



TER BESLISSING
Aan
de minister

Generale Thesaurie
Directie Financiële
Markten

nota

Vervolgstappen chartale infrastructuur

Persoonsgegevens

Aanleiding

In nota FM 93965 legden we u verschillende beslispunten voor ten aanzien van de inrichting van de chartale infrastructuur. Op uw besluiten in die nota is bijgevoegde Kamerbrief gebaseerd. Hierin zet u uw beleidsvoornemens en de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, dat u gaat voorbereiden, uiteen ten aanzien van de chartale infrastructuur.

Datum

28 maart 2023

Notanummer

2023-0000086178

Bijlagen

1. Kamerbrief
2. Rapport PWC
3. Persbericht
4. Communicatieplan

Besispunten

1. Wij adviseren u bijgevoegde Kamerbrief met bijgevoegde PWC-rapport over de toekomst van de chartale infrastructuur naar de Tweede Kamer te sturen. Gaat u daarmee akkoord?
2. Daarnaast graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- Uit het onderzoek van PWC naar de toekomst van de chartale infrastructuur, in opdracht van DNB en uzelf (TICKET-onderzoek), blijkt dat de chartale infrastructuur op de langere termijn niet op een maatschappelijk wenselijk niveau zal worden aangeboden op basis van vrijwillige afspraken.
- Om ervoor te zorgen dat contant geld als betaalmiddel bruikbaar, beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar blijft – ook als het feitelijke gebruik van contant geld aan de toonbank in de toekomst verder zou afnemen – geeft u aan dat u, samen met DNB, noodzaak ziet om actie te ondernemen.
- Gezien de door PWC onderzochte marktordeningsmodellen, ziet u als beste oplossing het opleggen van verplichtingen aan banken om een bepaald basisniveau aan diensten te leveren.
- De banken hebben de dienstverlening tot op heden immers ook aangeboden, het past bij de maatschappelijke rol van banken en banken zijn het beste geëquipeerd om, binnen de eisen van het basisniveau, de infrastructuur duurzaam en op efficiënte wijze aan te bieden. Daarnaast sluit u met verplichtingen voor banken aan bij andere Europese landen die wetgeving voor de chartale infrastructuur hebben ingevoerd.

- U geeft aan dat de drie grootste banken worden verplicht om de chartale infrastructuur van geldautomaten te verzorgen (zoals ze nu al doen via hun gezamenlijke onderneming Geldmaat).
- Ook worden banken¹ die betaalrekeningen aanbieden, verplicht om opname en storten van bankbiljetten aan hun klanten aan te bieden.
- De drie grootste banken worden daarnaast verplicht om opname en storten van munten aan te bieden aan hun klanten (zoals ze nu doen via Geldmaat).
- De tarieven die banken mogen rekenen aan hun klanten voor opname van contant geld worden gereguleerd (kosteloos voor consumenten, kosten gemaximeerd voor zakelijke klanten).
- DNB zal op de wettelijke verplichtingen met betrekking tot opname en storten toezicht houden en op de chartale infrastructuur van geldautomaten.
- Ook kondigt u aan dat u met maatregelen komt om de risico's te mitigeren die samenhangen met de sterke concentratie in aanbieders van het waardevervoer.

Toelichting

- In de brief geeft u aan dat PWC ook mogelijkheden voor de bekostiging van de toekomstige infrastructuur heeft uitgewerkt en dat uw voorkeur en die van DNB uitgaat naar de bekostigingsoptie waarbij de banken zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

- De Europese Commissie heeft aangekondigd dat zij eind juni een regelgevingsvoorstel publiceert ten aanzien van onder andere contant geld waarin wellicht gesproken zal worden van een acceptatieplicht. In de brief geeft u aan dat u de voorstellen van de Europese Commissie afwacht. De Kamer ontvangt vervolgens een voorstel voor de Nederlandse lijn in een BNC-fiche.
- U streeft er naar uiterlijk eind dit jaar een openbare consultatie te starten van het aangekondigde wetsvoorstel. Het doel is inwerkingtreding op 1 januari 2026.
- U geeft in de brief aan dat DNB in gesprek gaat met de partijen van het Convenant Contant Geld om het convenant in stand te houden totdat de aangekondigde wetgeving is gerealiseerd.
- Zoals aangegeven in de vorige nota, zijn er inmiddels gesprekken met de banken gevoerd als ook met de andere convenantpartijen (winkeliers, consumentenorganisaties, Geldmaat en Brinks).

Communicatie

Er is in samenspraak met DNB een persbericht opgesteld. Daarnaast is er ook een communicatieplan opgesteld, dat u in de bijlage kunt vinden.

¹ Met uitzondering van de kleinste banken die minder dan 0,2% van de betaalrekeningen aanbieden. Onder de verplichting zouden op dit moment vallen (in willekeurige volgorde): ABN AMRO, Bunq, ING, KNAB, Rabobank, Triodos, Van Lanschot, Volksbank.

Politiek/bestuurlijke context

- In deze Kamerbrief doet u een aantal toezeggingen en moties af:
 - Uw toezeggingen om de uitkomsten van het onderzoek en uw reactie daarop met uw Kamer te delen (TZ202302-085 en TZ202211-250).
 - Het eerste deel van de motie-Van der Plas over het waarborgen van het gebruik van contant geld (Kamerstukken II 2022/23, 27 863, nr. 113).
 - De motie-Ephraïm c.s. verzoekt de regering om nogmaals te bevestigen dat het uitfaseren van contant geld niet aan de orde is en dat ook te communiceren. Dit voorstel geeft daar uitvoering aan.
- De motie-Nijboer c.s. over kosteloos geld kunnen blijven opnemen (Kamerstukken II 2021/22, 32 545 nr. 140) heeft u afgedaan toen de Kamer geïnformeerd werd over het Convenant Contant Geld in 2022.
- Op 21 juni is er een Commissiedebat Financiële markten gepland. Deze brief zal daar mogelijk voor worden geagendeerd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc. nr.	Datum	Naam document
1	21-2-2023	Nota - min - Opvolging onderzoek contant geld
2	17-4-2023	Nota - min - Opvolging onderzoek contant geld II



TER BESLISSING
Aan
de minister

*Zens met uw
wel bezpoken
hybride
A / kosten
van B?*

nota

Opvolging onderzoek contant geld

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

Datum
21 februari 2023

Notanummer
2023-0000031897

Bijlagen
1. Conceptrapport

Aanleiding

- Bij de totstandkoming van het Convenant Contant Geld is met de belangrijkste partijen in het betalingsverkeer afgesproken om te laten onderzoeken hoe het publieke belang van de chartale infrastructuur in de toekomst kan worden geborgd en gefinancierd.
- De afgelopen maanden heeft PwC, in opdracht van DNB en FIN, onderzoek gedaan naar de toekomstige inrichting van de chartale keten (het onderzoek 'TICKET'¹). Het onderzoek draait om de vraag welke marktinrichting en bekostigingsstructuur nodig is om het publiek belang van contant geld te borgen.
- PwC heeft het conceptrapport (bijlage 1) op 15 februari opgeleverd. De definitieve versie, waarin slechts tekstuele wijzigingen worden aangebracht, volgt op 24 februari. In deze nota vragen wij uw akkoord op het vervolg.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het verder uitwerken van marktorderingsmodel A (het invoeren van verplichtingen voor banken) en bekostigingsoptie 1 (omslaan over betaalrekeningen c.q. banken)? Omdat het hier om een principiële besluit gaat met consequenties voor de sector zouden wij graag met u spreken over dit besluit.
- Gaat u akkoord met het voorgestelde tijdsplan?
- Gaat u akkoord om, voordat u de Kamerbrief met aanbieding van het rapport naar de Kamer stuurt, met banken hierover te spreken?

Kernpunten

- In het TICKET-rapport beargumenteert PwC dat er sprake is van een 'ontbrekende markt' en dat vrijwillige afspraken – zoals in het Convenant Contant Geld – niet toekomstbestendig zijn.
- Overheidsingrijpen is daarom gewenst. Volgens PwC is het noodzakelijk dat de overheid eisen stelt aan de chartale basisinfrastructuur, en vervolgens een verantwoordelijke aanwijst om die te leveren.
- De onderzoekers zien drie mogelijke verantwoordelijken: de banken, via een wettelijke verplichting (model A); een universele cashdienstverlener, naar

¹ Toekomst Infrastructuur Chartale KETen

voorbeeld van PostNL (model B); of een staatsdeelneming (model C). De onderzoekers geven geen voorkeursoptie.

- Op basis van onze eerste analyse geven wij de voorkeur aan marktordeningsmodel A. Dit sluit het beste aan op de huidige situatie. Wij zien geen noodzaak om de chartale dienstverlening op een meer publieke manier uit te voeren – de banken zijn hiertoe immers goed in staat. DNB deelt deze opvatting op basis van hetgeen nu voorligt.
- In dit model worden de kosten gedragen door de banken c.q. betaalrekeninghouders. Een vorm van tariefregulering is nodig om te zorgen dat de doorberekende kosten per opname van contant geld voor de particuliere klant niet te hoog worden.
- Hiervoor moet vervolgens ook toezicht worden georganiseerd, wat ook moet worden bekostigd.
- U heeft de Kamer toegezegd om het onderzoek voor de zomer te sturen. Op dit moment zijn wij samen met DNB bezig om de maatregelen uit het rapport uit te werken. Wij streven ernaar dat u eind april het rapport en een reactie naar de Kamer kunt sturen.
- Wij verwachten dat de banken teleurgesteld zijn over het ontbreken van een overheidsbijdrage. In het Convenant is afgesproken dat zij hun tarieven voor geldopnames en -stortingen t/m juli 2023 bevroren. In dit licht is het van belang hen mee te nemen in de te maken keuze voor een model. We stellen daarom voor dat we eerst op ambtelijk niveau met de banken spreken, en dat u daarna zelf met ze spreekt voordat u het rapport en uw reactie naar de Tweede Kamer stuurt.

Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

Wetgeving om tot tariefregulering over te gaan kost zeker twee jaar. In de tussentijd kunnen we een moreel appèl op de banken doen om de chartale infrastructuur bereikbaar en betaalbaar te houden.

Toelichting

Onderzoeksresultaten

- PwC stelt dat vrijwillige afspraken met de banken, zoals in het Convenant Contant Geld, niet houdbaar zijn. De banken maken verlies op het aanbieden van chartale infrastructuur, de convenantsafspraken komen moeilijk tot stand en overtreding kan niet bestraft worden. Overheidsingrijpen is daarom nodig.
- Het rapport beschrijft drie mogelijke marktordeningsopties en drie mogelijke bekostigingsopties.

Marktordeningsmodellen:

- 0-scenario: *vrijwillige afspraken (huidig Convenant Contant Geld)*.
- Model A: banken worden verplicht om chartale basisdienstverlening te leveren. De tarieven per transactie worden gereguleerd.
- Model B: Aanwijzen van een Universele Cash Dienstverlener (UCD).
- Model C: Publieke uitvoering door een staatsdeelneming.

Bekostigingsopties:

- Optie 1: kosten omslaan via betaalrekeningen
 - Optie 2: kosten omslaan via elektronische betaalmiddelen
 - Optie 3: kosten omslaan via algemene middelen
- Hoewel de opties als losse opties gezien kunnen worden, koppelt PwC de bekostigingsopties aan de marktordeningsopties. Op hoofdlijnen betaalt de

partij die in het betreffende model de meeste invloed heeft op de efficiëntie van de keten.

- Daarnaast identificeert PwC zes basismaatregelen die in alle marktorderingsmodellen moeten worden doorgevoerd.
 - a) Het ministerie van Financiën moet, samen met DNB, de wettelijke eisen aan de chartale infrastructuur en dienstverlening vaststellen en deze periodiek herzien.
 - b) Het moet banken worden verboden om geldopnames te tarifieren.
 - c) Een bank moet een kostendekkend tarief betalen als haar klanten gebruikmaken van een geldautomaat van een andere bank (fallback-tarief).
 - d) Er moeten veiligheidseisen komen voor geldautomaten.
 - e) Er moet toezicht komen op het waardevervoer, om continuïteitsrisico's te beperken.
 - f) Overwogen moet worden om een acceptatieplicht in te voeren voor toonbankinstellingen.²

Krachtenveld

Banken

- In het Convenant Contant Geld is afgesproken dat de banken t/m juli 2023 hun tarieven voor chartale dienstverlening niet verhogen (de "freeze"). Daarna kan het convenant eventueel worden verlengd, op basis van de uitkomsten van dit onderzoek.
- De banken hebben eerder aangegeven dat zij een overheidsbijdrage voor de chartale dienstverlening noodzakelijk vinden. Daarnaast pleiten de aandeelhouders van Geldmaat (de grote banken Rabobank, ING, ABN AMRO) voor een gelijk speelveld ten aanzien van de kosten voor de chartale infrastructuur met kleine banken.
- In het licht van het aflopen van de freeze-periode eind juli en de eis van de banken tot een overheidsbijdrage, is het van belang om hen mee te nemen in de gemaakte keuze voor een model.
- Een risico is dat de banken twee maanden voor het aflopen van de freeze de voorwaarden voor chartale diensten drastisch gaan vernauwen en de tarieven gaan verhogen. Dat is niet wenselijk ten aanzien van de toegang tot het betalingsverkeer.

Lopende Onderhandelingen

Toonbankinstellingen

De toonbankinstellingen wijzen vooral op de hoge kosten voor het gebruik van contant geld. Zij vinden dat de banken hen ertoe aanzetten om het gebruik van contant geld terug te dringen, zodat de banken aan hun Wwft-verplichtingen kunnen voldoen.

² Toonbankinstellingen zijn winkels, horeca, benzinestations, kappers, openbaar vervoer, musea etc.

DNB

- We kiezen er voor om met DNB in dit proces samen te blijven optrekken. Een eensluidend geluid is o.i. van belang. DNB geeft hier ook de voorkeur aan.
- DNB had initieel een voorkeur voor model B, een universele cashdienstverlener (UCD) naar voorbeeld van PostNL. Deze optie is echter weinig uitgewerkt waardoor DNB er weinig in ziet om deze optie in de praktijk te brengen.

Communicatie

Wij stemmen de publicatie van het rapport en uw reactie te zijner tijd af met de directie Communicatie.

Politiek/bestuurlijke context

- Veel partijen hebben aandacht voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van contant geld. De motie-Van der Plas vraagt om het gebruik van contant geld te waarborgen, ook gezien de plannen rond de digitale euro. In eerdere commissiedebatten Financiële markten heeft u toegezegd om de uitkomsten van dit onderzoek met de Tweede Kamer te delen en een kabinetsreactie te geven.
- Kamerleden Stoffer en Alkaya pleiten voor een wettelijke acceptatieplicht van contant geld, onder andere recent in EW.³
- De Europese Commissie zal naar verwachting eind mei met een voorstel komen over de status van de euro als wettig betaalmiddel. Vermoedelijk zal dit voorstel ook regels bevatten over de acceptatie van contant geld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Verspreid over nota: informatie over lopende onderhandelingen.

³ <https://www.ewmagazine.nl/ewpodium/opinie/2023/01/ew-podium-acceptatie-contant-geld-moet-wettelijk-worden-verplicht-918962>



TER BESLISSING
Aan
de minister

Persoonsgegevens

nota

Opvolging onderzoek contant geld II

Directie Financiële
Markten

Persoonsgegevens

Aanleiding

- Wij informeerden u eerder over de resultaten van het onderzoek naar de toekomstige inrichting van de chartale keten (bijlage 1), dat door PwC is uitgevoerd. U stemde toen in met nadere uitwerking van een wettelijke verplichting voor banken om contant geld aan te bieden. Daarnaast vroeg u om te onderzoeken of de kosten omgeslagen kunnen worden over alle betaalrekeningen, of over pintransacties.
- Samen met DNB hebben wij een model uitgewerkt waarbij de banken worden verplicht om de infrastructuur van geldautomaten te verzorgen en opname- en stortdiensten van biljetten en munten aan te bieden.
- In deze nota vragen wij u om een aantal beslissingen te nemen over de inrichting van het wettelijk kader. Op basis daarvan leggen we na het meireces een Kamerbrief aan u voor.

Datum

17 april 2023

Notanummer

2023-0000093965

Bijlagen

1. Nota FM 31897

Beslispunten

Wij adviseren u akkoord te gaan met de voorkeursopties zoals verderop in deze notitie omkaderd worden genoemd en vervolgens toegelicht. Gaat u daarmee akkoord?

Als u met de afzonderlijke onderdelen instemt, ziet dit als totaalpakket er als volgt uit (DNB deelt deze voorkeursopties):

1. De drie grootste banken worden verplicht om de chartale infrastructuur van geldautomaten te verzorgen (zoals ze nu al doen via Geldmaat).
2. Banken¹ die betaalrekeningen aanbieden worden verplicht om opname en storten van bankbiljetten aan hun klanten aan te bieden. De drie grootste banken worden daarnaast verplicht om opname en storten van munten aan te bieden aan hun klanten (zoals ze nu doen via Geldmaat). De tarieven die banken mogen rekenen aan hun klanten voor opname van contant geld worden gereguleerd (kostenloos voor consumenten, kosten gemaximeerd voor zakelijke klanten).

¹ Met uitzondering van de kleinste banken die minder dan 0,2% van de betaalrekeningen aanbieden. Onder de verplichting zouden op dit moment vallen (in willekeurige volgorde): ABN AMRO, Bunq, ING, KNAB, Rabobank, Triodos, Van Lanschot, Volksbank.

3. DNB gaat, in de hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, toezicht houden op de wettelijke verplichtingen van opname en storten van bankbiljetten en munten en het verzorgen van de chartale infrastructuur van geldautomaten.
4. U komt met een voorstel waarmee risico's die samenhangen met de sterke concentratie in de aanbieders van waardevervoer wettelijk worden gemitigeerd.

Kernpunten

- Op uw verzoek hebben wij ook onderzocht of deze infrastructuur door de banken moet worden bekostigd of (ook) door een heffing op pintransacties. Bij een heffing op pin(betaal)transacties zien wij vooral nadelen. Het leidt tot hogere complexiteit en uitvoeringskosten. Banken zijn, vanwege hun alleenrecht om deposito's aan te trekken, maatschappelijk verantwoordelijk voor de goede toegang tot deze tegoeden van hun klanten. Daarbij horen adequate faciliteiten om deze private tegoeden in publiek contant geld om te zetten. Bekostiging via de banken ligt o.i. daarom meer voor de hand.
- In deze nota is weergegeven wat de feitelijke situatie wordt, dus welke banken met de wettelijke verplichtingen te maken zouden krijgen, in de huidige marktsituatie. In de wetgeving zal waarschijnlijk gewerkt worden met drempelpercentages, waardoor op termijn ook kan wijzigen welke banken onder welke regels vallen.
- In een eerdere nota adviseerden we u voorafgaand aan publicatie van de Kamerbrief in gesprek te gaan met de banken omdat de verplichtingen vooral bij hen komen te liggen. Inmiddels lijkt het ons beter dit gesprek in eerste instantie op hoogambtelijk niveau te voeren. Voorafgaand aan het versturen van de Kamerbrief zullen we samen met DNB ook met andere convenantspartijen (zoals consumenten- en winkeliersorganisaties) spreken.

Toelichting

Beslispunt 1: Aanbod van de infrastructuur

Wij adviseren u om de drie grootbanken (ABN AMRO, ING, Rabobank) te verplichten om een landelijk dekkend netwerk van opname- en stortautomaten aan te bieden en te bekostigen.

- In de eerdere nota bent u akkoord gegaan met ons advies dat er geen noodzaak is om de chartale dienstverlening publiek uit te voeren — de banken zijn hiertoe immers goed in staat. DNB deelt deze opvatting.
- Als er wettelijke verplichtingen worden opgelegd aan banken, is het de vraag aan welke banken precies. De maatregel moet in ieder geval gericht zijn op banken die zich richten op retailklanten. Daarnaast is de vraag of, vanuit het oogpunt van proportionaliteit, de verantwoordelijkheid voor een landelijk dekkend stelsel aan geldautomaten aan alle retailbanken, of alleen aan de grootste banken moet worden opgelegd. 99,68% van alle betaalrekeningen wordt aangeboden door acht banken.²
- Ten aanzien van de bekostigingssystematiek, is het momenteel zo dat alle banken een zogenaamd fallbacktarief betalen als hun klanten geld opnemen

² In willekeurige volgorde: ABN AMRO, Bunq, ING, KNAB, Rabobank, Triodos, Van Lanschot Volksbank.

bij een automaat. Dit tarief wordt vastgesteld door de betaalkaartmaatschappijen (Mastercard en Visa). In de bijlage, onderdeel 2, vindt u een toelichting bij het fallbacktarief.

- Het fallbacktarief, dat al geruime tijd ongewijzigd is, is niet kostendekkend. Dit betekent dat de aandeelhouders van Geldmaat (de drie grootbanken; Geldmaat is hun gezamenlijke bedrijf dat de geldautomaten exploiteert) meer betalen voor geldopnames bij de Geldmaat-automaten dan de andere banken. In de ogen van de grootbanken geeft dit de kleinere banken een oneerlijk concurrentievoordeel.
- Andersom kan gesteld worden dat de kracht van dit argument afhangt van het speelveld waarnaar wordt gekeken. Het klopt dat de drie grootbanken meer betalen als het gaat om chartale diensten. Tegelijkertijd hebben zij samen (en los van elkaar) een grote marktmacht (85% van alle betaalrekeningen). Door hun omvang kunnen zij diensten aanbieden die kleinere banken niet aankunnen. Ook beschikken zij over meer manieren om zich op de markt te financieren. Het is van belang om barrières voor kleinere partijen en nieuwe toetreders zo laag mogelijk te houden, voor meer concurrentie en diversiteit in het bankenlandschap.
- Daarnaast zou de markt zelf tot een verhoging van het fallbacktarief kunnen komen, waarmee het voordeel voor de kleinere banken kleiner zou worden. Mastercard en Visa hebben aangegeven hiervoor open te staan als alle banken hiermee instemmen.
- Uit schattingen blijkt dat de grootbanken ongeveer €1,10 per transactie betalen, en de andere banken €0,78 per transactie. Dit betekent dat de grootbanken jaarlijks, per bank, tussen de €0,4 mln. en €3,2 mln. 'meer' betalen dan in de situatie dat de kosten gelijk zouden zijn voor alle acht relevante banken. Deze totale kosten zijn zeer laag t.o.v. de omzetten en winsten van de drie grootbanken (zie bijlage, onderdeel 1). Andersom zou het doorrekenen van deze kosten naar de andere banken, met name de vier kleinste van de acht relevante banken, voor hen juist significant kunnen zijn.
- Verder zijn o.i. de volgende overwegingen relevant. De drie grootbanken hebben al de infrastructuur. Zij zijn de huidige aandeelhouders van Geldmaat: de enige aanbieder van geldautomaten, met een landelijk dekkend stelsel. Van grotere banken mag een grotere maatschappelijke rol worden verwacht; gezien de grootte van deze banken en de marktmacht die zij hebben, achten wij het proportioneel dat zij ook de verantwoordelijkheid dragen voor het aanbieden van een landelijk dekkend stelsel. De kosten voor de drie grootbanken die met dit voorstel gepaard gaan, zijn beperkt in relatie tot hun winsten. Daar staat tegenover dat de voordelen beperkt zijn als we de verplichting en/of het meebetalen wel opleggen aan ook de andere banken en voor die partijen de kosten juist relatief zwaar zouden wegen. Andere banken blijven wel per opname betalen.
- Onze voorkeursoptie is om de verplichting voor het aanbieden en bekostigen van een landelijk dekkend stelsel alleen op te leggen aan de drie grootbanken (ABN AMRO, ING en Rabobank). DNB deelt deze opvatting.

Vertrouwelijke Bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

- We hebben ook gekeken naar de mogelijkheid om naast de drie grootbanken ook Volksbank te verplichten tot het aanbieden en bekostigen van een landelijk dekkend stelsel. Dit is o.i. geen reëel alternatief.
- Ten eerste is van belang dat Volksbank geen geldautomaten heeft. Volksbank zou bij het opleggen van een verplichting een deelneming kunnen nemen in Geldmaat, het bedrijf van de drie grootbanken waarmee zij nu zorgen voor het landelijk dekkend stelsel van geldautomaten. Dit vereist overleg met Geldmaat. De totale activa van Geldmaat zijn nu € 277 mln. waard, dus een deelneming zou ergens tussen de € 24 mln (naar rato van aantal betaalrekeningen) en €69 mln (1/4 deel) kunnen kosten. Hierbij staat het de huidige aandeelhouders (de drie grootbanken) vrij om elke prijs te vragen die ze willen.
- Ten tweede is Volksbank kleiner dan de kleinste van de grootbanken. Er is bij voorbaat geen level playing field met Volksbank en de andere drie grootbanken, vanwege hun marktmacht en sterke concurrentiepositie.
- Als we Volksbank wel laten meebetalen aan de infrastructuur maar niet de verplichting opleggen tot het aanbieden, dan moet er een bekostigingssystematiek komen. De complexiteit en uitvoeringskosten hiervan achten wij niet proportioneel.
- Ten slotte betaalt Volksbank samen met de vier andere kleinere banken mee indien zij wettelijk verplicht worden om biljetopname en storten mogelijk te maken (zie advisering hierover onder beslispunt 2).

Beslispunt 2: Tarieven en dienstverleningsaanbod voor eindgebruikers

Wij adviseren u om alle Nederlandse banken die betaalrekeningen aanbieden (met uitzondering van de banken die minder dan 0,2% van de betaalrekeningen aanbieden) te verplichten tot het aanbieden van biljetopname- en storting en de drie grootste banken daarnaast tot het aanbieden van muntopname- en stortdiensten.

Wij adviseren u om de tarieven van geldopnames en stortingen te reguleren (geen kosten voor consumenten, zakelijke tarieven maximeren).

- Banken die betaalpassen uitgeven via de bekende kaartnetwerken (Mastercard en VISA) zijn vanwege de voorwaarden van deze kaartnetwerken al verplicht hun klanten toegang te geven tot geldautomaten voor biljetopnames. De Nederlandse banken zijn aangesloten bij deze kaartnetwerken. Niettemin kan het wenselijk zijn om banken alsnog wettelijk te verplichten voor het geval dat kaartnetwerken hun voorwaarden aanpassen waardoor biljetopname niet meer automatisch geborgd is.
- Ook de *Payments Accounts Directive* (PAD) verplicht banken soms om biljetten opnemen (en storten) aan te bieden aan hun klanten. Op grond van de PAD kan een bank wel differentiëren tussen betaalpakketten met en zonder chartale diensten, wat dus onvoldoende het doel realiseert om zoveel mogelijk mensen toegang te geven. Een wettelijke verplichting zou een dergelijke differentiatie kunnen voorkomen. We zien daarnaast dat de noodzaak van bankpassen door digitale mogelijkheden vermindert.

- Wij adviseren u daarom om de acht grootste banken te verplichten tot het aanbieden van biljetopname en -storten. DNB deelt dit advies.
- Met hoge tarieven kunnen banken ontmoedigen dat hun klanten gebruik maken van contant geld. Daarom is het in onze optiek noodzakelijk om ook de betaalbaarheid van opname- en stortdiensten voor eindgebruikers te waarborgen.
- De diensten kunnen worden onderscheiden in biljetopname, biljetstorting, en muntopname- en storting. Daarnaast moet er onderscheid worden gemaakt tussen de tarieven voor particulieren en zakelijke gebruikers.
- Een van de instrumenten om (te) hoge tarieven aan te pakken is tariefregulering, waarbij wettelijke maximumtarieven per transactie worden gesteld. De verhouding van de tariefregulering tot Europese wetgeving moet nog nader worden bezien.
- Als alternatief is overwogen om de instemming van DNB te verplichten bij tariefverhoging. Dit systeem wordt in Ierland gebruikt. Bij gebrek aan een heldere maatstaf voor 'redelijke tarieven' stuit deze optie op uitvoeringsbezwaren.
- Wij adviseren daarom, samen met DNB, om over te gaan tot tariefregulering. Een overzicht van de voorgestelde tarieven per transactie vindt u onderstaand:

Dienst	Particulier	Zakelijk
Biljetopname	a. Nultarief	
Biljetstorting		c. Maximumtarieven
Muntopname	b. <i>Uitwerking nodig</i>	
Muntstorting		

- We adviseren een nultarief (of verbod op tarifiering) voor het opnemen en afstorten van bankbiljetten door particulieren. Dit draagt bij aan de bruikbaarheid van contant geld voor cashafhankelijke groepen. Ook is deze optie in lijn met de motie-Nijboer c.s.³ Een alternatief is een maximumtarief.
 - Het opnemen en afstorten van muntgeld door particulieren vereist nadere uitwerking.
 - We adviseren maximumtarieven voor zakelijke klanten (bijv. winkeliers), omdat dat zij vaak grotere hoeveelheden contant geld opnemen of afstorten. Wij achten het proportioneel om die kosten (gedeeltelijk) aan hen door te berekenen. Dit geldt voor alle diensten. De gewenste hoogte van deze tarieven moet nog worden vastgesteld.
- In de voorkeursvariant wordt open gehouden hoe banken de kosten betalen voor opnames door particulieren en het verschil tussen de maximumtarieven voor zakelijke en de werkelijk kosten.

Lopende Onderhandelingen
Lopende Onderhandelingen

Alternatief: Bekostiging via elektronische betaalmiddelen

- U heeft gevraagd om ook te kijken naar de mogelijkheid om de kosten voor chartale diensten om te slaan via elektronische betaalmiddelen. PWC heeft dit onderzocht, in de vorm van een toeslag bij betaling met een betaalpas aan de kassa.
- Conceptueel zijn er drie mogelijkheden om een dergelijke toeslag te implementeren:

³ Kamerstukken II, 2020-2021, 32 545, nr. 140 (Kamerbreed, m.u.v. CDA).

1. Via de kaartmaatschappijen (Mastercard en Visa) wordt een vergoeding geheven.
2. De bank die de pas uit geeft (dus de bank van de betaler) brengt een toeslag in rekening.
3. De bank van de ontvanger brengt een toeslag per transactie in rekening.

In elk geval moet er ergens een centrale partij zijn die de toeslagen int en verdeelt over de banken op basis van een bepaalde rato.

- Voordeel van deze bekostigingswijze is dat een extra geldopname door een klant niet leidt tot extra kosten voor de bank van die klant. Daar staat tegenover dat hiermee elektronisch betalen voor de betaalrekeninghouder, dan wel de toonbankinstelling (winkel, restaurant, etc.), minder aantrekkelijk wordt t.o.v. contant betalen. Dit effect zullen banken ongewenst vinden, gezien hun voorkeur voor elektronisch betalen. Daarom kan deze optie voor banken juist een prikkel zijn om contant betalen te ontmoedigen. Hoe minder contant geld er wordt gebruikt, hoe lager immers de toeslag zal zijn.
- Bekostiging via elektronische betalingen kent een aantal nadelen:
 - De vraag is of een heffing op kaartbetalingen past binnen het EU-recht. Een aanvullende heffing op deze transacties zou in strijd kunnen komen met bestaande Europese regelgeving of met het vrije betalingsverkeer in de Unie. Het zal in ieder geval lastig zijn om deze systematiek van toepassing te laten zijn op partijen die via een vergunning in een ander EU-land actief zijn in Nederland. Dit kan ertoe leiden dat dergelijke partijen zich niet in Nederland meer willen vestigen, of zich zelfs vanuit Nederland naar andere EU-landen verplaatsen.
 - Het is daarnaast de vraag of het eerlijk is t.o.v. aanbieders van elektronische betalingen. Banken hebben het alleenrecht om deposito's aan te trekken, en deze deposito's dan weer in te zetten voor andere rendabele diensten. Niet-bancaire betaaldienstverleners mogen dit niet. Vanuit de maatschappelijke rol die banken vanuit dit alleenrecht hebben, zou kunnen worden beargumenteerd dat zij dan ook aan de lat staan om een goede toegang te garanderen tot deze tegoeden, en de mogelijkheid om deze privaat aangehouden tegoeden ook in publiek contant geld om te kunnen zetten.
 - De uitvoering van de heffing wordt complex en daarmee duurder. De kosten van toezicht en handhaving zullen hoog zijn.
 - Deze systematiek zal onder toonbankinstellingen tot veel weerstand leiden. De rekening komt voor een groot deel bij deze retailers te liggen, die – naar eigen zeggen – deze extra kosten niet één op één kunnen verhalen op hun eigen klanten.
- Al met al concluderen wij dat de nadelen van deze optie – het bekostigen van de chartale infrastructuur via een jaarlijkse toeslag o.b.v. het aantal elektronische betalingen aan de toonbank – zwaarder wegen dan de voordelen die ermee gepaard gaan.

Beslispunt 3: Toezicht

Wij adviseren u ermee akkoord te gaan dat DNB, in de hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, toezicht gaat houden op de naleving van de wettelijke verplichtingen aan banken.

- Het gaat hier om het toezicht op de naleving van de verplichtingen die onder beslispunt 1 worden voorgesteld: (i) het aanbieden van opname- en stortdiensten van van munten en bankbiljetten, en (ii) het verzorgen van de infrastructuur van geldautomaten.
- Voor toezicht en handhaving kan worden aangesloten bij het bestaande handhavingsinstrumentarium in het financieel toezicht. DNB en de AFM hebben hierbij, als zelfstandig bestuursorgaan, onder andere de bevoegdheid tot het opleggen van een aanwijzing, last onder dwangsom en bestuurlijke boete.
- De vraag is welke toezichthouder het meest aangewezen is om dit toezicht te houden. Vanuit de systematiek van de Wet op het financieel toezicht houdt DNB prudentieel toezicht (soliditeit financiële ondernemingen en stabiliteit financiële stelsel) en de AFM gedragstoezicht (ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, zorgvuldige behandeling van cliënten). Enerzijds sluit toezicht op de chartale dienstverlening op het eerste gezicht niet aan bij de prudentiële aard van het toezicht van DNB. Anderzijds verleent DNB reeds vergunningen aan banken, betaalinstanties en elektronischgeldinstellingen.
- Daarbij komt dat toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen aansluit bij de taken en daaruit voortvloeiende werkzaamheden die DNB als centrale bank verricht, te weten het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer en het verzorgen van de geldsomloop.
- Het onder de zbo-taken van DNB brengen betekent dat er een sturingsrelatie met de minister van Financiën is. De minister heeft dan (beperkte, vanwege de zbo-status) wettelijke bevoegdheden om te interveniëren, bijvoorbeeld in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus, en voor de uitoefening van die bevoegdheden is er ministeriële verantwoordelijkheid (en een aangrijpingspunt voor parlementaire controle). In de uitoefening van centrale banktaken is DNB volstrekt onafhankelijkheid, daarbij ontbreekt een sturingsrelatie met de minister van Financiën. Wij vinden het niet wenselijk, uit het oogpunt van democratische legitimiteit van overheidsoptreden, om het toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen daar te beleggen. DNB begrijpt de wens van het ministerie om genoemde sturingsrelatie vorm te geven.
- Op een later moment zullen we de wijze van bekostiging van het toezicht ter beslissing aan u voorleggen. De bekostiging van dit toezicht kan op drie manieren worden vormgegeven:
 - Bekostiging uit de opbrengsten van de monetaire taak, waaronder ook andere betalingsverkeertaken vallen. Hierdoor kan het toezicht intern worden ingebed binnen de centrale bank (divisie betalingsverkeer), zoals

nu ook het geval is bij oversicht op afwikkelondernemingen. Dit zorgt voor synergievoordelen en (daarmee) lagere kosten die bovendien niet voor rekening van banken komen.

- DNB heeft om bovengenoemde redenen een voorkeur voor deze optie. Wij kunnen ons hierin vinden.
- Wel onderzoeken we nog nader met DNB of dan sprake zou zijn van (ongeoorloofde) monetaire financiering (artikel 123 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), dan wel dat het als (geoorloofde) kosten voor de betalingsverkeertaak kan worden gezien.
- Doorberekening van de toezichtkosten aan de onder toezicht staande instellingen op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019.
- Financiering van het toezicht vanuit de rijksbegroting.

Beslispunt 4: Regulering waardevervoer

Wij adviseren u akkoord te gaan met het uitwerken van voorstellen waarmee risico's die samenhang met de sterke concentratie in de aanbieders van het waardevervoer gemitigeerd worden.

- Waardevervoer is een onmisbare schakel in de chartale infrastructuur. Zonder waardevervoer kan contant geld immers niet gedistribueerd worden. Onderbreking van de dienstverlening kan leiden tot knelpunten in de keten, waardoor het chartale betalingsverkeer niet (goed) meer kan functioneren.
- De markt voor waardevervoer in Nederland is sterk geconcentreerd. Op dit moment heeft Brink's 90 tot 95% aandeel in deze markt. Brink's bedient alle geldautomaten van Geldmaat (bancaire netwerk), een groot deel van de toonbankinstellingen en de Independent ATM Deployers (IAD's; de van banken onafhankelijke geldautomaten). Naast Brink's zijn twee andere spelers, Ziemann en VTS, actief in de markt, met een klein marktaandeel.
- De sterke concentratie brengt continuïteits- en marktmachtrisico's met zich. Deze risico's worden op dit moment niet (specifiek) geadresseerd in wet- en regelgeving. Wel hebben DNB en Brink's, op basis van vrijwilligheid, een overeenkomst gesloten, om de continuïteit in het waardevervoer te borgen. Hierin staan afspraken die neerkomen op informatie- en rapportageverplichtingen. Ook zijn partijen overeengekomen dat Brink's een *living will* opstelt waarbij zij haar activiteiten, financiële informatie en voor de chartale keten relevante processen omschrijft.
- Als gaat om het risico op beperkte marktwerking: de ACM ziet toe op misbruik van machtspositie van marktdominante spelers. De lat voor de kwalificatie 'misbruik' lijkt evenwel hoog te liggen.
- In het PWC rapport wordt aanbevolen om te komen tot regulering van het waardevervoer.
- Gelet op het voorgaande zien wij, met DNB, een vorm van regulering van waardevervoer voor ons, om risico's te mitigeren die samenhangen met de sterke concentratie binnen deze markt. We denken op dit moment (in elk geval) aan mogelijkheden om de afspraken die DNB en Brink's hebben neergelegd in de *living will* overeenkomst een steviger juridisch fundament te geven, om de continuïteit van de dienstverlening beter te borgen.
- Wij zijn nog bezig, met DNB, om de verschillende opties voor regulering in kaart te brengen en uit te werken, met voor- en nadelen, en wij zullen op een later moment een voorstel ter beslissing aan u voorleggen.

Communicatie

Communicatie wordt aan u voorgelegd met de kamerbrief.

Politiek/bestuurlijke context

- U hebt de Kamer toegezegd het onderzoek en uw beleidsreactie voor de zomer toe te sturen.
- Eind mei wordt een Commissievoorstel verwacht over de status van de euro als wettig betaalmiddel. Vermoedelijk zullen hierin ook voorstellen tot regelgeving over de acceptatie van contant geld staan. We wachten dit voorstel af en zullen hier in de Kamerbrief naar verwijzen.
- De motie Van der Plas c.s. verzoekt de regering het gebruik van contant geld in Nederland te waarborgen en in 2023 een effectanalyse uit te voeren en zo de mogelijke marktversturende werking van de invoering van een digitale euro in kaart te brengen. Het eerste deel van deze motie wordt betrokken in het onderzoek van PWC en de vervolgstappen hierop. Afhankelijk van het Commissievoorstel verwacht eind mei is ten aanzien van het tweede deel van de motie hiervan de impact te bepalen.
- De motie Ephraïm c.s. verzoekt de regering om nogmaals te bevestigen dat het uitfaseren van contant geld niet aan de orde is en dat ook te communiceren. Dit voorstel geeft daar uitvoering aan.
- Eerdere moties over dit onderwerp zijn afgedaan toen de Kamer werd geïnformeerd over het Convenant contant geld in 2022. Het ging onder andere om de motie Nijboer c.s. die ocriep om het opnemen van contant geld kostenloos te laten blijven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Bedrijfsgevoelige informatie (zoals aantal betaalrekeningen in beheer etc.) is vertrouwelijk en wordt gelakt voor openbaarmaking.

Bijlage

Bij besispunt 1: Omvang banken naar aantal betaalrekeningen

Instelling genummerd naar volgorde aantal betaalrekeningen	Aantal betaalrekeningen	Cumulatief	Cumulatief percentage van totaal	Verondersteld aantal biljetopnames door klanten van bank
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Bij besispunt 2: Overzicht winstcijfers 4 grootste banken

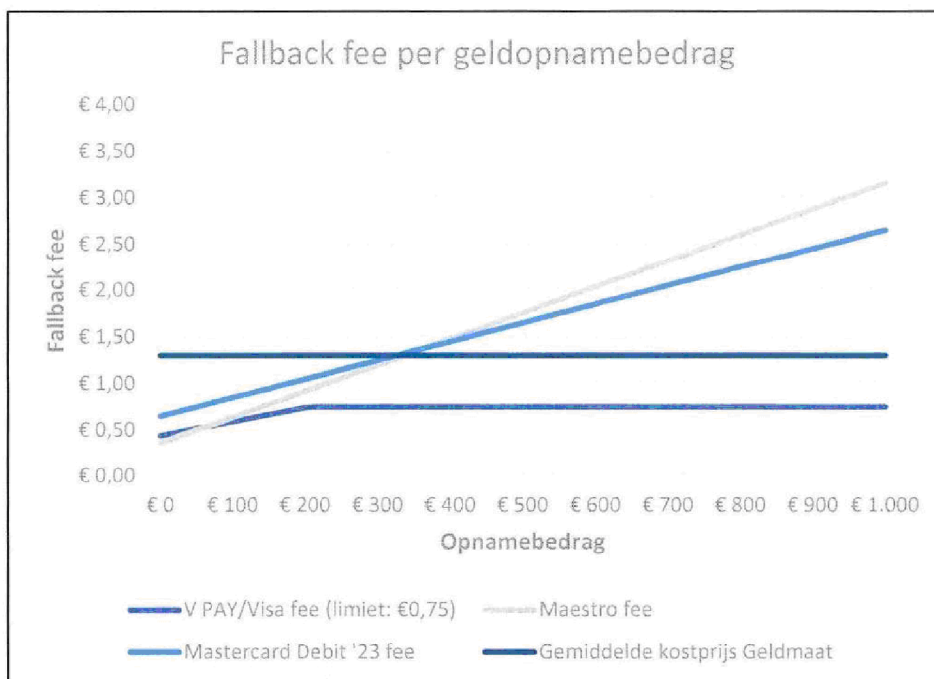
Overzicht winstcijfers grootbanken tussen 2017 en 2021

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
ING	Netto winst (EUR mln.)	4.905	4.703	4.781	2.485	4.776	3.674
	Return on Equity	10,2%	11,2%	9,4%	4,8%	9,2%	7,2%
ABN AMRO	Netto winst (EUR mln.)	2.791	2.312	2.046	-45	1.234	1.776
	Return on Equity	14,50%	11,40%	10,00%	-0,80%	6%	8,7%
Rabobank	Netto winst (EUR mln.)	2.674	3.004	2.203	1.096	3.692	2.786
	Return on Equity	6,70%	7,30%	5,30%	2,70%	8,80%	6,2%
Volksbank	Netto winst (EUR mln.)	329	268	275	174	162	191
	Return on Equity	9,10%	7,60%	7,70%	5,10%	4,70%	5,2%

Fallbacktarief voor ATM-gastgebruik

- Het fallbacktarief voor ATM-gastgebruik is onderdeel van het huidige bekostigingsmodel. Banken die debit- en creditcards uitgeven, betalen een tarief aan de aanbieder van de geldautomaat op het moment dat een kaarthouder van de bank daar bankbiljetten opneemt. Als de bank en de aanbieder van de geldautomaat een tarief voor gastgebruik hebben afgesproken, betaalt de bank dat tarief. Als zo'n afspraak er niet is, betaalt de bank het fallbacktarief voor ATM-gastgebruik dat is vastgesteld door het betaalkaartschema waar de betreffende betaalkaart door de bank op is aangesloten (van Visa of Mastercard). Deze vergoeding kent verschillende benamingen: o.a. "service fee" en "reversed interchange fee".
- De vergoeding voor gastgebruik is bedoeld ter compensatie van de kosten die een geldautomaathouder maakt bij de exploitatie van een geldautomaat. De fallbacktarieven voor ATM-gastgebruik zijn al lang niet meer kostendekkend, zoals ook PwC en McKinsey ([De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland](#), juni 2021) aangeven.

- Het fallbacktarief voor ATM-gastgebruik zorgt ervoor dat kaarthouders opnames kunnen doen ook als issuers en acquirers geen onderling bilateraal tarief voor ATM-gastgebruik hebben afgesproken. Voordat er Geldmaat-automaten waren, maakten banken onderling (bilaterale) afspraken over de tarieven voor het gastgebruik van *elkaars* ATM.
- Het fallbacktarief voor ATM-gastgebruik wordt bepaald door Mastercard en VISA (card schemes) voor geldopnames over hun netwerk en is voor alle betrokken partijen gelijk. De betaalkaartschema's brengen dit tarief in rekening bij de issuer (de bank die de pas aan zijn klant heeft uitgegeven) en vergoeden die vervolgens aan de ATM-acquirer.
- Het fallbacktarief varieert met de hoogte van het opgenomen bedrag. Gemiddeld bedroeg de hoogte van het fallbacktarief voor ATM-gastgebruik voor Geldmaat in 2021 ca. EUR 0,78. Zie ook de grafiek hieronder (NB: dit ziet op de situatie in 2021 en hierin is de kostprijs van Geldmaat voor een geldopname nog ingetekend op EUR 1,30, verder rekenen we met een kostprijs van EUR 1,10).



- De fallbacktarieven voor ATM-gastgebruik met Maestro- en V PAY-kaarten zijn in ons land al lange tijd niet gewijzigd.
 - Het fallbacktarief van Maestro is in 2011 vastgesteld tijdens de overname van de dienstverlening van het Nationaal Gastgebruik Geldautomaten (NGG) – afhandeling van geldopnames d.m.v. gastgebruik op het nationale PIN-systeem – door Mastercard. De hoogte van het Maestro tarief werd destijds op verzoek van de banken vastgezet op het NGG-niveau en is sindsdien onveranderd gebleven.
 - Voor Visa (V PAY) geldt dat het fallbacktarief zijn oorsprong vindt in een Brits onderzoek naar optimale tarieven uit 2008, waarna dit voor de gehele Europese markt gold en eveneens ongewijzigd bleef sindsdien.

Kostenberekeningentabel

Type bank	Aantal betaalrekeningen (particulier en zakelijk)	Verondersteld gemiddeld jaarlijks aantal opnames per bank	Te betalen aan Geldmaat o.b.v. gemiddeld fallbacktarief voor ATM-gastgebruik van EUR 0,78	Te betalen aan Geldmaat o.b.v. genoemd Geldmaattarief van EUR 1,10 per biljetopname	Nettoverschil te betalen aan Geldmaat (indien Andere banken het genoemde Geldmaattarief van EUR 1,10 per biljetopname betalen)
Geldmaat-banken (bieden 85% van alle betaalrekeningen aan)	Vertrouwelijke bedrijfsinformatie				
Middelgrote "Andere banken" (samen 13%)					
Kleine "Andere banken"					