

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Financiën
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/PS/Is/ATR3283/2024-U015

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 28 februari 2024
Betreft Wetsvoorstel chartaal betalingsverkeer

Geachte heer Van Weyenberg,

Op 29 januari 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de *concept wet chartaal betalingsverkeer* voorgelegd. De adviestermijn loopt tot 23 februari 2024. Het wetsvoorstel heeft tot doel om contant geld bereikbaar, beschikbaar en betaalbaar te houden. Het wil dat borgen door grote banken te verplichten om een landelijk dekkende basisinfrastructuur van geldautomaten te verzorgen. Verder worden banken verplicht om hun betaalrekeninghouders tegen maximumtarieven toegang te bieden tot de chartale basisinfrastructuur. Ten slotte wil het de continuïteit van dienstverlening in het geldtransport waarborgen. De Nederlandse Bank (DNB) moet toezicht houden op de naleving van deze maatregelen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat de nut en noodzaak van het wetsvoorstel in de toelichting zijn onderbouwd: het is van belang dat burgers en bedrijven contant geld kunnen blijven gebruiken vanwege de belangrijke maatschappelijke functies die contant geld vervult. Contant geld draagt bij aan een inclusief betalingsverkeer en is een terugvaloptie bij grote storingen in het girale betalingsverkeer. De voorgestelde maatregelen volgen uit de constatering dat de beschikbaarheid van contant geld de afgelopen jaren flink is gedaald, ook doordat banken bijvoorbeeld steeds minder geldautomaten beschikbaar stellen. Mede op basis van een extern onderzoek is vastgesteld dat de kans groot is dat zonder overheidsingrijpen het gebruik van contant geld verder zal dalen. Dit leiden tot een verdere vershraling van de chartale infrastructuur en tot verminderde toegang tot contant geld. Hierdoor zullen tarieven verder stijgen en zal het gebruik van contant geld verder afnemen.

Afnemend gebruik van contant geld leidt er verder toe dat de markt voor ondernemingen op het terrein van geldtransport mogelijk dermate klein wordt dat deze niet meer interessant is voor aanbieders van dit transport. Dit kan voor grote problemen zorgen bij winkels en consumenten, die van chartaal geld gebruik maken.

Het college stelt vast dat het voorstel nut en noodzaak voldoende onderbouwt en ziet geen aanleiding voor adviespunten hierbij.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat de toelichting aandacht besteedt aan alternatieven voor het voorstel. Deze alternatieven zijn onder andere het voortzetten van de huidige vrijwillige afspraken, het aanwijzen van één partij als universele cashdienstverlener en het uitvoeren van de taken door de overheid. Het externe onderzoek concludeert dat vrijwillige afspraken via het convenant niet toekomstbestendig zijn. Deze optie brengt een bepaalde vrijblijvendheid met zich mee bij het leveren van de chartale infrastructuur. Een verdere daling van het gebruik van contant geld zou de afspraken onder druk zetten, tegenstellingen tussen partijen uitvergroten en ertoe leiden dat de afspraken waarschijnlijk niet meer worden nagekomen.

Volgens de toelichting hebben de andere twee onderzochte alternatieven als nadeel dat er een gebrek aan concurrentie is en mogelijk zelfs de efficiëncyprikkel geheel verdwijnt (als de overheid bepaalde taken overneemt).¹ De toelichting stelt verder dat de transitie naar elk van deze twee marktordeningsopties ingewikkeld is en een vergaande ingreep in de marktordening betekent. Volgens de toelichting zijn de voordelen van deze marktordeningsmodellen niet evident ten opzichte van het invoeren van wettelijke verplichtingen. Dat maakt volgens de toelichting die transitie niet doelmatig. Om die redenen is gekozen voor het invoeren van wettelijke verplichtingen voor banken.

Het college merkt op dat het beter was geweest als er aan de afweging tussen de alternatieven een volledige kosten-baten analyse ten grondslag had gelegen. Nu constateert het dat in ieder geval de regeldrukgevolgen van de verschillende opties niet kwantitatief in beeld zijn gebracht. Dit betekent dat de omvang van die gevolgen geen rol heeft kunnen spelen bij de keuze voor de gewenste marktordening.

2.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de verschillende opties in beeld te brengen en expliciet mee te wegen in de keuze voor de marktordening en financiering van de toekomstige chartale infrastructuur.

3. Werkbaarheid

In de voorbereiding van het voorstel is vooroverleg geweest met banken en andere betrokken stakeholders over het externe onderzoek en de voorgenomen verplichtingen. Zo is er een marktconsultatie geweest bij de geldtransportbedrijven, waaruit bleek dat de nieuwe regels voor die bedrijven werkbaar zijn. Zowel voor banken als geldtransportbedrijven geldt dat de bestaande situatie in principe gecontinueerd wordt.

¹ Een kanttekening hierbij is dat met wetgeving ook aan een universele dienstverlener efficiëncyprikkels kunnen worden opgelegd.

De toelichting besteedt ook aandacht aan de gevolgen voor particulieren. De conclusie is dat dit wetsvoorstel niet leidt tot problemen op het gebied van het doenvermogen van consumenten en het kleinbedrijf.

4. *Gevolgen regeldruk*

Het college constateert dat de toelichting aandacht besteedt aan de regeldruk. Zo is de verwachting dat er eenmalige en structurele kosten zullen zijn voor een kleine bank, die verplicht wordt om aan te sluiten bij Geldmaat. Om dat systeem geschikt te maken voor nieuwe aansluitingen is een investering nodig van € 0,2 miljoen. Per aansluiting bedragen de kosten aan de zijde van Geldmaat maximaal € 0,2 miljoen tot € 0,25 miljoen per bank. Daarbij komen de aansluitkosten aan de zijde van de bank, die circa € 0,9 miljoen zouden bedragen. Dit is vooral van toepassing voor banken die in de toekomst de Nederlandse markt zullen betreden en boven de drempel uitkomen.

Om te kunnen bepalen of banken en geldtransportbedrijven boven een bepaalde drempel uitkomen moeten die jaarlijks aan de DNB gegevens aanleveren. De kosten daarvan worden voor de banken op € 6.480,- geschat en voor de geldtransportbedrijven op € 1.728,-.

Het aanbieden van chartale diensten zorgt ook voor structurele kosten. Deze vallen uiteen in kosten voor het in stand houden van de chartale dienstverlening (al dan niet uitbesteed aan een derde partij) en kosten voor interne procedures, waaronder transactiemonitoring. Voor grotere banken geldt dat deze kosten nu al worden gemaakt. De toelichting vermeldt dat de kosten van Geldmaat in 2022 circa € 230 miljoen bedroegen.

Het college constateert dat de toelichting op de volgende punten geen (volledig) beeld geeft van de omvang van de regeldruk:

- De toelichting geeft niet aan wat de structurele kosten zijn voor de kleinere banken, die bijvoorbeeld hun compliance-afdelingen moeten inrichten voor het monitoren van storttransacties en het inschatten van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme. Die kleinere banken verwachten dat sommige klanten vanwege storttransacties in een hogere risicoklasse terechtkomen, wat aanvullende onderzoekskosten kan opleveren.
- Het wetsvoorstel vervangt convenant-afspraken door wettelijke verplichtingen. Dit leidt volgens de regeldrukdefinitie tot regeldruk. De toelichting maakt hier geen melding van.
- De contractuele *living will*-afspraken die op dit moment bestaan tussen DNB en Brink's, worden met het voorstel vervangen door wettelijke verplichtingen voor de geldtransportbedrijven. Ook dit leidt tot regeldrukkosten die niet inzichtelijk zijn gemaakt. Hetzelfde geldt voor de eventuele regeldrukkosten zijn voor de andere geldtransportbedrijven.
- Naast jaarlijkse rapportages moeten banken en geldtransportbedrijven ook anderszins tijd steken in het additionele toezicht door de DNB. Deze tijd en de daarmee gemoeide kosten vormen regeldruk.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukgevolgen volledig in beeld te brengen (conform de Rijksbrede methodiek) en de berekende regeldrukkosten op te nemen in de toelichting bij het voorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris