

Visie op de rol van contant geld als toonbankbetaalmiddel

Rapport van de MOB Taskforce toekomstvisie contant geld

17 november 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen

1. Vraagstelling
2. Afbakening
3. Opzet van het rapport
4. Gebruik van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen
 - 4.1 Omvang van het contante betalingsverkeer
 - 4.2 Acceptatie van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer
 - 4.3 Contant geld wettig betaalmiddel: wat wil dat zeggen?
5. Opnemen contant geld van de eigen rekening: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen
 - 5.1 Opnemen van bankbiljetten bij geldautomaten
 - 5.2 Bereikbaarheid geldautomaten
 - 5.3 Bijpinnen
6. Faciliteiten om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen
 - 6.1 Storting via bancaire automaten en kantoren
 - 6.2 Tarieven voor het storten van bankbiljetten via bancaire automaten
 - 6.3 Bereikbaarheid bancaire stortingsfaciliteiten
 - 6.4 Storting via een waardevervoerder
 - 6.5 Tarieven voor het gebruik van waardevervoerders
 - 6.6 Wisselgeld
7. Beleidsoverwegingen
 - 7.1 Kosten van het contante betalingsverkeer
 - 7.1.1 Kosten vanuit perspectief consumenten
 - 7.1.2 Kosten vanuit perspectief toonbankinstellingen
 - 7.1.3 Kosten vanuit perspectief banken
 - 7.1.4 Maatschappelijke kosten
 - 7.2 De maatschappelijke functie van contant geld
8. Ervaringen Scandinavische landen
 - 8.1 Tempo van de afname in het gebruik van contant geld
 - 8.2 Beleidsfilosofie op hoofdlijnen

- 8.2.1 Denemarken
 - 8.2.2 Finland
 - 8.2.3 Noorwegen
 - 8.2.4 Zweden
 - 8.3 Conclusies naar aanleiding van de ervaringen in Scandinavië
 - 9. Beleidsscenario's: markt, wetgeving en samenwerking
 - 9.1 Marktscenario als beleidskeuze
 - 9.1.1 Marktscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld
 - 9.1.2 Marktscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld op te nemen van de eigen rekening
 - 9.1.3 Marktscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen
 - 9.2 Samenwerkingsscenario als beleidskeuze
 - 9.2.1 Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld
 - 9.2.2 Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld op te nemen van de eigen rekening
 - 9.2.3 Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen
 - 9.3 Wetgevingsscenario als beleidskeuze
 - 9.3.1 Wetgevingsscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld
 - 9.3.2 Wetgevingsscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld op te nemen van de eigen rekening
 - 9.3.3 Wetgevingsscenario: ontwikkeling van de faciliteiten om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen
 - 10. Afweging tussen de scenario's en adviezen
 - 10.1 Betalen met contant geld
 - 10.2 Faciliteiten om contant geld van de eigen rekening op te nemen
 - 10.3 Faciliteiten om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen
 - 10.4 Slot
- Bijlagen
- 1. Opdracht, samenstelling en werkzaamheden van de taskforce
 - 2. Geraadpleegde bronnen

Samenvatting en aanbevelingen

De verschuiving van contant naar elektronisch betalen gaat gestaag verder. In 2014 werd 53 % van de toonbankbetalingen contant afgerekend, tegen 65 % in 2010. Deze verschuiving zal stevig doorzetten, omdat pinnen steeds makkelijker en sneller gaat en de consument steeds meer gewend raakt aan pinnen, daarin aangemoedigd door toonbankinstellingen en banken. Bovendien zullen nieuwe betaalmethoden soms ook in de plaats komen van contante betaling

Dit roept geleidelijk vragen op over de rol die op termijn nog wordt voorzien voor contant geld. Daarom acht het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) het wenselijk een duidelijke toekomstvisie te bieden, die gedragen wordt door en houvast biedt aan alle in het MOB vertegenwoordigde partijen. In zijn vergadering van 26 november 2014, heeft het MOB een taskforce ingesteld met de opdracht een dergelijke toekomstvisie te ontwikkelen, waarbij zowel de behoefte van de consument als die van het MKB in beeld wordt gebracht.¹ Bijgaand rapport 'Visie op de rol van contant geld als toonbankbetaalmiddel' is het eindrapport van deze taskforce.

De eerste vraag die bij het ontwikkelen van een visie op de rol van contant geld beantwoord moet worden, is welk belang gehecht moet worden aan het goed blijven functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel. **In de visie van de taskforce blijft het ook in een omgeving waarin geleidelijk steeds meer gepind wordt, voor de maatschappij van belang dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel, in de zin dat toonbankinstellingen contante betalingen blijven accepteren, consumenten makkelijk contant geld van de eigen bankrekening kunnen blijven opnemen en toonbankinstellingen het door hen ontvangen contante geld makkelijk en tegen redelijke kosten op de eigen rekening kunnen (laten) storten.**

De taskforce acht het goede functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel in de eerste plaats belangrijk omdat en zolang sommige consumenten hinder ondervinden wanneer zij niet contant kunnen betalen. Dit is in het bijzonder van belang voor mensen die geen betaalpas hebben of deze al dan niet tijdelijk niet

¹ Persbericht MOB van 28 november 2014.

kunnen gebruiken, mensen met een visuele beperking, mensen die zichzelf budgetteren of gebudgetteerd worden via contant geld en jongeren onder de 14 jaar, alsmede in situaties waarin men anoniem wil blijven. Voorts acht de taskforce het voor de stabiliteit en schokbestendigheid van het toonbankbetalingsverkeer van belang dat contant geld een goed functionerend toonbankbetaalmiddel blijft, omdat contant geld het laatste alternatief vormt indien om welke reden dan ook het pin-systeem tijdelijk niet werkt. Weliswaar is de laatste jaren bijzonder veel gedaan om storingen te vermijden, en – als deze toch plaatsvinden – op te vangen, maar calamiteiten kunnen zich blijven voordoen. Daarbij moet bedacht worden dat het op grotere schaal niet-functioneren van het toonbankbetalingsverkeer ontwrichtende maatschappelijke effecten kan hebben.

Ook wil de taskforce erop wijzen dat contant geld voor velen in onze maatschappij nog steeds de enige vorm van ‘echt’ geld is.

Het belang van bovengenoemde aspecten is moeilijk te kwantificeren, maar tezamen lijken zij in elk geval genoeg reden om voorzichtig te zijn met het opgeven van contant geld als universeel bruikbaar toonbankbetaalmiddel. Dit geldt temeer nu hiermee in andere landen nog geen ervaring is opgedaan. In dit verband kan worden verwezen naar de ontwikkelingen in Scandinavië. Hoewel de verschuiving van contant betalen naar elektronisch betalen daar al aanmerkelijk verder is voortgeschreden dan in Nederland, wordt ook daar door de maatschappij waarde gehecht aan het goed blijven functioneren van contant geld. In Noorwegen hebben de autoriteiten met het oog daarop relatief vroeg wettelijke maatregelen genomen, terwijl de behoefte aan bijsturing in Zweden pas naar voren is gekomen toen zich daadwerkelijk enige problemen zijn gaan voordoen. Beide landen laten overigens zien dat met beperkte bijsturing contant geld ook bij een aanzienlijk kleiner aandeel in het toonbankbetalingsverkeer goed kan blijven functioneren als betaalmiddel.

In de ogen van de taskforce dient de toekomstvisie van het MOB op de rol van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer daarom aan te geven hoe contant geld ook bij een voortgezette verschuiving van contante naar elektronische betaling goed kan blijven functioneren als toonbankbetaalmiddel. **De taskforce adviseert het MOB in dit verband het functioneren van contant geld aan de markt over te laten, maar bij te sturen waar en wanneer het goede functioneren in het geding zou kunnen komen.**

Bezien naar de drie pijlers waar dit functioneren op berust, geeft de taskforce het volgende in overweging.

Betalen met contant geld

In het algemeen kunnen toonbankbetalingen met contant geld worden verricht. De verkenning die de taskforce heeft uitgevoerd, geeft echter aanwijzingen dat een beweging op gang zou kunnen komen waarbij geleidelijk meer toonbankinstellingen geen contante betalingen meer accepteren. Het op gang komen van een dergelijke ontwikkeling acht de taskforce niet zonder risico's. Indien deze vaart zou krijgen, zou dat het goede functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel wezenlijk kunnen aantasten en maatschappelijk verzet kunnen oproepen.

Daarom adviseert de taskforce het MOB tijdig richting te geven aan de handelwijze van toonbankinstellingen ten aanzien de acceptatie van contant geld voor toonbankbetalingen en aan de verwachtingen die consumenten wat dit betreft mogen hebben. In principe kan dit via aanvullende Nederlandse wetgeving. Wetgeving is echter relatief inflexibel en past minder goed in de traditie van het MOB, die gericht is op het in gezamenlijkheid richting geven aan de ontwikkelingen in het betalingsverkeer.

Zonder veranderingen te beogen in het huidige beleid van toonbankinstellingen ten aanzien van het accepteren van contant geld, **adviseert de taskforce het MOB ten aanzien van de acceptatie van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer aanbevelingen vast te stellen voor de handelwijze van toonbankinstellingen, waarbij de MOB-partijen zich committeren deze aanbevelingen ook in eigen kring uit te dragen. De taskforce adviseert het MOB het volgende standpunt in te nemen:**

- Het MOB acht het wenselijk dat mensen kunnen kiezen om contant te betalen of te pinnen, tenzij er specifieke redenen zijn (zoals ten aanzien van veiligheid) om geen contante betaling te accepteren.
- Met inachtneming hiervan steunt het MOB echter de gezamenlijke initiatieven van banken en toonbankinstellingen in het kader van het Convenant Betalingsverkeer om zonder dwang uit te oefenen pinnen te bevorderen, ten behoeve van de efficiency en veiligheid van het toonbankbetalingsverkeer.

- Het weigeren van contante betaling in situaties waarin men voor een soortgelijk(e) product/dienst praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kan die wel contant geld accepteert, acht het MOB in principe onredelijk bezwarend voor het publiek.
- Verder gaat het MOB er vanuit dat toonbankinstellingen in juridische zin vrij zijn zelf te bepalen welke betalingswijzen zij accepteren (mits dit vooraf duidelijk is bekend gemaakt; tevens moet worden aangetekend dat rechtspraak schaars is en dat de uiteindelijke bevoegdheid uit te leggen wat het wil zeggen dat contant geld 'wettig betaalmiddel' is, bij het Europese Hof van Justitie berust).

Hierbij kunnen consumenten of belanghebbende organisaties naar de rechter gaan indien zij menen dat het weigeren van contant geld door een toonbankinstelling onrechtmatig is. In die zin hebben niet alleen toonbankinstellingen maar ook consumenten en belanghebbende organisaties invloed op het effect van deze richtlijnen in de praktijk. Voorts behoudt de wetgever de mogelijkheid nadere, meer dwingende wetgeving te overwegen.

In aanvulling hierop wordt geadviseerd periodiek te monitoren hoe de acceptatie van contant geld als toonbankbetaalmiddel zich ontwikkelt en wat de maatschappelijke reacties zijn. Zo kan worden voorkomen dat ongemerkt een *point of no return* wordt gepasseerd.

Faciliteiten om contant geld van de eigen rekening op te nemen

Gegeven de toezeggingen van de grote banken ten aanzien van de plaatsing van geldautomaten in gebieden waar het publiek verstoken is of dreigt te raken van mogelijkheden om binnen 5 km contant geld van de eigen rekening op te nemen, verwacht de taskforce op de afzienbare termijn geen knelpunten wat betreft de bereikbaarheid en beschikbaarheid van contant geld voor het publiek.

Wel adviseert de taskforce het MOB de ontwikkeling van de bereikbaarheid van geldautomaten jaarlijks te blijven monitoren, op basis van het percentage ingezetenen dat binnen 5 km van een geldautomaat woont, eventueel (afhankelijk van de ontwikkeling) aan te vullen met informatie over de bereikbaarheid in de stedelijke

omgeving, waar de afstand naar de geldautomaat eerder te voet moet kunnen worden afgelegd.

Naar aanleiding van de ervaringen in Finland en Zweden met de samenvoeging van de bancaire netwerken van geldautomaten in één gezamenlijke onderneming, heeft de taskforce stilgestaan bij de implicaties die een dergelijke samenwerkingsvorm voor Nederland zou kunnen hebben. Een belangrijk voordeel zou zijn dat bij deze samenwerkingsvorm kosten kunnen worden bespaard zonder dat dit ten koste zou hoeven gaan van de bereikbaarheid, omdat een goede landelijke dekking met minder geldautomaten mogelijk blijft. Zoals de ervaringen in Finland en Zweden laten zien, zou het voor het goede functioneren van een dergelijke samenwerking wel noodzakelijk zijn dat voor het plaatsingsbeleid een of meer heldere normen gelden, die zowel voor de samenwerkende partijen, als voor de maatschappij aanvaardbaar zijn.

Uiteraard zijn het de betrokken banken die beslissen of zij op dit terrein willen samenwerken, en als zij dat willen, moet dit ook aanvaardbaar zijn voor de ACM. In Finland en recent in Zweden, beide EU-lidstaten waar het mededingingsrecht net als in Nederland op het Europese mededingingsrecht is gebaseerd, heeft de mededingingsautoriteit deze inperking van de concurrentie onder voorwaarden aanvaard, vanwege de met de samenwerking te bereiken efficiencyvoordelen, die van essentieel belang worden geacht voor het goed blijven functioneren van contant geld als betaalmiddel. Het is een open vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, dit ook voor de ACM zou gelden.

De taskforce heeft ook overwogen of het MOB initiatieven zou moeten ontplooiën om het bijpinnen te bevorderen, omdat bij bijpinnen geen gebruik gemaakt wordt van kostbare automaten om geld te storten en op te nemen. Omdat individuele toonbankinstellingen heel verschillend denken over de wenselijkheid van bijpinnen, is besloten dat niet te doen. Dit neemt niet weg dat bijpinnen reeds bij veel toonbankinstellingen mogelijk is, en in de praktijk een grotere rol zou kunnen en mogen krijgen als het aantal geldautomaten verder afneemt.

Faciliteiten om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen

Ten aanzien van de faciliteiten die toonbankinstellingen ter beschikking staan om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen, ziet de taskforce thans geen generieke knelpunten.

Dat neemt niet weg dat (meestal kleinere) toonbankinstellingen die gebruik maken van de bancaire stortingsautomaten, zich zorgen maken over de kosten daarvan en over de veiligheid en bereikbaarheid van de locaties. In mindere mate geldt dit ook ten aanzien van de faciliteiten om munten te kopen.

De taskforce adviseert het MOB ook hier de ontwikkelingen jaarlijks te blijven volgen, in dit geval aan de hand van de volgende parameters:

- het percentage toonbankinstellingen dat binnen een straal van 5 resp. 10 km van een stortingsfaciliteit is gevestigd (voor gebruikers van stortingsfaciliteiten is afstand overigens maar een van de voor hen relevante aspecten van toegankelijkheid; zij kijken met name ook naar veiligheid en parkeermogelijkheden)
- de zakelijke tarieven voor het storten van gestandaardiseerde pakketten bankbiljetten (van EUR 1.000, EUR 5.000 en EUR 10.000), zoals gepubliceerd door de banken die deze dienst aanbieden
- het aantal bancaire locaties waar munten kunnen worden gestort en de tarieven die de banken hanteren voor het storten en kopen van munten (het contante betalingsverkeer kan immers niet goed functioneren zonder een goede muntvoorziening).

Een belangrijk verschil tussen de geldautomaten en de stortingsautomaten betreft het gastgebruik. Bij stortingsautomaten is geen gastgebruik mogelijk, zoals bij geldautomaten en muntautomaten wel het geval is. Behoud van landelijke dekking betekent bij de stortingsautomaten daardoor in de praktijk, dat de drie grootste banken elk een landelijk dekkend netwerk van dergelijke automaten aanhouden. Dit is relatief duur. Zeker naarmate het gebruik van contant geld verder afneemt, moet daarom rekening worden gehouden met een verdere afname van het aantal locaties waar zij staan opgesteld en/of een mogelijk sterke stijging van de tarieven die voor het gebruik van deze automaten worden gehanteerd. Indien de ontwikkeling van de hierboven genoemde parameters zou uitwijzen dat dit het geval is, zou dat in de ogen van de taskforce om maatregelen vragen.

Daarbij gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar het mogelijk maken van gastgebruik bij deze automaten, een langgekoesterde wens van de toonbankinstellingen. Als gastgebruik gefaciliteerd zou worden, zou een goede landelijke dekking mogelijk zijn met veel minder automaten. Dit vergt echter al gauw een verregaande onderlinge afstemming van het beleid van de banken, die aan de ACM moet worden voorgelegd. Wellicht zou de ACM in deze omstandigheden onder voorwaarden akkoord kunnen gaan met samenvoeging van de eigen netwerken van de banken tot één gezamenlijk netwerk, dat vervolgens zo efficiënt mogelijk wordt ingericht. Daarbij zou elke automaat voor rekeninghouders van elke bank toegankelijk zijn. De individuele banken zouden zelf blijven beslissen over de tarieven die zij hanteren voor stortingen door hun rekeninghouders. Voor de acceptatie van een dergelijke samenwerkingsvorm zou ook hier belangrijk zijn dat heldere normen worden gehanteerd in het plaatsingsbeleid.

Wat betreft de toonbankinstellingen die hun contante geld laten ophalen door een waardevervoerder, ziet de taskforce voorlopig geen knelpunten, nu het gevaar van monopolievorming op deze markt lijkt te zijn geweken. Beide landelijke actieve waardevervoerders hebben de taskforce verzekerd dat zij van plan zijn in het hele land actief te blijven en hun klanten de mogelijkheid te blijven bieden hun contante geld via hen te laten giraliseren. De taskforce heeft de indruk dat de tarieven die hiervoor gelden op dit moment vanuit internationaal perspectief relatief laag zijn. De taskforce verwacht echter geen zodanige tariefsverhogingen dat knelpunten zouden ontstaan die om maatregelen vragen.

Slot

De taskforce meent dat Nederland met de hierboven beschreven combinatie van marktwerking en samenwerking op het goede spoor zit om contant geld ook bij een verder voortschrijdende verschuiving van contant betalen naar pinnen en andere vormen van elektronisch betalen, in de komende 10 jaar goed te laten functioneren als betaalmiddel.

1. Vraagstelling

In zijn vergadering van 26 november 2014, heeft het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) een taskforce ingesteld met de opdracht 'een toekomstvisie ten aanzien van cashgebruik en bereikbaarheid van contant geld te ontwikkelen, waarbij zowel de behoefte van de consument als die van het MKB in beeld wordt gebracht'.² Aanleiding voor dit verzoek is de gestage groei van het 'pinnen'³ en het voornemen van de partijen bij het zogenoemde Pinakkoord 2014 om het gebruik van contant geld in de komende jaren verder terug te dringen.⁴ De reeds opgetreden en beoogde verdere verschuiving van contant betalen naar pinnen heeft vragen opgeroepen over de rol die op termijn wordt voorzien voor contant geld als betaalmiddel in het toonbankbetalingsverkeer. Gelet op deze vragen, acht het MOB het wenselijk een duidelijke toekomstvisie te bieden, die gedragen wordt door alle in het MOB vertegenwoordigde partijen.

Dit rapport bevat de analyse, conclusies en aanbevelingen van de taskforce die is ingesteld om deze visie te ontwikkelen (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de taskforce en een nadere beschrijving van haar werkzaamheden).

2. Afbakening

Focus van dit rapport is het gebruik van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer. Met uitzondering van betalingen tussen particulieren onderling, worden hieronder verstaan alle betalingen van particulieren die moeten worden verricht op de plaats waar de te betalen partij (de 'toonbankinstelling') zijn producten of diensten aanbiedt.⁵ Deze betalingen moeten in het algemeen met contant geld (munten en bankbiljetten) of door te pinnen worden voldaan (dan wel met een credit card).

² Persbericht MOB van 28 november 2014.

³ Onder 'pinnen' wordt in dit rapport verstaan het betalen met gebruikmaking van een betaalpas met debetfunctie (hierna 'betaalpas'), ongeacht of bij de betaalhandeling een pincode wordt ingetoetst. Dit betekent dat ook betalingen van kleine bedragen waarbij dit laatste niet het geval is, tot de 'pinbetalingen' worden gerekend.

⁴ Met het Pinakkoord 2014 wordt bedoeld de in september 2014 tussen toonbankinstellingen en banken gesloten 'Nadere Overeenkomst II', waarin de partijen bij het akkoord afspraken hebben gemaakt over het bevorderen van het pinnen, zoals zij eerder ook al deden in 2005 en 2009. Zie voor details het factsheet 'Nadere Overeenkomst II, V2.0' (www.nvb.nl).

⁵ Onder particulieren worden hier natuurlijke personen verstaan die niet in zakelijk verband handelen. Meestal wordt in het navolgende van consumenten gesproken en soms van burgers, afhankelijk van de context.

Hieronder vallen onder andere betalingen in winkels, in de horeca, in de uitgaanssector, in het openbaar vervoer en in taxi's, maar ook betalingen bij automaten, betalingen van tolgelden en betalingen voor (het aanvragen van) identiteitsbewijzen bij gemeenten.

Uiteraard wordt contant geld ook voor andere betalingen dan toonbankbetalingen gebruikt. Zo worden veel betalingen tussen particulieren onderling nog steeds gedaan met contant geld. Bovendien gebruikt de meerderheid van de toonbankinstellingen wel eens contant geld voor zakelijke betalingen.⁶ Anders dan in het toonbankbetalingsverkeer, kunnen deze betalingen in het algemeen echter ook verricht worden met een bankoverschrijving (al dan niet via internetbankieren) of door een machtiging tot incasso te geven.

Het gebruik van contant geld buiten het toonbankbetalingsverkeer wordt verder in dit rapport in beginsel buiten beschouwing gelaten, omdat het MOB vooral ten aanzien van het toonbankbetalingsverkeer behoefte ziet aan een toekomstvisie.

Veel gebruikte begrippen

Pinnen	Betalen met gebruikmaking een betaalpas of ander betaalinstrument met debetfunctie ongeacht of bij de betaalhandeling een pincode wordt ingetoetst. Dit betekent dat ook betalingen van kleine bedragen waarbij dit laatste niet het geval is, tot de 'pinbetalingen' worden gerekend.
Betaalpas	Betaalinstrument waarmee bij een betaalterminal onherroepelijke betalingen kunnen worden gedaan (ook vaak 'pinpas' genoemd).
Toonbankbetalingen	Betalingen van particulieren die moeten worden betaald op de plaats waar de te betalen partij (de 'toonbankinstelling') zijn producten of diensten aanbiedt. Deze betalingen moeten in het algemeen met contant geld (munten en bankbiljetten), door te pinnen, of met een credit card worden voldaan. Onder particulieren worden hier natuurlijke personen verstaan die niet in zakelijk verband handelen. Meestal wordt in dit rapport van consumenten gesproken en soms van burgers of publiek, afhankelijk van de context.

⁶ Zie DNB (2015), figuur 8.

3. Opzet van het rapport

Het functioneren van contant geld als betaalmiddel in het toonbankbetalingsverkeer berust op drie pijlers:

- consumenten nemen contant geld van de eigen bankrekening op
- contant geld wordt gebruikt om mee te betalen
- toonbankinstellingen storten het door hen ontvangen contante geld op de eigen bankrekening en nemen daarvan wisselgeld op.

In het navolgende wordt aan elk van deze pijlers systematisch aandacht gegeven. Daarbij komen eerst de huidige stand van zaken en de te verwachten ontwikkelingen aan de orde, alsmede enkele voor het onderwerp relevante beleidsoverwegingen. Daarna wordt aandacht gegeven aan de ontwikkelingen en ervaringen in de Scandinavische landen, omdat in deze landen de verschuiving van contant naar elektronisch betalen al verder is voortgeschreden dan in Nederland. Op basis van het voorafgaande wordt vervolgens een drietal beleidsscenario's gepresenteerd, uitmondend in een aantal aanbevelingen.

4. Gebruik van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen

Het gebruik van contant geld kan vanuit verschillende invalshoeken worden gezien. Hieronder wordt eerst ingegaan op de vraag hoe de omvang van het contante toonbankbetalingsverkeer zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld (aantal en waarde van de contante betalingen), vervolgens wordt gezien wat de mate van acceptatie is van contant geld, en ten slotte komt aan de orde wat de juridische rechten en plichten zijn ten aanzien van het gebruik en de acceptatie van contant geld. De kosten van het gebruik van contant geld voor toonbankinstellingen komen in paragraaf 7.1 aan de orde.

4.1 Omvang van het contante toonbankbetalingsverkeer

Anders dan pinbetalingen, worden contante betalingen niet centraal geregistreerd. Cijfers over het gebruik van contant geld berusten daarom op schattingen. Om te kunnen beoordelen hoe het gebruik van contant geld zich in de loop van de tijd

ontwikkelt, is het van essentieel belang dat voor het schattingsproces steeds een zelfde methodiek wordt gehanteerd, zoals bij de door DNB (in samenwerking met de Betaalvereniging Nederland) gepubliceerde cijfers over het gebruik van contant geld sinds 2010 het geval is (tabel 1 a en 1b).⁷

Tabel 1.a Toonbankbetalingen: aantal in miljarden

	2010	2011	2012	2013	2014
Contant	4,4	4,1	3,8	3,8	3,4
Elektronisch	2,4	2,5	2,6	2,8	3,0
<i>betaalpas</i>	2,2	2,3	2,5	2,7	2,9
<i>creditcard</i>	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
<i>chipknip</i>	0,18	0,17	0,15	0,12	0,1
Totaal	6,8	6,6	6,4	6,6	6,4

Tabel 1.b Toonbankbetalingen: waarde in EUR miljard

	2010	2011	2012	2013	2014
Contant	52	52	50	47	42
Elektronisch	85	88	89	89	93
<i>betaalpas</i>	81	83	84	85	89
<i>creditcard</i>	4	5	5	4	4
<i>chipknip</i>	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Totaal	137	139	139	136	135

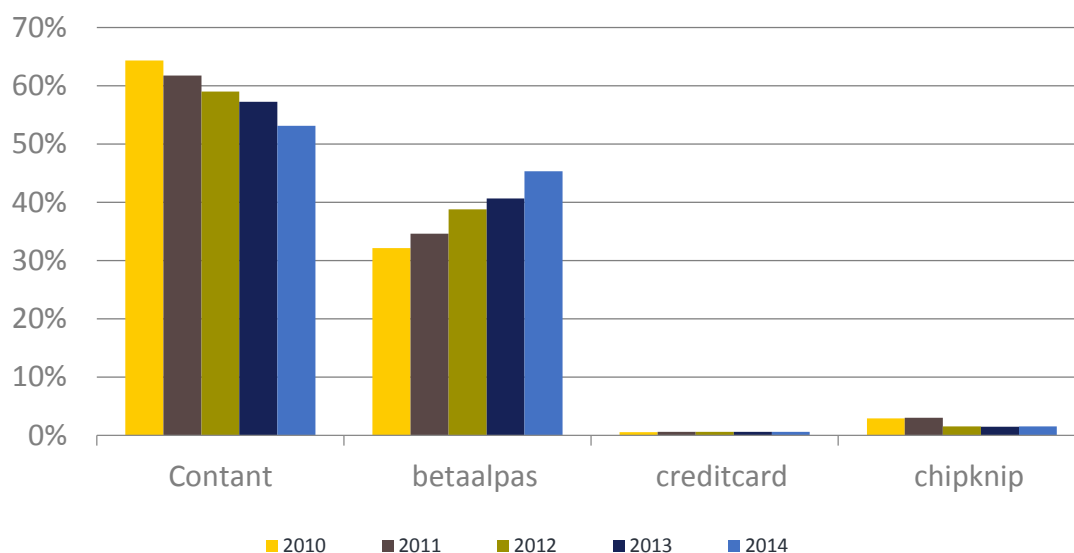
Bron: DNB en Betaalvereniging Nederland (2015). Zie ook DNB (2014).

Deze cijfers laten zien dat tussen 2010 en 2014 het aandeel van de contante betalingen in het toonbankbetalingsverkeer is afgenomen van 66 % naar 53 % van alle toonbankbetalingen (figuur 1). Vooral kleinere betalingen worden nog veel contant betaald. Gemeten naar de waarde van de omzet wordt slechts 31 % contant betaald.

Naast DNB, publiceert ook onderzoeksbureau Panteia periodiek gegevens over de ontwikkeling van het toonbankbetalingsverkeer. Panteia hanteert echter een iets

⁷ DNB en Betaalvereniging Nederland (2015). Zie ook DNB (2014).

Figuur 1 Aandeel betaalmiddelen in totale aantal toonbankbetalingen



beprektere definitie van het begrip toonbankinstelling, waarbij alleen de detailhandel, de ambulante handel, de horeca en de (bemande) tankstations met shop in beeld worden gebracht, en bijvoorbeeld niet het vervoer, toeristische attracties en de dienstverlening.⁸ Volgens de cijfers van Panteia is het aandeel van de contante betalingen in het toonbankbetalingsverkeer tussen 2009 en 2014 afgenomen van 67 % naar 50 % van alle toonbankbetalingen (tabel 2).

Tabel 2 Toonbankbetalingen: aantal, in miljarden, definitie Panteia

	2006	2009	2012	2014
Contant	4,1	3,9	3,3	2,9
Elektronisch	1,6	1,9	2,4	2,9
Totaal	5,7	5,8	5,7	5,8

Bron: Panteia 2015

In het Pinakkoord 2014 is als concreet doel afgesproken 'de huidige verhouding (60 % contant/40 % pin) om te draaien naar 40 % contant/60 % pin'. Vooral de

⁸ Panteia 2015. Dit onderzoek komt voor 2014 op 5,8 miljard toonbanktransacties, tegenover 6,4 miljard volgens DNB en Betaalvereniging Nederland (2015).

introductie van het contactloos met een betaalpas betalen van kleine bedragen zonder autorisatie met een pincode, moet aan het bereiken van deze doelstelling bijdragen. Omdat elektronisch betalen hierdoor sneller is geworden dan contant betalen, wat tot nu toe niet het geval was, wordt verwacht dat consumenten hierdoor aanzienlijk meer kleine betalingen zullen gaan pinnen. In de komende jaren moet er verder rekening mee worden gehouden, dat binnen vier jaar via internetbankieren girale betalingen verricht kunnen gaan worden die binnen vijf seconden op de rekening van de begunstigde worden bijgeboekt.⁹ Omdat deze betalingen ook met behulp van de smartphone gedaan kunnen worden, mag verwacht worden dat het onderscheid gaat vervagen tussen de betaalmiddelen waarmee toonbankbetalingen worden betaald en de manieren waarop betalingen op afstand worden verricht (via internetbankieren of papieren overschrijvingen).

Het is onzeker of de in het Pinakkoord 2014 beoogde verlaging van het contante aandeel tot 40 % in 2018 gerealiseerd wordt. De keuze van mensen ten aanzien van de manier van betalen is in belangrijke mate op maar moeilijk te veranderen gewoontes gebaseerd.¹⁰ Het lijkt echter zeer aannemelijk dat de verschuiving van contant naar elektronisch betalen zal doorzetten, waarbij het aandeel van de contante betalingen zo niet in 2018, dan toch in de jaren daarna onder de 40 % zal zakken, om vervolgens verder af te nemen.

4.2 Acceptatie van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer

Tot nu toe kan bij vrijwel alle toonbankinstellingen met contant geld betaald worden. Een recent in opdracht van DNB door Panteia uitgevoerd onderzoek onder 1.340 bemande toonbankinstellingen (Panteia-definitie plus amusementssector), komt op 100 % acceptatie van contant geld.¹¹ Dat het weigeren van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer zeldzaam is, neemt niet weg dat dit in de praktijk toch wat vaker begint voor te komen, vooral in een aantal grote steden. Zo weigert een kleine supermarktketen contant geld in al haar vestigingen. Ook bij een toenemend aantal

⁹ Zie persbericht MOB van 22 mei 2015

¹⁰ Zie DNB (2013a) en Van der Cruijssen e.a. (2015).

¹¹ DNB (2015), figuur 1. Dit onderzoek heeft betrekking op toonbankinstellingen als gedefinieerd in Panteia (2015), met dien verstande dat hieraan de amusementssector is toegevoegd terwijl van het grootwinkelbedrijf alleen filialen van zelfstandige franchisers in de steekproef zijn opgenomen, maar niet de niet-zelfstandige filialen. Gelet op het beleid van het grootwinkelbedrijf kan er vanuit gegaan worden dat ook deze niet-zelfstandige filialen contant geld accepteren. Dit wordt bevestigd in Panteia (2015), tabel 1.

kleinere horecagelegenheden kan alleen nog maar elektronisch worden betaald. Verder kan bijvoorbeeld in een enkel geval de entree tot een museum niet contant worden betaald. Voorts weigeren een aantal gemeenten contante betaling van de aanvragen voor paspoorten en identiteitsbewijzen. Daarnaast is het meestal niet mogelijk om contant geld te gebruiken bij onbemande tankstations. In toenemende mate accepteren ook gemeentelijke parkeerautomaten geen contant geld. Dit past in het beeld dat toonbankinstellingen in het algemeen (en met name uit veiligheidsoverwegingen) een voorkeur hebben voor betalingen met de betaalpas, in lijn met de doelstellingen van het Pinakkoord 2014.¹²

Als motief om contant geld niet meer te accepteren, wordt vaak aangegeven dat dit kosten bespaart en vooral dat dit veiliger is. Dieven en overvallers die het op contant geld gemunt hebben zullen toonbankinstellingen die geen contant geld accepteren, links laten liggen. Zeker gezien de bedreigingen en het geweld waar dergelijke overvallen mee gepaard kunnen gaan, is het begrijpelijk dat toonbankinstellingen die op dit punt met bijzondere risico's worden geconfronteerd, soms besluiten om in het geheel geen contante betalingen te accepteren. Indien veiligheid als motief voor het niet accepteren van contante betalingen wordt genoemd, gaat het echter vaak ook om het vermijden van kosten die bij het wel accepteren van contant geld gemaakt zouden moeten worden om de veiligheidsrisico's voldoende te reduceren. In de meeste gevallen blijken deze kosten echter niet onoverkomelijk voor andere toonbankinstellingen, die voor vergelijkbare producten of diensten wel contante betaling accepteren. In die zin is het niet accepteren van contant geld vaak een keuze die samenhangt met hoe men zich wil profileren. Dit is echter anders bij onbemande betaalpunten, waar met name vanwege vandalisme de kosten van het accepteren van contant geld soms prohibitief lijken (parkeermeters en onbemande tankstations).

In de meeste gevallen waarin contant geld geweigerd wordt, gaat het om producten of diensten die binnen een redelijke afstand in vergelijkbare vorm kunnen worden afgenomen bij aanbieders die wel contante betalingen accepteren. Mensen die niet kunnen of willen pinnen, kunnen daar terecht. In enkele gevallen gaat het echter om producten of diensten waarbij de aanbieder een (quasi) monopolist is. Denk aan gemeenten waar de parkeermeters op straat geen muntgeld meer accepteren voor het

¹² Zie DNB (2015), figuur 2 met toelichting.

betalen van de parkeerbelasting. Het geldt nog sterker voor gemeenten waar de leges voor het wettelijk verplichte identiteitsbewijs niet met contant geld betaald kan worden. In dit geval heeft een inwoner echt geen keus: hij kan niet naar een van de vele gemeenten uitwijken waar wel contant betaald kan worden, terwijl het ook geen optie is om geen identiteitsbewijs aan te schaffen.¹³ Ook musea en evenementen die contante betaling weigeren, kunnen als monopolist beschouwd worden.

4.3 Contant geld wettig betaalmiddel: wat wil dat zeggen?

Naar Nederlands recht staat het partijen in beginsel vrij om voor het aangaan van een transactie contant geld uit te sluiten als betaalmiddel.¹⁴ Toonbankinstellingen leggen dit meestal vast in een apart beding in hun - eenzijdig opgestelde - algemene voorwaarden. Dit dient voor het aangaan van de transactie aan de consument te worden bekend gemaakt. Dit gebeurt meestal door een sticker bij de voordeur. Een dergelijk beding mag echter niet onredelijk bezwarend zijn. Voor zover bekend heeft de rechter zich sinds de euro-invoering nog niet uitgesproken over de vraag wanneer dit het geval zou zijn. Aan het Europese Hof van Justitie is ook nog niet de (prejudiciële) vraag voorgelegd of, en zo ja wanneer, het uitsluiten van contant geld strijdig kan zijn met de in het Europese recht vastgelegde status van wettig betaalmiddel voor eurobankbiljetten en -munten. Wel heeft de Europese Commissie in 2010 een Aanbeveling aan de lidstaten gericht die een strikte interpretatie voorstaat, in de zin dat consumenten voor toonbanktransacties altijd contant moeten kunnen betalen.¹⁵ Deze is toen onder verwijzing naar de Nederlandse rechtsopvatting door het MOB verworpen. De afwijzing was overigens primair gericht op de aanbeveling afronding op 5 cent en het weigeren van hoge coupures niet toe te staan.¹⁶

Als contante betaling van overheidswege wordt geweigerd (zoals bij parkeermeters), kan het zijn dat hier een wettelijk voorschrift aan ten grondslag ligt (zo sluit de Algemene Wet Bestuursrecht in principe contante betaling van bestuursrechtelijke

¹³ Praktisch gesproken moet iedereen een geldig identiteitsbewijs bezitten, al was het maar omdat iedereen, ongeacht leeftijd, die gebruik wil maken van verplicht verzekerde zorg uit het basispakket een geldig identiteitsbewijs aan zijn zorgaanbieder moet tonen.

¹⁴ Zie Asser/Hartkamp & Sieburgh 2013 (6-II*), nr. 195, Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Verbintenissenrecht, 2^e gedeelte, Zwolle: Kluwer 2013 en W.A.K. Rank, 2013, *T&C Vermogensrecht*, art 6:112 BW, aant 3-4, Deventer: Kluwer, 2013.

¹⁵ Europese Commissie (2010). Zie ook ELTEG (2010).

¹⁶ Zie MOB-persbericht van 4 juni 2010.

schulden uit, echter niet als het gaat om leges). Krachtens Europees recht mogen nationale overheden om redenen van publiek belang wettelijke maatregelen nemen die afbreuk doen aan de status van wettig betaalmiddel, mits alternatieve betaalmiddelen beschikbaar zijn en de maatregelen in verhouding staan tot het beoogde doel en voor het bereiken daarvan noodzakelijk zijn. Ook hierover zijn nog geen prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie, dus bijvoorbeeld ook niet de vraag hoe strikt het begrip ‘beschikbaar’ hier dient te worden uitgelegd. Geconcludeerd mag worden dat rechtszaken over dit onderwerp zich zelden voordoen, en dat het tamelijk onzeker is hoe de Nederlandse en de Europese rechter in een voorkomend geval zullen beslissen.

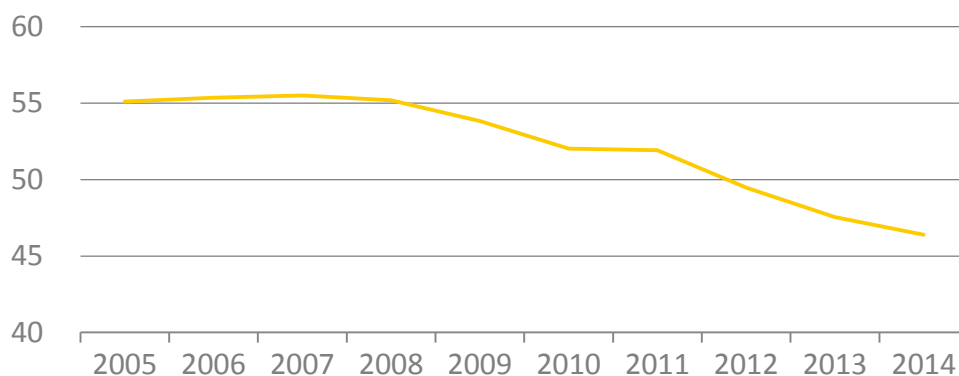
5. Opnemen van contant geld van de eigen rekening: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen

5.1 Opnemen van bankbiljetten bij geldautomaten

In Nederland vormen de ongeveer 7.000 geldautomaten van de grote banken (ABN Amro Bank, ING Bank, Rabobank en SNS Bank) het belangrijkste distributiekanaal voor bankbiljetten. Deze geldautomaten staan op ruim 5.500 locaties opgesteld. Een belangrijk kenmerk van het opnemen van geld bij geldautomaten is dat dit voor houders van een betaalpas van een Nederlandse bank kosteloos is (dit is in andere landen vaak alleen het geval bij geldautomaten van de eigen en daarmee gelieerde banken). Het belang van het balieverkeer is sterk afgenomen. Van de genoemde banken kent nog maar één bank dit als onderdeel van de reguliere dienstverlening.¹⁷ Het bedrag waarvoor consumenten en bedrijven bankbiljetten opnemen bij geldautomaten, is sinds 2008 gestaag gedaald, tot naar raming EUR 46 miljard in 2014 (zie figuur 2). In het bedrag van EUR 46 miljard zijn ook de bankbiljetten begrepen die zijn opgenomen bij de niet-bancaire geldautomaten die op ongeveer 900 locaties – meestal supermarkten – staan opgesteld. Verwacht mag worden dat met het afnemen van het gebruik van contant geld in het betalingsverkeer, ook het bij geldautomaten opgenomen bedrag verder zal afnemen.

¹⁷ Bij alle grote banken kunnen rekeninghouders met een zogenoemde ‘pin ontheffing’ door tussenkomst van kantoormedewerkers zonder gebruik van een pincode contant geld van de eigen rekening opnemen.

Figuur 2 Waarde geldopnames bij geldautomaten (in EUR miljard)



Bron: DNB

5.2 Bereikbaarheid geldautomaten

De bereikbaarheid van bankkantoren en geldautomaten is al langer een onderwerp van bijzondere aandacht voor de Tweede Kamer. Uit bezorgdheid voor de bereikbaarheid van bankkantoren in landelijke gebieden, heeft de Tweede Kamer in 2006-2007 uitgebreid gesproken over een initiatiefwetsvoorstel van het toenmalige kamerlid Crone.¹⁸ Kort gezegd zou deze initiatiefwet betekenen dat in gebieden zonder bankkantoor, de overheid zou betalen voor het heropenen en in stand houden van een bankkantoor, waarbij de hieraan verbonden kosten zouden worden omgeslagen over de hele sector, naar rato van de omvang van elke bank. Naar aanleiding van dit initiatief heeft het MOB in 2007 de eerste bereikbaarheidsmonitor uitgevoerd, waarbij is onderzocht welk deel van de bevolking binnen een straal van (hemelsbreed) 5 km toegang heeft tot bancaire voorzieningen. Gezien de resultaten (99,9 % van de huishoudens had toen binnen een straal van 5 km een plek waar contant geld kon worden opgenomen) en de toezegging van de banken om aandacht te geven aan probleemsituaties, besloot de Tweede Kamer in 2007 om het wetsvoorstel voorlopig aan te houden.

¹⁸ Voorstel van wet van het lid Crone houdende regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid, bereikbaarheid en redelijke prijsstelling van basisbetaaldiensten, TK, vergaderjaar 2005-2006, 29688, nr 5 e.v.

Eind 2013 richtte de aandacht van de Tweede Kamer zich opnieuw op de bereikbaarheid van bancaire voorzieningen, nu in het bijzonder van geldautomaten. Naar aanleiding hiervan heeft het MOB in juni 2014 een tussenrapportage over bereikbaarheid van geldautomaten uitgebracht en vervolgens een update hiervan in juni 2015.¹⁹ Uit de meest recente tussenrapportage blijkt dat in het voorjaar van 2015 99,78 % van de bevolking binnen een straal van 5 kilometer toegang had tot een geldautomaat, slechts fractioneel minder dan in 2007.²⁰

Daar waar zich bij de sluiting van een bancaire geldautomaat een bereikbaarheidsprobleem voordoet of dreigt voor te doen, worden in de praktijk de volgende oplossingsrichtingen gekozen om consumenten toch in staat te stellen in de buurt contant geld van de eigen rekening op te nemen:

- Het mogelijk maken van 'bijpinnen' in winkels of bij andere toonbankinstellingen (zie paragraaf 5.3).
- Het plaatsen van een niet-bancaire geldautomaat in een winkel of andere toonbankinstelling.
- Het aan huis laten bezorgen van contant geld. Dit alternatief wordt thans door meerdere banken aangeboden, en is hoofdzakelijk bedoeld voor specifieke doelgroepen consumenten, die door leeftijd of een beperking niet zelfstandig geld kunnen opnemen bij een geldautomaat.
- Het delen van de exploitatiekosten van de geldautomaat met lokale partijen. Dit concept wordt op enkele locaties toegepast.

Voor het geval geen van deze oplossingsrichtingen voldoende soelaas biedt, en toch een 'witte vlek' bestaat waar inwoners niet binnen 5 km toegang hebben tot een geldautomaat, hebben de eerdergenoemde vier grote banken toegezegd in onderlinge afstemming een extra geldautomaat te plaatsen. Met het oog hierop vindt thans in Zeeuws Vlaanderen een 'pilot project' plaats, waarbij in Graauw in onderlinge afstemming een geldautomaat is (terug)geplaatst.²¹ Voorts hebben deze banken toegezegd te zullen voorkomen dat door het sluiten van geldautomaten nieuwe witte vlekken ontstaan. De door de ACM voor deze samenwerking gestelde kaders worden hierbij nauwgezet opgevolgd.²²

¹⁹ MOB (2014) en MOB (2015).

²⁰ MOB (2015), percentages berekend op basis van complete postcodes.

²¹ Voor details over dit pilot project, zie MOB (2015), blz 41-42.

²² ACM (2015).

5.3 Bijpinnen

Niet bekend is voor welk bedrag consumenten contant geld van hun rekening opnemen door het zogenoemde 'bijpinnen', waarbij contant geld wordt opgenomen van de eigen rekening door met de betaalpas een hoger bedrag te betalen dan aan de toonbankinstelling verschuldigd is. Bij een recent onderzoek gaf 43 % van de ondervraagde toonbankinstellingen aan bijpinnen altijd toe te staan (zie tabel 3). Niettemin gaat DNB er vanuit dat bijpinnen in Nederland ten opzicht van de geldopnames bij geldautomaten een marginaal verschijnsel is.

Tabel 3 Bijpinnen bij toonbankinstellingen

	Is mogelijk	Is altijd mogelijk	Aantal respondenten
Grootschalige detailhandel	70 %	60 %	274
Kleinschalige detailhandel	41 %	29 %	297
Ambulante handel	45 %	33 %	120
Horeca	52 %	36 %	341
Pompstations	90 %	67 %	178
Amusement	52 %	40 %	130
Samen	58 %	43 %	1340

Toelichting: definitie toonbankinstellingen als in voetnoot 10

Bron: DNB (2015)

6. Faciliteiten om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen: stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen

6.1 Storting via bancaire automaten en kantoren

Het storten van bankbiljetten op de eigen rekening kan op meerdere manieren plaatsvinden. Consumenten en de meeste toonbankinstellingen storten hun geld af in automaten die staan opgesteld bij een kantoor van de bank waar zij hun rekening

hebben.²³ Anders dan bij geldautomaten is het bij stortingsfaciliteiten niet mogelijk gebruik te maken van de faciliteiten van een andere bank. Voor de banken is het bieden van stortingsfaciliteiten een onderdeel van de commerciële relatie met hun zakelijke klanten. Elk van de drie grootste banken heeft zo'n 500 à 700 locaties met stortingsfaciliteiten. De overige banken verwijzen particuliere rekeninghouders voor het storten van geld op de eigen rekening naar een van de 170 locaties van GWK en in een enkel geval naar een van de grote banken, op basis van bilaterale afspraken.

Consumenten en een deel van deze toonbankinstellingen maken voor het storten van hun bankbiljetten gebruik van automaten waar de biljetten los in worden gelegd (zogenoemde cash-in of cash recycling machines). Het geld wordt dan direct op de eigen rekening gecrediteerd. Bij een van de grote banken zijn ook nog op een beperkt aantal locaties baliestortingen mogelijk. De overige toonbankinstellingen die zelf het geld naar hun bank brengen, verpakken dit in zogenoemde 'sealbags' (verzegelde zakjes), die zij deponeren in een 'sealbagautomaat'. Deze automaten zijn bij veel bankkantoren aanwezig, meestal in de buitenmuur aangebracht en dan ook buiten kantooruren te gebruiken. Na vooraanmelding van de storting vindt de creditering ook hier direct plaats, zij het onder het voorbehoud dat de inhoud van de sealbag bij telling door de bank overeenstemt met het opgegeven bedrag. In andere gevallen volgt creditering na deze telling.

Anders dan bij geldautomaten het geval is, kent Nederland geen niet-bancaire stortingsautomaten die meerdere toonbankinstellingen kunnen gebruiken om contant geld (los of in sealbags) op hun eigen rekening te storten. Op zich is het goed denkbaar dat waardevervoerders op veilige locaties stortingsautomaten plaatsen die door meerdere toonbankinstellingen gebruikt kunnen worden. De grote waardevervoerders hebben echter aangegeven dat hier tot nu toe nog geen 'business case' voor is, omdat het kostendekkende tarief niet concurrerend zou zijn met de tarieven die de banken thans voor deze dienstverlening hanteren.²⁴ In Den Haag loopt echter een proef met dit concept (zie paragraaf 6.4 hierna).

²³ Zie DNB (2015), tabel 1 met toelichting

²⁴ Dit lijkt te bevestigen dat deze tarieven thans niet kostendekkend zijn.

6.2 Tarieven voor het storten van bankbiljetten via bancaire automaten

Het storten van contant geld op de eigen bankrekening is voor toonbankinstellingen en andere zakelijke klanten niet gratis (voor consumenten meestal 6 maal per jaar wel gratis). In de hiervoor geldende tarieven is de afgelopen jaren veel beweging geweest. Uit een vergelijking van de ontwikkeling van de tarieven die de verschillende banken hanteren, blijkt dat toonbankinstellingen in 2015 voor sealbagstortingen niet veel duurder uit hoeven te zijn dan vijf jaar geleden (zie tabel 4). Omdat elke bank een andere tarifieringsmethodiek hanteert, is daarbij onderzocht wat in beide jaren de laagste tarieven waren voor de storting van een drietal standaard hoeveelheden bankbiljetten, ter waarde van EUR 1.000, EUR 5.000 en EUR 10.000. Zoals uit tabel 4 blijkt, is de stijging van deze tarieven tussen 2010 en 2015 beperkt geweest, en achtergebleven bij de stijging van de consumentenprijsindex in deze periode.

Tabel 4 Laagste bancaire tarieven storten bij sealbagautomaten (in EUR)

	Storting EUR 1.000 (14X50, 10X20, 10X10)	Storting EUR 5.000 (70X50, 50X20, 50X10)	Storting EUR 10.000 (140X50, 100X20, 100X10)	Consumenten- prijsindex januari
2015	3,75	7,75	12,75	114,4
2010	3,50	7,50	12,50	104,9
Stijging 2010- 2015 (in %)	+ 7,1 %	+ 3,3 %	+ 2,0 %	9,0 %

Bron: websites banken met eigen netwerk van sealbagautomaten

Om gebruik te kunnen maken van de stortingsfaciliteiten van een bank die voor een toonbankinstelling wat betreft locatie en tarief het meest gunstig is, moet de toonbankinstelling wel een rekening hebben bij deze bank. Indien hiertoe bij een andere bank een extra rekening moet worden geopend, zal dat voor kleinere toonbankinstellingen het eventuele voordeel van lagere stortingstarieven teniet doen.

6.3 *Bereikbaarheid bancaire stortingsfaciliteiten*

Ten behoeve van dit rapport, is onderzoek verricht naar de bereikbaarheid van bancaire stortingsfaciliteiten. Dit laat zien dat 97,1 % van alle ingezetenen en 91,8 % van alle toonbankinstellingen gevestigd zijn binnen een afstand van hemelsbreed 5 km van een bancaire stortingsfaciliteit van een van de grootbanken. Dit mag beschouwd worden als zeer hoog percentages. Voor individuele banken zijn deze percentages iets lager, maar elk van de grootbanken heeft een landelijk dekkend netwerk. Bij het steekproefonderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de MOB Bereikbaarheidsmonitor 2013, gaf 79 % van de toonbankinstellingen aan op een afstand van minder dan 5 km een stortingsfaciliteit van de eigen bank te hebben (tegen 84 % in 2010).²⁵

Hoewel bij dit onderzoek voor de bereikbaarheid van stortingsfaciliteiten dezelfde maatstaf van 5 km is gehanteerd als door het MOB steeds voor de bereikbaarheid van geldautomaten wordt gehanteerd, moet benadrukt worden dat aan de bereikbaarheid van geldautomaten voor consumenten beleidsmatig andere eisen worden gesteld dan aan de bereikbaarheid van stortingsfaciliteiten door toonbankinstellingen. Uit veiligheidsoverwegingen geven toonbankinstellingen bijvoorbeeld eerder de voorkeur aan een wat verderaf gelegen locatie waar goed geparkeerd kan worden. Het is niet de bedoeling van de taskforce de afstand van 5 km als norm te stellen voor de bereikbaarheid van stortingsfaciliteiten. Zie hierover paragraaf 10.3 van de aanbevelingen.

6.4 *Storting via een waardevervoerder*

Toonbankinstellingen kunnen ook kiezen om hun kassaopbrengst niet zelf naar de bank te brengen, maar deze te laten ophalen door een waardevervoerder. Hoewel maar een minderheid van de toonbankinstellingen hiervan gebruik maakt, vindt naar raming van DNB circa 60 % van de waarde van alle stortingen langs deze weg plaats. Vooral het grootwinkelbedrijf en tankstations maken veel van waardevervoer gebruik.²⁶ Deze markt wordt gedomineerd door twee grote waardevervoerders,

²⁵ Zie MOB (2013), sectie 4.1. Het betreft een onderzoek onder 680 toonbankinstellingen. De uitkomst is gebaseerd op het (mogelijk subjectieve) oordeel van de respondenten.

²⁶ DNB (2015), tabel 1 met toelichting.

SecurCash/Brink's²⁷ en G4S, die beide in het hele land hun diensten aanbieden. Wanneer toonbankinstellingen van een van deze partijen gebruik maken, hebben zij de keuze hun contante geld direct naar de geldtelcentrale van hun eigen bank te laten vervoeren of hun geld te laten tellen en giraliseren via de waardevervoerder. In het eerste geval betaalt de toonbankinstelling zowel aan de waardevervoerder (voor het vervoer) als aan zijn bank (voor het storten). In het laatste geval wordt het geld door de waardevervoerder gestort bij een bank waarmee de waardevervoerder een contract heeft, en door deze bank vervolgens conform de specificatie van de waardevervoerder overgemaakt naar de bank waar de toonbankinstelling zijn rekening heeft. In deze situatie betaalt de toonbankinstelling één all-in tarief aan de waardevervoerder.

Sinds kort bieden de waardevervoerders aan toonbankinstellingen ook de mogelijkheid om hun contante geld tot het wordt opgehaald in een bij de toonbankinstelling opgestelde maar door de waardevervoerder beheerde 'slimme kluis' te storten, waarmee de waardevervoerder online verbonden is. De toonbankinstelling wordt dan nog op de dag van storting gecrediteerd. De toonbankinstelling kan hierdoor eerder over het geld beschikken, terwijl het contante geld minder vaak hoeft te worden opgehaald.

Omdat het storten via een waardevervoerder als veiliger wordt ervaren dan het zelf wegbrengen van contant geld naar een stortingsautomaat van de bank, wordt van verschillende kanten geprobeerd om storten via een waardevervoerder aantrekkelijker te maken voor kleinere toonbankinstellingen.²⁸ Zo loopt in Ede een proef van de Stichting Bevorderen Efficiënt Betalen in samenwerking met een waardevervoerder waarbij kleinere toonbankinstellingen worden aangemoedigd een 'slimme kluis' te gaan gebruiken²⁹ en loopt in een winkelcentrum in Den Haag een door het ministerie van Veiligheid en Justitie geïnitieerde proef met een slimme kluis die door meerdere toonbankinstellingen tegelijk gebruikt wordt. Dit concept komt

²⁷ Brink's Nederland is per 1 oktober 2015 overgenomen door Wincor Nixdorf. Wincor Nixdorf zal Brink's Nederland samenvoegen met haar dochteronderneming SecurCash. De nieuwe organisatie gaat verder onder de naam SecurCash. SecurCash is een van de twee waardevervoerders waaraan GeldService Nederland (GSN) het vullen, legen en onderhouden heeft uitbesteed van de onder haar hoede staande geldautomaten (alle automaten van ABN AMRO, ING Bank en Rabobank).

²⁸ Zie DNB (2015), toelichting bij figuur 10.

²⁹ Persbericht van de Stichting Bevorderen Efficiënt Betalen van 9 oktober 2015. De Stichting Bevorderen Efficiënt Betalen is door de partijen bij de voorlopers van het Pinakkoord (het zogenoemde Convenant Betalingsverkeer en de Nadere Overeenkomst) opgericht ter bevordering van de in deze akkoorden afgesproken doelstellingen.

heel dicht bij het idee van een door klanten van alle banken te gebruiken niet-bancaire stortingsautomaat, zoals genoemd aan het eind van paragraaf 6.1.

6.5 Tarieven voor het gebruik van waardevervoerders

Over de tarieven die toonbankinstellingen aan waardevervoerders betalen is weinig publieke informatie beschikbaar. Meestal zijn deze het resultaat van rechtstreekse onderhandeling.

Een uitzondering vormen de tarieven die een van de waardevervoerders hanteert voor het ophalen van kleine bedragen, een dienst die speciaal voor het midden- en kleinbedrijf bedoeld is. Voor EUR 15,95 wordt een sealbag met bankbiljetten tot een waarde van maximaal EUR 5.000 bij de toonbankinstelling opgehaald en op de eigen bankrekening van de toonbankinstelling gecrediteerd. Dit is voor een storting van EUR 5.000 ongeveer tweemaal zo duur als een sealbagstorting bij de bank met het laagste tarief (EUR 7.75). Daar staat voor de toonbankinstelling echter tegenover dat het geld wordt opgehaald en niet naar de bank hoeft te worden gebracht. Op deze wijze kunnen ook munten worden gestort.

6.6 Wisselgeld

Voor het goede functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel dienen toonbankinstellingen over voldoende wisselgeld te beschikken. Om het wisselgeld in de kassa aan te vullen, neemt ongeveer de helft van de toonbankinstellingen rechtstreeks of via een waardevervoerder geld op van de eigen rekening. Daarbij gaat het primair om munten en om biljetten van 5 en 10 euro.³⁰ De andere helft van de toonbankinstellingen vermijdt de hieraan verbonden kosten. Het grootste deel hiervan kan ervoor zorgen geen extra wisselgeld van de bank of de waardevervoerders nodig te hebben, omdat bij het afrekenen van de klanten genoeg munten ontvangen worden of langs informele weg munten verkregen worden, bijvoorbeeld van een nabije toonbankinstelling met een muntoverschot. De behoefte aan wisselgeld is in Nederland in vergelijking met andere eurolanden relatief beperkt, doordat het publiek in Nederland gewend is om bij contante betalingen munten bij te

³⁰ DNB (2015), figuur 7.

passen en doordat vrijwel alle toonbankinstellingen contante betalingen afronden op 5 cent, waardoor de munten van 1 en 2 cent hier vrijwel geen rol meer spelen.

In totaal betaalden toonbankinstellingen in 2014 volgens Panteia (2015) tussen de EUR 7 en EUR 10 miljoen voor het verkrijgen van wisselgeld.³¹ Dit is een fractie van het bedrag dat aan banken en waardevervoerders wordt uitgegeven voor het storten en ophalen van contant geld, volgens Panteia (2015) in 2014 tussen de EUR 120 miljoen en EUR 125 miljoen.

7. Beleidsoverwegingen

7.1 Kosten van het contante betalingsverkeer

In het kader van deze rapportage gaat de aandacht (waar het kosten betreft) primair uit naar het effect dat de kosten die de verschillende partijen moeten maken, hebben op hun gedrag ten aanzien van het gebruik van contant geld. Daarbij gaat het vooral om de gevolgen die op grond daarvan in de komende jaren te verwachten zijn voor het gebruik en de acceptatie van contant geld en de beschikbaarheid en betaalbaarheid van faciliteiten om geld van de eigen rekening op te nemen of daarop te storten.

Daarnaast wordt ook kort aandacht besteed aan de maatschappelijke kosten.

7.1.1 Kosten vanuit perspectief consumenten

Consumenten ervaren het gebruik van contant geld meestal als gratis, omdat voor hen naast de periodieke kosten voor hun betaalpas of betaalpakket en de tijd die het hen kost om naar de geldautomaat te gaan, verder geen tarief verbonden is aan het opnemen van bankbiljetten van de eigen rekening. Tot zesmaal per jaar geldt dit ook voor het storten van bankbiljetten op de eigen rekening.

Er zijn thans geen aanwijzingen dat in deze situatie verandering komt. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat het gebruik dat consumenten willen maken van contant geld op afzienbare termijn beïnvloed zal worden door kostenoverwegingen.

³¹ Berekend op basis van Panteia (2015) met gebruikmaking van de data op blz. 60.

7.1.2 Kosten vanuit perspectief toonbankinstellingen

Anders is dit voor toonbankinstellingen. Voor toonbankinstellingen is het betalen een bedrijfsproces waaraan kosten zijn verbonden. Sinds 2006 heeft Panteia deze kosten op verzoek van de Stichting Bevorderen Efficiënt Betalen meerdere malen gedetailleerd in beeld gebracht, meest recent in Panteia (2015). Daarbij gaat het zowel om de interne kosten (zoals de arbeidstijd die gemoeid is met het afwickelen van de betaling aan de kassa), als om de externe kosten (zoals aan de bank te betalen tarieven voor het storten van contant geld op de eigen rekening).

De onderzoeken van Panteia geven een toenemende kloof te zien tussen de gemiddelde kosten die toonbankinstellingen moeten maken voor een contante betaling en een betaling met een betaalpas.

Was een contante betaling in 2009 gemiddeld 1 cent duurder dan een betaling met een betaalpas, in 2014 is dit verschil opgelopen tot 6 cent.³²

Tabel 5 Gemiddelde kosten van toonbankinstellingen voor één betaling

	2009	2012	2014
Contante betaling	0,21	0,24	0,25
Betaalpasbetaling	0,20	0,21	0,19

Bron: Panteia (2015)

Bij de interpretatie van deze cijfers moet beseft worden dat het hier gaat om de kosten van een contante dan wel een betaalpasbetaling van een gemiddeld bedrag voor een toonbankinstelling met een gemiddelde omzet. Dat wil zeggen dat voor de (grotere) toonbankinstellingen met een naar verhouding grote omzet, de kloof tussen de kosten van een contante en een betaalpasbetaling nog groter is dan hier genoemd, terwijl deze kloof voor de vele kleine toonbankinstellingen kleiner is, of zelfs afwezig. Omdat bijna de helft van de kosten van toonbankinstellingen voor contante betalingen variabele kosten zijn die gerelateerd zijn aan de waarde van de betaling, is het

³² Deze ontwikkeling wordt overigens slechts voor een beperkt deel verklaard door de stijging van de vaste kosten per contante transactie die het gevolg is van de afname van het aantal contante betalingen. Zo nam bij de toonbankinstellingen het aandeel van de vaste kosten in de totale kosten van hun contante betalingen tussen 2009 en 2014 toe van 20 % naar 25 %. Als deze vaste kosten zich op dezelfde wijze zouden hebben ontwikkeld als de variabele kosten, dan was de kloof tussen de gemiddelde kosten van een contante en een betaalpasbetaling in 2014 niet opgelopen tot 6 cent, maar tot 5 cent.

bovendien zo dat de kloof voor betalingen van relatief kleine bedragen altijd kleiner is dan hierboven vermeld.

Dat neemt niet weg dat bovenstaande uitkomsten voor toonbankinstellingen een reden vormen een verdere verschuiving van contante naar elektronische betalingen te willen blijven bevorderen, wat tot uitdrukking komt in het Pinakkoord 2014.

Voor de toekomstige rol van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer is daarbij met name de vraag van belang of de toenemende druk van de vaste kosten per contante betaling (die over een afnemend aantal betalingen moeten worden omgeslagen), voor toonbankinstellingen op grotere schaal aanleiding zal gaan vormen om geen contante betalingen meer te accepteren, zodat de daaraan verbonden vaste kosten helemaal niet gemaakt hoeven te worden.

Ter illustratie van het effect van de toenemende druk van de vaste kosten bij afnemende aantallen, is op basis van het meest recente Panteia-onderzoek naar de kosten van het toonbankbetalingsverkeer berekend dat de gemiddelde kosten van een contante betaling niet 6 cent maar 12 cent hoger zouden liggen dan van een betaalpasbetaling, indien de verhouding tussen het aantal contante betalingen en het aantal betaalpasbetalingen niet 53:47 zou zijn, maar 30:70. Dat zou contante betalingen vanuit het perspectief van de toonbankinstelling aanzienlijk duurder maken, waarbij gedragseffecten niet uit te sluiten zijn. Daarbij zij echter aangetekend dat het in verhouding tot de omzet om uiterst geringe besparingen zou gaan. Zelfs als *alle* contante betalingen met de betaalpas zouden worden afgewikkeld, zou de besparing (*cet. par.*) niet meer bedragen dan 0,26 % van de totale omzet van de toonbanksector. Of het loont voor een dergelijke besparing de consument die contant wil betalen teleur te stellen, is de vraag.

7.1.3 *Kosten vanuit perspectief banken*

Voor de banken is het contante betalingsverkeer een kostenpost, maar ook een bron van inkomsten. Een deel van de periodieke vaste bijdragen voor een betaalpas dan wel een betaalpakket kan als inkomsten beschouwd worden, terwijl daarnaast de tarieven die gehanteerd worden voor het storten van contant geld door toonbankinstellingen een bron van inkomsten vormen. Recente gegevens over de omvang van deze kosten en inkomsten zijn niet voorhanden. Volgens de banken is

hun dienstverlening op dit terrein echter per saldo verliesgevend.³³ Dit is voor de banken een van de argumenten om de verschuiving van contant betalen naar pinnen te stimuleren. Zeker als mag worden aangenomen dat de (marginale) netto-kosten van een extra pinbetaling voor de banken negatief zijn, is het begrijpelijk – en in het kader van de toekomstige rol van contant geld relevant - dat de verschuiving van contant naar pin voor de banken financieel interessant is.³⁴

Maar ook zonder verschuiving van contant naar pin voelen de banken financiële druk om de vaste kosten van hun chartale dienstverlening te reduceren en de inkomsten daarvan te verhogen. Sommige stappen hebben de banken de afgelopen jaren al gezet. Zo hebben ABN Amro, ING en Rabobank hun tel- en sorteeractiviteiten gebundeld in een gezamenlijke dochteronderneming, GeldService Nederland (GSN), terwijl zij ook het vullen en legen van hun automatennetwerken bij GSN hebben gecentraliseerd (die dit op haar beurt aan de waardevervoerders heeft uitbesteed). Hierdoor kunnen de banken niet alleen schaalvoordelen realiseren, maar hebben zij hun kosten ook beter schaalbaar gemaakt (transformatie van vaste in variabele kosten).

Thans is de belangrijkste overgebleven mogelijkheid voor de banken om de vaste kosten van hun chartale dienstverlening te beperken, het sluiten van geldautomaten en/of stortingsautomaten. Dit gebeurt tot nu toe op beperkte schaal, omdat het voor de grote banken nog steeds commercieel interessant is een groot netwerk van geldautomaten te hebben. Dat accentueert hun positie op de markt en het reduceert het aantal geldopnames dat hun rekeninghouders verrichten bij de geldautomaten van andere banken, waarvoor steeds een kleine (interbancaire) vergoeding betaald moet worden (als het gastgebruik bij een niet-bancaire geldautomaat plaatsvindt, is deze vergoeding zelfs relatief aanzienlijk). Aan de stortingskant is het hebben van een groot netwerk van belang omdat daar gastgebruik niet mogelijk is, waardoor het

³³ De kosten van de banken voor het betalingsverkeer zijn eenmaal openbaar gemaakt, in McKinsey & Company inc. (2006).

³⁴ Indien bij de banken minder contant geld wordt opgenomen, zullen hun netto-kosten voor deze dienstverlening afnemen, omdat een deel van de (bruto) kosten variabel, terwijl de inkomsten (een deel van inkomsten uit hoofde van betaalpassen en betaalpakketten) vast zijn. Indien bij de banken minder contant geld wordt gestort, is het effect op de netto-inkomsten echter minder eenduidig. Weliswaar nemen de (bruto) kosten voor deze dienstverlening af, omdat een deel van de kosten daarvan variabel is, maar de inkomsten uit tarieven nemen ook af. Indien deze tarieven tenminste de variabele kosten dekken, leidt een reductie in de stortingen tot hogere netto-kosten voor de banken. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat dit de reductie in de netto-kosten die aan de opnamekant kan worden gerealiseerd teniet doet. Daarom mag verwacht worden dat de verschuiving van contant naar pin bij de banken leidt tot een reductie van hun netto-kosten voor hun chartale dienstverlening.

sluiten van automaten eerder kan leiden tot het vertrek van (zakelijke) klanten naar een andere bank. Dat neemt echter niet de druk weg om automaten waar weinig transacties plaatsvinden te sluiten, wat naarmate het gebruik van contant geld afneemt, bij meer automaten het geval zal zijn.

In het kader van deze rapportage is voorts de vraag van belang in hoeverre de banken de tarieven die zij voor het storten van contant geld aan toonbankinstellingen in rekening brengen in de komende jaren zullen verhogen. In de afgelopen jaren hebben sommige banken dit al gedaan, maar niet allemaal. De toekomstige ontwikkeling is moeilijk te voorspellen, ook al omdat het tarifieringsbeleid onderdeel is van de positionering die banken kiezen. Aanzienlijke verhogingen zouden voor toonbankinstellingen een zelfstandige reden kunnen zijn om geen contant geld meer te accepteren. Dit geldt vooral voor de kleinere toonbankinstellingen die gebruik maken van de bancaire stortingsautomaten, want de toonbankinstellingen die gebruik maken van waardevervoer kunnen uitwijken naar de door deze niet-banken aangeboden geldverwerking.³⁵

Belangrijke besparingsmogelijkheden zouden voor de banken kunnen liggen in het onderbrengen van hun geld- en stortingsfaciliteiten in een gezamenlijke dochteronderneming. Dat zou de mogelijkheid geven om het aantal automaten te reduceren zonder afbreuk te hoeven doen aan de landelijke dekking. Deze mogelijkheid komt in paragraaf 9.2.2 en 9.2.3 nader aan de orde.

7.1.4 *Maatschappelijke kosten*

De welvaartstheorie leert dat het voor de welvaart belangrijk is dat geen overconsumptie van diensten of producten plaatsvindt doordat de prijzen die gebruikers van deze diensten of producten daarvoor betalen, onder de totale kosten liggen die in de maatschappij voor de productie van deze diensten of producten gemaakt worden (de maatschappelijke kosten³⁶). In die zin is het toonbankbetalingsverkeer al jaren een bron van aandacht voor het MOB, omdat consumenten het gebruik dat zij maken van contant geld en betaalpassen als 'gratis'

³⁵ Aangenomen mag worden dat deze dienstverlening geheel of grotendeels kostendekkend wordt aangeboden, omdat deze ondernemingen beperkte mogelijkheden hebben voor kruissubsidiering.

³⁶ Zie Jonker (2013) hoofdstuk 3 voor een nadere uiteenzetting over het begrip 'maatschappelijke kosten'. Zie ook DNB (2012).

ervaren, terwijl het evident is dat aan het functioneren van contant geld en pinnen kosten zijn verbonden. Jonker (2013) raamt de maatschappelijke kosten per betaling bij gebruik van contant geld op EUR 0,39 en bij gebruik van een betaalpas op EUR 0,32. Omdat het onwaarschijnlijk is dat in de perceptie van consumenten veel verandering zal komen, is de overweging dat de maatschappelijke kosten van pinnen onder het niveau liggen van die voor contant betalen, een argument om de verschuiving van contant naar pin van maatschappelijk belang te achten. Omdat actuele cijfers over de kosten van de banken ontbreken, is niet precies te zeggen hoe de maatschappelijke kosten van pinnen zich thans verhouden tot die van contant betalen.

7.2 De maatschappelijke functie van contant geld

Met het oog op de toekomst is het belangrijk te onderkennen dat contant geld een eigen maatschappelijke functie heeft die niet, of in elk geval voorlopig niet en niet altijd, door elektronische betaalmiddelen kan worden overgenomen.

Zo is het voor sommige consumenten hinderlijk als een toonbankinstelling geen contant geld accepteert. Daarbij valt met name te denken aan consumenten die tot de volgende groepen behoren:

- jonge kinderen (een aanzienlijk deel van de jongeren onder 14 jaar heeft nog geen betaalpas³⁷)
- mensen met een visuele beperking die op een betaalterminal niet kunnen zien of het te accorderen bedrag juist is (dit is in Europees verband een aandachtspunt, maar nog niet opgelost)
- mensen die geen betaalpas hebben
- mensen die (al dan niet tijdelijk) hun betaalpas niet kunnen gebruiken
- mensen die zichzelf budgetteren (of gebudgetteerd worden) door alleen met contant geld te betalen
- mensen die anoniem willen blijven; in deze tijd, waarin derden steeds meer gedragsgegevens opslaan en gebruiken, blijft hier behoefte aan bestaan.

Het is niet goed mogelijk te kwantificeren hoeveel mensen op enig moment tot een van de bovengenoemde categorieën behoren. Bij een in 2012 in opdracht van DNB

³⁷ Ontleend aan EenVandaag (2015). In dit onderzoek geeft maar 16 % van de jongeren uit het jongerenpanel aan al voor de leeftijd van 12 jaar over een betaalpas te hebben beschikt.

uitgevoerd onderzoek gaf echter 43 % van de ondervraagden aan het niet acceptabel te vinden als toonbankinstellingen geen contante betaling accepteren. Bij doorvragen vond ruim de helft van deze groep ook veiligheid daarvoor geen acceptabel motief.³⁸ Vanuit haar wettelijke taak de goede werking van het betalingsverkeer en de stabiliteit van het financiële stelsel te bevorderen, heeft DNB bovendien de laatste jaren regelmatig naar voren gebracht dat contant geld niet gemist kan worden.³⁹ Al is het maar omdat contant geld het laatste alternatief vormt indien om welke reden dan ook het pin-systeem tijdelijk niet werkt. Weliswaar is de laatste jaren bijzonder veel gedaan om storingen te vermijden en - als deze zich toch voordoen - op te vangen, maar calamiteiten kunnen zich blijven voordoen. Bovendien is contant geld voor veel mensen de enige vorm van 'echt geld'. Dat zijn in de ogen van DNB goede redenen om beleidsmatig behoedzaam om te gaan met een verdere vermindering van de algemene bruikbaarheid van contant geld. Wanneer steeds meer toonbankinstellingen geen contante betalingen meer zouden accepteren, zou dit een ontwikkeling op gang kunnen brengen die hieraan afbreuk doet.

8. Ervaringen Scandinavische landen⁴⁰

8.1 Tempo van de afname in het gebruik van contant geld

In Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden is het gebruik van contant geld al verder afgenomen dan in Nederland. Tabel 6 laat zien dat de inwoners van deze landen gemiddeld meer pin- en credit card-betalingen per jaar verrichten dan Nederlanders en, vooral in Noorwegen en Zweden, naar waarde een kleiner deel van hun uitgaven financieren met contant geld uit geldautomaten.

De gegevens in onderstaande tabel 6 zijn harde cijfers, die om die reden goed vergelijkbaar zijn. Dat is minder het geval met de data die per land bekend zijn over de verhouding tussen het aantal contante betalingen en het aantal pinbetalingen. Deze cijfers lenen zich echter wel voor een vergelijking van het tempo waarin het gebruik

³⁸ DNB (2013c), toelichting bij grafiek 9 en 10.

³⁹ Zie behalve de jaarverslagen van DNB over 2012, 2013 en 2014 met name DNB (2013a), waarin DNB het van belang acht dat contant geld algemeen bruikbaar en beschikbaar blijft als betaalmiddel aan de kassa.

⁴⁰ De informatie in dit hoofdstuk is tenzij anders vermeld ontleend aan de antwoorden die de centrale banken van de onderzochte landen hebben gegeven op de uitvoerige vragenlijsten die hen door de taskforce zijn voorgelegd.

Tabel 6 Kerngegevens gebruik contant geld en elektronisch betalen in Scandinavië in 2013

	Nederland	Denemarken	Finland	Noorwegen	Zweden
Aantal pin-betalingen per inwoner	161	223	218	304	230
Procentuele verhouding tussen waarde opnames bij geldautomaten en waarde pin- en credit card-betalingen	35:65	33:67	29:71	18:82	25:75

Bron: ECB Statistical Data Warehouse; Noorwegen: centrale bank; Denemarken: schatting van de centrale bank

van contant geld per land terugloopt, want de door Nederland, Noorwegen en Zweden gebruikte methodes zijn per land weliswaar verschillend, maar op zich in de tijd wel min of meer stabiel (Denemarken en Finland hebben geen data).

Hieruit blijkt dat waar in Nederland het aandeel contante betalingen in de periode tussen 2010 en 2014 afnam van 65 % naar 53 %, dit in Zweden terugliep van 40 % in naar 25 %. De Noorse cijfers indiceren een afname van rond de 45 % in 2007 naar rond de 30 % nu. In beide landen bevond dit aandeel zich vermoedelijk al enkele jaren geleden op het niveau dat in het Pinakkoord 2014 voor 2018 wordt nagestreefd, en is het sindsdien stevig blijven dalen.

Het weigeren van contant geld als betaalmiddel is in deze landen tot nu toe zeer ongebruikelijk, terwijl de mogelijkheden om (zonder transactiekosten) geld van de eigen rekening op te nemen, ruim voor handen zijn gebleven. Hoogstens is het storten van contant geld in beide landen duurder of minder makkelijk dan in Nederland, maar dit lijkt tot nu toe geen grote invloed te hebben gehad op het accepteren van contante betalingen. Volgens de centrale banken in beide landen is het vooral de consument die bepaalt of contant geld gebruikt wordt of dat wordt gepind. Wat volgens hen wel een rol heeft gespeeld bij de groei van het pinnen, is het feit dat elektronisch betalen bijna altijd mogelijk is. Bovendien staat de bevolking in beide landen in het algemeen positief tegenover innovaties.

8.2 Beleidsfilosofie op hoofdlijnen

8.2.1 Denemarken

Anders dan Finland, Noorwegen en Zweden, is Denemarken wat betreft bevolkingsdichtheid enigszins te vergelijken met Nederland. In Denemarken wordt tot nu toe geen speciaal beleid gevoerd om elektronisch betalen te bevorderen. Anders dan in Nederland, zijn toonbankinstellingen wettelijk verplicht om bij toonbankbetalingen contant geld te accepteren. De regering overweegt echter om deze verplichting te laten vervallen voor de horeca, tankstations en de non-food sector. Het sluiten van geldautomaten of faciliteiten om contant geld te storten is tot nu toe geen onderwerp geweest dat aandacht in de media of van de politiek heeft gevraagd. Blijkens tabel 7 heeft Denemarken van de onderzochte landen in verhouding tot de bevolking de meeste geldautomaten.

Tabel 7 Kerngegevens geldautomaten en bijpinnen in Scandinavië

	Nederland	Denemarken	Finland	Noorwegen	Zweden
Aantal opnames per geldautomaat	52.000	44.000	90.000	30.000	69.000
Aantal geldautomaten per 10.000 inwoners	4,4	4,7	3,0	4,1	3,4
Aantal geldautomaat-opnames per inwoner	23,5	20,3	28,5	12,7	23,4
Aantal 'bijpin' opnames per inwoner	.	12,5	.	10,0	.

Bron: ECB Statistical Data Warehouse, Noorwegen en Denemarken: centrale bank

8.2.2 *Finland*

In Finland doen zich tot nu toe geen noemenswaardige problemen voor met het weigeren van contant geld. De verschuiving van contant betalen naar elektronisch betalen heeft zich min of meer spontaan voltrokken. Wel heeft de Finse centrale bank in een vroeg stadium (1994) de banken aangemoedigd om te gaan samenwerken bij het plaatsen en exploiteren van geldautomaten (in de joint venture Automatia). Hierdoor zijn belangrijke efficiencyvoordelen gerealiseerd (zo heeft Finland gemiddeld een hoog aantal transacties per geldautomaat, zie tabel 7). Tegelijkertijd is Automatia zich bij haar plaatsingsbeleid steeds zeer bewust van de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid die haar monopoliepositie met zich mee brengt.

Bij het storten van contant geld speelde Automatia tot voor kort nauwelijks een rol. De grote banken wilden hun faciliteiten op dat punt niet delen. Inmiddels zijn de omstandigheden veranderd, en is Automatia begonnen in hoog tempo cash recycling machines te plaatsen. Plaatsing van een dergelijke machine kan helpen de gevolgen op te vangen van de sluiting van het laatste bankkantoor in een bepaald gebied. Geïnspireerd door de populariteit van bijpinnen in Noorwegen (zie tabel 7), hoopt de centrale bank dat de belangrijkste stakeholders tot een initiatief komen om bijpinnen in Finland te stimuleren.

8.2.3 *Noorwegen*

Van de vier landen heeft Noorwegen het meest heldere beleid. Dit is erop gericht dat het primair de consument is die bepaalt in welk tempo het gebruik van contant geld terugloopt. Toonbankinstellingen zijn daarom sinds 1999 in beginsel wettelijk verplicht om bij toonbankbetalingen altijd contant geld te accepteren, net als in Denemarken.

Bovendien wordt begin 2016 een wetswijziging van kracht die banken verplicht te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan faciliteiten om contant geld van rekeningen op te nemen of daarop te storten. De autoriteiten krijgen daarbij de bevoegdheid om nadere voorschriften voor de banken uit te vaardigen. Het ziet er overigens volgens de centrale bank niet naar uit dat deze abstracte verplichting op

korte termijn in concrete regelgeving zal behoeven te worden omgezet. Deze wettelijke aanscherping (die op initiatief van de autoriteiten tot stand is gekomen), is mede een reactie op politieke en maatschappelijke onrust naar aanleiding van het sluiten van bankkantoren en geldautomaten (ook al is bijpinnen als alternatief voor het opnemen van contant geld bij een geldautomaat erg populair in Noorwegen). Tussen 2001 en 2013 bleef het aantal geldautomaten stabiel, maar in 2014 is een forse afname opgetreden.

Omdat aan het beleid een kostenplaatje kan hangen, vinden de autoriteiten het prima als de banken kostendekkend zouden tarifieren. Dat dit tot nu toe niet gebeurt wordt als zaak van de banken gezien.

8.2.4 Zweden

In Zweden zijn de autoriteiten (en het parlement) op dit moment zoekende. Tot nu toe hebben de centrale bank en de overheid zich niet bemoeid met de beschikbaarheid en bruikbaarheid van contant geld. De centrale bank beperkte zich tot het uitgeven en uit omloop nemen van bankbiljetten en munten. Op initiatief van de centrale bank is echter dit jaar een Retail Payments Council gevormd, die wat betreft samenstelling gelijkenis vertoont met het MOB.⁴¹

Het leidende idee was tot nu toe dat de markten hun werk (moeten) doen. De centrale bank heeft ook geen rol gehad bij de in 2011 gestarte samenwerking tussen de vijf grootste banken bij de plaatsing en exploitatie van geldautomaten (in de joint venture Bankomat). Inmiddels is Zweden op grenzen van dit beleid gestuit. In een drietal rechtszaken (in 2011, 2013 en 2014) hebben rechters het weigeren van contant geld door (semi)overheidsinstanties onrechtmatig bevonden. Daarnaast zijn zich in landelijke gebieden in toenemende mate problemen voor toonbankinstellingen gaan voordoen met het storten van geld op de eigen rekening (door het ontbreken van – betaalbare – voorzieningen). In reactie hierop beraden het parlement en de centrale bank zich thans op het te voeren beleid.

⁴¹ Daarnaast heeft in 2013/14 en parlementair onderzoek naar het functioneren van en toezicht op de geldvervoer en –verwerkingssector plaatsgevonden, naar aanleiding van de onverwachte deconfiture van de waardevervoerder Panaxia in 2012.

8.3 Conclusies naar aanleiding van de ervaringen in Scandinavië

Met name de ervaringen in Noorwegen en Zweden laten zien dat het gebruik van contant geld tot fors onder het Nederlandse niveau kan zakken zonder dat bruikbaarheid van contant geld aanmerkelijk wordt aangetast of de beschikbaarheid en bereikbaarheid van faciliteiten om contant geld van de eigen betaalrekening op te nemen of daarop te storten substantieel wordt aangetast. De ervaringen in Zweden laten echter ook zien dat het aantal knelpunten kan toenemen als de ontwikkeling geheel aan het vrije spel van de marktkrachten wordt overgelaten. In Noorwegen is de wetgeving erop gericht dit soort knelpunten te voorkomen. In Finland – dat wat betreft het gebruik van contant geld een tussenpositie inneemt tussen Noorwegen en Zweden aan de ene en Nederland aan de andere kant – speelt samenwerking een rol bij het voorkomen van knelpunten.

9. Beleidsscenario's: markt, wetgeving en samenwerking

In zekere zin kunnen aan het beleid in de hier beschouwde landen drie modellen van *'decline management'* worden ontleend, die het 'markt-', het 'samenwerkings-' en het 'wetgevingsmodel' genoemd kunnen worden. Hieronder worden deze drie modellen voor Nederland in de vorm van drie beleidsscenario's nader onderzocht. Daarbij zal met name worden gezien in hoeverre in de verschillende scenario's knelpunten in het functioneren van contant geld als betaalmiddel waarschijnlijk zijn, of juist voorkomen kunnen worden.

9.1 Marktscenario als beleidskeuze

Het marktscenario is te beschouwen als de *'default optie'*: als geen nadere afspraken worden gemaakt over samenwerking en aan de wetgeving niets verandert, dan realiseert zich het marktscenario. Dit scenario sluit ook het meeste aan op de gang van zaken tot nu toe, waarin het functioneren van contant geld (op een enkele uitzondering na, zie hieronder) aan de markt is overgelaten.

9.1.1. Marktscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld

In het marktscenario stelt het MOB zich op het standpunt dat het in beginsel een zaak van individuele toonbankinstellingen en hun klanten is, of zij wel of niet contante betalingen accepteren. Verwacht mag worden dat in dit geval geleidelijk meer toonbankinstellingen uit kosten- en veiligheidsoverwegingen zullen besluiten om alleen nog pinbetalingen te accepteren. Zoals in paragraaf 7.2 al beschreven, zou dit de bruikbaarheid van contant geld als alternatief bij grote steringen van het elektronische betalingsverkeer aantasten. Bovendien kan dit voor individuele consumenten een knelpunt zijn. Een consument of belangenorganisatie die daar in een bepaald geval bezwaar tegen heeft, kan echter naar de rechter gaan. Wat deze in een individueel geval zal beslissen is onzeker (zie paragraaf 4.3). Wellicht dat net als in Zweden in een bepaald geval het weigeren van contant geld onrechtmatig wordt geoordeeld. Dat is dan een gegeven waar toonbankinstellingen voortaan rekening mee moeten houden. In dit geval is het niet het MOB dat richting geeft aan de ontwikkelingen, maar de rechter.

9.1.2. Marktscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld op te nemen van de eigen rekening

Ten aanzien van de mogelijkheden om contant geld van de eigen rekening op te nemen, is het MOB in wezen al een stap verder dan het marktscenario. Banken (en niet-banken) beslissen nog steeds zelf over de plaatsing van geldautomaten. De vier grootste banken hebben echter in samenwerking met de Betaalvereniging Nederland in het MOB toegezegd om in situaties waarin een 'witte vlek' bestaat (waar inwoners niet binnen een hemelsbrede straal van 5 km toegang hebben tot een geldautomaat) en zich daadwerkelijk maatschappelijke knelpunten voordoen in de bereikbaarheid van contant geld èn andere (minder ingrijpende) manieren om contant geld van de eigen rekening op te nemen onvoldoende soelaas bieden, in onderlinge afstemming een extra geldautomaat te plaatsen. Voorts zullen de banken via de Betaalvereniging zorgdragen dat door het sluiten van geldautomaten geen nieuwe witte vlekken ontstaan. Hierdoor zijn thans op afzienbare termijn geen nieuwe knelpunten te verwachten ten aanzien van de bereikbaarheid van opnamefaciliteiten. Dit zou pas

anders worden als ook in grotere plaatsen en steden het aantal locaties met een geldautomaat drastisch gereduceerd zou worden, omdat in de stedelijke omgeving een afstand van 5 km veelal bezwaarlijker is dan in landelijke gebieden. Er bestaan thans echter geen aanwijzingen dat de grote banken dit van plan zouden zijn. Omdat er ook geen signaal is dat consumenten op afzienbare termijn getarifeerd zullen gaan worden voor de opname van contant geld bij een geldautomaat, lijkt het voorshands onwaarschijnlijk dat consumenten structureel met knelpunten geconfronteerd gaan worden bij het opnemen van contant geld van de eigen rekening.

9.1.3. Marktscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen

Op dit moment doen zich voor toonbankinstellingen ten aanzien van de bereikbaarheid van stortingsfaciliteiten geen generieke problemen voor. Wel hebben toonbankinstellingen die hun contante geld zelf naar de (automaten van hun) bank brengen, incidenteel klachten over de ontoereikende bereikbaarheid van locaties waar contant geld gestort kan worden (vanwege het sluiten van bankkantoren) en over de veiligheidsrisico's die op bepaalde locaties worden ervaren.⁴² Gemiddeld geven de voor de MOB Bereikbaarheidsmonitor 2013 ondervraagde toonbankinstellingen de banken een rapportcijfer van 7,2 resp. 6,9 voor de bereikbaarheid van de stortingsfaciliteiten in resp. aan de buitenkant van hun kantoren (in 2010 6,9 resp. 6,7).⁴³ Hoe het aantal locaties waar geld gestort kan worden zich op afzienbare termijn zal ontwikkelen, is onbekend. Ook is onbekend hoe de tarieven zich zullen ontwikkelen die banken voor het gebruik hiervan aan toonbankinstellingen in rekening brengen. Banken zien het ter beschikking stellen van stortingsfaciliteiten primair als een commerciële zaak tussen hen en hun eigen (retail)klanten. Anders dan bij de geldautomaten, zijn de bancaire stortingsfaciliteiten dan ook alleen voor de eigen klanten bedoeld. Hoewel zich op dit moment ten aanzien van de stortingsautomaten geen generieke problemen voordoen, zou dit wel het geval worden indien de bereikbaarheid van stortingsautomaten (verder) zou afnemen of de bancaire tarieven voor het gebruik

⁴² Zie MOB (2013), tabel 4.5 en DNB (2015). In het onderzoek waarover DNB in DNB (2015) rapporteert, gaf de helft van de toonbankinstellingen aan het storten van geld als een onveilige moment te ervaren (figuur 10).

⁴³ MOB (2013), tabel 4.6.

van deze automaten sterk zouden stijgen.⁴⁴ Dit zou de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen onder druk kunnen zetten.

Voor toonbankinstellingen die hun contante geld laten ophalendoor een waardevervoerder (en desgewenst via deze laten giraliseren) is het belangrijk dat zij op dit terrein niet met een landelijk of regionaal monopolie worden geconfronteerd. Daarover is recent twijfel ontstaan, maar beide grote waardevervoerders geven aan vast van plan te zijn om in het gehele land actief te blijven. Voorts hebben zij aangegeven dat hun werkzaamheden op termijn goed schaalbaar zijn, in de zin dat de tarieven bij een afnemend volume van het contante betalingsverkeer niet extra zouden hoeven te stijgen. Dit zou voorkomen dat zich op dit punt knelpunten gaan voordoen.

Zoals hiervoor in paragraaf 6.6 beschreven, kunnen toonbankinstellingen munten 'kopen' (ten laste van hun rekening) in de kantoren van de grote banken en kunnen zij die bestellen bij de waardevervoerders. Gemiddeld geven de voor de MOB Bereikbaarheidsmonitor 2013 ondervraagde toonbankinstellingen de banken een rapportcijfer van 6,8 voor de bereikbaarheid van wisselgeldfaciliteiten in hun kantoren (in 2010 5,8).⁴⁵ Naarmate de banken kantoren sluiten, kan de bereikbaarheid daarvan afnemen. Zolang munten wel in alle kantoren verkrijgbaar blijven, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat hier een knelpunt zal ontstaan in het functioneren van contant geld, in de zin dat toonbankinstellingen vanwege een tekort aan wisselgeld consumenten vragen om te pinnen in plaats van contant te betalen. Dat zou wel het geval kunnen zijn als de kosten om munten te betrekken verder zouden oplopen. Een aandachtspunt daarbij is hoe de mogelijkheden en kosten voor het storten van munten zich verhouden tot de mogelijkheden en kosten van het kopen van munten. Indien het storten van munten relatief duur is in verhouding tot het kopen van munten bij banken en waardevervoerders, zal de muntvoorziening minder gauw knelpunten vertonen.

⁴⁴ Naarmate deze tarieven meer stijgen, wordt het voor waardevervoerders misschien wel commercieel aantrekkelijk om niet-bancaire geldautomaten te plaatsen die door rekeninghouders van alle banken gebruikt kunnen worden. Bovendien komt naarmate de bancaire tarieven stijgen het laten ophalen van contant geld eerder in aanmerking, waarmee het bereikbaarheidsprobleem helemaal wegvalt.

⁴⁵ MOB (2013), tabel 4.6.

9.2. *Samenwerkingsscenario als beleidskeuze*

9.2.1. *Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld*

In het samenwerkingsscenario zouden de belangrijkste MOB-partijen hun invloed aanwenden om een gezamenlijk gedragen standpunt over de acceptatie van contant geld richtinggevend te laten zijn voor (individuele) toonbankinstellingen. Dit zou er als volgt kunnen uitzien:

- Het MOB acht het wenselijk dat de consument kan kiezen om contant te betalen of te pinnen, tenzij er specifieke redenen zijn (zoals ten aanzien van veiligheid) om geen contante betaling te accepteren.
- Met inachtneming hiervan steunt het MOB de gezamenlijke initiatieven van banken en toonbankinstellingen in het kader van het Convenant Betalingsverkeer om zonder dwang uit te oefenen pinnen te bevorderen, ten behoeve van de efficiency en veiligheid van het toonbankbetalingsverkeer.
- Het weigeren van contante betaling in situaties waarin de consument voor een soortgelijk(e) product/dienst praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kan die wel contant geld accepteert, acht het MOB in principe onredelijk bezwarend voor het publiek.
- Verder gaat het MOB er vanuit dat toonbankinstellingen in juridische zin vrij zijn zelf te bepalen welke betalingswijzen zij accepteren (mits dit vooraf duidelijk is bekend gemaakt; tevens moet worden aangetekend dat rechtspraak schaars is en dat de uiteindelijke bevoegdheid uit te leggen wat het wil zeggen dat contant geld 'wettig betaalmiddel' is, bij het Europese Hof van Justitie berust).

Zeker indien dit standpunt door de MOB-partijen ook in eigen kring wordt uitgedragen, mag verwacht worden dat dit niet zonder effect zal blijven. Dit te meer omdat het voor consumenten duidelijk wordt wat zij mogen verwachten.

In het samenwerkingsscenario worden geen nieuwe juridische verplichtingen geïntroduceerd. In die zin blijven toonbankinstellingen vrij om van bovenstaande richtlijnen af te wijken, net zoals consumenten en belanghebbende organisaties zich ook in dit scenario tot de rechter kunnen wenden naar aanleiding van concrete situaties waarin contant geld als betaalmiddel geweigerd wordt. Bovendien behoudt

de wetgever in het samenwerkingsscenario de mogelijkheid om via wetgeving in te grijpen, bijvoorbeeld als de samenwerking onvoldoende effect zou sorteren.

9.2.2. *Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld op te nemen van de eigen rekening*

Zoals in paragraaf 9.1.2 al aan de orde is gekomen, is ten aanzien van het bereikbaar houden van opnamefaciliteiten in landelijke gebieden al een begin gemaakt met samenwerking tussen de grote banken. Deze samenwerking is echter kleinschalig. Grootschalige bancaire samenwerking wordt vanuit maatschappelijk oogpunt pas aantrekkelijk als in het marktscenario de landelijke dekking toch knelpunten zou gaan opleveren. In de Tussenrapportage 2015 heeft het MOB aangegeven dat een proactieve en integrale interbancaire afstemming van het plaatsingsbeleid van geldautomaten, om zo de beschikbare capaciteit van geldautomaten evenwichtiger over landelijke gebieden te verdelen, uiteindelijk een duurzame en kostenefficiënte oplossing biedt om contant geld voldoende bereikbaar te houden voor het publiek.⁴⁶

In Finland en Zweden zijn Automatia respectievelijk Bankomat voorbeelden hoe een grootschalige samenwerking eruit kan zien. In beide landen hebben de banken hun bestaande netwerk van geldautomaten geheel overgedragen aan een gezamenlijke dochtermaatschappij. Dit biedt de mogelijkheid om tot een efficiënter netwerk van geldautomaten te komen, waarbij het aantal automaten afneemt terwijl de landelijke dekking gehandhaafd blijft. In concreto zou dit betekenen dat op plaatsen waar nu veel geldautomaten dicht bij elkaar staan, sommige automaten zouden verdwijnen. Daarbij beslissen banken niet meer individueel over de locatie van hun geldautomaten. Op dit punt valt de concurrentie dus weg. Zowel in Finland als in Zweden betalen de banken voor elke met een door hen uitgegeven betaalpas verrichte geldopname een vast bedrag aan de dochtermaatschappij, die op deze wijze haar kosten dekt. In beide landen zijn de geldopnames echter voor consumenten gratis gebleven. Vooral in Finland, waar deze samenwerking al in 1994 gestart is, hebben de banken hun kosten door deze samenwerking aanzienlijk kunnen beperken. Dit is zichtbaar in het hoge aantal geldopnames per geldautomaat in Finland (zie tabel 7).

⁴⁶ MOB (2015), blz. 43.

De ervaringen in Finland en Zweden leren dat het in samenwerking exploiteren van geldautomaten alleen blijvend succesvol kan zijn, als dit voordelen heeft voor de samenwerkende partijen en vorm gegeven wordt op een manier die voor alle overige betrokken partijen in grote lijnen aanvaardbaar is. Daarbij is het vooral van belang dat heldere normen gehanteerd worden voor het plaatsingsbeleid, die zowel voor de samenwerkende partijen, als voor de maatschappij aanvaardbaar zijn. In Finland hanteert Automatia thans een duidelijke en in de Finse verhoudingen geaccepteerde norm voor het sluiten en openhouden van geldautomaten⁴⁷, terwijl daarnaast mogelijkheden worden geboden om tegen vergoeding van meerkosten extra geldautomaten te plaatsen. Deze norm was in eerste instantie voor gebruik binnen het samenwerkingsverband ontwikkeld, maar Automatia voelde zich na verloop van tijd gedwongen om de norm publiek te maken, ter legitimatie van het eigen locatiebeleid. In Zweden zorgt de afwezigheid van dergelijke normen voor problemen.

Voor de niet-bancaire stakeholders is van belang, dat niet bij de samenwerking betrokken partijen ruimte behouden hun diensten in concurrentie met de samenwerkende banken aan te bieden. Voortbouwend op de thans in Nederland bestaande situatie, betekent dit bijvoorbeeld dat een business case zou moeten blijven bestaan voor niet-bancaire partijen die 'in store' gelduitgifteautomaten exploiteren (meestal door de toonbankinstelling zelf met bankbiljetten uit de kassa gevuld). Omdat deze automaten reeds bij een relatief klein aantal opnames per maand commercieel rendabel zijn, komen zij in principe ook in aanmerking voor locaties waar het aantal geldopnames voor de samenwerkende banken te laag is om een gelduitgifteautomaat te plaatsen. Tot nu toe bevinden zij zich echter primair in stedelijke omgevingen.

Naar analogie van de eisen die in Zweden en Finland zijn gesteld, ligt het verder voor de hand dat het samenwerkingsverband voor geldopnames met betaalpassen en credit cards van niet bij de samenwerking betrokken partijen een zelfde tarief(structuur) hanteert als voor opnames met door de samenwerkende banken uitgegeven kaarten.

⁴⁷ Geldautomaten worden niet gesloten als de dichtstbijzijnde andere geldautomaat op een afstand van meer dan 20 km is gelegen.

Uiteraard zijn het de betrokken banken die beslissen of zij op dit terrein willen samenwerken. Bovendien moet dit ook aanvaardbaar zijn voor de ACM.

In Finland en recent in Zweden heeft de mededingingsautoriteit deze inperking van de concurrentie onder voorwaarden aanvaard, vanwege de met de samenwerking te bereiken efficiencyvoordelen, die van essentieel belang worden geacht voor goed blijven functioneren van contant geld als betaalmiddel. Het is een open vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, dit ook voor de ACM zou gelden.

Een geheel andere vorm van samenwerking ten aanzien van faciliteiten om contant geld van de eigen rekening op te nemen, betreft het bijpinnen. In de beginfase van het MOB is al eens geprobeerd om de afhankelijkheid en kosten van de relatief dure bancaire stortingsfaciliteiten te verminderen door in samenwerking het bijpinnen bij toonbankinstellingen te bevorderen. In de praktijk heeft dat niet veel effect gehad. Bijpinnen blijft kwantitatief een marginaal verschijnsel. Maar zoals in paragraaf 5.3 al opgemerkt, blijken toonbankinstellingen hier minder negatief tegenover staan dan soms wordt gedacht. Bij de grootschalige detailhandel en tankstations blijkt dit zelfs bij een meerderheid altijd mogelijk (zie tabel 3). Een initiatief om bijpinnen te stimuleren, zou een element van het samenwerkingsscenario kunnen zijn.

9.2.3. *Samenwerkingsscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen*

Bij stortingsautomaten is geen gastgebruik mogelijk, zoals bij geldautomaten en muntautomaten wel het geval is. Behoud van landelijke dekking betekent bij de stortingsautomaten daardoor in de praktijk dat de drie grootste banken elk een landelijk dekkend netwerk van dergelijke automaten aanhouden. Dit is relatief duur. Zeker naarmate het gebruik van contant geld verder afneemt, moet daarom rekening worden gehouden met een verdere afname van het aantal locaties waar zij staan opgesteld en/of een – mogelijk sterke – stijging van de tarieven die voor het gebruik van deze automaten worden gehanteerd.

Om de bereikbaarheid veilig te stellen en de kosten te beheersen gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar het mogelijk maken van gastgebruik bij stortingsautomaten. Als gastgebruik gefaciliteerd zou worden, zou een goede landelijke dekking mogelijk

zijn met veel minder automaten. Dit vergt echter al gauw een verregaande onderlinge samenwerking, waarvan het onzeker is of deze door de ACM zal worden goedgekeurd. Dat is wellicht anders wanneer de banken hun stortingsautomaten in een gezamenlijke dochtermaatschappij kunnen onderbrengen. Nu hebben de 3 grootste banken elk op ongeveer 500 – 700 locaties dergelijke automaten staan, die niet geschikt zijn voor het gebruik door klanten van andere banken. In Zweden en Finland strekte de bancaire samenwerking zich in eerste instantie niet uit tot faciliteiten om geld te storten. Naarmate banken zich vanwege de kosten en afnemende vraag echter meer gedwongen zijn gaan voelen om stortingsfaciliteiten te sluiten, zijn zij meer open gaan staan voor samenwerking op dit terrein, die door de introductie van cash recycling machines ook meer voor de hand is komen te liggen.⁴⁸

Door samenvoeging kunnen kosten bespaard worden en dat maakt het voor de banken makkelijker om een landelijke dekkend netwerk te handhaven van stortingsautomaten die toonbankinstellingen tegen aanvaardbare tarieven kunnen gebruiken. Dit kan voor de toonbankinstellingen een aantrekkelijk alternatief vormen op het moment dat de landelijke dekking door het sluiten van locaties zou gaan afnemen of de tarieven die zij moeten betalen sterk zouden gaan stijgen. Voor de aanvaardbaarheid van een dergelijke vorm van interbancaire samenwerking, waarbij de concurrentie tussen de banken ten aanzien van de locatie van stortingsfaciliteiten geheel wegvalt, zou wel aan enkele voorwaarden moeten worden voldaan. Net als bij samenwerking ten aanzien van de geldautomaten, lijkt het van belang dat heldere normen worden gehanteerd voor het plaatsingsbeleid, waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds het belang van goede bereikbaarheid en landelijke dekking, en anderzijds economische rentabiliteit. De plaatsing van dergelijke faciliteiten zal immers altijd door een zeker minimum gebruik moeten worden gerechtvaardigd. Voorts zal het voor de aanvaardbaarheid van belang zijn dat toonbankinstellingen ook wat betreft de tarieven die zij voor het gebruik van de stortingsautomaten moeten betalen, profiteren van de efficiencywinst die door samenwerking geboekt kan worden. Met name waar het gaat om transactie- of waardegebonden tarieven, levert matiging daarvan ook een directe bijdrage aan het

⁴⁸ Deze machines zijn geldautomaat en stortingsmachine in één.

goed blijven functioneren van contant geld als betaalmiddel, omdat hierdoor voorkomen wordt dat contant geld zich 'uit de markt prijst'.⁴⁹

Bij de toonbankinstellingen die gebruik maken van de bancaire stortingsfaciliteiten, roepen de bancaire tarieven nu soms vragen op, omdat zij geen idee hebben of deze tarieven de werkelijke kosten van de banken reflecteren. Enerzijds lijken zij bevreesd dat deze tarieven onnodig hoog zijn, met het doel hen te sturen naar het bevorderen van pinbetalingen (zoals beoogd in het Pinakkoord 2014). Anderzijds bestaat de angst dat de tarieven op dit moment nog niet kostendekkend zijn, waardoor de komende jaren een inhaalbeweging dreigt, gelet op de druk bij banken om structureel niet-kostendekkende diensten af te bouwen of kostendekkend te maken. Dat de door de taskforce geraadpleegde niet-bancaire partijen te kennen hebben gegeven bij het huidige niveau van de bancaire tarieven niet in staat te zijn om voor deze groep kostendekkend stortingsfaciliteiten te exploiteren, wijst er overigens eerder op dat de huidige bancaire stortingstarieven niet kostendekkend zijn.⁵⁰ Bancaire samenwerking bij het aanbieden van stortingsfaciliteiten en het opnemen van muntgeld lijkt een uitgelezen kans om het risico te beperken dat het kostendekkend maken van deze dienstverlening zou kunnen uitmonden in tariefstijgingen die de acceptatie van contant geld door toonbankinstellingen onder druk kunnen zetten.

Samenwerking kan ook voordelen bieden voor kleinere toonbankinstellingen die door samen te werken tegen gunstige voorwaarden gebruik kunnen maken van de veilige stortingsfaciliteiten die door waardevervoerders worden geboden. De in paragraaf 6.1 en 6.4 genoemde proefprojecten zullen inzicht geven in de levensvatbaarheid van dit concept.

9.3. *Wetgevingsscenario als beleidskeuze*

9.3.1. *Wetgevingsscenario: ontwikkeling van het betalen met contant geld*

⁴⁹ Met matiging wordt bedoeld dat de tarieven lager/minder hoog zijn dan anders het geval zou zijn.

⁵⁰ Deze partijen geven aan wel kostendekkend aan consumenten mogelijkheden aan te bieden om gratis geld op te nemen bij niet-bancaire geldautomaten, en aan toonbankinstellingen die van waardevervoer gebruik maken de mogelijkheid om hun contante geld te giraliseren zonder gebruik te maken van de stortingsfaciliteiten van de banken.

In het wetgevingsscenario is het beleid erop gericht via wetgeving veilig te stellen dat contant geld in een omgeving waarin steeds meer gepind wordt, gebruikt kan blijven worden om toonbankbetalingen mee te verrichten. Daarin zou in de wetgeving worden geëxpliciteerd dat contante betalingen alleen in bijzondere omstandigheden mogen worden geweigerd bij toonbankbetalingen (bijvoorbeeld als het accepteren van contant geld zwaarwegende veiligheidsrisico's met zich mee zou brengen en een alternatief betaalmiddel voldoende algemeen beschikbaar is). Omdat een dergelijke uitleg strookt met de door de Europese Commissie aanbevolen uitleg van de verdragsbepaling dat eurobankbiljetten wettig betaalmiddel zijn, lijkt de Nederlandse wetgever ruimte te hebben om dit in Nederlandse wetgeving vast te leggen.⁵¹ Zoals de praktijk nu is, zou dit slechts voor een zeer beperkt aantal toonbankinstellingen gevolgen hebben. Het betekent echter wel dat toonbankinstellingen faciliteiten om contant geld te accepteren moeten blijven houden, en daarvoor kosten moeten blijven maken.

9.3.2. *Wetgevingsscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld op te nemen van de eigen rekening*

Voor banken zou het wetgevingsmodel betekenen dat op een of andere wijze in wetgeving wordt vastgelegd dat zij voldoende faciliteiten moeten blijven aanbieden om contant geld te kunnen opnemen van de eigen rekening. Daarbij zou gepreciseerd moeten worden wat in dit verband 'voldoende' wil zeggen, waarbij voorstelbaar is dat hieraan geleidelijk een andere invulling wordt gegeven naarmate het gebruik van contant geld terugloopt. Het initiatiefwetsvoorstel-Crone (zie paragraaf 5.2) biedt een voorbeeld van mogelijke wetgeving om gaten in de landelijke dekking van het geldautomatennetwerk te dichten. *Mutatis mutandis* biedt de Postwet, waarbij één bedrijf is aangewezen voor de uitvoering van de Universele Postdienst, een ander voorbeeld. Deze modellen kunnen echter op zich niet bijdragen aan kostenbeheersing zoals die bij samenvoeging van de bancaire netwerken van geldautomaten mogelijk is, zolang de eigen bancaire netwerken naast elkaar blijven bestaan.

⁵¹ Mede gelet op het feit dat het lidstaten omgekeerd ook maatregelen mogen nemen die afbreuk doen aan de hoedanigheid van wettig betaalmiddel.

Indien de banken (extra) kosten moeten maken als zij via wetgeving gedwongen zouden worden tot voorzieningen die zij anders niet in stand zouden houden, zouden deze kosten moeten worden doorberekend aan de gebruikers. Indien de kosten primair op toonbankinstellingen worden verhaald, zou dat echter tot gevolg kunnen hebben dat de plicht om contant geld te blijven accepteren onder grote druk zou komen te staan, wat haaks staat op het met het beleid beoogde doel. Indien de kosten (groten)deels op consumenten zouden worden verhaald, zou de vormgeving heel belangrijk zijn. Als deze de vorm zou krijgen van een hogere vaste bijdrage voor betaalpassen en betaalpakketten, zou dat wellicht onrust wekken, maar de impact op het functioneren van contant geld als betaalmiddel zou beperkt blijven.

9.3.3. *Wetgevingsscenario: ontwikkeling van de mogelijkheden om contant geld te storten op de eigen rekening en wisselgeld op te nemen*

Voor het via wetgeving wegnemen dan wel voorkomen van knelpunten bij het storten van contant geld op de eigen rekening en het opnemen van muntgeld, zijn dezelfde modellen denkbaar als hierboven genoemd.

10. Afweging tussen de scenario's en adviezen

De verschuiving van contant naar elektronisch betalen zal doorzetten, omdat pinnen steeds makkelijker en sneller gaat en de consument steeds meer gewend raakt aan pinnen, daarin aangemoedigd door toonbankinstellingen en banken, zoals door hen opnieuw afgesproken in het Pinakkoord 2014. Bovendien zullen nieuwe betaalmethoden soms ook in de plaats komen van contante betaling.

De vraag waar het MOB voor staat is of hierbij het functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel geheel kan worden overgelaten aan de markt (door de taskforce verkend in het marktscenario) of dat het beleid erop gericht moet zijn de marktontwikkelingen bij te sturen, hetzij via samenwerking tussen de MOB-partijen hetzij via wetgeving (verkend in het samenwerkings- resp. wetgevingsscenario).

Aan deze vraag gaat de vraag vooraf of het voor het MOB belangrijk is dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel. Als deze vraag ontkennend wordt beantwoord, kunnen de ontwikkelingen zonder meer aan de markt worden

overgelaten, ongeacht de richting waarin dit leidt. De taskforce meent echter dat deze vraag *niet* ontkennend beantwoord moet worden. In haar visie blijft het ook in een omgeving waarin geleidelijk steeds meer gepind wordt, voor de maatschappij van belang dat contant geld goed blijft functioneren als toonbankbetaalmiddel, in de zin dat toonbankinstellingen contante betalingen blijven accepteren, consumenten makkelijk contant geld van de eigen bankrekening kunnen blijven opnemen en toonbankinstellingen het door hen ontvangen contante geld makkelijk en tegen redelijke kosten op de eigen rekening kunnen (laten) storten.

De taskforce acht het goede functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel in de eerste plaats belangrijk omdat en zolang sommige consumenten hinder ondervinden wanneer zij niet contant kunnen betalen. Dit is in het bijzonder van belang voor mensen die geen betaalpas hebben of deze al dan niet tijdelijk niet kunnen gebruiken, mensen met een visuele beperking, mensen die zichzelf budgetteren of gebudgetteerd worden via contant geld en jongeren onder de 14 jaar, alsmede in situaties waarin men anoniem wil blijven. Voorts acht de taskforce het voor de stabiliteit en schokbestendigheid van het toonbankbetalingsverkeer van belang dat contant geld een goed functionerend toonbankbetaalmiddel blijft, omdat contant geld het laatste alternatief vormt indien om welke reden dan ook het pin-systeem tijdelijk niet werkt. Weliswaar is de laatste jaren bijzonder veel gedaan om storingen te vermijden, en – als deze toch plaatsvinden – op te vangen, maar calamiteiten kunnen zich blijven voordoen. Daarbij moet bedacht worden dat het op grotere schaal niet-functioneren van het toonbankbetalingsverkeer ontwrichtende maatschappelijke effecten kan hebben.

Ook wil de taskforce erop wijzen dat contant geld voor velen in onze maatschappij nog steeds de enige vorm van ‘echt’ geld is. Het belang hiervan is moeilijk in te schatten, maar dit lijkt in elk geval ook een reden om voorzichtig te zijn met het opgeven van contant geld als universeel bruikbaar toonbankbetaalmiddel. Dit geldt temeer daar hiermee in andere landen nog geen ervaring is opgedaan. In dit verband kan worden verwezen naar de ontwikkelingen in Scandinavië. Hoewel de verschuiving van contant betalen naar elektronisch betalen daar al aanmerkelijk verder is voortgeschreden dan in Nederland, wordt ook daar door de maatschappij waarde gehecht aan het goed blijven functioneren van contant geld. In Noorwegen

hebben de autoriteiten met het oog daarop relatief vroeg wettelijke maatregelen genomen, terwijl de behoefte aan sturing in Zweden pas naar voren is gekomen toen zich daadwerkelijk enige problemen zijn gaan voordoen. Beide landen laten overigens zien dat met beperkte bijsturing contant geld ook bij een aanzienlijk kleiner aandeel in het toonbankbetalingsverkeer goed kan blijven functioneren als betaalmiddel.

In de ogen van de taskforce dient de toekomstvisie van het MOB op de rol van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer daarom aan te geven hoe contant geld ook bij een voortgezette verschuiving van contante betaling naar pinnen goed kan blijven functioneren als toonbankbetaalmiddel. De taskforce adviseert het MOB in dit verband het functioneren van contant geld aan de markt over te laten, maar bij te sturen waar en wanneer het goede functioneren in het geding zou kunnen komen. Bezien naar de drie pijlers waar dit functioneren op berust, geeft de taskforce het volgende in overweging.

10.1 Betalen met contant geld

In het algemeen kunnen toonbankbetalingen met contant geld worden verricht. De verkenning die de taskforce heeft uitgevoerd, geeft echter aanwijzingen dat een beweging op gang zou kunnen komen waarbij geleidelijk meer toonbankinstellingen geen contante betalingen meer accepteren (zie met name paragraaf 4.2 en 9.1.1). Het op gang komen van een dergelijke ontwikkeling acht de taskforce niet zonder risico's. Indien deze vaart zou krijgen, zou dat het goede functioneren van contant geld als toonbankbetaalmiddel wezenlijk kunnen aantasten en maatschappelijk verzet kunnen oproepen.

Daarom adviseert de taskforce het MOB tijdig richting te geven aan de handelwijze van toonbankinstellingen ten aanzien de acceptatie van contant geld voor toonbankbetalingen en aan de verwachtingen die consumenten wat dit betreft mogen hebben. In principe kan dit via aanvullende Nederlandse wetgeving (zie paragraaf 9.3.1 over het wetgevingsscenario en de ruimte die Nederland heeft voor wetgeving op dit terrein). Wetgeving is echter relatief inflexibel en past minder goed in de traditie van het MOB, die gericht is op het in gezamenlijkheid richting geven aan de ontwikkelingen in het betalingsverkeer.

Zonder veranderingen te beogen in het huidige beleid van toonbankinstellingen ten aanzien van het accepteren van contant geld, adviseert de taskforce het MOB daarom ten aanzien van de acceptatie van contant geld in het toonbankbetalingsverkeer conform het samenwerkingsscenario aanbevelingen vast te stellen voor de handelwijze van toonbankinstellingen, waarbij de MOB-partijen zich committeren deze aanbevelingen ook in eigen kring uit te dragen (zie paragraaf 9.2.1). De taskforce adviseert het MOB het volgende standpunt in te nemen :

- Het MOB acht het wenselijk dat mensen kunnen kiezen om contant te betalen of te pinnen, tenzij er specifieke redenen zijn (zoals ten aanzien van veiligheid) om geen contante betaling te accepteren.
- Met inachtneming hiervan steunt het MOB echter de gezamenlijke initiatieven van banken en toonbankinstellingen in het kader van het Convenant Betalingsverkeer om zonder dwang uit te oefenen pinnen te bevorderen, ten behoeve van de efficiency en veiligheid van het toonbankbetalingsverkeer.
- Het weigeren van contante betaling in situaties waarin men voor een soortgelijk(e) product/dienst praktisch gesproken niet bij een andere aanbieder terecht kan die wel contant geld accepteert, acht het MOB in principe onredelijk bezwarend voor het publiek.
- Verder gaat het MOB er vanuit dat toonbankinstellingen in juridische zin vrij zijn zelf te bepalen welke betalingswijzen zij accepteren (mits dit vooraf duidelijk is bekend gemaakt; tevens moet worden aangetekend dat rechtspraak schaars is en dat de uiteindelijke bevoegdheid uit te leggen wat het wil zeggen dat contant geld 'wettig betaalmiddel' is, bij het Europese Hof van Justitie berust).

Hierbij kunnen consumenten of belanghebbende organisaties naar de rechter gaan indien zij menen dat het weigeren van contant geld door een toonbankinstelling onrechtmatig is. In die zin hebben niet alleen toonbankinstellingen maar ook consumenten en belanghebbende organisaties invloed op het effect van deze richtlijnen in de praktijk. Voorts behoudt de wetgever de mogelijkheid, nadere, meer dwingende wetgeving te overwegen.

In aanvulling hierop wordt geadviseerd periodiek te monitoren hoe de acceptatie van contant geld als toonbankbetaalmiddel zich ontwikkelt en wat de maatschappelijke

reacties zijn. Zo kan worden voorkomen dat ongemerkt een *point of no return* wordt gepasseerd.

10.2 *Faciliteiten om contant geld van de eigen rekening op te nemen*

Gegeven de toezeggingen die de grote banken hebben gedaan ten aanzien van de plaatsing van geldautomaten in gebieden waar het publiek verstoken is of dreigt te raken van mogelijkheden om binnen 5 km contant geld van de eigen rekening op te nemen, verwacht de taskforce op de afzienbare termijn geen knelpunten wat betreft de bereikbaarheid en beschikbaarheid van contant geld voor het publiek (zie paragraaf 9.1.2).

Wel adviseert de taskforce het MOB de ontwikkeling van de bereikbaarheid van geldautomaten jaarlijks te blijven monitoren, op basis van het percentage ingezetenen dat binnen 5 km van een geldautomaat woont, eventueel (afhankelijk van de ontwikkeling) aan te vullen met informatie over de bereikbaarheid in de stedelijke omgeving, waar de afstand naar de geldautomaat eerder te voet moet kunnen worden afgelegd.

Naar aanleiding van de ervaringen in Finland en Zweden met de samenvoeging van de bancaire netwerken van geldautomaten in één gezamenlijke onderneming, heeft de taskforce stilgestaan bij de implicaties die een dergelijke samenwerkingsvorm voor Nederland zou kunnen hebben (zie ook paragraaf 9.2.2 over het samenwerkingsscenario). Een belangrijk voordeel zou zijn dat bij deze samenwerkingsvorm kosten kunnen worden bespaard zonder dat dit ten koste zou hoeven gaan van de bereikbaarheid, omdat een goede landelijke dekking met minder geldautomaten mogelijk blijft. Zoals de ervaringen in Finland en Zweden laten zien, zou het voor het goede functioneren van een dergelijke samenwerking wel noodzakelijk zijn dat een of meer heldere normen gelden voor het plaatsingsbeleid, die zowel voor de samenwerkende partijen, als voor de maatschappij aanvaardbaar zijn.

Uiteraard zijn het de betrokken banken die beslissen of zij op dit terrein willen samenwerken, en als zij dat willen, dat moet dit ook aanvaardbaar zijn voor de ACM. In Finland en recent in Zweden, beide EU-lidstaten waar het mededingingsrecht net als in Nederland op het Europese mededingingsrecht is gebaseerd, heeft de mededingingsautoriteit deze inperking van de concurrentie onder voorwaarden

aanvaard, vanwege de met de samenwerking te bereiken efficiencyvoordelen, die van essentieel belang worden geacht voor het goed blijven functioneren van contant geld als betaalmiddel. Het is een open vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, dit ook voor de ACM zou gelden.

De taskforce heeft ook overwogen of het MOB initiatieven zou moeten ontplooiën om het bijpinnen te bevorderen (zie paragraaf 9.2.2), omdat bij bijpinnen geen gebruik gemaakt wordt van kostbare automaten om geld te storten en op te nemen. Omdat individuele toonbankinstellingen heel verschillend denken over de wenselijkheid van bijpinnen, is besloten dat niet te doen. Dit neemt niet weg dat bijpinnen reeds bij veel toonbankinstellingen mogelijk is, en in de praktijk een grotere rol zou kunnen en mogen krijgen als het aantal geldautomaten verder afneemt.

10.3 Faciliteiten om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen

Ten aanzien van de faciliteiten die toonbankinstellingen ter beschikking staan om contant geld op de eigen rekening te storten en wisselgeld op te nemen, ziet de taskforce thans geen generieke knelpunten (zie paragraaf 9.1.3 over het marktscenario).

Dat neemt niet weg dat (meestal kleinere) toonbankinstellingen die gebruik maken van de bancaire stortingsautomaten, zich zorgen maken over de kosten daarvan en over de veiligheid en bereikbaarheid van de locaties. In mindere mate geldt dit ook voor de faciliteiten om munten te kopen.

De taskforce adviseert ook hier de ontwikkelingen jaarlijks te blijven volgen, in dit geval aan de hand van de volgende parameters:

- het percentage toonbankinstellingen dat binnen een straal van 5 resp. 10 km van een stortingsfaciliteit is gevestigd (voor gebruikers van stortingsfaciliteiten is afstand overigens maar een van de voor hen relevante aspecten van toegankelijkheid; zij kijken met name ook naar veiligheid en parkeermogelijkheden)
- de zakelijke tarieven voor het storten van gestandaardiseerde pakketten bankbiljetten (van EUR 1.000, EUR 5.000 en EUR 10.000), zoals gepubliceerd door de banken die deze dienst aanbieden

- het aantal bancaire locaties waar munten kunnen worden gestort en de tarieven die de banken hanteren voor het storten en kopen van munten (het contante betalingsverkeer kan immers niet goed functioneren zonder een goede muntvoorziening).

Een belangrijk verschil tussen de geldautomaten en de stortingsautomaten betreft het gastgebruik. Bij stortingsautomaten is geen gastgebruik mogelijk, zoals bij geldautomaten en muntautomaten wel het geval is. Behoud van landelijke dekking betekent bij de stortingsautomaten daardoor in de praktijk, dat de drie grootste banken elk een landelijk dekkend netwerk van dergelijke automaten aanhouden. Dit is relatief duur. Zeker naarmate het gebruik van contant geld verder afneemt, moet daarom rekening worden gehouden met een verdere afname van het aantal locaties waar zij staan opgesteld en/of een mogelijk sterke stijging van de tarieven die voor het gebruik van deze automaten worden gehanteerd. Indien de ontwikkeling van de hierboven genoemde parameters zou uitwijzen dat dit het geval is, zou dat in de ogen van de taskforce om maatregelen vragen.

Daarbij gaan de gedachten in de eerste plaats uit naar het mogelijk maken van gastgebruik bij deze automaten, een langgekoesterde wens van de toonbankinstellingen (zie paragraaf 9.2.3 over het samenwerkingsscenario). Als gastgebruik gefaciliteerd zou worden, zou een goede landelijke dekking mogelijk zijn met veel minder automaten. Dit vergt echter al gauw een verregaande onderlinge afstemming van het beleid van de banken, die aan de ACM moet worden voorgelegd. Wellicht zou de ACM in deze omstandigheden onder voorwaarden akkoord kunnen gaan met samenvoeging van de eigen netwerken van de banken tot één gezamenlijk netwerk, dat vervolgens zo efficiënt mogelijk wordt ingericht. Daarbij zou elke automaat voor rekeninghouders van elke bank toegankelijk zijn. De individuele banken zouden zelf blijven beslissen over de tarieven die zij hanteren voor stortingen door hun rekeninghouders. Voor de acceptatie van een dergelijke samenwerkingsvorm zou ook hier belangrijk zijn dat heldere normen worden gehanteerd in het plaatsingsbeleid.

Wat betreft de toonbankinstellingen die hun contante geld laten ophalen door een waardevervoerder, ziet de taskforce voorlopig geen knelpunten, nu het gevaar van monopolievorming op deze markt lijkt te zijn geweken. Beide landelijke actieve

waardevervoerders hebben de taskforce verzekerd dat zij van plan zijn in het hele land actief te blijven en hun klanten de mogelijkheid te blijven bieden hun contante geld via hen te laten giraliseren. De taskforce heeft de indruk dat de tarieven die hiervoor gelden op dit moment vanuit internationaal perspectief laag zijn. De taskforce verwacht echter niet zodanige tariefsverhogingen dat knelpunten zouden ontstaan die om maatregelen vragen.

10.4 Slot

De taskforce meent dat Nederland met de hierboven beschreven combinatie van marktwerking en samenwerking op het goede spoor zit om contant geld ook bij een verder voortschrijdende verschuiving van contant betalen naar pinnen en andere vormen van elektronisch betalen, in de komende 10 jaar goed te laten functioneren als betaalmiddel.

Bijlage 1 Opdracht, samenstelling en werkwijze van de taskforce

1. Opdracht aan de taskforce

Het MOB wil een visie ontwikkelen op de ontwikkeling van het gebruik en de bereikbaarheid van contant geld in de komende 10 jaar, waarbij zowel de behoefte van de consument als die van het MKB in beeld wordt gebracht.

De (expert) taskforce wordt gevraagd hiervoor een of meerdere scenario's te ontwikkelen, die na bespreking en beoordeling door de MOB Werkgroep Toegankelijkheid en Bereikbaarheid met advies van de werkgroep aan het MOB worden voorgelegd. Het MOB ontvangt graag de eindrapportage ter bespreking in zijn vergadering van november 2015, en een voortgangsrapportage voor zijn vergadering in mei 2015.

2. Samenstelling van de taskforce

Dennis Dondergoor (namens Ieder(in) en Oogvereniging)

Wim Huijs (namens Unie KBO, NVOG, PCOB, NOOM en ANBO)

Frans Persijn (namens de Betaalvereniging Nederland)

Tom Ponjee (namens Detailhandel Nederland)

Els Prins (namens MKB Nederland)

Ben Schellekens (namens de Consumentenbond)

Bram Scholten (namens DNB, voorzitter).

Paul Schoormans (namens Koninklijke Horeca Nederland)

Ayse Zoodsma (DNB, secretaris)

3. Werkwijze van de taskforce

De taskforce heeft zich bij haar werk gebaseerd op de in bijlage 2 genoemde bronnen en op de bij de leden van de taskforce aanwezige expertise. Daarnaast heeft de taskforce gesprekken gevoerd met de directeuren van G4S Cash Solutions, Brink's Nederland en YourCash, vanwege hun rol als niet-bancaire aanbieders van contant geld diensten aan toonbankinstellingen.

Voorts heeft de taskforce zich gedetailleerd op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen en het beleid ten aanzien van contant geld in Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

ACM (2015), *Reactie self-assessment pilot bereikbaarheid contant geld*, 18 december

Carin van der Cruijssen, Lola Hernandez and Nicole Jonker (2015) *In love with the debit card but still married to cash*, DNB Working Paper No. 461, February

DNB (2012), *Betalen kost minder! Uitkomsten onderzoeken DNB en de ECB naar de maatschappelijke kosten van het betalingsverkeer in 2009*, Factsheet bij DNBulletin 20 december

DNB (2013a), *Maatschappij kan nog niet zonder contant geld*, Factsheet bij DNBulletin 20 juni

DNB (2013b), *Keuze van consument voor betaalmiddel vaak niet bewust beredeneerd*, Factsheet bij DNBulletin 1 augustus

DNB (2013c), *Contante betalingen geteld 2012*, Factsheet 17 oktober

DNB (2014), *Revised estimation of the value of cash consumption 2010 – 2013*, DNB Technical report, december

DNB (2015), *Contant geld: gedrag en beleving van toonbankinstellingen*, *Uitkomsten DNB onderzoek, in samenwerking met Panteia, naar het gedrag en de beleving van toonbankinstellingen ten aanzien van contant geld*, Factsheet bij DNBulletin 30 april

DNB en Betaalvereniging Nederland (2015), *Betalen aan de kassa 2014*, november

EenVandaag (2015), *Maatschappij zonder contant geld*, EenVandaag Opiniepanel, 11 juni 2

ELTEG (2010), *'Report of the Euro Legal Tender Expert Group on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins'*, maart, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/cash/legal_tender/index_en.htm

Europese Commissie (2010), *Aanbeveling van de Commissie betreffende de draagwijdte en de gevolgen van de hoedanigheid van wettig betaalmiddel van eurobankbiljetten en -munten*, PbEU L 83 blz 70, 30 maart

McKinsey & Company Inc, The Netherlands (2006), *Betalingsverkeer in Nederland: een onderzoek naar de opbrengsten en kosten voor het bankwezen*, Eindrapport 10 juli

MOB (2013), *Bereikbaarheidsmonitor 2013*, november

MOB (2014), *Tussenrapportage bereikbaarheid van geldautomaten*, mei

MOB (2015), *Tussenrapportage bereikbaarheid van geldautomaten*, juni

Nicole Jonker (2013), *Social costs of POS payments in the Netherlands 2002 -2012: Efficiency gains from increased debit card usage*, DNB Occasional Studies Vol. 11/No. 2

Nicole Jonker, Mirjam Plooi and Johan Verburg (2015), *Does a public campaign influence debit card usage? Evidence from the Netherlands* DNB Working Paper No. 470, April

Panteia (2015), *Kosten van het toonbankbetalingsverkeer in 2014*, juli