netwerk afgenomen** is, waardoor de impact van één automaat die niet beschikbaar is (vanwege een storing, gepland onderhoud, vulwerkzaamheden, etc.) op consumenten groter is dan voorheen.
- Voor consumenten is het steeds vaker **lastig om contant te betalen**, bijvoorbeeld bij toonbankinstellingen (die enkel nog pin-only kassa's hebben of alleen bij een beperkt aantal kassa's contant geld accepteren) en enkele gemeenten die aan publieksbalies geen contant geld meer accepteren.

⁷⁷ Zie figuur 6 van dit rapport.

⁷⁸ Onderzoek knelpunten en oplossingen toegankelijkheid en bereikbaarheid betaaldiensten, Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, 2007.



4. Doel en criteria voor de toekomstige inrichting van de chartale keten

4. DOEL EN CRITERIA VOOR DE TOEKOMSTIGE INRICHTING VAN DE CHARTALE KETEN

De huidige inrichting van de chartale keten is niet toekomstbestendig en daarmee komt het goed functioneren van contant geld als betaalmiddel in gevaar. Een aantal kenmerken laat een betaalmiddel goed functioneren, zoals beschreven in figuur 1 (voor consumenten) en figuur 2 (voor toonbankinstellingen) in hoofdstuk 1.

De kwaliteit van het aanbod van chartale dienstverlening, zowel voor de opname en afstortmogelijkheden als de acceptatie van chartale transacties, is multidimensionaal. Hierin zijn zowel de veiligheid als de bereikbaarheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, bruikbaarheid en betaalbaarheid van contant geld belangrijk.

Het doel van de marktordeningsmodellen is dat er een basisniveau aan chartale dienstverlening betaalbaar en efficiënt geleverd wordt. Dat betekent dat binnen elk model de volgende drie zaken geregeld moeten worden:

1. De **levering van een basisniveau aan dienstverlening**: Dit betekent concreet dat kwaliteitseisen (in brede zin) worden vastgelegd.
2. De **betaalbaarheid van het gebruik**, zowel voor consumenten als toonbankinstellingen.
3. **Prikkels voor een goede en efficiënte chartale dienstverlening**: Dit houdt in dat partijen prikkels hebben om de dienstverlening aan te bieden op een efficiënte (bijdragend aan de betaalbaarheid) en goede manier (bijdragend aan de kwaliteit).

4.1 Levering van een basisniveau aan dienstverlening

De dienstverlening dient aan bepaalde gespecificeerde eisen voor een maatschappelijk gewenst basisniveau te voldoen, waaronder:

- een veilige infrastructuur zowel aan de afstort- als de opnamezijde;
- een toegankelijk, betrouwbaar en bereikbaar netwerk aan gelduitgiftepunten en stortmogelijkheden;
- bruikbaar contant geld bij toonbankinstellingen en overheidsinstanties.

Voor de inrichting van toekomstige modellen is het van belang dat de overheid, of een door de overheid aangewezen partij, eisen stelt aan de basisinfrastructuur (het maatschappelijk gewenste niveau aan dienstverlening) en de marktordering zo inricht dat deze basisinfrastructuur wordt geleverd. Dit is van belang, omdat de markt deze dienstverlening zoals toegelicht in hoofdstuk 3 niet spontaan zal leveren.

De overheid kan de eisen aan de basisinfrastructuur bijvoorbeeld bepalen door de maatschappelijke baten hiervan af te wegen tegen de maatschappelijke kosten. Het maatschappelijk gewenste niveau aan dienstverlening kan over tijd veranderen, bijvoorbeeld als het gebruik van contant geld verder afneemt, na de introductie van de digitale euro of als er alternatieve elektronische terugvalopties voor pinnen zijn ingericht. Het is daarom van belang dat de eisen aan de basisinfrastructuur periodiek geherevalueerd worden en flexibel mee kunnen bewegen met een verandering in de maatschappelijke belangen.⁷⁹

⁷⁹ Zie ter illustratie bijvoorbeeld het rapport van [Effects of changing the USO in Norway](#), Copenhagen Economics, 2017. Hier worden verschillende opties om de eisen aan de Universele Postdienst te versoepelen geanalyseerd en wordt berekend welke (maatschappelijke) kostenbesparingen dit oplevert. Op een soortgelijke manier kan in kaart gebracht worden wat de kostenbesparingen zijn bij een versoepeling van de eisen aan de chartale infrastructuur. Dit geeft inzicht in de maatschappelijke kosten die ontstaan door het stellen van eisen aan de basisinfrastructuur.

4.2 Betaalbaarheid van gebruik

De betaalbaarheid van het gebruik is van belang voor zowel consumenten (geldopname en storting) als toonbankinstellingen (bestelling van wisselgeld, waardevervoer en andere afstortmogelijkheden). Voor de inrichting van toekomstige modellen moet de bekostiging op een duurzame manier worden ingericht. Daarvoor zijn twee zaken van belang:

1. **Tariefregulering:** Het is onwenselijk om de volledige kostprijs te tarifieren aan toonbankinstellingen en consumenten. Dit zou namelijk leiden tot een verdere ontmoediging van het gebruik van contant geld en leiden tot hoge kosten voor gebruik bij consumenten die van het met contant geld kunnen betalen afhankelijk zijn (aandachtsgroepen, zie hoofdstuk 3). De overheid dient daarom te bepalen welke tarieven voor chartale diensten zij nog betaalbaar acht (aan zowel de opname- als de stortzijde), om op basis daarvan maximumtarieven op te leggen zodat de betaalbaarheid voor gebruikers geborgd is.
2. **Socialisatie van kosten:** Als de overheid eisen oplegt waardoor het niet mogelijk is om de volledige kosten van de chartale keten door te berekenen aan gebruikers van die diensten, dan zijn additionele inkomsten nodig om de totale kosten van de infrastructuur te dekken. Daarom is het nodig om de kosten (deels) om te slaan op een bredere groep ('socialiseren').⁸⁰ Onder andere in de energiesector worden kosten gesocialiseerd, bijvoorbeeld bij warmtenetten en netbeheerders voor elektriciteit en gas. Dit houdt in dat elke afnemer van een dienst niet betaalt op basis van de daadwerkelijke kosten voor zijn individuele gebruik, maar op basis van de gemiddelde kosten van een grotere groep. Mogelijke voor de hand liggende grotere groepen zijn bijvoorbeeld betaalrekeninghouders, gebruikers van elektronische betaalmiddelen of belastingbetalers. Die laatste optie zou subsidiëring vanuit de overheid betekenen.

4.3 Prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening

Het is van belang dat partijen in de keten prikkels hebben om op een goede en efficiënte manier chartale diensten te verlenen. Er zijn prikkels nodig om zowel kostenefficiënt te opereren (die bijdragen aan de betaalbaarheid) als te innoveren en tegen aanvaardbare prijzen innovatieve oplossingen te leveren (zoals slimme kassa's).

Het creëren van deze prikkels kan bij de inrichting van toekomstige modellen bereikt worden door:

- **Aansluiting te zoeken tussen de marktordening en de bekostiging van de chartale keten:** De prikkels voor efficiënte dienstverlening nemen toe als de partij die verantwoordelijk is voor het realiseren van de dienstverlening ook (een groot deel van) de kosten draagt. Hierdoor ligt de verantwoordelijkheid en de controle op de kosten van de dienstverlening bij dezelfde partij.
- **De (dreiging van) concurrentie:** Het marktordeningsmodel zou indien mogelijk gebruik moeten maken van (de dreiging van) concurrentie bij het leveren van de basisinfrastructuur. Concurrentie draagt bij aan keuzevrijheid voor afnemers, hogere kwaliteit, lagere prijzen en meer innovatie. De mate waarin het mogelijk is om de (dreiging van) concurrentie in te zetten bij de levering van de basisinfrastructuur wordt in hoofdstuk 5 verder besproken.
- **De mogelijkheid tot marktinitiatieven buiten de basisinfrastructuur:** Het is wenselijk om waar mogelijk ruimte te houden voor marktinitiatieven buiten de basisinfrastructuur, bijvoorbeeld door IAD's op de markt voor waardevervoer en andere aanpalende markten. Deze marktinitiatieven kunnen bijdragen aan goede en efficiënte dienstverlening.
- **Geen beperkingen voor verdere consolidatie in de keten:** het marktordeningsmodel moet verdere consolidatie in de keten om de efficiëntie te bevorderen niet tegenhouden, mits concentratierisico's ondervangen kunnen worden.

80 Zie bijvoorbeeld Bijlage Kamerstuk 4 juli 2019 [Effecten socialiseren kosten gasafsluiting](#).

De complete set van criteria waarop de marktorderingsopties zullen worden beoordeeld, staat beschreven in onderstaand kader.

Primaire criteria:

✓ **Publiek belang contant geld**

Het waarborgen van het publieke belang van contant geld en de garantie van een basisniveau van dienstverlening zoals vastgesteld in het Convenant Contant Geld. Daarvoor moet de chartale infrastructuur voldoen aan de volgende kenmerken:

- **Veilig:** veilige infrastructuur voor zowel de consument als de toonbankinstelling (onder andere locatie en veiligheid van automaten, continuïteit van waardevervoer toonbankinstellingen)
- **Bereikbaar:** onder andere een landelijk dekkend netwerk met voldoende geldautomaten, zowel aan de opname- als de afstortzijde
- **Toegankelijk:** iedereen kan zelfstandig chartale basisbetaaldiensten afnemen, zonder additionele gegevens, kennis of apparatuur
- **Betrouwbaar:** beschikbaarheid van geldautomaten zonder storingen en leegstand
- **Bruikbaar:** breed geaccepteerd bij toonbankinstellingen en overheidsinstanties

Relevante aspecten bij de beoordeling

- De overheid die binnen de marktordening de regels bepaalt en naleving controleert.
- Het borgen van de elementen van het publieke belang van contant geld. Voor de toekomstige marktordening is het een vereiste om een basisniveau aan dienstverlening te garanderen.
- De mate waarin partijen in de keten prikkels hebben om zich aan dit niveau van dienstverlening te houden, te investeren (innovaties, kostenbesparingen) en meer te doen dan de minimumeisen.
- De verwachte effecten van de marktordening op de drivers voor acceptatie van contant geld (bijvoorbeeld de kosten voor de verwerking van contant geld, het aanbod van diensten aan de afstortzijde, het aanbod aan uitgiftezijde en veiligheid).

✓ **Toekomstvastheid**

Het waarborgen van de betaalbaarheid en een basisniveau van dienstverlening, ook indien het gebruik van contant geld verder afneemt.

Relevante aspecten bij de beoordeling

- Het functioneren van de marktordening bij een structureel laag gebruik. Dit is bijvoorbeeld de mate waarin het model de continuïteit van het waardevervoer borgt en de robuustheid van het model wanneer een kritische schakel(partij) in de keten omvalt of stopt met de dienstverlening.
- De haalbaarheid van de bekostiging bij een structureel laag gebruik. Denk hierbij bijvoorbeeld aan problemen die kunnen ontstaan wanneer bepaalde gebruikers in de keten de oplopende kosten per transactie moeten betalen.

✓ **Prikkels voor een goede dienstverlening**

Creëren van prikkels voor de partijen in de keten om op kostenefficiënte wijze te opereren en kwalitatief goede dienstverlening te verlenen.

Relevante aspecten bij de beoordeling

- De mate waarin partijen prikkels hebben om kwalitatief goede dienstverlening te leveren. Denk hierbij aan geldautomaten die op veilige plekken staan en dienstverlening van waardevervoerders die innovatief is en aansluit op de wensen van de toonbankinstelling.
- De mate waarin partijen prikkels hebben om zo kostenefficiënt mogelijk te opereren. Denk hierbij aan prikkels om te investeren in technologie die kosten kan helpen besparen.

Ondersteunende criteria

✓ **Duurzaamheid**

Het bijdragen aan het verminderen van de CO₂-uitstoot, de ruimte voor duurzame transitie op termijn en de impact op financiële inclusie en gezondheid. Onderstaand kader licht de opbouw van de huidige CO₂-voetafdruk toe.

Relevante aspecten bij de beoordeling

- Het effect van de marktordening op de huidige CO₂-voetafdruk, denk hierbij aan het benodigde aantal ritten van waardevervoerders en de afstanden die zij afleggen.
- De ruimte voor investeringen in verduurzaming in de toekomst, welke partij deze zou moeten doen en hoe deze bekostigd worden.
- De impact op de financiële inclusie van alle Nederlanders en de bijdrage aan de mogelijkheden om de eigen financiële gezondheid te borgen.

✓ **Continuïteit van marktwerking in gerelateerde markten**

Mogelijkheden voor het behoud van marktwerking in markten gerelateerd aan contant geld.

Relevante aspecten bij de beoordeling

Het effect van de marktordening op de mogelijkheid voor het behoud van marktwerking in gerelateerde markten zoals:

- nieuwe geldautomaten
- veiligheids- en onderhoudsdiensten voor geldautomaten
- diensten voor en door IAD's

✓ **Uitvoerbaarheid van de transitie**

De complexiteit en hoogte van de kosten die nodig zijn om het model te realiseren (bijvoorbeeld zoals investeringen, organisatie van de veiling, hoogte van subsidies).

Relevante aspecten bij de beoordeling

De verwachte kosten, tijd, complexiteit en uitvoeringsrisico's voor de benodigde transitie naar het gewenste marktordeningsmodel. Denk bijvoorbeeld aan (ter illustratie):

- de hoogte van benodigde subsidies;
- de kosten voor de organisatie van de veiling van rechten om een bepaalde dienst te leveren (inclusief eventuele overnames van activa van bepaalde partijen);
- de complexiteit van het invoeren nieuwe wetgeving om bijvoorbeeld een partij in de keten te verplichten tot het aanbieden van bepaalde diensten;
- de kosten en de complexiteit van eventueel benodigde regulering, bijvoorbeeld het monitoren van een kosten-plus prijsplafond (ofwel de kosten plus een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen).

✓ **Compatibiliteit wet- en regelgeving (en andere relevante regels)**

Compatibiliteit met bestaande wet- en regelgeving, en eventuele andere regels die het introduceren van het marktordeningsmodel bemoeilijkt. Hieronder valt ook hoe eenvoudig het is om bepaalde regelgeving in te voeren, en hoe eenvoudig het aan te tonen is dat aan bestaande wetgeving wordt voldaan.

Relevante wet- en regelgeving:

- Het mededingingsrecht (Artikel 101-109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ('VWEU'), met daarbij bijzondere aandacht voor de staatssteunwetgeving. Een uitgebreider staatssteunrechtelijk afwegingskader is opgenomen in bijlage C.
- Europese wetgeving met betrekking tot de betaalmiddelen, zoals de Revised Payment Services Directive (PSD2), de Interchange Fee Regulation (IFR) en de Richtlijn betaalrekeningen.⁸¹
- Artikel 128 VWEU, waarin onder andere de status van bankbiljetten en munten zoals uitgegeven door de ECB en de nationale banken als (enig) wettig betaalmiddel in de Europese Unie is vastgelegd. Relevant in dit kader zijn ook de onderzoeken van de Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) naar de exacte betekenis van de wettelijke status van contant geld en de praktische consequenties die dit heeft.⁸²
- Relevante nationale wetgeving, zoals de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Bankwet 1998, en het Burgerlijk Wetboek (BW).⁸³
- De betaalkaartschemaregels vanuit Mastercard en VISA, bijvoorbeeld met betrekking tot de (on)mogelijkheden om een toeslag te mogen opleggen bij het gebruik van de betaalkaarten van deze partijen.

Voor sommige van bovenstaande regels geldt dat compatibiliteit hiermee een noodzakelijke voorwaarde is voor elk marktordeningsmodel (onder andere staatssteunregels), voor andere regels geldt vooral dat het (afdwingen van) een aanpassing hiervan de transitie naar het model bemoeilijkt (bijvoorbeeld de betaalkaartschemaregels).

Huidige CO₂-voetafdruk

DNB schat de huidige voetafdruk voor de Nederlandse betalingsinfrastructuur (chartaal en giraal) op 11 miljoen kg CO₂, waarvan 8,8 miljoen kg CO₂ voor chartaal. De twee grootste posten die verantwoordelijk zijn voor de uitstoot zijn:

- het gebruik van fossiele brandstof in het waardevervoer (ongeveer 45%);
- het energiegebruik van geldautomaten (ongeveer 30%).

De overige CO₂-uitstoot is toe te schrijven aan onder andere de biljetten en munten zelf en de assemblage van de geldautomaten

Besparingsdoelstellingen

Er zijn nationale en Europese besparingsdoelstellingen:

- Het Akkoord van Parijs heeft als doel voor 2030 dat de betalingsinfrastructuur in Nederland een voetafdruk heeft van 9 miljoen kg CO₂
- DNB heeft een ambitieuzer doel gesteld van 5 miljoen kg CO₂.

De grootste potentie tot het reduceren van de CO₂-voetafdruk zit in het waardevervoer

81 Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad.

82 <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3754&news=1>. In de ELTEG bespreekt de Europese Commissie de (juridische) status met betrekking tot acceptatie van contant geld en de beschikbaarheid daarvan met de ECB, de nationale centrale banken en de ministeries van Financiën van de lidstaten uit de eurozone.

83 Het Burgerlijk Wetboek bevat niet alleen nationale wetgeving, maar ook nationale implementaties van Europese wetgeving (richtlijnen).



5. Opties voor de toekomstige inrichting en bekostiging van de chartale keten

5. OPTIES VOOR DE TOEKOMSTIGE INRICHTING EN BEKOSTIGING VAN DE CHARTALE KETEN

De chartale basisinfrastructuur wordt niet langer geleverd in haar maatschappelijk gewenste omvang. Om de chartale infrastructuur (tijdelijk) in haar huidige omvang te behouden, zijn er afspraken vastgelegd in een Convenant. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is dit geen toekomstbestendig model en is het probleem dat de marktordening dient te adresseren dat van een ontbrekende markt. Het probleem is namelijk dat het maatschappelijk gewenste niveau van dienstverlening⁸⁴ niet meer uit zichzelf door de markt geleverd wordt.

Om de basisdienstverlening tot stand te laten komen is het van belang dat een partij verantwoordelijk wordt gemaakt voor het leveren van de (gespecificeerde) chartale dienstverlening en dat de bekostiging duurzaam wordt georganiseerd, zodat de markt (of overheid) de dienst kan leveren.

5.1 Marktordeningsopties op hoofdlijnen

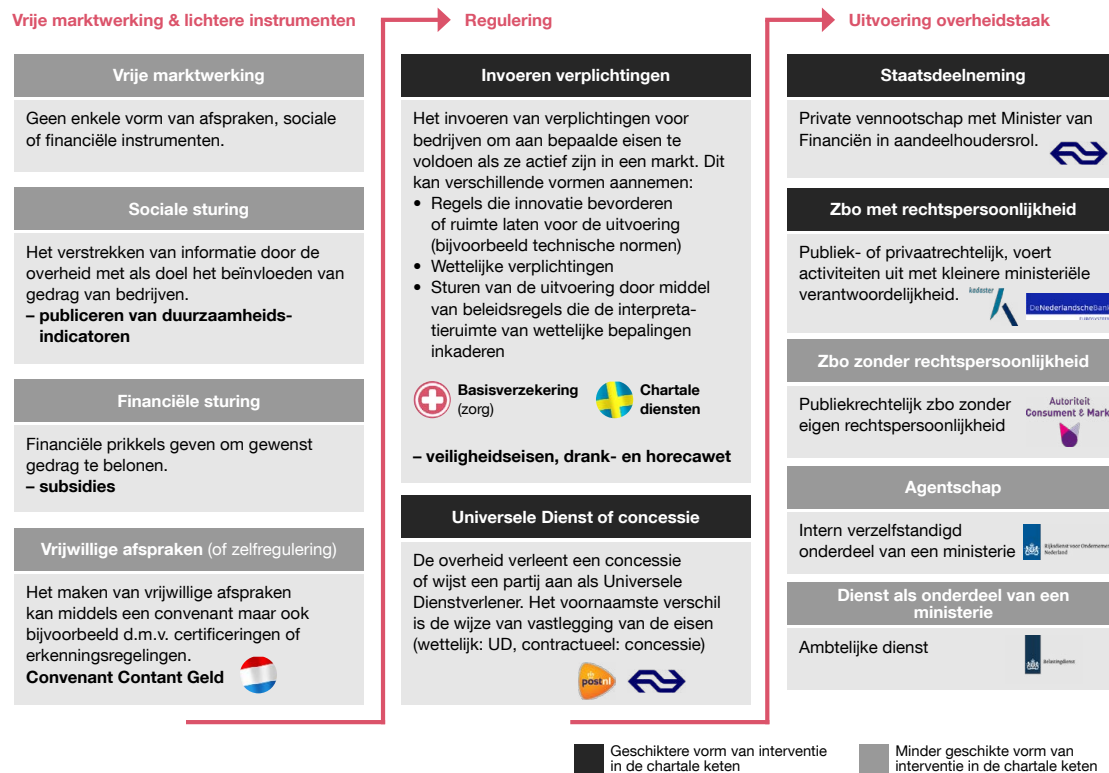
Het is aan de overheid om eisen te stellen aan hoe de te leveren basisinfrastructuur eruit moet zien en om te borgen dat deze geleverd wordt. DNB heeft samen met het ministerie van Financiën in het kader van dit onderzoek kaders voor de basisinfrastructuur opgesteld om te borgen dat contant geld goed blijft functioneren als betaalmiddel. Deze zijn opgenomen in bijlage A. Samenvattend stellen DNB en het ministerie van Financiën:

- Alle consumenten en bedrijven met een betaalrekening bij een commerciële bank in Nederland hebben toegang tot de volgende vier diensten:
 1. biljetten opnemen;
 2. biljetten storten (onverpakt, via recyclers);
 3. munten opnemen;
 4. munten storten.
- In aanvulling daarop hebben bedrijven toegang tot deze twee diensten:
 5. biljetten storten (verpakt, via sealbagautomaten);
 6. direct waardevervoer (om wisselgeld te bestellen en te storten).
- Voor bovengenoemde diensten worden beschikbaarheids- en bereikbaarheidseisen vastgesteld met landelijke normpercentages en met minimumaantallen voor geldpunten. Voor direct waardevervoer gelden normpercentages en waardevervoer is mogelijk in heel Nederland binnen een bepaalde levertijd na bestelling.
- Tarieven voor bovengenoemde diensten zijn proportioneel en worden zodanig vastgesteld dat deze geen prikkel vormen voor afnemers om contant geld niet langer te gebruiken.
- Toonbankinstellingen met een 'lokaal monopolie' en overheidsinstanties met een publieksbalie accepteren contant geld als betaalmiddel.
- Er zijn normen en maatregelen voor continuïteit van de keten en de veiligheid van automaten.
- Legitiem gebruik van de basisinfrastructuur wordt niet geblokkeerd en zo min mogelijk gehinderd en ontmoedigd door maatregelen voor banken om te voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de Wwft.
- De overheid mandateert partijen om de normen, normpercentages en aantallen vast te stellen en om toezicht te houden op de realisatie ervan.

84 Denk hierbij bijvoorbeeld aan een geldautomaat in een minder dichtbevolkt gebied.

Er bestaan verschillende vormen van overheidsingrijpen die in theorie zouden kunnen worden toegepast op de chartale keten. Figuur 16 toont deze opties op het spectrum van privaat (minst ingrijpende vorm van interventie) naar publiek (meest ingrijpende vorm van interventie), inclusief voorbeelden van sectoren of landen waarin deze toegepast zijn. Deze zijn weergegeven in figuur 16.

Figuur 16. Mogelijke vormen van overheidsinterventie van minst naar meest ingrijpende



Bron: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, *Beleidsinstrumenten op categorie*⁸⁵

Een aantal van deze opties zijn niet nader onderzocht en uitgewerkt. Dit zijn opties die om verschillende redenen niet goed aansluiten bij de problematiek in de chartale keten in Nederland, waar marktpartijen de maatschappelijk gewenste basisinfrastructuur niet leveren. Concreet gaat dit om opties die in de volgende vier categorieën vallen:

- **Vrije marktwerking en lichtere instrumenten.** De optie volledige vrije marktwerking zou inhouden dat de vrijwillige afspraken die gemaakt zijn in het convenant zouden worden losgelaten. Hierbij zou er geen garantie zijn dat vastgestelde criteria met betrekking tot bijvoorbeeld bereikbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid en robuustheid gehaald zullen worden. Deze marktordeningsoptie past niet bij de gestelde uitgangspunten voor deze opdracht, waarin gevraagd wordt marktordeningmodellen uit te werken waarbij geborgd wordt dat een basisniveau aan dienstverlening tot stand komt. Ook de huidige situatie, met vrijwillige afspraken tussen partijen in de keten om de chartale dienstverlening in stand te houden past, zoals beschreven in hoofdstuk 3 niet bij de problematiek in de keten. In Finland is bijvoorbeeld voor een vrije marktwerkingsoptie gekozen.⁸⁶ In Finland zijn er geen bereikbaarheids- of beschikbaarheidsnormen of eisen van andere aard opgelegd aan

⁸⁵ Overheidsinstrumenten die pas na het aanwijzen van partijen in werking treden, zoals naleving en handhaving en het monitoren van beleid zijn niet in deze figuur opgenomen.

⁸⁶ Overigens heeft de Bank of Finland recent aangekondigd om de noodzaak voor wet- en regelgeving te onderzoeken. [The status of cash in Finland](#), Bank of Finland, 2022.

chartale dienstverleners. Het evidente nadeel van deze optie is dat er geen enkele garantie bestaat dat een door de overheid vastgestelde maatschappelijke basisinfrastructuur tot stand komt en dat men dus in minder dicht bevolkte gebieden afhankelijker wordt van de elektronische betaalmiddelen. Het voordeel van deze optie is dat in afwezigheid van verplichtingen minder afhankelijkheden en perverse prikkels ontstaan. Zo zijn er minder prikkels voor de aanbieders van de chartale infrastructuur om het gebruik van contant geld te ontmoedigen als ze zelf kunnen kiezen in hoeverre ze dit aanbieden (en dit niet hoeven te doen op onrendabele locaties). Daarnaast creëert afwezigheid van een wettelijke verplichting een minder sterke afhankelijkheid van één partij (of een beperkt aantal partijen) om aan deze verplichting te voldoen.⁸⁷

- **Vormen van regulering die niet passen bij de problematiek en marktstructuur van de chartale keten:**
 - **Concurrentie tussen meerdere netwerken.** Marktorderingsopties waarbij netwerkconcurrentie wordt gecreëerd tussen meerdere geïntegreerde landelijke netwerken voor chartale diensten (ofwel netwerken bestaande uit telcentrale(s), waardevervoer en geldautomaten) zijn onwenselijk gezien de aard van de problematiek op de markt. De markt biedt de gewenste dienstverlening niet meer aan vanwege de hoge kosten die hiermee gepaard gaan, daarom is het onwenselijk om vanuit de overheid voor te schrijven dat de overgebleven volumes verdeeld moeten worden tussen meerdere met elkaar concurrerende automatennetwerken. Dit levert mogelijke kosteninefficiënties op en draagt daarmee juist bij aan de problematiek in plaats van een oplossing te vormen. Bovendien zou dit een tegengestelde beweging zijn ten opzichte van de stappen die al zijn gezet in de keten (onder andere met de oprichting van GSN en Geldmaat) om de volumes te bundelen en de keten efficiënter te maken. Deze optie wordt bijvoorbeeld gebruikt in de telecommarkt, waar de overheid voorschrijft dat er meerdere concurrerende partijen in bezit moeten zijn van het spectrum. Op het voorschrijven van concurrentie tussen netwerken na, laat de overheid de markt vrij. Als gevolg hiervan hebben KPN, T-Mobile en Vodafone in Nederland landelijk dekkende netwerken voor mobiele telecom. De marktordering in Frankrijk valt ook onder deze categorie. In Frankrijk worden geldautomaten die op lokaal niveau dreigen te verdwijnen via een aanbesteding (voor de laagste subsidiebehoefte) in stand gehouden. Dit werkt alleen in een situatie waarin er netwerkconcurrentie in stand wordt gehouden, zodat partijen die een dergelijk integraal netwerk hebben, kunnen concurreren in het aanbieden van lokale geldautomaten (en concurreren om de laagste subsidiebehoefte bij een aanbesteding). Zoals hierboven is beschreven is dit bij de huidige inrichting van de chartale keten in Nederland niet goed mogelijk om twee redenen. Allereerst, hebben banken in Nederland hun geldautomatennetwerken afgestoten of geconsolideerd tot Geldmaat, terwijl er in Frankrijk vijf banken zijn met een eigen netwerk die kunnen concurreren om de laagste subsidiebehoefte. Ten tweede is dit onwenselijk omdat dit tot kosteninefficiënties leidt.
 - **Regionale splitsing.** Marktorderingsopties waarbij het land opgedeeld wordt in meerdere regio's met elk een eigen partij die verantwoordelijk is voor de basisdienstverlening in die regio (ofwel meerdere UCD-verleners in verschillende regio's) zijn ook onwenselijk vanuit een kostenefficiëntieperspectief. Bovendien lijken dergelijke opties van beperkte toegevoegde waarde, omdat per regio nog steeds sprake is van een (lokaal) monopolie. Ten slotte zou in een dergelijk optie de dienstverlening van de chartale dienstverleners minder goed aansluiten op de behoeften van gebruikers, denk bijvoorbeeld aan toonbankinstellingen die landelijk actief zijn en daarom met verschillende partijen een contract nodig hebben om direct waardevervoer af te nemen.
Voor deze optie is bijvoorbeeld gekozen in de energiesector, waarin in verschillende regio's andere regionale netbeheerders actief zijn. Onder deze categorie vallen ook

⁸⁷ Het feit dat toonbankinstellingen bijvoorbeeld in principe zouden kunnen kiezen voor het niet langer accepteren van contant geld, houdt op een bepaalde manier waardevervoerders scherp. Toonbankinstellingen kunnen naast (een zeer beperkt aantal) waardevervoerders ook de optie om op pin-only over te stappen.

opties waarbij een publieke partij chartale diensten aanbiedt in bepaalde gebieden waar private partijen geen diensten (meer) willen leveren. Dit is bijvoorbeeld het model in Ierland waar het nationale postbedrijf (dat in overheidshanden is) een steeds grotere rol vervult bij het leveren van chartale diensten vanuit postkantoren. Zoals hierboven beschreven is dit onwenselijk vanuit kostenefficiëntieperspectief.

- **Verdere verticale splitsing van de keten.** Marktordeningsopties waarbij een verdere verticale splitsing van de keten wordt afgedwongen zijn niet wenselijk. Typisch wordt vanuit de overheid alleen een splitsing in een verticale keten afgedwongen als er in bepaalde delen van de keten wel en in andere delen geen ruimte voor concurrentie is. Denk bijvoorbeeld aan het spoor, waarbij het vanuit kostenperspectief onwenselijk is als er meerdere spoornetwerken naast elkaar worden aangelegd, maar waarbij er wel meerdere vervoerders (zoals NS, Eurostar, Veolia) op hetzelfde spoor kunnen rijden. Of aan de energiemarkt, waarbij het netwerk voor transport van elektriciteit niet kostenefficiënt te dupliceren valt, maar waarbij er wel concurrentie mogelijk is in het produceren en leveren van elektriciteit. De wenselijkheid om een keten verticaal te splitsen hangt af van (a) de voordelen die hiermee kunnen worden behaald, bijvoorbeeld in de vorm van meer concurrentie in één onderdeel van de keten en (b) de nadelen hiervan, in het bijzonder als hierdoor verticale integratievoordelen verloren gaan. In de chartale keten kan op hoofdlijnen onderscheid gemaakt worden tussen de activiteiten die vervuld worden door telcentrales, het waardevervoer en de geldautomaten. Er is momenteel geen verticaal geïntegreerde partij die zowel waardevervoersdiensten aanbiedt als geldautomaten exploiteert. Hier ligt dus geen vraag voor bij de overheid over een mogelijke splitsing daarvan. Een verdere splitsing van activiteiten is onwenselijk, bijvoorbeeld tussen telcentrales en geldautomaten. Hier zijn weinig voordelen mee te behalen. Er is namelijk geen ruimte voor concurrentie tussen landelijke netwerken van geldautomaten (zie bovenstaand punt over ‘concurrentie tussen meerdere netwerken’) en telcentrales die geen zelfstandige dienst leveren waarop concurrentie mogelijk is.
- **Vergaande vormen van overheidsingrijpen.** Momenteel zijn er verschillende marktpartijen die chartale diensten leveren. Opties zoals een publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid, agentschap of dienst als onderdeel van een ministerie liggen ver in het publieke domein en worden doorgaans niet gebruikt voor marktactiviteiten.

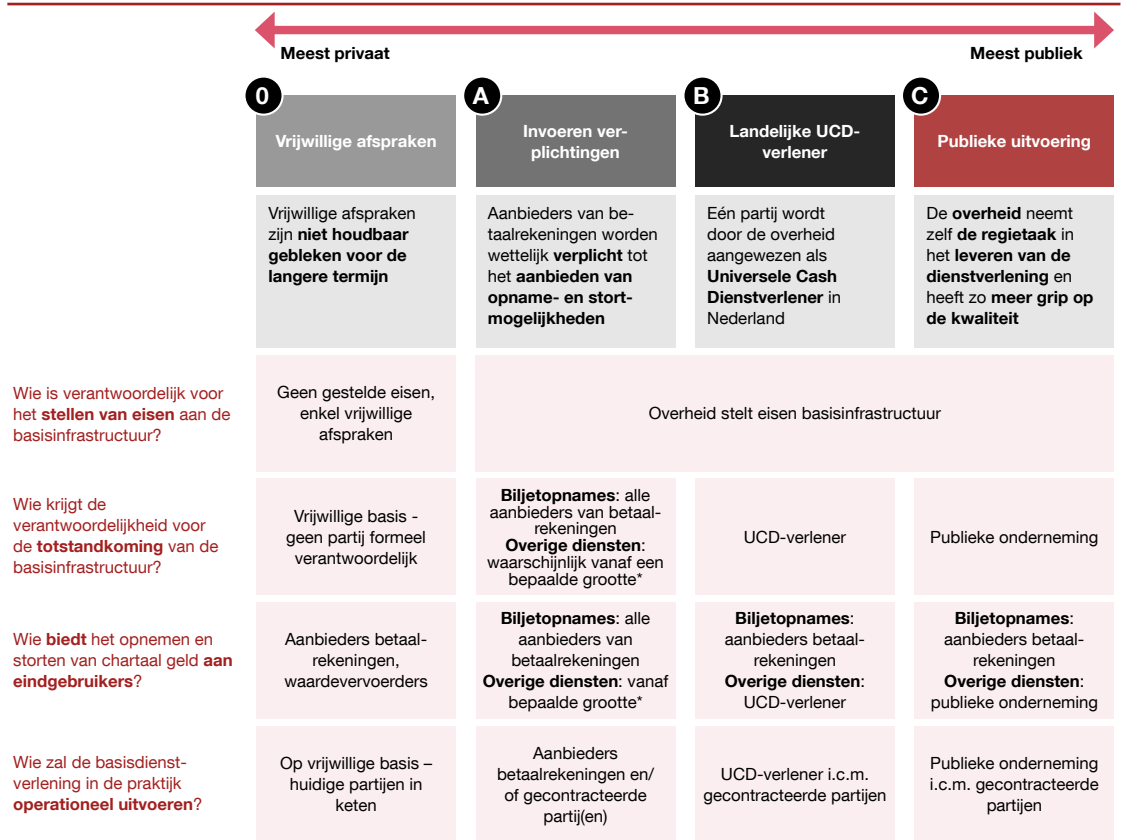
Zoals besproken in hoofdstuk 3 is de aard van het probleem een ontbrekende markt. Drie opties om te borgen dat de basisinfrastructuur die niet (voldoende) door de markt wordt geleverd alsnog tot stand komt sluiten wel goed aan bij de problematiek in de keten. Dit zijn marktordeningsopties 1, 2 en 3. Figuur 17 toont deze opties en de huidige situatie.

- **Verplichtingen invoeren:** In deze optie worden partijen die particuliere en/of zakelijke betaalrekeningen aanbieden verplicht om door de overheid gespecificeerde chartale diensten aan te bieden aan betaalrekeninghouders. Daarmee wordt het aanbieden van deze diensten een voorwaarde voor banken om actief te kunnen zijn op de markt voor betaalrekeningen. Deze optie is bijvoorbeeld ook ingevoerd in Zweden, waar de zes grootste banken een wettelijke verplichting hebben gekregen om chartale diensten aan te bieden. Een andere sector waar voor een aanbodplicht is gekozen is bijvoorbeeld de markt voor basiszorgverzekeringen, waarin verzekeraars verplicht zijn een basiszorgverzekering te leveren aan iedereen die er een bij hen wil afnemen.
- **Een partij aanwijzen als ‘universele cashdienstverlener’:** In deze optie wordt één partij in de chartale keten aangewezen als universele cashdienstverlener (‘UCD-verlener’). Deze partij wordt verantwoordelijk gemaakt voor het leveren van een minimumniveau aan dienstverlening zoals gespecificeerd in de eisen aan de basisinfrastructuur. Dit betekent niet dat de UCD-verlener de gehele dienstverlening zelf uitvoert. De UCD-verlener kan hiervoor derde partijen inhuren, maar blijft wel eindverantwoordelijk voor de uiteindelijke totstandkoming van de dienstverlening. Deze optie wordt bijvoorbeeld gebruikt voor brievenbuspost, waar PostNL is aangewezen

als Universele Postdienstverlener.

- **Publieke uitvoering:**⁸⁸ In deze optie neemt de overheid een grotere rol in het leveren van chartale dienstverlening. Dit kan een regiefunctie zijn⁸⁹, waarbij de overheid bijvoorbeeld eigenaar is en bepaalt waar automaten komen te staan en daarnaast operationele activiteiten (geleverd door marktpartijen) aanstuurt, of een uitgebreidere variant waarbij de overheid ook (een deel van de) operationele activiteiten zelf uitvoert. Deze optie kan verschillende vormen aannemen die in meer detail worden besproken in hoofdstuk 6.3. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de NS (een staatsdeelneming) en DNB (een privaatrechtelijke zbo⁹⁰).

Figuur 17. Marktordeningsopties voor de inrichting van de chartale keten



* Dit zouden bijvoorbeeld de grootste 4 banken kunnen zijn of er zou zoals in Zweden een grens op basis van tegoeden van huishoudens gehanteerd kunnen worden

Opties 1, 2 en 3 zijn de mogelijke marktordeningsopties voor de toekomstige inrichting van de chartale keten. De marktordeningsmodellen combineren deze drie marktordeningsopties met bijbehorende bekostigingsopties. De drie resulterende marktordeningsmodellen (inclusief bekostiging) worden in meer detail uitgewerkt in hoofdstuk 6. In deze modellen gaat (gaan) de aangewezen partij(en) de diensten zoals gedefinieerd in de chartale basisinfrastructuur leveren aan consumenten en toonbankinstellingen door deze zelf uit te voeren of in te kopen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 lijkt het niet nodig en proportioneel om een partij te verplichten tot het aanbieden van een basisdienst direct waardevervoer, aangezien de markt deze diensten levert. De aangewezen partij(en) zal dus primair belast worden met het leveren van de vijf opname- en stortdiensten bij geldautomaten. Het is van belang om te blijven monitoren of dit het geval blijft. Zie ook de beschrijving voor toezicht op het waardevervoer in hoofdstuk 5.3.

88 Met publieke uitvoering worden alle vormen bedoeld waarin de staat aandeelhouder of eigenaar is, van staatsdeelneming tot dienst als onderdeel van een ministerie.
89 In de huidige marktordering heeft Geldmaat de regiefunctie voor het bancaire gedeelte van de keten. Wat deze regiefunctie inhoudt wordt besproken in hoofdstuk 2.
90 De Nederlandsche Bank is voor slechts een deel van haar taken een zbo.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de huidige situatie – waarbij op vrijwillige basis afspraken worden gemaakt met partijen in de keten via een convenant – niet langer houdbaar. Daarom wordt deze optie niet meegenomen in hoofdstuk 6. De beschrijving van de huidige inrichting (hoofdstuk 2) en de knelpunten bij de huidige inrichting (hoofdstuk 3) zijn in feite al een beschrijving van, en reflectie op, het model van vrijwillige afspraken. De huidige inrichting wordt wel meegenomen in de beoordeling van de verschillende modellen in hoofdstuk 7.

5.2 Bekostigingsopties

Naarmate het gebruik van contant geld afneemt is het onvermijdelijk dat de kosten per transactie voor contant geld stijgen. De totale kosten van het contante betalingsverkeer dalen ook, maar niet proportioneel met het aantal transacties. Het onderhouden van een basisniveau aan dienstverlening gaat gepaard met een grotendeels vaste-kostenbasis, en bij afnemend gebruik zullen de (vaste) kosten per transactie automatisch stijgen. Zoals besproken in hoofdstuk 3 lijkt het maatschappelijk gezien onwenselijk om de stijgende kostprijs per transactie volledig te tarifieren aan de gebruiker, aangezien de rekening dan onder andere bij van het met contant geld betalen afhankelijke consumenten (aandachtsgroepen) zou komen te liggen. De huidige bekostiging is niet houdbaar.⁹¹ Deze geeft partijen de prikkel om maatregelen te treffen die het gebruik van contant geld kunnen ontmoedigen. Bovendien behoort het betalingsverkeer in Nederland voor gebruikers tot de goedkoopsten van Europa.⁹² Een duurzame bekostiging is onderdeel van een toekomstvast marktordeningsmodel.

Het is maatschappelijk gezien onwenselijk dat consumenten en toonbankinstellingen te hoge tarieven gaan betalen voor chartale diensten, omdat dit het gebruik van contant geld (sterk) kan ontmoedigen. Tarieven per transactie voor chartale diensten zouden hierdoor verder stijgen en komen te liggen bij groepen die van contant geld afhankelijk. Dit betekent overigens niet dat consumenten en toonbankinstellingen helemaal niets mogen of kunnen betalen voor chartale diensten. Ervaringen uit het buitenland leren bijvoorbeeld dat een vergoeding per transactie door consumenten gepaard kan gaan met een blijvend hoger gebruik van contant geld. Figuur 18 toont de tarieven voor consumenten voor geldopnames bij geldautomaten in andere Europese landen. Een vergoeding voor opnames bij geldautomaten lijkt echter in Nederland op korte termijn niet haalbaar.⁹³

Hoewel er geen wettelijk verbod is voor toonbankinstellingen om consumenten een toeslag in rekening te brengen voor het gebruik van contant geld als betaalmiddel, beveelt de Europese Commissie aan om geen toeslagen op het gebruik van contant geld te laten gelden.⁹⁴ Figuur 19 licht dit nader toe. Mogelijk komt er aanvullende Europese regelgeving, ELTEG heeft hier principes voor voorgesteld.⁹⁵ Het is in elk geval van belang dat de tarieven voor het gebruik van chartale diensten niet tot onredelijk hoge niveaus stijgen, ook niet als het gebruik van contant geld verder afneemt en de kosten per transactie daardoor steeds verder stijgen.

91 Zie hoofdstuk 3.

92 [Onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer door financiële instellingen 2021](#), McKinsey & Company, 2022

93 Zie bijvoorbeeld [Motie van het lid Nijboer c.s. over kosteloos geld kunnen blijven opnemen \(2021\)](#) die met 135 stemmen voor werd aangenomen.

94 [Aanbeveling \(2010/1919/EU\) van de Commissie](#) betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, 22 maart 2010.

95 [Final report of the Euro Legal Tender Expert Group \(ELTEG\)](#), ELTEG, 6 juli 2022.

Figuur 18. Tarieven voor geldopnames bij geldautomaten in andere landen

Tarieven voor geldopnames van consumenten in andere landen	
BE	Of opnames gratis zijn is afhankelijk van de bank, het gekozen betaalrekeningpakket en of de automaten van de desbetreffende banken worden gebruikt. Sommige banken rekenen voor elke opname een tarief, anderen pas vanaf een bepaald aantal opnames. Opnames kosten vaak 0,50 tot 3 euro.
DE	In Duitsland zijn er verschillende geldautomatennetwerken (bijvoorbeeld Cash Group, BVR en Sparkasse) waarbij banken zijn aangesloten. Bij veel banken is het mogelijk onbeperkt kosteloos geld op te nemen bij het geldautomatennetwerk waarbij de bank is aangesloten. Transacties bij geldautomaten van een ander netwerk kosten vaak 1 tot 2% van het opnamebedrag met een minimumtarief van 5 tot 7,50 euro.
FR	Geen tarief voor opnames.
UK	Geen tarief voor opnames bij de meeste automaten, 3 tot 5 pond (ongeveer 3,40 tot 5,60 euro) per opname bij andere automaten.
ES	Opnames kosten vaak 2 tot 3 euro per transactie. Rekeninghouders van sommige banken kunnen bij een aantal banken gratis geld opnemen. Vaak gaat het hierbij om begrensde bedragen (maximaal 120 tot 200 euro).
FI	Geen tarief voor opnames.
NO	Geen tarief voor opnames.
SE	Geen tarief voor opnames.

Figuur 19. Juridische mogelijkheden tot tarifiering / toeslagen bij transacties aan de toonbank

Tarifiering en toeslagen per transactie aan de toonbank

- De in november 2015 herziende Payment Services Directive (PSD2) verbiedt bedrijven om extra kosten in rekening te brengen wanneer consumenten met de meest gangbare debitcards betalen.⁹⁶
 - Artikel 62 van de PSD2 stelt dat het rekenen van toeslagen door winkeliers verboden is voor kaartbetalingen waarvan de interchange fees onder de Interchange Fee Regulation (IFR) 'ge-capped' (gemaximeerd) zijn (ofwel waar de IFR wettelijke maxima aan stelt). Dit zijn betalingen gedaan met pinpassen (zoals met het Maestro en V-Pay logo) en creditcards van vierpartijenschema's (zoals VISA en Mastercard) en gericht op consumenten.
 - Betalingen met kaarten van driepartijen betaalkaartschema's (zoals American Express) of met zakelijke kaarten (bijvoorbeeld creditcards voor de zakelijke markt) vallen buiten deze regels. Voor deze betalingen mogen toonbankinstellingen wel toeslagen rekenen.
 - Voor andere betaalinstrumenten, behalve voor Europese incasso's en overschrijvingen conform de SEPA Verordening, mogen ook toeslagen worden gerekend. De gerekende toeslag hiervoor mag de directe kosten die de toonbankinstelling hiervoor draagt niet overstijgen.⁹⁷
- In andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië mag er, mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden, een toeslag gerekend worden voor het gebruik van contant geld als betaalmiddel.⁹⁸
- De Europese Commissie publiceerde in 2010 een aanbeveling om geen toeslagen op het gebruik van euro-bankbiljetten en -munten te laten gelden.⁹⁹
- De juridische interpretatie van wat een wettig betaalmiddel (legal tender) inhoudt zal invloed hebben op de mogelijkheid om consumenten aan de toonbank een toeslag te rekenen voor het gebruik van contant geld en/of een korting aan te bieden voor het gebruik van een debit- of creditcard. Mogelijk komt hier vanuit de Europese Commissie aanvullende regelgeving voor.

Omdat door de afname in het gebruik van contant geld transactiegebaseerde tarieven voor chartale diensten steeds verder zullen stijgen, is het van belang dat de overheid vaststelt welke tarieven zij voor deze diensten betaalbaar acht voor de gebruiker en dat zij deze periodiek evalueert. Het uitgangspunt hierbij is dat de tarieven zo vastgesteld worden

⁹⁶ DIRECTIVE (EU) 2015/2366 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2015 on payment services in the internal market.

⁹⁷ Europese Consumentenrichtlijn, art. 64(4).

⁹⁸ De voorwaarden in Australië zijn dat er minstens een betaalmiddel moet zijn waarvoor geen toeslag geldt en dat de toeslag niet van excessieve hoogte mag zijn, waarop de mededingingsautoriteit toezicht houdt. *Reserve Bank of Australia*, December 2018.

⁹⁹ *Aanbeveling (2010/1919/EU) van de Commissie* betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten, 22 maart 2010.

dat deze geen belemmering vormen voor het goed functioneren van contant geld als betaalmiddel. De overheid kan bijvoorbeeld bepalen welk tarief per transactie wenselijk is, maar ook dat bijvoorbeeld bij bepaalde diensten (een aantal) ongetarifeerde transacties (al dan niet van een maximum grootte) mogelijk zijn.¹⁰⁰

Zoals toegelicht in hoofdstuk 4, is de enige manier om te voorkomen dat gebruikers van contant geld geconfronteerd worden met de stijgende (kostengebaseerde) tarieven¹⁰¹, door de kosten van de chartale dienstverlening (die niet gedekt worden met de transactionele vergoedingen) om te slaan op een bredere groep (socialiseren). Met socialisatie van kosten wordt bedoeld dat afnemers van een dienst (bijvoorbeeld zoals bij warmtenetten en netbeheerders voor elektriciteit en gas¹⁰²) niet betalen op basis van de daadwerkelijke kosten voor individueel gebruik, maar dat deze kosten door een grotere groep (of de samenleving als geheel) gedragen worden. Zo hoeven bijvoorbeeld huishoudens die besluiten van het gas af te gaan niet hun individuele kosten voor het afsluiten van het gasnet te betalen aan de netbeheerder. Deze kosten worden door de samenleving gedragen. Ook betalen huishoudens voor het vervoeren van elektriciteit naar hun huis hetzelfde tarief aan de regionale netbeheerder, ongeacht of het een appartement in de stad (waarbij de kostprijs lager ligt) of een relatief afgelegen huis op het platteland betreft. Voor de chartale dienstverlening betekent dit praktisch dat niet alleen de (veel)gebruikers van contant geld betalen, maar dat de kosten verhaald worden op een bredere groep consumenten (bijvoorbeeld inclusief betaalrekeninghouders die geen of beperkt contant geld gebruiken maar hier wel toegang tot hebben of consumenten die gebruik maken van elektronische betaalmiddelen). Dit sluit ook aan bij de huidige manier van bekostiging, waarbij de gebruiker niet of beperkt per transactie betaalt. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, lijkt de huidige manier van bekostigen niet houdbaar in de toekomst door het afnemende gebruik. Om de verliezen op het betalingsverkeer te beperken kiezen banken er steeds vaker voor om de tarieven per transactie te verhogen en/of de dienstverlening niet meer aan te bieden.

Het verdelen van kosten over een bredere groep brengt ook andere voordelen met zich mee. In de huidige inrichting zijn er partijen die prikkels hebben om het gebruik van contant geld te ontmoedigen. Waar bijvoorbeeld particulieren vrijwel niet betalen per transactie, betalen banken wel steeds hoger wordende tarieven per transactie aan Geldmaat. Dit geldt zowel voor opname- als munt- en stortdiensten. Ook hebben toonbankinstellingen steeds hogere kosten per transactie voor het verwerken van contant geld.¹⁰³ Door kosten om te slaan op een bredere groep wordt de prikkel om het gebruik van contant geld te ontmoedigen voor bijvoorbeeld banken verzacht. Partijen binnen de keten voorzien van prikkels om goede en efficiënte dienstverlening te leveren draagt bij aan een houdbaar en toekomstvast systeem.

In theorie kunnen de kosten voor de chartale dienstverlening op veel verschillende groepen worden omgeslagen.¹⁰⁴ Wij zien in deze context drie voor de hand liggende groepen, gezien de relatie tot het betalingsverkeer en het publieke belang van contant geld:

- **De kosten omslaan via betaalrekeningen.**¹⁰⁵ Hierbij nemen de banken de kosten voor de chartale dienstverlening op in de algemene tarieven (veelal de vaste maandelijks

¹⁰⁰ Issuers kunnen op individuele transactiebasis transacties weigeren op basis van het beschikbare saldo, een hoog risicoaccount of om witwassen tegen te gaan. Ze kunnen geen algeheel verbod op bepaalde transacties, bijvoorbeeld geldopnames (al dan niet bij bepaalde automaten) doorvoeren. Zie bijvoorbeeld de [Mastercard Rules](#), 13 December 2022.

¹⁰¹ Zie hoofdstuk 2.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Bijlage Kamerstuk 4 juli 2019 [Effecten socialiseren kosten gasafsluiting](#).

¹⁰³ De gemiddelde kosten voor contante transacties zijn 49 eurocent per transactie, terwijl de gemiddelde kosten per pintransactie 17 eurocent per transactie bedragen. (Panteia, 2021) De marginale kosten voor additionele contante transacties zijn echter lager dan 49 eurocent.

¹⁰⁴ Deze opties kunnen implicaties hebben voor de koepelvrijstelling van Geldmaat, bijvoorbeeld als banken niet meer per transactie de kostprijs aan Geldmaat betalen. Een van de voorwaarden voor de toepassing van deze btw-vrijstelling is dat banken het exacte aandeel in de kosten voor de dienstverlening moeten betalen. Als banken niet meer de kostprijs voor diensten betalen aan Geldmaat (bijvoorbeeld omdat eindgebruikers diensten bij Geldmaat afnemen of banken gesubsidieerd worden voor het aanbieden van deze diensten) dan zal de koepelvrijstelling niet meer van toepassing zijn. Wel zijn er verschillende andere btw-vrijstellingen (bijvoorbeeld voor handeling inzake bankbijjetten) die potentieel van toepassing zouden kunnen zijn.

¹⁰⁵ Dit gaat om zowel particuliere als zakelijke klanten. Voor de verschillende soorten dienstverlening kunnen de bijdragen voor deze groepen verschillen.

betaalpakkettarieven, ongeacht het specifieke gebruik van de klant). In de praktijk betekent dit dat alle betaalrekeninghouders (ongeacht het gebruik van contant geld) zullen meebetalen aan de kosten van de chartale basisdienstverlening. De rationale hierachter is dat de beschikbaarheid van chartale diensten (en niet het gebruik ervan) onderdeel is van de basisdienstverlening van een betaalrekening.¹⁰⁶ Ook betaalrekeninghouders die (vrijwel) nooit contant betalen profiteren van de aanwezigheid van de (gedeeltelijke) back-upfunctie van contant geld.

- **De kosten omslaan via het elektronisch betalingsverkeer.** De rationale om een deel van de kosten voor de chartale infrastructuur te dekken uit een heffing op elektronische betaalmiddelen komt voort uit de (gedeeltelijke) back-upfunctie die contant geld heeft voor elektronische betaalmiddelen. Degene die elektronisch betaalt, heeft baat bij het bestaan van contant geld als betaalmiddel in het geval van storingen. Daarnaast zijn elektronische betalingen het voornaamste substituut voor betalingen in contant geld. Vanuit het oogpunt van een inclusief betalingsverkeer kan het wenselijk zijn om de kosten voor de chartale infrastructuur (deels) te verspreiden over andere diensten binnen het betalingsverkeer.
- **Bekostigen via algemene middelen.** Hierbij wordt een deel van de kosten van de chartale basisdienstverlening bekostigd uit algemene middelen. De rationale achter deze wijze van bekostiging is dat de chartale dienstverlening van publiek belang is, maar door marktfalen niet langer in haar maatschappelijk gewenste omvang geleverd wordt en een publieke bijdrage helpt om deze dienst in stand te houden.

Figuur 20. Overzicht van bekostigingsopties

	Bekostigingsoptie I: via betaalrekening	Bekostigingsoptie II: via elektronische betaalmiddelen	Bekostigingsoptie III: via de algemene middelen
Rationale van de bekostigingsoptie	Toegang tot chartale betaaldiensten is onderdeel van de basisdiensten van een betaalrekening ¹⁰⁷	Deelnemers aan het elektronisch betalingsverkeer profiteren van de (gedeeltelijke) terugvalfunctie en andere voordelen ¹⁰⁸ van contant geld	Contant geld is van publiek belang. Het maatschappelijk gewenste niveau van chartale diensten komt onder marktomstandigheden niet tot stand
Groep waar kosten op omgeslagen worden	23,8 miljoen rekeningen	5,3 miljard debitkaartbetalingen aan de toonbank	Burgers en bedrijven, naar rato van hun bijdrage in de belastingen
Partij die de feitelijke betaling voldoet	Nederlandse banken betalen de kosten en verdelen deze over het aantal betaalrekeningen	Toonbankinstellingen betalen een via de acquirer geïnde opslag naar rato van het aantal via hen geaccepteerde betalingen ¹⁰⁹ met debitcard ¹¹⁰	De overheid betaalt via de Rijksbegroting mee aan de kosten van chartale dienstverlening

Naast bovenstaande opties, lijkt het voor de hand te liggen om ook een (gedeeltelijke) tarifiering van gebruik (bijvoorbeeld voor stortingen) te blijven hanteren om de chartale dienstverlening te bekostigen. Het (deels) tarifieren voor gebruik beperkt overconsumptie en zorgt er bijvoorbeeld voor dat toonbankinstellingen de prikkel behouden om op een efficiënte manier af te storten. Hiermee wordt voorkomen dat de maatschappij op disproportionele manier wordt belast met de kosten voor de chartale keten. Het (deels) tarifieren per transactie

¹⁰⁶ Dit komt bijvoorbeeld ook overeen met de visie van de Ierse centrale bank (Retail Banking Review, 2022) en Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁰⁷ Dit is in lijn met Richtlijn 2014/92/EU. Anders dan bijvoorbeeld Noorwegen heeft Nederland vooralsnog geen gebruik gemaakt van de door de richtlijn geboden mogelijkheid om banken “de verplichting op [te] leggen om de diensten van een basisbetaalrekening uit te breiden met diensten die op basis van [de] gebruikelijke praktijk op nationaal niveau voor consumenten als essentieel worden beschouwd”.

¹⁰⁸ Zo vindt DNB het bijvoorbeeld belangrijk dat publiek geld toegankelijk blijft, omdat inwisselbaarheid van privaat geld (tegoeden bij banken) voor publiek geld essentieel is voor het vertrouwen in het geldstelsel. Visie op Betalen 2022-2025, DNB.

¹⁰⁹ Dit kan naar rato van het aantal betalingen zijn maar ook naar rato van de bedragen van deze transacties.

¹¹⁰ Met een fysieke pas of met de digitale versie daarvan indien toegevoegd in een wallet app op de smartphone of andere wearable.

kan in combinatie met het omslaan van overige kosten op een bredere groep volgens de drie bovenstaande opties. Hoofdstuk 6 licht per marktordeningsmodel de detailuitwerking van de bekostiging toe. Hierbij kan:

- **Een gereguleerd maximumtarief per transactie in rekening gebracht worden.**
Het instellen van maximumtarieven borgt dat (kostengebaseerde) tarieven bij dalende volumes steeds verder stijgen in de toekomst en diensten daarmee de markt uit geprezen worden. Het gereguleerde tarief voor biljetopnames kan op nul vastgesteld worden. Ook kan eventueel vanaf een bepaald aantal jaarlijkse transacties of vanaf een bepaald bedrag een hoger tarief in rekening gebracht worden. Het is van belang dat deze tarieven worden vastgesteld op een hoogte die betaalbaar is voor de gebruiker (en niet onnodig ontmoedigend wordt geacht). Dit zouden bijvoorbeeld de huidige tarieven kunnen zijn, zoals opgenomen in het convenant.
- **Het verschil tussen het gereguleerde tarief en de kostprijs omgeslagen worden op (eventueel meerdere) verschillende groepen.** Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om geldopnames voor consumenten te bekostigen via de betaalrekening en de (afstort-) infrastructuur voor toonbankinstellingen deels via elektronische betaalmiddelen en de algemene middelen.

De bekostigungsopties zoals hierboven beschreven gaan met name over de bekostiging van alle stort- en opnamediensten bij geldautomaten. Daarnaast zijn er ook nog chartale diensten die direct door (grote) toonbankinstellingen worden afgenomen bij waardevervoerders. Voor deze diensten lijkt er in de huidige markt minder noodzaak te bestaan vanuit de overheid om in te grijpen op de tarieven die gebruikers van deze diensten betalen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn er meerdere waardetransportbedrijven op de markt die bereid zijn diensten aan te bieden aan toonbankinstellingen. Hierdoor ontstaat enige concurrentiedruk die de waardevervoerders aanspoort om hoge kwaliteit te leveren en scherpe prijzen te hanteren. Ook de dreiging vanuit toonbankinstellingen om minder of geen waardevervoersdiensten meer af te nemen bij stijgende prijzen zet druk op de bestaande waardevervoerders om de prijs van deze diensten laag te houden.

Er zou (op termijn) vanuit de overheid behoefte kunnen zijn om maximumtarieven voor het waardevervoer in te voeren en de kosten ten dele om te slaan (socialiseren).¹¹¹ Deze behoefte zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan door een verdere volumedaling die ertoe leidt dat de vaste-kostenbasis voor het waardevervoer verdeeld moet worden over minder gebruikers, met hogere tarieven als gevolg. Ook zou overwogen kunnen worden als blijkt dat er ruimte is voor slechts één waardevervoerder op de markt of als toonbankinstellingen verplicht zouden worden om contant geld te accepteren (en daardoor de dreiging voor het minder afnemen van waardevervoersdiensten afneemt) om tarieven te reguleren en kosten te socialiseren. Mocht deze behoefte ontstaan dan bestaan hierbij diverse aandachtspunten:

- Het socialiseren van kosten voor het waardevervoer zou, afhankelijk van de vorm ervan, concurrentieverstorend kunnen werken en niet compatibel kunnen zijn met het mededingings- en/of staatssteunrecht. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als kosten van slechts één waardevervoerder gesocialiseerd zouden worden.
- Het is niet evident dat invoeren van maximumtarieven voor waardevervoersdiensten wenselijk is. Er bestaat binnen de markt voor waardevervoer veel heterogeniteit in type diensten en de dienstverlening is in beweging door innovatie. Dit maakt het omschrijven van wat een dienst precies inhoudt en het tarief hiervoor zou moeten zijn lastig uitvoerbaar en mogelijk onwenselijk omdat partijen zo de prikkel hebben om binnen het vastgestelde maximumtarief de minimaal benodigde dienst te leveren.

Een mogelijkheid om deze aandachtspunten te adresseren is om per afgestort biljet, ongeacht wie het waardetransport aanbiedt en welke dienst dit is, een gedeelte van de

¹¹¹ Dit moment zou bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan de hoogte van het gemiddelde tarief om een biljet via waardevervoer af te storten. Een alternatief is om dit te koppelen aan dit tarief vergeleken met het tarief van het afstorten van een biljet via een automaat.

kosten om te slaan. Dit zou betekenen dat er via een van de drie bekostigingsopties een bedrag wordt vergoed, bijvoorbeeld door dit uit te keren aan gebruikers van chartale diensten per biljet dat zij hebben afgestort. Hierdoor zouden de kosten voor afnemers van chartale diensten worden verlaagd. Deze optie is verderop in dit hoofdstuk onderdeel van de indicatieve berekeningen voor bekostigingsopties II en III.

In theorie zouden verschillende combinaties van bekostigingsopties mogelijk zijn binnen de marktordeningsmodellen, bijvoorbeeld door ook een gedeelte uit de algemene middelen te bekostigen. In hoofdstuk 6 worden marktordeningsmodellen uitgewerkt met een logische combinatie van bekostigingsopties zodat betaalbaarheid van gebruik geborgd wordt, partijen in de keten de prikkel hebben om diensten zo goed en efficiënt mogelijk aan te bieden en overregulering wordt voorkomen. Hoofdstuk 7 beschrijft de voor- en nadelen van de zoals in hoofdstuk 6 uitgewerkte marktordeningsmodellen (inclusief de bekostiging). Het maken van alternatieve keuzes binnen een marktordeningsmodel (bijvoorbeeld voor de bekostiging) zal de scoring op de criteria en de afweging van voor- en nadelen op een negatieve manier beïnvloeden.

Bekostigingsoptie I: kosten omslaan via betaalrekening

De eerste route is dat de banken de kosten voor de chartale dienstverlening, voor zover niet reeds gedekt door (toegestane) tarifiering op transacties, verwerken in de algemene tarieven voor betaalrekeningen (veelal de vaste maandelijksse betaalrekeningpakkettarieven). In de praktijk betekent dit dat alle betaalrekeninghouders (ongeacht het gebruik van contant geld) meebetalen aan de kosten van de chartale basisdienstverlening.

Deze wijze van bekostiging wordt in de huidige marktsituatie al deels toegepast.¹¹² Consumenten betalen namelijk bij de meeste betaalrekeningen bijvoorbeeld geen bedrag per transactie voor het opnemen van biljetten, terwijl hier voor de aanbieder van de betaalrekening wel kosten aan verbonden zijn. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 brengen grootbanken voor munt- en stortdiensten aan toonbankinstellingen en consumenten doorgaans ook lagere tarieven in rekening dan zij in rekening gebracht krijgen van Geldmaat. Dit betekent dat banken de overige kosten op een andere manier dekken, bijvoorbeeld door deze te verwerken in de algemene tarieven voor het betaalrekeningpakket.

Op hoofdlijnen zijn er twee manieren waarop de bekostiging via de betaalrekening in de praktijk zou kunnen worden gebracht. Afhankelijk van het marktordeningsmodel kan één van de manieren of een combinatie ervan worden ingezet.

- Een eerste manier is om de tarieven die banken in rekening mogen brengen per transactie aan eindgebruikers te reguleren, terwijl aanbieders van de infrastructuur (zoals geldautomaten) wel de kostprijs in rekening brengen bij de bank. Banken zijn dan genoodzaakt om de overige kosten (verschillen tussen de gereguleerde tarieven en de kostendekkende tarieven) bij hun klanten in rekening te brengen. Het ligt voor de hand dat dit dan gebeurt via de (doorgaans maandelijksse) vergoeding voor de betaalrekening.
- Een tweede manier is om de tariefstructuur en de tarieven vanuit de aanbieder van de infrastructuur aan de banken te reguleren. De tarieven per transactie van de huidige bekostiging worden dan vervangen door een vast tarief per tijdseenheid per betaalrekening.¹¹³ Het voordeel van deze manier is dat een additionele transactie minder directe kosten oplevert voor de bank en dit de prikkel voor banken om contant geld te ontmoedigen verder verzacht. Het nadeel hiervan is dat dit ingewikkelder is om te implementeren omdat ook kleinere aanbieders van betaalrekeningen een overeenkomst zouden moeten sluiten met Geldmaat. Daarnaast is het de vraag of deze vorm van

¹¹² In welke mate banken deze kosten doorberekenen aan de consument is onderwerp van discussie, zie bijvoorbeeld [Onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer door financiële instellingen 2021](#), McKinsey & Company, 2022.

¹¹³ Dit zou eventueel ook naar rato van de saldi die op deze rekeningen staan kunnen zijn, zoals in Zweden. Dit betekent dat als bij een bepaalde bank 30% van de totale tegoeden van huishoudens staan, deze bank 30% van het totale vaste bedrag vergoedt. Het voordeel is dat deze methode niet gevoelig is voor de exacte definitie van een betaalrekening en gebaseerd is op data waar banken verplicht over rapporteren aan centrale banken.

ingrijpen op de tariefstructuur nodig en proportioneel is. Dit kan afhangen van het specifieke marktordeningsmodel en van welke diensten via deze route bekostigd worden. De invulling van de bekostiging en de bijbehorende overwegingen worden in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

Om een gelijk speelveld tussen banken te waarborgen is het wenselijk dat zoveel mogelijk aanbieders van betaalrekeningen in Nederland onder de tariefregulering vallen en bijdragen aan de bekostiging van chartale diensten. Ook banken waarvoor de gereuleerde tarieven aan consumenten niet gelden (bijvoorbeeld van inwoners uit de Europese Unie die in Nederland geld opnemen) zullen nog steeds toegang hebben tot biljetopnamediensten bij het geldautomatennetwerk via de tarieven voor gastgebruik (het fallbacktarief). Het is wenselijk om het fallbacktarief te verhogen naar een kostendekkend niveau. Zonder deze verhoging betalen banken die geen klant zijn bij Geldmaat niet naar rato mee aan de chartale infrastructuur. Bovendien ontstaat hierdoor een prikkel bij banken om juist geen klant te worden bij Geldmaat, omdat het financieel aantrekkelijker is om het fallbacktarief te blijven betalen. Een verhoging van het fallbacktarief is de aangewezen manier om alle banken naar rato bij te laten dragen aan de kosten van de chartale infrastructuur, zonder dat de overheid de vergaande eisen op moet stellen waarbij zij alle banken verplicht om klant te worden bij Geldmaat.¹¹⁴

Het aantal betaalrekeningen in Nederland in 2021 bedroeg 23,8 miljoen¹¹⁵ (waarvan 20,8 miljoen particuliere rekeningen en 3 miljoen zakelijke rekeningen). Dit aantal is al jaren stabiel. De indicatieve berekeningen in figuur 21 tonen verschillende scenario's voor het omslaan van kosten. Zo kunnen bijvoorbeeld met een socialisatie van 8 tot 10 euro¹¹⁶ per betaalrekening alle stort- en opnamediensten bij geldautomaten bekostigd worden zonder dat er tarieven voor gebruik worden gerekend. In de praktijk zullen waarschijnlijk wel tarieven voor gebruik worden gerekend, wat de bijdrage per betaalrekening zou verlagen. Ook zullen kosten voor zakelijke diensten via de zakelijke betaalrekeningpakketten worden omgeslagen en voor particuliere diensten via de particuliere rekeningen.

Aannames indicatieve berekeningen

Voor elk van de socialisatieopties worden indicatieve berekeningen getoond om de impact van te illustreren.

Deze berekeningen hanteren de volgende aannames voor wat betreft de kosten en inkomsten:

- De kosten die worden omgeslagen (variërend per scenario) zijn de voorspelde kosten voor 2023 van:
 - stort- en opnameautomaten van Geldmaat: 200 tot 250 miljoen euro;¹¹⁷
 - direct waardevervoer voor retailers: ongeveer 50 miljoen.
- Er worden geen tarieven in rekening gebracht voor deze diensten gerekend aan eindgebruikers (consumenten en toonbankinstellingen).¹¹⁸

Ook worden indicatieve projecties getoond over hoe de socialisatievergoedingen zich ontwikkelen als het gebruik van alle soorten diensten met respectievelijk 25%, 50% en 75% afneemt ten opzichte van de huidige voorspelling voor het jaar 2023.

Omdat de kosten voor het exploiteren van geldautomaten en direct waardevervoer bestaan uit een vaste en een variabele component wordt aangenomen dat de kosten voor deze diensten deels meebewegen met de daling in gebruik.¹¹⁹ Deze aannames zijn als volgt:

- De kosten voor diensten bij Geldmaat dalen voor 30% mee met de daling in gebruik;¹²⁰
- De kosten voor waardevervoer dalen voor met 80% mee met de daling in gebruik.

114 Een onbedoeld neveneffect van een verhoging van het fallbacktarief kan zijn dat daarmee de business case van IAD's verbetert, en dat zij meer automaten plaatsen. Voor zover dit vanuit maatschappelijk perspectief als een onwenselijke ontwikkeling wordt gezien, kunnen hier additionele maatregelen op worden genomen. Zo kan overwogen worden om de verplichtingen aan banken zo vorm te geven dat zij alleen verplicht zijn om het maximumtarief voor opnames te honoreren als het gaat om de dienstverlening zoals omschreven in de eisen aan de basisinfrastructuur. Dit zou ruimte bieden om voor banken om, indien gewenst en mits toegestaan vanuit andere regels, een toeslag te rekenen voor transacties bij automaten van IAD's voor zover zij deze niet nodig hebben om de basisdienstverlening te leveren.

115 DNB Statistieken, [Infrastructuur binnenlands betalingsverkeer](#).

116 Schatting voor 2023.

117 Afhankelijk van het marktordeningsmodel kunnen ook enkel de kosten voor bijvoorbeeld biljetopnamediensten gesocialiseerd worden.

118 Ook wordt dus ook aangenomen dat er geen inkomsten zijn uit DCC en gastgebruik.

119 De hiervoor gehanteerde aannames zijn afkomstig van [De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland](#), McKinsey & Company, 2021.

120 Dit betekent dat als het gebruik met 10% daalt, de kosten met 3% dalen.

Figuur 21. Indicatieve berekeningen van de benodigde vergoeding per betaalrekening

Zonder tarifiering op gebruik zou de bijdrage per rekeninghouder 6 tot 10 euro bedragen per jaar exclusief het btw-tarief, afhankelijk van de diensten waarvan de kosten worden gesocialiseerd. Met 6 tot 8 euro per betaalrekening per jaar kunnen de kosten voor alle stort- en opnamediensten bij geldautomaten worden gedekt.

De resulterende vergoedingen per betaalrekening onder elk van de scenario's zien er als volgt uit:

	Voorspelling transacties 2023	Bij 25% daling aantal transacties	Bij 50% daling aantal transacties	Bij 75% daling aantal transacties
1 Bijdrage per betaalrekening om opnames te bekostigen	€ 6-8	€ 5-7	€ 5-7	€ 4-6
2 Bijdrage per betaalrekening om alle automaatdiensten te bekostigen	€ 8-10	€ 7-9	€ 7-9	€ 6-8

Bekostigingsoptie II: kosten omslaan via elektronische betaalmiddelen

De tweede route is om chartale diensten te bekostigen via het elektronische betalingsverkeer gecombineerd met lagere (niet-kostendekkende) tarieven per transactie voor deze diensten. Concreet zou dit betekenen dat gebruikers van elektronische (PoS) betaalmiddelen gaan meebetalen aan de kosten van de chartale basisdienstverlening. Hiertoe introduceert de overheid een specifieke belasting (bijvoorbeeld een vast bedrag per transactie), die per elektronische transactie wordt afgedragen. Conceptueel zouden er drie mogelijkheden zijn om dit te implementeren:

1. Via de betaalkaartschema's voor PoS-transacties met debitcards wordt een vergoeding geheven. Via de schema's komt dit zowel bij acquirers als bij issuers te liggen.
2. Via de issuing bank wordt een extra tarief per transactie in rekening gebracht (al dan niet in combinatie met een verhoging van de interchange fee).
3. Via de acquirer wordt een extra tarief per transactie in rekening gebracht.

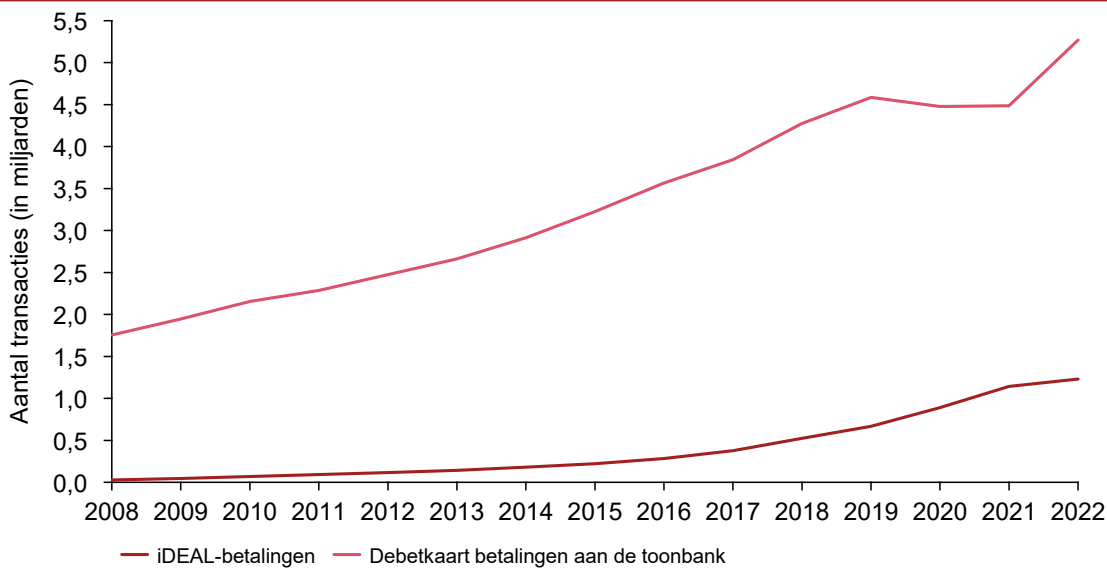
Optie 3 ligt het meest voor de hand aangezien de kosten via de toonbankinstellingen geïnd kunnen worden en dit geen medewerking van de betaalkaartschema's vereist. Dit zou als volgt kunnen werken: de acquirer wordt gevraagd om belasting te heffen op de toonbankinstelling en laat dit doorvloeien naar de chartale infrastructuur. Hiervoor wordt wetgeving geïntroduceerd. De acquirer is soms een (Nederlandse) bank en soms een niet-bancaire betaaldienstaanbieder, die al dan niet gevestigd is in een andere EU/EER-lidstaat. Ook buitenlandse PSP's kunnen de verplichting krijgen om hieraan mee te werken. Onder de Payment Services Directive 2 (PSD2) hebben acquirers een vergunning nodig voor het leveren van betaaldiensten. Indien ze in het buitenland gevestigd zijn, dienen ze via hun eigen nationale bevoegde autoriteit aan te geven dat ze in Nederland diensten willen leveren. De nationaal bevoegde autoriteit zal DNB notificeren en er zal op worden toegezien dat de acquirer Nederlandse wetgeving naleeft.

Bij deze bekostigingsoptie kunnen kosten in theorie gesocialiseerd worden via betalingen met debitcard aan de toonbank of over een bredere set elektronische betalingen (inclusief bijvoorbeeld iDEAL, diensten als Klarna en creditcards). Het enkel heffen op elektronische debitcardbetalingen aan de toonbank is eenvoudiger te implementeren en lijkt ook beter te passen bij de transacties waarvoor contant geld een (gedeeltelijke) terugvaloptie is. Daarnaast wordt de heffing dan geïnd bij toonbankinstellingen, die zelf ook baat zal hebben bij de verlaagde tarieven voor chartale diensten. Door te heffen over een bredere set aan elektronische transacties wordt de benodigde heffing per transactie lager. Het nadeel hiervan is wel dat dit door een gefragmenteerd speelveld lastiger te implementeren kan zijn en dit de Nederlandse markt voor deze partijen minder aantrekkelijk zou kunnen maken.

Dit kan nadelige effecten op langere termijn hebben voor consumenten als innovatieve diensten zo later de Nederlandse markt bereiken.

Het totale aantal elektronische transacties bedroeg in 2022 ongeveer 6,53 miljard. Hiervan waren 5,3 miljard (5,27 miljard met debitcard en 29,9 miljoen met creditcard) transacties aan de toonbank.¹²¹ Het aantal online betalingen bedroeg in 2022 1,36 miljard (1,23 miljard voor iDEAL en 128 miljoen voor creditcard¹²²). Figuur 22 toont dat het aantal debitcardtransacties aan de toonbank en online betalingen via iDEAL over tijd hard is gestegen.¹²³ De afvlakking tussen 2020 en 2021 was waarschijnlijk veroorzaakt door coronalockdowns waardoor niet-essentiële winkels tijdelijk hun deuren moesten sluiten.

Figuur 22. Aantal transacties online en aan de toonbank



Bron: DNB (2022): Retailbetalingsverkeer en Betaalvereniging Nederland (2023): Factsheet Betalingsverkeer 2022

Figuur 23 toont indicatieve berekeningen van de benodigde vergoeding per debitcard transactie aan de toonbank. Dit zijn conservatieve inschattingen waarbij het uitgangspunt is dat er niet per transactie wordt getarifeerd. Hoofdstuk 6 geeft per marktordningsmodel een detailuitwerking van de bekostiging. Hierin wordt ook omschreven welke diensten bekostigd worden en getarifeerd per transactie.

¹²¹ Factsheet Betalingsverkeer 2022, Betaalvereniging Nederland, 2023.

¹²² De schatting is dat iDEAL zo'n 70% van de betaalmarkt voor e-commerce dekt en creditcard 10%. Voor overige betaalmiddelen ontbreken betrouwbare cijfers.

¹²³ Creditcardbetalingen vertonen ook een stijging, maar zijn in absolute zin veel lager.

Figuur 23. Indicatieve berekeningen van benodigde vergoeding per elektronische transactie

Afhankelijk van welke kosten worden omgeslagen op het elektronisch betalingsverkeer, zal de bijdrage per elektronische transactie 0 tot 2 eurocent zijn. In de praktijk kan er ook voor gekozen worden om hiervoor een (al dan niet gemaximeerd) percentage van de transactiewaarde te gebruiken, om kleine transacties niet onevenredig zwaar te belasten

De resulterende vergoedingen per elektronische transactie zien er als volgt uit voor elk van de scenario's:¹²⁴

	Voorspelling transacties 2023	Bij 25% daling aantal transacties	Bij 50% daling aantal transacties	Bij 75% daling aantal transacties
1. Bijdrage per elektronische transactie wordt gebruikt om biljetstortingen en muntdiensten te bekostigen	~€ 0,01	~€ 0,01	<€ 0,01	<€ 0,01
2. Bijdrage per elektronische transactie wordt gebruikt om biljetstortingen, muntdiensten en direct waardevervoer te bekostigen	~€ 0,02	€ 0,01 - € 0,02	€ 0,01 - € 0,02	€ 0,01 - € 0,02

Deze bekostigingsoptie heeft als voordeel dat het relatieve kostenverschil tussen elektronisch en contant betalen kleiner wordt, wat de prikkel om contant geld te accepteren vergroot.¹²⁵ De geïnde heffing kan gebruikt worden om de tarieven voor munt- en stortdiensten voor toonbankinstellingen te verlagen.

Deze bekostigingsoptie heeft een aantal nadelen:

- De optie legt een aanvullende administratieve verplichting op aan acquirers. De Nederlandse markt is al minder aantrekkelijk voor buitenlandse spelers door de in ons land op 0,02 euro gemaximeerde interchange fee voor binnenlandse debitcardbetalingen.¹²⁶
- De optie stuurt klanten niet naar het maatschappelijk meest efficiënte betaalmiddel, betalen met debitcard. Hoe meer girale transacties er plaatsvinden, hoe meer er meebetaald wordt om de infrastructuur in stand te houden.
- De verwachting is dat toonbankinstellingen de incrementele kosten voor het elektronische betalingsverkeer (deels) doorberekenen in de prijzen van de producten. De hogere kosten voor het elektronisch betalingsverkeer worden wel deels gecompenseerd door lagere kosten voor de chartale diensten.

Bekostigingsoptie III: bekostigen via de algemene middelen

De derde route is om als overheid een deel van de kosten van de chartale basisdienstverlening te subsidiëren (ofwel te betalen vanuit de algemene middelen). De overheid kan zo bijdragen aan het borgen van de betaalbaarheid van het chartale betalingsverkeer voor consumenten en toonbankinstellingen.

Omdat deze route van bekostiging inhoudt in dat de overheid een deel van de kosten van de chartale basisdienstverlening betaalt, is het bij deze bekostiging aannemelijk dat het staatssteunrecht van toepassing is. Om te voorkomen dat de subsidies de mededinging

¹²⁴ Deze berekeningen hanteren dezelfde aannames zoals beschreven bij bekostigingsoptie I.

¹²⁵ Dit kostenverschil zal significant groter zijn dan de 0 tot 2 eurocent die geïnd wordt via elektronische betalingen, omdat deze gebruikt zal worden om de kosten van een veel kleiner aantal contante transacties te verlagen.

¹²⁶ Dit omdat, mede dankzij de vaste en lage maximale interchange fee van 0,02 euro per binnenlandse debitcardbetaling (zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-495.html>), de door Nederlandse acquirers aan de markt aangeboden pintarieven ("merchant service fees", MSC's) daardoor vaak lager liggen dan de MSC's die buitenlandse acquirers hier kunnen aanbieden. Dit omdat de buitenlandse acquirers ten gunste van issuers van betaalkaarten in ons land in de regel de interchange fee van 0,2% (berekend over het aankoopbedrag) per debitcardbetaling moeten afdragen.

verstoren is een toets op het staatssteunrecht noodzakelijk. Overeenstemming met het staatssteunrecht kan worden gerealiseerd door enerzijds de bekostiging met overheidsmiddelen zodanig in te richten dat deze buiten het bereik van het staatssteunrecht valt of anderzijds door een rechtvaardiging te vinden voor de te verlenen staatssteun. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de hoogte van de subsidie die mag worden verstrekt. Ook kan dit een verplichting voor de overheid creëren om te onderbouwen dat de verstrekte subsidies niet tot overcompensatie leiden.

De bekostiging via de algemene middelen kan verschillende vormen aannemen. Het meest extreme scenario is dat de volledige kosten van de chartale basisdienstverlening uit de algemene middelen worden betaald. Een minder vergaande optie zou bijvoorbeeld inhouden dat de vergoedingen per transactie constant worden gehouden op een bepaald tarief, waarbij de overheid het deel van de kosten dekt dat niet vergoed wordt via (transactionele) vergoedingen vanuit banken en/of toonbankinstellingen. Over tijd zal bij een dalend aantal contante transacties en constante tarieven de bijdrage van de overheid toenemen. Een eenvoudige (en minder directe) manier om een gedeeltelijke bekostiging via de algemene middelen te realiseren zou een verlaging van de huidige belastingen kunnen zijn, bijvoorbeeld door een ruimere btw-vrijstelling voor de automatendienstverlening, de geldverwerking en het waardevervoer.

Een belangrijk aandachtspunt bij deze bekostigingswijze is het behoud van efficiëntieprikkels bij marktpartijen indien zij de regie voeren over de chartale keten. Als hun volledige kosten (of een deel daarvan) uit de algemene middelen worden betaald, kan dit de prikkel verlagen om de kosten laag te houden. Hiertoe dient een systematiek te worden ontwikkeld op basis waarvan partijen alleen de efficiënt gemaakte kosten vergoed krijgen, om te voorkomen dat zij onnodig hoge kosten maken waardoor de bekostiging vanuit de algemene middelen te hoog oploopt. Er is in andere sectoren ervaring met dergelijke constructies, zoals bij het vergoeden van zogenoemde nettokosten in de postsector.

Het vergoeden van nettokosten uit de algemene middelen: ervaringen uit de postsector

In Richtlijn 97/67/EC (de Postal Services Directive) zijn regels opgesteld met betrekking tot het garanderen van een universele postdienst ('UPD'). Deze regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de wijze waarop de UPD-verlener moet worden aangewezen. Ook zijn er regels opgesteld voor het vergoeden van de netto-kosten die verbonden zijn aan het leveren van de Universele Postdienst. In Annex I van Richtlijn 2008/6/EC (dit betreft een wijziging op Richtlijn 97/67/EC) zijn uitgangspunten opgenomen voor het berekenen van de nettokosten. De nettokosten worden berekend als het verschil tussen de nettokosten voor de UPD-verlener als zij de universele postdienst uitvoert, en de nettokosten voor hetzelfde bedrijf als zij niet aan de verplichting onderhevig zou zijn. Een belangrijke stap in dit proces is om een referentiescenario op te stellen, dat beschrijft welke dienstverlening de UPD-verlener aan zou bieden zonder de UPD-verplichting.

In de Nederlandse Postwet 2009 (Artikel 30) zijn de volgende stappen opgenomen voor het vergoeden van nettokosten:

- De verlener van de UPD meldt dat hij nettokosten verwacht voor de UPD.
- De UPD-verlener dient een aanvraag in bij het college voor een vergoeding van de gemaakte nettokosten.
- Deze vergoeding wordt slechts toegekend voor zover, naar het oordeel van het college, het bestaan en de hoogte van de nettokosten voldoende zijn aangetoond.

In de praktijk zijn er in Nederland nog geen nettokosten vergoed. In het buitenland en in buurlanden (zoals Duitsland, België) is hier wel ruime ervaring mee.

Een alternatieve bekostigingsroute via de algemene middelen zou zijn om gericht van contant geld afhankelijke aandachtsgroepen te subsidiëren. Deze optie vereist wel dat deze groepen geïdentificeerd kunnen worden, met alle gevoeligheden van dien, en zal uitvoeringskosten hebben. Het voordeel van deze vorm van subsidiëren is dat het de benodigde subsidie beperkt door enkel de groepen die geen alternatieven hebben voor contant geld te subsidiëren. Andere consumenten die wel de keuze hebben om een ander betaalmiddel te gebruiken, zullen zo eerder kiezen voor het gebruiken van een efficiënter betaalmiddel.

Figuur 24. Indicatieve berekeningen van benodigde vergoeding uit de algemene middelen

De benodigde vergoeding uit de algemene middelen zal afhangen van welke tarieven de overheid betaalbaar acht. In dit kader worden enkele scenario's doorgerekend waarbij de benodigde subsidie maximaal 250 tot 300 miljoen euro per jaar is.¹²⁷

De scenario's zijn als volgt:

1. De overheid bekostigt alle diensten bij geldautomaten en het direct waardevervoer aan retailers uit de algemene middelen.
2. De gemiddelde hoogte van de tarieven per transactie voor het gebruik van geldautomaten worden vastgezet op het huidige niveau. Het resterende deel wordt door de overheid bekostigd uit de algemene middelen.
3. De overheid stelt een kostendekkend fallbacktarief in om de geldopnames te bekostigen. De gemiddelde hoogte van de tarieven per transactie voor het gebruik van de overige automatendienstverlening wordt vastgezet op het huidige niveau. Het resterende deel wordt door de overheid bekostigd uit de algemene middelen.

Dit resulteert in de volgende subsidies (per jaar):¹²⁸

	Voorspelling transacties 2023	Bij 25% daling aantal transacties	Bij 50% daling aantal transacties	Bij 75% daling aantal transacties
1. Volledige bekostiging uit publieke middelen (automaten en direct waardevervoer)	€ 250 - 300 miljoen	€ 200 - 250 miljoen	€ 175 - 225 miljoen	€ 150 - 200 miljoen
2. Bekostiging van geldopnames en gedeeltelijke bekostiging van munt- en stortdiensten bij automaten	€ 150 - 200 miljoen	€ 150 - 200 miljoen	€ 125 - 175 miljoen	€ 125 - 175 miljoen
3. Gedeeltelijke bekostiging van munt- en stortdiensten bij geldautomaten	€ 0 - 50 miljoen	€ 0 - 50 miljoen	€ 0 - 50 miljoen	€ 0 - 50 miljoen

¹²⁷ Dit zijn de voorspelde kosten alle diensten bij geldautomaten en direct waardevervoer voor toonbankinstellingen in 2023.

¹²⁸ Verder hanteren deze indicatieve berekeningen zoals beschreven bij bekostigingsoptie 1.

5.3 Overige marktordening en bekostiging onafhankelijke maatregelen

Onafhankelijk van het marktordeningsmodel voor de dienstverlening dienen een aantal maatregelen te worden getroffen om een toekomstbestendige inrichting van de basisinfrastructuur te bereiken. Enkel het aanwijzen van partijen en organiseren van de bekostiging zorgt erop zichzelf nog niet voor dat de maatschappelijk gewenste dienst daadwerkelijk geleverd wordt.

Stellen van eisen en periodieke herevaluatie van de gestelde eisen aan de basisinfrastructuur

De overheid moet voldoende helder specificeren wat de eisen aan de te leveren basisdienstverlening zijn, zodat het voor de partijen helder is aan welke eisen ze exact moeten voldoen. Het is van belang dat deze eisen aansluiten bij de maatschappelijke behoefte. Wij zien een rol voor het ministerie van Financiën om als beleidsdepartement deze eisen te specificeren. Het gaat hierbij niet alleen om eisen met betrekking tot bijvoorbeeld de bereikbaarheid van contant geld voor consumenten, maar ook over acceptabele tarieven per transactie voor het gebruik van de chartale dienstverlening. De vaststellen van de tarieven zou (gedeeltelijk) kunnen worden gedelegeerd aan de ACM, gezien haar ervaring met het reguleren van tarieven.

De kosten van de chartale infrastructuur hangen nauw samen met de omvang van de eisen die eraan gesteld worden. Het is daarom van belang dat eisen aan de basisinfrastructuur goed aansluiten bij de maatschappelijke behoeften en flexibel mee kunnen bewegen met verschuivende behoeften in de toekomst (bijvoorbeeld door een verschuivende vraag naar contant geld en technologische ontwikkelingen). Dit kan door middel van hogere en lagere regelgeving. Zo kunnen in een wet de diensten vastgesteld worden (bijvoorbeeld dat bij het uitgeven van een betaalrekening geldopnames mogelijk zijn¹²⁹) en contouren van de tarieven¹³⁰ die ervoor gerekend mogen worden om betaalbaarheid te borgen. In lagere wetgeving kunnen vervolgens de specifieke regels worden gesteld aan de wijze waarop de aangewezen partij haar tarieven vaststelt en periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) kan verhogen.

Om te borgen dat de basisinfrastructuur aansluit bij de maatschappelijke behoeften is een periodieke herevaluatie van de eisen nodig. Dit zou bijvoorbeeld door middel van een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) kunnen plaatsvinden. Een dergelijke analyse kan een afweging maken tussen de kosten voor een bepaalde omvang van de basisinfrastructuur en de maatschappelijke baten (bijvoorbeeld t.b.v. de bereikbaarheid en beschikbaarheid) van de chartale diensten. Wij zien een rol voor het ministerie van Financiën om de evaluaties uit te (laten) voeren en zo de eisen aan de basisinfrastructuur aan te passen naargelang de maatschappelijke belangen veranderen.

Veiligheidseisen voor geldautomaten

Met het dalende gebruik van contant geld, neemt de druk toe op exploitanten van geldautomaten om kosten te besparen. Gezien het risico op en de impact van plofkraken is het belangrijk om te voorkomen dat deze druk om kosten te besparen leidt tot besparingen op de veiligheid van geldautomaten. Om een gelijk speelveld voor de aanbieders van automaten te garanderen en prikkels weg te nemen om te besparen op de veiligheid van automaten is het van belang om vanuit de overheid veiligheidseisen te stellen aan geldautomaten (van zowel Geldmaat als IAD's) en hun locaties. Het is dan niet langer mogelijk om op een onwenselijke manier te concurreren door te besparen op de veiligheid van de automaten. Het is denkbaar dat partijen die onder druk staan om kosten te besparen – zie de omschrijving van de problematiek in hoofdstuk 3 – hier uit zichzelf onvoldoende maatregelen voor zullen treffen. Veiligheidseisen dragen mogelijk ook bij aan zowel de vraag

¹²⁹ Dit zou in lijn zijn met Richtlijn 2014/92/EU.

¹³⁰ Denk bijvoorbeeld aan algemene principes voor de tarifiering zoals kostengebaseerde, transparante en niet-discriminerende tarieven.

naar contant geld bij consumenten (denk hierbij aan consumenten die zich veiliger voelen door maatregelen om fraude en diefstal te voorkomen), als aan het aanbod van contant geld (het plaatsen van een geldautomaat is aantrekkelijker als de kans op een plofkraak kleiner is).¹³¹

Op dit moment zijn er geen wettelijke veiligheidseisen waaraan voldaan moet worden bij het plaatsen van een geldautomaat. Voor het plaatsen van geldopname-automaten is ook geen vergunning (betaaldienstverlener) nodig.

Het is afhankelijk van waar een geldautomaat komt te staan of een omgevingsvergunning nodig is:

- Voor het plaatsen van een geldautomaat in bijvoorbeeld winkels is geen vergunning nodig, om reclame-uitingen op of aan een gevel te plaatsen wel. Daarnaast kan een verhuurder onderhuur verbieden. Van onderhuur is bijvoorbeeld sprake als er een (IAD-)geldautomaat in een winkel komt te staan.
- Voor het plaatsen van een geldautomaat in een gevel of in een portocabin is een vergunning op grond van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nodig. Deze wet bevat bepaalde weigeringsgronden, maar veiligheid is geen weigeringsgrond maar de verantwoordelijkheid van de exploitant. Een Gemeentelijk Bestemmingsplan kan publieksgerichte dienstverlening wel uitsluiten.¹³²

Er zijn wel vrijwillige afspraken gemaakt tussen banken, Geldmaat en de overheid (ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Financiën, de politie en het Openbaar Ministerie) om plofkraak tegen te gaan. Dit zijn afspraken over systemen om geld te ontwaarden, het verplaatsen van geldautomaten uit gevels van woningen/wooncomplexen en het versterken van samenwerkingen om daders op te sporen en te vervolgen. Met IAD's zijn geen afspraken gemaakt over veiligheidsmaatregelen.

Toezicht op waardevervoer

Tenslotte is door recente ontwikkelingen toezicht op het waardevervoer van belang. Door efficiëntieslagen en de hoge vaste-kostenbasis is de markt voor waardevervoer sterk geconcentreerd. Brink's heeft hierdoor een kritieke functie in de chartale keten. In dit kader zijn al 'living will'-afspraken met Brink's gemaakt.¹³³ Het is wenselijk om deze afspraken met actieve waardevervoerders vanaf een bepaalde grootte te maken, wettelijk vast te leggen en uit te bereiden met afspraken voor verschillende scenario's (zoals nader uitgewerkte opties voor als Brink's zou besluiten de markt te verlaten, de afhandeling van eventuele faillissementen en maatregelen indien Geldmaat van waardevervoerder zou wisselen). Als een waardevervoerder met een bepaalde grootte wegvalt zullen activiteiten niet zomaar overgenomen kunnen worden door andere spelers in de markt.

Door de sterke concentratie in het waardevervoer zijn er ook zorgen in de markt over een machtspositie bij Brink's. Zowel Geldmaat als toonbankinstellingen zouden in sterke mate afhankelijk zijn van Brink's, waardoor zij mogelijk in staat zou zijn om hogere tarieven te vragen voor zijn diensten dan in een meer concurrerende markt.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is het in onze optiek niet evident dat Brink's een (quasi-) monopoliepositie heeft die het in staat stelt onredelijke tarieven in rekening te brengen of om

¹³¹ Hier tegenover staan wel de kosten voor naleving van de veiligheidseisen.

¹³² In een recente uitspraak van de Raad van State (10 augustus 2022) is het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam om te weigeren Eurocash een omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een geldautomaat (omdat dit om toeristische dienstverlening zou gaan) vernietigd. De geldautomaat geldt niet als toeristische dienstverlening.

¹³³ DNB en Brink's hebben verschillende afspraken vastgelegd om te borgen dat chartale diensten beschikbaar en bereikbaar blijven in Nederland in de voorzienbare toekomst. Samenvattend zullen Brink's en DNB elkaar informeren en consulteren over relevante ontwikkelingen in de markt of over plannen van Brink's die materiële consequenties kunnen hebben op de chartale dienstverlening in Nederland. Daarnaast, is afgesproken dat Brink's chartale diensten zal blijven leveren in Nederland zolang dit winstgevend is en zal Brink's in het geval van faillissement of financiële nood DNB tijdig informeren. Ten slotte heeft Brink's een living will opgeschreven met daarin een omschrijving van activiteiten, financiële informatie en relevante processen voor chartale diensten. Deze zal Brink's jaarlijks updaten.

een (te) lage kwaliteit te leveren. Aan de andere kant is er ook geen sprake van een markt die onderhevig is aan hevige concurrentie tussen meerdere landelijk dekkende netwerken. Het is ook niet duidelijk hoe de markt zich in de toekomst verder zal ontwikkelen, waarbij niet uit te sluiten valt dat het aantal waardevervoerders op de markt verder afneemt. Ook kan de toekomstige inrichting van de chartale keten invloed hebben op de positie van Brink's. Opgelegde verplichtingen aan banken en toonstellingen kunnen bijvoorbeeld de afhankelijkheid van banken en toonbankinstellingen van Brink's vergroten.

Er kunnen diverse maatregelen worden overwogen wat betreft de potentiële machtspositie van Brink's (nu en in de toekomst). Een eerste optie is om een Aanmerkelijke Marktmacht (AMM)-instrumentarium te introduceren. Voorbeelden hiervan zijn de telecomsector¹³⁴, de postsector¹³⁵, en de zorg¹³⁶. In deze sectoren heeft een toezichthouder de bevoegdheid om bedrijven met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen op te leggen, zoals een verplichting om redelijke tarieven te rekenen aan eindgebruikers en een verplichting om klanten gelijk te behandelen (non-discriminatie). Voordeel hiervan is dat er een bewijslast ligt bij de toezichthouder om aan te tonen dat er daadwerkelijk sprake is van marktmacht en daarmee onnodig overheidsingrijpen tegengaat. Nadeel is dat het nemen van een AMM-besluit veel voorbereiding vergt en veel tijd in beslag kan nemen. Een dergelijk instrument past daarom minder goed bij een markt die zich snel ontwikkelt en waarin snel gehandeld moet worden. Een andere optie is om (tarief)regulering te introduceren voor waardevervoerders vanaf een bepaalde omvang; hiervoor zou bijvoorbeeld dezelfde grens gehanteerd kunnen worden als voor de hierboven genoemde living will-afspraken. Er zou bijvoorbeeld in de toekomst behoefte kunnen ontstaan om:

- Toezicht te houden op de tarieven die door Brink's (en/of andere waardevervoerders vanaf een bepaalde grootte) hanteren voor diensten in de bancaire keten en in de retailketen. Als banken verplicht zouden worden om een bepaalde infrastructuur in stand te houden, dan zouden zij grotere mate afhankelijk worden van Brink's. Dit zou Brink's de prikkel kunnen geven om relatief hogere prijzen te hanteren voor diensten aan banken en relatief lagere prijzen voor retailers.
- Toezicht te houden op de redelijkheid van de tarieven die Brink's (en/of andere waardevervoerders) in zijn algemeenheid hanteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een scenario waarin banken verplicht worden om een bepaalde infrastructuur in stand te houden én toonbankinstellingen verplicht worden om contant geld te accepteren. Dergelijke verplichtingen vergroten de afhankelijkheid bij zowel banken als toonbankinstellingen van Brink's. Hierdoor kan de maatschappelijke behoefte ontstaan om de redelijkheid van de tarieven te toetsen.

Reguleren van het fallbacktarief

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, wordt het fallbacktarief voor gastgebruik bepaald door Mastercard en VISA (de betaalkaartschema's) voor transacties over hun netwerk. Dit tarief is al ongeveer tien jaar niet gewijzigd en inmiddels niet meer kostendekkend. Ongeacht het bekostigingsmodel is het wenselijk om het fallbacktarief te verhogen tot een kostendekkend niveau. Door een kostendekkend fallbacktarief te introduceren, betaalt iedere bank naar rato mee aan de chartale basisinfrastructuur in Nederland ongeacht of de bank klant is bij Geldmaat. Hierdoor wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor biljetopnames tussen banken.

Afhankelijk van of partijen zich aan de issuing of acquiring kant van transacties bevinden, hebben zij verschillende belangen bij de hoogte van het fallbacktarief. De tegengestelde belangen maken het voor betaalkaartschema's lastig om veranderingen door te voeren.¹³⁷ Daarom zou bij het reguleren van het fallbacktarief door een onafhankelijke partij met autoriteit (een overheidsinstantie) de hoogte van het fallbacktarief aan betaalkaartschema's

¹³⁴ Zie de telecommunicatiewet, Hoofdstuk 6a.

¹³⁵ Zie de Postwet 2009, Hoofdstuk 3a.

¹³⁶ Zie de Wet marktordening gezondheidszorg, Artikel 47–49.

¹³⁷ In het verleden zijn er pogingen gedaan door enkele partijen om een verhoging van het tarief aan te vragen.

moeten worden opgedragen. Wij zien hiervoor een rol voor het ministerie van Financiën en/of de ACM, die periodiek een onafhankelijk onderzoek zou kunnen (laten) uitvoeren naar de hoogte van het tarief (om kostendekkend te zijn) om dit vervolgens voor te leggen aan de betaalkaartschema's.

Toezicht op de naleving van de gestelde eisen

Met aangewezen partijen en gespecificeerde eisen is er nog geen garantie dat de dienst geleverd wordt. Binnen een marktorderingsmodel zal altijd (tot op zekere hoogte) een prikkel blijven bestaan bij marktpartijen om niet (volledig) aan de eisen te voldoen. Daarom is het van belang dat toezicht gehouden wordt op de naleving van de gestelde eisen.

De toezichthoudende instantie moet wel in staat zijn om te monitoren of de partij(en) voldoen aan de vastgestelde eisen. Daarvoor moet zij over voldoende informatie beschikken. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een rapportageverplichting (eventueel onder controle van een accountant) en/of bevoegdheden om informatie op te vragen bij partijen. Om de toezichthoudende taak effectief uit te kunnen voeren zou de toezichthouder voldoende bevoegdheden moeten krijgen om naleving van de eisen te kunnen monitoren en over adequate sanctioneringsbevoegdheden moeten beschikken om op te treden indien niet volledig aan de eisen wordt voldaan. In Zweden worden bijvoorbeeld hoge boetes opgelegd die de prikkel om niet aan eisen te voldoen ontmoedigen. Per inwoner waarmee de bereikbaarheidsnorm wordt overtreden krijgt de gemiddelde bank die onder de verplichting valt een boete opgelegd van 5.000 Zweedse Kronen (ongeveer 450 euro).¹³⁸

Voor het inrichten van het toezicht zijn er verschillende mogelijkheden. Zo zou DNB of de ACM kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van gestelde eisen aan de basisinfrastructuur en op de afspraken omtrent continuïteit van het waardevervoer.

DNB heeft als voorzitter van het MOB ruime ervaring bij het onderzoeken van toegankelijkheid en bereikbaarheid van betaaldiensten. Daarnaast heeft DNB afspraken gemaakt met Brink's voor de continuïteit van het waardevervoer. Om de toezichtstaak bij DNB onder te brengen zou onderzocht moeten worden hoe dit het beste zou passen gegeven haar mandaat. De ACM is ook goed gepositioneerd om hier toezicht op te houden. De ACM houdt vaker toezicht op 'kwaliteitseisen' (in brede zin). In het kader van de Postwet, bijvoorbeeld, houdt ze toezicht op de naleving van de vijfkilometernorm voor de bereikbaarheid van brievenbussen.

Veiligheidseisen aan geldautomaten zouden ook onderdeel kunnen zijn van kwaliteitseisen waar de ACM of DNB toezicht op kunnen houden. Bij het stellen van veiligheidseisen kan het ministerie van Justitie en Veiligheid een rol spelen. Dit ministerie verleent namelijk vergunningen voor het waardevervoer en heeft vrijwillige afspraken gemaakt met Geldmaat om plofkraken tegen te gaan.

Eventuele acceptatieplicht voor toonbankinstellingen

De marktorderingsmodellen richten zich met name op het feit dat er een basisinfrastructuur geleverd wordt voor consumenten en toonbankinstellingen. Naast maatregelen aan de aanbodkant van contant geld is een acceptatieplicht voor toonbankinstellingen een van de mogelijke maatregelen die de bruikbaarheid voor consumenten kan borgen. De bruikbaarheid van contant geld voor consumenten hangt namelijk sterk samen met het aantal toonbankinstellingen waar dit als betaalmiddel kan worden gebruikt. Een algemene acceptatieplicht voor toonbankinstellingen is een mogelijke eis binnen elk van de marktorderingsmodellen. Deze plicht zou inhouden dat alle toonbankinstellingen

¹³⁸ Zie [Regeringspropositie 2019/20:23](#). De boete wordt per bank geschaald op basis van de hoeveelheid tegoeden en hoe deze zich verhouden tot de tegoeden bij andere banken die onder de verplichting vallen.

contant geld moeten accepteren als betaalmiddel, bij ten minste één van de kassa's. Een alternatieve variant, die aansluit bij de afspraken in het Convenant Contant Geld, is om geen algemene acceptatieplicht in te voeren maar alleen bepaalde toonbankinstellingen te verplichten. In het Convenant Contant Geld en de door DNB en het ministerie van Financiën gespecificeerde eisen aan de basisinfrastructuur wordt gesproken over toonbankinstellingen met een lokaal monopolie¹³⁹ (bijvoorbeeld gemeenten of de enige supermarkt of apotheek in een dorp). Daarnaast is mogelijk om alleen een acceptatieplicht op te nemen voor essentiële diensten. Nader onderzoek zal uit moeten wijzen welke winkels zouden moeten vallen onder de definitie van essentiële goederen diensten, en hoe dit juridisch gedefinieerd kan worden. Hierbij zou bijvoorbeeld de classificatie van winkels die open mochten blijven tijdens de coronalockdowns kunnen worden gehanteerd.

Op dit moment mogen toonbankinstellingen vanwege de contractvrijheid (vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek) bepalen welke betaalmiddelen zij accepteren. Dit dienen ze duidelijk te maken aan de klant via bijvoorbeeld raamstickers. De acceptatie van contant geld aan de toonbank is in de afgelopen jaren niet of nauwelijks gedaald. Zowel in 2021 als 2022 accepteerde tussen de 96 en 97% van de winkels contant geld.¹⁴⁰ Op dit moment is daarmee de vraag of een acceptatieplicht nodig en proportioneel is. Als de acceptatie in de toekomst verder daalt, kan het wel nodig worden (en proportioneel zijn) om eisen te stellen aan de acceptatie om het functioneren van contant geld als betaalmiddel te borgen. Het is van belang dat dit gemonitord wordt.

Zoals beschreven in onderstaand kader wordt op Europees niveau de mogelijkheid tot een acceptatieplicht ook besproken. Mocht deze er komen (en dus ook in Nederland ingevoerd worden). Als deze verplichting er komt op basis van de status van contant geld als wettig betaalmiddel, zal deze waarschijnlijk gelden voor alle toonbankinstellingen. Contant geld heeft immers overal in Nederland de status van een wettig betaalmiddel, niet alleen in specifieke winkels of regio's.

Europese ontwikkelingen en mogelijke acceptatieplicht

Verschillende landen hebben verschillende interpretaties bij de status van contant geld als legal tender.

De Euro Legal Tender Expert Group ('ELTEG III') is een door de Europese Commissie is opgerichte werkgroep¹⁴¹ die onder andere nadenkt over de vorm van eventuele regulering rondom contant geld. Deze werkgroep wordt voorgezeten door de Europese Commissie en de ECB en bestaat uit vertegenwoordigers van ministeries van Financiën en nationale centrale banken in het eurogebied. In haar concept-ELTEG III-principes¹⁴² schijft ELTEG dat de acceptatie van contant geld als betaalmiddel bij toonbankinstellingen en overheidsinstanties de regel zou moeten zijn. De Europese Commissie zal overwegen om een wetsvoorstel te doen om de wettelijke status van contant geld te reguleren.

¹³⁹ Het is naar verwachting overigens ingewikkeld om het begrip lokaal monopolie helder te definiëren, waardoor hier juridische onzekerheid over kan ontstaan.

¹⁴⁰ Bron: DNBulletin 'Contant betalen bij sommige winkelbranches te vaak niet mogelijk', DNB, 2023.

¹⁴¹ Zie <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3754>. De taak van ELTEG is om (a) een forum te bieden voor discussie tussen de Europese Commissie, de ECB en lidstaten over vragen met betrekking tot de acceptatie en beschikbaarheid van contant geld, (b) om de Commissie te voorzien van feitelijke analyses en juridische expertise met betrekking tot de acceptatie van contant geld als betaalmiddel en de beschikbaarheid van omtrent contant geld in lidstaten, (c) assisteren van de Commissie bij mogelijke wetgevende of beleidsmatige initiatieven vanuit de EU ten aanzien van de wettelijke status van eurobiljetten en munten.

¹⁴² Final report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG), ELTEG, 6 juli 2022.





6. Uitwerking van de marktorderingsopties

6. UITWERKING VAN DE MARKTORDENINGSOPTIES

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 is het doel van de marktordeningsmodellen dat er een basisniveau aan chartale dienstverlening betaalbaar en efficiënt geleverd wordt. Om dit te bereiken dienen er binnen elk model drie zaken geregeld te worden:

- levering van een basisniveau aan dienstverlening;
- betaalbaarheid van gebruik, zowel voor consumenten als toonbankinstellingen;
- prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening.

Dit hoofdstuk werkt drie marktordeningsmodellen uit op basis van bovenstaande zaken. Een marktordeningsmodel combineert de in hoofdstuk 5 gepresenteerde marktordeningsopties met de bekostigingsopties. Uitgangspunt daarbij is dat de bekostiging aansluit bij de partij die binnen de marktordering de verantwoordelijkheid heeft voor het tot stand komen van de dienstverlening. Door de partij die verantwoordelijk is voor de dienstverlening ook verantwoordelijk te maken voor de kosten en het doorbelasten daarvan, heeft deze partij een prikkel om de dienst op een zo goed en efficiënt mogelijke manier te leveren.

Voor elk van de bekostigingsopties zal op basis van het in bijlage C beschreven juridisch kader op hoofdlijnen beoordeeld moeten worden in hoeverre de bekostigingsopties kunnen kwalificeren als staatssteun.

6.1 Marktordeningsmodel A: wettelijke verplichtingen invoeren

Hoe wordt een basisniveau aan dienstverlening geborgd?

Dit model houdt in dat de overheid een of meerdere bestaande partijen wettelijk verplicht om de dienst te leveren. Dit model is geïnspireerd op het model in Zweden, waar sinds 2021 de zes grootste banken¹⁴³ verplicht zijn om enkel opnamemogelijkheden te bieden aan consumenten (alleen indien de bank betaalrekeningen aanbiedt aan consumenten) en stortmogelijkheden aan bedrijven (alleen indien de bank betaalrekeningen aanbiedt aan bedrijven).

Voor Nederland betekent de keuze voor dit marktordeningsmodel dat aanbieders van betaalrekeningen wettelijk worden verplicht om chartale diensten te leveren, om zo te garanderen dat iedereen toegang heeft tot een basisniveau aan dienstverlening. Hiervoor wordt een nieuwe wet geïntroduceerd die bepaalde partijen belast met de verplichting om chartale diensten¹⁴⁴ te leveren. In de wet wordt door de overheid gespecificeerd welke diensten exact onder de verplichting vallen. Dit zijn de vijf beschreven diensten in hoofdstuk 5 (exclusief direct waardevervoer), zoals door DNB en het ministerie van Financiën benoemd in de eisen aan de basisinfrastructuur¹⁴⁵ (in bijlage A).

In de wet wordt ook gespecificeerd aan wie de verplichting wordt opgelegd. Binnen dit marktordeningsmodel is de enige realistische optie om aanbieders van betaalrekeningen te verplichten deze dienst te leveren. Banken bieden in de huidige situatie deze opname- en stortdiensten via geldautomaten aan. Doordat banken betaalrekeningen aanbieden zijn zij de

¹⁴³ In Zweden is ervoor gekozen om de banken te selecteren op basis van aangehouden saldi door huishoudens en zakelijke klanten. Deze grens is gesteld op 70 miljard Zweedse kronen voor zowel het aanbieden van opnamediensten (aan particuliere betaalrekeninghouders) als het aanbieden van stortdiensten (aan zakelijke betaalrekeninghouders).

¹⁴⁴ Zie hoofdstuk 5.3 onder het stellen van eisen.

¹⁴⁵ Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 worden de eisen aan de basisinfrastructuur, zoals beschreven in bijlage A, voor de doeleinden van dit onderzoek als uitgangspunt gehanteerd.

schakel tussen consument (of retailer) en geldopnames. Ook hebben banken een cruciale rol in de keten bij het bestellen van geld bij DNB en het giraliseren van afgestort geld van retailers.

Bij het opleggen van een verplichting aan banken is een belangrijke keuze welke banken onderhevig zijn aan de verplichting. Ook is het mogelijk om verschillende criteria te hanteren voor de verschillende diensten en zo bijvoorbeeld meer banken te verplichten tot het aanbieden van biljetopnamediensten en een kleinere groep banken te verplichten tot het aanbieden van de overige diensten. Het zou om de volgende redenen wenselijk zijn om deze verplichting bij zoveel mogelijk banken te leggen die betaalrekeningen aan inwoners van Nederland uitgeven:

- **Voor zoveel mogelijk inwoners in Nederland toegang tot een basisniveau aan chartale diensten:** Als er banken zijn die niet vallen onder de verplichting, dan ondergraaft dit de effectiviteit van de maatregel bij het behalen van dat doel.
- **Gelijk speelveld voor banken:** Als banken niet vallen onder de verplichting, dan kunnen zij (goedkopere) betaalrekeningen aanbieden zonder een basisniveau aan chartale diensten, waaraan zij een oneerlijk concurrentievoordeel zouden ontleen.

Banken die onder de verplichting vallen voor het aanbieden van stort- en opnamediensten

Het is wenselijk om zoveel mogelijk banken die betaalrekeningen aanbieden aan inwoners van Nederland te verplichten om biljetopnamediensten aan te bieden. Deze diensten vinden deels plaats via de Mastercard-/VISA-infrastructuur en kunnen daarom eenvoudig worden aangeboden door alle banken bij het uitgeven van een betaalpas.

Voor de overige (munt- en stortdiensten) zouden dit ook alle banken kunnen zijn die betaalrekeningen aanbieden aan inwoners van Nederland of bijvoorbeeld de ruim 40 banken die onder de Nederlandse Depositogarantie vallen. Tegenover de wens om zoveel mogelijk banken aan de verplichting te onderwerpen staat een vraagstuk over de praktische uitvoerbaarheid hiervan. Voor kleine banken kunnen bijvoorbeeld de kosten om aangesloten te worden voor stortdiensten substantieel zijn. Stortdiensten vinden niet plaats via de standaard Mastercard-/VISA-infrastructuur maar via een ander technisch platform waarvoor een koppeling nodig is om gegevens uit te wisselen en autorisatie van de transacties mogelijk te maken. Geldmaat heeft hier een standaardkoppeling voor waar banken met hun eigen systeem op aangesloten moeten worden. De hoogte van de eenmalige investering die hiervoor per bank benodigd is, zal afhangen van de bestaande systemen, maar bedraagt naar verwachting meer dan honderdduizend euro per bank. Deze kosten komen voor rekening van de bank zelf.

Vanwege de relatief hoge aansluitkosten lijkt het gepast om een minimumgrens voor banken te hanteren en alleen deze banken te belasten met de verplichting om munt- en stortdiensten aan te bieden. Hierbij zou er bijvoorbeeld voor kunnen worden gekozen om alleen de grootste vier banken deze diensten te laten aanbieden of om deze verplichting te leggen bij de acht banken¹⁴⁶ die al zakelijke afstortdiensten via direct waardevervoer kunnen leveren. In Zweden, waar een verplichting voor banken is opgenomen om stort- en opnamediensten aan te bieden, is bijvoorbeeld een minimale omvang opgenomen voor banken die aan de verplichting moeten voldoen. De verplichting is alleen van toepassing op banken die meer dan 70 miljard Zweedse kronen (omgerekend ongeveer 6,3 miljard euro) aan deposito's hebben van betaalrekeninghouders.¹⁴⁷ Met een dergelijke ondergrens wordt voorkomen dat de kleinste banken ook onder de verplichting komen te vallen.

¹⁴⁶ Dit zijn ABN AMRO, ING, Rabobank, Volksbank, BNP Paribas, BNG, Deutsche Bank en Van Lanschot. Op dit moment kunnen alleen toonbankinstellingen die bankieren bij een van deze banken gebruik maken van direct waardevervoer.

¹⁴⁷ Regeringens proposition 2019/20:23.

Figuur 25 laat zien dat er in Nederland naar verwachting tien banken zouden kwalificeren voor de in Zweden gehanteerde ondergrens. DNB beschikt over de volledige lijst banken op basis tegoeden van huishoudens in Nederland. De publiek beschikbare data geeft om twee redenen niet de exacte lijst banken die in aanmerking zouden komen:

- De cijfers zijn op groepsniveau. Dit betekent dat met name bij banken met (grote) internationale activiteiten de tegoeden overschat worden.
- De cijfers zijn alleen publiek beschikbaar als de desbetreffende bank ook goedkeuring heeft gegeven aan DNB om de cijfers te mogen publiceren.

Het is aan de politiek om op advies van het ministerie van Financiën te bepalen welke banken exact onder de verplichting vallen.

Figuur 25. Nederlandse banken met meer dan 1 miljard euro tegoeden van huishoudens

Bank	Tegoeden bij banken (miljarden euro's)
ING Bank	436,9
Rabobank	195,6
ABN AMRO	132,5
De Volksbank	53,4
Nationale-Nederlanden Bank	16,0
NIBC Bank	10,6
Leaseplan	10,6
Triodos Bank	9,4
Aegon	9,0
Achmea	6,7
Van Lanschot Kempen	4,4
BinckBank	3,3
Credit Europe	2,5
Garantibank	1,9
Brand New Day	1,5
Demir-Halk Bank	1,2

Bron: DNB (2022): Financiële gegevens van individuele banken

Praktische uitvoering van de dienstverlening

De verplichting houdt in dat banken formeel verantwoordelijk worden voor het daadwerkelijke aanbod van de diensten, maar niet voor het zelf uitvoeren ervan. Banken zijn vrij om te bepalen hoe zij invulling geven aan de verplichtingen. Zij kunnen de diensten zelf uitvoeren of bij een chartale dienstverlener inkopen.

Binnen dit model zijn banken verantwoordelijk voor de totstandkoming van de basisdienstverlening en dragen zij het risico. Voor bijjetopnamediensten zijn dit alle banken, voor de overige diensten mogelijk een selectie van grotere banken. Banken hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe ze deze diensten efficiënt uitvoeren danwel inkopen. In dit model worden de banken waarop de verplichting van toepassing is in de praktijk waarschijnlijk afhankelijk van Geldmaat¹⁴⁸, omdat dit de meest voor de hand liggende

¹⁴⁸ Op dit moment zijn alleen de drie grootbanken klant bij en aandeelhouder van Geldmaat en bieden zij chartale diensten op basis van vrijwillige convenantafspraken aan.

partij is om de vereiste diensten te leveren. Als de verplichting wordt opgelegd aan een groep die breder is dan de grootbanken (en aandeelhouders van Geldmaat), dan zullen ook andere banken deze diensten waarschijnlijk uitbesteden aan Geldmaat. Het is daarom van belang dat Geldmaat zijn netwerk openstelt voor andere banken dan zijn aandeelhouders. Daarbij zouden de overige banken gelijk behandeld moeten worden ten opzichte van de aandeelhoudende banken voor wat betreft de tarifiering van de dienstverlening. Bij de oprichting van Geldmaat zijn regels opgesteld en via een self-assessment gedeeld met de ACM om te borgen dat alle banken tegen dezelfde tarieven en voorwaarden toegang moeten krijgen tot de diensten van Geldmaat als de aandeelhouders.

Voor banken die niet onder de verplichting vallen, geldt logischerwijs geen verplichting om de diensten zoals opgenomen in de wet te leveren. Wel staat het deze partijen vrij om buiten de verplichting om diensten af te nemen bij Geldmaat, IAD's of andere partijen in de chartale keten.

Hoe wordt geborgd dat de dienstverlening betaalbaar is?

Figuur 26. Bekostigingsstromen in marktordeningsmodel A¹⁴⁹

	Indicatieve kosten (mln. euro)	Tarifiering op gebruik - consumenten	Tarifiering op gebruik - toonbankinstellingen	Via vaste vergoeding betaalrekening	Via heffing op elektronische betaalmiddelen	Via subsidie uit algemene middelen
Opnemen biljetten	[125-175]	✗	✓ =	✓	✗	✗
Opnemen munten	[0-25]	✓ =	✓ =	✓	✗	✗
Storten munten	[0-25]	✓ =	✓ =	✓	✗	✗
Storten biljetten (recycler)	[0-25]	✓ =	✓ =	✓	✗	✗
Storten biljetten (sealbag)	[0-25]	✗	✓ =	✓	✗	✗
Storten via direct waardevervoer	[50-75]	✗	✓ =	✗	✗	✗

Via deze route bekostigd
 Niet via deze route bekostigd
 Tarief blijft vergelijkbaar met huidige bekostiging
 Tarief stijgt t.o.v. huidige bekostiging
 Tarief daalt t.o.v. huidige bekostiging

De betaalbaarheid voor de eindgebruikers van de chartale diensten (betaalrekeninghouders: consumenten en toonbankinstellingen) wordt binnen dit model geborgd door een combinatie van vastgestelde maximumtarieven en het socialiseren van kosten.

149 Het omgeslagen bedrag per betaalrekening zal naar verwachting verschillen tussen zakelijke en particuliere betaalrekeninghouders.

Reguleren van maximumtarieven

De betaalbaarheid hangt sterk samen met wettelijke eisen die de overheid stelt aan de tarieven die banken mogen berekenen voor chartale diensten aan betaalrekeninghouders. Hierbij ligt in eerste instantie de verantwoordelijkheid bij de overheid om te specificeren welke tarifiering voor gebruik zij 'acceptabel' vindt, in de zin dat deze tarifiering geen ontmoedigend effect heeft op consumenten of toonbankinstellingen. Vervolgens kan in wettelijke regels opgenomen worden welke maximumtarieven banken mogen hanteren voor de verschillende stort- en opnametransacties, met daarbij eventueel een onderscheid tussen tarieven voor particuliere en zakelijke betaalrekeninghouders. Dit betekent dus ook dat banken geen betaalrekeningpakketten met hogere tarieven per transactie voor chartale diensten kunnen aanbieden met een eventuele korting op de vaste vergoeding voor het betaalrekeningpakket.

De gestelde maximumtarieven gelden voor de diensten die zijn aanbieden om te voldoen aan de eisen van de basisinfrastructuur. Voor bijvoorbeeld geldopnames bij automaten buiten de basisinfrastructuur gelden de gereguleerde tarieven voor biljetopnames niet. Dit maakt het mogelijk om als bank een toeslag in rekening te brengen voor biljetopnames bij andere netwerken.

In figuur 26 is ter illustratie een scenario weergegeven waarbij de overheid de tarieven voor de verschillende opname- en stortdiensten vastzet op de gemiddelde huidige niveaus¹⁵⁰, waarbij het tarief voor biljetopnames voor consumenten op nul is vastgezet. Uiteraard is het ook mogelijk om hier andere keuzes in te maken, bijvoorbeeld door de maximumtarieven per transactie hoger of lager vast te stellen dan de huidige tarieven.

In model A worden de tarieven die Geldmaat in rekening brengt aan banken niet gereguleerd. Geldmaat rekent momenteel kostengebaseerde tarieven voor zijn diensten aan klanten; voor niet-klanten ontvangt zij het fallback gastgebruiktarief.¹⁵¹ Dat zal in model A in principe zo blijven, omdat de wet- en regelgeving de tarieven van Geldmaat niet direct raakt.¹⁵² Wel is het wenselijk, zoals besproken in hoofdstuk 5.3, om de hoogte van het fallbacktarief te verhogen naar een kostendekkend niveau. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de overheid (het ministerie van Financiën) om een periodiek onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de kostprijs van een biljetopname om zo het fallbacktarief periodiek aan te passen aan de kostprijs.

Socialiseren van overige kosten

De noodzaak voor aanvullende bekostiging ontstaat op het moment dat de maximumtarieven die banken per transactie in rekening mogen brengen aan eindgebruikers, zoals vastgesteld door de overheid, niet kostendekkend zijn. Dit betekent immers automatisch dat banken (per transactie) minder mogen tarifieren aan hun klanten dan dat zij zelf betalen aan Geldmaat. Gezien de maatschappelijke wens om stort- en opnamediensten betaalbaar te houden kan een dergelijke situatie al snel ontstaan. Bijvoorbeeld als banken geen tarief per transactie in rekening mogen brengen voor opnames. Ook voor stortdiensten kan deze behoefte aan aanvullende bekostiging ontstaan als de kostengeoriënteerde tarieven hoger zijn dan de door de overheid vastgestelde tarieven. De behoefte aan aanvullende bekostiging zal over tijd, bij een verdere afname in het gebruik van contant geld, alleen maar verder stijgen.

¹⁵⁰ Gemiddelde niveaus, zodat alle banken per dienst dezelfde tarieven in rekening mogen brengen.

¹⁵¹ Alleen voor biljetopnames.

¹⁵² Het reguleren van de tarieven van Geldmaat is zoals besproken in hoofdstuk 5 niet nodig en proportioneel. Het is wel mogelijk om in overleg met Geldmaat en de (klant)banken overeen te komen om de tariefstructuur van Geldmaat richting klanten aan te passen.

Een logische bekostigingsoptie binnen marktordeningsmodel A is via de algemene vergoeding voor de betaalrekening.¹⁵³ Hier hoeft vanuit de overheid niets aanvullends voor te worden geregeld of vastgelegd. Het is aan de banken om het verschil tussen de gereguleerde tarieven en kostprijzen voor transacties door te berekenen. Het ligt daarbij voor de hand dat deze kosten worden verwerkt in de algemene vaste vergoeding voor de betaalrekening (het maandelijkse betaalrekeningpakkettarief). Mogelijk zullen deze verschillen tussen particuliere en zakelijke betaalrekeninghouders.

Het is in dit model ook mogelijk om (op termijn) een deel van de bekostiging te laten verlopen via de algemene middelen vanwege het publieke goed karakter van contant geld. Er zou bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om vanaf een bepaald moment (bijvoorbeeld bij een bepaald gebruik van contant geld of wanneer het verschil tussen de kostprijs en het accepteerde tarief een bepaalde grens overschrijdt) de bekostiging aan te vullen vanuit de algemene middelen. Dit geeft partijen binnen de keten perspectief. Het is echter niet wenselijk om alle kosten die niet uit transactievergoedingen kunnen worden gedekt, uit de algemene middelen te financieren. Dit zou namelijk alle prikkels voor marktpartijen wegnemen om efficiënter te worden. Er kan wel gedacht worden over een gedeeltelijke bekostiging via de algemene middelen, bijvoorbeeld een vast bedrag per transactie afhankelijk van het type transactie, waarbij de resterende noodzakelijke bekostiging alsnog via de betaalrekening loopt. Op die manier houden banken de prikkel om chartale dienstverleners aan te sturen op een efficiënte bedrijfsvoering, om op die manier het via de betaalrekening te bekostigen bedrag zo laag mogelijk te houden.

Staatssteuntoets op hoofdlijnen

Dit marktordeningsmodel, indien volledig privaat bekostigd, valt naar verwachting niet binnen het bereik van het staatssteunrecht omdat er geen sprake is van een overdracht van overheidsmiddelen. De staatssteuntoets voor dit marktordeningsmodel is te vinden in bijlage C.3.

Zoals toegelicht in bijlage C, wordt de aanwezigheid van staatssteun beoordeeld aan de hand van artikel 107 lid 1 VWEU. Het eerste criterium (van een set cumulatieve criteria) waaraan voldaan dient te worden zodat er sprake is van staatssteun, is dat een overdracht van overheidsmiddelen. Omdat de banken die (waarschijnlijk) een vergoeding aan Geldmaat betalen in privaat eigendom zijn en de overheid geen overheersende¹⁵⁴ invloed heeft over deze banken, zijn deze vergoedingen niet toerekenbaar aan de overheid en is er geen sprake van een overdracht van overheidsmiddelen.

Mocht er binnen dit model gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een deel van de kosten via overheidsmiddelen te bekostigen, dan is er waarschijnlijk wel sprake van staatssteun. In dat geval is het wel goed mogelijk om de staatssteun in overeenstemming met het staatssteunrecht te brengen. De mogelijkheden hiertoe staan beschreven in bijlage C.4.

¹⁵³ Dit is logisch omdat de partijen die invloed hebben op de operationele uitvoering en de efficiëntie daarvan (banken) ook diegenen zijn die verantwoordelijk zijn voor de bekostiging. Dit geeft efficiëntieprikkels.

¹⁵⁴ Indien de overheid overheersende invloed heeft over een bedrijf, is sprake van een overheidsbedrijf. Van overheersende invloed is bijvoorbeeld sprake als de overheid een meerderheid van de aandelen/stemrechten heeft, de bevoegdheid heeft het bestuur aan te stellen of te ontslaan of beleidsplannen kan opstellen of vetoën. Middelen van overheidsbedrijven zijn daarmee doorgaans toerekenbaar aan de overheid en kunnen dus onder het bereik van het staatssteunrecht vallen. Dit vereist een gedetailleerde staatssteunanalyse waarin de omstandigheden van het geval worden meegewogen.

Hoe draagt het model bij aan prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening?

Binnen dit marktordeningsmodel hebben banken prikkels om de dienstverlening goed en efficiënt uit te voeren. Banken hebben in dit model de verantwoordelijkheid voor de regie van de keten en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de kosten en om deze door te belasten. Banken hebben de verplichting om chartale diensten aan te bieden die voldoen aan door de overheid gespecificeerde eisen tegen gereguleerde tarieven. Deze marktordeningsvariant schrijft niet voor hoe banken moeten voldoen aan de gestelde verplichtingen. Dit geeft hun de ruimte om op een kostenefficiënte manier aan de eisen te voldoen, bijvoorbeeld door chartale diensten op een slimme manier in te kopen, of op een innovatieve manier aan de gestelde eisen te voldoen. Aanvullende kosten, bovenop de gereguleerde tarieven, kunnen zij bijvoorbeeld via de reguliere kosten voor de betaalrekening doorberekenen aan de eindklant. Hiermee hebben banken een duidelijke prikkel om de chartale keten zo efficiënt mogelijk in te richten.

Naast de prikkels die banken hebben om zo efficiënt mogelijk diensten af te nemen, is er in dit model ruimte voor competitieve druk vanuit andere partijen. Zo is er in het model ruimte voor aanvullende diensten (in aanvulling op de verplichte diensten), bijvoorbeeld aangeboden door IAD's. Dit draagt bij aan innovatie, differentiatie in dienstverlening, en prikkels om een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare dienstverlening aan te bieden.

Hoe ziet een transitie naar dit marktordeningsmodel eruit?

De kern van dit marktordeningsmodel is een wettelijke verplichting voor aanbieders van betaalrekeningen. Voorafgaand aan het wetgevingsproces vindt een voorbereidingsfase plaats. In deze fase is het wenselijk een aantal zaken alvast te regelen.

- Eisen aan de basisinfrastructuur, veiligheidseisen voor geldautomaten en eisen m.b.t. de continuïteit van het waardevervoer dienen nader te worden gespecificeerd.
- Het proces om het fallbacktarief tot kostendekkend niveau te reguleren kan in gang worden gezet. Om een kostendekkend fallbacktarief voor te leggen aan de betaalkaartschema's is het niet nodig om de volledige transitie te hebben doorlopen.
- De overheid dient bepalen welke tarieven zij betaalbaar acht voor alle opname- en stortdiensten bij geldautomaten.
- De nadere invulling van het toezicht op naleving van de gestelde eisen en tarieven kan worden onderzocht.
- Gedurende de transitieperiode kunnen verder de afspraken uit het Convenant Contant Geld blijven gelden. Dit dient met de desbetreffende partijen te worden afgestemd.

In de voorbereidingsfase kunnen verschillende partijen een (formele) rol kunnen hebben, onder andere:

- verschillende partijen in de consultatiefase, bijvoorbeeld een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets door de instellingen die toezicht gaan houden en een verplichte consultatie door de ECB;
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waar afstemming plaats mee dient te vinden.

Ook dient rekening gehouden te worden met eventuele adviestrajecten en Europeesrechtelijke normen, zoals eventuele toetsing aan het staatssteunrecht.

De staatsrechtelijke wetgevingsprocedure kent op hoofdlijnen de volgende stappen:¹⁵⁵

- **Voorbereiding:** De minister geeft zijn/haar ambtenaren de opdracht om een wetsvoorstel te maken. In deze fase vindt ook een (internet)consultatie van de conceptwet plaats.
- **Ministerraad:** Het wetsvoorstel wordt besproken in de ministerraad, waarbij het eerst wordt behandeld in een ambtelijk voorportaal en een onderraad. Als de ministerraad

¹⁵⁵ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving/> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/hoe-komt-een-wet-tot-stand#:~:text=De%20regering%20maakt%20wetten%20in,die%20alle%20wetsvoorstellen%20moeten%20doorlopen>

akkoord is met het wetsvoorstel gaat het door voor advies naar de Raad van State.

- **Raad van State:** De Raad van State onderzoekt of het wetsvoorstel uitvoerbaar is en of het niet in strijd is met de grondwet. Bij een negatief dictum moet het wetsvoorstel opnieuw naar de ministerraad. Het advies van de Raad van State is zwaarwegend, maar niet bindend.
- **Tweede Kamer:** Het wetsvoorstel wordt ingediend bij en behandeld door de Tweede Kamer. Het voorstel wordt eerst schriftelijk behandeld en daarna verdedigd in een plenair debat. De Tweede Kamer heeft het recht van amendement, dat wil zeggen de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in een voorliggend wetsvoorstel. Ook kan de Tweede Kamer op eigen initiatief een wetsvoorstel indienen.¹⁵⁶ Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer gaat het naar de Eerste Kamer.
- **Eerste Kamer:** De Eerste Kamer heeft geen recht op amendement, maar mag het wetsvoorstel alleen aannemen of verwerpen. Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, wordt het aan de koning aangeboden.
- **Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding:** De wet wordt ondertekend door de koning en de verantwoordelijke minister. Vervolgens wordt deze gepubliceerd en wordt deze (vanaf de datum van inwerkingtreding) van kracht.

Op voorhand is niet exact te bepalen hoeveel tijd nodig is om de verschillende stappen in het wetgevingsproces te doorlopen. Er moet al snel worden gedacht aan een proces van meerdere jaren om de verschillende stappen zorgvuldig te doorlopen.

6.2 Marktordeningsmodel B: universele cashdienstverlener

Hoe wordt een basisniveau aan dienstverlening geborgd?

De rationale achter het aanwijzen van een universele cashdienstverlener

Model B houdt in dat de overheid een bedrijf aanwijst als een universele cashdienstverlener (UCD-verlener). Dit model is geïnspireerd op ervaringen met universele diensten uit andere sectoren. Een universele dienst is een dienst die volgens de overheid van zodanig maatschappelijk belang is dat alle ingezetenen hier tegen een redelijk tarief gebruik van moeten kunnen maken. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het versturen van post of toegang tot een (hoge-snelheids)breedbandverbinding. Het idee achter een universele dienst is dat toegang hiertoe nodig is om als burger of bedrijf volwaardig te kunnen functioneren.

Het aanwijzen van een UCD-verlener is een marktordeningsoptie die in verschillende andere sectoren wordt toegepast om een dienst universeel beschikbaar te maken tegen betaalbare tarieven, zoals de postsector en de telecommunicatiesector. Ook de wijze waarop de overheid een concessie uitgeeft voor openbaar vervoer (zoals regionaal openbaar vervoer of het landelijk spoorvervoer) komt effectief neer op het aanwijzen van een partij die een Universele Dienst levert, aangezien de overheid in de concessievoorwaarden uitgebreide eisen opstelt met betrekking tot de kwaliteit en betaalbaarheid van de te leveren diensten.

Contant geld heeft karakteristieken van een universele dienst. Voor cashafhankelijke groepen is toegang tot contant geld van essentieel belang om als volwaardig burger mee te doen aan het maatschappelijk verkeer. Ook heeft het MOB in 2015 en 2020 het standpunt ingenomen dat het voor de maatschappij belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel.

¹⁵⁶ Er is dan sprake van een zogenoemde initiatiefwet.

Aanwijzen van één bedrijf als universele cashdienstverlener

Het aanwijzen van een UCD-verlener zou er in het geval van de chartale keten als volgt uitzien:

- Er wordt een nieuwe wet geïntroduceerd die de overheid (de minister van Financiën) de bevoegdheid geeft om een bedrijf te belasten met de uitvoering van de universele cashdienst ('UCD').
- In de wet wordt gespecificeerd welke diensten onder de UCD vallen. Dit betreft een nauwkeurige beschrijving van alle diensten waarvan de overheid vindt dat deze universeel toegankelijk (en betaalbaar) moeten zijn. In lijn met de huidige beschrijving van de basisinfrastructuur door DNB en het ministerie van Financiën zou dit momenteel gaan om de volgende diensten:¹⁵⁷
 - opnemen van biljetten (consumenten en toonbankinstellingen);
 - storten van biljetten via recyclers (consumenten en toonbankinstellingen);
 - storten van biljetten via sealbagautomaten (toonbankinstellingen);
 - opnemen van munten (consumenten en toonbankinstellingen);
 - storten van munten (consumenten en toonbankinstellingen).
- Zoals beschreven in hoofdstuk 5.3 worden ook de eisen waar de UCD-verlener aan moet voldoen per dienst beschreven in een wet en in lagere regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan bereikbaarheids- en beschikbaarheidsnormen, veiligheidseisen en andere eisen die borgen dat er een basisniveau aan chartale dienstverlening tot stand komt. In de wet worden eveneens de contouren vastgesteld van de tarieven die de UCD-verlener in rekening mag brengen aan zijn klanten (de banken) voor de diensten die vallen onder de UCD, om de betaalbaarheid van de UCD te borgen. In de wet kunnen de algemene principes voor de tarifiering worden vastgelegd (bijvoorbeeld kostengebaseerde, transparante en niet-discriminerende tarieven), waarbij in lagere wetgeving specifieke regels kunnen worden gesteld aan de wijze waarop de UCD-verlener zijn tarieven vaststelt en periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) kan verhogen.
- De overheid wijst een bedrijf aan dat belast is met de UCD in Nederland. Deze aanwijzing kan direct zijn of geschieden via een aanbesteding. De eerste aanwijzing zal in overeenstemming met het bedrijf moeten geschieden. Er wordt geen toekomstbestendig model gecreëerd als de aangewezen partij de UCD niet wil leveren. Daarom is het van belang de marktordening zo in te richten dat de aangewezen partij bereid is de UCD te leveren. Een duurzaam bekostigingsmodel is daar een belangrijk onderdeel van. Zodra hiermee is ingestemd is het bedrijf is verplicht om de diensten zoals omschreven in de wet (en de lagere regelgeving) aan te bieden. De universele dienstverlener dient vervolgens deze dienst ook aan te blijven bieden tot een alternatieve partij gevonden is. Bovendien is de universele dienstverlener verplicht om mee te doen aan de nieuwe selectieprocedure.

De verlener van de UCD is niet verplicht om de volledige UCD zelf te leveren. Er kan wettelijk of contractueel worden bepaald dat de UCD-verlener delen van de UCD door derden uit kan laten voeren. De UCD-verlener blijft wel verantwoordelijk voor het leveren van de UCD-dienst en waarborgt dat derde partijen op een volledige en juiste manier hun delen binnen de UCD uitvoeren. In de praktijk zal dit waarschijnlijk betekenen dat de UCD-verlener eigenaar is van automaten en de (strategische) inkoop uitvoert van diensten voor de operationele exploitatie van de automaten.

¹⁵⁷ Zoals beschreven in hoofdstuk 5 is direct waardevervoer hier geen onderdeel van.

Geldmaat als mogelijke UCD-verlener

Op basis van de huidige marktsituatie in de Nederlandse chartale keten zijn er slechts twee spelers die op dit moment gezamenlijk in staat zijn om de gehele basisinfrastructuur te leveren zoals beschreven door DNB en het ministerie van Financiën¹⁵⁸: Geldmaat (voor de bancaire keten) en Brink's (voor het waardevervoer ondersteunend aan de bancaire keten en het directe waardevervoer voor retailers). Voor het waardevervoer bestaat er een mogelijkheid dat andere partijen (een deel van) het waardevervoer voor de geldautomaten kunnen en willen leveren. Voor de activiteiten van Geldmaat lijkt er minder ruimte voor concurrentie. Geldmaat is momenteel de enige partij die over een landelijk dekkend netwerk aan geldautomaten (inclusief contracten met locaties) beschikt. In theorie zou een aanbestedingsprocedure met overdracht van activa kunnen worden georganiseerd. Dit zou betekenen dat de winnaar van de aanbesteding de optie krijgt om de activa (geldautomaten en locaties) van Geldmaat over te nemen. In de praktijk zijn dergelijke aanbestedingen echter lastig uitvoerbaar, omdat er informatie-asymmetrie zal bestaan tussen de huidige aanbieder en andere deelnemers.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat Geldmaat na de selectieprocedure belast wordt met de UCD in Nederland. De overheid zou op basis van een nieuw te creëren wettelijk instrumentarium (zie hierboven) bevoegd zijn om Geldmaat aan te wijzen als verlener van de UCD. Dit zou Geldmaat verantwoordelijk maken voor het verzorgen van alle diensten die onder de UCD vallen. Dit betekent echter niet dat Geldmaat alle universele cash-diensten van begin tot eind volledig zelf moet leveren.

Om bijvoorbeeld te voldoen aan de beschikbaarheidsnormen van geldautomaten is het niet noodzakelijk dat de UCD-verlener zijn eigen personeel laat rijden naar de automaten om deze te vullen of om onderhoud te plegen. De UCD-verlener kan prima aan deze eisen voldoen door deze dienst in te kopen bij een derde partij en deze aan te sturen om op het juiste moment naar de geldautomaten te rijden. De UCD-verlener draagt wel de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk vullen of repareren van de automaten conform de beschikbaarheidseisen. Uiteraard is het wel van belang dat het bedrijf belast met de UCD voldoende invloed heeft op de operationele processen die kritisch zijn voor het leveren van de UCD. Indien de UCD-verlener voornemens is om belangrijke delen van operationele processen uit te besteden zal zij aan moeten tonen dat zij voldoende controle behoudt om naleving van de UCD-eisen te kunnen waarborgen. In de praktijk zullen hiervoor waarschijnlijk rapportages van derde partijen voor worden gevraagd.¹⁵⁹

Om alle diensten te kunnen leveren die vallen onder de basisinfrastructuur zoals beschreven door DNB en het ministerie van Financiën, zou Geldmaat zijn dienstverlening moeten aanpassen en uitbreiden. Op dit moment levert Geldmaat stort- en opnamediensten voor biljetten en munten aan de drie grootbanken. In aanvulling daarop zou zij de volgende diensten moeten leveren:

- stortdiensten voor biljetten aan (klanten van) niet-grootbanken bij recyclers en sealbagautomaten;
- toegang tot opname en stortdiensten voor munten aan (klanten van) niet-grootbanken.

Als banken klant worden van Geldmaat is er een investering nodig om die banken aan te sluiten op de stortdiensten. Stortingen worden namelijk niet via de reguliere Mastercard-/VISA-infrastructuur afgehandeld, maar via een ander technisch platform. Daarom is er nog een koppeling nodig voor gegevensuitwisseling en autorisatie. De hoogte van de eenmalige investering die hiervoor per bank benodigd is zal afhangen van de bestaande systemen, maar wordt geschat op meer dan honderduizend euro. Deze kosten komen voor rekening van de bank zelf.

¹⁵⁸ Zie bijlage A.

¹⁵⁹ In het geval van opgelegde sancties zal de UCD-verlener deze doorrekenen in de tarieven voor zijn diensten.

Binnen dit model geldt voor biljetopnames dezelfde wettelijke verplichting voor banken als in model A. Dit betekent dat zij opnamediensten moeten aanbieden die voldoen aan bepaalde vastgestelde eisen. Net als in model A gelden de gereguleerde tarieven voor biljetopnames niet, op het moment dat banken aanvullende diensten aanbieden buiten de gestelde normen. Dit maakt het mogelijk om als bank een toeslag in rekening te brengen voor biljetopnames bij andere netwerken. Voor het aanbieden van munt- en stortdiensten valt te betwijfelen of additionele verplichtingen aan banken nodig en proportioneel zijn. Voor overige diensten zullen consumenten en toonbankinstellingen namelijk de mogelijkheid hebben om direct te betalen (via een tarief per transactie) aan de UCD-verlener, in plaats van dat dit via de bank in rekening wordt gebracht (waarbij banken uiteenlopende tarieven rekenen).¹⁶⁰

Dat Geldmaat eigendom is van de drie grootbanken hoeft geen belemmering te vormen voor de toegang van andere banken tot de diensten, om de volgende redenen:

- Geldmaat zal tegen gelijke voorwaarden (tarieven per transactie) toegang moeten bieden tot zijn diensten aan niet-aandeelhouders. Bij de oprichting van Geldmaat zijn hier regels over opgesteld.
- De ACM kan handhaven op basis van de Mededingingswet, indien nodig.
- Het feit dat Geldmaat eigendom is van banken geeft efficiëntieprikkels. Dit draagt bij aan het in toom houden van de totale kosten binnen de keten, en daarmee (in combinatie met regulering van tarieven) ook aan de betaalbaarheid van de diensten voor de eindgebruikers. Dit is lastiger te bereiken op het moment dat Geldmaat onafhankelijk zou zijn en bijvoorbeeld op een kosten-plusbasis gereguleerd zou worden, aangezien Geldmaat dan aanzienlijk minder prikkels zou hebben om zijn operatie efficiënt in te richten.
- Eisen aan de kwaliteit/omvang van de infrastructuur worden gesteld door de overheid en zullen ongeacht de eigendomsstructuur gehaald moeten worden.

Op termijn is denkbaar dat de huidige aandeelhouders van Geldmaat (ABN AMRO, ING en Rabobank) hun aandelen in Geldmaat verkopen aan een andere partij. In principe is dit mogelijk binnen marktordeningsmodel B. Wel dienen de aandeelhoudende banken rekening te houden met de impact hiervan op hun eigen positie als afnemer van deze diensten. Bovendien zouden er vanuit de overheid eisen kunnen gesteld aan de UCD-verlener rondom zeggenschap en het borgen van de continuïteit. De UCD-verlener heeft immers, net als bijvoorbeeld Brink's in het waardevervoer, een kritieke functie bij het goed functioneren van de chartale infrastructuur.

¹⁶⁰ Wel zijn er voor banken of individueel klantniveau mogelijke kosten aan verboden.

Hoe wordt geborgd dat de dienstverlening betaalbaar is?

Figuur 27. Bekostigingsstromen in marktordeningsmodel B

	Indicatieve kosten (mln. euro)	Tarifiering op gebruik - consumenten	Tarifiering op gebruik - toonbank-instellingen	Via vaste vergoeding betaalrekening	Via heffing op elektronische betaalmiddelen	Via subsidie uit algemene middelen
Opnemen biljetten	[125-175]	✗	✓ =	✓	✗	✗
Opnemen munten	[0-25]	✓ =	✓ ↓	✗	✓	✗
Storten munten	[0-25]	✓ =	✓ ↓	✗	✓	✗
Storten biljetten (recycler)	[0-25]	✓ =	✓ ↓	✗	✓	✗
Storten biljetten (sealbag)	[0-25]	✗	✓ ↓	✗	✓	✗
Storten via direct waardevervoer	[50-75]	✗	✓ ↓	✗	✓	✗

✓ Via deze route bekostigd ✗ Niet via deze route bekostigd = Tarief blijft vergelijkbaar met huidige bekostiging ↑ Tarief stijgt t.o.v. huidige bekostiging ↓ Tarief daalt t.o.v. huidige bekostiging

De wijze waarop in model B de betaalbaarheid van de diensten wordt geborgd, verschilt per dienst. De bekostigingsstromen zijn weergegeven in figuur 27. Voor het opnemen van biljetten zal de betaalbaarheid op vergelijkbare manier worden geborgd als in model A:

- Het tarief dat banken in rekening mogen brengen wordt gereguleerd op een bepaald maximum dat maatschappelijk gezien betaalbaar wordt geacht (de hoogte hiervan kan ook nul zijn).
- De UCD-verlener blijft een op de kosten gebaseerd tarief in rekening brengen aan banken voor biljetopnames.¹⁶¹ Zoals toegelicht in hoofdstuk 5.2 over de bekostigingsopties zijn er twee manieren om de bekostiging via de betaalrekening in de praktijk te brengen. Bij de eerste manier rekent de UCD-verlener een (kostengebaseerd) tarief per transactie in rekening bij banken. Een tweede manier is om regels op te leggen aan de tariefstructuur van de UCD-verlener, waarbij deze een vast bedrag per betaalrekening in rekening zal brengen voor opnamediensten. In aanvulling hierop wordt het fallbacktarief naar een kostendekkend niveau verhoogd.
- Banken kunnen zelf bepalen hoe zij de tarieven die zij betalen aan de UCD-verlener doorberekenen aan hun klanten. Daarbij dienen zij uiteraard het maximumtarief per transactie naar hun klanten in acht te nemen (zie bullets hierboven). Het ligt voor de hand dat zij deze kosten doorberekenen in de algemene vergoeding voor de betaalrekening.

¹⁶¹ Uiteraard staat het de klanten van de UCD-verlener vrij om in gesprek te gaan met de UCD-verlener over een andere tariefstructuur, bijvoorbeeld waarbij niet per transactie maar per betaalrekening betaald wordt voor biljetopnamediensten.

Voor munt- en stortdiensten en het direct waardevervoer kan deze in een privaat bekostigingsmodel deels bekostigd worden via het elektronisch betalingsverkeer (te innen via de acquirers en daardoor via de toonbankinstellingen), omdat toonbankinstellingen uiteindelijk profiteren van deze diensten.

Het volledig bekostigen via de betaalrekening zoals in model A lijkt niet gewenst. Om de bekostiging via de bankrekening mogelijk te maken zijn immers dezelfde verplichting nodig als in model A. Dit maakt het overbodig om hier bovenop ook nog een UCD-verlener aan te wijzen; een betaalbare basisdienstverlening is dan al geborgd vanuit de verplichtingen die opgelegd zijn aan banken. Ook zou dit banken minder ruimte geven om de keten efficiënt in te richten, omdat banken door de aanwijzing van de UCD opgelegd zouden krijgen hoe zij invulling moeten geven aan hun verplichting. Naast dat het overbodig is een UCD aan te wijzen, druist dit bovendien in tegen het kernidee achter het UCD-model waarbij juist de verantwoordelijkheid voor de chartale keten onafhankelijker van de banken wordt neergezet.

Zoals besproken in hoofdstuk 5.2 heeft dit als voordeel dat het relatieve kostenverschil tussen elektronisch en contant betalen kleiner wordt. Het opgehaalde bedrag wordt gebruikt om de tarieven voor deze diensten voor toonbankinstellingen te verlagen. Door deze verschuiving in tarieven en het verkleinen van de kostprijs tussen contante en pinbetalingen (het substituuutproduct) heeft deze bekostigingsvorm als bijkomend voordeel dat het model toekomstbestendiger wordt.

Voor stortdiensten bij recyclers en sealbagautomaten, en het opnemen en storten van munten, kan de betaalbaarheid als volgt worden geborgd:

- Het wordt voor toonbankinstellingen (en consumenten, voor zover relevant) mogelijk om de volgende diensten direct bij de UCD-verlener af te nemen:
 - storten bij een recycler;
 - storten bij een sealbagautomaat;
 - storten van munten bij daarvoor geschikte automaten;
 - opnemen van munten bij daarvoor geschikte automaten.
- Direct gevolg hiervan is dat de betaling voor deze diensten niet meer via de bank verloopt, maar er rechtstreeks aan de UCD-verlener betaald wordt. Ook zijn het niet meer de banken die de tarieven voor deze diensten bepalen. De UCD-verlener kan zijn tarieven direct in rekening brengen aan gebruikers van deze diensten via een toeslag. Dit houdt in dat eindgebruikers niet voor een storting betalen via de bank, maar rechtstreeks aan de UCD-verlener.
- Bankens betalen voor bovengenoemde diensten geen vergoeding per transactie meer aan de UCD-verlener. Het is niet langer toegestaan voor bankens om aparte tarieven in rekening te brengen aan betaalrekeninghouders voor het gebruik van bovengenoemde stort- en opnamediensten.
- De overheid legt maximumtarieven vast die de UCD-verlener in rekening mag brengen voor deze diensten aan gebruikers. Dit kunnen kostengebaseerde tarieven zijn, maar aannemelijker is dat deze tarieven niet helemaal kostendekkend zijn.
- Voor het deel van de kosten van de UCD-verlener dat niet via directe tarifiering kan worden zal er een heffing op elektronische betaalmiddelen plaatsvinden via de acquirers en de toonbankinstellingen. De omvang van deze heffing wordt door de overheid vastgesteld en zal voor de UCD een vast karakter hebben, zodat er een prikkel blijft om ook dit gedeelte van de basisinfrastructuur zo efficiënt mogelijk in te richten.

Ten slotte kan de betaalbaarheid voor het directe waardevervoer in dit model als volgt worden geborgd:

- Omdat het directe waardevervoer tot op zekere hoogte een substituuutproduct is voor sealbagstortingen, kan een socialisatie voor deze dienst worden bepaald die proportioneel is aan die van sealbagstortingen. Voor sealbagstortingen bepaalt de overheid wat zij een acceptabel tarief vindt. Het verschil tussen dit tarief en de kostprijs wordt gesocialiseerd

.. ≡

via het elektronisch betalingsverkeer.

- Een denkbare constructie om de betaalbaarheid van direct waardevervoer te borgen is door het vaste bedrag of percentage per verwerkt biljet van een sealbagstorting als referentiepunt te nemen. Als bij de sealbagstorting bijvoorbeeld 40% van de kostprijs omgeslagen wordt op het elektronisch betalingsverkeer, zou bijvoorbeeld per gestort biljet hetzelfde bedrag gehanteerd kunnen worden bij stortingen via direct waardevervoer.

Ook in dit model kan ervoor worden gekozen om deels te bekostigen vanuit de algemene middelen. Daarbij gelden dezelfde aandachtspunten als in model A, waarbij geborgd moet worden dat publieke bekostiging niet ten koste gaat van de prikkels om de dienst kostenefficiënt te leveren. Waarbij er specifiek in dit model er ook voor gekozen kan worden om de munt- en stortdiensten via de algemene middelen te bekostigen in plaats van via het elektronisch betalingsverkeer. Dit zou in overweging genomen kunnen worden indien de bekostiging via het elektronisch betalingsverkeer bijvoorbeeld te complex wordt geacht.

Staatssteuntoets op hoofdlijnen

In dit marktordeningsmodel worden kosten omgeslagen via een heffing op elektronische betalingen. Hierbij wordt een belasting geïnd bij toonbankinstellingen om de stort- en muntdiensten en het direct waardevervoer van de UCD-verlener deels te bekostigen. De staatssteuntoets voor dit marktordeningsmodel is te vinden in bijlage C.3. Samenvattend is er waarschijnlijk geen sprake van staatssteun, mits de heffing zonder tussenkomst van de overheid naar de UCD-verlener gaat.

Het marktordeningsmodel zou binnen het bereik van het staatssteunrecht kunnen vallen indien de heffing door de overheid wordt geïnd voordat deze bij de UCD-verlener terecht komt. Dat deze middelen – via de belastingheffing – oorspronkelijk afkomstig zijn van toonbankinstellingen is daarbij niet relevant. Zodra de belastinggelden door de overheid zijn ontvangen, verandert de aard van de belastinggelden naar overheidsmiddelen omdat de overheid er vanaf dat moment vrij over kan beschikken. Vanaf dat moment zijn de middelen dus toerekenbaar zijn aan de overheid – waarmee in elk geval al aan een van de cumulatieve criteria van artikel 107 lid 1 VWEU is voldaan. Ook als er binnen dit model voor zou worden gekozen om een deel van de kosten via overheidsmiddelen te bekostigen, zou er waarschijnlijk sprake zijn van staatssteun. In beide gevallen zijn deze risico's goed te mitigeren. De mogelijkheden hiertoe staan beschreven in bijlage C.4.

Hoe draagt het model bij aan prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening?

In het UCD-model bepaalt de overheid aan welke eisen de UCD-verlener moet voldoen, maar de regiefunctie en de uitvoering van de UCD liggen volledig bij private partijen. Het feit dat de verantwoordelijkheid voor de regie, en daarmee ook voor de kosten en het doorbelasten daarvan, bij de UCD-verlener ligt leidt tot efficiëntieprikkels. Er zijn verschillende redenen waarom de UCD-verlener prikkels heeft voor een goede en efficiënte dienstverlening:

- De banken zijn de verwachte aandeelhouders van de UCD-verlener. Omdat het grootste deel van de kosten binnen de keten, namelijk biljetopnames, gesocialiseerd wordt via betaalrekeningen en dus via de banken, hebben banken een duidelijke prikkel om de UCD-verlener aan te sturen om de keten zo efficiënt mogelijk in te richten. Dit onderdeel zou ook het sluitstuk van de bekostiging van de UCD moeten vormen.
- Voor de munt- en stortdiensten via automaten worden tarieven gereguleerd. In de tariefregulering kunnen prikkels worden ingebouwd om de kostenefficiëntie te verhogen. Ervaringen met tariefregulering in andere sectoren leert dat slimme vormen van tariefregulering gereguleerde bedrijven aan kunnen sporen om kostenefficiëntie te verhogen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een vorm van tariefregulering waarbij de tarieven wel op de kosten gebaseerd zijn, maar voor een bepaalde periode worden vastgezet. Dit geeft het gereguleerde bedrijf een prikkel om binnen een reguleringsperiode

kosten te besparen, omdat dit tijdelijk leidt tot een hogere winstgevendheid. Specifiek in model B kan dit toegepast worden op de bekostiging vanuit het elektronisch betalingsverkeer. Dit krijgt hierdoor meer een vast karakter, waardoor er een prikkel blijft bestaan voor de UCD om ook de stort en muntendienstverlening via automaten efficiënt aan te bieden.

Ten slotte betekent het aanwijzen van een UCD-verlener om de universele cashdienst te leveren niet dat het niet toegestaan is voor andere partijen om chartale diensten te leveren. Het UCD-model gaat prima samen met aanvullende initiatieven uit de markt, zoals een aanvullend aanbod van geldautomaten door IAD's, waardevervoer blijft door de markt geleverd worden. Afhankelijk van de aard en omvang van deze marktinitiatieven kan dit enige concurrentiedruk creëren. Die druk kan de UCD-verlener aansporen om aantrekkelijke tarieven te hanteren, hoge kwaliteit te leveren en kostenefficiënt te opereren.

Het nadeel van een aanvullend aanbod van geldautomaten door IAD's is dat de steeds verder dalende volumes worden verspreid over een groter aantal automaten. Op rendabele plekken komen zo meer geldautomaten, wat ten koste gaat van de rentabiliteit van de automaten van de UCD-verlener. De enige manier om dit te voorkomen is door de UCD-verlener een exclusief recht toe te kennen om geldautomaten te plaatsen in Nederland. Hoewel deze maatregel de financiële positie van de UCD-verlener zou verbeteren, is dit een ingrijpende maatregel die concurrentie wettelijk gezien onmogelijk maakt. Dit is over het algemeen onwenselijk. In andere sectoren zoals de post- en spoorsector zijn op Europees niveau maatregelen genomen om de mogelijkheden daartoe in te perken. Zo is bij de liberalisering van de postsector een verbod op het toekennen van een exclusief recht opgenomen¹⁶², en is in de spoorsector een recht op 'open toegang' geïntroduceerd.¹⁶³

Hoe ziet een transitie naar dit marktordeningsmodel eruit?

De transitie naar dit model ziet er op hoofdlijnen hetzelfde uit als voor model A. Na een voorbereidingstraject komt er een nieuwe wet waarin de bevoegdheid wordt gecreëerd om een UCD-verlener aan te wijzen en om eisen aan de UCD te stellen. De procedurele stappen om deze wet te introduceren zijn dezelfde als in model A. Wat wel afwijkt is de aanvullende selectieprocedure voor de UCD-verlener. Waar in model A direct in de wet wordt vastgelegd op welke partijen de verplichting van toepassing is, geldt deze hier alleen voor het opnemen van biljetten. Daarnaast wordt in model B de bevoegdheid voor de minister vastgelegd om een UCD-verlener aan te wijzen. Er zal daarom na de inwerkingtreding van de wet of wetten een selectieprocedure worden opgezet. Daarnaast kent dit model een nieuwe bekostigingsstroom, via het elektronisch betalingsverkeer, waarbij er een heffing via acquirers komt. Hierdoor duurt de transitie naar dit marktordeningsmodel mogelijk iets langer dan bij model A.

6.3 Marktordeningsmodel C: publieke uitvoering

Hoe wordt een basisniveau aan dienstverlening geborgd?

Om te garanderen dat iedereen toegang heeft tot een basisniveau aan dienstverlening tegen een redelijke prijs, stelt de overheid in dit model niet alleen de eisen vast waaraan de basisdienst moet voldoen. Ook is ze (deels) verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren ervan. Dit model is geïnspireerd op verschillende sectoren in Nederland waar de overheid als gevolg van een publiek belang een rol speelt in de levering van bepaalde diensten. Zo is staatsbedrijf ProRail verantwoordelijk voor het spoorwagennet en wordt het netbeheer van elektriciteit en gas publiek uitgevoerd door partijen zoals Gasnet en TenneT. Ook is dit model geïnspireerd op het model in Oostenrijk, waar Geldservice Austria (GSA) als onderdeel van de

¹⁶² Zie het *Correos Arrest* (2007), en een aanpassing in de *Postrichtlijn* (2008/6/EC). In de *postrichtlijn* (artikel 7) is opgenomen: "Member States shall not grant or maintain in force exclusive or special rights for the establishment and provision of postal services."

¹⁶³ Zie de *SERA-richtlijn* (Richtlijn (EU) 2016/2370).

nationale centrale bank geldverwerkingsdiensten aanbiedt.

De rationale achter publieke uitvoering van een dienst van publiek belang

Sommige belangen zijn moeilijk te contracteren aan een private partij. Dit is het geval wanneer de eisen moeilijk vast te leggen zijn en/of monitoring lastig (of heel kostbaar) is. Het vastleggen van eisen en het toezien op de naleving ervan is van belang omdat marktwerking kan leiden tot perverse prikkels voor private partijen. Zo kunnen partijen bijvoorbeeld de prikkel hebben om de grenzen van veiligheidseisen op te zoeken (of zelfs te overschrijden en het risico op sancties in te calculeren) als het naleven daarvan relatief kostbaar is. Het voordeel van het publieke uitvoeringsmodel is dat de overheid meer tot veel grip¹⁶⁴ heeft op het dienstverleningsniveau omdat ze in mindere mate afhankelijk is van private partijen die minder prikkels hebben om aan de dienstverlening te voldoen. Het nadeel van publieke uitvoering is dat het de wenselijke effecten van marktwerking ondermijnt en prikkels tot innovatie en efficiëntie (deels) wegneemt. De mate waarin publieke uitvoering meer grip krijgt op het dienstverleningsniveau hangt af van de exacte vorm van de publieke uitvoering, zoals weergegeven in figuur 28.

In de huidige situatie heeft Geldmaat een regiefunctie, wat inhoudt dat Geldmaat bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het bepalen waar automaten geplaatst worden, maar ook voor het inkopen en aansturen van de dienstverlening voor het exploiteren van deze automaten. Geldmaat draagt daarmee de verantwoordelijkheid voor de kosten in de keten.

Bij de regiefunctie van Geldmaat liggen belangen die lastiger te contracteren kunnen zijn waardoor het wenselijk zou kunnen zijn om deze als overheid uit te voeren. Zo hebben marktpartijen bij het plaatsen van geldautomaten de prikkel om dit alleen te doen op rendabele plaatsen, wat een maatschappelijk wenselijk landelijk dekkend netwerk in de weg staat. Omdat het ingewikkeld kan zijn om de exacte eisen waaraan de diensten van deze partijen moeten voldoen zo te formuleren dat deze voldoen aan de maatschappelijke wensen en er geen mogelijkheid bestaat om toch het gebruik van contant geld te ontmoedigen, kan het wenselijk zijn om deze diensten publiek uit te voeren. Zo heeft de 25 kilometernorm voor geldautomaten in Zweden er bijvoorbeeld toe geleid dat private partij Bankomat in de letterlijke naleving van deze eis geldautomaten in onbewoond gebied tussen een aantal dorpen plaatste.

Activiteiten die de publieke onderneming uitvoert

Wat betreft de activiteiten die de publieke onderneming uitvoert zijn er twee voornaamste modellen denkbaar: een lichte variant (enkel regie), en een uitgebreidere variant (regie (en delen) van operationele activiteiten):

- **De lichte variant:** Dit houdt in dat de regiefunctie¹⁶⁵ publiek uitgevoerd wordt. De operationele uitvoering van de verschillende activiteiten wordt uitgevoerd door private partijen. Denk hierbij aan het daadwerkelijk vullen van automaten, het uitvoeren van activiteiten van telcentrales en het uitvoeren van ritten in het directe waardevervoer. In de praktijk betekent deze variant waarschijnlijk dat Geldmaat wordt genationaliseerd en daarmee in overheidshanden komt, en dat zijn operationele telcentrale activiteiten in handen komen van bijvoorbeeld waardevervoerders zoals Brink's.
- **De uitgebreidere variant:** Dit houdt in dat zowel de regiefunctie als de (delen van) de operationele activiteiten publiek worden uitgevoerd. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als Geldmaat in zijn huidige staat in handen van de overheid zou komen. Dit heeft als voordeel dat Geldmaat in zijn huidige vorm dan niet opgesplitst hoeft te worden. Een meer volledige

¹⁶⁴ De hoeveelheid invloed die de overheid heeft op de kwaliteit van de dienstverlening zal ceteris paribus altijd hoger zijn dan bij private uitvoering. Bij een staatsdeelname zal de overheid de minste invloed hebben, maar nog altijd als aandeelhouder enige vorm van zeggenschap houden. Bij uitvoering als dienst binnen een ministerie zal de overheid de meeste invloed hebben.

¹⁶⁵ De regiefunctie houdt in dat de overheid verantwoordelijk is voor het bepalen waar automaten geplaatst worden, maar ook voor het inkopen en aansturen van de dienstverlening voor het exploiteren van deze automaten. Ze draagt daarmee de verantwoordelijkheid voor de kosten in de keten.

versie van de uitgebreidere variant zou bijvoorbeeld het geval zijn als Geldmaat en Brink's in handen van de overheid zouden komen en worden samengevoegd tot één publieke partij. De uitgebreidere variant ligt minder voor de hand. Dit zou namelijk betekenen dat operationele activiteiten publiek uitgevoerd worden, wat ten koste gaat van de wenselijke effecten van marktwerking: efficiëntie en prikkels om te innoveren. De uitgebreidere variant zou ook betekenen dat, in plaats van de markt zelf, de overheid de keuze moet maken of het wenselijk is om de operationele activiteiten van Geldmaat en Brink's Nederland te integreren.

Bij dit model zouden één of meerdere partijen in de chartale keten in handen van de overheid komen. Theoretisch gezien zou ook een nieuwe (publieke) partij die de dienstverlening levert kunnen worden opgericht. Dit is echter niet wenselijk aangezien de beoogde basisdienstverlening momenteel al (grotendeels) door bestaande marktpartijen wordt geleverd. De publieke onderneming zou vervolgens gevraagd worden om een basisniveau aan chartale dienstverlening te leveren.

Vormen die de publieke onderneming kan aannemen

De publieke onderneming kan verschillende vormen aannemen. Deze verschillen voor wat betreft het niveau van invloed dat de overheid heeft op de uitvoering van de diensten. Deze vormen worden toegelicht in figuur 28, en zijn gerangschikt van de minste invloed vanuit de overheid (nummer 1, staatsdeelneming)¹⁶⁶ naar de meeste invloed (nummer 6, dienst als onderdeel van een ministerie).

Figuur 28. Overzicht van vormen die de publieke uitvoering kan aannemen¹⁶⁷

Vorm	Toelichting
1. Staatsdeelneming (bijvoorbeeld NS)	Uitvoering is ondergebracht in een private vennootschap waarin de staat met risicodragend kapitaal participeert (eigen vermogen). De staat krijgt hier aandelen (en bijbehorende zeggenschap in de vennootschap) voor terug. De minister treedt namens de staat op als aandeelhouder en legt daarbij verantwoording aan het parlement af over de wijze waarop hij/zij zijn/haar aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen invult, maar niet over de manier waarop het bedrijf zijn taken uitvoert.
2. Privaatrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld DNB)	Activiteiten met kleinere ministeriële verantwoordelijkheid. Hiervoor wordt gekozen als het niet doelmatig is om voor een bepaalde publieke taak een aparte overheidsorganisatie op te richten, omdat er al een geschikt alternatief bestaat in de private sector.
Uitvoeringsvormen binnen het publieke domein:	Activiteiten worden uitgevoerd via:
3. zbo met rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld Kadaster)	3. organisaties die zelfstandig overheidstaken uitvoeren en niet direct onder een minister vallen, maar wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid (met een eigen rechtspersoon);
4. zbo zonder rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld de ACM)	4. zie 3. maar dan zonder een eigen rechtspersoonlijkheid;
5. agentschappen (bijvoorbeeld kasverplichtingen-agentschap)	5. intern verzelfstandigde onderdelen van een ministerie die via publiekrecht onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen;
6. Reguliere dienst als onderdeel van ministerie (bijvoorbeeld de Belastingdienst)	6. een ambtelijke dienst.

Bij de keuze voor de publieke uitvoeringsvorm wordt de volgorde uit bovenstaand figuur aangehouden. Allereerst wordt gekeken of het publieke belang ook te borgen is door een

¹⁶⁶ In het geval van een staatsdeelneming dienen aanvullend zaken geregeld te worden om het opleggen van gedetailleerde eisen aan de basisinfrastructuur vast te leggen. Binnen staatsdeelneming NS geschiedt dit bijvoorbeeld via een concessie.

¹⁶⁷ Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid, Rijksoverheid, 2020.

private partij, al dan niet met subsidie vanuit de overheid. Over het algemeen wordt pas gekeken naar publieke uitvoering (onder andere een staatsdeelneming) als wetgeving, financiële instrumenten en andere instrumenten niet voldoende zijn om het publieke belang te borgen. Als het publieke belang onvoldoende geborgd wordt, wordt onderzocht of publieke uitvoeringsvorm nummer 1 (staatsdeelneming) een passende oplossing vormt.

Voor staatsdeelnemingen wordt onderstaand afwegingskader gebruikt (zie figuur 29). Een van de vragen die hierbij gesteld worden is of het mogelijk is een rendement te behalen op de gewenste diensten. Voor staatsdeelnemingen is het uitgangspunt dat deze op basis van hun tarieven in staat zijn om rendement te maken. Dit is in de chartale keten waarschijnlijk het geval, maar dit hangt onder andere samen met de vastgestelde omvang van de eisen aan de basisdienstverlening, waaronder de tarieven voor gebruikers die de overheid betaalbaar acht. De behoefte voor een subsidie zou ontstaan op het moment dat de overheid graag tarieven onder de kostprijs zou willen hanteren of automaten op onrendabele plekken zou willen behouden. Staatsdeelnemingen kunnen in principe subsidies ontvangen. Afhankelijk van de wijze waarop de overheid de eisen aan de basisinfrastructuur en de betaalbaarheid vaststelt, kan er echter zodanig veel behoefte aan subsidies ontstaan dat dit niet meer goed past bij de uitvoering door een staatsdeelneming.

Figuur 29. Afwegingskader tot het aangaan van een staatsdeelneming

Afwegingskader staatsdeelnemingen¹⁶⁸

- Wordt het maatschappelijk belang voldoende geborgd door de markt of de samenleving?
- Is er behoefte aan meer invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?
- Lenen de activiteiten zich voor een vennootschap? (inclusief is het mogelijk een rendement te behalen op gewenste producten/diensten?)
- Is het aangaan van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

Kan het publieke belang niet geborgd kan worden met publieke uitvoeringsvorm nummer 1 (staatsdeelneming) en is meer invloed vanuit de overheid nodig? Dan wordt naar de volgende minst ingrijpende optie gekeken, namelijk optie 2 of 3 (zbo met eigen rechtspersoonlijkheid).

Voor de marktordening van de chartale keten liggen de staatsdeelneming en een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid het meest voor de hand, deze vormen kunnen namelijk contracten sluiten en schulden en bezittingen hebben. Dit past bij de aard van de activiteiten die ze zouden uitvoeren binnen de chartale keten. De verdergaande opties (3 tot en met 6) liggen ver in het publieke domein en worden vaak gebruikt voor toezichthouders en niet voor marktactiviteiten. Deze opties liggen niet voor de hand omdat er in de private sector al geschikte alternatieven voor deze organisatie bestaan, zoals Geldmaat.

Binnen dit model geldt voor biljetopnames dezelfde wettelijke verplichting voor banken als bij model A en B. Zoals toegelicht in hoofdstuk 6.2 is het te betwijfelen of het nodig en proportioneel is om additionele verplichtingen op te leggen aan banken om munt- en stortdiensten diensten aan te bieden.

¹⁶⁸ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, Ministerie van Financiën, 2022

Hoe wordt geborgd dat de dienstverlening betaalbaar is?

Figuur 30. Bekostigingsstromen in marktordeningsmodel C

	Indicatieve kosten (mln. euro)	Tarifiering op gebruik - consumenten	Tarifiering op gebruik - toonbank-instellingen	Via vaste vergoeding betaalrekening	Via heffing op elektronische betaalmiddelen	Via subsidie uit algemene middelen
Opnemen biljetten	[125-175]	✗	✓ =	✓	✗	✗
Opnemen munten	[0-25]	✓ =	✓ =	✗	✗	✓
Storten munten	[0-25]	✓ =	✓ =	✗	✗	✓
Storten biljetten (recycler)	[0-25]	✓ =	✓ =	✗	✗	✓
Storten biljetten (sealbag)	[0-25]	✗	✓ =	✗	✗	✓
Storten via direct waardevervoer	[50-75]	✗	✓ =	✗	✗	✗

✓ Via deze route bekostigd ✗ Niet via deze route bekostigd = Tarief blijft vergelijkbaar met huidige bekostiging ↑ Tarief stijgt t.o.v. huidige bekostiging ↓ Tarief daalt t.o.v. huidige bekostiging

Het borgen van de betaalbaarheid van de dienstverlening in dit model kent verschillende elementen. Op hoofdlijnen gaat dit op eenzelfde manier als bij model B (UCD-verlener).

Allereerst worden er voor het opnemen van biljetten de volgende maatregelen genomen:

- De tarieven die banken per transactie in rekening mogen brengen worden gemaximeerd (het maximumtarief kan hierbij gelijk aan nul zijn). De gestelde maximumtarieven gelden voor de diensten die zij aanbieden om te voldoen aan de eisen van de basisinfrastructuur. Voor bijvoorbeeld geldopnames bij automaten buiten de basisinfrastructuur gelden de gereguleerde tarieven voor biljetopnames niet. Dit maakt het mogelijk om als bank een toeslag in rekening te brengen voor biljetopnames bij andere netwerken.
- De publieke onderneming brengt aan banken een kostendekkend tarief in rekening. Zoals toegelicht in hoofdstuk 5.2 over de bekostigingsopties kan dit een tarief per transactie of een tarief per betaalrekening zijn. Het fallbacktarief wordt ook naar een kostendekkend tarief verhoogd.
- Bij op termijn afnemende volumes, kan de overheid overwegen om ook een deel van de meest onrendabele top te subsidiëren uit de algemene middelen (bijvoorbeeld automaten met een zeer beperkt aantal transacties).¹⁶⁹

¹⁶⁹ Voor staatsdeelnemingen is het uitgangspunt dat zij zonder subsidie kunnen voorzien in hun product of dienst, door daar een tarief voor te vragen.

Voor stortdiensten bij recyclers en sealbagautomaten, en het opnemen en storten van munten, kan de betaalbaarheid als volgt worden geborgd:

- Het wordt voor toonbankinstellingen (en consumenten, voor zover relevant) mogelijk om de volgende diensten direct bij de publieke onderneming af te nemen:
 - storten bij een recycler;
 - storten bij een sealbagautomaat;
 - storten van munten bij daarvoor geschikte automaten;
 - opnemen van munten bij daarvoor geschikte automaten.
- Betalingen voor bovenstaande diensten lopen niet meer via de bank, maar rechtstreeks via de publieke onderneming. Het zijn ook niet meer de banken die de tarieven voor deze diensten bepalen. De publieke onderneming zal haar tarieven direct in rekening brengen aan gebruikers van deze diensten via een toeslag (ofwel een directe betaling van de toonbankinstelling of consument bij afname van de dienst bij de geldautomaat).
- Banken betalen voor bovengenoemde diensten geen vergoeding per transactie meer aan de publieke onderneming. Het is niet langer toegestaan voor banken om aparte tarieven in rekening te brengen aan betaalrekeninghouders voor het gebruik van bovengenoemde stort- en opnamediensten.
- De overheid stelt maximumtarieven vast die de publieke onderneming aan haar gebruikers in rekening mag brengen voor deze diensten. Dit kunnen kostengebaseerde tarieven zijn, maar aannemelijker is dat deze tarieven niet helemaal kostendekkend zijn.
- Voor het deel van de kosten van de publieke onderneming dat niet via directe tarifiering kan worden gedekt, zal bekostiging via de algemene middelen plaatsvinden.

De rationale voor publieke bekostiging in dit model is dat de overheid bijdraagt aan het aanbieden van een dienst van publiek belang en dat zij door het dragen van de verantwoordelijkheid voor de kosten en het doorberekenen ervan de prikkel heeft om de dienst zo efficiënt mogelijk aan te bieden. Private partijen nemen zo een dienst af bij een publieke partij die de prikkel heeft om deze efficiënt aan te bieden om zo de totale hoeveelheid benodigde subsidie te minimaliseren. De overheid zal in dit model voor elk van de munt- en stortdiensten het verschil tussen de vastgestelde tarieven en het kostendekkende niveau subsidiëren. Voor direct waardevervoer kan de overheid eventueel beslissen om per afgestort biljet een deel van de kosten voor toonbankinstellingen te subsidiëren.

Staatssteuntoets op hoofdlijnen

Dit marktordeningsmodel gaat uit van financiering van (een deel van) de chartale infrastructuur door de overheid. Het spreekt voor zich dat aan dergelijke subsidiëring van de chartale infrastructuur staatssteunrechtelijke risico's verbonden kunnen zijn. De precieze aard van deze risico's hangt echter af van de specifieke wijze van subsidiëring en de aard van de ontvanger en de activiteiten die worden gesubsidieerd. Per groep die (op directe of indirecte) wijze gefinancierd wordt met staatsmiddelen zal moeten worden bepaald of sprake kan zijn van staatssteun. De staatssteuntoets voor dit model is te vinden in bijlage C.3.

Als er binnen dit model sprake blijkt van staatssteun, is het goed mogelijk om deze in overeenstemming te brengen met het staatssteunrecht. Hiertoe zijn verschillende mogelijkheden die zijn beschreven in bijlage C.4.

Hoe draagt het model bij aan prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening?

Binnen dit model heeft de publieke onderneming om de volgende redenen prikkels voor een goede en efficiënte dienstverlening:

- De publieke onderneming heeft de regie van de keten en draagt daarmee de verantwoordelijkheid voor de kosten en het doorbelasten ervan aan de gebruiker. Binnen dit model subsidieert de overheid de onrendabele top: namelijk voor elk van de munt- en stortdiensten betaalt de overheid het verschil tussen de tarieven die ze maatschappelijk gezien wenselijk acht en de kostengebaseerde tarieven. Om de hoeveelheid benodigde subsidie te minimaliseren, heeft de overheid een prikkel om deze diensten kostenefficiënt aan te bieden. Uit de economische literatuur volgt dat een publieke onderneming over het algemeen minder efficiënt is dan een private onderneming. Hoewel er in beginsel wel efficiëntieprikkels zijn (om de benodigde subsidie te minimaliseren) zijn deze prikkels minder groot dan bij modellen met private uitvoering (zie ook hoofdstuk 7).
- In dit model subsidieert de overheid een deel van de kosten van de chartale keten uit de algemene middelen. Daarbij geldt dat het stellen van hogere eisen aan de basisinfrastructuur leidt tot hogere kosten om deze diensten te leveren, en daarmee tot hogere benodigde subsidies. Dit geeft de overheid een prikkel om de eisen aan de basisinfrastructuur regelmatig te herevalueren en te sturen op een maatschappelijk gezien efficiënte omvang.

Over het algemeen zal een publieke onderneming minder efficiënt zijn dan een private onderneming. Eén manier om efficiëntie te borgen is door de publieke uitvoering te beperken tot de regiefunctie, waarbij de operationele uitvoering zoveel mogelijk wordt uitgevoerd door private bedrijven. Binnen deze variant kunnen verschillende maatregelen genomen worden om een efficiënte uitvoering te stimuleren. De overheid kan bijvoorbeeld zijn diensten bij private partijen in concurrentie inkopen, om zo door middel van concurrentie op de markt en/of concurrentie om de markt bij te dragen aan een efficiënte uitvoering van de diensten. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat het waardevervoer voor geldautomaten in concurrentie wordt aanbesteed.

Net als in de voorgaande varianten blijft er ruimte voor andere partijen om actief te zijn op de markt, mogelijk met een dienstenaanbod dat overlapt met dat van de publieke onderneming.

Hoe ziet een transitie naar dit marktordeningsmodel eruit?

De transitie naar dit marktordeningsmodel hangt af van de exacte vorm die gekozen wordt voor de publieke uitvoering.¹⁷⁰ Als het kabinet besluit een staatsdeelneming aan te gaan, kiest het kabinet de omvang van het aandeel, de staats- of beleidsdeelneming en de permanentie ervan. Een indicatief overzicht van de mogelijke stappen in het proces ziet er dan als volgt uit:¹⁷¹

- doorlopen van het afwegingskader voor het aangaan van een staatsdeelneming;
- toetredingsverzoek vanuit Geldmaat;
- beschikbaar stellen van een dataroom en 'vendor due dilligence'-rapporten door Geldmaat. 'Due dilligence'-onderzoek door de staat naar Geldmaat. (minimaal twee maanden);
- staatssteuntraject, waarbij het kan zijn dat óf de kapitaalstorting niet kwalificeert als staatssteun (als deze marktconform is) óf de Staat de kapitaalstorting voorlegt aan de Europese Commissie ter goedkeuring (al dan niet op informele wijze) (van nul maanden of enkele weken tot jaren – de gemiddelde doorlooptijd van een staatssteunprocedure is ongeveer 6 maanden);
- besluitvorming door de Staat t.a.v. een eventueel mandaat en budget naar parlementaire goedkeuring;
- eerste concept participatieovereenkomst door de Staat;
- onderhandelingen participatieovereenkomst (minimaal drie maanden);
- uitvoering geven aan in de participatieovereenkomst opgenomen voorwaarden. Daarna overgaan tot het passeren van de akte van uitgifte van aandelen en de kapitaalstorting na ondertekening (afhankelijk van het verloop van de relevante democratische processen bij de Staat – minimaal drie maanden).

Bovenstaande procesbeschrijving gaat uit van een kapitaalstorting in een bestaand bedrijf. Er zijn ook andere mogelijkheden, zoals het oprichten van een nieuw (publiekrechtelijk) bedrijf of een fusie. Op het moment dat daarbij de bestaande activa en het personeel van chartale dienstverleners worden overgenomen, zal het proces een soortgelijk verloop kennen.

In theorie kunnen overheidsparticipaties relatief snel tot stand komen. Zo namen verschillende Europese overheden binnen enkele maanden (grotere) aandelen in luchtvaartmaatschappijen tijdens de coronapandemie. In de praktijk is de verwachting echter dat dit traject enkele jaren zal duren. In de transitieperiode kunnen de afspraken uit het Convenant Contant Geld aangehouden worden.

Deze marktordeningsoptie zal ook publiek geld kosten: namelijk de kosten om (een deel van) de aandelen van Geldmaat te acquireren.

¹⁷⁰ Zie kenniscentrum voor beleid en regelgeving voor de stappen voor het [instellen van een zbo](#) en het [aanwijzen van een rechtspersoonlijkheid](#).

¹⁷¹ De tijdslijn is gebaseerd op de recente tijdslijn in het [Afsprakenkader Kapitaalbehoefte Regionale Netwerkbedrijven tussen De Nederlandse Staat en Alliander, Enexis en Stedin](#), November 2022.





7. Afwegingen toekomstige inrichting en bekostigingsmodellen chartale keten

7. AFWEGINGEN TOEKOMSTIGE INRICHTING EN BEKOSTIGINGSMODELLEN CHARTALE KETEN

Elk van de in hoofdstuk 5 beschreven modellen borgt in principe dat er 1) een basisniveau aan dienstverlening ontstaat die 2) betaalbaar is voor de gebruikers daarvan en waarbij 3) partijen in de keten prikkels hebben voor een goede en efficiënte dienstverlening. Wel bestaan er ten aanzien van deze drie punten verschillen tussen de modellen. Onderscheidend aan model B en C is dat munt- en stortdiensten niet aangeboden worden door banken, maar de banken nog wel een rol hebben (bijvoorbeeld als clearingbank). Op hoofdlijnen zijn de voornaamste voor- en nadelen van de drie marktordeningsmodellen als volgt:

- **Model A (wettelijke verplichting invoeren)** is het eenvoudigst te implementeren. Dit model vraagt om relatief kleine aanpassingen ten opzichte van de status quo, zowel in termen van wetgeving als qua manier waarop de diensten worden aangeboden. Daarnaast geeft het banken een sterke efficiëntieprikkel bij het aanbieden van deze diensten omdat zij verantwoordelijk zijn voor de kosten en het doorberekenen ervan. Het nadeel van dit model is dat de verplichting bij veel verschillende partijen (banken) ligt en daardoor aanpassingen aan de eisen van de dienstverlening lastiger door te voeren kunnen zijn. De overheid moet namelijk rekening houden met de effecten van veranderende eisen op veel verschillende partijen (bijvoorbeeld banken van verschillende groottes).
- **Model B (UCD-verlener)** heeft meerdere routes voor het socialiseren van kosten, waardoor het hoog scoort op toekomstvastheid en meer mogelijkheden biedt om tarieven voor toonbankinstellingen te verlagen. Ook is door het formuleren van een UCD de stap naar subsidiëring uit de algemene middelen (als “dienst van algemeen economisch belang”) eenvoudiger te maken. Het invoeren van de bekostiging via het elektronisch betalingsverkeer kent een complexere transitie, onder andere door de administratieve verplichting die aan acquirers wordt opgelegd. Het voordeel hiervan is wel dat het kleinere verschil tussen de kosten per transactie voor elektronische en contante betalingen bijdraagt bij aan het in stand houden van de acceptatie van contant geld bij toonbankinstellingen.
- **Model C (publieke uitvoering)** geeft de overheid de meeste invloed op de kwaliteit van dienstverlening die geleverd wordt en meer flexibiliteit om deze over tijd aan te passen (bijvoorbeeld bij verschuivende voorkeuren die invloed hebben op de omvang van de maatschappelijk wenselijke basisinfrastructuur).¹⁷² Hoewel dit enerzijds ten koste van de voordelen van private uitvoering gaat (efficiëntie en innovatieprikkels), heeft de overheid in dit model meer prikkels om stil te staan bij de eisen die zij stelt aan de basisinfrastructuur en de kosten die dit in de keten veroorzaakt (omdat dit direct doorwerkt in de benodigde subsidies vanuit de algemene middelen).

7.1 Scoring van de marktordeningsmodellen aan de hand van de criteria

De drie mogelijke marktordeningsmodellen (inclusief bekostiging) zoals beschreven in hoofdstuk 6, maar ook de huidige situatie (convenantafspraken) zijn beoordeeld op basis van een gedetailleerde set beoordelingscriteria, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Er is een set primaire criteria waaraan een toekomstig marktordeningsmodel minimaal aan dienst te voldoen. De primaire criteria zijn direct gelinkt aan het doel voor de marktordering, namelijk dat contant geld op de lange termijn goed blijft functioneren als betaalmiddel en de publieke functies ervan worden geborgd. Daarom dient het nieuwe marktordeningsmodel op zijn minst goed te scoren op deze (cumulatieve) criteria. Daarnaast is er een set ondersteunende criteria

¹⁷² De mate waarin de overheid hier daadwerkelijk invloed op heeft hangt af van de exacte wijze van publieke uitvoering. Bij een staatsdeelname heeft de overheid als aandeelhouder bijvoorbeeld geen grote invloed op de kwaliteit van de dienstverlening. Wel zal deze invloed als aandeelhouder nog altijd groter zijn dan in de twee volledig private modellen.

waarop de modellen ook gescoord worden.

Scoring op primaire criteria

Publiek belang contant geld

In het huidige model zijn de gestelde eisen aan de basisinfrastructuur voor een groot deel met vrijwillige afspraken geregeld. Dit model is echter afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken marktpartijen om zich te committeren aan de afspraken. De gemaakte afspraken zijn daarmee een onderhandelingsresultaat en dekken mogelijk niet de volledige eisen aan de basisinfrastructuur. Ook hebben niet alle partijen in de chartale keten het convenant getekend (onder andere niet door IAD's). Zo zijn in het huidige convenant de eisen aan de basisinfrastructuur voor de bereikbaarheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid grotendeels opgenomen, maar de eisen voor de veiligheid in mindere mate. Daarnaast is er in dit model vanwege de vrijwillige aard van de afspraken een bepaalde vrijblijvendheid in het bekostigen van de infrastructuur, aangezien er ook geen toezichts- en sanctioneringsbevoegdheden zijn. Omdat de chartale diensten op dit moment nog conform de afspraken in het convenant geleverd worden is aan het huidige model de score 'voldoende' toegekend. Echter, de financiële prikkel om af te wijken van de afspraken zal voor de partijen alleen maar groter worden naarmate de volumes verder dalen waardoor de afgesproken infrastructuur steeds onwaarschijnlijker op vrijwillige basis tot stand zal komen.

Elk van de drie voorgestelde marktordeningsmodellen borgt de **bereikbaarheid, toegankelijkheid en betrouwbaarheid** van contant geld zoals vastgesteld in de eisen voor de basisinfrastructuur. Binnen elk nieuwe model wordt namelijk eenduidig de verantwoordelijkheid toegewezen voor het feit dat de maatschappelijk gewenste chartale basisinfrastructuur tot stand komt.

Eisen aan de **veiligheid** worden afzonderlijk van het marktordeningsmodel vastgelegd. Om te voldoen aan dit criterium kunnen maatregelen voor veiligheidseisen van automaten en toezicht op het waardevervoer worden geïmplementeerd. Met de in hoofdstuk 5 voorgestelde maatregelen kan het risico op veiligheidsincidenten worden gemitigeerd.

De **bruikbaarheid** van contant geld voor consumenten hangt samen met de acceptatie ervan door toonbankinstellingen. Elk van de modellen zorgt ervoor dat er betaalbare opname- en stortdiensten komen voor toonbankinstellingen tegen betaalbare tarieven. Daarbovenop kan afzonderlijk van het marktordeningsmodel de keuze worden gemaakt om een acceptatieplicht voor (bepaalde) toonbankinstellingen in te voeren. In het bijzonder in het UCD-model wordt het verschil in kosten tussen het accepteren van pinbetalingen in vergelijking met contante betalingen voor toonbankinstellingen minder groot. Dit bevordert de relatieve aantrekkelijkheid van het accepteren van contante betalingen.

De drie nieuwe marktordeningsmodellen zijn zo ingericht dat het publieke belang van contant geld geborgd wordt. Daarom heeft elk van deze modellen de score 'uitstekend' toegekend gekregen.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD- verlener	C Publieke uitvoering
Publiek belang contant geld (veilig, bereikbaar, toegankelijk, betrouwbaar, bruikbaar)				
Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Uitstekend

Toekomstvastheid

Het huidige model borgt het publieke belang van contant geld op termijn onvoldoende en de huidige vrijwillige afspraken lijken beperkt houdbaar in de tijd. Er bestaat een risico dat zonder ingrijpen de chartale dienstverlening versobert. Zo zouden bijvoorbeeld automaten op niet-rendabele plekken verdwijnen (wat bijvoorbeeld de bereikbaarheid doet afnemen) en steeds minder toonbankinstellingen contant geld accepteren (wat de bruikbaarheid verlaagt). Om deze redenen scoort het huidige model een 'onvoldoende' op toekomstvastheid.

De toekomstvastheid van de voorgestelde modellen is in belangrijke mate geborgd door de bekostigingsopties die onafhankelijk zijn van het gebruik van de chartale keten. Hierbij worden de grotendeels (75-85%) vaste kosten voor de chartale keten gedragen door een (relatief) constante groep consumenten in plaats van een steeds kleiner wordende groep gebruikers.

Door de belangrijkste verplichtingen universeel van toepassing te laten zijn, wordt er ook een gelijk speelveld gecreëerd voor alle marktpartijen (banken en toonbankinstellingen) waardoor het niet mogelijk is om te concurreren op het niet-aanbieden van chartale dienstverlening.

Om het draagvlak voor de bekostiging van de chartale keten te behouden, ook bij een structureel lager gebruik van contant geld in de toekomst, is het van belang dat de eisen voor de inrichting van de chartale keten meebewegen met de maatschappelijke behoefte. De modellen verschillen wel in de mate van complexiteit voor het aanpassen van de gestelde eisen aan de basisinfrastructuur.

Bij model C heeft de overheid de meeste invloed op de geleverde dienst en kan de eisen voor de basisinfrastructuur relatief eenvoudig aanpassen. De mate van invloed die de overheid heeft is afhankelijk van de gekozen vorm. Bij een staatsdeelneming heeft de overheid dezelfde rechten als een aandeelhouder, terwijl ze bij een zbo meer invloed heeft. Om deze redenen scoort model C 'uitstekend' op toekomstvastheid.

Bij model A en B heeft de overheid minder invloed op de dienstverlening en zullen de eisen strikter vastgelegd moeten worden.

- Met name in model A is er een groter aantal partijen die onder de verplichtingen vallen en zullen aanpassingen complexer zijn. Niet omdat wijzigingen moeten worden afgestemd met veel partijen, maar omdat de overheid rekening moet houden met de effecten van veranderende eisen op veel verschillende partijen. Omdat het voor de toekomstbestendigheid van een model van belang is dat eisen mee kunnen bewegen met de maatschappelijke behoeften, scoort model A 'goed' op toekomstvastheid, maar niet 'uitstekend'.
- Het voordeel van model B is dat aanpassingen in de eisen eenvoudiger doorgevoerd kunnen worden, omdat er alleen gekeken hoeft te worden naar de impact hiervan op één partij (de UCD-verlener). Daarnaast bevordert het feit dat kosten omgeslagen worden over twee groepen de toekomstvastheid van model B. Hierdoor scoort ook het UCD-verlener model 'uitstekend' op toekomstvastheid.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD- verlener	C Publieke uitvoering
Toekomstvastheid (toekomstbestendig, robuust)				
Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Uitstekend

Prikkels voor een goede dienstverlening (kostenefficiëntie, kwaliteit)

In de huidige situatie (inclusief het huidige bekostigingsmodel) hebben partijen niet de prikkel om de dienst op een goede manier te (blijven) leveren. De dienst is voor meerdere partijen structureel verlieslatend. Dit model scoort dus niet goed op de te leveren kwaliteit. Wel hebben partijen in de keten de prikkel om hun diensten efficiënt uit te voeren – dit leidt tot de score ‘voldoende’.





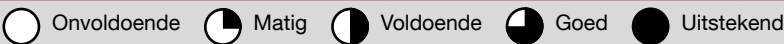
In ieder model ligt de verantwoordelijkheid voor de regie van de keten bij die partij die ook de verantwoordelijkheid heeft voor de kosten en om deze door te belasten. Dat creëert prikkels voor deze partij om de diensten efficiënt en conform de gestelde eisen uit te voeren, zodat afnemers deze dienst blijven gebruiken. In de basis is dat waarom elk van de drie marktordeningsmodellen ‘goed’ scoort op dit criterium. Gezien de problematiek in deze markt is het nodig om partijen te verplichten diensten te leveren. De modellen scoren geen ‘uitstekend’ omdat partijen bij elk van de drie modellen de prikkel hebben om exact de vereiste dienst te leveren.

- In model A liggen deze verantwoordelijkheden bij de banken. Zij hebben de verplichting om de chartale dienstverlening aan te bieden tegen gereguleerde tarieven. Aanvullende kosten kunnen zij bijvoorbeeld via de reguliere kosten voor de betaalrekening doorberekenen aan de eindklant. Hiermee hebben banken een duidelijke prikkel om de chartale keten zo efficiënt mogelijk in te richten.
- In model B liggen deze verantwoordelijkheden ook bij de banken als de verwachte aandeelhouder van de UCD-verlener. Het grootste deel van de kosten zal namelijk via de betaalrekeningen van de banken gesocialiseerd worden. Voor de zakelijke dienstverlening die bekostigd wordt via het elektronische betalingsverkeer, betreft direct waardevervoer het grootste gedeelte. Hiervoor zal een vast bedrag per gestort biljet gesubsidieerd worden. Doordat de totale kosten hoger zijn blijft er een prikkel bestaan voor de waardevervoerder om dit zo efficiënt mogelijk uit te voeren en de kosten te minimaliseren. Voor de stortdiensten bij geldautomaten zal op regelmatige basis een vaste bekostiging worden vastgesteld via het elektronische betalingsverkeer. Dit betekent dat de UCD als uitvoerende partij een prikkel heeft om deze dienst zo efficiënt mogelijk uit te voeren.
- In model C liggen deze verantwoordelijkheden bij de overheid doordat de onrendabele top¹⁷³ gesubsidieerd wordt. In algemene zin zal de kostenefficiëntie bij een publieke onderneming lager zijn dan bij model A en B. Wel heeft model C als voordeel dat de overheid – die verantwoordelijk is voor het stellen van de eisen aan de basisinfrastructuur – ook betaalt voor de kosten die dit in de keten veroorzaakt. Dit geeft de overheid een grotere prikkel om zorgvuldig na te denken over de eisen die zij stelt aan de basisinfrastructuur in het kader van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

De modellen verschillen ook in de mate waarin de overheid invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. In model A heeft de overheid hier in principe minder invloed op, omdat de verplichting slechts gedeeltelijk ligt bij partijen die invloed hebben op de realisatie ervan (wel: aandeelhoudende banken, niet: overige banken). In principe hoeft dit geen probleem te vormen zolang banken aandeelhouder zijn van Geldmaat, en als de overheid beschikt over het juiste instrumentarium met toezicht- en sanctieringsbevoegdheden, zoals in Zweden waar de boetes voor banken bij het niet naleven van de regels hoog zijn. In model B en C ligt de verantwoordelijkheid wel bij een partij met veel invloed op de realisatie van de dienstverlening, dit geeft een duidelijk aanspreekpunt wanneer er problemen zijn, ook als dit naar de geest van de wet is, in plaats van in de letter van de wet. Model C, waarin de overheid zelf verantwoordelijk is voor de realisatie (al dan niet als aandeelhouder) heeft ze de meeste invloed op de kwaliteit.

¹⁷³ Met de onrendabele top wordt in deze context bedoeld het verschil tussen de tarieven voor munt- en stortdiensten die zij betaalbaar acht en de daadwerkelijke kosten daarvan.

Ten slotte houden de voorgestelde modellen, net als de huidige situatie, marktontwikkelingen zoals innovatie of verdere integratie in de keten niet tegen. Dit zou besparingen kunnen opleveren door lagere overheadkosten of omdat de retail- en bancaire ketens zo gelijktijdig kunnen worden aangestuurd en consumenten en toonbankinstellingen naar het afstortkanaal met de laagste systeemkosten kunnen worden gestuurd. Het is van belang dat potentiële toekomstige ontwikkelingen geen (potentiële) waardevervoerders uitsluiten.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD- verlener	C Publieke uitvoering
Prikkels voor een goede dienstverlening (kostenefficiëntie, kwaliteit)				
				

Uit de scoring op de primaire criteria blijkt dat de huidige situatie, de vrijwillige convenantafspraken onvoldoende scoort op het borgen van de publieke functies van contant geld en op toekomstvastheid. Omdat deze twee criteria direct gelinkt zijn aan het doel voor de marktordening, namelijk dat contant geld op de lange termijn goed blijft functioneren als betaalmiddel en de publieke functies ervan worden geborgd, is dit model niet geschikt voor de toekomst.

Scoring op ondersteunende criteria

Duurzaamheid / MVO

Om de duurzaamheid van de chartale keten te evalueren worden de volgende elementen onderscheiden: het bijdragen aan het verminderen van de CO₂-uitstoot, de ruimte voor duurzame transitie op termijn en de impact op financiële inclusie en gezondheid.

De CO₂-uitstoot van de chartale keten wordt op hoofdlijnen door drie factoren bepaald: 1) de omvang van de chartale keten (bijv. het aantal automaten), 2) optimalisatie van het waardetransport en 3) de investeringen in het verduurzamen van de infrastructuur. Onderstaand kader licht de huidige CO₂-voetafdruk toe.

In het model met vrijwillige afspraken is de verwachting dat de omvang van de chartale infrastructuur het snelste afneemt wat een positieve impact heeft op de CO₂-uitstoot. Voor de overige drie modellen is de verwachting dat de omvang van de infrastructuur groter zal blijven. In het geval van een publieke onderneming zal de omvang het meest flexibel afschalen met de maatschappelijke behoefte, hetgeen ook met betrekking tot de CO₂-uitstoot een licht voordeel oplevert.

Voor de optimalisatie van het waardetransport worden weinig verschillen tussen de modellen verwacht. Op basis van de huidige infrastructuur is er een sterk verband tussen de kosten voor het waardetransport en de CO₂-uitstoot ervan. De prikkels om het aantal waardetransport ritten te optimaliseren zijn daarmee vergelijkbaar in de verschillende modellen.

Investeringen in het verduurzamen van de chartale infrastructuur zijn geen onderdeel van de basisdienstverlening. Dit betekent dat hier (nog) geen eisen voor zijn geformuleerd. Gegeven de ontbrekende markt en de noodzaak om verplichtingen op te leggen aan marktpartijen om de chartale basisinfrastructuur tot stand te laten komen, is het de verwachting dat de gestelde eisen de dienstverlening zullen bepalen. Het is de verwachting dat partijen in de modellen 0, A en B minder snel geneigd zullen zijn om te (sturen op) investeren in het

verduurzamen van de keten. In model C, waarbij de overheid meer directe invloed heeft zijn er meer mogelijkheden om te sturen op investeringen in het verduurzamen van de chartale keten.

Tot slot, de impact op de financiële inclusie van alle Nederlanders en de bijdrage aan de mogelijkheden om de eigen financiële gezondheid te borgen. Dit hangt voor een groot deel samen met de totstandkoming van de chartale basisinfrastructuur en de toekomstbestendigheid van de chartale keten. Hierop scoort model 0 slecht en scoren de overige modellen goed tot zeer goed. Voor financiële inclusie is daarnaast ook het tarief van een betaalrekening van belang. In Nederland is het probleem van bankloosheid onder consumenten gelukkig relatief beperkt in omvang mede door de relatief lage tarieven voor betaalrekeningen ten opzichte van andere Europese landen. Echter, in ieder van de modellen wordt een belangrijk deel van de chartale infrastructuur bekostigd via de betaalrekening. In model B en C gaat het om de biljetopname dienstverlening en in model A om de volledige chartale basisinfrastructuur. Een nadeel van de voorgestelde bekostigingsopties is dat deze waarschijnlijk zullen lijden tot hogere tarieven voor betaalrekeningen (tot maximaal 10 euro per jaar, zoals gekwantificeerd in hoofdstuk 5). Dit heeft mogelijk een beperkt effect op de toegankelijkheid van betaalrekeningen in Nederland.

Samenvattend scoort model 0 goed op duurzaamheid, maar minder goed op financiële inclusie, terwijl modellen A en B minder goed scoren op duurzaamheid, maar wel op financiële inclusie. Dit resulteert in de score 'voldoende' voor deze drie modellen. Model C scoort 'uitstekend' omdat het aan beide aspecten bijdraagt. Omdat in dit model de omvang van de basisinfrastructuur het meest flexibel zal afschalen met de maatschappelijke behoefte scoort dit model even goed op financiële inclusie als modellen A en B en beter op duurzaamheid. Daarnaast zijn er binnen dit model meer mogelijkheden om als overheid te sturen op investeringen in het verduurzamen van de chartale keten.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD- verlener	C Publieke uitvoering
Duurzaamheid / MVO				
Onvoldoende Matig Voldoende Goed Uitstekend				

Continuïteit marktwerking in gerelateerde markten

In alle vier de modellen blijft de marktwerking in gerelateerde markten, zoals de onafhankelijke geldautomaten en het waardevervoer, behouden.

In de drie voorgestelde modellen is het echter wel zo dat er omwille van de veiligheid er aanvullende eisen gesteld zullen worden voor het plaatsen van geldautomaten. Deze eisen zullen van toepassing zijn voor geldautomaten van Geldmaat/de UCD-verlener/de publieke onderneming en ook voor de IAD's. Voor Geldmaat bestaan er in de huidige situatie via het convenant al aanvullende vrijwillige afspraken over de veiligheid. Voor de overige onafhankelijke geldautomaten aanbieders zijn die afspraken er niet en zou dit dus kunnen leiden tot incrementele operationele kosten om aan de voorwaarden te voldoen.

Wel is het zo dat in het UCD en het publieke model de inkoop bij derde partijen (bijvoorbeeld het waardevervoer) voor de basisinfrastructuur meer gecentraliseerd plaats zal vinden, waardoor er een grotere afhankelijkheid van specifieke partijen kan ontstaan. Om deze reden scoren modellen B en C 'goed' op continuïteit van marktwerking in gerelateerde markten, terwijl modellen 0 en A 'uitstekend' scoren.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD- verlener	C Publieke uitvoering	
Continuïteit marktwerking in gerelateerde markten					
	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Uitstekend

Uitvoerbaarheid transitie (kosten, complexiteit)

In het huidige model wordt de chartale basisinfrastructuur in stand gehouden door vrijwillige afspraken. Technisch gezien hoeft er voor dit model geen transitie plaats te vinden, daarom is dit model ook niet beoordeeld op dit criterium. Wel zal voor het aanpassen van gemaakte afspraken, en het voortzetten daarvan na de looptijd van vijf jaar, draagvlak nodig zijn. Bovendien is er een voortzettingsbeslissing opgenomen in artikel 11.c. van het Convenant Contant Geld voor uiterlijk eind juli 2023.

In alle drie de voorgestelde modellen zal het fallbacktarief voor gastgebruik op een kostendekkend niveau worden gezet (zie hoofdstuk 5.3) en een maximumtarief worden ingesteld dat banken in rekening mogen brengen voor geldopnames (dit tarief kan ook nul zijn). Daarnaast zullen de eisen aan de chartale basisdienstverlening vastgelegd worden in hogere en lagere regelgeving.

Alle drie de voorgestelde modellen zijn uitvoerbaar. De verschillen in de kosten en complexiteit ervan zijn als volgt:

- Model A is het minst complex om uit te voeren en scoort daarom 'goed'. Concreet vergt dit het opstellen, invoeren en toezicht houden op een wet die banken verplicht om chartale diensten aan te bieden.
- Model B is complexer om uit te voeren dan model A en scoort daarom 'voldoende'. Ook in dit model wordt een wet ingevoerd, maar in dit geval geeft de wet de overheid de bevoegdheid tot het aanwijzen van een partij als universele cashdienstverlener. Dit model kent mogelijk dus ook nog een aanwijsprocedure (eventueel via een aanbesteding). De bekostiging van dit model via het elektronische betalingsverkeer is iets complexer omdat er een nieuwe bekostigingsstroom binnen de keten opgezet dient te worden, met nieuwe verantwoordelijkheden voor de partijen.
- Model C is voor wat betreft de marktordening complexer om te implementeren dan model B. Dit model compatibel maken met wet- en regelgeving (zie uitwerking van het volgende criterium) is goed mogelijk maar vergt de meeste aandacht. Daarnaast is de praktische transitie van dit model het meest complex, zo zal er waarschijnlijk een acquisitie plaatsvinden en zijn er ook kosten verbonden aan het acquireren van een aandeel in de te nationaliseren partij. De bekostiging van dit model, via de algemene middelen, is echter eenvoudiger te implementeren dan de bekostiging van model B. Omdat de marktordening complexer, maar de bekostiging minder complex is om te implementeren, krijgt model C dezelfde score ('voldoende') op uitvoerbaarheid van de transitie als model B.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD-verlener	C Publieke uitvoering
Uitvoerbaarheid transitie (kosten, complexiteit)	n.v.t.			
Onvoldoende Matig Voldoende Goed Uitstekend				

Compatibiliteit wet- en regelgeving

De verwachting is dat de modellen alle vier compatibel zijn met wet- en regelgeving. Wel zullen zij verschillen in hoe eenvoudig dit aan te tonen is of hoe eenvoudig bepaalde regelgeving is in te voeren.

De huidige situatie is 'uitstekend' compatibel met wet- en regelgeving in de zin dat er geen wettelijke aanpassingen gemaakt hoeven te worden en er geen sprake is van staatssteun of andere mogelijk onrechtmatige publieke interventies.

Voor ieder van de voorgestelde modellen zal dit in de implementatie mogelijk nog getoetst moeten worden door de relevante instanties. Ook kan het zijn dat de betrokken marktpartijen bezwaar maken tegen de voorgenomen inrichting en deze door een rechter laten toetsen.

- In model A worden er verplichtingen opgelegd aan meerdere partijen, hierdoor is de kans ook groter dat er een partij bezwaar maakt tegen de opgelegde verplichting. Daarom scoort dit model 'goed' op compatibiliteit met wet- en regelgeving.
- In model B kan sprake er in bepaalde gevallen sprake zijn van staatssteun.
- In model C is het vrijwel zeker het geval dat er sprake is van staatssteun aan partijen binnen de chartale keten. Omdat er in dat model publiek geld betrokken is bij het nationaliseren en bekostigen van de regiefunctie, zal de Europese Commissie hierop een staatssteuntoets moeten uitvoeren. De bewijslast om aan te tonen dat het geven van publiek geld verenigbaar is met het staatssteunrecht ligt bij de overheid zelf.

Zoals beschreven in bijlage C, zijn deze staatssteunrisico's goed te mitigeren:

In model B zou de bekostiging ingericht kunnen worden (met een directe heffing zonder tussenkomst van de overheid) zodat er geen sprake is van staatssteun;

- In model C (en de andere modellen mits daar gekozen wordt voor het deels bekostigen via de algemene middelen) kunnen deze risico's gemitigeerd worden door middel van een aanwijzing van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB-aanwijzing) (zie bijlage C).
- Omdat in model B sprake kan zijn van staatssteun, maar deze staatssteunrisico's goed te mitigeren zijn scoort model B ook 'goed' op compatibiliteit met wet- en regelgeving. Omdat het mitigeren van staatssteunrisico's goed mogelijk is model C maar dit wel aangetoond zal moeten worden krijgt dit model de score 'voldoende'.

Beoordelingscriterium	0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD-verlener	C Publieke uitvoering
Compatibiliteit wet- en regelgeving (inclusief staatssteuntoets)				
Onvoldoende Matig Voldoende Goed Uitstekend				

Onderstaande figuur 31 geeft de scores van de vier marktorderingsmodellen op de primaire en ondersteunende criteria weer. Op basis van deze resultaten blijkt dat geen van de nieuwe modellen op alle criteria beter scoort dan de andere modellen. Dat impliceert dat de keuze voor een model afhangt van de weging van de specifieke criteria.

Figuur 31. Scoring van marktorderingsmodellen voor de inrichting van de chartale keten

Beoordelingscriteria		Marktorderingsmodellen			
		Huidige situatie	Nieuwe modellen		
		0 Vrijwillige afspraken Convenant Contant Geld	A Wettelijke verplichting invoeren	B UCD-verlener	C Publieke uitvoering
Primaire criteria	Publiek belang contant geld (veilig, bereikbaar, toegankelijk, betrouwbaar, bruikbaar)				
	Toekomstvastheid (toekomstbestendig, robuust)				
	Prikkels voor een goede dienstverlening (kostenefficiëntie, kwaliteit)				
Ondersteunende criteria	Duurzaamheid / MVO				
	Continuïteit marktwerking in gerelateerde markten				
	Uitvoerbaarheid Transitie (kosten, complexiteit)	n.v.t.			
	Compatibiliteit wet- en regelgeving (inclusief staatssteuntoets)				

Onvoldoende
 Matig
 Voldoende
 Goed
 Uitstekend



8. Conclusies

8. CONCLUSIES

Het gebruik van contant geld neemt al jaren af. Hoewel deze daling als zodanig geen maatschappelijk probleem is, zet deze ontwikkeling de kwaliteit en betaalbaarheid van de chartale infrastructuur onder druk.

Vanuit maatschappelijk perspectief lijkt het wenselijk dat er een landelijk dekkende chartale dienstverlening blijft bestaan. Deze wens komt voort uit de verschillende (publieke) functies van contant geld, onder andere om dit te behouden als betaalmiddel voor afhankelijke consumentengroepen (een inclusief betalingsverkeer) en groepen die bewust kiezen voor het gebruik van contant geld, en de (gedeeltelijke) terugvalfunctie van contant geld als er een storing is in het pinverkeer. DNB en het ministerie van Financiën hebben ten behoeve van dit onderzoek kaders opgesteld waaraan de chartale dienstverlening dient te voldoen (zie bijlage A).

In de huidige situatie staat het behoud van een bepaald niveau aan dienstverlening onder druk. De chartale infrastructuur wordt in haar maatschappelijk wenselijke omvang niet langer door de markt geleverd (ontbrekende markt).¹⁷⁴ De dienstverlening komt niet meer tot stand omdat de daling in transactievolumes aanbieders van geldautomaten en toonbankinstellingen prikkels geeft om de stijging in de kosten per transactie op te vangen. Dit heeft geleid tot een versobering van de dienstverlening en prikkels om gebruikers meer te laten betalen. Omdat contant geld een tweezijdige markt is, dient – om een vicieuze cirkel te voorkomen – zowel de aantrekkelijkheid van de dienstverlening aan consumentenzijde als aan de acceptatiezijde (toonbankinstellingen) in orde te zijn.

De verwachting is dat het gebruik van contant geld verder zal dalen in de toekomst. Naast technologische ontwikkelingen, zijn de maatregelen die banken nemen in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) ook een drijfveer die het gebruik van contant geld verder laat dalen. De maatschappij eist van banken dat zij risicogebaseerd toezicht houden om de integriteit van het financiële systeem te borgen. Bij relatief grote stortingen van contant geld is het bijvoorbeeld voor klanten doorgaans lastig en arbeidsintensief om aannemelijk te maken dat het om een legitieme herkomst van middelen gaat. Dit resulteert ook in maatregelen die de acceptatie van contant geld bij toonbankinstellingen ontmoedigen.

Op aangeven van het MOB en DNB zijn er als eerste stap vrijwillige afspraken gemaakt met betrokken marktpartijen om tijdelijk het goed functioneren van contant geld te borgen. Deze afspraken zijn in april 2022 vastgelegd in het Convenant Contant Geld. Dit model is echter niet toekomstbestendig¹⁷⁵ omdat het de bekostiging onvoldoende adresseert en geen gelijk speelveld tussen banken creëert. Daarnaast, creëert de vrijwillige aard van de afspraken een bepaalde vrijblijvendheid in het leveren van de infrastructuur. Een verdere daling van het gebruik van contant geld zal de afspraken onderdruk zetten en de tegengestelde belangen van partijen verder uitvergroten. Hierdoor zullen partijen niet meer deelnemen aan de afspraken in de huidige omvang of hiervan gaan afwijken.

¹⁷⁴ De ontbrekende markt betreft de basisinfrastructuur als geheel. Delen hiervan, bijvoorbeeld geldautomaten op rendabele plekken en het direct waardevervoer, worden wel nog door de markt aangeboden.

¹⁷⁵ Dit blijkt ook uit de overeengekomen afspraak in het convenant dat er vervolgonderzoek moet plaatsvinden naar een toekomstbestendige marktordening en bekostiging.

Om de chartale keten toekomstbestendig in te richten zijn een aantal maatregelen nodig. Allereerst dienen de eisen en wensen voor de chartale basisinfrastructuur vastgesteld te worden, inclusief de maximumtarieven per transactie voor het gebruik. Hierbij ligt een rol voor het ministerie van Financiën (in overleg met DNB). Vervolgens dienen een of meerdere partij(en) verantwoordelijk te worden gemaakt voor het in stand houden van deze dienstverlening.¹⁷⁶ Er zijn drie opties uitgewerkt die borgen dat er 1) een basishoogte aan dienstverlening ontstaat die 2) betaalbaar is voor de gebruikers daarvan en waarbij 3) partijen in de keten prikkels hebben voor een goede en efficiënte dienstverlening (zie hoofdstuk 6 voor de detailuitwerking):

- **Model A: partijen (aanbieders van betaalrekeningen) verplichten** – Partijen die betaalrekeningen aanbieden worden verplicht om de chartale basisdienstverlening aan te bieden, en de tarieven die zij per transactie in rekening mogen brengen voor het gebruik worden gemaximeerd. De overige kosten worden omgeslagen via de overige bancaire dienstverlening. Binnen dit model worden eisen aan de dienstverlening opgelegd aan de partij die de diensten direct levert aan de eindgebruiker.
- **Model B: aanwijzen universele cashdienstverlener** – De aanbieder van de chartale basisinfrastructuur wordt aangewezen als UCD-verlener waarbij de dienstverlening en de tarieven voor het gebruik worden gereguleerd. Banken blijven verplicht om biljetopnames aan te bieden tegen een gereguleerd tarief. Daarnaast wordt een belasting op het elektronisch betalingsverkeer geïntroduceerd ter ondersteuning van de bekostiging van de chartale keten. Binnen dit model worden eisen aan de dienstverlening voornamelijk opgelegd aan een partij verder terug in de keten, die op dit moment de diensten levert aan banken die het vervolgens aan eindgebruikers aanbieden.
- **Model C: publieke uitvoering** – De overheid voert de regie over der chartale keten en bekostigt de onrendabele top¹⁷⁷ van de chartale dienstverlening uit de algemene middelen. De banken zijn verplicht om biljetopnames aan te bieden tegen een gereguleerd tarief.

De drie marktordeningsmodellen zijn beoordeeld op basis van een gedetailleerde set beoordelingscriteria. Zoals toegelicht in hoofdstuk 7, bestaan er verschillen tussen de modellen, maar is er op basis van de resultaten geen model dat op alle criteria beter scoort. Dat impliceert dat de keuze voor een model afhangt van de voorkeuren (de weging) voor specifieke criteria. Op hoofdlijnen zijn de voornaamste voor- en nadelen van de drie marktordeningsmodellen als volgt:

- **Model A (wettelijke verplichting invoeren)** is het eenvoudigst te implementeren. Dit model vraagt om relatief kleine aanpassingen ten opzichte van de status quo, zowel in termen van wetgeving als qua manier waarop diensten worden aangeboden. Daarnaast geeft het banken een sterke efficiëntieprikkel bij het aanbieden van deze diensten omdat zij verantwoordelijk zijn voor de kosten en het doorberekenen ervan. Het nadeel van dit model is dat de verplichting bij veel verschillende partijen (banken) ligt en daardoor aanpassingen aan de eisen van de dienstverlening lastiger door te voeren kunnen zijn.
- **Model B (UCD-verlener)** heeft meerdere routes voor het socialiseren van kosten, waardoor het hoog scoort op toekomstvastheid en meer mogelijkheden biedt om tarieven voor toonbankinstellingen te verlagen. Ook is door het formuleren van een UCD de stap naar subsidiëring uit de algemene middelen (als “dienst van algemeen economisch belang”) eenvoudiger te maken. Het invoeren van de bekostiging via het elektronisch betalingsverkeer kent een complexere transitie, onder andere door de administratieve verplichting die aan acquirers wordt opgelegd. Het voordeel hiervan is wel dat het kleinere verschil tussen de kosten per transactie voor elektronische en contante betalingen bijdraagt aan het in stand houden van de acceptatie van contant geld bij toonbankinstellingen.

¹⁷⁶ Omdat het direct waardevervoer nog door de markt geleverd wordt, omvat de verplichting enkel het leveren van opname- en stortdiensten bij geldautomaten.

¹⁷⁷ Met de onrendabele top wordt in deze context bedoeld het verschil tussen de tarieven voor munt- en stortdiensten die zij betaalbaar acht en de daadwerkelijke kosten daarvan.

-
- **Model C (publieke uitvoering)** geeft de overheid de meeste invloed op de kwaliteit van dienstverlening die geleverd wordt en meer flexibiliteit om deze over tijd aan te passen (bijvoorbeeld bij verschuivende voorkeuren die invloed hebben op de omvang van de maatschappelijk wenselijke basisinfrastructuur).¹⁷⁸ Hoewel dit enerzijds ten koste van de voordelen van private uitvoering gaat (efficiëntie en innovatieprikkels), heeft de overheid in dit model de prikkel om de basisinfrastructuur op een maatschappelijk efficiënte manier te definiëren en periodiek te herzien.

Binnen elk van deze opties zijn een aantal aanvullende maatregelen nodig (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 5.3) om de chartale keten toekomstbestendig te maken:

- **Stellen van eisen en periodieke herevaluatie van de eisen aan de basisinfrastructuur.** Tenslotte is het van belang dat de overheid voldoende helder specificeert wat de eisen aan de te leveren basisdienstverlening zijn waar partijen en moeten voldoen. Daarnaast is het wenselijk dat de eisen aan de chartale basisinfrastructuur regelmatig worden herzien. De kosten in de keten zijn sterk afhankelijk van de eisen die gesteld worden, wat vervolgens invloed heeft op de betaalbaarheid van de dienstverlening voor gebruikers en de hoogte van de totale maatschappelijke kosten. Het (her)evalueren van de eisen aan de basisinfrastructuur kan plaatsvinden via een evaluatie van de maatschappelijke kosten en baten. Ook dient **toezicht op naleving van deze eisen** te worden ingericht. DNB en/of de ACM zouden hier een rol in kunnen krijgen.
- **Maximumtarieven voor banken voor het aanbieden van diensten** bij geldautomaten aan eindgebruikers (consumenten en toonbankinstellingen). Deze tarieven zullen waarschijnlijk niet kostendekkend zijn (een tarief kan ook nul zijn voor bepaalde diensten). Dit is noodzakelijk om te borgen dat de gestelde tarieven het gebruik van contant geld niet verder ontmoedigen en daarmee de kostengebaseerde tarieven steeds verder doen stijgen. Bij het bepalen van de tarieven en het **houden van toezicht** op de gestelde maximumtarieven zouden het ministerie van Financiën, DNB en de ACM een rol kunnen krijgen.
- **Een kostendekkend fallbacktarief voor gastgebruik.** Dit zorgt ervoor dat gastgebruikers een kostenreflectief tarief betalen voor geldopnames. Het ministerie van Financiën en mogelijk ook de ACM zouden hierbij een rol kunnen krijgen om dit tarief periodiek te bepalen en voor te leggen aan de betaalkaartschema's.
- **Veiligheidseisen geldautomaten.** Gezien het risico op en de impact van plofkraken is het van belang om te voorkomen dat de druk om kosten te besparen leidt tot besparingen op veiligheid van geldautomaten. Daarnaast, draagt het stellen van dezelfde veiligheidseisen aan alle geldautomaten (inclusief IAD's) bij aan een gelijk speelveld.
- **Toezicht waardevervoer.** De markt voor waardevervoer is sterk geconcentreerd. Omdat dit leidt tot mogelijke continuïteitsrisico's is het wenselijk dat de living will-afspraken met waardevervoerders vanaf een bepaalde grootte uitgebreid worden voor verschillende scenario's en een wettelijke basis krijgen. Ondanks de concentratie in de markt lijkt de marktmacht van Brink's beperkt gezien het internationale speelveld en de context van een ontbrekende markt. Verplichtingen aan marktpartijen in het kader van de toekomstige marktordening kunnen hier verandering in brengen waardoor toezicht op de totstandkoming van de tarieven wenselijk kan zijn.
- **Mogelijke acceptatieplicht voor toonbankinstellingen.** De acceptatie van contant geld bij toonbankinstellingen beïnvloedt de bruikbaarheid van contant geld voor consumenten. Het is de vraag of het invoeren van een gehele of gedeeltelijke acceptatieplicht bij toonbankinstellingen op dit moment nodig en proportioneel is. Dit is ook een gespreksonderwerp op Europees niveau, en het lijkt logisch om te wachten op die uitkomsten voordat er in Nederland maatregelen worden genomen. Het is wenselijk om de komende jaren de acceptatie van contant geld te monitoren. Op termijn zou het nodig (en proportioneel) kunnen zijn om eisen te stellen aan de acceptatie om het functioneren van contant geld als betaalmiddel te borgen.

¹⁷⁸ De daadwerkelijke mate waarin de overheid hier invloed op heeft hangt af van de exacte wijze van publieke uitvoering. Bij een staatsdeelname heeft de overheid als aandeelhouder bijvoorbeeld geen grote invloed op de kwaliteit van de dienstverlening. Wel zal deze invloed als aandeelhouder nog altijd groter zijn dan in de twee volledig private modellen.



Bijlage A – Eisen aan de basisinfrastructuur

BIJLAGE A. EISEN AAN DE BASISINFRASTRUCTUUR

In deze bijlage worden de eisen beschreven die gesteld worden aan de basisinfrastructuur.¹⁷⁹ In sommige eisen komen normen of normpercentages voor die door de overheid of door een door de overheid aangewezen instelling (periodiek) nader moeten worden vastgesteld. Dit kan via een wet in formele zin of algemeen verbindende voorschriften, of via (informele) onderlinge afspraken.

Chartale diensten

1. Alle consumenten en bedrijven met een betaalrekening die wordt aangehouden bij een (grote) commerciële bank in Nederland kunnen gebruikmaken van de chartale diensten zoals genoemd in de eisen 2 tot en met 4.
2. Consumenten kunnen minimaal de volgende diensten afnemen:
 - a. eurobankbiljetten opnemen via geldpunten (ten minste de coupures van 5, 10, 20 en 50 euro);
 - b. eurobankbiljetten onverpakt storten via geldpunten (coupures 5 tot en met 500 euro);
 - c. euromunten per rol opnemen via geldpunten (0,05 tot en met 2,00 euro);
 - d. euromunten onverpakt storten via geldpunten (0,01 tot en met 2,00 euro);
 - e. geassisteerde dienstverlening voor mensen die hulp behoeven bij het opnemen en storten van eurobankbiljetten;
 - f. eurobankbiljetten bestellen en afhalen op aangewezen locaties, waarbij iedere coupure (5 tot en met 200 euro) los besteld kan worden.
3. Bedrijven kunnen in aanvulling op de diensten zoals genoemd onder eis 2, ook de volgende diensten afnemen:
 - a. eurobankbiljetten verpakt afstorten via sealbagkluisen;
 - b. wisselgeld bestellen via direct waardevervoer;
 - c. eurobankbiljetten en euromunten afstorten via direct waardevervoer.
4. Goede doelen kunnen hun contante collecteopbrengsten afstorten via een of meerdere typen geldpunten.
5. Geldautomaten voor het opnemen en storten van eurobankbiljetten en -munten zijn ook geschikt voor visueel gehandicapten en mensen in een rolstoel (en voldoen aan de algemene toegankelijkheidseisen als gesteld in de Europese toegankelijkheidsrichtlijn (European Accessibility Act, richtlijn (EU) 2019/882).
6. Er is een online te raadplegen informatieportaal voor consumenten en bedrijven over de locaties van geldpunten en het wel of niet beschikbaar zijn van de chartale diensten zoals genoemd in de eisen 2 tot en met 4. Vragen en/of klachten van consumenten en bedrijven over de chartale diensten kunnen zij telefonisch en per e-mail indienen, en worden adequaat behandeld.
7. Voor de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de in de eisen 2 tot en met 4 genoemde diensten worden landelijke normpercentages gesteld en de naleving daarvan wordt op enigerlei wijze geborgd. Ook is er een minimumaantal (norm) geldpunten voor elk van deze diensten vastgesteld.
8. Voor de kwaliteit van direct waardevervoer gelden normpercentages (tijdig en correct uitgevoerde ritten en geldverwerkingsactiviteiten in procenten van het totaal aantal uitgevoerde ritten en geldverwerkingsactiviteiten). De naleving daarvan wordt op enigerlei wijze geborgd. Ook is direct waardevervoer mogelijk in heel Nederland, ten minste binnen een bepaalde lead-time na bestelling.

¹⁷⁹ Dit zijn de eisen zoals opgenomen in de bijlage van het beschrijvend document, Europese aanbesteding Onderzoek Toekomstige Inrichting van de Chartale KETen (TICKET).

Acceptatie van contant geld als betaalmiddel

9. De acceptatiegraad van contant geld als betaalmiddel bij de toonbankinstellingen in Nederland is hoog.¹⁸⁰
10. Toonbankinstellingen met een ‘lokaal monopolie’ accepteren contant geld als betaalmiddel. Van een lokaal monopolie is sprake indien klanten van een toonbankinstelling voor goederen of diensten die zij bij hen willen afnemen praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kunnen die wel contant geld accepteert.
11. Overheidsinstanties die betaling aan de toonbank (meestal publieksbalies e.d.) verlangen, moeten contant geld als betaalmiddel accepteren, tenzij wettelijk anders is bepaald of specifieke redenen – zoals veiligheid – aantoonbaar anders vergen.

Veiligheid

12. Geldautomaten en locaties van geldautomaten voldoen aan bestaande of nader vast te stellen veiligheidsnormen ten aanzien van anti-fraude-, anti-diefstal- en anti-plofkraakmechanismen.

Continuïteit van de chartale keten

13. De continuïteit van de chartale keten voldoet aan nader vast te stellen normen zodat deze goed kan blijven functioneren, ook in geval van grootschalige verstoringen, stakingen van personeel, faillissementen van kritische partijen (waaronder het waardevervoer), plotselinge toenames/afnames van de vraag naar contant geld én als er in de toekomst minder met contant geld wordt betaald.
14. De basisinfrastructuur kan fungeren als gedeeltelijke terugvaloptie voor pinbetalingen ten tijde van een regionale of landelijke uitval van het pinverkeer, met als uitgangspunt dat eurobankbiljetten dan nog opgenomen kunnen worden via geldpunten. Deze eis aan de basisinfrastructuur vervalt stapsgewijs al naar gelang elektronische terugvalopties zijn geïmplementeerd (zie artikel 2 van het Convenant Contant Geld).
15. Eén of twee banken vervullen de functie van centrale clearingbank¹⁸¹ voor de niet-bancaire klanten van andere banken.
16. Het staat marktpartijen vrij om naast de basisinfrastructuur diensten aan te bieden. De modaliteiten daarvan en de beprijzing zijn niet beperkt door de eisen aan de basisinfrastructuur zoals beschreven in deze bijlage.

Tarieven

17. Eventuele tarieven voor chartale diensten zoals bedoeld in de eisen 2 tot en met 4 zijn proportioneel en worden zodanig vastgesteld dat deze geen prikkel vormen voor afnemers om contant geld niet langer te gebruiken.

¹⁸⁰ In 2021 gaf 97% van de toonbankinstellingen aan contante betalingen te accepteren.

¹⁸¹ Een bank fungeert als centrale clearingbank indien deze bank de opdrachten van de niet-bancaire klanten van andere banken centraal verwerkt. In de praktijk gaat dat vooral om de girale verwerking van afstortingen van contant geld door retailers die bij andere banken een rekening aanhouden (de clearingbank zorgt er dan voor dat de rekeningen van alle retailers worden gecrediteerd) en/of de girale verwerking van contant-geldbestellingen door retailers die bij andere banken een rekening aanhouden (de clearingbank zorgt er dan voor dat alle retailers worden geïncasseerd).

Toezicht/wetgeving

18. Legitiem gebruik van de basisinfrastructuur wordt niet geblokkeerd en zo min mogelijk gehinderd en ontmoedigd door maatregelen die banken treffen om te voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).
19. De overheid mandateert één of meerdere partijen om de normen, normpercentages en -aantallen zoals bedoeld in deze bijlage vast te stellen en indien nodig periodiek te herzien.
20. De overheid mandateert één of meerdere partijen om toezicht te houden op het realiseren van de normen, normpercentages en -aantallen zoals bedoeld in deze bijlage. Dit kan via een wet in formele zin of algemeen verbindende voorschriften, of via onderlinge afspraken.



Bijlage B – Onderzoeksvragen
en korte beantwoording

BIJLAGE B. ONDERZOEKSVRAGEN EN KORTE BEANTWOORDING

Deze bijlage bevat de onderzoeksvragen zoals opgenomen in de opdrachtbeschrijving, inclusief een kort antwoord of verwijzing naar het desbetreffende hoofdstuk.

Detailbeschrijving van opties

1. Welke opties zijn er te onderscheiden en wat zijn hiervan de 3 tot 5 opties die het beste aansluiten bij de criteria zoals genoemd in onderzoeksvraag 3? (H5)

Er is een brede set aan opties te onderscheiden die op een spectrum van privaat naar publiek te plaatsen zijn. Deze staan beschreven in hoofdstuk 5. Verschillende opties zijn niet onderzocht omdat ze niet goed aansluiten op de problematiek in de keten.

Opties die het best aansluiten zijn:

- A Wettelijke verplichtingen invoeren
- B Aanwijzen UCD-verlener
- C Publieke uitvoering

2. Wat behelst iedere optie? Geef van de 3 tot 5 Opties een gedetailleerde uitwerking en beschrijf per optie de bekostigingsmogelijkheden. (H5 en 6)

De opties kunnen bekostigd worden door een combinatie van tarifiering per transactie en het omslaan van de kosten op een bredere groep. Hiervoor liggen drie groepen het meeste voor de hand:

- betaalrekeninghouders;
- elektronische betalingen;
- algemene middelen (publieke bekostiging).

Een gedetailleerde uitwerking van de opties, inclusief de bekostiging per optie, staat beschreven in hoofdstuk 6. Uitgangspunt hierbij is dat de bekostiging binnen elk marktordeningsmodel zo is ingericht dat de aangewezen partij efficiëntieprikkels heeft.

Uitwerking van voor- en nadelen van opties

3. **Wat zijn de voor- en nadelen per optie, op basis van, in elk geval, onderstaande criteria? (H7)**
- de mate waarin het publieke belang van contant geld geborgd wordt, benoem effect per criterium: veiligheid, bereikbaarheid, en toegankelijkheid, betrouwbaarheid, bruikbaarheid, robuustheid, kosten-efficiency en toekomstbestendigheid.
 - de mate waarin wordt bijgedragen aan het behoud van acceptatie van contant geld als toonbankbetaalmiddel.
 - de mate waarin incentives zijn ingebouwd om goede dienstverlening te bevorderen, kostenefficiëntie en duurzaamheid na te streven dan wel de mate waarin incentives deze criteria juist zouden ondermijnen.
 - de mate van complexiteit en benodigde acties, tijd en investeringen om de optie te realiseren.
 - de mate waarin marktwerking kan blijven bestaan in markten die gerelateerd zijn aan contant geld, zoals onder andere markten voor nieuwe Geldautomaten, voor transactieverwerking en wisselkoers-diensten, voor security- en onderhoudsdiensten ten behoeve van (locaties van) Geldautomaten, voor facility management diensten en voor IAD's.
-

Deze criteria (en aanvullende criteria) staan beschreven in hoofdstuk 4. De verschillende marktordeningsopties worden in H7 beoordeeld.

Marktordening/ eigendomsverhoudingen/ wetgeving

4. **Hoe is in iedere optie de marktordening geregeld? Welke partijen maken deel uit van de chartale keten, wie is eigenaar van welk deel van de basisinfrastructuur, waarvoor is iedere partij verantwoordelijk en welke activiteiten verricht zij? (H5 en 6)**
-

Dit verschilt per marktordeningsoptie:

- In optie A is niet gespecificeerd wie eigenaar is van welk deel van de basisinfrastructuur, maar wel dat banken verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming hiervan. De uitvoering van de dienstverlening wordt waarschijnlijk door derden gedaan.
 - In optie B is de UCD-verlener verantwoordelijk voor de totstandkoming van de dienstverlening. Het ligt voor de hand dat de UCD-verlener de regie voert, maar niet alle diensten zelf uitvoert (zoals waardevervoer).
 - In optie C is de overheid verantwoordelijk voor de totstandkoming en (delen van) de uitvoering van de dienstverlening.
-

5. **Momenteel maken er chartale diensten onderdeel uit van de basisinfrastructuur die niet worden aangeboden door alle, met name kleinere, Nederlandsche banken. Wat zijn overwegingen om deze uitzonderingen voor kleinere banken wel/niet te behouden? (H5 en 6)**
-

Voor de effectiviteit van de maatregelen in model A is het wenselijk zoveel mogelijk banken die betaalrekeningen aan inwoners van Nederland aanbieden te verplichten tot het aanbieden van de diensten. Voor het aanbieden van biljetopnames vergt dit geen additionele aanpassingen omdat deze via (deels) de Mastercard-/VISA-infrastructuur plaatsvinden. Voor

overige, munt- en stortdiensten staat tegenover de wens om zoveel mogelijk banken de diensten te laten leveren een vraagstuk over praktische uitvoerbaarheid. Deze transacties vinden niet plaats via de reguliere Mastercard-/VISA-infrastructuur. Om deze diensten via Geldmaat aan te bieden zal een investering nodig zijn. Daarom lijkt het wenselijk om voor deze diensten alleen banken te verplichten vanaf een bepaalde grootte. Het is aan de politiek om te beslissen welke banken aan deze verplichting onderhevig zijn.

In model B en C zullen alle banken biljetopnames aanbieden tegen kostendekkende tarieven. De overige diensten zullen worden aangeboden aan eindgebruikers door de UCD-verlener of de publieke onderneming. Het is de vraag of het in deze modellen noodzakelijk en proportioneel is om banken daarbovenop nog te verplichten tot het aanbieden van deze diensten.

6. Wat betekent de marktordening voor de publieke invloed op de basisinfrastructuur? (H5 en 6)

Binnen elk van de marktordeningsopties heeft de overheid als taak om eisen waaraan voldaan dient te worden te stellen en periodiek te evalueren.

Daarnaast heeft de overheid binnen marktordeningsoptie C (publieke uitvoering) een rol bij de uitvoering van de dienstverlening en dus een grotere publieke invloed.

7. Hoe draagt de marktordening bij aan incentives voor betrokken partijen om goede prijs-kwaliteitverhouding te leveren, en om de chartale infrastructuur zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de maatschappelijke behoeften? (H4, 5 en 6)

De overheid draagt de verantwoordelijkheid om de eisen aan de chartale infrastructuur aan te laten sluiten op de maatschappelijke behoeften. Dit wordt besproken in hoofdstuk 4.

Binnen elk marktordeningsmodel wordt een partij verantwoordelijk voor de totstandkoming van de dienstverlening. Er komt toezicht om te borgen dat deze partij de dienstverlening daadwerkelijk levert. Door deze regiepartij de verantwoordelijkheid te geven voor de kosten (en doorberekening ervan) heeft deze partij een prikkel om de dienst efficiënt uit te voeren.

- Bij optie A hebben banken een sterke prikkel om dienstverlening goed en efficiënt uit te voeren omdat zij verantwoordelijk zijn voor de dienstverlening en voor de kosten.
- Bij optie B ligt de verantwoordelijkheid voor totstandkoming van dienstverlening, en dus ook voor de kosten, bij de UCD-verlener. Deze heeft efficiëntieprikkels omdat de banken de verwachte aandeelhouders van de UCD-verlener zijn en het grootste deel van de kosten gesocialiseerd wordt via betaalrekeningen
- Bij optie C heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de regie en dus ook voor de kosten. Dit geeft de overheid een prikkel om te sturen op een maatschappelijk efficiënte omvang van de basisinfrastructuur (ten behoeve van een doelmatige besteding van algemene middelen).

Daarnaast bestaat binnen elk van de modellen de mogelijkheid tot aanvullend aanbod buiten de basisdienstverlening om. Deze vorm van concurrentie geeft partijen prikkels voor een goede dienstverlening.

8. Welke partij is eigenaar van welk deel van de chartale keten? Betreft het een geheel particulier eigendom, volledig publiek eigendom, of een tussenvorm? (H5 en 6)

Zie hoofdstuk 5 en 6. Op optie C na (deels particulier, deels publiek) is het eigendom van de chartale keten, op de rol van DNB na, particulier.

9. Hoe wordt het eigenaarschap per partij (zoals genoemd in onderzoeksvraag 7) gerealiseerd c.q. afgedwongen en vervolgens in stand gehouden? Via wetgeving, via vrije marktwerking, of op een andere manier? (H5 en 6)

Alle opties:

- deels wetgeving om een partij verantwoordelijk te maken (model A, UCD-verlener);
- deels vrije marktwerking omdat banken/UCD-verlener/overheid diensten inkopen om de basisdienstverlening aan te bieden.

10. Hoe kan de transitie naar de nieuwe marktordening op hoofdlijnen worden georganiseerd, uitgevoerd en bekostigd? Geef ook een indicatie van de tijdsduur van deze transitie. (H6)

Voor optie A dient een nieuwe wet te worden aangenomen om partijen te verplichten.

Voor optie B dient een nieuwe wet te worden aangenomen om de overheid de bevoegdheid te geven om een partij aan te wijzen. Vervolgens dient de overheid nog de UCD-verlener aan te wijzen.

Voor optie C dient óf een publieke partij opgericht te worden óf dient de overheid een belang te nemen in een bestaande partij (bijvoorbeeld Geldmaat).

Voor alle opties is het niet mogelijk om exact te bepalen hoe lang alle stappen in het proces duren, maar verwacht is dat dit een proces van enkele jaren zal zijn.

11. In welke mate en in welke onderdelen van de chartale keten is het mogelijk marktwerking (concurrentie) te behouden en in welke onderdelen zal dat niet goed (meer) kunnen werken? (H5 en 6)

De marktordeningsmodellen sluiten geen concurrentie uit op welk onderdeel van de chartale keten dan ook.

Dit rapport neemt geen stelling in over de mate waarin concurrentie op het directe waardevervoer (op dit moment en op de langere termijn) mogelijk is – geen van de marktordeningsmodellen sluit deze opties uit.

12. In hoeverre heeft de aanpassing van de marktordening impact op buitenlandse consumenten en instellingen, in EU en daarbuiten? Is het in lijn met nationale en Europese mededingingsregels, en de principes van een gelijk speelveld in de Europese interne markt? (H4, 6 en 7)

Zie hoofdstuk 4 (criteria) en hoofdstuk 7 (scoring op de criteria) waar dit een onderdeel van is. In de detailbeschrijving van elk van de marktordeningsmodellen (hoofdstuk 6) wordt dit ook per model besproken.

13. Op welke wijze kan worden geborgd dat de acceptatie van contant geld hoog genoeg blijft, bij zowel toonbank- als overheidsinstellingen? (H4, 6 en 7)

Binnen elk van de modellen zullen door het (gedeeltelijk) socialiseren van de kosten, tarieven voor toonbankinstellingen en consumenten onder de kostprijs liggen. Dit heeft een positieve invloed op het gebruik van consumenten en de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen. Daarnaast wordt een basisinfrastructuur geleverd worden die aansluit bij de maatschappelijke behoefte. Dit draagt bij aan het gebruik van en de acceptatie van contant geld.

14. Hoe is de marktordening georganiseerd in andere landen die qua gebruik van contant geld en infrastructuur in een vergelijkbare fase zitten? (H5)

Scandinavië is voor wat betreft de afname van gebruik van contant geld verder dan Nederland. Daar zijn uiteenlopende marktordeningsmodellen gekozen:

- Zweden – wettelijke verplichting voor 6 grootste banken (voor consumenten enkel voor opnamediensten). Daar verwijzen deze banken naar de diensten van Bankomat. Vijf van de zes banken die onder de verplichting vallen zijn de aandeelhouders van Bankomat. Het fallbacktarief in Zweden is kostendekkend, daarom zijn er voor consumenten geen zorgen over een level playing field.
- Finland – geen wettelijke verplichting voor welke partij dan ook. Met andere woorden: de infrastructuur in Finland is wat in de vrije markt tot stand komt.

In Frankrijk verstrekt de overheid subsidie op het moment dat er een geldautomaat dreigt te verdwijnen (vaak in dunbevolkte gebieden)

15. In welke mate voldoen de opties voor een andere marktordening en bekostiging aan de eisen die de Europese Centrale Bank (ECB) stelt? (H5, 6 en 7)

Geen eisen – elk van de modellen werkt als er wel eisen komen [To check]: welke eisen stelt de ECB? (los van de cash strategy).

16. Kan iedere optie worden gerealiseerd binnen de huidige wet- en regelgeving? Zo niet, wat moet er dan worden aangepast? (H5, 6 en 7)

Alle opties kunnen gerealiseerd worden, voor het verplichten van partijen en stellen van (wettelijke) eisen zal nieuwe wetgeving nodig zijn.

17. Veranderen bij aanpassing van de marktordening de verplichtingen per partij in de chartale keten, die voortvloeien uit de huidige wet- en regelgeving, waaronder de Wwft? Zo ja, beschrijf dan op hoofdlijnen hoe verplichtingen per partij veranderen. (H6)

Verplichtingen blijven bij A, B en C bij de banken zoals ze zijn.

Bekostiging/tariefmodellen

18. Is voortzetting van de huidige private wijze van bekostiging van de basisinfrastructuur wenselijk? Zo ja/nee, waarom? (H3 en 6)

Het (deels) voortzetten van private bekostiging is wenselijk. Door eindgebruikers (deels) te laten betalen voor het gebruik van chartale diensten hebben zij de prikkel om deze efficiënt te gebruiken (denk bijvoorbeeld aan de prikkel voor toonbankinstellingen om efficiënt gebruik te maken van stortdiensten).

Het voortzetten van de huidige wijze van bekostiging is niet wenselijk. Het huidige bekostigingsmodel is om verschillende redenen niet toekomstbestendig. Deze redenen staan beschreven in hoofdstuk 3.

19. Als de bekostiging privaat blijft: welke onderneming bekostigt welk deel (schattingen in euro) van iedere chartale dienst? Denk hierbij aan vragen zoals welke partij(en) dient biljetopnames via geldautomaten te bekostigen, welke partij(en) dienen biljetstortingen (deels) te bekostigen, wie bekostigt muntendiensten, en wie bekostigt het direct waardevervoer? Zou dit juridisch mogelijk zijn binnen de Europese mededingingsregels en het principe van een gelijk speelveld in de Europese interne markt? (H5)

In hoofdstuk 5 zijn verschillende schattingen opgenomen voor hoe groot de gesocialiseerde bedragen per dienst zouden zijn. Het antwoord op deze vraag is verder sterk afhankelijk van welke tarieven de overheid betaalbaar acht voor de eindgebruikers van deze diensten. Deze opties zijn compatibel met mededingingsregels en met het principe van een gelijk speelveld in binnen de Europese interne markt.

20. Als er staatssteun zou moeten komen, waarom zou dat zijn, waarvoor zou dat dan moeten, hoe zou dat plaatsvinden, is dat Europees-mededingingsrechtelijk toegestaan, en wat is de geschatte jaarlijkse omvang van deze bijdrage? (H6)

De overheid zou ervoor kunnen kiezen om staatssteun te verlenen voor deze diensten omdat ze deze van publiek belang vindt en deze niet volledig door de markt geleverd worden.

In principe is staatssteun verboden, wel zijn er in dit geval verschillende manieren om de steun in overeenstemming met het staatssteunrecht te krijgen (zie hoofdstuk 6 en bijlage C).

De geschatte jaarlijkse omvang van deze bijdrage is sterk afhankelijk van welke tarieven de overheid betaalbaar acht voor de eindgebruikers van deze diensten. De omvang zal niet groter zijn dan ongeveer 250 miljoen per jaar (de bijdrage als er géén tarieven voor gebruik gerekend zouden worden).

21. Hoe worden de tarieven voor chartale diensten vastgesteld in de diverse opties? Door welke partij? Wat zijn dan de incentives voor het aanbod van de chartale diensten door de marktpartijen bij de voorgestelde wijze van bekostiging? Hoe wordt bereikt dat de tarieven niet zodanig zijn dat het gebruik van contant geld feitelijk wordt ontmoedigd? Zouden tarieven per chartale dienst zoals genoemd in eisen 2-4 gemaximeerd moeten worden? (H5 en 6)

De overheid bepaalt het fallbacktarief voor geldopnames en maximumtarieven voor eindgebruikers voor alle chartale diensten bij geldautomaten. Dit zorgt ervoor dat de tarieven niet zodanig zijn dat deze het gebruik van contant geld ontmoedigen.

22. Kan een andere wijze van tariefstelling worden ingezet waardoor partijen in de chartale keten niet meer of minder sturen op een reductie of beperking van het gebruik van contant geld (bijvoorbeeld door niet meer te tarifieren per transactie, maar door een vast tarief per tijdseenheid te hanteren). (H5 en 6)

Zoals beschreven in hoofdstuk 5 en 6 is het mogelijk dat banken per betaalrekening gaan betalen aan de aanbieder van chartale diensten (bijvoorbeeld Geldmaat).

Door kosten om te slaan op een bredere groep dragen alle bekostigingsopties hieraan bij. Zo zullen bijvoorbeeld de kosten per contante transactie voor toonbankinstellingen lager zijn dan wanneer zij een kostenreflectief tarief betalen voor deze diensten.

23. Wat betekent het als de fallback fee wordt opgehoogd, bijvoorbeeld tot aan de kostprijs van een biljetopname? En wat betekent het als de fall-back fee niet in stand wordt gehouden en er een bilateraal klanttarief komt zonder tussenkomst van cardschemes? (H2, 5 en 6)

Het verhogen van het fallbacktarief zorgt ervoor dat een geldautomaat sneller rendabel is en alle banken voor biljetopnames evenredig bijdragen aan de bekostiging ervan. Dit zorgt er ook voor dat geen additionele verplichtingen aan banken opgelegd hoeven te worden om deze diensten aan te bieden, omdat deze via de Mastercard-/VISA-infrastructuur plaatsvinden. Dit zou door middel van een bilateraal klanttarief moeilijk te bewerkstelligen zijn.

De verhoging van het fallbacktarief kan er ook voor zorgen dat het plaatsen van een IAD rendabeler wordt. Banken mogen echter een ander tarief bij hun eindklanten in rekening brengen voor opnames bij IAD's dan bij de automaten die horen bij de basisinfrastructuur (bijvoorbeeld die van de UCD-verlener). Dit zal waarschijnlijk invloed hebben op het aantal opnames bij IAD's en daardoor ook op de rentabiliteit van deze automaten.

24. Wat zijn de kosten voor de transitie naar de nieuwe marktordening en hoe zouden deze verdeeld kunnen worden? (H6)

Voornamelijk model C zal met additionele kosten voor de transitie gepaard gaan. In dit model zal namelijk de overheid een belang nemen in (een deel van) een van de partijen in de keten.

25. Resumerend: wat is per optie de beste wijze van bekostiging van de infrastructuur en waarom? (H6)

Het uitgangspunt in elk van de marktordeningsmodellen is dat de partij die de dienstverlening levert ook verantwoordelijk is voor de kosten ervan. Dit geeft deze partij de prikkel om deze op efficiënte wijze te leveren.

- In model A zijn banken verplicht tot het aanbieden van de diensten en zullen zij de kosten waarschijnlijk deels omslaan op de vaste vergoedingen voor betaalrekeningpakketten.
- In model B levert de UCD-verlener de diensten. De kosten voor biljetopnames zullen worden omgeslagen op de vaste vergoedingen voor betaalrekeningpakketten. Voor overige diensten gebeurt dit via een heffing op het elektronisch betalingsverkeer. Deze kan geïnd worden via toonbankinstellingen, die zelf baat hebben bij de verlaging in tarieven voor afstorten waar deze voor gebruikt wordt.
- In model C levert de overheid (een deel van) de dienstverlening zelf. De kosten voor biljetopnames zullen worden omgeslagen op de vaste vergoedingen voor betaalrekeningpakketten. De overige diensten worden bekostigd uit de algemene middelen. Om de hoeveelheid benodigde subsidie te minimaliseren geeft dit de overheid prikkels om de diensten efficiënt aan te bieden en om de omvang van de basisinfrastructuur te laten aansluiten bij de maatschappelijke behoefte.

In opties A en B bestaat de mogelijkheid om op termijn ook (deels) te bekostigen uit de algemene middelen. Hier kan bijvoorbeeld voor gekozen worden vanaf een bepaald gebruik van contant geld of wanneer het verschil tussen het maatschappelijk gewenste tarief en de kostprijs een bepaalde drempelwaarde overschrijdt.

Overig

26. Op welke wijze draagt iedere optie bij aan duurzaamheid van de chartale keten op de korte en middellange termijn? (H4 en 6)

Drie belangrijke drivers van duurzaamheid van de chartale keten zijn: 1) de omvang van de chartale keten (bijv. het aantal automaten), 2) optimalisatie van het waardevervoer en 3) de investeringen in het verduurzamen van de infrastructuur.

In alle opties zal de overheid door middel van periodieke herbeoordelingen borgen dat de omvang van de infrastructuur aansluit bij de maatschappelijke behoeften. Ook hebben partijen in alle opties de prikkel om de diensten efficiënt aan te bieden, waar optimalisatie van het waardevervoer onderdeel van is. Investeringen in het verduurzamen van de chartale infrastructuur zijn geen onderdeel van de basisdienstverlening. Dit betekent dat hier (nog) geen eisen voor zijn geformuleerd. Het is de verwachting dat in model C, waar de overheid meer directe invloed heeft, meer mogelijkheden zullen zijn om te sturen op investeringen in het verduurzamen van de chartale keten.

27. Hoe kan worden geborgd dat ook geldautomaten van onafhankelijke exploitanten (IAD's) die geen deel uitmaken van de basisinfrastructuur voldoen aan nader vast te stellen veiligheidsnormen ten aanzien van anti-fraude, -diefstal en -ploffraude mechanismen. (H5)

In alle opties zullen voor alle aanbieders van geldautomaten in Nederland wettelijke veiligheidseisen gelden.





Bijlage C – Staatssteunanalyse

BIJLAGE C. STAATSSTEUNANALYSE

1. Introductie

Voorkomen moeten worden dat de realisatie van een van de in dit rapport gepresenteerde marktordeningsmodellen leiden tot onrechtmatige staatssteun. De bekostigingsopties achter de marktordeningsmodellen zijn bepalend voor de vraag of van onrechtmatige staatssteun sprake zal zijn. Opgemerkt moet worden dat voor dit moment enkel op hoofdlijnen kan worden beoordeeld welke staatssteunrechtelijke aandachtspunten van toepassing zijn op de toekomstige marktordering van de chartale keten. Alleen nadat een nieuw marktordeningsmodel daadwerkelijk is geselecteerd en de bekostiging daarvan in meer detail is vormgegeven, kunnen wij hierover een op maat gemaakt en diepgaand advies uitbrengen.

2. Juridisch kader

De aanwezigheid van staatssteun wordt beoordeeld aan de hand van artikel 107 lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("VWEU"). De voorwaarden die bij elke staatssteuntoets moeten worden beoordeeld, worden hierna kort toegelicht.

Is sprake van staatssteun?

Wanneer aan de volgende cumulatieve voorwaarden uit artikel 107 lid 1 VWEU wordt voldaan, is er sprake van staatssteun:

1. Er is sprake van een overdracht van overheidsmiddelen.

Een maatregel valt slechts binnen de reikwijdte van het staatssteunrecht als deze is toe te rekenen aan de overheid. Daarnaast moet op grond van artikel 107 lid 1 VWEU een maatregel, om als staatssteun te kwalificeren, 'rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd', oftewel moet deze leiden tot een overdracht van overheidsmiddelen. Dit begrip wordt zeer ruim geïnterpreteerd.

2. De overdracht leidt tot een i) selectief, ii) niet-marktconform iii) voordeel voor een iv) onderneming.

Dit criterium valt uiteen in vier subcriteria:

1. Is er feitelijk sprake van een voordeel?

Dit omvat elk voordeel dat een onderneming niet zonder overheidsingrijpen had gekregen, zowel op directe als indirecte wijze. Ook indien bepaalde economische lasten van een onderneming worden verlicht kan dit als voordeel worden gezien. Onder het begrip 'voordeel' valt met andere woorden iedere verlichting van lasten die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken.

2. Is dit voordeel niet-marktconform?

Er is alleen sprake van staatssteun als een niet-marktconform voordeel wordt verleend. Er is sprake van een marktconform voordeel in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU indien wordt gehandeld volgens het Market Economy Operator beginsel ("**MEO-beginsel**") Op grond van dit beginsel mag worden aangenomen dat een overheid die een economische transactie verricht die vergelijkbaar is met die van een private investeerder in vergelijkbare omstandigheden, daarmee een marktconform voordeel verleent en derhalve geen staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU.

3. Is dit voordeel selectief?

Net als bij de vraag of er feitelijk een voordeel wordt verleend, is ook voor wat betreft de vraag of een selectief voordeel wordt verleend het effect van de maatregel bepalend. Zo kan ook een algemene maatregel toch een specifiek voordeel bevatten.

4. Wordt dit voordeel verleend aan een onderneming?

Als vaststaat dat sprake is van een feitelijk, niet-marktconform en selectief voordeel, moet vervolgens worden nagegaan of dit wordt verleend aan een onderneming. Een onderneming wordt in staatssteunrechtelijke zin gedefinieerd als elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van de entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Een economische activiteit wordt vervolgens gedefinieerd als iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden. Uit deze definitie volgt dat voor de bepaling of het staatssteunrecht van toepassing is daarom altijd de aard van de activiteit centraal staat. Dat bepaalt immers of sprake is van een onderneming. Een bepaalde partij kan bij de uitvoering van één activiteit dus een onderneming zijn in staatssteunrechtelijke zin en bij de uitvoering van een andere activiteit niet. Zelfs overheden kunnen dus onder het begrip 'onderneming' vallen voor zover zij economische activiteiten uitvoeren. Elke met overheidsmiddelen uitgevoerde activiteit zal dus afzonderlijk moeten worden getoetst aan het staatssteunrecht.

3. De maatregel kan de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Tot slot dient er, om te kunnen spreken van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU, sprake te zijn van (potentiële) vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie. Deze twee criteria moeten samen worden behandeld. Bijna altijd wordt aangenomen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

Is sprake van geoorloofde staatssteun?

Indien aan de hierboven beschreven definitie van staatssteun wordt voldaan betekent dit niet dat daarmee de desbetreffende bekostigingsoptie in strijd is met het staatssteunrecht. Het staatssteunrecht kent vervolgens verschillende mogelijkheden om rechtmatige staatssteun te verlenen. Deze mogelijkheden zijn zeer divers en hier sterk afhankelijk van het marktorderingsmodel dat wordt bekostigd. Hieronder worden de ons inziens voor dit moment meest relevante mogelijkheden uiteengezet.

Dienst van algemeen economisch belang

Een dienst van algemeen economisch belang ("DAEB") is een dienst die enerzijds economisch van aard is en anderzijds een publiek belang dient en om die reden door de overheid gefinancierd mag worden.

Het DAEB-kader bestaat – op hoofdlijnen – uit drie successievelijke stappen, te weten (1) de Altmark- criteria, (2) het DAEB-vrijstellingsbesluit en (3) de DAEB-kaderregeling: wanneer de publieke compensatie van een DAEB voldoet aan de Altmark-criteria, valt deze buiten het staatssteunrecht. Als niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, moet vervolgens worden beoordeeld of de compensatie voldoet aan het DAEB-vrijstellingsbesluit. Als dit het geval is, is sprake van geoorloofde staatssteun die niet ter goedkeuring hoeft te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Indien niet aan de voorwaarden uit het DAEB-vrijstellingsbesluit kan worden voldaan, moet worden beoordeeld of de compensatie voldoet aan de DAEB-kaderregeling. Als dat het geval is, moet de compensatie eerst ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Hieronder worden deze drie stappen kort toegelicht. Hieronder zal op deze systematiek nader worden ingegaan.

Altmark

Op grond van het Altmark-arrest¹⁸² vormt compensatie voor bepaalde diensten geen staatssteun indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. *In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn.*
2. *In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld.*
3. *In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken. De inachtneming van deze voorwaarde is onmisbaar om te waarborgen dat de begunstigde onderneming geen voordeel wordt toegekend dat de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de mededingingspositie van die onderneming wordt versterkt.*
4. *In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.*

Uitgangspunt is dat sprake is van een compensatie die de tegenprestatie vormt voor een prestatie van een DAEB-uitvoerder en derhalve deze compensatie niet tot een voordeel voor de uitvoerder leidt.

DAEB-vrijstellingsbesluit en DAEB-kaderregeling

De eerste drie van deze Altmark-criteria zijn ook opgenomen in artikel 4 en 5 van het DAEB-vrijstellingsbesluit¹⁸³ (“**DAEB-Besluit**”). Het vierde Altmark-criterium komt in dit besluit niet voor. Wanneer een DAEB-aanwijzing niet voldoet aan dit vierde criterium, maar wel aan de andere drie Altmark-criteria – zoals ook opgenomen in het DAEB-Besluit – kwalificeert de compensatie voor de DAEB-uitvoering weliswaar als staatssteun, maar is deze vrijgesteld van melding bij de Europese Commissie. Naast de hierboven beschreven eerste drie voorwaarden uit het Altmark-arrest, maximeert het DAEB-Besluit de gemiddelde jaarlijkse compensatie voor de uitvoering van de DAEB op 15.000.000 euro.

Wanneer de gemiddelde jaarlijkse compensatie hoger uitvalt dan 15 miljoen euro zal het volledige steunbedrag ter goedkeuring moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie op basis van de DAEB-kaderregeling¹⁸⁴ (“**DAEB-Kaderregeling**”). Op hoofdlijnen stelt de Kaderregeling dezelfde materiële eisen aan (de compensatie van) een DAEB als het Besluit, met als grote verschil dat er geen maximale jaarlijkse vergoeding is opgenomen.

Een ander belangrijk verschil tussen het DAEB-besluit en de DAEB-Kaderregeling is gelegen in de omstandigheid dat DAEB's die worden aangewezen onder het DAEB-besluit in

¹⁸² HvJ EU 24 juli 2003, C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415.

¹⁸³ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, 20 december 2011, 2012/21/EU.

¹⁸⁴ Kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011), 11 januari 2012, 2012/C 8/03.

beginsel slechts voor tien jaar kunnen worden aangewezen. Niettemin hebben lidstaten de mogelijkheid om een nieuw DAEB-aanwijzingsbesluit te nemen na afloop van deze periode¹⁸⁵, maar dan moet gedegen aangetoond worden waarom een nieuwe DAEB-aanwijzing nog steeds noodzakelijk en proportioneel is. De DAEB-Kaderregeling kent een dergelijke beperking in tijd niet, maar daar staat tegenover dat DAEB's die worden aangewezen op grond van de DAEB-Kaderregeling altijd vooraf moeten worden aangemeld ter goedkeuring bij de Commissie. Bij een DAEB van langer dan tien jaar die wordt aangemeld bij de Commissie op grond van de DAEB-Kaderregeling, zal dus ook moeten betoogd waarom een periode langer dan tien jaar noodzakelijk en proportioneel is. Vanuit het oogpunt van toekomstbestendigheid, zien wij dus geen wezenlijke verschillen tussen de verschillende wettelijke grondslagen voor het aanwijzen van een DAEB, zo lang als de noodzaak en de proportionaliteit van de DAEB kan worden aangetoond. Vanuit praktisch oogpunt zien wij wel een verschil tussen het DAEB-besluit en de DAEB-Kaderregeling. Omdat DAEB's onder het DAEB-besluit zijn vrijgesteld van aanmelding, hoeft niet eerst goedkeuring van de Commissie te worden verkregen en kan de DAEB dus veel sneller worden gerealiseerd. Daar staat tegenover dat een grotere mate van rechtszekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van een DAEB-aanwijzing als deze eerst aan de Commissie wordt voorgelegd op grond van de DAEB-Kaderregeling.

De-minimis

Zeer beperkte vormen van staatssteun worden niet geacht de mededinging te kunnen beperken en het handelsverkeer te kunnen beïnvloeden waardoor niet van steun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU kan worden besproken. Dat is in ieder geval het geval indien de steun beperkt blijft tot een bepaald bedrag – de zogenoemde de-minimisdrempel. De reguliere minimisverordening¹⁸⁶ bepaalt in die context dat steun die beperkt blijft tot 200.000 euro per onderneming gedurende drie boekjaren is geoorloofd. Bij steun voor DAEB's ligt de grens op in totaal 500.000 euro per onderneming gedurende drie boekjaren uit hoofde van de DAEB de-minimisverordening.¹⁸⁷

3. Staatssteuntoets bekostigingsopties

Onzes inziens kan voor dit moment worden geconcludeerd dat bekostigingsopties 1 en 2 waarschijnlijk geen staatssteun zullen opleveren. Voor zover dit wel het geval zou zijn, kan hiervoor volgens ons een oplossing worden gevonden die ertoe leidt dat in overeenstemming met het staatssteunrecht wordt gehandeld. Bij bekostigingsoptie III is naar verwachting wel sprake van staatssteun.

Bekostigingsoptie I: Socialiseren via betaalrekening

in rekening mogen brengen betaalrekeningpakketIn dit scenario betalen banken een kostengebaseerd tarief aan Geldmaat voor stort- en opnamediensten. De tarieven die zij in rekening mogen brengen aan de pashouder zullen naar verwachting lager liggen. Het verschil tussen de tarieven die ontvangen en moeten betalen dienen zij te socialiseren via andere tarieven, bijvoorbeeld via de vaste vergoeding voor het betaalrekeningpakket. Deze bekostigingsoptie is het meest geschikt voor marktordeningsmodel A, dus de volgende analyse neemt dat marktordeningsmodel als uitgangspunt.

Deze bekostigingsoptie valt naar verwachting niet binnen het bereik van het staatssteunrecht, omdat geen sprake is van een overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 3 uit

¹⁸⁵ Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, 29 april 2013, SWD(2013) 53 final/2, punt 102 op p. 59.

¹⁸⁶ Verordening (EU) Nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de art. 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de de-minimissteun, PbEU 2013 L352/1.

¹⁸⁷ Verordening (EU) Nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikel 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen, PbEU 2012.

hoofdstuk 2 van deze bijlage). Zoals reeds uiteengezet in het juridisch kader, moet voor het voldoen aan dit criterium ten eerste sprake zijn van een handelen dat toerekenbaar is aan de overheid. In algemene zin stelt de Mededeling Staatssteun dat wanneer een overheidsinstantie een voordeel aan een begunstigde verleent, deze maatregel aan de Staat valt toe te rekenen. Hetzelfde geldt indien een overheidsinstantie een publiek- of privaatrechtelijk orgaan aanwijst om de maatregel waarmee een voordeel wordt verleend, te beheren. Naast de vraag of de maatregel is toe te rekenen aan de overheid, moet in de tweede plaats worden bekeken of sprake is van een overdracht van overheidsmiddelen. De Mededeling Staatssteun benadrukt dat staatsmiddelen alle middelen van de overheidssector omvatten, met inbegrip van middelen van decentrale bestuursniveaus.

In deze bekostigingsoptie ontvangt Geldmaat weliswaar een vergoeding van de banken die gebruikmaken van zijn dienstverlening, maar omdat deze banken in privaat eigendom zijn en de overheid geen overheersende invloed¹⁸⁸ heeft over deze banken, zijn deze vergoedingen niet toerekenbaar aan de overheid en is er geen sprake van een overdracht van overheidsmiddelen. Omdat niet wordt voldaan aan het eerste criterium uit artikel 107 lid 1 VWEU en de criteria uit het genoemde wetsartikel bovendien cumulatief van aard zijn, zal bij deze bekostigingsoptie in principe geen sprake zijn van staatssteun.

Bekostigingsoptie II: Socialiseren via elektronische betaalmiddelen

In het tweede scenario gaan gebruikers van elektronische (PoS) betaalmiddelen meebetalen aan de kosten van de chartale infrastructuur. Hiertoe kan de overheid een specifieke belasting (bijvoorbeeld een vast bedrag per elektronische transactie) heffen aan acquirers (bancaire én niet bancaire acquirers). Deze belasting komt vervolgens ten goede aan de UCD-verlener. Deze bekostigingsoptie is het meest geschikt voor marktordeningsmodellen A en B dus de volgende analyse neemt die marktordeningsmodellen als uitgangspunt.

Deze bekostigingsoptie kan binnen het bereik van het staatssteunrecht vallen indien de belasting door de overheid wordt geïnd.¹⁸⁹ Ten eerste is in dat geval sprake van een overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage), aangezien de UCD-verlener een vergoeding ontvangt van de overheid voor de instandhouding van de chartale infrastructuur. Dat deze middelen – via de belastingheffing – oorspronkelijk afkomstig zijn van de acquirers is daarbij niet relevant. Zodra de belastinggelden door de overheid zijn ontvangen, verandert de aard van de belastinggelden naar overheidsmiddelen omdat de overheid vanaf dat moment vrij kan beschikken hierover. Vanaf dat moment zijn de middelen dus toerekenbaar aan de overheid. Een subsidie voor de UCD-verlener levert voorts een selectief voordeel op (zie criterium 2.i en 2.iii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) op, omdat andere ondernemingen deze subsidie niet ontvangen. Bovendien is dit selectieve voordeel in beginsel niet-marktconform omdat een dergelijke subsidie door andere op winst gerichte marktdeelnemers niet zal worden verstrekt aan de UCD-verlener (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de UCD-verlener via de te verlenen subsidie activiteiten bekostigt die erin bestaan chartale diensten¹⁹⁰ aan te bieden op een markt die openstaat voor concurrentie, is sprake van de overheidsbekostiging van een economische activiteit en dus is de UCD-verlener een onderneming (zie criterium 2.iv uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Tot slot is reeds in het juridisch kader toegelicht dat bijna altijd wordt aangenomen dat sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer (zie criterium 3 uit hoofdstuk 2 van deze

¹⁸⁸ Indien de overheid overheersende invloed heeft over een bedrijf, is sprake van een overheidsbedrijf. Middelen van overheidsbedrijven zijn daarmee toerekenbaar aan de overheid en vallen dus onder het bereik van het staatssteunrecht. Van overheersende invloed is bijvoorbeeld sprake als de overheid een meerderheid van de aandelen/stemrechten heeft, de bevoegdheid heeft het bestuur aan te stellen of te ontslaan of beleidsplannen kan opstellen of vetoën.

¹⁸⁹ Hoewel uit de jurisprudentie blijkt dat heffingen die worden geïnd door de overheid ten behoeve van marktpartijen onder bepaalde omstandigheden niet onder het toepassingsbereik van het staatssteunrecht vallen, zal aan dergelijke omstandigheden in lang niet alle gevallen worden voldaan. Het vereist daarom een gedetailleerde staatssteunanalyse om te bezien of hiervan sprake is.

¹⁹⁰ Zoals in het rapport reeds uiteengezet, wordt onder 'chartale dienstverlening' verstaan het opnemen van biljetten en munten (consumenten en toonbankinstellingen), het storten van biljetten via recyclers en sealbagautomaten (consumenten en toonbankinstellingen), het storten van munten (consumenten en toonbankinstellingen) en direct waardevervoer (toonbankinstellingen).

bijlage). Omdat de UCD-verlener (in potentie) concurreert met in andere lidstaten gevestigde aanbieders van vergelijkbare diensten, wordt ook in dit geval aan deze voorwaarde voldaan. Bovendien bestaan er, naar wij menen, geen precedents waarmee in dit geval kan worden aangetoond dat geen sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Daarom wordt waarschijnlijk ook voldaan aan het derde criterium en is sprake van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU aan de UCD-verlener.

In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze dit staatssteunrisico kan worden gemitigeerd.

Bekostigingsoptie III: Socialiseren via de algemene middelen

Het derde scenario gaat uit van financiering van (een deel van) de chartale infrastructuur door de overheid. Het spreekt voor zich dat aan dergelijke subsidiëring van de chartale infrastructuur staatssteunrechtelijke risico's verbonden kunnen zijn. De precieze aard van deze risico's hangt echter af van de specifieke wijze van subsidiëring en de aard van de activiteiten die worden gesubsidieerd. Dit verschilt per marktordeningsmodel. Omdat bekostigingsoptie III het meest geschikt is voor marktordeningsmodel C, neemt de volgende analyse dat marktordeningsmodel als uitgangspunt. Daarbij moet echter wel worden herhaald dat voor de staatssteunrechtelijke beoordeling van deze bekostigingsoptie niet relevant is of sprake is van publieke uitvoering van de chartale dienstverlening, zoals onder marktordeningsmodel C het geval is, omdat de aard van de activiteit centraal staat. De onderstaande staatssteuntoets is dus in gelijke mate van toepassing op uitvoering door enerzijds marktpartijen en anderzijds de overheid in de vorm van bijvoorbeeld een staatsdeelneming, een zbo of een agentschap.

In deze bekostigingsoptie kunnen (1) de publieke onderneming, (2) de banken, (3) de toonbankinstellingen, (4) de waardevervoerders en (5) consumenten op directe of indirecte wijze worden gefinancierd met staatsmiddelen. Per groep moet worden bepaald of sprake kan zijn van staatssteun.

Publieke onderneming

Publieke financiering aan een publieke onderneming voor het aanbieden van de chartale dienstverlening, valt naar verwachting binnen het bereik van het staatssteunrecht.¹⁹¹ Ten eerste is evident sprake van een overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage), aangezien de bedrijfsvoering van de publieke onderneming met overheidsmiddelen wordt gefinancierd. Dergelijke subsidiëring levert voorts een selectief voordeel op (zie criterium 2.i en 2.iii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage), omdat andere ondernemingen deze subsidie niet ontvangen. Bovendien is dit selectieve voordeel in beginsel niet-marktconform omdat een dergelijke subsidie door andere op winst gerichte marktdeelnemers niet zal worden verstrekt aan de publieke onderneming (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de publieke onderneming via de te verlenen subsidie activiteiten bekostigt die erin bestaan chartale diensten aan te bieden op een markt die openstaat voor concurrentie, is sprake van de overheidsbekostiging van een economische activiteit en dus is de publieke onderneming een onderneming in staatssteunrechtelijke zin (zie criterium 2.iv uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Tot slot is reeds in het juridisch kader toegelicht dat bijna altijd wordt aangenomen dat sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer (zie criterium 3 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de publieke onderneming (in potentie) concurreert met

¹⁹¹ Indien een publieke onderneming chartale diensten aanbiedt, zal naast toetsing aan het staatssteunrecht zekerheidshalve ook moeten worden getoetst aan de Wet Markt en Overheid (zie hoofdstuk 4b van de Mededingingswet). Kort gezegd verplicht de Wet Markt en Overheid de overheid om bepaalde gedragsregels in acht te nemen wanneer zij diensten of producten aanbiedt op een markt in concurrentie met andere bedrijven. Op deze manier wordt een gelijk speelveld gewaarborgd. De Wet Markt en Overheid en het staatssteunrecht kunnen overigens nooit gelijktijdig van toepassing zijn omdat economische activiteiten van een publieke onderneming ten aanzien waarvan een staatssteunmaatregel is getroffen zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van de Wet Markt en Overheid.

in andere lidstaten gevestigde aanbieders van vergelijkbare diensten, wordt ook in dit geval aan deze voorwaarde voldaan. Bovendien bestaan er, naar wij menen, geen precedents waarmee in dit geval kan worden aangetoond dat geen sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Daarom wordt waarschijnlijk ook voldaan aan het derde criterium en is sprake van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU aan de publieke onderneming.

Banken en toonbankinstellingen

Omdat het uiteindelijke doel van de nieuwe marktordening is om een duurzame en betaalbare chartale infrastructuur te realiseren, zal een deel van de verstrekte overheidsmiddelen direct (via subsidie aan hen door de overheid) of indirect (via het vragen van lagere tarieven voor dienstverlening door de publieke onderneming) landen bij de banken en toonbankinstellingen.

Zowel directe als indirecte publieke financiering aan de banken en toonbankinstellingen voor het aanbieden van een netwerk van geldautomaten, valt naar verwachting binnen het bereik van het staatssteunrecht. Ten eerste is bij subsidieverlening sprake van een overdracht van overheidsmiddelen. Omdat een publieke onderneming als een verlenging van de overheid wordt gezien als zij over de publieke onderneming een overheersende invloed kan uitoefenen, kan ook het – ten opzichte van de huidige situatie – verlaagde tarief dat wordt gerekend aan banken en toonbankinstellingen door de publieke onderneming een aan de overheid toerekenbare overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat dit een verlichting van de lasten is voor de banken en toonbankinstellingen, is bovendien sprake van een voordeel (zie criterium 2.i uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de banken en toonbankinstellingen bovendien economische activiteiten in de chartale keten uitvoeren, zijn zij bovendien ondernemingen in staatssteunrechtelijke zin (zie criterium 2.iv uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Verder wordt bijna altijd aangenomen dat sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer (zie criterium 3 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de publieke onderneming (in potentie) concurreert met in andere lidstaten gevestigde aanbieders van vergelijkbare diensten, wordt ook in dit geval aan deze voorwaarde voldaan. Bovendien bestaan er, naar wij menen, geen precedents waarmee in dit geval kan worden aangetoond dat geen sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Of in dit geval sprake is van staatssteun, hangt dus af van de marktconformiteit en selectiviteit (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) van het te verkrijgen voordeel. Er is in beginsel geen sprake van selectieve steun – en dus geen sprake van staatssteun – als alle ondernemingen die zich in een vergelijkbare positie bevinden hetzelfde, vooraf op basis van objectieve criteria bepaalde en transparante tarief wordt gerekend. Voorts moet ook nader worden onderzocht in hoeverre het door de banken en toonbankinstellingen te verkrijgen voordeel niet-marktconform is (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Indien de tarieven die de publieke onderneming rekent voor zijn dienstverlening marktconform zijn, is immers geen sprake van staatssteun. Op basis van de nu beschikbare informatie en de complexiteit van de leerstukken van selectiviteit en marktconformiteit, valt voornamelijk niet goed in te schatten of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Nader onderzoek is dus vereist naar de mate van selectiviteit en marktconformiteit van het te verkrijgen voordeel, kan voornamelijk niet met zekerheid worden gezegd of sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU.

Waardevervoerders

Ook de waardevervoerders kunnen direct of indirect publieke financiering ontvangen voor de uitvoering van hun gedeelte van de chartale dienstverlening. Deze vergoeding kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een vaste vergoeding per afgestort bijjet. Ten eerste is evident sprake van een aan de overheid toerekenbare overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) als de overheid een waardevervoerder vergoed voor zijn dienstverlening aan de overheid. Omdat dit een verlichting van de lasten van de

.. ≡

door de dienstdoende waardervoerder behelst waarop de andere waardevervoerders geen aanspraak maken, is bovendien sprake van een selectief voordeel (zie criterium 2.i en 2.iii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Aangezien de waardervoerders bovendien chartale diensten leveren in concurrentie met andere waardervoerders, is sprake van economische activiteiten en zijn zij dus ondernemingen in staatssteunrechtelijke zin (zie criterium 2.iv uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Verder wordt bijna altijd aangenomen dat sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer (zie criterium 3 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Omdat de publieke onderneming (in potentie) concurreert met in andere lidstaten gevestigde aanbieders van vergelijkbare diensten, wordt ook in dit geval aan deze voorwaarde voldaan. Bovendien bestaan er, naar wij menen, geen precedentes waarmee in dit geval kan worden aangetoond dat geen sprake is van een vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het interstatelijk handelsverkeer. Of in dit geval sprake is van staatssteun, hangt dus af van de marktconformiteit (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) van het te verkrijgen voordeel. Indien de overheid de waardevervoerders te ruim vergoed ter compensatie van zijn dienstverlening aan haar, kan sprake zijn van een niet-marktconform voordeel en dus van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU.

Consumenten

Ook de consument zal een voordeel ontvangen omdat hij uiteindelijk minder zal gaan betalen voor zijn betaalrekening en voor de producten die hij koopt bij de toonbankinstellingen. Consumenten (niet zijnde zakelijke afnemers van banken) (niet zijnde zakelijke afnemers van banken) zijn echter geen ondernemingen in staatssteunrechtelijke zin (zie criterium 2.iv uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) en vallen daarmee buiten het bereik van het staatssteunrecht. Indien het volledige voordeel dat via overheidsmiddelen wordt verkregen wordt doorgegeven door de banken en toonbankinstellingen aan de consument, is dus in het geheel geen sprake van staatssteun in bekostigingsoptie III. Hier gaan wij echter niet van uit en dit kan in ieder geval niet worden bepaald op dit moment. Het tarief voor bijvoorbeeld een betaalrekening is immers uit vele kostencomponenten opgebouwd, waardoor het lastig is om te bepalen of banken het volledige voordeel dat zij ontvangen verdisconteren met het tarief van een betaalrekening. Hetzelfde geldt voor de prijs van de producten of diensten die toonbankinstellingen verkopen.

4. Voorstellen voor overeenstemming met het staatssteunrecht

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat in bekostigingsopties II en III in bepaalde gevallen sprake kan zijn van staatssteun aan enerzijds Geldmaat/de UCD-verlener/de publieke onderneming en anderzijds aan de banken, toonbankinstellingen en waardevervoerders. Deze staatssteun is op grond van artikel 107 lid 1 VWEU verboden. Dat is slechts anders indien de bekostiging als rechtmatige staatssteun kan worden aangemerkt. Hieronder doen wij enkele voorstellen op grond waarvan deze bekostigingsoptie ofwel geen staatssteun zou opleveren, ofwel als rechtmatige staatssteun zou kunnen worden beschouwd. We merken hierbij op dat een nadere staatssteunanalyse nodig zal zijn om deze conclusie definitief te kunnen trekken.

Bekostigingsoptie I: Directe heffing zonder tussenkomst van de overheid (geen sprake van staatssteun aan Geldmaat)

Zoals uiteengezet in het hoofdstuk “Juridisch kader” kan bij Bekostigingsoptie II sprake zijn van staatssteun aan Geldmaat, in essentie omdat dit model uitgaat van een door de overheid te innen belasting op elektronische betalingen die door acquirers wordt afgedragen. Omdat de bijdrage vanuit het elektronisch betalingsverkeer via de overheid bij Geldmaat terecht komt, is sprake van een overdracht van overheidsmiddelen (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage).

Deze kwalificatie zou echter veranderen als Geldmaat de bevoegdheid krijgt om per

transactie een bijdrage te innen bij de gebruikers van elektronische betaalmiddelen voor de instandhouding van de chartale infrastructuur. In dit geval is er ons inziens namelijk geen sprake van overdracht van middelen die toerekenbaar zijn aan de overheid.

Aangezien in een dergelijk geval niet wordt voldaan aan de het eerste criterium van artikel 107 lid 1 VWEU, is geen sprake van staatssteun.

Bekostigingsmodellen 2 en 3: DAEB-aanwijzing aan Geldmaat (geen sprake van staatssteun of geoorloofde staatssteun)

De meest geëigende weg om de overheidsfinanciering in bovengenoemde gevallen in overeenstemming te brengen met het staatssteunrecht, is via een DAEB-aanwijzing (zie criterium 1 uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Geldmaat, of een andere partij, kan door de overheid worden belast met de uitvoering van bijvoorbeeld de volgende eerder geïdentificeerde DAEB-activiteiten (hierna te noemen **“chartale diensten/ dienstverlening”**):

1. Opnemen van biljetten (consumenten en toonbankinstellingen);
2. Storten van biljetten via recyclers (consumenten en toonbankinstellingen);
3. Storten van biljetten via sealbagautomaten (toonbankinstellingen);
4. Opnemen van munten (consumenten en toonbankinstellingen);
5. Storten van munten (consumenten en toonbankinstellingen); en

Dat Geldmaat wordt belast met de uitvoering hiervan, betekent niet dat zij deze diensten ook daadwerkelijk zelf moet uitvoeren. Zij mag hier ook onderaannemers voor inzetten, zoals waardevervoerders.

Indien de uitvoering hiervan niet rendeert, mag de onrendabele top door de overheid worden vergoed aan Geldmaat, inclusief een redelijk rendement. Vanuit staatssteunrechtelijk perspectief, kan een wettelijke UCD-aanwijzing, zoals het geval is in marktordeningsmodel B, gelijkstaan aan een DAEB-aanwijzing als is voldaan aan alle DAEB-voorwaarden.

Om te beoordelen of een DAEB-aanwijzing – en de compensatie door de overheid daarvan – vanuit staatssteunrechtelijk perspectief is toegestaan, moet aan de vier Altmark-criteria zoals eerder genoemd getoetst (zie het hoofdstuk “Juridisch kader”). De voorwaarden worden hieronder apart behandeld, toegespitst op de onderhavige casus.

Deze voorwaarden kunnen zullen hieronder slechts in algemene zin worden besproken, omdat (1) nog niet bekend is of (en zo ja, welke van) deze secundaire regelgeving van toepassing is en (2) deze regelgeving met name voorwaarden van formele aard schept over bijvoorbeeld de berekeningswijze van de DAEB-compensatie, duur van de DAEB en de vorm van het DAEB-besluit. Indien wordt gekozen voor een DAEB-aanwijzing, kan hierover in detail worden geadviseerd in een later stadium.

Eerste criterium: Er is sprake van een algemeen belang dat onvoldoende door de markt zelf wordt geadresseerd

Het eerste criterium houdt in dat Geldmaat daadwerkelijk belast moet zijn met een DAEB en dat die verplichting duidelijk moet zijn afgebakend. In dit kader moet, met andere woorden, worden aangetoond dat er sprake is van een duidelijk af te bakenen economische activiteit die een algemeen belang dient. Dit criterium is het meest relevant, omdat ter vervulling daarvan moet worden aangetoond waarom er bij de chartale diensten die worden aangemerkt als DAEB sprake is van algemeen belang dat niet voldoende wordt geadresseerd door de markt. Met andere woorden, er moet sprake zijn van een marktfalen.

De chartale diensten die Geldmaat uitvoert of laat uitvoeren door waardevervoerders, zijn economisch van aard (de ‘D’ en de ‘E’ in DAEB) omdat zij deze aanbiedt in concurrentie met verschillende andere partijen, zoals IAD’s. Betoogd kan worden dat deze activiteiten

.. ≡

gerelateerd aan de instandhouding van het chartale betalingsverkeer een algemeen belang (de 'A' en de 'B' in DAEB) dienen omwille van de volgende redenen:

1. Contant geld is voor een substantieel aantal mensen in de samenleving, zoals ouderen, mensen in sociaal kwetsbare posities, mensen met een beperking, mensen zonder digitale toegang en laagopgeleiden, een voorwaarde om zelfstandig de eigen financiën te kunnen regelen;
2. Contant geld is publiek geld;
3. Contant geld is een betrouwbaar alternatief voor giraal (digitaal) geld;
4. Contant geld biedt de burger zelfstandige beschikkingsmacht omdat het onafhankelijk van een bank (als oppotmiddel) kan worden gebruikt;
5. Contant geld kan dienen als terugvaloptie voor het geval het digitale betalingsverkeer als geheel voor onbetaalde tijd niet functioneert;
6. De Europese Centrale Bank (ECB) schrijft in haar strategie voor contant geld dat de ECB en nationale centrale banken, samen met de bankensector, een fundamentele verantwoordelijkheid hebben om het gebruik van contant geld door mensen en bedrijven te faciliteren.¹⁹²

De chartale dienstverlening is onlosmakelijk verbonden met en daarom onmisbaar voor een goedwerkende chartale betalingsinfrastructuur en draagt daarom in grote mate bij aan het hierboven toegelichte algemeen belang.

Vervolgens moet ter voldoening van het eerste criterium ook worden aangetoond dat de chartale diensten niet of niet voldoende door de markt zelf worden uitgevoerd onder reguliere marktomstandigheden. Ook hiervan lijkt sprake te zijn op delen van de markt. Weliswaar bieden, naast Geldmaat, ook de IAD's chartale diensten 1 t/m 5 aan, maar dit doen zij voornamelijk in dichtbevolkte gebieden, gebieden waar veel toeristen komen of op plekken waar retailers dit als dienst naar hun klanten willen aanbieden. Daar is de dienstverlening immers het meest rendabel. Voor Geldmaat en de IAD's is het in de regel niet rendabel om te investeren een netwerk van geldautomaten in de minder dichtbevolkte gebieden in Nederland, hetgeen tot een onwenselijke markttuitkomst leidt: het algemeen belang dat wordt gediend met een goed functionerende chartale keten komt in het geding in de gebieden waar de het netwerk van geldautomaten ontoereikend is. Hetzelfde geldt voor chartale dienst 6, omdat waardevervoerders vanuit bedrijfsmatig perspectief hun dienstverlening zullen focussen op gebieden met een hoge dichtheid van geldautomaten en toonbankinstellingen.

Tweede en derde criterium: vaststelling compensatie en voorkomen van overcompensatie

Het tweede en derde criterium scheppen regels omtrent de objectieve en transparante berekeningswijze en hoogte van de compensatie vanuit publieke middelen voor de uitvoering van de DAEB en verbieden overcompensatie. Uitgangspunt is immers dat sprake is van een compensatie die de tegenprestatie vormt voor een prestatie van Geldmaat en derhalve deze compensatie niet tot een voordeel voor Geldmaat leidt. Ter uitvoering van deze criteria moet een berekening van de nettokosten van Geldmaat via de Net Avoided Cost (NAC) methode die voldoet aan de vereisten die het staatssteunrecht daaraan stelt. Het voert te ver om in het kader van dit advies nader in te gaan op deze vereisten, maar daarover kan in een later stadium in meer detail worden geadviseerd.

Vierde criterium: openbare biedprocedure

Of aan dit criterium kan worden voldaan, is nog onduidelijk. Het vierde criterium vereist dat de partij die wordt belast met de uitvoering van de DAEB wordt gekozen via een openbare biedprocedure of – indien dat niet het geval is – de kosten die worden vergoed overeenstemmen met de kosten die een vergelijkbare hypothetische goed beheerde onderneming zou maken bij de uitvoering van de DAEB. In het onderhavige geval is niet

¹⁹² https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.en.html#:~:text=Our%20cash%20strategy%20aims%20to,everyone%20can%20have%20direct%20access.

duidelijk in hoeverre andere partijen, zoals de IAD's, naast Geldmaat, in staat en bereid zijn om de DAEB op zich te nemen. Indien op voorhand al duidelijk is dat dat niet het geval is, is het initiëren van een openbare biedprocedure niet zinvol. Daarnaast kan worden betoogd dat het wellicht moeilijk kan zijn om de kosten van een vergelijkbare goed beheerde onderneming te ramen omdat er geen heldere benchmark beschikbaar is. De IAD's waarmee Geldmaat concurreert hebben mogelijk een ander bedrijfsmodel en dus andere kostenstructuren en bovendien is de markt niet transparant, waardoor de tariefopbouw en kostenstructuren van de IAD's niet goed kunnen worden beoordeeld door Geldmaat.

Er zal dus nader onderzoek naar het organiseren van een openbare biedprocedure en/of het opstellen van een benchmark moeten worden uitgevoerd voordat kan worden bepaald of aan het vierde criterium kan worden voldaan. Indien dat niet het geval is, zal overcompensatie van een eventuele DAEB opgelegd aan Geldmaat moeten worden voorkomen met gebruikmaking van de NAC-methode.

Gevolgen voor banken, toonbankinstellingen en waardevervoerders in bekostigingsoptie III: marktconformiteit en de-minimis

In het hoofdstuk "Juridisch kader" is uiteengezet dat in bekostigingsoptie III, naast steun aan Geldmaat/de publieke onderneming, ook sprake kan zijn van (in)directe steun aan de banken, toonbankinstellingen en waardevervoerders. Er zijn diverse mogelijkheden om dit risico te mitigeren.

Banken en toonbankinstellingen

In de bovengenoemde paragraaf is toegelicht dat geen sprake is van staatssteun als de tarieven die Geldmaat rekent aan de banken en toonbankinstellingen voor de chartale dienstverlening waar zij gebruik van maken marktconform (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage) is. Zoals eerder aangehaald is – zodra meer details over de precieze wijze van invulling van de bekostigingsoptie bekend zijn – nader onderzoek naar de uitwerking van deze criteria op de onderhavige casus noodzakelijk om te kunnen bepalen of sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Hieronder worden enkele algemene aandachtspunten meegegeven voor de marktconformiteitstoets.

Marktconformiteit

Om te bepalen of de tarieven die Geldmaat aan haar klanten rekent marktconform zijn, moet een toets aan het Market Economy Operator (MEO) beginsel worden uitgevoerd. In dat kader moeten vier vragen worden beantwoord:

1. *Worden louter commerciële belangen meegewogen?*

Kort gezegd is het doel van het MEO-beginsel om na te gaan of een overheid bij het maken van afspraken met een onderneming handelt volgens de 'regels van de markt'. Kernvraag is zoals aangegeven of de overheid handelt zoals 'een marktdeelnemer in een markteconomie' ook zou handelen in vergelijkbare omstandigheden. Bij beantwoording van deze vraag mag alleen rekening worden gehouden met de voordelen en verplichtingen die de overheid heeft in haar hoedanigheid als marktdeelnemer.¹⁹³ Met andere woorden Geldmaat mag het publiek belang dat het dient bij het uitvoeren van de chartale diensten niet laten meewegen in haar prijsstelling. Zij moet enkel commerciële belangen in acht nemen bij de bepaling van de prijsstelling.

2. *Vindt de beoordeling van vooraf plaats?*

Uit de jurisprudentie volgt dat de overheid de overheid vooraf moet bepalen of een overheidsmaatregel marktconform is.¹⁹⁴ Dat betekent dat Geldmaat, DNB of het ministerie van Financiën hier juridisch advies over moet inwinnen voordat zij de tarifiering als niet-

¹⁹³ HvJ EU 5 juni 2012, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318 (EdF), punten 79 - 81; HvJ EG van 10 juli 1986, 234/84, Jur. 1986, p. 2263 (Meura), punt 14; HvJ EG 10 juli 1986, 40/85, Jur. 1986, p. I-2321 (België/Commissie), punt 13; HvJ EG 14 september 1994, C- 278/92, C-279/92 en C-280/92, Jur. 1994, p. I-4103 (Spanje/Commissie), punt 22; en HvJ EG 28 januari 2003, C-334/99, Jur. 2003, p. I-1139 (Duitsland/Commissie), punt 134.

¹⁹⁴ HvJ EU 5 juni 2012, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318 (EdF), punten 84, 85 en 105.

marktconform beschouwen.

3. *Wordt het effect bepaald aan de hand van ‘alle relevante omstandigheden’?*

Voor de vraag in hoeverre een niet-marktconform voordeel wordt verleend is het effect bepalend. Daarbij dienen om dit effect vast te stellen alle betrokken omstandigheden in aanmerking te worden genomen.

4. *Wordt een aanvaarde methode gehanteerd om marktconformiteit aan te tonen?*

De staatssteunregels maken gewag van drie (niet-limitatieve) aanvaarde methodes en bieden daarnaast een open geformuleerde restmethode indien de eerste drie methoden geen soelaas bieden:

– *Pari passu: Handelt overheid op dezelfde voorwaarden als particuliere marktdeelnemers?*

Deze methode wordt met name gehanteerd bij cofinanciering van grote infrastructuurprojecten door overheden enerzijds en marktpartijen anderzijds. Is in casu niet goed toepasbaar.

– *Openbare biedprocedure: Vindt de transactie plaats volgens een open, transparante, voldoende aangekondigde, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke, voldoende concurrerende openbare biedprocedure?*

Deze methode is van toepassing als de overheid staatssteun tracht te voorkomen bij de inkoop met overheidsmiddelen van producten of diensten. Deze methode is dus niet goed toepasbaar op de banken en toonbankinstellingen omdat zij juist diensten afnemen in plaats van aanbieden.

– *Benchmarking: Handelt overheid op voorwaarden waarop vergelijkbare transacties door vergelijkbare particuliere partijen in vergelijkbare situaties hebben plaatsgevonden?*

Deze methode is naar verwachting in dit geval de meest geëigende manier om marktconformiteit van de tarieven die worden gerekend aan de banken en de toonbankinstellingen aan te tonen. Om een afdoende benchmark vast te stellen, moet worden gekeken naar (1) vergelijkbare transacties, (2) vergelijkbare partijen en (3) vergelijkbare situaties. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van data uit zowel het binnen- als het buitenland.

– *Restbepaling: andere waarderingsmethode*

De marktconformiteit mag ook op een andere manier worden vastgesteld indien – in dit geval – ook benchmarking geen oplossing biedt. De marktconformiteit wordt in beginsel aangenomen als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Methode is gebaseerd op beschikbare objectieve, verifieerbare en betrouwbare gegevens;
- Gegevens zijn voldoende gedetailleerd;
- Gegevens brengen tot uiting de economische situatie zoals die bestond op het tijdstip waarop tot de transactie werd besloten; en
- Er wordt rekening gehouden met de risicograad en toekomstige verwachtingen.

De-minimis

Indien niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, bijvoorbeeld omdat er geen betrouwbare benchmark kan worden opgesteld, kan als terugvaloptie mogelijk gebruik worden gemaakt van de-minimissteun. Zoals reeds toegelicht in het hoofdstuk “Juridisch kader” is steun die beperkt blijft tot in totaal 200.000 euro per onderneming in drie boekjaren geoorloofd.

Waardevervoerders

In het hoofdstuk “Juridisch kader” is toegelicht dat sprake kan zijn van staatssteun als waardevervoerders met overheidsmiddelen te ruim – en dus niet-marktconform – worden vergoed voor hun dienstverlening aan Geldmaat (zie criterium 2.ii uit hoofdstuk 2 van deze bijlage). Zoals eerder aangehaald is – zodra meer details over de precieze wijze van invulling van de bekostigingsoptie bekend zijn – nader onderzoek naar de uitwerking van het marktconformiteitsleerstuk op de onderhavige casus noodzakelijk om te kunnen bepalen of sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU. Hieronder

worden, in aanvulling op de hierboven reeds aangehaalde aandachtspunten bij het marktconformiteitsleerstuk, enkele algemene aandachtspunten meegegeven die specifiek van toepassing zijn op het voorkomen van steun aan de waardevervoerders.

Zoals reeds toegelicht in het hoofdstuk “Juridisch kader” is de openbare biedprocedure een geschikte methode om de marktconformiteit van met overheidsmiddelen ingekochte diensten en producten aan te tonen. Omdat Geldmaat bij de waardevervoerdienstverlening in principe kan kiezen uit meerdere partijen is dat ook in dit geval een geschikte manier om te voorkomen dat de waardevervoerders steun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU ontvangen via Geldmaat.

Indien aan de volgende acht voorwaarden wordt voldaan, toont een openbare biedprocedure afdoende aan dat aan het MEO-beginsel wordt voldaan:

1. *Is er sprake van een open procedure?*

Om te kunnen concluderen dat een openbare biedprocedure aan het staatssteunrecht voldoet moet in de eerste plaats worden onderzocht of er sprake is van een open procedure. De rationale van dit criterium is dat alle geïnteresseerde en gekwalificeerde bidders aan de procedure moeten kunnen deelnemen.

2. *Is de procedure transparant?*

De rationale van dit tweede criterium is dat alle geïnteresseerde inschrijvers de kans moet worden geboden om tijdens iedere fase van de openbare biedprocedure gelijk en redelijk geïnformeerd te zijn. Om vast te kunnen stellen of van een transparante procedure sprake is moet onder meer worden gekeken naar (1) de toegankelijkheid van de informatie; (2) of er voldoende tijd is voor belangstellende inschrijvers; en (3) of er heldere selectie- en gunningscriteria worden gehanteerd.

3. *Is de procedure voldoende aangekondigd*

Als derde criterium geldt dat aan een procedure voldoende ruchtbaarheid moet zijn gegeven.

4. *Is er sprake van gelijke en niet-discriminerende behandeling van alle bidders?*

Als vierde criterium dient sprake te zijn van een niet-discriminerende behandeling van alle inschrijvers in alle fasen van de procedure. Daarvan is in ieder geval sprake indien objectieve selectie- en gunningscriteria zijn vastgesteld. Deze dienen bovendien vóór de procedure te zijn vastgesteld. De gunningscriteria dienen tot slot de mogelijkheid te bieden om inschrijvingen objectief te vergelijken en te beoordelen.

5. *Is de procedure onvoorwaardelijk?*

Als vijfde voorwaarde geldt dat de openbare biedprocedure onvoorwaardelijk dient te zijn. Hier is sprake van, indien het iedere potentiële bidder, ongeacht of deze zelf een bedrijf heeft, in het algemeen vrijstaat om de te verkopen activa, goederen en diensten te verwerven en deze voor eigen doeleinden te gebruiken.

6. *Levert de procedure een voldoende mate van concurrentie op?*

De openbare biedprocedure moet een voldoende mate van concurrentie opleveren om te kunnen stellen dat er sprake is van een marktconforme prijs. Indien slechts één bod wordt ingediend, is de procedure in beginsel niet voldoende om een marktprijs te garanderen.

7. *Wordt aan de overige vereisten bij koop of verkoop voldaan?*

Om bij inkoop van producten of diensten te kunnen stellen dat volgens het MEO-beginsel is gehandeld, dient de selectie van de aanbieder simpelweg plaats te vinden op basis van het laagste bod. Wel kan rekening worden gehouden met bepaalde contractuele afspraken en toezeggingen die mogelijk een hogere prijs veroorzaken maar anderszins een kwantificeerbaar voordeel opleveren. Bovendien dient alleen met geloofwaardige en bindende biedingen rekening te worden gehouden.

Een dergelijke open en onvoorwaardelijke biedprocedure is overigens niet hetzelfde als een aanbestedingsprocedure in de zin van het aanbestedingsrecht. Indien een aanbesteding is of wordt georganiseerd, betekent dat derhalve niet automatisch dat daarmee ook de marktconformiteit vaststaat, zoals in de praktijk soms wordt aangenomen.



Bijlage D – Geconsulteerde stakeholders

BIJLAGE D. GECONSULTEERDE STAKEHOLDERS

Centrale banken

- De Nederlandsche Bank
- Sveriges Riksbank (Zweedse centrale bank)
- Suomen Pankki (Finse centrale bank)

(Vertegenwoordigers van) banken

- Betaalvereniging Nederland
- ABN AMRO
- ING
- Rabobank
- Volksbank

Chartale dienstverleners

- Brink's
- VTS
- Ziemann
- Geldmaat
- Diebold Nixdorf
- Euronet en YourCash
- GWK Travelex
- In2Retail
- Bankomat (Zweden)

Vertegenwoordigers consumenten

- Consumentenbond
- Ieder(in)
- ANBO
- KBO-PCOB, Koepel Gepensioneerden, NOOM en Senioren Netwerk Nederland
- Oogvereniging

Vertegenwoordigers toonbankinstellingen

- Raad Nederlandse Detailhandel (RND) (grootwinkelbedrijven)
- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- Retailkantoor
- Tankstations
- MKB Nederland
- Vakcentrum
- Koninklijke Horeca Nederland
- VNO-NCW MKB

Overheid

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën
- Autoriteit Consument en Markt

strategy&

Part of the PwC network

www.strategyand.pwc.com

© 2023 PwC. All rights reserved. PwC refers to the PwC network and/or one or more of its member firms, each of which is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details. Mentions of Strategy& refer to the global team of practical strategists that is integrated within the PwC network of firms. For more about Strategy&, see www.strategyand.pwc.com. No reproduction is permitted in whole or part without written permission of PwC. Disclaimer: This content is for general purposes only, and should not be used as a substitute for consultation with professional advisors.

