

Vergaderjaar 2002–2003

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2002

1. Inleiding

Onder verwijzing naar mijn brief aan uw Kamer van 7 juni 2002 over de maatschappelijke aspecten van het betalingsverkeer en mijn toezegging in het Algemeen Overleg over het betalingsverkeer van 11 september 2002, informeer ik u door middel van deze brief nader over de laatste ontwikkelingen.

In het onderstaande wordt ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van:

- 1) de toegankelijkheid van bancaire diensten;
- 2) de bereikbaarheid van deze diensten;
- 3) de overstapkosten in de betaalmarkt;
- 4) de institutionele vormgeving van de markt;
- 5) het mededingingstoezicht op de markt.

2. De toegankelijkheid van bancaire diensten

Het is van groot belang dat ook ouderen en gehandicapten een goede toegang hebben tot het betalingsverkeer.¹ Deelname aan het betalingsverkeer is immers een voorwaarde om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Ter verbetering van de toegankelijkheid heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), in vervolg op haar op 1 mei 2002 gepresenteerde rapport «Toegankelijkheid en bereikbaarheid van bankdiensten», in overleg met relevante maatschappelijke organisaties een aantal oplossingen gerealiseerd.

De NVB geeft aan dat alle grote banken inmiddels een «opname service» aanbieden voor klanten die geen gebruik (kunnen) maken van een geldautomaat, bijvoorbeeld via het verstrekken van een baliepas of het pinnen ten laste van een interne rekening door een bankmedewerker. ABN AMRO, ING Bank, Postbank en Rabobank hanteren geen minimumbedragen voor opnamen aan de balie en brengen hiervoor, net als Fortis

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27 863, nr. 7, brief van de minister van Financiën betreffende maatschappelijke aspecten betalingsverkeer.

en SNS Bank, geen kosten in rekening (zie bijlage 1. Schema van de NVB met actuele stand van zaken).

Voorts wordt door ouderen in verzorgingstehuizen en andere instellingen steeds meer gebruik gemaakt van de Chipknip. De verwachting van verschillende banken is dat over twee jaar meer dan de helft van alle verzorgingstehuizen op de chipknip zal zijn overgegaan. Voor de behoefte aan contant geld bieden veel verzorgingstehuizen creatieve oplossingen, zoals het contant kunnen opnemen van kleine bedragen bij de receptie. Volgens de NVB hebben de grote banken pakketten in voorbereiding waarmee verzorgingstehuizen op eenvoudige wijze via de administratie kleinere bedragen kunnen uitbetalen.

Ten slotte vindt inmiddels gestructureerd periodiek overleg plaats tussen de NVB, de koepelorganisaties van ouderen en mensen met een functiebeperking en de koepelorganisaties van verzorgingstehuizen. In dit periodieke overleg zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over een standaard toetsenbord voor mensen met een functiebeperking en slechtzienden. Voorts is door de NVB een advies uitgebracht over de veiligheid en plaatsing van geldautomaten, terwijl in het overleg is afgesproken dat de NVB nog voor het eind van dit jaar naar Engels voorbeeld richtlijnen opstelt, waarin alle ergonomische aspecten van geldautomaten worden beschreven.

Ondanks de hierboven genoemde positieve ontwikkelingen blijft de verdere verbetering van de toegankelijkheid van bancaire diensten uiteraard een belangrijk aandachtspunt en daarom zal ik deze ook de komende periode nadrukkelijk blijven volgen.

3. De bereikbaarheid van bancaire diensten

De bankdichtheid is in Nederland met gemiddeld genomen één bankfiliaal per 6,8 km² hoog (gemiddeld is een consument dus maximaal ca. 2,6 km van een bankfiliaal verwijderd, zie ook bijlage 2. Bankdichtheid in Nederland). Na België en Duitsland is dit de hoogste dichtheid in de EU. Voor geldautomaten geldt dat alleen België met één geldautomaat per 4,4 km² een grotere dichtheid heeft dan Nederland (Nederland één automaat per 5,9 km²). Het betreft hier gemiddelden. In bijvoorbeeld het noorden van Nederland zijn de uitkomsten natuurlijk slechter. Kijken we naar het aantal bankfilialen en geldautomaten per één miljoen inwoners dan blijkt dat Nederland het overigens veel minder doet en beneden het EU-gemiddelde zit. Maar altijd nog gemiddeld één filiaal per 2660 inwoners.

Deze cijfers geven aan dat de bereikbaarheid in Nederland van bankfilialen in haar algemeenheid en in internationaal perspectief redelijk goed is. Te meer daar de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het betalingsverkeer voor veel mensen de laatste jaren juist is verbeterd (denk bijvoorbeeld aan de opkomst van internetbankieren). Dit neemt niet weg dat ik met de Tweede Kamer van mening ben dat met name ouderen en gehandicapten door het verder verdwijnen van bankfilialen problemen kunnen ondervinden.

In vervolg op het NVB-rapport «Toegankelijkheid en bereikbaarheid van bankdiensten» hebben de banken, zoals u ook in de media hebt kunnen lezen, inmiddels een aantal goede initiatieven ontplooid. De Postbank heeft bijvoorbeeld aangekondigd vierhonderd servicepunten te zullen openen, waar klanten tot 250 euro per dag kunnen opnemen. De balies komen in supermarkten en andere winkels in plaatsen met hooguit 10 000 inwoners en minimaal 500 Postbankklanten. Voorts hebben ABN Amro en de ANBO, de Bond voor 50-plussers, aangekondigd een proef te gaan

houden met een multifunctionele servicebank, waarbij gemeentelijke instellingen en de detailhandel zullen worden betrokken. Verder zijn de Stichting Buurtbalie en enkele van haar deelnemers (waaronder Rabobank en TPG Post) bezig met het opstarten van een eerste pilot voor lokale buurtbalies, waarbij verschillende dienstverlenende functies kunnen worden gecombineerd. De NMa heeft mij verzekerd positief tegenover dit soort initiatieven te staan en (eventuele) ontheffingsverzoeken zoveel mogelijk marginaal te zullen toetsen. Voorts gaat bijvoorbeeld de landelijke supermarktketen Plus in zee met de Rabobank. Verwacht wordt dat uiteindelijk 50 van de 200 Pluswinkels een klein bankkantoortje krijgen. Spar heeft een gelijksoortig contact met de Rabobank met het doel om, waar nodig, te komen tot steunpunten voor het verlenen van bankdiensten. Verder is de Rabobank begonnen met het bezorgen van geld bij mensen die slecht ter been zijn, zij het overigens wel tegen betaling, en wil zij de mogelijkheid om bij supermarkten contant geld aan de kassa op te kunnen nemen verruimen. Ook zijn er op lokaal niveau enige initiatieven ontplooid waarbij individuele retailers (caféhouders, winkeliers) diensten van banken aanbieden, terwijl bijvoorbeeld Moneybox heeft aangekondigd geldautomaten te gaan plaatsen bij 50 McDonald's.

Ik heb met instemming kennis genomen van bovengenoemde initiatieven. Vanzelfsprekend kan de overheid hierin ook een stimulerende rol spelen. Zo zouden kansrijke marktinitiatieven waar nodig en proportioneel in de opstartfase ondersteund kunnen worden, voorzover dit ook Europeesrechtelijk passend is. Zoals reeds eerder aangegeven acht ik het ook van belang dat consumenten een reële mogelijkheid hebben bij sluiting van een bankfiliaal over te stappen naar een andere bank. Het verlagen van overstapkosten kan bovendien banken een prikkel geven om door aanwezigheid (bankfilialen, gea's) en goede dienstverlening klanten te trekken (hier wordt in paragraaf 4 nader op in gegaan).

Gelet op deze initiatieven ga ik er vanuit dat tezamen met de bancaire sector concrete resultaten kunnen worden behaald. Ik sta dan ook terughoudend tegenover een wettelijke regeling waarin wordt voorgeschreven dat banken moeten zorgen voor een goede bereikbaarheid van hun diensten ofwel een bepaalde dekkinggraad van bankfilialen. Temeer omdat een wettelijke zorgplicht van die strekking en een daarop volgende operationalisering zeer waarschijnlijk op gespannen voet komen te staan met het Europese Recht.¹ Regelgeving die banken verplicht tot het doen van (niet rendabele) investeringen kan een onrechtmatige inbreuk op het eigendomsrecht van banken betekenen die schadeplichtigheid van de overheid tot gevolg zou hebben. Een zorgplicht uitsluitend als symboolwetgeving acht ik niet zinvol.

Afgezien van deze juridische problemen is het overigens ook bijzonder lastig om een dergelijk wettelijk voorstel zodanig te operationaliseren dat het functioneren van het bankwezen niet in de kern wordt aangetast. Een betere bereikbaarheid zou in dat geval in geen verhouding staan tot de kostenverhogingen die uiteindelijk zullen worden afgewenteld op de consument.

4. Overstapkosten in de betaalmarkt

De MDW-werkgroep «Overstapkosten» heeft, naar aanleiding van een in haar opdracht uitgevoerd onderzoek van NIB-Capital, in het in juni 2002 verschenen eindrapport «Kosten noch moeite» aanbevolen de marktwerking in de markt voor bancaire diensten te verbeteren door onder andere banken te verplichten nummerportabiliteit aan te bieden. Concurreren wordt hierdoor beter mogelijk waardoor de prijsstelling scherper zal

¹ Bijvoorbeeld artikel 43 van het EG-verdrag inzake de vrijheid van vestiging en artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM («iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom»).

worden, het serviceniveau zal verbeteren, innovatie sterker zal worden gestimuleerd en de dynamiek zal toenemen.

Zoals besproken tijdens het Algemeen Overleg op 11 september van dit jaar onderschrijft het kabinet tegen deze achtergrond de wenselijkheid van het verlagen van overstapkosten en zoekt het kabinet in overleg met de sector naar een juiste invulling van dit streven.¹

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft inmiddels gereageerd op de MDW-rapportage met een eigen onderzoeksrapport «Overstapkosten».² Dit rapport vult de MDW-rapportage op belangrijke punten aan en biedt de lezer meer inzicht in de problematiek van de overstapkosten. De NVB wijst er in haar rapport op dat nummerportabiliteit het (praktisch en financieel) ongemak van overstappende consumenten niet geheel zal wegnemen en bovendien hoge investeringen van de banken zal vergen (€ 262 tot € 516 miljoen. Zij stelt daarom een verhuisservice voor (kosten ca. € 15 miljoen).

Met de NVB ben ik van mening dat nummerportabiliteit pas op de langere termijn technisch mogelijk zal zijn. Ook zal nummerportabiliteit, met het oog op de te maken kosten, slechts geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Het gaat immers om wijzigingen in belangrijke bedrijfsprocessen, die bij hun implementatie een grote nauwkeurigheid van werken zullen vergen en dus veel tijd zullen kosten. Hierbij moet ik opmerken dat ik tevens de conclusie van NIB Capital onderschrijf dat het van belang is bij de afweging ook oog te hebben voor de maatschappelijke baten van een beter werkende markt, en meer in het bijzonder van de zakelijke markt, waarin belangrijke effecten van nummerportabiliteit worden verwacht. Daarbij hoeft de invoering van het IBAN (international bank account number) voor grensoverschrijdende overmakingen, zoals dat in Europees verband wordt nagestreefd, waarschijnlijk geen onoverkomelijke problemen op te leveren, aangezien de voorgestelde nummerportabiliteit alleen voor de Nederlandse markt zal gaan gelden en deze geen belemmering vormt om met een (uiteraard per bank verschillend) IBAN grensoverschrijdende betalingen te doen.

Gelet op deze overwegingen staat mij een aanpak voor ogen waarbij met de sector wordt afgesproken om op korte termijn (najaar 2003) een gestandaardiseerde verhuisservice in te voeren. Ik stel voor om een jaar na de introductie van de verhuisservice, het gebruik en de werking hiervan te evalueren. Daarbij zal worden bezien of de ook vanuit analytisch oogpunt aantrekkelijke nummerportabiliteit in aanvulling op een verhuisservice vanuit een kosten-/batenafweging reële meerwaarde heeft.

Gelet op de aard van deze aanpassingen is de sector aan zet om dit, bijvoorbeeld in een convenant, adequaat en voortvarend te regelen. Mocht aanvullende wettelijke ondersteuning op termijn toch wenselijk blijken om een voldoende vermindering van overstapkosten te realiseren, dan zal worden bezien op welke wijze hieraan uitwerking gegeven kan worden.

5. De institutionele vormgeving van de markt

Op 24 april jongstleden is het rapport van de Werkgroep Tariefstructuren en Infrastructuur in het betalingsverkeer (WTI) met separate aanbevelingen van de Nederlandsche Bank (DNB) naar de Tweede Kamer gezonden. Daarbij heeft mijn ambtsvoorganger de aanbevelingen van DNB onderschreven.³ De stand van zaken van deze aanbevelingen is als volgt:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 24 036, nr. 259, Kabinetsstandpunt inzake MDW-rapport naar overstapkosten.

² Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Tussenrapportages Nummerportabiliteit en Verhuisservice, september 2002.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 27 863, nr. 6, brief van de minister van Financiën over het eindrapport van de Werkgroep Tariefstructuren en Infrastructuur in het betalingsverkeer.

Uitbreiden Raad van Commissarissen Interpay

De aandeelhouders van Interpay hebben besloten de statuten aan te passen, waardoor volgens de NVB nog dit jaar een externe commissaris tot de Raad van Commissarissen van Interpay kan toetreden. Zoals gemeld tijdens het Algemeen Overleg op 11 september jongstleden zal DNB erop toezien dat conform de statuten wordt gehandeld.

Maatschappelijk overleg betalingsverkeer (MOB)

Het overleg is inmiddels door mij ingesteld.¹ Ten minste eenmaal per jaar zal het MOB aan mij rapport uitbrengen. Rapportages zal ik aan u doorzenden.

Afsluiten pincontracten met banken

De banken en Interpay hebben de voorbereiding van deze operatie ter hand genomen. Op dit moment beziet de Belastingdienst mogelijke consequenties in de BTW-sfeer. De werkzaamheden zijn erop gericht om de onderhandelingen over PINen Chipknipcontracten vanaf 1 januari 2003 tussen acceptant en banken te kunnen laten plaatsvinden.

Gebruikersadviesgroep

Naast het MOB zal een Gebruikersadviesgroep worden ingesteld. In dit technische overleg zouden met name toonbankinstellingen meer betrokken kunnen worden bij voor deze instellingen belangrijke ontwikkelingen. Het is de bedoeling dat dit technische overleg begin volgend jaar van start gaat.

DNB-onderzoeken naar de maatschappelijke kosten en opbrengsten van toonbankbetaalmiddelen en naar de chartale infrastructuur

Gelet op de gewenste inbreng van marktpartijen zal in MOB-verband worden gezien hoe deze het best vorm kan krijgen. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan is realisatie van de onderzoeken medio 2003 voorzien.

Aanscherpen oversight DNB en verruiming entree betaalmarkt

DNB ziet er in het kader van haar «oversight» op betaalsystemen als Interpay op toe dat er door de zittende partijen geen onnodige technische entreedrempels worden opgeworpen. Verder is DNB in principe bereid ook aan niet-banken die betrokken zijn bij de afwikkeling van het betalingsverkeer settlement rekeningen aan te bieden. Daarvoor moet nog wel een oplossing worden gevonden voor het feit dat nieuwe aanbieders veelal niet onder de finaliteitsrichtlijn zullen vallen, hetgeen op gespannen voet staat met de finaliteit in TOP/TARGET.

Vrijwillige keuzemogelijkheid tussen enerzijds de bestaande situatie van indirecte tarifiering en anderzijds directe tarifiering in combinatie met een hogere rentevergoeding

Voor het bevorderen van een efficiënt gebruik van betaalmiddelen en vanuit het oogpunt van de transparantie zou meer keuzemogelijkheid een verbetering betekenen. In de praktijk blijkt dat zowel banken als consumenten hier niet voor voelen. De marktontwikkelingen lijken de komende jaren wel in de richting te gaan van meer directe tarifiering (tarieven voor internetbankieren, pinpas etc.). In theorie kan deze ontwikkeling bijdragen aan een efficiënt betalingsverkeer. Daarbij moet wel voorkomen worden dat een overgang van indirecte tarifiering naar meer directe tarifieringsva-

¹ Brief van de minister van Financiën (d.d. 4-9-'02) inzake de taakopdracht aan DNB voor het instellen van een Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (kenmerk FM 2002/1174 M).

rianten, gegeven ook het beperkte aantal grote aanbieders en de beperkte transparantie van opbrengsten en kosten, leidt tot tariefsverhoging voor de consument. Tegen deze achtergrond is het beleid zoals hiervoor beschreven er op gericht een zodanige «incentive-structuur» te realiseren dat een goede marktuitsluiting kan worden gerealiseerd. In aanvulling hierop is het van groot belang dat de mededingingstoezichthouder voldoende is toegerust voor adequaat toezicht op deze markt.

6. Mededingingstoezicht

Als sluitstuk op een goede marktwerking is effectief toezicht vanuit het oogpunt van handhaving van de Mededingingswet van groot belang. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft, in het kader van concentratiecontrole en concurrentietoezicht, reeds de nodige aandacht besteed aan enkele onderdelen van de financiële sector. Zo heeft zij onderzoek laten verrichten door NERA in Londen (1999) en door het NEI in Rotterdam (2000), ten behoeve van de beoordeling van concentraties in het bank- en verzekeringswezen in Nederland. Bij het concurrentietoezicht zijn onder meer de gedragscode voor hypothecaire financiering, de interbancaire vergoeding voor acceptgiro's en de afspraken tussen banken over het gastgebruik van geldautomaten beoordeeld. Deze onderzoeken hebben onder andere tot de conclusie geleid dat geïntensiveerd structureel toezicht uit oogpunt van handhaving van de Mededingingswet gewenst is.

In verband daarmee heb ik met de directeur-generaal van de NMa afgesproken dat, in het kader van de toezichthoudende taken van de NMa, de financiële sector op structurele basis zal worden gevolgd, met bijzondere focus voor de bancaire en betaalmarkt. Daartoe zal de NMa een Monitor Financiële Sector (MFS) instellen. Doel is bij te dragen aan frequente monitoring van de markt en bij te dragen aan meer pro-actief mededingingstoezicht. Hiervoor heb ik per 1 september 2002 middelen beschikbaar gesteld.

7. Conclusie

Ik ben van oordeel dat er op de verschillende aandachtspunten goede voortgang plaatsvindt. Het zwaartepunt ligt daarbij bij de oplossingen die door marktpartijen zelf tot stand worden gebracht, waarbij de voortgang nauwlettend wordt gevolgd. Zodra zich nieuwe ontwikkelingen voordoen bij de toegankelijkheid en bereikbaarheid van betaalfuncties, de efficiëntie van het betalingsverkeer en de potentiële mobiliteit van consumenten zal ik u nader informeren. Zoals besproken tijdens het Algemeen Overleg op 11 september jongstleden zal ik u nog separaat informeren over de veiligheid van het betalingsverkeer.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst

Bijlage 1

Tabel opnameservice banken (bron: NVB oktober 2002)

	ABN AMRO	Fortis	ING Bank	Postbank	Rabobank	SNS Bank
Wordt in zijn algemeenheid verwezen naar de geldautomaat?	JA ¹	JA	JA	NEE	JA: tenzij het een klant betreft die voor een service pas in aanmerking komt ²	JA
Wordt daarbij een minimumbedrag voor opname aan de balie aangegeven?	NEE	JA: € 750	NEE	NEE	NEE	JA: € 500
Wordt een PINloze opnameservice aan de balie geboden?	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Zo ja, aan welke doelgroep(en) en op welke wijze?	Op verzoek cliënt	Klanten die niet van de alternatieven gebruik (kunnen) maken. Afhankelijk van hoogte op te nemen bedrag op vertoon van europas en/of legitimatie	Alle relaties. Legitimatie met erkend legitimatie middel (paspoort, rijbewijs, etc.)	Op aanvraag klant	Op verzoek klant aan iedereen die voor een service pas in aanmerking komt. ²	Baliepas voor verstandelijk en fysiek gehandicapte klanten die geen gebruik kunnen maken van GEA's
Zijn er kosten verbonden aan de PINloze opnameservice?	NEE	NEE	NEE	NEE	NEE	NEE
Indien geen balie meer aanwezig is maar wel een geldautomaat, welke service wordt dan geboden?	Geholpen zelfbediening	Opname en saldo-informatie via de GEA.	Assistentie bij het gebruik van de GEA.	n.v.t.	Geholpen zelfbediening waarbij de medewerker het geld voor de klant uit de GEA haalt met zijn medewerkers-pas. Voor de klant is dit een identieke transactie als een geldopname aan de balie.	Begeleiding bij gebruik GEA's
Wordt (buiten balie en GEA) een alternatieve mogelijkheid om aan contant geld te komen geboden?	Mogelijkheid bij retailer extra op te nemen wordt genoemd	NEE	JA: de ING Bank bestelservice. Hiermee kunnen relaties via de telefoon contant geld bestellen en thuisbezorgd krijgen.	NEE	JA: opsturen geld naar huisadres	NEE
Zo ja, tegen welke vergoeding?	n.v.t.	n.v.t.	€ 7,00	n.v.t.	Gratis (uitsluitend de kosten van TPG Post worden in rekening gebracht)	n.v.t.

¹ Uitgangspunt is dat iedere cliënt aan zijn geld moet kunnen komen. Wel migratie naar de GEA, echter nimmer botte weigering en altijd helpende hand, waarbij alternatief blijft

² aan de balie te disponeren

³ Globale kaders zijn bij lokaal management bekend. Binnen deze kaders beslist lokaal management over uitgifte servicepas.

Bankdichtheid in Nederland

Landen	Aantal banken	Inwoners per bank	km ² per bank	Inwoners per geldautomaat	km ² per geldautomaat
België	7 998	1 282	4	1 495	4
Denemarken	3 560	1 499	12	1 976	16
Duitsland	56 120	1 464	6	1 724	8
Griekenland	2 928	3 597	45	3 030	38
Spanje	39 008	1 024	13	890	11
Frankrijk	46 350	1 304	12	1 718	16
Ierland	1 007	3 759	70	2 907	54
Italië	42 083	1 372	7	1 821	10
Luxemburg	335	1 316	8	1 357	8
Nederland	5 985	2 660	7	2 299	6
Oostenrijk	6 893	1 176	12	1 376	14
Portugal	6 302	1 587	15	1 031	10
Finland	1 894	2 732	125	2 427	111
Zweden	3 370	2 632	134	3 390	171
VK	33 475	1 783	7	1 739	7
EU	257 308	1 471	12	1 605	13

Bron: ECB, Blue Book payment and securities settlement systems in the European Union, July 2002, informatie over 2000.