

Vergaderjaar 2003–2004

29 688

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Toegang tot het betalingsverkeer via banken is een noodzakelijke voorwaarde geworden voor deelname aan onze samenleving. Deelname aan het betalingsverkeer behoort te zijn omgeven met de nodige veiligheid. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe dit vast te leggen als het recht van eenieder, ongeacht diens geografische locatie, die basisbetaaldiensten afneemt of wil afnemen in Nederland en in het bijzonder de consument. Hiertoe worden enkele verantwoordelijkheden en taken van banken die dergelijke basisbetaaldiensten aanbieden expliciet opgenomen in de wet. De verantwoordelijkheden en taken hebben betrekking op de aanwezigheid van een loket met een minimum aan betaalfuncties in de nabije omgeving van de afnemers (consumenten en ondernemers), het vermijden van tarieven en minimumbedragen die feitelijk een te hoge drempel opwerpen en de veiligheid.

Belangrijkste reden voor dit wetsvoorstel is de aanhoudende verschraling van de dienstverlening, zowel in dorpen als stadswijken. Deze verschraling kent in grote lijnen twee componenten: steeds meer filialen worden gesloten en daarnaast wordt in filialen die wél openblijven de dienstverlening steeds verder teruggeschroefd. Met name gaat het daarbij om beperkingen ten aanzien van het opnemen van contant geld.

Het serviceniveau van banken is de laatste jaren in hoog tempo afgenomen. Zo weigeren banken hoe langer hoe meer klanten in verpleeg- en verzorgingstehuizen te bezoeken. De algemene beschikbaarheid van een bankrekening wordt minder nu ook de Postbank zich, in navolging van de andere banken, terugtrekt uit vele postagentschappen in het omschakelingsproces naar z.g. servicepunten. Dit kan betekenen dat in een geheel dorp of in een stadswijk geen enkele voorziening meer overblijft waar men geld kan opnemen of storten en een betaalpas kan ophalen en opwaarderen.

Dit is uitermate bezwaarlijk voor afnemers, in het bijzonder voor ouderen en consumenten met functiebeperkingen (gehandicapten, slechtzienden enz.). Indien zij geld willen opnemen moeten zij op eigen gelegenheid vervoer regelen of iemand anders machtigen. Dit druist in tegen het streven ouderen en gehandicapten zoveel mogelijk zelfstandigheid te geven, bijvoorbeeld door het persoonsgebonden zorgbudget rechtstreeks op hun eigen rekening te storten.

Ter illustratie stelt de Consumentenbond in een in september 2002 verschenen onderzoek¹ dat van 1998 tot 2001 het aantal bankkantoren daalde van 7053 naar 5400; een daling van bijna 25% in 3 jaar. Indien dit tempo zich door zou zetten, dan zou in 2011 het laatste bankkantoor in Nederland zijn deuren sluiten. Meer dan de helft van de respondenten in dit onderzoek meldde dat in de afgelopen 5 jaar een bankkantoor bij hen in de buurt was gesloten. In 2002 daalde het aantal bankfilialen verder, naar 4600.

Cijfers van De Nederlandsche Bank en het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer laten dezelfde trend zien. De indieners menen daarom dat in het algemeen belang dit voortschrijdende verschravingproces een halt toegeroepen moet worden.

Dit temeer, omdat in dezelfde periode, van 1998 tot 2001, het aantal geldautomaten slechts met 745 steeg. Daar komt bij dat velen een geldautomaat niet als een gelijkwaardige vervanger van een bankkantoor kunnen zien. Uit het genoemde onderzoek bleek dat 24% van de respondenten veel belang hechtte aan de mogelijkheid om contant geld aan de balie van een bankkantoor te kunnen halen.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat in de bankfilialen en postagentschappen die nog wel blijven bestaan de dienstverlening wordt teruggeschroefd. Bij het opnemen van contant geld aan de balie hanteren banken steeds vaker drempelbedragen. Er zijn categorieën consumenten (zoals consumenten met een minimumuitkering) die dergelijke bedragen niet eens op hun rekening hebben staan. Iedereen wordt zo gedwongen gebruik te maken van pinautomaten. Vooral ouderen en gehandicapten ondervinden hier hinder van; velen van hen voelen zich daarbij onveilig en men heeft soms moeite met pinnen. Veel ouderen willen uit veiligheidsoverwegingen liever niet met grote hoeveelheden contant geld over straat.

Dat alles maakt het onvermijdelijk dat wordt afgeweken van het recht van banken om vrij te beschikken over al hun eigendommen. Ook de indieners hechten aan het eigendomsrecht, maar zij zijn van mening dat de vele en belangrijke functies van het betalingsverkeer en het maatschappelijk belang van zelfstandigheid van consumenten zwaarwegende redenen zijn om er in dit geval van af te wijken en banken te verplichten tot een bijdrage, indien door de minister een opdracht wordt verleend tot het verrichten van basisbetaaldiensten in een bepaald verzorgingsgebied. Deelname aan het betalingsverkeer via een bank is een vereiste geworden voor maatschappelijke participatie. Consumenten hebben op z'n minst recht op toegang tot een aantal maatschappelijk noodzakelijke betaal-functies. Eenieder moet in principe het recht hebben een bankrekening te openen én het recht om over zijn of haar eigendommen te beschikken. Het publieke belang is hier groot en behoort gewaarborgd te zijn.

Banken hebben daarin een rol te spelen. De ontwikkelingen in de bancaire sector laten echter zien dat dit in steeds mindere mate het geval is. De indieners achten wetgeving op dit punt dan ook noodzakelijk en onvermijdelijk. De markt lost het probleem in onvoldoende mate zelf op. Een stok achter de deur, waarbij de Minister van Financiën de mogelijkheid tot ingrijpen krijgt, moet daarbij noodzakelijk worden geacht.

Zij onderkennen daarbij overigens, dat allerlei spontane vormen van samenwerking en initiatieven op lokaal niveau oplossingen kunnen bieden en juichen dat ook toe. Indien de betaal-functies door deze lokale initiatieven in stand blijven, dus ondanks de sluiting van bankfilialen, is op die plaatsen voldaan aan de verplichtingen die kunnen voortvloeien uit het wetsvoorstel, en kan de minister besluiten om niet in te grijpen en geen opdracht tot het verlenen van basisbetaaldiensten te geven in een door hem vastgesteld verzorgingsgebied.

¹ Consumentenbond, afdeling Onderzoek, «Dienstverlening van de banken: steeds meer kosten voor steeds minder service», september 2002.

Maatregelen

Het wetsvoorstel is erop gericht om iedereen in redelijke mate in staat te stellen aan het maatschappelijk betalingsverkeer deel te nemen. In het wetsvoorstel is een aantal algemene zorgplichten verwoord die moeten garanderen dat de toegang tot het maatschappelijke betalingsverkeer voldoende is gewaarborgd voor alle afnemers. Deze algemene zorgplichten zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Indieners hebben gekozen voor deze structuur, omdat uitwerking van algemene zorgplichten bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur het de overheid mogelijk maakt om relatief snel maatschappelijk aanvaardbare oplossingen te bieden, terwijl, vanwege de aan dit proces gekoppelde voorhangprocedure, de volksvertegenwoordiging goed zicht kan houden op de beleidsinitiatieven terzake.

De algemene zorgplichten kunnen als volgt worden gekenschetst.

Toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling

De zorgplicht ten aanzien van de toegankelijkheid heeft allereerst betrekking op zaken als drempelbedragen voor het verlenen van betaaldiensten en openingstijden van bankfilialen. Indieners menen dat het hanteren van een minimumbedrag per opname onaanvaardbaar is, als dit betekent dat dit een substantiële belemmering zal betekenen voor het deelnemen aan het maatschappelijk betalingsverkeer van bepaalde mensen en daarmee van invloed is op hun maatschappelijk functioneren. Dit bijvoorbeeld omdat het door een bank gesteld minimumbedrag hoger is dan het gemiddelde bedrag dat deze mensen op hun rekening hebben. Of bijvoorbeeld omdat dit minimumbedrag het niveau overstijgt waarmee mensen over het algemeen denken veilig over straat te kunnen gaan of volgens hun eigen gevoel veilig thuis kunnen bewaren.

Ook kan deze zorgplicht nadere eisen omvatten met betrekking tot de fysieke toegankelijkheid van de bankfilialen. Het lijkt onnodig te vermelden dat een serviceloket ook toegankelijk moet zijn voor personen met een lichamelijke handicap. De in dit wetsvoorstel vastgelegde toegankelijkheidsnorm maakt het bijvoorbeeld mogelijk om in lagere regelgeving voor te schrijven dat betaal- en pinautomaten moeten voldoen aan nader te bepalen ergonomische normen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij ontwikkelingen in de markt.

Zoals boven al is aangegeven is de zorgplicht toegankelijkheid nauw gerelateerd aan de zorgplicht veiligheid. Bij het opnemen van geld uit pinautomaten blijkt in toenemende mate sprake van gevoelens van fysieke onveiligheid. Ook dit vormt een belangrijke belemmering voor de toegankelijkheid van het betalingsverkeer.

Ook de prijsstelling kan van grote invloed zijn op de toegang tot het maatschappelijke betalingsverkeer. Relatief hoge kosten van basisbetaaldiensten kunnen de toegang tot basisbetaaldiensten voor bepaalde groepen van afnemers bijzonder kostbaar of onmogelijk maken. Het is wenselijk dat de kosten van basisbetaaldiensten voor consumenten nihil blijven. Voor zakelijke rekeninghouders zullen de tarieven voor en de voorwaarden van de basisbetaaldiensten redelijk moeten blijven.

Hoe bovengenoemde zorgplichten precies moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving en dus hoe hoog het minimumniveau aan dienstverlening exact moet worden gesteld zal moeten worden bepaald na een grondige beschouwing van de ontwikkelingen in de samenleving.

Bereikbaarheid

Deze norm heeft betrekking op de bereikbaarheid voor iedereen van één of meer servicepunten met een minimum aan betaalfuncties. Onder een

servicepunt wordt hier verstaan een fysieke locatie waar in ieder geval de basisbetaaldiensten worden aangeboden. Omdat het naar de mening van indieners niet zinvol is om alle individuele kredietinstellingen te verplichten tot het openen of openhouden van een servicepunt in elk dorp of in elke stadswijk, maar het nuttiger is deze norm tot een collectieve verantwoordelijkheid van kredietinstellingen die basisbetaaldiensten aanbieden te maken is gekozen voor een systeem van aanbesteding. De Minister van Financiën stelt vast waar de bereikbaarheid tekort schiet en de banken dragen middels een heffing bij aan een vergoeding voor de nettokosten van de opdracht welke worden gemaakt door de kredietinstelling die de opdracht uitvoert.

In het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat aan elk loket geld kan worden opgenomen van de eigen betaalrekening, geld kan worden gestort op de eigen betaalrekening en op de betaalrekening van een derde, maar ook geld kan worden overgemaakt van een betaalrekening naar een eigen spaarrekening en andersom. Euro's moeten kunnen worden omgewisseld naar grotere of kleinere eenheden. Ook het persoonlijk kunnen ophalen van een bankpas en het kunnen opladen van een betaalpas of het laten uitbetalen van een elektronisch tegoed op een betaalpas, zijn functies die voor eenieder binnen beperkte afstand beschikbaar moeten zijn.

Indieners denken aan een minimum van één loket per 5000 inwoners of voor een ieder een loket binnen een afstand van 3 km. Deze normen hebben betrekking op heel Nederland, en daaronder vallen dus zowel het platteland als de oude stadswijken. Op deze normen zijn uiteraard uitzonderingen mogelijk, zoals in het geval van (bijna) onbewoonde gebieden. Voor deze postagentschappen en -kantoren gelden wettelijk verankerde normen ten aanzien van de bereikbaarheid, onder andere vastgelegd in het Besluit algemene richtlijnen post (Barp). De indieners zullen het initiatief nemen deze normen eveneens te brengen op 3 km en 5000 inwoners. De indieners achten een goede bereikbaarheid van basisbetaaldiensten van minstens even groot belang als de bereikbaarheid van postdiensten, waarbij zij wijzen op de grote maatschappelijke acceptatie van de bereikbaarheids- en andere normen die zijn gesteld voor de postale dienstverlening. Dit geldt niet alleen voor de bereikbaarheid, maar overigens ook voor het kunnen stellen van maximumtarieven.

De vorm van het loket kan sterk uiteenlopen. In gebieden met veel inwoners zal dat geheel anders zijn dan op plaatsen waar slechts weinig consumenten wonen. Omdat een loket wel frequent, maar niet continu open hoeft te zijn, is een combinatie met andere functies zeer wel denkbaar.

De vormgeving van de maatregelen: universele dienstverlening

De maatschappelijke betekenis van het betalingsverkeer en de toegang daartoe, zoals hierboven geschetst, leiden ertoe dat het aanbieden van de basisbetaaldiensten moet worden gezien als een vorm van universele dienstverlening. De indieners wijzen daarbij op de analogie met de Telecommunicatiewet, die voorziet in een regeling die ervoor zorgt dat de overheid, indien dit nodig wordt geoordeeld, zeker kan stellen dat een aantal basisvoorzieningen tegen een redelijk tarief voor eenieder beschikbaar is. De systematiek van universele dienstverlening in dit wetsvoorstel wijkt echter af van die is verankerd in de Telecommunicatiewet. Ook indien niet tot een opdrachtverlening wordt overgegaan, zullen aanbieders van basisbetaaldiensten te allen tijde moeten voldoen aan een minimumserviceniveau zoals door of krachtens de in artikel 2 genoemde algemene zorgplichten is vastgelegd.

In beginsel zou de markt zelf moeten voorzien in de verzorging van de universele dienstverlening zoals de overheid die geformuleerd heeft. Er kan echter reden zijn voor interventie als blijkt dat de markt dat niet overal tot stand brengt en basisbetaaldiensten onvoldoende bereikbaar zijn. Ook kan er reden zijn voor interventie als de Minister van Financiën oordeelt

dat er problemen kunnen of zijn ontstaan ten aanzien van de bereikbaarheid, dus als er gerede twijfel is of de markt het zelf zal doen. Als het oordeel is dat het verstandig is om tot een opdrachtverlening over te gaan, dan zal dat gaan op een manier die er voor zorgt dat de lasten die uit een dergelijke opdracht voor de markt voortvloeien tot een minimum beperkt blijven.

De invulling van het concept van universele dienstverlening in dit wetsvoorstel is gemodelleerd naar de Telecommunicatiewet. Wat het basispakket aan universele dienstverlening zou moeten zijn, is vastgelegd in dit wetsvoorstel en de daarop berustende algemene maatregel van bestuur, zoals hierboven geschetst. Van belang is hoe gekomen wordt tot een opdracht om de universele dienstverlening te verzorgen en de financiering van een eventueel netto tekort. De gekozen oplossing komt ook op deze twee punten in grote lijnen overeen met die van de Telecommunicatiewet.

De ondernemingen die zichzelf aanmelden worden verondersteld in ieder geval over voldoende draagkracht te beschikken, in de zin van voldoende personeelscapaciteit, financiële middelen en organisatievermogen, om de universele dienstverlening tot uitvoer te kunnen brengen. Het kan daarbij dan ook gaan om ondernemingen die geen landelijk dekkend netwerk van filialen hebben, maar wel een regionaal netwerk.

De Minister van Financiën bepaalt het verzorgingsgebied. Dit is het geografische gebied waarvoor de opdracht zal worden gegeven. Bij de bekendmaking van het voornemen om over te gaan tot een opdracht worden een aantal bijzonderheden vermeld, namelijk de te verzorgen basisbetaaldiensten, het servicepunt of de servicepunten, het verzorgingsgebied en de periode waarvoor de opdracht wordt verleend. De opdracht wordt verstrekt aan de kredietinstelling met de laagste verwachte nettokosten. Als vergoeding wordt achteraf dit bedrag uitgekeerd, tenzij de daadwerkelijke nettokosten lager zijn gebleken. In dat geval wordt dit lagere bedrag uitgekeerd. Bovenop deze vergoeding wordt een redelijke winstopslag uitbetaald. Zowel voor de berekening van de nettokosten als voor de winstopslag worden nadere regels gesteld.

De uit te betalen vergoedingen worden achteraf gefinancierd uit een heffing. Deze heffing wordt betaald door alle kredietinstellingen die basisbetaaldiensten aanbieden, waaronder begrepen de kredietinstelling die de opdracht uitvoert, naar rato van hun relatieve omzet.

Normgeadresseerden

De hierboven weergegeven zorgplichten gelden niet voor alle kredietinstellingen, maar alleen voor kredietinstellingen die één of meerdere basisbetaaldiensten aanbieden. Door deze formulering dragen alle banken met basisbetaalfuncties hun deel van de gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Alle banken met basisbetaalfuncties zijn overigens ook gerechtigd om te proberen een door de minister te geven opdracht te verwerven.

Bedrijfseffecten

De kosten van deze regeling, en de heffing die daarvoor moet worden betaald, zijn van te voren moeilijk te voorspellen. Deze kosten hangen met name af van de mate waarin de te sluiten of inmiddels gesloten filialen onrendabel waren of waarin voor het eerst te openen vestigingen onrendabel zullen blijken te zijn. Aangezien het hier om commercieel gevoelige cijfers gaat, is een exacte berekening niet mogelijk. Indien het echter juist is, zoals de banken regelmatig aangeven, dat zij reeds in grote mate voldoen aan de in dit wetsvoorstel voorgestelde bereikbaarheidseis, dan zullen de kosten van deze regeling zeer beperkt kunnen zijn. Omdat de goedkoopste aanbieder de opdracht zal krijgen, is in deze regeling een

kostendrukkend mechanisme ingebouwd. De Minister van Financiën krijgt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om te komen tot een afweging van maatschappelijke baten in relatie tot de kosten van de heffing.

Toezicht

De toezichthouder verzamelt inlichtingen met betrekking tot de voor dit wetsvoorstel relevante gegevens, en verstrekt desgevraagd inlichtingen. De toezichthouder vormt zich een beeld van de dekkingsgraad van bankfilialen in Nederland en rapporteert hierover aan de Minister van Financiën. De indieners denken hierbij aan een rapportage die de minister in staat stelt om een inschatting te maken van de ontwikkelingen voor de komende 2 jaar. Op basis van deze inlichtingen kunnen opdrachten worden uitgeschreven. De verhouding tussen de minister en de toezichthouder wordt geregeld analoog aan de financiële toezichtwetgeving.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Reikwijdte en definities

Artikel 1

Basisbetaaldienst: opwaarderen elektronisch tegoed op betaalpas (onderdeel b, sub 7°)

Als voorbeeld van het opwaarderen van een elektronisch tegoed op een bij een betaalrekening behorende betaalpas kan worden gegeven het opladen van een elektronisch tegoed op een zogenoemde chipper- of chipknipfunctie op een betaalpas.

Naast de in onderdeel c genoemde basisbetaaldiensten kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere in de regel door kredietinstellingen aangeboden betaaldiensten als basisbetaaldiensten worden aangewezen. Daarbij kan gedacht worden aan betaalopdrachten door middel van overschrijvingskaarten en acceptgiro's. Door een dergelijke aanwijzing kunnen lagere regelgeving ook nadere voorwaarden worden gesteld aan de dienstverlening die verband houdt met deze eventueel nog aan te wijzen betaaldiensten. Zo kan het op den duur wellicht wenselijk blijken om te bepalen dat de genoemde betaalopdrachten voor particuliere rekeninghouders kosteloos² moeten blijven of worden.

Nettokosten (onderdeel g)

Het is waarschijnlijk dat de kosten die een kredietinstelling maakt ter voldoening aan een opdracht niet volledig kunnen worden doorberekend aan afnemers van basisbetaaldiensten. Indien de opbrengsten van de dienstverlening wel (voldoende) zouden opwegen tegen de kosten, dan zou een kredietinstelling een servicepunt waarschijnlijk hebben gecontinueerd of een servicepunt hebben geopend. Wanneer een kredietinstelling nog niet actief zou zijn op de betreffende locatie, dan zou deze waarschijnlijk overwegen een nieuw servicepunt te openen op de betreffende locatie. In deze situatie zou er dus geen noodzaak tot het verlenen van een opdracht bestaan.

De opdrachtnemer dient in ieder geval te worden gecompenseerd voor die kosten die rechtstreeks verband houden met de door hem verleende basisbetaaldiensten, zodat het voldoen aan de opdracht voor hem niet verliesgevend is. Zoals gezegd moet het verband van de nettokosten met de opdracht rechtstreeks zijn. De huur van een bedrijfsruimte die door de opdrachtnemer zowel wordt gebruikt voor het verlenen van basisbetaal-

² Althans, dat de kosten van de dienstverlening niet direct in rekening worden gebracht aan de afnemer.

diensten als voor het aanbieden van verzekeringsproducten kan daarom slechts ten dele als nettokosten in verband met de opdracht worden opgevoerd.

Hoofdstuk 2 Universele Dienstverlening basisbetaaldiensten

Artikel 2

Zoals in het algemeen deel al werd geschetst hebben eisen die worden gesteld aan de *toegankelijkheid* van basisbetaaldiensten allereerst betrekking op de vormgeving en materiele inrichting van de servicepunten. Toegankelijkheidseisen kunnen inhouden dat speciale voorzieningen moeten worden getroffen voor groepen van afnemers die, ondanks de ergonomische maatregelen die een bank heeft genomen, servicepunten niet kunnen gebruiken omdat er een andersoortige fysieke beperking aan hun kant de dienstverlening in de weg staat. Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen ten behoeve van afnemers die auditief beperkt zijn. De toegankelijkheid van basisbetaaldiensten kan, zoals in het algemeen deel al is aangegeven, ook worden beperkt doordat er door een kredietinstelling minimumbedragen zijn vastgesteld waarvoor de basisbetaaldiensten kunnen worden verleend.

Met een *veilige* omgeving waarin basisbetaaldiensten kunnen worden afgenomen bedoelen indieners een omgeving waarin afnemers er op kunnen vertrouwen dat de kans dat zij bij het afnemen van de basisbetaaldiensten zullen worden geconfronteerd met het gevaar van ontfuetseling, diefstal en beroving zoveel mogelijk is beperkt.

Met een *redelijke prijs* bedoelen de indieners dat tarieven gehanteerd dienen te worden die de maatschappelijke deelname aan het betalingsverkeer niet substantieel belemmeren. Tarieven kunnen nooit tot doel hebben dat mensen niet bij hun eigen geld zouden kunnen. De indieners achten het wenselijk dat de in artikel 1 genoemde basisbetaaldiensten kosteloos³ blijven of worden voor particuliere rekeninghouders. Ook de overige tarieven zouden beperkt horen te blijven, zodat kosteninefficiëntie zo min mogelijk op de afnemers kan worden afgewenteld.

Gezien de oligopolistische marktstructuur is het verre van ondenkbaar dat het prijsmechanisme hier zijn werk niet goed zal doen. Dit effect kan worden versterkt als sprake is van onvoldoende transparantie of wanneer het in de ogen van de consument de moeite niet loont om tarieven met elkaar te vergelijken, en zeker als het gaat om dienst die niet frequent worden afgenomen, zoals het afhalen van een betaalpas. In dergelijke gevallen werkt het marktmechanisme te gebrekkig om het afwentelen van kosteninefficiënties door middel van tariefsverhogingen tegen te gaan, en kan directe tariefsregulering ingezet worden.

De tarieven zouden tenslotte ook dienstbaar moeten zijn aan de economie, die belang heeft bij een efficiënt en goedkoop betalingsverkeer. Tarieven en andere drempels op basisbetaaldiensten kunnen een verstoring effect hebben op het economische proces, waaronder effecten op de omloopsnelheid van het geld.

In de lagere regelgeving waarin de genoemde algemene zorgplichten worden uitgewerkt kan onderscheid worden gemaakt in de regelstelling, bijvoorbeeld op basis van de volgende criteria. Ten aanzien van de prijsstelling kan het bijvoorbeeld wenselijk om zijn een onderscheid te maken tussen tarieven voor consumenten en tarieven voor zakelijke afnemers van basisbetaaldiensten. Waar bij particulieren het instellen van een maximum aan het aantal keren, dat kosteloos contant geld mag worden opgenomen en gestort, overbodig zal zijn, is het denkbaar dat hier voor zakelijke rekeninghouders grenzen aan gesteld worden. Evenwel geldt ook hier dat het minimale niveau van dienstverlening, bereikbaarheid en veiligheid voor zakelijke rekeninghouders van dien aard dient te zijn dat de structuur van het betalingsverkeer dienstbaar is aan de economie. Op

³ Zie noot 2.

onderdelen zou ook gedacht kunnen worden aan uitgebreidere eisen die zakelijke rekeninghouders kunnen stellen aan het betalingsverkeer dan particuliere rekeninghouders.

Ook zou er in deze tarieven een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en grote ondernemingen. Daarbij zou volgens indieners een aantal van 25 werknemers als onderscheid genomen kunnen worden. Verder is het wellicht nuttig om in lagere regelgeving te bepalen dat bepaalde voorschriften die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld, alleen van toepassing zullen zijn op het verlenen van basisbetaaldiensten die betrekking hebben op een geldelijke waarde beneden een bepaald bedrag, bijvoorbeeld € 200. Ook kan het zinvol zijn in de lagere regelgeving onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van basisbetaaldiensten.

Artikel 3

In het algemeen deel werd al aangegeven dat het volgens indieners de taak van de overheid is om er voor te zorgen dat er voor iedereen in Nederland een bepaald basispakket aan basisbetaaldiensten beschikbaar is tegen een bepaalde prijs en dat deze basisbetaaldiensten toegankelijk en veilig zijn. Echter, ook al voldoen de in Nederland aangeboden basisbetaaldiensten aan al deze wettelijke eisen, dan is de bereikbaarheid van deze diensten voor elke Nederlander die van deze diensten gebruik wenst te maken nog niet gegarandeerd. Het kan immers niet zo zijn dat deze diensten geografisch gezien niet bereikbaar zijn, omdat deze diensten niet in de geografische nabijheid van de woon- en/of werkplek van een afnemer worden aangeboden.

De term «bereikbaarheid» onderscheidt zich van het begrip «toegankelijkheid» dus in die zin dat «toegankelijkheid» er op ziet dat een servicepunt zo is ingericht dat alle afnemers en potentiële afnemers daar daadwerkelijk van de aangeboden service kunnen genieten en dat hen bijvoorbeeld geen ergonomische belemmeringen in de weg staan. Dit terwijl bereikbaarheidseisen er op zien dat de servicepunten geografisch gezien voldoende dicht bij de woon- en/of werkplek van een afnemer gelegen zijn. Toegankelijkheidseisen kunnen nodig zijn ter bescherming van bepaalde groepen van afnemers zoals afnemers die visuele of auditieve beperkingen hebben, terwijl opdrachten (begrip is gedefinieerd in artikel 1) ter verbetering van de bereikbaarheid van basisbetaaldiensten er op gericht zijn de beschikbaarheid van basisbetaaldiensten voor alle afnemers in een bepaald verzorgingsgebied te waarborgen. Bij deze laatstgenoemde maatregelen mag een gemiddelde afnemer als uitgangspunt worden genomen. Indieners beseffen dat zelfs indien er in een aangegeven verzorgingsgebied een servicepunt beschikbaar is, sommige afnemers dit servicepunt desondanks niet zullen kunnen bereiken omdat zij bijvoorbeeld slecht ter been zijn. In een dergelijk geval kan de (lokale) overheid overwegen om additionele maatregelen te treffen voor de bereikbaarheid van basisdiensten, waaronder basisbetaaldiensten, voor deze afnemers. Dergelijke maatregelen vallen echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Voor een goed begrip zij opgemerkt dat het feit dat een bancaire dienst is aangewezen als een basisbetaaldienst nog niet betekent dat de verzorging van die dienst daadwerkelijk zal worden opgedragen. Dit hangt af van de vraag of de Minister van Financiën van oordeel is of een zodanige opdracht noodzakelijk is om het daadwerkelijk bereikbaar zijn van de basisbetaaldiensten te waarborgen. Het uitgangspunt hierbij is dat pas tot het opdragen van de basisbetaaldiensten mag worden overgegaan indien er vanuit het oogpunt van de bereikbaarheid sprake is van een tekortschieten van de markt. Vandaar dat in het eerste lid is bepaald dat de Minister van Financiën kan overgaan tot een opdracht indien hij van oordeel is dat de bereikbaarheid van één of meer betaaldiensten niet door

het normale functioneren van de markt wordt of zal kunnen worden gegarandeerd. Heeft de Minister van Financiën eenmaal besloten tot het geven van een opdracht, dan zal hij ook het verzorgingsgebied moeten bepalen. Evenals bij de afweging of al dan niet moet worden overgegaan tot verlening van een opdracht, zal hier om de verstoring van de markt zoveel mogelijk te beperken het gebied niet groter zijn dan nodig is vanuit het oogpunt van een goede verzorging van de basisbetaaldienst.

Ter verduidelijking van de regeling ten aanzien van de basisbetaaldiensten moet nog het volgende worden opgemerkt. In afwijking van de regeling in de artikelen 9.1 en 9.2 van de Telecomwet zal de aanbieder van basisbetaaldiensten, ook zolang er door de Minister van Financiën geen opdracht tot verzorging van de basisbetaaldienst is gegeven, wel degelijk aan de op grond van artikel 2 te stellen eisen terzake van de toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling gehouden zijn.

In het tweede lid is geregeld dat in lagere regelgeving de regels zullen worden neergelegd waaraan een opdrachtnemer zal moeten voldoen, wanneer hij een verworven opdracht uitvoert. Een van deze regels zal zijn dat de opdrachtnemer, wanneer hij een verworven opdracht uitvoert, zal beschikken over een vergunning op grond van de Wet kredietwezen 1992. Verder stellen indieners zich voor dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald aan welke voorwaarden een servicepunt moet voldoen en/of aan welke overige kwaliteitsvoorwaarden (naast de kwaliteitsvoorwaarden die bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 2 in verband met de toegankelijkheid, veiligheid en redelijke prijsstelling) de dienstverlening van de opdrachtnemer zal moeten voldoen. Op grond van het derde lid kan bij algemene maatregel van bestuur onder meer worden bepaald dat aan een opdracht bovendien de voorwaarde wordt verbonden dat de opdrachtnemer gastgebruik dient toe te staan door (rechts)personen die rekeninghouder zijn bij een andere kredietinstelling.

Wanneer tot het verlenen van een opdracht tot verzorging van een of meer basisbetaaldiensten in een bepaald verzorgingsgebied wordt overgegaan, regelt dit artikel bovendien volgens welke procedure de verlening plaatsvindt. Het voornemen om over te gaan tot verlening van een opdracht zal door de minister allereerst bekend worden gemaakt. Het voornemen zal daartoe worden aangekondigd in de Staatscourant. Het vereiste dat een opdrachtnemer moet beschikken over een vergunning op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992, wanneer hij een verworven opdracht uitvoert, heeft tot gevolg dat in beginsel iedere onderneming die denkt de opdracht uit te kunnen voeren zich kan aanmelden voor een opdracht. Het vereiste geldt immers pas vanaf het moment dat daadwerkelijk wordt begonnen met de uitvoering van de opdracht en niet op het moment van het indienen van de aanvraag. Een ondernemer zal, om aan te kunnen tonen dat hij inderdaad in staat zal zijn de opdracht naar behoren uit te voeren, in zijn aanvraag wel moeten aangeven dat hij reeds over een Wtk-vergunning beschikt, dan wel dat hij verwacht tijdig over een Wtk-vergunning te kunnen beschikken.

Artikel 4

Op grond van het eerste lid heeft degene die krachtens een opdracht één of meer tot de basisbetaaldiensten behorende diensten verleent de mogelijkheid bij de Minister van Financiën een aanvraag in te dienen voor de door hem ten gevolge van de verlening van de basisbetaaldienst in een bepaald kalenderjaar gemaakte nettokosten. De aanvraag moet binnen acht weken na het verstrijken van het kalenderjaar waarop de aanvraag om een vergoeding betrekking heeft worden ingediend. Om deze kosten vergoed te krijgen zal hij in de aanvraag door middel van een berekening de nettokosten moeten aantonen. Tevens zal uit de berekening de hoogte van de nettokosten duidelijk moeten blijken. Hoe de nettokosten moeten

worden berekend en welke kosten in de berekening mogen worden betrokken zal nader worden bepaald in een ministeriële regeling op grond van het tweede lid. Duidelijk zal zijn dat deze regeling voornamelijk een (uitvoering)technisch karakter zal dragen.

Het begrip nettokosten is gedefinieerd in artikel 1, onderdeel g (zie ook de artikelsgewijze toelichting op dat onderdeel). Kort door de bocht kan worden gezegd dat de nettokosten gelijk te stellen zijn aan het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van de opdracht. Het exploitatietekort van de vestiging van de kredietinstelling die dient als servicepunt voor het verlenen van basisbetaaldiensten aanbiedt kan dan als richtsnoer gelden. Van dit richtsnoer kan echter afgeweken te worden indien het exploitatietekort terug te voeren is op andere activiteiten dan de basisbetaaldiensten.

De redelijke winstopslag zou niet berekend moeten worden op basis van de nettokosten. Immers dan zou een prikkel ontstaan om deze nettokosten niet te minimaliseren. De redelijke winstopslag, waarvan de berekeningswijze wordt bepaald in een algemene maatregel van bestuur, zal zodanig moeten zijn dat op de vestiging van de kredietinstelling een rendement gemaakt wordt dat gebruikelijk is in Nederland.

Artikel 5

In het eerste lid wordt aangegeven welke marktpartijen verplicht zijn tot het betalen van een bijdrage indien aan degene die op grond van een opdracht een of meer tot de universele dienst behorende basisbetaaldiensten heeft verzorgd op basis van artikel 4 een vergoeding wordt toegekend. Alle aanbieders van basisbetaaldiensten zijn een bijdrage verschuldigd. Deze bijdrage wordt vastgesteld naar rato van de omzet die een kredietinstelling in Nederland heeft behaald met het verlenen van betaaldiensten in het kalenderjaar waarop de te betalen vergoeding betrekking heeft. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ten aanzien van het bepalen van de omvang van deze omzet.

Het is derhalve niet van belang of de betreffende basisbetaaldienst die een aanbieder aanbiedt ook daadwerkelijk is opgedragen. Wordt bijvoorbeeld opgedragen om de basisbetaaldienst «het persoonlijk in ontvangst nemen van een bij een betaalrekening behorende betaalpas of een daarbij behorende code» te verzorgen, dan zal de kredietinstelling die deze basisbetaaldienst niet aanbiedt, maar andere basisbetaaldiensten wel, wel degelijk gehouden zijn een bijdrage te betalen.

Degene die op grond van een opdracht een of meer tot de universele dienst behorende basisbetaaldiensten verzorgt dient zelf ook een bijdrage te betalen. Zou dit niet het geval zijn dan zou hij ten opzichte van andere marktpartijen worden bevoordeeld. Op grond van het zesde lid kan hij de Minister van Financiën verzoeken een door hem te betalen bijdrage te verrekenen met de door hem te ontvangen vergoeding.

Hoofdstuk 3 Uitvoering van de wet

Paragraaf 3.1. De verhouding tussen Onze Minister en de toezichthouder

Artikel 6

In dit artikel wordt bepaald dat de toezichthouder toezicht houdt op de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften. Deze voorschriften hebben o.m. betrekking op de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten (voorschriften gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2), maar ook op de regels

waaraan door een opdrachtnemer moet worden voldaan bij het uitvoeren van een opdracht (regels gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3, tweede lid). De toezichthouder zal dus in ieder geval toezien op de naleving van de regel dat een opdrachtnemer dient te beschikken over een vergunning of verklaring van ondertoezichstelling op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992. Indien in de in het tweede lid van artikel 3 bedoelde algemene maatregel van bestuur bovendien is bepaald dat aan een opdracht te voorwaarde is verbonden dat gastgebruik dient te worden toegestaan door de opdrachtnemer, houdt de toezichthouder bovendien toezicht op de naleving van deze voorwaarde.

Indien de toezichthouder een overtreding van hetgeen bij of krachtens deze wet gestelde constateert, dan zal een eerste stap zijn het informeel doen van aanbevelingen aan de betrokken opdrachtnemer. Een meer formele stap van de toezichthouder zal kunnen zijn het geven van een dwingende aanwijzing als bedoeld in artikel 14 van dit wetsvoorstel. Om deze aanwijzing kracht bij te zetten kan de toezichthouder een dwangsom verbinden aan de verplichting opvolging te geven aan de gegeven gedragsvoorschriften. Mocht blijken dat de maatschappelijk schade van het gedrag van de opdrachtnemer onomkeerbaar is, dan zal de toezichthouder kunnen besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De betrokken opdrachtnemer zal dergelijke beslissingen van de toezichthouder telkens kunnen aanvechten bij de administratieve rechter (zie ook artikel 26).

Artikel 7

Met artikel 7 wordt de toezichthouder expliciet betrokken bij de beoordeling van door de minister voorgenomen maatregelen. Deze bepaling is geformuleerd als een verplichting om op verzoek de minister de inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van nieuwe wettelijke voorschriften of beleidsvoornemens. Zo zal de toezichthouder zich bijvoorbeeld een beeld vormen van de dekkingsgraad van servicepunten waar basisbetaaldiensten worden aangeboden in Nederland en hierover desgevraagd kunnen rapporteren aan de minister. De indieners denken hierbij aan een rapportage die de minister in staat stelt om een inschatting te maken van de ontwikkelingen voor de komende 2 jaar. Mede op basis van deze inlichtingen zal de minister kunnen besluiten tot het verlenen van een opdracht. Daarnaast stelt dit artikel de minister in staat om aan de hand van informatie verkregen van de toezichthouder een onderzoek naar de toereikendheid van de wet of de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd te doen. Het artikel laat onverlet de mogelijkheid voor de toezichthouder om, binnen de grenzen van haar wettelijke taak, uit eigen beweging de minister van de voor het beleid relevante informatie te voorzien.

De minister kan de toezichthouder niet vragen om informatie te verstrekken over een individuele opdrachtnemer waaruit kan worden afgeleid of deze de voorwaarden die zijn verbonden aan de hem verstrekte opdracht al dan niet naleeft. Deze tot een specifieke kredietinstelling herleidbare toezichtinformatie is vanwege artikel 27 ook voor de minister geheim.

Artikel 11

Ingevolge artikel 11 zijn de daar genoemde bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing op personen die door de toezichthouder zijn belast met de taak om inlichtingen in te winnen of zijn belast met de uitoefening van andere taken en bevoegdheden die de toezichthouder op grond van het wetsvoorstel zijn toegekend. Het betreft hier enkele voorwaarden en waarborgen voor de wijze waarop van de

bevoegdheid tot binnentreden gebruik kan worden gemaakt. Zo dient identificatie plaats te vinden en mag alleen van de binnentredingsbevoegdheden gebruik worden gemaakt voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak. Bij het binnentreden kan de hulp worden ingeroepen van de sterke arm. Daarnaast wordt onder meer bepaald in welk type gegevens inzage moeten worden verleend.

Artikel 12

Artikel 12 regelt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan een kredietinstelling die basisbetaaldiensten aanbiedt. Een dergelijke aanwijzing kan worden gegeven als een kredietinstelling die basisbetaaldiensten aanbiedt de wet of de daarop gebaseerde lagere regelgeving overtreedt.

Artikelen 13, 14, 15 en 16

Voor de regeling van het opleggen van lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes is aangesloten bij de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de aanpassingen die daarop zijn aangebracht in het kader van de Wet actualisatie en harmonisatie financiële toezichtwetten. Op basis van deze financiële toezichtwetten hebben de financiële toezichthouders en de minister de bevoegdheid om aan overtreders van de regels uit de toezichtwetten en daarop gebaseerde regelgeving een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Dit systeem wordt nu ook doorgetrokken naar het toezicht op de naleving van deze wet. Aangezien het systeem van dwangsommen en bestuurlijke boetes identiek is aan het systeem in bovengenoemde financiële toezichtwetten wordt hier alleen ingegaan op de algemene aspecten van dit systeem. Voor een toelichting op de formulering van de artikelen wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Wet van 28 oktober 1999, houdende opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang⁴.

De artikelen 13, 14, 15 en 16 bepalen de overtredingen waarvoor deze bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd. Dit betreft overtreding van de volgende regels:

1. artikel 2; de eisen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld aan de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten;
2. artikel 3, tweede en derde lid; de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld aan een opdracht, waaronder mogelijk de regel dat aan een opdracht de voorwaarde wordt verbonden dat gastgebruik wordt toegestaan door de opdrachtnemer;
3. artikel 5, vijfde lid; de verplichting tot het betalen van de bijdrage als bedoeld in artikel 5, eerste lid, binnen vier weken na ontvangst van de beschikking waarin de bijdrage is vastgesteld;
4. artikel 9, tweede lid; de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen door degene van wie de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid van artikel 9, worden verlangd, binnen een door de Minister te stellen termijn;
5. artikel 10, tweede lid; de verplichting tot het verstrekken van inlich-

⁴ Kamerstukken II, 1997–1999, 25 821, nrs. 1–6, Kamerstukken I, 1999–2002, 25 821, nrs. 249–249a, 25 821, Stb. 28 oktober 1999, nr. 509.

- tingen door degene van wie de inlichtingen, bedoeld in het eerste lid van artikel 10, worden verlangd, binnen een door de toezichthouder te stellen termijn;
6. artikel 14, eerste lid; de verplichting tot het volgen van een gegeven aanwijzing binnen een door de toezichthouder gestelde termijn.

Artikel 17

Artikel 17 regelt de hoogte van de bestuurlijke boete. Er is gekozen voor een systeem van vaste tarieven. Dit betekent dat de toezichthouder geen beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de hoogte van de op te leggen boete. De voordelen van dit systeem zijn de eenvoud en de rechtszekerheid. De hoogte van de boete is afhankelijk van verschillende elementen. Ten eerste is dit de zwaarte van de overtreding. Ten tweede wordt gekeken naar het voordeel dat doorgaans met een overtreding kan worden behaald. Uitgangspunt is dat de hoogte van de boete in ieder geval het voordeel dat in de regel met de overtreding kan worden behaald dient te overtreffen. Ten derde is de hoogte van de boete afhankelijk van de draagkracht van de overtreder. Een boete die de ene instelling aan de rand van het faillissement kan brengen, kan immers voor een andere instelling te laag zijn om effect te sorteren. Afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en het te verwachten voordeel is in de bijlage bij het wetsvoorstel voor elke overtreding een tarief vastgelegd. Indien een boete wordt opgelegd wordt het tarief vermenigvuldigd met een bepaalde wegingsfactor waardoor rekening wordt gehouden met de draagkracht van de betrokken instelling. Het maximum bedraagt € 900 000,- per overtreding. Deze bijlage, maar niet het maximum, kan bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Hierdoor kunnen de tarieven zonder wetswijziging worden aangepast aan de praktijkervaringen met de bestuurlijke boete na inwerkingtreding van de wet.

Voor de overtreding van de regels inzake de toegankelijkheid, veiligheid en de prijs van basisbetaaldiensten op grond van artikel 2, eerste lid, en de regels welke worden gesteld aan een opdracht op grond van artikel 3, tweede en derde lid, wordt een aparte boestestructuur opgezet. Dit sluit aan bij de overige financiële toezichtwetten die ook afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur met boetes kennen.

Artikel 19

In artikel 19, eerste lid, wordt de toezichthouder verplicht tot het kenbaar maken aan de betrokken instelling van het voornemen om een boete op te leggen. Op grond van het tweede lid kan, in afwijking van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de overtreder de mogelijkheid worden gegeven om voordat de boete wordt opgelegd mondeling dan wel schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen. In overeenstemming met andere financiële toezichtwetten wordt bij bepaalde overtredingen de betrokkene die mogelijkheid ontzegd. Wanneer sprake is van een bepaalde categorie overtredingen waarvoor in de op grond van artikel 17, tweede lid, vastgestelde bijlage een lage boete wordt opgelegd, wordt aan de betrokkene niet de gelegenheid gegeven om voordat de boete wordt opgelegd mondeling of schriftelijk zijn mening kenbaar te maken. Het horen van de overtreder kan tot lange procedures leiden hetgeen met name voor kleine overtredingen niet wenselijk is. Bovendien is juist bij deze kleine overtredingen het lik-op-stuk-effect belangrijk voor de preventieve werking van de boete. Dit neemt uiteraard niet weg dat degene aan wie een boete is opgelegd, onafhankelijk van de hoogte van die boete, de mogelijkheid heeft bezwaar en beroep aan te tekenen.

De opbrengsten van de bestuurlijke sancties kan de toezichthouder gebruiken om de kosten voor de handhaving te dekken. Een eventueel positief saldo wordt in mindering gebracht op de doorberekening van de

kosten van het toezicht door middel van jaarlijkse heffingen aan de vergunninghouders. Hierdoor ontstaat lastenverlichting voor de vergunninghouders gefinancierd door de overtreders van de toezichtwetten.

Artikel 25

Het wetsvoorstel bevat, in aansluiting bij de overige financiële toezichtwetgeving, eveneens bepalingen omtrent geheimhouding van toezichtinformatie en publicatie. De toezichthouder beschikt over gevoelige informatie van de kredietinstellingen. Met deze gegevens zal zorgvuldig moeten worden omgegaan.

Het regime van geheimhouding dat wordt gehanteerd is gelijk aan dat van de reeds bestaande financiële toezichtwetten. Hiermee wordt voorkomen dat een toezichthouder in de situatie komt dat informatie over een onder toezichtstaande instelling op basis van de voorgestelde wet openbaar moet maken of aan andere overheidsinstanties moet verstrekken, terwijl dit op basis van de overige financiële toezichtwetgeving niet is toegestaan. Hiermee zouden bestaande regelingen van de Wet toezicht kredietinstellingen 1992 of de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 kunnen worden omzeild.

Uitgangspunt van de regeling is dat informatie die in het kader van het toezicht wordt verkregen geheim is en alleen bekend mag worden gemaakt voor zover de wet dit eist. Dit is vastgelegd in het eerste lid. Ingevolge het tweede lid geldt de geheimhouding echter niet indien de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn. In overeenstemming met diverse EU-Richtlijnen, die mede aan de verschillende financiële toezichtwetten ten grondslag liggen, wordt het hierdoor mogelijk voor de toezichthouder om informatie te verstrekken indien er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Het doen van aangifte is een beslissing van de toezichthouder die het belang van de handhaving van de vertrouwelijkheid van toezichtinformatie daarbij dient af te wegen tegen het belang van opsporing en vervolging. Ook tijdens een strafzaak wordt een soortgelijke belangenafweging gemaakt, echter ditmaal door de rechter. Aan de toezichthouder is geen algemeen verschoningsrecht toegekend. De toezichthouder dient dus in een strafproces mee te werken aan de waarheidsvinding door te getuigen of als deskundige op te treden. Het beperkte verschoningsrecht dat hem is toebedeeld kan wel betekenen dat hij bepaalde vragen niet hoeven te beantwoorden. De rechter maakt dan de afweging of «het belang van de handhaving van de vertrouwelijkheid van bepaalde inlichtingen» belangrijker is dan «het voor de rechtsbedeling fundamentele belang van de waarheidsvinding». Aangezien de toezichthouder vergaande bevoegdheden heeft om gegevens te vergaren, die soms van minder waarborgen zijn voorzien dan vergelijkbare bevoegdheden in het strafrecht is het belangrijk dat deze met vergaande bevoegdheden door de toezichthouder verkregen gegevens in beginsel niet worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Dit geldt zeker wanneer degene die deze heeft verstrekt niet op de hoogte was van de tegen hem gerezen verdenking. De rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens luidt dienovereenkomstig⁵.

In artikel 25 wordt nadrukkelijk gesproken van «gegevens en inlichtingen omtrent financiële dienstverleners» zodat ook gegevens en inlichtingen verkregen van anderen dan financiële dienstverleners onder deze geheimhoudingsbepaling vallen.

⁵ EHRM 25 februari 1993, NJ 1993, 485 (Funke), EHRM 17 december 1996, 699 (Saunders).

Artikel 26

Voor zaken in eerste aanleg is de rechtbank te Rotterdam aangewezen. Deze rechtbank is ook in andere financiële toezichtwetgeving als bevoegde rechter aangewezen.

Artikel 27

De kosten van het toezicht zullen worden omgeslagen over elke kredietinstelling die bij of krachtens artikel 1, onderdeel b, aangewezen basisbetaaldiensten aanbiedt. De methode volgens welke dit gebeurt en de bedragen die in rekening worden gebracht, worden bij ministeriele regeling vastgesteld.

Artikel 28

De verplichting voor de Kroon om algemene maatregelen van bestuur ter aanwijzing van een andere dienst die verband houdt met het betalingsverkeer als basisbetaaldienst op grond van artikel 1, onderdeel c, sub 7°, ter uitwerking van de in artikel 2 genoemde eisen waaraan basisbetaaldiensten dienen te voldoen, ter uitwerking van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van een opdracht op grond van artikel 3, tweede lid of ter uitwerking van de wijze waarop een redelijke winstopslag dient te worden bepaald op grond van artikel 4, eerste lid, «voor te hangen» maken relatief snelle en maatschappelijk aanvaardbare aanpassingen mogelijk, terwijl de volksvertegenwoordiging goed zicht kan houden op de beleidsinitiatieven terzake. Voorhangprocedure kunnen naar verschillende modellen worden ingericht. Indieners hebben gekozen voor een relatief zware voorhangprocedure, omdat het hen wenselijk voorkomt niet alleen de Staten-Generaal de gelegenheid te geven om vóór de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur hun standpunt over de regeling kenbaar te maken, maar tevens om inspraak in den brede mogelijk te maken.

Crone