

Vergaderjaar 2005–2006

29 688

Voorstel van wet van het lid Crone houdende regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid, bereikbaarheid en redelijke prijsstelling van basisbetaaldiensten (Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 september 2004 en de reactie van de indiener d.d. 29 september 2005, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 juli 2004 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Crone, houdende regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid, bereikbaarheid en redelijke prijsstelling van basisbetaaldiensten (Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat regels die erop zijn gericht om iedereen in redelijke mate in staat te stellen deel te nemen aan het maatschappelijk betalingsverkeer. Daartoe bevat het een aantal algemene zorgplichten, inzake toegankelijkheid, veiligheid, redelijke prijsstelling en bereikbaarheid van basisbetaaldiensten. De Raad van State onderkent het belang voor afnemers van basisbetaaldiensten van de criteria die als zorgplichten zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Ook heeft hij op zichzelf sympathie voor de bezorgdheid van de initiatiefnemer over belemmeringen die afnemers, en in het bijzonder specifieke categorieën van hen zoals ouderen en gehandicapten, kunnen ondervinden in hun toegang tot het betalingsverkeer. Dit neemt niet weg dat de Raad reden ziet voor het maken van opmerkingen over het probleem dat aanleiding heeft gegeven tot het voorstel en over de vraag in hoeverre hier een taak ligt voor de wetgever. Ook maakt hij opmerkingen over de Europees-rechtelijke kaders die in acht moeten worden genomen, over mogelijke effecten van het voorstel en over delegatie van regelgevende bevoegdheid.

Blijkens de toelichting merkt de initiatiefnemer toegang tot het betalingsverkeer aan als een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan de samenleving: ieder moet in redelijke mate in staat zijn deel te nemen aan het betalingsverkeer. De toelichting signaleert een verschraving van de dienstverlening door aanbieders van betaaldiensten; in dat kader wordt in het bijzonder de mogelijkheid tot het opnemen van contant geld genoemd. In dit tekortschieten van de markt ziet de initiatiefnemer voldoende reden voor de wetgever om «af te wijken van het recht van banken om vrij te beschikken over al hun eigendommen», en om de aanbieders van basisbetaaldiensten te onderwerpen aan een aantal zorgplichten: toegankelijkheid, veiligheid, redelijke prijsstelling en bereikbaarheid.

Het punt van de bereikbaarheid, zoals neergelegd in de artikelen 3 tot en met 5 van het voorstel, krijgt in de toelichting de meeste aandacht. De Raad zal

daarom eerst, in de punten 1 tot en met 3, op dit onderdeel van het voorstel ingaan. Daarna komen (in punt 4) de drie andere zorgplichten, zoals neergelegd in artikel 2 van het wetsvoorstel, aan de orde, gevolgd (in punt 5) door enkele overige opmerkingen.

De indiener spreekt zijn waardering uit voor het heldere advies van de Raad van State. Daar waar de Raad terecht constateert dat de toelichting van het wetsvoorstel te beknopt is, zal de indiener het wetsvoorstel nader toelichten. De indiener heeft daarbij gewacht op de rapportage van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer d.d. 16 december 2004, om daarmee de meest recente gegevens en inzichten van alle betrokken partijen bij het Nader Rapport te kunnen betrekken. In dat kader heeft de indiener uitvoerig overleg gevoerd met diverse betrokkenen en een conferentie georganiseerd over dit onderwerp op 8 april 2005.

De indiener waardeert het vooral ook dat de Raad van State zijn sympathie uitsprekt voor het wetsvoorstel, waarbij de Raad het belang onderkent van basisbetaaldiensten en zorgplicht die daarmee verband houdt. De Raad spreekt terecht zijn sympathie uit voor de bezorgdheid van de initiatiefnemer over belemmeringen die afnemers, en in het bijzonder specifieke categorieën van hen zoals ouderen en gehandicapten, kunnen ondervinden in hun toegang tot het betalingsverkeer. Het gaat overigens in toenemende mate ook om (jonge) gezinnen die, zelfs in stadswijken, steeds verder moeten reizen om gebruik te kunnen maken van basisbetaaldiensten. Hetzelfde geldt voor voorzieningen voor MKB-ondernemers.

Voor het midden- en kleinbedrijf geldt dat de problematiek van de bereikbaarheid en veiligheid in elkaars verlengde liggen. Bij de 250 000 punten waar betaald wordt, geldt dat er vanaf 180 000 punten bankbiljetten vervoerd moeten worden naar een bepaald punt. Hoe minder bankkantoren, hoe groter de afstanden die afgelegd moeten worden, met alle gevolgen van dien voor de veiligheid. Daar komt bij dat men de eigen omgeving vaak het beste kent, en daar de veiligheidssituatie het beste kan beoordelen, en vergroting van de af te leggen afstanden tot extra onveiligheid leidt.

Nog altijd wordt bij 80% van de transacties bij de 250 000 bovengenoemde punten met contant geld betaald, vertegenwoordigende ongeveer 50% van de omzet. Vermindering van het aantal bankkantoren kan daarom leiden tot veel extra verloren werkdagen, die moeten worden besteed aan het wegbrengen van contant geld. Dit zijn er mogelijk nu al meer dan 100 000 dagen per jaar. MKB-Nederland steunt mede daarom ook dit wetsvoorstel.

De indiener wijst er op dat het belang dat gehecht wordt aan de toegang tot het betalingsverkeer, en met name van groepen zoals gehandicapten en ouderen, in de eerste plaats ook een kwestie is van politieke afweging. De politiek bepaalt wat een publiek belang is en wat niet. De politiek bepaalt ook hoe groot dit publieke belang is, en hoe dit publieke belang dient te worden gewogen ten opzichte van andere publieke en private belangen. Zij kan zich daarbij baseren op beginselen zoals solidariteit en rechtvaardigheid. Proportionaliteit en de noodzaak van wetgeving moeten dan ook worden gezien in het licht van het publieke belang dat de politiek, in het parlement, in zijn medewetgevende verantwoordelijkheid vaststelt. De indiener is de Raad van State dan ook niet alleen erkentelijk voor de onderkenning van het publieke belang van de toegang tot het betalingsverkeer, uitéénvallend in de publieke belangen van de bereikbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid en betaalbaarheid van dit betalingsverkeer. De indiener is de Raad evenzeer erkentelijk voor de opmerkingen die zijn gemaakt die tot doel hebben de aanwezigheid van dit publieke belang en de wijze waarop dit publieke belang gewaarborgd dient te worden, nog scherper te naar voren te brengen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met een aantal opmerkingen van de Raad van formeel-juridische aard, waaronder het Europeesrechtelijke kader.

1. Bereikbaarheid als probleem

Het algemeen deel van de toelichting signaleert aanhoudende verschraving van de dienstverlening, door een forse afname van het aantal bankkantoren, en slechts een geringe toename van het aantal geldautomaten. Ook zou het niveau van de dienstverlening van de bankkantoren worden teruggeschoefd.

De afname van het aantal zogenoemde bankkantoren is inderdaad onmiskenbaar. De Raad meent echter dat de toelichting het punt van de bereikbaarheid als probleem onvoldoende uitwerkt en onderbouwt. Zo hebben niet alle betaaldiensten die in artikel 1, aanhef en onder c, staan genoemd als basisbetaaldienst een even groot belang en een gelijke urgentie voor de particuliere afnemer. In dat verband noemt de toelichting terecht meermalen het opnemen van contant geld als het belang dat voor de initiatiefnemer kennelijk – en begrijpelijk – een bijzonder gewicht heeft. Verder zal het punt van de bereikbaarheid van deze diensten hoe dan ook verschillend wegen voor particulieren en de in het algemeen deel van de toelichting eveneens genoemde ondernemers. Meer in het bijzonder geeft de toelichting geen inzicht in de mogelijkheden voor afnemers om langs andere wegen te voorzien in hun behoeften ten aanzien van de verschillende door het voorstel bestreken basisbetaaldiensten dan door een bezoek aan bankkantoren. Zo lijken consumenten bij het doen van een betaling voor aankopen in zogenoemde toonbankinstellingen (zoals winkels) steeds meer de mogelijkheid te hebben om een groter bedrag te pinnen dan het bedrag dat zij verschuldigd zijn voor hun aankopen, waardoor zij de mogelijkheid hebben zich van contant geld te voorzien (zogenoemde cash back services). Ook anderszins wordt geen inzicht gegeven in de vraag of terugtrek van de banken niet leidt tot het ontstaan van alternatieven, zoals vermindering van het aantal postkantoren ertoe heeft geleid dat intussen althans een deel van hun functies is overgenomen door winkels. De situatie van de serviceverlening in verzorgings- en verpleeghuizen wordt in de toelichting slechts kort aangestipt, maar niet nader belicht. Evenmin wordt informatie gegeven over mogelijke andere vormen van mobiele verlening van betaaldiensten.

De Raad wijst verder op de toename van het gebruik van mogelijkheden tot telefonisch en elektronisch bankieren. Hij onderkent dat deze mogelijkheden (nog) niet voor alle consumenten (gemakkelijk) beschikbaar en bruikbaar zijn. Het is echter niet aannemelijk dat dit bezwaar geldt voor alle afnemers binnen de doelgroepen waarop het voorstel in het bijzonder ziet. De vraag verdient de aandacht of ontwikkelingen op dit punt niet één van de belangrijke omstandigheden zijn die hebben bijgedragen tot het inkrimpen van het net van bankkantoren. Niet valt uit te sluiten dat deze ontwikkelingen zullen doorgaan, en zullen leiden tot verdere veranderingen in de wijze waarop banken betaaldiensten aanbieden en verzorgen. Als dat zo is, dan zou de oplossing die het voorstel beoogt wel eens van zeer tijdelijke aard kunnen blijken te zijn. De Raad mist verder in de toelichting een verwijzing naar activiteiten van anderen met betrekking tot het betalingsverkeer, zoals die van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, en naar de betrokkenheid daarbij van de overheid, met name het Ministerie van Financiën¹. Het had voor de hand gelegen dat, mede ter beoordeling van de uitvoerbaarheid, bij de voorbereiding van het voorstel overleg was gepleegd met de sector, met name de Nederlandse Vereniging van Banken, en ook met de Nederlandsche Bank (DNB).

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een nadere uitwerking als hiervoor bedoeld, en tevens om alsnog de hiervoor bedoelde consultaties te verrichten.

1. De indiener wijst er allereerst op dat veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden met alle betrokken partijen, ook die in het MOB, en dat diverse deelnemers zoals de Consumentenbond, MKB-Nederland en de VNG hun steun hebben uitgesproken voor het initiatief-wetsvoorstel.

De indiener benadrukt nogmaals dat het proces van sluiting van bankkantoren onstuitbaar lijkt. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in de periode 1998–2001 het aantal bankkantoren daalde met 23%. Waren er in 1998 nog 7005 bankkantoren, in 2001 waren dat er nog slechts 5360². In 2002 daalde dit aantal verder naar 4511 en ultimo 2003 was sprake van 4109 bankkantoren. Dit zijn de meest recente cijfers, die zullen worden toegevoegd aan de memorie van toelichting. In de periode 1998–2003 was dus sprake van een daling met 41,3%. Iedere dag sluiten er gemiddeld één of meer bankfilialen in Nederland. Als deze trend zich doorzet, zal binnen 10 jaar het laatste bankkantoor zijn deuren sluiten. Er is er nog geen enkel zicht op het einde van deze trend. In 2004 zette de trend opnieuw door. Volgens de Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2004 waren er ultimo 2004 naar schatting nog slechts 3700 bankkantoren over in Nederland³. Het grote aantal

¹ Zie bijvoorbeeld over het onderwerp betalingsverkeer de brieven van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 4 december 2003 en 16 februari 2004 (Kamerstukken II 2003–04, 27 863, nr. 17 resp. 18).

² www.dnb.nl, Tabel MOB (december 2004).

³ Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2004, blz. 33, maart 2005.

te verwachten sluitingen staat niet in verhouding tot de enkele kantoren die ING en Fortis willen heropenen.

In de memorie van toelichting wordt reeds aangegeven dat het aantal geldautomaten veel minder toenam dan het aantal bankkantoren dat gesloten werd. In de periode 1998–2001 werden 1600 kantoren gesloten, terwijl er slechts 745 geldautomaten bijkwamen. In de Geldgids¹ van de Consumentenbond van november 2004 wordt opnieuw dezelfde trend vastgesteld: in de periode 2000–2002 sloten 1183 bankfilialen hun deuren, terwijl er in dezelfde periode slechts 481 geldautomaten bijkwamen.

Dit laat onverlet dat geldautomaten lang niet in alle gevallen als een gelijkwaardig alternatief kunnen worden gezien voor een echt bankkantoor, zeker niet voor veel ouderen en gehandicapten. Veiligheidsoverwegingen en de anonimiteit van de geldautomaat spelen hierbij een rol. Zelfs de NVB geeft toe dat bij het ontwerpen van geldautomaten te weinig rekening wordt gehouden met mensen met een functiebeperking².

In de memorie van toelichting was ook al vermeld dat uit onderzoek bleek dat 24% van de mensen belang hecht aan de mogelijkheid om contant geld op te kunnen halen aan de balie van een bankkantoor. Het zijn dus enige miljoenen mensen die belang hechten aan deze mogelijkheid. Circa 25 miljoen contante opnames per jaar vinden nog altijd plaats via de balie³.

Ook een internationale vergelijking van de bereikbaarheid van het betalingsverkeer in Nederland leert dat deze beter kan. Gemiddeld zijn er in 15 EU-landen die er tot 1 mei 2004 waren 1471 inwoners per bank⁴. In Nederland zijn dat er bijna twee keer zo veel: 2660. Het niveau van bereikbaarheid is dus bijna twee keer zo laag. In Groot-Brittannië is sprake van 1783 inwoners per bank, in Duitsland 1464, en in België 1282. Opmerkelijk is dat zelfs uitgedrukt in vierkante kilometers per bank de bereikbaarheid in Nederland (7 km² per bank) slechter is dan in Duitsland (6) en België (4). Dit terwijl in deze landen de bevolkingsdichtheid lager is dan in Nederland. Slechts 3 landen hebben minder banken per 1000 inwoners dan Nederland: Griekenland, Ierland en Finland. Nederland kent dus nu al een lage bankdichtheid. Opgemerkt dient nog te worden dat deze (meest recente) cijfers betrekking hebben op 2000, en dat Nederland dus naar verwachting inmiddels nog verder weggezaakt is. In 2000 waren er immers ca. 6000 banken en nu minder dan 4000. Bovengenoemde cijfers zijn toegevoegd aan de memorie van toelichting.

De Raad stelt terecht dat niet alle basisbetaaldiensten, zoals deze zijn geformuleerd in art. 1 sub c, een even groot belang hebben, en dat deze belangen ook zullen verschillen al naar gelang het om particulieren of ondernemers gaat. De indiener is evenals de Raad van mening dat het kunnen opnemen van contant geld inderdaad een bijzonder gewicht heeft.

De indiener wijst er op dat het wetsvoorstel voldoende flexibiliteit bevat om rekening te houden met deze verschillende belangen. Op grond van art. 3 lid 5 kan per opdracht worden bezien welke basisbetaaldiensten in een voorkomend geval geleverd zullen moeten worden. Bovendien kunnen op grond van art. 1 sub c bij algemene maatregel van bestuur andere diensten die verband houden met het betalingsverkeer worden aangewezen als basisbetaaldienst. De indiener deelt de mening van de Raad dat het belang van servicepunten, in de zin van fysieke locaties waar basisbetaaldiensten worden aangeboden, nog beter tot uitdrukking kan worden gebracht. Dit kan door een aantal basisbetaaldiensten expliciet in het wetsvoorstel op te nemen.

Een fysieke locatie kan een belangrijke rol spelen als er een rekening of acceptgiro betaald moet worden, met name in het geval van een spoedbetaling. Als hiermee het afsluiten van elektriciteit, gas of telefoon voorkomen kan worden, is hier sprake van een belangrijke basisbetaaldienst. Geld overmaken via een overschrijvingskaart of via internet is dan geen afdoende alternatief.

Ook acht de indiener het wenselijk dat het openen van een betaal- of spaarrekening expliciet als basisbetaaldienst wordt opgenomen in het wetsvoorstel. Ook hiervoor is het aanhouden van een fysieke locatie geboden, ook al vanwege de identificatieplicht, bijvoorbeeld bij het openen van een eerste

¹ Geldgids, november 2004, blz. 9.

² NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6.

³ NVB e.a., Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat, oktober 2004, blz. 6 en Jaarverslag NVB 2003, Kerncijfers.

⁴ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 9.

bankrekening, op basis van de Wet identificatieplicht bij dienstverlening en het voorkomen van witwassen van geld.

Voorts heeft de indiener een tweetal verbeteringen in het wetsvoorstel aangebracht. In het vijfde punt van art. 1 sub c wordt «of» vervangen door «en», waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat zowel de betaalpas als de bijbehorende pincode op het kantoor afgehaald moeten kunnen worden. In het zesde punt komt onvoldoende naar voren dat een tegoed in elektronisch geld op een chipknip ook apart van een betaalrekening kan bestaan, en dus ook apart moet kunnen worden opgewaardeerd. Het wetsvoorstel is aangepast door de expliciete verwijzing naar de betaalrekening in dit punt te verwijderen.

De Raad wijst op mogelijke andere wegen waarop in de behoefte aan basisbetaaldiensten kan worden voorzien en noemt daarbij de cash back service die sommige supermarkten bieden. De indiener wijst er echter op dat cash back in lang niet alle gevallen een afdoende alternatief is. Ten eerste moet vaak eerst iets gekocht worden in de betreffende winkel. Terwijl de indiener het standpunt huldigt dat iemand altijd bij zijn eigen geld moet kunnen, zonder enige belemmering. De cash back service is niet overal beschikbaar. Een probleem daarbij is dat cash back vaak niet van de grond komt, omdat de vergoeding die de winkelier krijgt te laag is. Daarnaast zitten er beperkingen op deze service, bijvoorbeeld een maximumbedrag van 20 of 50 euro dat kan worden opgenomen. Voorts kunnen de kasstromen van de betreffende winkels ontregeld raken, winkels zijn immers geen banken. Het Platform Detailhandel (o.a. Nationale Winkelraad en MKB) heeft aangegeven dat de «falende dienstverlening van banken niet mag worden afgewenteld op de detailhandel»¹. Hierbij werd ook gewezen op problemen die kunnen ontstaan rondom de veiligheid. Cash back voorziet ook niet in de mogelijkheid om geld te kunnen storten. Niettemin erkent de indiener dat cash back mede een oplossing kan zijn voor de bereikbaarheid, mits dit als een recht (al dan niet geclausuleerd) wordt vastgelegd. Dan kan de minister dit laten meewegen bij het samenstellen van de opdracht en het bepalen welke basisbetaaldiensten daartoe zullen behoren.

De Raad noemt ook het telefonisch en elektronisch bankieren. In de Geldgids² van november 2004 van de Consumentenbond wordt hier uitgebreid op ingegaan. Aan telefonisch en internetbankieren blijken diverse beperkingen te zitten. Zo blijken de antwoorden die via telefoon op vragen gegeven worden niet altijd te kloppen, zijn ze vaak onvolledig, en soms zelfs fout. Bij sommige banken moet meer dan 10 minuten gewacht worden. Vaak moet meerdere keren doorverbonden worden. Op sommige vragen, zoals hoe te handelen bij een verkeerde overboeking, kunnen banken telefonisch geen goed antwoord geven. De telefonische informatie over het overboeken van geld naar het buitenland bleek vaak onvolledig of onjuist. Een sluitende identificatie is ook niet mogelijk via de telefoon. Bij een bepaalde bank is het aanvragen van internetbankieren dan ook niet mogelijk via de telefoon, maar kan dit alleen persoonlijk met een legitimatiebewijs op een bankkantoor. Ook komt het voor dat banken voor het oplossen van problemen met internetbankieren doorverwijzen naar een lokaal bankkantoor. De Consumentenbond trekt als algemene conclusie dat de kwaliteit van de telefonische beantwoording reden geeft tot zorg. Het nadeel van internetbankieren ligt voor de hand: bij vragen is er geen directe beantwoording en directe tweezijdige communicatie is dan niet mogelijk. Een groot deel van de e-mail gericht aan banken blijkt niet beantwoord te worden³. Het aanvragen van internetbankieren kan lang duren; soms meer dan een maand. De website van een grote bank blijkt opmerkelijk vaak uit de lucht te zijn. Niet alle bankhandelingen blijken mogelijk te zijn. Sommige programma's zijn niet prettig in het gebruik. Bepaalde handelingen, zoals overboekingen blijken vaak bewerkelijk te zijn, omdat gewerkt moet worden met speciale codes. Daarnaast is er argwaan tegen het verrichten van handelingen via internet. Deze argwaan wordt ook gevoed doordat een groot aantal PC's is besmet met spyware, waarmee derden persoonlijke gegevens kunnen bespioneren. Meer in het algemeen zal internetbankieren voor veel ouderen en gehandicapten geen serieus alternatief zijn omdat de affiniteit met internet ontbreekt.

¹ Rotterdams Dagblad, «Winkeliers zijn bankje spelen zat», blz. 19, 27 december 2004.

² Geldgids, november 2004, blz. 18 e.v.

³ Geldgids, november 2004, blz. 21.

De raad wijst op een aantal alternatieven, zoals die o.a. in het kader van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (met name de werkgroep toegankelijkheid en bereikbaarheid) zijn ontwikkeld. Het gaat dan o.a. om de geldservicepunten van de Postbank, hostpassen, voorlichtingsactiviteiten voor ouderen over chippen ed. door de Vliegende Brigade, cursussen internet en de Servicebus van ABN Amro, en het platformoverleg, de Rabozorgservice en de servicewinkels van de Rabobank.

De indiener heeft zich in de alternatieven uitvoerig verdiept en wijst er op dat deze initiatieven over het algemeen niet toereikend zijn. Een probleem met de bankbus is bijvoorbeeld dat deze slechts in een beperkt aantal plaatsen (11) aanwezig is, en dan ook nog eens slechts eens in de twee weken¹. Deze bus kan slechts op een beperkt aantal plaatsen in Nederland parkeren, waarmee een vraagteken moet worden gezet bij de efficiëntie van deze oplossing. Voor de overige initiatieven van de banken geldt ook vaak dat het bereik gewoon te beperkt is. Zo meldt het MOB dat inmiddels 10 000 senioren voorlichtingsbijeenkomsten van de Rabobank hebben bezocht, waarin voorlichting wordt gegeven over modern bankieren. Nog afgezien van de effectiviteit van de gegeven voorlichting, zullen met dergelijke initiatieven nooit de miljoenen ouderen kunnen worden bereikt, die Nederland telt.

Het belangrijkste bezwaar tegen het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer is de vrijblijvendheid. Het MOB functioneert sinds januari 2003. In de afgelopen twee jaar is het proces van sluiting van bankkantoren echter onverminderd doorgegaan. Het MOB presenteert via de website van DNB en middels haar rapporten mogelijke oplossingen, in de hoop dat deze op lokaal niveau navolging zullen krijgen. Daarvoor is echter geen enkele garantie. De MOB-rapportage beperkt zich wat de alternatieven betreft ook tot drie grote banken. Wat middelgrote – d.w.z. wat betreft het aantal bankkantoren – banken als de ING, SNS, Fortis en de Friesland Bank aan initiatieven ontwikkelen, blijft onduidelijk.

Waar de indiener vaststelt dat de toereikendheid van de diverse initiatieven tekortschiet, is de richting van sommige oplossingen wel goed en ook conform dit wetsvoorstel. De indiener wijst er daarbij nadrukkelijk op dat het doel van dit wetsvoorstel niet is om fysieke bankkantoren ten koste van alles in stand te houden. Het doel van dit wetsvoorstel is om op fysieke locaties het aanbieden van basisbetaaldiensten in stand te houden. Daarbij kan een bank dus ook «inwonen» op een gemeentehuis, buurtcentrum, VVV-kantoor, een winkel, etc. Een initiatief als de servicewinkel zoals in het Zuid-Limburgse Epen, waarbij de Rabobank samen met TPG, Essent en Tempo Team inwoont bij bijvoorbeeld een VVV-kantoor, voorziet dus in de doelstellingen van dit wetsvoorstel, voorzover daar de beoogde basisbetaaldiensten worden aangeboden². Opmerkelijk aan dit initiatief is dat de Rabobank slechts 1000 tot 1500 euro per maand betaalt om haar diensten aan te kunnen bieden via de servicewinkel.

Ook bij de banken zelf lijkt een zekere kentering waarneembaar in het denken over de betekenis van fysieke bankkantoren.^{3, 4, 5} Bij een aantal banken lijkt het besef te groeien dat fysiek contact een belangrijk concurrentievoordeel kan zijn en dat het te strikt beperken van fysiek contact ertoe kan leiden dat kansen gemist worden. Door sommige banken wordt erkend dat klanten verwaarloosd zijn en wordt ingezien dat dit «fout» was⁶. Sommige klanten zouden al 15 jaar niets meer van hun bank gehoord hebben.

Een onderzoek van Booz Allen Hamilton⁷ lijkt er op te wijzen dat de banken door hun eigen opstelling en het voortdurend sluiten van bankkantoren in combinatie met het pushen van telefonisch en internetbankieren zelf een lager bankbezoek in de hand hebben gewerkt, waarbij dit bankbezoek veel lager zou zijn dan in omringende landen. Nederland zou zelfs het laagste bezoek hebben van alle Europese landen. In Nederland zou slechts 33% van de respondenten tenminste een keer per maand naar een bankkantoor gaan voor een financieel produkt, terwijl dit in Duitsland 80% zou zijn. De banken zouden daardoor omzet mislopen en kansen laten liggen. Een bron van ergernis zou voor de klant zijn dat hij steeds opnieuw zijn naam en gegevens moet opgeven. De klant wil liever persoonlijk gekend worden, dan een nummer te zijn, en met name juist Nederlandse bankklanten lijken hier meer belang aan te hechten

¹ Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, Bijlagen, december 2004, blz. 4.

² Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

³ Financieel Dagblad, «Bankklant krijgt meer aandacht», 12 februari 2005.

⁴ Financieel Dagblad, «Banken laten kansen liggen», 1 februari 2005.

⁵ Trouw, «ING opent minder vestigingen», 27 januari 2005.

⁶ Rotterdams Dagblad, «Weg met het call center, leve het bankfiliaal», blz. 22, 11 februari 2005.

⁷ Financieel Dagblad, «Banken laten kansen liggen», 1 februari 2005.

dan in andere landen. De banken zouden zich flexibeler op moeten stellen, meer als winkeliers.

Een aantal banken, waaronder ING, Fortis, ABN Amro en SNS Bank lijken deze signalen op te pikken en overwegen om toch weer nieuwe bankkantoren te openen, en/of de openingstijden te verruimen. De openingstijden zijn nu vooral overdag en door de week, en met name voor tweeverdieners is dit erg onhandig. Een aantal banken overweegt om ook op koopavonden en op zaterdag hun kantoren te openen.

De indiener juicht bovenstaande initiatieven uiteraard toe, en hoopt dat de langzame kentering in het denken over het belang van fysieke bankkantoren zich zal doorzetten. Deze kentering is, zoals eerder aangegeven echter nog niet voldoende om de trend te stoppen of af te remmen. Daarom blijft een stok achter de deur in de vorm van dit wetsvoorstel noodzakelijk.

2. Motivering voor optreden door de wetgever

Het voorstel is gebaseerd op de stelling dat de consument recht heeft op een goede toegang tot het betalingsverkeer. Het beoogt dat recht te effectueren. De vraag verdient de aandacht of hier gesproken kan worden van een recht, en van een daarmee corresponderende verantwoordelijkheid van de overheid om dit recht te verzekeren door wetgeving. De Raad merkt in verband daarmee het volgende op.

Indien sprake is van een probleem in de verhouding tussen partijen op een markt, is het primair aan deze partijen – in dit geval aanbieders van basisbetaaldiensten en (organisaties van) hun consumenten – om te streven naar een passende aanpak van dat probleem. Voor een eventuele verantwoordelijkheid van de overheid, en meer in het bijzonder de wetgever, spelen naar het oordeel van de Raad in zo'n geval de volgende aspecten een rol:

- a. er is sprake van een evident falen terzake van de markt waarvan niet aannemelijk is dat marktpartijen het effectief zullen kunnen en willen aanpakken;*
- b. tevens is sprake van een maatschappelijk belang dat, op zichzelf bezien, voldoende gewicht heeft om overheidsoptreden te rechtvaardigen;*
- c. duidelijk moet zijn dat de overheid in staat is om het desbetreffende probleem effectief aan te pakken en tevens dat wetgeving daarvoor de meest aangewezen weg is, terwijl voor deze aanpak geen juridische belemmeringen bestaan;*
- d. ten slotte mag geen sprake zijn van ongewenste neveneffecten.*

De Raad zal het voorstel beoordelen vanuit deze voorwaarden. Hij erkent het maatschappelijk belang van goede bereikbaarheid van basisbetaaldiensten (punt b), maar meent dat het voorstel niet voldoet aan de drie andere voorwaarden.

Het college wijst daartoe op het volgende.

Ad a. De motivering van het voorstel schiet op dit onderdeel tekort. De Raad verwijst hier naar hetgeen hij heeft opgemerkt onder punt 1 van dit advies.

Ad c. Niet valt uit te sluiten dat een verplichting als geregeld in de artikelen 3 tot en met 5 van het voorstel kan bijdragen aan het herstel van een tekort aan bereikbaarheid van basisbetaaldiensten, althans zo lang er, voor de desbetreffende gebieden, geen sprake zou zijn van passende alternatieven voor de toegang tot basisbetaaldiensten via servicepunten als bedoeld in het voorstel. De toelichting bij het voorstel motiveert echter onvoldoende waarom voor de overheid, als zij al voldoende redenen zou hebben om zich verantwoordelijk te stellen voor de aanpak van het probleem van de bereikbaarheid, geen andere wegen (meer) openstaan dan wetgeving.

De Raad merkt tevens op dat het voorstel verenigbaar moet zijn met eisen van Europees recht. In punt 3 van dit advies zal hij aangeven welke randvoorwaarden in dit opzicht gelden. Het voorstel gaat daar thans aan voorbij.

De toelichting geeft verder aan dat de invulling van het concept van universele dienstverlening in dit wetsvoorstel is gemodelleerd naar de Telecommunicatiewet. De Raad wijst er echter op dat, anders dan geldt voor de basisbetaaldiensten, de verstrekking van universele (publieke) diensten in de telecommunicatiesfeer berust op Europese regulering (richtlijn nr. 2002/22/EG), waardoor daar een gelijk speelveld bestaat. Verder gaat het bij

telecommunicatie, anders dan bij de betaaldiensten, om een typische netwerksector, waarvoor het belang van en de noodzaak tot regulering evident zijn.

Ad d. Het voorstel kan aanleiding geven tot effecten die wellicht niet zijn beoogd, en die minder wenselijk moeten worden geacht. In dit verband wijst de Raad erop dat het voorstel ertoe kan leiden dat banken die, door de aard van hun marktpositie en activiteiten of omdat zij vanuit het buitenland willen toetreden tot de Nederlandse markt, feitelijk geen aandeel hebben (gehad) in het proces van vermindering van servicepunten toch, ongeacht de aard en de omvang van hun dienstenpakket als geheel, worden verplicht bij te dragen in de kosten van de voorzieningen die ingevolge het voorstel tot stand kunnen komen. Verder valt niet uit te sluiten dat het creëren van voorzieningen als die waarop het voorstel ziet, banken er eerder toe zal brengen om kantoren te sluiten dan thans (nog) het geval is. Ook kan zich het risico voordoen dat banken bij het overwegen en indienen van een aanvraag als bedoeld in artikel 3, zesde lid, van het voorstel voorafspraken maken, met een ongewenst effect op de in te dienen raming als bedoeld in artikel 3, zevende lid.

Gezien het voorgaande, is de Raad van oordeel dat het voorstel tekortschiet in de motivering van het standpunt dat hier reden is voor optreden door de wetgever. Hij adviseert het voorstel en de toelichting in dit licht nader te bezien.

2. De Raad stelt terecht vragen met betrekking tot de motivering voor optreden door de wetgever. Daarbij vraagt de Raad om in te gaan het maatschappelijk belang.

De indiener stelt dat het maatschappelijk belang van een goede toegang tot het betalingsverkeer, zowel in termen van bereikbaarheid als toegankelijkheid, niet omstreden is. Zo stelt het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, waar de banken onderdeel van uitmaken: «De banken hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid om een minimale bereikbaarheid van bancaire diensten te waarborgen, onder andere omdat dit een voorwaarde is voor een volwaardige participatie in de samenleving.»¹ En: «Belangrijk in dit kader is dat banken een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om een minimaal niveau van bereikbaarheid en toegankelijkheid te waarborgen.»² De mate van onmisbaarheid van geld is vergelijkbaar met die van elektriciteit. Voor het doen van tal van handelingen is de beschikking hierover nu eenmaal een noodzakelijke voorwaarde. De toegang tot elektriciteit wordt dan ook met speciale regulerende wetgeving ondersteund: de Elektriciteitswet.

Ook elders wordt deze maatschappelijke verantwoordelijkheid benadrukt. Toegang tot het betalingsverkeer en tot iemands eigen geld is een essentiële voorwaarde om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer. In het rapport «Een bankrekening voor iedereen» benadrukt de Nederlandse Vereniging van Banken dat de toegang tot primaire betaaldiensten tot hun maatschappelijke verantwoordelijkheid behoort³. De NVB voegt daaraan toe dat het nemen van deze maatschappelijke verantwoordelijkheid er ook toe kan leiden dat afgezien wordt van het recht op contractvrijheid. Ook brengt de NVB terecht een gebrekkige toegang tot het betalingsverkeer in verband met de dreiging van sociale uitsluiting.

Ook de regering erkent de hinder die met name ouderen, gehandicapten en winkeliers kunnen ondervinden, met name op het platteland en in bepaalde wijken van grote steden, van het teruglopende aantal bankkantoren⁴. De regering erkent ook de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om publieke belangen, zoals de bereikbaarheid en toegankelijkheid van betaaldiensten, te waarborgen⁴.

Door sommigen is de analogie opgeroepen met de toegang tot voedsel. Als supermarkten massaal hun deuren zouden sluiten, dan zou de overheid ook niet ingrijpen, volgens deze redenering. De indiener bestrijdt dit echter. Indien mensen daadwerkelijk geen toegang tot voedsel meer zouden hebben, dan zou de overheid wel degelijk ingrijpen. Het tegenovergestelde is bijna ondenkbaar.

Tot slot wordt de verschraving van het voorzieningenniveau, waaronder dus de sluiting van bankkantoren vaak in verband gebracht met de leefbaarheid en het ondernemingsklimaat in het algemeen. Zo stelt het MOB, waar banken

¹ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 6.

² MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 4.

³ NVB, Een bankrekening voor iedereen, september 2004, blz. 4.

⁴ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 20, blz. 11.

onderdeel van uit maken: «Om de leefbaarheid en het ondernemingsklimaat op peil te houden zijn gerichte acties nodig om een negatieve spiraal van afnemende leefbaarheid te vermijden. Banken hebben hierbij een maatschappelijke verantwoordelijkheid om hun bijdrage aan oplossingen te leveren.»¹. Ook wijst het MOB op het belang van het op peil houden van het voorzieningenniveau met het oog op de vergrijzing. Kortom, juist de banken zelf benadrukken hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, en deze staat in tegenstelling tot wat de Raad van State suggereert, niet ter discussie.

Voor een beschrijving van het marktfalen verwijst de indiener naar het gestelde onder punt 1. De trend van sluiting van bankkantoren lijkt vrijwel onstuitbaar. Indien dit proces niet tijdig afgeremd wordt, dan sluit binnen 10 jaar het laatste bankkantoor. Alternatieven, al dan niet via het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, voldoen niet vanwege een te beperkt bereik en het vrijblijvende karakter ervan.

De indiener wijst ook op een protestactie die de Consumentenbond hield aan het einde van 2004. In minder dan twee maanden tijd betuigden ruim 22 000 consumenten met een handtekening hun steun aan deze actie, die gericht was tegen de verschaalde dienstverlening van de banken, met name in relatie tot de steeds hogere tarieven en de aanhoudende sluiting van bankfilialen. De Consumentenbond vraagt dan ook om wetgeving om het publieke belang van de bereikbaarheid van het betalingsverkeer te waarborgen. De Consumentenbond stelt dan ook nadrukkelijk dat de banken moeten erkennen dat zij een maatschappelijke functie hebben en méér zijn dan commerciële ondernemingen². Volgens de Consumentenbond zouden banken moeten erkennen dat er altijd grote groepen consumenten zullen zijn en blijven die behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening, en die niet uit de voeten kunnen met alternatieven zoals digitaal bankieren. De Consumentenbond stelt dat het van groot belang is dat bankkantoren opgehouden worden, in de traditionele vorm of als servicepunt tezamen met andere bedrijven en organisaties. Met betrekking tot initiatieven vanuit de markt stelt de Consumentenbond er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat er voldoende van deze initiatieven komen om een acceptabel niveau van dienstverlening te kunnen garanderen. Geen enkele partij voelt zich voldoende verantwoordelijk om het voortouw te nemen³.

Het laatste is des te opmerkelijker, omdat de kosten om aan dit maatschappelijke belang tegemoet te komen, gering kunnen zijn. Zo werd duidelijk uit een artikel in de Volkskrant⁴ dat de Rabobank slechts 1000 tot 1500 euro per maand hoeft te betalen aan het in dat artikel genoemde VVV-kantoor (of bibliotheek, lokale drogist, boerenbondwinkel of gemeenschapshuis) om daar betaaldiensten aan te kunnen bieden. Dit roept grote vraagtekens op bij het kostenargument dat de banken noemen om geen basisbetaaldiensten meer aan te bieden. Immers voor slechts 12 000 tot 18 000 euro per jaar kan kennelijk wel degelijk een locatie in stand worden gehouden waar de basisbetaaldiensten worden aangeboden. Voor een dergelijk gering bedrag kan dan dus in voorkomende gevallen worden voldaan aan de eisen die dit wetsvoorstel stelt.

Hier moet wel bij opgeteld worden de jaarlijkse kosten van een geldautomaat, ter waarde van ca. 60 000 euro⁵. De jaarlijkse kosten van een servicepunt, zoals bedoeld in art. 1 van het wetsvoorstel, kunnen dan beperkt blijven tot minder dan 80 000 euro per jaar.

Uiteraard zal het kostenbedrag wel afhangen van het aantal participanten dat deelneemt aan een dergelijk gezamenlijk servicepunt. Gezien het grote aantal (200) geplande servicewinkels⁶ door de Rabobank, ziet de indiener hier echter meer dan voldoende mogelijkheden. Er zijn overigens tal van varianten denkbaar, zoals bijvoorbeeld het Kulturhus in Overijssel.

De indiener wijst op het belang van bundeling van activiteiten. Bundeling leidt tot lagere kosten per activiteit. Hoe meer instanties meedoen, hoe lager de kosten kunnen zijn. Meer activiteiten kan leiden tot meer omzet, en een betere economische levensvatbaarheid. Een goed voorbeeld hiervan zijn de postkantoren, waar minder dan 20% van de handelingen een postale

¹ MOB, Bereikbaarheid bancaire dienstverlening, december 2004, blz. 2.

² Consumentenbond, «Resultaten protestkaartjesactie en aanbevelingen Consumentenbond over de kosten en dienstverlening van banken, 20 december 2004, blz. 2.

³ Consumentenbond, «Resultaten protestkaartjesactie en aanbevelingen Consumentenbond over de kosten en dienstverlening van banken, 20 december 2004, blz. 2.

⁴ Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

⁵ Bijdrage Rabobank Nederland aan workshop over wetsvoorstel Crone op 8 april 2005 in Den Haag, 8 april 2005.

⁶ Volkskrant, «Servicewinkel bundelt alles wat dorp kwijtraakt», 22 november 2004.

achtergrond hebben. Het merendeel van de activiteiten en dus de omzet van postkantoren bestaat uit een groot aantal handelingen en diensten op het gebied van registratie en identificatie. De indiener constateert dat sommige activiteiten nu reeds van de grond komen en juist dit uiteraard toe. Het wetsvoorstel moet ook worden gezien als een extra basis en steun voor deze ontwikkelingen, maar geeft ook een aanzet tot een zekere harmonisatie op minimumniveau. Daarmee wordt bedoeld dat het wetsvoorstel bevordert dat er ook een goede regionale spreiding komt van basisbetaaldiensten en een bodem in de markt legt.

Het wetsvoorstel is eerste instantie gericht op de situatie dat in een bepaald geografisch afgebakend gebied (art. 3) geen enkele locatie meer aanwezig is waar de in art. 1 genoemde basisbetaaldiensten worden aangeboden. Het is, ook op basis de gegevens van DNB, MOB en NVB (en andere gegevens zijn er niet), helaas niet geheel duidelijk in hoeveel situaties dit op dit moment het geval is, en in de toekomst zal zijn. Maar zelfs bij een ruime schatting, op basis van gegevens van de Rabobank¹, verwacht de indiener dat de minister op grond van dit wetsvoorstel niet meer dan in 20 gevallen een verzorgingsgebied zoals bedoeld in art. 3 lid 1 zal hoeven aanwijzen. De totale kosten voor de bancaire sector zouden dan niet meer dan 1,6 miljoen euro (20 keer de bovengenoemde 80 000 euro) behoeven te bedragen.

Daar moet bij worden vermeld dat deze gegevens van de Rabobank zijn gebaseerd op de stand van zaken per 1 augustus 2004. Gezien het snelle tempo waarmee bankkantoren worden gesloten, zo'n 400 per jaar, zou het aantal van 20 witte vlekken inmiddels opgelopen kunnen zijn. Echter zelfs als uitgegaan wordt van een honderdtal witte vlekken zouden de totale kosten niet meer dan 8 miljoen euro bedragen.

De kosten kunnen echter lager zijn. Immers worden steeds vaker geldautomaten in winkels geplaatst. Een voorbeeld daarvan is de Postbank die in alle 700 supermarkten van Albert Heijn geldautomaten wil plaatsen². In dat geval kunnen de extra kosten om te komen tot een servicepunt waar basisbetaaldiensten worden aangeboden, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, dus beperkt blijven tot de eerder genoemde 12 000 tot 18 000 euro per jaar.

De indiener acht dit een gering bedrag in het licht van het grote maatschappelijke belang dat verbonden is aan de toegang tot het betalingsverkeer. De NVB is in eerdere gevallen ook tegemoet gekomen aan het maatschappelijk belang, bijvoorbeeld middels het eerder genoemde convenant dat voorzag in de mogelijkheid voor daklozen om een bankrekening te openen. Een bekend voorbeeld is ook de Overstapservice, die de sector ca. 15 miljoen euro heeft gekost. Hier was de bancaire sector dus bereid een veelvoud te besteden om tegemoet te komen aan het algemeen belang.

De kosten die banken zouden moeten maken om een goede bereikbaarheid te garanderen zijn nog lager als zij worden afgezet tegen de grote winsten die zij maken. In 2003 bedroeg de netto winst van de zes grootste banken (waaronder bankverzekeraars) maar liefst 10,9 miljard euro³. Daarvan is volgens gegevens van de NVB 5,1 miljard euro toe te schrijven aan het bankbedrijf⁴. Van de totale nettowinsten zouden de banken slechts 0,015% hoeven te besteden aan de gevolgen van dit wetsvoorstel. De indiener acht deze inspanning niet te veel gevraagd. In 2004 bedroeg de netto winst uit het bankbedrijf zelfs 10,3 miljard euro⁵. Bijvoorbeeld de Postbank behaalde een rendement op het geïnvesteerd vermogen van 68%⁵. Hier is sprake van een onbalans tussen het streven naar winst enerzijds en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid anderzijds.

De indiener wijst er op dat het niet ongebruikelijk is dat de wetgever een bepaald minimumniveau van bereikbaarheid of toegankelijkheid in wet- en regelgeving regelt. Dit wetsvoorstel is bijvoorbeeld gedeeltelijk gemodelleerd naar de Telecommunicatiewet. Maar ook in de Postwet, het Postbesluit en het Besluit algemene richtlijnen post (Barp) is een bepaald minimumniveau van bereikbaarheid vastgelegd. Daarin is in art. 2.11 Barp vastgelegd dat in woonkernen met meer dan 5000 inwoners binnen een straal van 5 km een dienstverleningspunt moet zijn. Indien er meer dan 50 000 inwoners zijn, dan is nog een extra dienstverleningspunt verplicht.

¹ Rabobank, «Het initiatief-wetsvoorstel Crone» «Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten», april 2005.

² Financieel Dagblad, «Postbank zet geldautomaat in elke winkel Albert Heijn», 30 juli 2005.

³ Jaarverslagen 2003 Rabobank, ABN Amro, Fortis, SNS Reaal Groep en ING Groep (incl. Postbank).

⁴ Jaarverslag 2003 NVB, Kerncijfers.

⁵ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 863, nr. 21, blz. 18.

De Raad wijst op het gevaar dat banken die uit het buitenland willen toetreden, mogelijk ook zullen moeten meebetalen. De indiener ziet hierin geen bezwaar. Iedere buitenlandse toetreders moet ook belasting betalen, waarmee hij meebetaalt aan voorzieningen waar hij geen direct profijt van heeft. Daarnaast wijst de indiener op het geringe kosten die naar verwachting uit het wetsvoorstel zullen voortvloeien. Daar komt bij dat de bijdrage zal worden betaald aan de hand van marktaandeel in Nederland, dat voor een buitenlandse toetreders gering zal zijn.

Het zou volgens de indiener concurrentievervalsing zijn als een nieuwe toetreders niet zou hoeven meebetalen, terwijl hij wel meelift op het netwerk van het betalingsverkeer dat andere banken in stand moeten houden.

De Raad wijst er op dat de banksector mogelijk geen netwerksector is. De indiener stelt dat het betalingsverkeer tot op zekere hoogte wel kenmerken heeft van een netwerksector. De minister van Financiën benadrukte dit in 2004 in een brief¹ aan de Tweede Kamer met betrekking tot afwikkelingsystemen zoals dat van Interpay. Deze afwikkelingsystemen hebben in de praktijk immers een monopolistisch karakter. De minister stelt dan ook dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd dat de minister een toezichthouder aanwijst met regulerende bevoegdheden ten aanzien van de prijs van toegang tot afwikkelingsystemen, zoals pinnen en chippen. De indiener deelt de mening van de regering. Ook basisbetaaldiensten vertonen – zeker bij gebruik – kenmerken van netwerkdiensten. Dit wetsvoorstel maakt regulering van de tarieven voor het betalingsverkeer mogelijk en sluit dus naadloos aan bij wat de minister van Financiën wil invoeren.

De Raad wijst op de mogelijkheid dat banken voorafspraken maken. De indiener wijst erop dat dit altijd mogelijk is. Het is dan de taak van de NMa om de Mededingingswet te handhaven. De indiener heeft gekozen voor een open en onafhankelijk systeem van aanbesteding voor de witte vlekken om daarmee de concurrentie juist te bevorderen. Ook de financiering is gebaseerd op een generieke omslag en is daarmee concurrentie-neutraal.

3. Europeesrechtelijke aspecten

Het voorstel betekent een ingrijpen door de wetgever in marktverhoudingen. Het trekt de aandacht dat het voorstel geen aandacht besteedt aan de Europeesrechtelijke (rand)voorwaarden voor een dergelijk ingrijpen. De Raad wijst in dit verband op het volgende.

a. Staatssteun

De Minister van Financiën verstrekt, ingevolge artikel 4 van het voorstel, een vergoeding met winstopslag aan de opdrachtnemer. Na aftrek van de heffing houdt de opdrachtnemer een bedrag over. Voorzover per saldo een baat resteert die een vergoeding vormt voor een opgelegde publieke dienstverplichting, vormt deze, ook indien sprake is van een redelijke winstopslag, in beginsel geen steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG, gelet op het Altmark-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen². Zowel bij de opzet van het stelsel als bij de uitvoering ervan in de praktijk is het van belang de grenzen die zijn gesteld met het Altmark-arrest, in acht te nemen.

a. De indiener deelt de mening van de Raad dat geen sprake is van staatssteun, maar van compensatie. Een compensatie van meerkosten voor de uitoefening van een «dienst van algemeen belang» is geen staatssteun. Deze lijn werd bevestigd door de uitspraak van het Hof van 24 juli 2003 in de zaak C-280/00 Altmark: financiering ter compensatie van openbare dienstverplichtingen is geen staatssteun en behoeft daarmee niet te worden aangemeld bij de Commissie. Daarbij dient bedacht te worden dat de (in dit geval nationale) overheid zelf mag bepalen wat een «dienst van algemeen belang» is³.

b. Mededinging; verstoring van marktwerking

Het stelsel van heffingen en vergoedingen verstoort de marktwerking voor aanbieders van betaaldiensten. Zo kan zich de situatie voordoen dat Nederlandse banken zich collectief terugtrekken uit bepaalde gebieden en zich

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 28 122, nr. 19, blz. 5.

² HvJ EG 24 juli 2003, C-280/00.

³ www.europadecentraal.nl.

vervolgens inschrijven, en zo hun kosten mede overhevelen naar buitenlandse concurrenten die zich op de Nederlandse markt (willen) bewegen. Deze overheveling is ook van belang in het licht van het voorgaande punt (staatssteun). Verder kan vestiging van een servicepunt in een verzorgingsgebied uitstraling hebben naar bestaande kantoren van andere banken dan de opdrachtnemer die zijn gesitueerd dichtbij dat gebied. Ook kan een dergelijke vestiging remmend werken op de bereidheid van een andere bank om zich in of nabij het betreffende verzorgingsgebied te vestigen, terwijl dat anders economisch aantrekkelijk zou zijn geweest. Ten slotte kan het voorstel ertoe leiden dat een bank die basisbetaaldiensten mag gaan aanbieden via een servicepunt, in het desbetreffende gebied een voordelige positie verkrijgt in het aanbieden van andere producten (zoals verzekeringen).

b. De indiener is van mening dat er geen noemenswaardige verstoring van de marktwerking zal optreden. Het beslag op de financiële middelen is daarvoor te gering. Naar verwachting zullen de kosten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, minder dan 0,02% van de nettowinsten van de banken beslaan (zie punt 1 en 2).

De kans dat banken zich collectief terugtrekken uit bepaalde gebieden om zich vervolgens in te schrijven, om zo hun kosten af te wentelen op buitenlandse concurrenten, lijkt de indiener gering. Daarvoor is het marktaandeel van deze buitenlandse concurrenten te klein. De reputatieschade voor de banken zou veel groter zijn dan de mogelijke opbrengsten van een dergelijke handelwijze. Bovendien is er geen garantie dat dezelfde bank na aanbesteding terugkeert op de inmiddels verlaten locatie. Dit zou voor de banken naar verwachting een te riskante strategie zijn.

De vestiging van servicepunten kan inderdaad uitstraling hebben naar andere banken, die reeds in dit gebied zitten. Deze situatie zal zich echter niet voordoen, althans niet als gevolg van deze wet, omdat de minister slechts een verzorgingsgebied zal aanwijzen als zich in het door de minister afgebakende gebied geen enkele fysieke locatie meer bevindt, waar basisbetaaldiensten worden aangeboden. De indiener benadrukt dat het wetsvoorstel de bedoeling heeft een bodem in de markt te leggen.

De indiener beaamt dat de bank die basisbetaaldiensten mag aanbieden via een servicepunt, in het betreffende gebied een voordelige positie krijgt in het aanbieden van andere producten en diensten. Dit is op zichzelf juist een positief verschijnsel. Op deze wijze wordt het aantrekkelijker voor een bank om zich toch te vestigen in een bepaald gebied, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van het maatschappelijke probleem.

Ook het argument dat een andere bank minder bereid zou zijn zich te vestigen is niet overtuigend. Het voordeel van het wetsvoorstel is eerder omgekeerd. Omdat banken weten dat terugtrekking zal worden gevolgd door de vestiging van een mogelijke concurrerende bank, zullen ze dit risico dat klanten als gevolg daarvan zullen overstappen naar een andere bank meewegen en mogelijk niet zo snel tot sluiting overgaan.

c. Vrij verkeer; belemmering van toetreding tot de Nederlandse markt Nieuwkomers uit andere lidstaten worden geconfronteerd met een heffing die hen ervan kan weerhouden zich op de Nederlandse markt te begeven. Iedere kredietinstelling die basisbetaaldiensten aanbiedt, is deze vergoeding verschuldigd, terwijl niet iedere kredietinstelling mee zal willen dingen naar een opdracht als bedoeld in artikel 3 van het voorstel. Nu deze heffing niet wordt gedekt door Europese regels zoals dat bij de universele dienstverlening als geregeld in de Telecommunicatiewet wel het geval is, dient deze belemmering te kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op een door het Gemeenschapsrecht aanvaarde rechtvaardigingsgrond, en dient de proportionaliteit ervan te worden aangetoond.

c. Buitenlandse banken die willen toetreden tot de Nederlandse markt zullen aanvankelijk beschikken over zeer beperkt marktaandeel. Zij betalen dan ook slechts een zeer gering gedeelte van de toch al lage totale kosten die uit deze

wet voortvloeien. In de praktijk zal de bijdrage zoals bedoeld in artikel 5 dan ook geen toetredingsbelemmering vormen.

d. Transparante procedure; aanbestedingsrichtlijnen

De procedure voor de toedeling van de opdracht, bedoeld in artikel 3 van het voorstel, gaat uit van ramingen van de nettokosten en van loting indien sprake is van dezelfde kwaliteit tegen dezelfde nettokosten. De Raad wijst erop dat de procedure voor selectie in artikel 3 dient te voldoen aan de ingevolge het Europese recht gestelde eisen van transparantie en non-discriminatie. In dat verband dient tevens te worden bezien of de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing zijn op deze procedure. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende garanties dat de te volgen procedure aan de Europeesrechtelijke eisen voldoet.

De Raad adviseert het voorstel en de toelichting nader te bezien in het licht van het voorgaande.

d. Er zijn een aantal Europese richtlijnen die verband houden met openbare aanbesteding: de Richtlijn Werken (93/37/EEG), de Richtlijn Leveringen (93/36/EEG), de Richtlijn Diensten (92/50/EEG) en de Richtlijn Nutssectoren (93/38/EEG). Er zijn drempelbedragen voor de verplichting om Europees aan te besteden. Voor diensten in opdracht van de Rijksoverheid geldt een drempelbedrag van 154 014 euro. Aangezien de daadwerkelijke nettokosten veel lager zullen zijn (zie onder punt 1 en 2) is geen strijdigheid met de Europese aanbestedingsregels te verwachten.

4. De drie andere zorgplichten

Artikel 2 van het voorstel legt kredietinstellingen die basisbetaaldiensten aanbieden als zorgplicht op dat hun diensten voor iedere afnemer toegankelijk, veilig en tegen een redelijke prijs beschikbaar zijn. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen dienaangaande regels worden gesteld. Blijkens het algemeen deel van de toelichting, en de toelichting bij artikel 2, gaat het hier om een materie die nog niet nader is uitgekristalliseerd; de uitwerking van de drie genoemde zorgplichten zal moeten worden bepaald na een grondige beschouwing van de ontwikkelingen in de samenleving. Dit is voor de initiatiefnemer aanleiding geweest om in artikel 2 te voorzien in de mogelijkheid van delegatie en subdelegatie van de bevoegdheid tot regelgeving terzake deze zorgplichten.

De Raad merkt het volgende op over artikel 2.

- In het geval van delegatie van regelgevende bevoegdheid dient de wet zelf de bevoegdheid van de lagere regelgever voldoende te begrenzen en te specificeren. Artikel 2 is echter geheel onbepaald. Het komt de Raad voor dat, nog daargelaten de vraag of er reden zou zijn voor de wetgever om ten aanzien van de drie bewuste zorgplichten regels te stellen, de materie eerst veel verder gerijpt zal moeten zijn.*
- Ook hier verdient het Europeesrechtelijk perspectief aandacht. Zo kan artikel 2 ertoe leiden dat kwaliteitseisen worden gesteld aan servicepunten. Afhankelijk van de vormgeving van de desbetreffende voorschriften kunnen deze leiden tot beperking van het vrije verkeer van diensten en goederen. In dat geval zullen de voorschriften moeten worden onderbouwd vanuit erkende rechtvaardigingsgronden, en moeten ze voldoen aan eisen van proportionaliteit. In voorkomend geval zullen technische voorschriften moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Verder kan het voorstel leiden tot maximumprijzen, en daarmee tot prijsregulering die een belemmering vormt voor het vrije verkeer.*

De Raad adviseert het voorstel en de toelichting nader te bezien in het licht van het voorgaande.

4. In tegenstelling tot de Raad is de indiener van mening dat art. 2 niet geheel onbepaald is. Zowel in het algemeen deel als in de artikelsgewijze toelichting wordt een helder kader aangegeven, dat middels de AMvB verder zal moeten worden uitgewerkt. De indiener wijst er op dat het niet ongebruikelijk is met wetgeving een wettelijke basis te creëren, die in lagere regelgeving nader wordt uitgewerkt. De indiener noemt als bekend voorbeeld de Wet financiële dienstverlening in relatie tot het Besluit financiële dienstverlening, maar ook de Wet toezicht effectenverkeer in relatie tot de Nadere regeling gedrags- toezicht effectenverkeer.

De indiener heeft daarbij een aantal heldere ijkpunten neergelegd in de memorie van toelichting. Ten aanzien van de veiligheid geldt dat de kredietinstelling de basisbetaaldiensten op een dusdanige wijze aanbiedt dat de afnemers er op kunnen vertrouwen dat zij niet worden geconfronteerd met het gevaar van ontfutseling, diefstal en beroving. Met een redelijke prijs bedoelt de indiener dat basisbetaaldiensten beschikbaar zijn tegen tarieven die de deelname aan het betalingsverkeer niet substantieel belemmeren. Mensen moeten altijd bij hun eigen geld kunnen. De indiener acht het dan ook het meest wenselijk dat de in artikel 1 genoemde basisbetaaldiensten voor particuliere rekeninghouders kosteloos zijn of blijven. In die zin baren een aantal ontwikkelingen de indiener zorgen. Een goed voorbeeld daarvan zijn de tarieven die de Postbank wil gaan heffen op het versturen van overschrijfskaarten (5 euro per boekje) en het tweewekelijks toesturen van giro-afschriften (4 euro per jaar). Dit past in een jarenlang patroon van sluipende tariefsverhogingen, die de indiener ongewenst acht. Als de kosten van het betalingsverkeer een pure kostenpost blijven, dan zullen de banken eerder een prikkel ervaren om deze kosten te beheersen en efficiënt te werken, dan in een situatie waarin zij deze kosten op de consument kunnen afwentelen. In een oligopolistische marktstructuur met te weinig transparantie is de kans op een dergelijk effect te groot. De consument moet gaan «betalen om te kunnen betalen». De zorgplicht van toegankelijkheid heeft betrekking op de daadwerkelijke mogelijkheid voor iedereen, dus ook ouderen en met mensen met een functiebeperking, om gebruik te kunnen maken van een servicepunt. Betaal- en pinautomaten zouden bijvoorbeeld moeten voldoen aan bepaalde ergonomische, toegankelijkheids- en veiligheidsnormen. Op dat punt kan aangesloten worden bij de op 8 oktober 2004 gepresenteerde «Richtlijnen voor een toegankelijke geldautomaat» van de NVB en onder andere de Federatie Slechtzienden- en Blindenbelang. Verder kan aangesloten worden bij het Handboek voor Toegankelijkheid. Dit handboek is een hulpmiddel bij het programmeren, ontwerpen, bouwen en beheren van voor iedereen toegankelijke stedelijke inrichting, gebouwen en woningen. Het handboek is te zien als een uitwerking en verduidelijking van NEN 1814 en het (verplichte) Bouwbesluit. De verwijzing naar de genoemde richtlijnen en het handboek is toegevoegd aan de memorie van toelichting.

5. Overige opmerkingen

a. De initiatiefnemer heeft gekozen voor een aparte wet.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven waarom ervan is afgezien te kiezen voor aanpassing van de Bankwet 1998 en/of de Wet toezicht kredietwezen 1992.

a. De indiener heeft in eerste instantie overwogen om een wetsvoorstel in te dienen dat een aanpassing beoogde van de Wet toezicht kredietwezen 1992. In oktober 2002 is ook een eerste voorontwerp gepresenteerd met een voorstel van die strekking. De indiener heeft in een later stadium echter overwogen dat het onderbrengen van de betreffende bepalingen betreffende de toegankelijkheid, veiligheid en betaalbaarheid en met name de bereikbaarheid bij de Wtk 1992 onvoldoende recht zou doen aan het specifieke karakter van de problematiek die hier van de orde is. De Wtk 1992 heeft voor een groot deel betrekking op het prudentiële toezicht (liquiditeit, solvabiliteit, financiële soliditeit etc.) en gedragstoezicht (o.a. integriteit en deskundigheid bestuurders). De doelstellingen van de Wet toegankelijkheid en bereikbaarheid basisbetaaldiensten zijn andersoortig van aard, in verband waarmee besloten is om een apart wetsvoorstel in te dienen. Ook de modellering naar de Telecommunicatiewet heeft een rol gespeeld bij het besluit om een apart wetsvoorstel in te dienen.

b. De vraag verdient de aandacht of het voor een kredietinstelling te allen tijde goed mogelijk zal zijn de omzet die is behaald met het verlenen van betaaldiensten te identificeren en te specificeren ten behoeve van het berekenen van de bijdrage, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van het voorstel. Verder valt het op dat in de tweede volzin van deze bepaling wordt gesproken van «betaaldiensten», terwijl de op basis daarvan berekende bijdrage is bestemd voor de vergoeding van kosten voor het verlenen van basisbetaaldiensten. Tenslotte

dient de heffing die ingevolge artikel 5 kan worden opgelegd, in overeenstemming te zijn met artikel 104, tweede volzin, van de Grondwet. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel in overeenstemming te brengen met artikel 104 van de Grondwet.

b. De indiener is met de Raad van mening dat het mogelijk moeilijk zal zijn om de omzet die direct voortvloeit uit de basisbetaaldiensten eenduidig te berekenen. Immers de tarieven die doorberekend worden aan consumenten weerspiegelen maar een deel van de kosten van het betalingsverkeer¹. De indiener ondersteunt ook de situatie waarin niet alle denkbare kosten worden doorberekend aan de consument. Sterker nog, de indiener ziet het liefst dat de basisbetaaldiensten voor de consument gratis blijven of worden. Als het betalingsverkeer voor banken een pure kostenpost blijft, dan zal daar een grote prikkel van uit gaan om deze kosten zoveel mogelijk te beheersen. Kosteninefficiënties kunnen dan immers niet op de consument worden afgewenteld door een hoger tarief. Gratis betalingsverkeer voor de consument betekent echter dat er dan geen sprake is van omzet op basisbetaaldiensten. Daarom meent de indiener dat voor het berekenen van de bijdrage toch uitgegaan moet worden van de totale omzet aan bancaire diensten. Uit het jaarverslag van de NVB blijkt dat deze kunnen worden berekend en ook kan worden afgesplitst van de niet-bancaire omzet². Het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast.

c. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het voorstel is DNB belast met het informeren van de Minister van Financiën, onder meer met het oog op de wenselijkheid een gebied aan te wijzen als verzorgingsgebied als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het voorstel.

De Raad adviseert (ook) organisaties van consumenten en van specifieke categorieën afnemers van betaaldiensten, zoals ouderen en gehandicapten, in de procedure die leidt tot een mogelijke aanwijzing een duidelijke plaats te geven.

c. Het genoemde artikel 7 lid 1 heeft betrekking op de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen aan de minister door de toezichthouder. In het bijzonder moet bij artikel 7 gedacht worden aan cijfermateriaal betreffende bankdichtheid, regionale spreiding en de kosten van het in stand houden van basisbetaaldiensten. Deze gegevens zullen noodzakelijk zijn voor de minister om verzorgingsgebieden te kunnen aanwijzen. De indiener vindt het echter, evenals de Raad, inderdaad wenselijk dat ook organisaties van consumenten en van specifieke categorieën afnemers van betaaldiensten, zoals ouderen en gehandicapten een plaats krijgen in de procedure die leidt tot een mogelijke aanwijzing. Hiertoe heeft de indiener art. 3 lid 1 aangepast en met een kan-bepaling de mogelijkheid gecreëerd dat de minister zich laat adviseren door (groepen van) afnemers, bijvoorbeeld via hun representatieve organisaties.

d. De Raad wijst erop dat de onderwerpen die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het voorstel ook onderwerp zijn van regeling in het voorstel voor de Wet op het financieel toezicht (Wft), zoals dat intussen bij de Tweede Kamer is ingediend en welk voorstel nog verder zal worden uitgebouwd met nota's van wijziging³.

De Raad adviseert in te gaan op de afstemming van het onderhavige voorstel en de Wft.

d. De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de artikelen 1 t/m 5, waarin de basisbetaaldiensten worden gedefinieerd, de zorgplicht wordt neergelegd en het aanbestedingsmechanisme een wettelijke basis krijgt. Hoofdstuk 3 heeft vooral betrekking op de uitvoering van de wet in termen van handhaving, bestuurlijke boetes, de vertrekking van inlichtingen, geheimhouding, bezwaar en beroep, ed. De indiener heeft gemeend niet opnieuw het wiel te willen uitvinden en aansluiting te zoeken bij de Wet financiële dienstverlening en de latere Wet op het financieel toezicht. Mogelijk zullen wijzigingen hierin ook worden opgenomen in de initiatiefwet.

e. Het voorstel introduceert een stelsel van bestuurlijke boeten, dat weliswaar aansluit bij bestaande wetgeving (met name de Wet toezicht kredietwezen 1992), maar overigens voor de hier te regelen materie nieuw is.

¹ MOB, Betalen kost geld, maart 2004.

² NVB, Jaarverslag 2003, Kerncijfers.

³ Kamerstukken II 2003-04, 29 708, nr. 1.

De Raad adviseert te motiveren waarom hier bestuurlijke boetes nodig zijn, en daarbij ook de hoogte van de boetebedragen te betrekken, bezien vanuit hun evenredigheid aan het belang van de materie en het gewicht van de desbetreffende overtreding.

e. Met het stelsel van bestuurlijke boetes van art. 17 en de bijlage op blz. 10 wordt inderdaad aangesloten bij het stelsel van de Wet financiële dienstverlening en andere financiële toezichtswetten. De bestuurlijke boete op grond van de bijlage heeft overigens betrekking op slechts een beperkt aantal overtredingen, namelijk art. 14 lid 1 (niet opvolgen aanwijzing van de toezichthouder), art. 10 lid 2 (verstrekken inlichtingen) en art. 5 lid 5 (betaling bijdrage). De hoogte van de boetes is er op gericht de naleving van de regels te bevorderen. Door middel van wegingsfactoren wordt echter voorkomen dat het opleggen van een boete een bedrijf aan de rand van de afgrond wordt gebracht. Overtredingen van art. 2 en 3 worden geregeld in de in die artikelen genoemde AMvB, waarin ook de normen ten aanzien van de toegankelijkheid, veiligheid, de tarifiering en de bereikbaarheid worden neergelegd. Voor de overtreding van deze regels wordt een aparte boestructuur opgezet. Hiermee wordt aangesloten bij overige financiële toezichtswetten die ook afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur kennen.

f. Het voorstel lijkt ervan uit te gaan dat er, als het voornemen tot het verlenen van een opdracht tot het verzorgen van basisbetaaldiensten in een daartoe aangewezen verzorgingsgebied bekend is gemaakt, te allen tijde voldoende belangstelling zal bestaan voor het verkrijgen van deze opdracht. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid dat die belangstelling onvoldoende zal blijken.

f. De Raad merkt terecht op dat de mogelijkheid ontstaat dat geen enkele kredietinstelling belangstelling zal tonen voor het uitvoeren van de opdracht. De indiener heeft in een eerder stadium overwogen om, zoals in de Telecommunicatiewet, bij gebrek aan belangstelling de opdracht verplicht op te leggen aan een kredietinstelling. Ook met betrekking tot de uitvoering van de postconcessie wil de minister van Economische Zaken de mogelijkheid creëren om deze verplicht op te leggen aan de grootste aanbieder van postdiensten¹. De minister zegt in een brief aan de Tweede Kamer: «Indien een aanbestedingsprocedure geen gegadigden oplevert, zal overigens in ieder geval één van de marktpartijen worden verplicht de universele dienstverlening te leveren. Een dergelijke constructie is niet nieuw. Deze wordt reeds toegepast in de telecommunicatiesector en zorgt ervoor dat onder alle omstandigheden de levering van de universele dienst is zeker gesteld.» Omdat in de bancaire sector geen sprake is van een zeer dominante marktpartij zoals bij de post en de telecommunicatie, heeft de indiener vooralsnog afgezien van een verplichte uitvoering van de opdracht om basisbetaaldiensten aan te bieden. Een oplossing dient eerder gevonden te worden in het verhogen van de «redelijke winstopslag», zoals bedoeld in art. 4 lid 1. Dit kan door de AMvB die aan dit wetsvoorstel verbonden is, aan te passen. Door de winstopslag te verhogen zal naar verwachting vroeg of laat een kredietinstelling inschrijven voor een opdracht.

Mocht echter sprake zijn van al dan niet georganiseerde onwil vanuit de sector, dan zal op termijn overwogen moeten worden om de wet aan te passen en de uitvoering van de opdracht om basisbetaaldiensten aan te bieden wel degelijk verplicht te stellen, zoals ook bij de post en telecommunicatiesector het geval is.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Crone

¹ Tweede Kamer, 2004–2005, 27 september 2004, 29 502, nr. 4, blz. 7.