



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

## **Rijkspostbank 2.0: een pleidooi voor de nationalisatie van de betaalinfrastructuur voor consumenten**

Joosen, E.P.M.

### **Citation**

Joosen, E. P. M. (2024). *Rijkspostbank 2.0: een pleidooi voor de nationalisatie van de betaalinfrastructuur voor consumenten*. Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3754053>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3754053>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Prof. dr. E.P.M. Joosen

## RIJKSPOSTBANK 2.0

Een pleidooi voor de nationalisatie van de  
betaalinfrastructuur voor consumenten



Universiteit  
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

# RIJKSPOSTBANK 2.0

Een pleidooi voor de nationalisatie van  
de betaalinfrastructuur voor consumenten

Oratie uitgesproken door

**Prof. dr. E.P.M. (Bart) Joosen**

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar

Financieel recht

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 24 mei 2024



**Universiteit  
Leiden**



## 1. Inleiding

### 1.1 Betalingsverkeer voor consumenten als kritieke functie

Op 1 februari 2013 wordt door de minister van Financiën het besluit genomen om SNS Reaal te nationaliseren.<sup>1</sup> Aan dat ingrijpende besluit is veel voorafgegaan. In feite begon de ontwikkeling van de ernstige crisis bij dit grote Nederlandse conglomeraat reeds gedurende de wereldwijde financiële crisis die vanaf september 2008 ontstond. In de jaren na 2008 was er bij voortduring sprake van ingrijpende ontwikkelingen bij, met name, de bancaire tak van SNS Reaal, hoezeer de problematiek van de ‘woekerpolissen’ die door de verzekeringstak waren aangeboden ook wel een duit in de zak van de crisis bij het conglomeraat heeft gedaan.

In de aanloop naar het nationalisatiebesluit van februari 2013 is op vele wijzen gepoogd om de verslechterende financiële situatie bij SNS Reaal om te keren. Wat daarbij steeds een belangrijke rol speelde was dat SNS Bank, met de circa één miljoen particuliere rekeninghouders, vanwege die grootschalige betrokkenheid bij de dienstverlening aan zo’n grote groep consumenten als een zogenaamde ‘domestic systemically important institution’ werd aangemerkt.

In het tegenwoordige jargon van het crisismanagement raamwerk voor banken waarover hierna nader zal worden gesproken, vervulde SNS Reaal kritieke functies in de financiële sector, en was de voortzetting van die kritieke functies essentieel om onrust en instabiliteit in de financiële markten te voorkomen. Die onrust en instabiliteit zou eenvoudig kunnen ontstaan, indien bij de particuliere cliëntengroep van SNS Bank twijfel zou kunnen rijzen over de continuïteit van de bank, waardoor er zich een grootschalige toeloop op de bank

zou kunnen ontstaan, omdat particulieren massaal hun geld bij de bank zouden willen weghalen.

Maar die onrust zou, naar mijn mening, ook kunnen ontstaan, indien de door SNS Reaal in stand gehouden betaalinfrastuur voor bijna een miljoen rekeninghouders zou gaan haperen, bijvoorbeeld doordat te grote vertragingen zouden optreden in de afwikkeling van betaaltransacties, de werking van ATM’s van SNS Bank, ASN Bank of Regio Bank tijdelijk of definitief zouden staken, vertragingen zouden optreden in de verwerking van automatische incasso’s voor huurbetalingen of het betalen van de energierekening en dergelijke problemen meer.<sup>2</sup>

Het was nog niet zolang geleden voor het Nationalisatiebesluit van februari 2013, dat elders in Europa zeer ingrijpende consequenties zichtbaar werden van een falend bankensysteem, en met name de gevolgen voor het alledaagse leven van de gewone burgers. Ik roep in herinnering de grote gevolgen van de bankencrisis in Griekenland en Cyprus, in het eerste geval leidde dit in 2010 tot grote onrust in de samenleving, oproer in de straten van Athene en er zijn in die periode zelfs dodelijke slachtoffers te betreuren geweest.<sup>3,4</sup>

<sup>1</sup> Besluit ex artikel 6:1, eerste lid, 6:2, eerste, vierde en vijfde lid, en 6:4, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht tot onteigening van effecten en vermogensbestanddelen SNS REAAL NV en SNS Bank NV in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel, alsmede tot het treffen van onmiddellijke voorzieningen ten aanzien van SNS REAAL NV (FM/2013/213 M), (het “Nationalisatiebesluit”).

<sup>2</sup> Zie: punt 32 van het Nationalisatiebesluit: “Bij SNS Bank, ASN Bank en RegioBank worden ongeveer 1 miljoen betaalrekeningen en ruim 1,6 miljoen spaarrekeningen aangehouden, met een gezamenlijk tegoed van ongeveer EUR 36,4 miljard. Op ongeveer tweederde van de betaalrekeningen wordt maandelijks minstens C 500 gestort, hetgeen een indicatie is dat deze rekeningen een belangrijke rol in het betalingsverkeer van particulieren vervullen.”; en Brief van de minister van Financiën van 23 april 2023, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 33 532, nr. 94, p. 1 “Door de nationalisatie werd het geld op 1,6 miljoen spaarrekeningen en 1 miljoen betaalrekeningen zeker gesteld en konden klanten van SNS REAAL zonder onderbreking gebruik blijven maken van de dienstverlening.”

<sup>3</sup> The Guardian, *Greek bailout: Athens burns – and crisis strikes at heart of the EU*, 5 mei 2010, zie: [www.theguardian.com/world/2010/may/05/greek-bailout-economic-crisis-deaths](http://www.theguardian.com/world/2010/may/05/greek-bailout-economic-crisis-deaths), laatst geraadpleegd 27 april 2024.

<sup>4</sup> In latere jaren keerde de onrust terug in verband met de ingrepen die werden gedaan in het functioneren van het betaalsysteem in Griekenland, particuliere rekeninghouders werden op rantsoen gezet en mochten per week voor niet meer dan 60 euro contant geld pinnen. Bankoverschrijvingen werden geblokkeerd en de problematiek in de Griekse bankencrisis ging veel verder dan het tijdelijk of permanent verliezen van spaargelden door particuliere spaarders. Zie: Gikas Hardouvelis and Dimitri Vayanos, *The Greek Economic Crisis and the Banks*, paragraaf 4.2 Bank Run, Capital Controls, and Third Recapitalization, Paper Prepared for the DNB-Riksbank-

En in dit verband en met deze problematiek wilde ik ook dit betoog inkaderen. Ik wilde aandacht vragen voor het fenomeen van het functioneren van het betalingsverkeer voor particulieren en dit fenomeen loskoppelen van de vraag in welke mate particuliere spaarders (aanvullende) bescherming verdienen wat betreft de bij banken ondergebrachte spaargelden. Voor mij zijn dit dus twee afzonderlijke vraagstukken, en hoezeer het beredderen van de vorderingsrechten van particulieren op hun banken wat betreft het ingelegde spaargeld een zeer belangrijk vraagstuk is, meen ik dat er eveneens en afzonderlijk aandacht zou moeten worden gegeven aan de wijze waarop particulieren deelnemen aan het betalingsverkeer dat in de tegenwoordige tijd door de commerciële banken wordt geëxploiteerd.

Ik zal daarbij bepleiten dat er een einde moet komen aan de betrokkenheid van commerciële banken bij de instandhouding en het beheer van het retail betalingsverkeer, dat beter ondergebracht zou kunnen worden bij een centrale instelling die in overheidshanden is, en die alle betalingsverkeersfuncties voor particulieren in het land beheert. Die instelling noem ik de Rijkspostbank 2.0, naar de verwante Rijkspostspaarbank die in 1881 werd opgericht.<sup>5</sup>

---

Bundesbank Macroprudential Conference 20-21 June 2022, 21 september 2022.

5 Zie over de voorgeschiedenis van de Rijkspostspaarbank, Armand Sassen, *Tien jaren van de Rijkspostspaarbank; Rijkspostspaarbank. Statistisch-historisch overzicht, betreffende het eerste tienjarig tijdvak van haar bestaan (1 April 1881-1 April 1891)*, tijdschrift *De Gids*, Jaargang 57, pp. 508 e.v., Uitgever P.N. van Kampen, Amsterdam (1893). Ik sluit niet uit dat mijn voorstellen tot nationalisatie van de betaalinfrastructuur voor consumenten, net zoveel discussies zal opleveren als het geval was bij de oprichting van die Rijkspostspaarbank in 1881. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel bestond ook veel weerstand van parlementariërs: "Op het Binnenhof waren de volksvertegenwoordigers vergaderd. Hoofden werden er in beslag genomen, harten warm gehouden door de behandeling van een belangrijk vraagstuk. [...] Maar toch, een nieuwigheid stond ingevoerd te worden en ook binnen de muren der doorluchtigste aller vergaderzalen vertoeven soms personen, die afkeer hebben van nieuwigheden, omdat zij nieuw zijn. Deze waren ook thans niet in gebreke gebleven hun stemmen te verheffen tegen den overmoed, welke, naar hunne schatting, gelegen zou zijn in het door den Staat aanvaarden eener nieuwe taak". Zie Sassen, t.a.p., p. 508.

## 1.2 Het Nederlandse girale betalingsverkeer

Het Nederlandse girale en chartale betalingsverkeer voor bedrijven en consumenten wordt momenteel beheerd door de Nederlandse banken. Het girale betalingsverkeer komt neer op een door Nederlandse banken ontwikkeld en beheerd systeem, waarbij houders van betaalrekeningen<sup>6</sup> door middel van elektronische overboekingsopdrachten betalingen kunnen verrichten.

Giraal staat tegenover 'chartaal' waarmee betalingstransacties met bankbiljetten en munten wordt bedoeld. Het begrip 'giraal' is in feite het tegengestelde van het fysieke proces van uitwisseling van chartale middelen, bij een girale transactie<sup>7</sup> is er geen sprake van een fysieke verschuiving van geld, maar is er sprake van een overgang van geld toebehorend tot de één uitgedrukt in een vorderingsrecht op de instelling waar het girale tegoed wordt aangehouden, naar een ander die als gevolg hiervan een vorderingsrecht op de instelling krijgt waar de ontvanger een rekening aanhoudt.

De betaalrekening is ten eerste de administratieve vastlegging van het vorderingsrecht dat de houder van de betaalrekening op de bank heeft. Dat vorderingsrecht is net zo groot als het op de betaalrekening aanwezige saldo. De meeste Nederlandse

6 Een 'betaalrekening' wordt doorgaans gedefinieerd als: "een op naam van één of meer consumenten aangehouden rekening die voor de uitvoering van betalingstransacties wordt gebruikt". Zie hiervoor: Art. 1:1 Wet op het financieel toezicht ('Wft') en voorts Art. 2(3) van Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties, PbEU L 257 van 28 augustus 2014, pp 214-246 ('Richtlijn Basisbetaalrekening') en Art. 4 van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG, PbEU L 337 van 23 december 2015, pp. 35-127 ('PSD2').

7 Zie Art. 6:114 Burgerlijk Wetboek ('BW'), waarin het begrip 'girale betaling' zonder nadere definiëring wordt gehanteerd als een vorm van betaling. Zie omtrent de opzet en werking van de betaalrekening het uiterst gezaghebbende artikel van W.A.K. Rank, *Girale betaling en faillissement: wie betaalt de rekening?*, TFR 2023 nr. 1/2, pp. 36-47.

consumenten houden een betaalrekening aan luidend in euro's. Echter, consumenten kunnen ook betaalrekeningen aanhouden luidend in vreemde valuta. Een betaalrekening met een positief saldo, vertegenwoordigt in feite het 'bezit' van de consument luidend in liquide middelen, hiermee worden de besteedbare middelen van de consument mede ingekleurd.

Ten tweede is de betaalrekening het technische verzamelpunt waarlangs de elektronische opdrachten tot girale betalingsverwerking verlopen, de betaalrekening is ingebed in het betalingssysteem<sup>8</sup>, en strekt tot verzend- en ontvangstadres voor uitgaand en binnenkomend betalingsverkeer. Iedere Nederlandse bankrekening kent tegenwoordig een unieke identificatie door middel van het International Bank Account Number ('IBAN')<sup>9</sup> dat het land waar de bank is gevestigd, de bank waar de rekening wordt aangehouden zelf identificeert, en de houder van de bankrekening. Banken beheren de werking van de betaalrekening, en zorgen voor aansluiting van die betaalrekening op het girale betalingsverkeer.

## 2. Schets van het probleem

### 2.1 De betaalrekening als een randvoorwaarde voor participatie in de samenleving

Een ingrijpende verandering moet ook gerechtvaardigd zijn door een zwaarwegend probleem dat een oplossing noodzakelijk maakt. Wat is dan het probleem dat ik zie? De meeste Nederlanders, zelfs de jeugd, hebben tegenwoordig een betaalrekening die wordt aangehouden bij één van de in Nederland gevestigde banken. In toenemende mate worden deze betaal-

8 'Betalingssysteem' volgens de gebruikte definitie in de Europese regels is "een systeem voor de overmaking van geld met formele en gestandaardiseerde regelingen en gemeenschappelijke voorschriften voor de verwerking, clearing of afwikkeling van betalingstransacties". Zie Art. 2(6) van Verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009, PbEU L 94 van 30 maart 2012, pp. 22-37 ('SEPA Verordening').

9 De standaard voor de uniforme inrichting van IBAN's is neergelegd in de SEPA Verordening.

rekeningen ook wel aangehouden bij buitenlandse aanbieders van dit financiële product.

Het aanhouden van een betaalrekening wordt gezien als een essentiële randvoorwaarde voor het deelnemen door burgers aan het maatschappelijk verkeer. Salarisbetalingen, uitkeringen, pensioenen en toeslagen worden op de betaalrekening uitbetaald, en in sommige gevallen is de mogelijkheid van contante betaling zelfs uitgesloten.<sup>10</sup> Betalingen aan de belastingdienst, sociale uitkeringsorganisaties, en andere 'officiële' betalingen dienen plaats te vinden via betaalrekeningen.

Betalingen voor essentiële levensbehoeften zoals de kosten van de woning, verzekeringen, openbaar vervoer abonnementen en dergelijke meer verlopen in de tegenwoordige samenleving in de regel via de betaalrekening. Contante betalingen behoren steeds meer tot de uitzondering.<sup>11</sup> Dat geldt ook voor de consumptieve bestedingen van burgers voor geringere bedragen. De betaalrekening speelt derhalve een centrale rol in het leven van burgers. Uit recent onderzoek van De Nederlandsche Bank ('DNB') blijkt overigens dat 1 op de 6 Nederlanders, 2,6 miljoen mensen dus, moeite hebben om geheel zelfstandig te bankieren door middel van de digitale bankdiensten.<sup>12</sup>

10 Zo sluit Art. 7a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag uit dat minimumloon betalingen in contanten mogen geschieden, behoudens voor de huishoudelijke hulp. Van de regel van Art. 7:620 BW waarin is geregeld op welke wijze een werkgever loonbetalingen mag doen, contanten of door middel van girale overboeking, wordt afgeweken. Deze betaling dient steeds door middel van girale overboeking in de zin van Art. 6:114 BW plaats te vinden.

11 Zie: *DNB Visie op Betalen 2022-2025*, pp. 3 en 4, [www.dnb.nl/media/srbpoxwg/dnb-visie-op-betalen-2022-2025.pdf](http://www.dnb.nl/media/srbpoxwg/dnb-visie-op-betalen-2022-2025.pdf), laatst geraadpleegd op 27 april 2024 en B. Bierens en F.E.J. Beekhoven van den Boezem, *Hoofdstuk 1 Geld in beweging een inleiding*, en A.A. Scholten, *Hoofdstuk 2 Het recht om met contant geld te betalen*, in *Geld in Beweging: Actualiteiten Geld en Betalingsverkeer* onder redactie van B. Bierens en F.E. Beekhoven van den Boezem, Serie Onderneming en Recht, deel 131, Wolters Kluwer, Deventer, (2021).

12 DNB, *Huh, krijg je geen betaalrekening?*, Blog Inge van Dijk, Divisiedirecteur Betalingsverkeer & Marktinfrastructuur van 8 mei 2023 te raadplegen via [www.dnb.nl/algemeen-nieuws/blog-2023](http://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/blog-2023).

## 2.2 Financiële ongeletterdheid en mogelijkheid tot contante betaling

Al enige tijd worden campagnes gevoerd om de ‘financieel ongeletterden’ te helpen met het zelfstandig gebruik van digitale bankdiensten.<sup>13</sup> Tegelijkertijd dringt het besef door dat grote groepen kwetsbare Nederlanders, ouderen, mensen met een laag inkomen en zonder veel spaargeld en jongeren nog steeds afhankelijk zijn van de mogelijkheid contante betalingen te verrichten.

Het verdwijnen uit het straatbeeld van geldautomaten en de toenemende ‘alleen PIN-betalingen’ trend bij betalingen van dagelijkse bestedingen is de overheid een doorn in het oog.<sup>14</sup> Daaromtrent werd in 2022 het Convenant Contant Geld overeengekomen.<sup>15</sup> Dit vraagstuk speelt niet alleen in Nederland, maar ook in bredere Europese zin. Vorig jaar lanceerde de Europese Commissie daarom het voorstel voor de ‘Legal Tender Verordening’. Daarin komen stellige regels over de verplichting van winkeliers, overheden en andere begunstigen van betaal-

transacties om chartale middelen (dus bankbiljetten en munten) als wettig betaalmiddel te blijven accepteren.<sup>16</sup>

## 2.3 De afhankelijkheid van consumenten van betaalrekeningen

Het aanhouden van een betaalrekening is ondertussen welhaast een burgerplicht geworden. Daargelaten de consumptieve bestedingen met een lage waarde, is deelname aan het maatschappelijk verkeer zonder een betaalrekening uiterst lastig. De betaalrekening speelt een centrale rol in het leven van de burgers. Banken zijn ook verplicht een basisbetaalrekening aan te bieden aan consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven.<sup>17</sup> Hierdoor wordt het hebben van een (basis-) betaalrekening welhaast een burgerrecht.

En hier knelt naar mijn mening de schoen. De grote afhankelijkheid van burgers, of consumenten zo men wil, van de beschikbaarheid en correcte werking van betaalrekeningen vereist dat wordt nagedacht of er redenen zijn om bij twijfel over die beschikbaarheid en correcte werking, zorg te dragen voor een robuust en betrouwbaar alternatief waarbij kwetsbaarheden zoveel als mogelijk worden bestreden. Hier dringt zich de vraag op, of het voor de hand ligt om het aanbod van betaalrekeningen en de in dat verband te verlenen diensten bij private commerciële partijen te beleggen, of dat hier wellicht een overheidstaak bestaat.

## 2.4 Wat is het bezwaar tegen het aanhouden van betaalrekeningen bij private partijen?

Het Nederlandse betalingsverkeer staat te boek als een van de meest vooruitstrevende, efficiënte en kosteneffectieve systemen ter wereld. Veel van de in Nederland uitgevonden en in de praktijk gebrachte betaalproducten en betaalprocessen

16 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake eurobankbiljetten en -munten als wettig betaalmiddel, 28 juni 2023, COM/2023/364 final te raadplegen via [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0364](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0364).

17 Deze verplichting is in ons land in Art. 4:71f Wft geïntroduceerd ter implementatie van de Richtlijn Basisbetaalrekening.

13 Zie hierover uitgebreid de rapportages en studies van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB), te raadplegen via [www.dnb.nl/inclusieve-samenleving/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer](http://www.dnb.nl/inclusieve-samenleving/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer).

14 Zie: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geldzaken/vraag-en-antwoord/beschikbaarheid-contant-geld](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geldzaken/vraag-en-antwoord/beschikbaarheid-contant-geld): “Contant geld gaat niet verdwijnen. Het is belangrijk dat u met contant geld kunt blijven betalen. Daarom maakt het kabinet afspraken met banken en winkeliers.”

15 Convenant Contant Geld Versie 1.0, tussen de vier grote Nederlandse banken, de Betaalvereniging, Geldmaat B.V, Brink's Solutions Holding B.V., Vertegenwoordigende instellingen voor toonbankinstellingen, Vertegenwoordigende instellingen van consumenten en DNB van 7 april 2022, te raadplegen via: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geldzaken](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geldzaken). Over de afname van het gebruik van contant geld is door McKinsey & Co. in opdracht van De Nederlandsche Bank het rapport *De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland* uitgebracht. Zie: [www.dnb.nl/media/emvfbecy/rapport-mckinsey-de-toekomst-van-de-chartale-infrastructuur-in-nederland.pdf](http://www.dnb.nl/media/emvfbecy/rapport-mckinsey-de-toekomst-van-de-chartale-infrastructuur-in-nederland.pdf), laatst geraadpleegd op 30 april 2024. Zie verder: Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 31 mei 2023 waarbij het onderzoek naar de toekomstige inrichting van de chartale keten is aangeboden, Kamerstukken II, 2022-2023, nr. 27863, nr. 137. Zie hierover uitgebreid: B. Bierens, *De Kosten van het Betalingsverkeer: Wie Betaalt de Rekening?*, in W.H. van Boom, S.E. Bartels & R. Leuyerink (red.), *Prijs en Privaatrecht, Serie Onderneming & Recht*, Deventer: Wolters Kluwer (nog te verschijnen, 2024), p. 262 e.v.



zijn door partijen in het buitenland overgenomen en hebben gestrekt tot de vormgeving van in het buitenland toegepaste betaalsystemen.<sup>18</sup> Dus de tegenwoordige werking van het Nederlandse betalingsverkeer voor consumenten is welhaast boven iedere kritiek verheven. En zoals men wel eens zegt: “if it ain’t broke, don’t fix it!”

Gezien de voorgeschiedenis van de totstandkoming van het Nederlandse girale betaalsysteem voor consumenten is er ook wel aanleiding om te stellen dat het terugdraaien van alle met veel inspanningen en ingewikkelde besluitvormingsprocessen ontwikkelde systemen en uitvoeringsorganisaties en de gedeeltelijke ontmanteling van de wijze waarop het betalingsverkeer in Nederland verloopt een welhaast onmogelijke opdracht met zich mee zal brengen. Zoals al eerder is gezegd, er moeten goede redenen zijn om een dergelijke ingrijpende verandering aan te bevelen.

De aanleiding om over deze ingrijpende oplossing na te denken, ligt vooral besloten in de sinds 1 januari 2016 van toepassing zijnde regels voor het herstel en de afwikkeling van banken op grond van de in ons land geïmplementeerde Europese regelgeving, de zogenaamde BRRD-richtlijn.<sup>19</sup> Die aanleiding is zwaarwegend genoeg, naar mijn mening, om te komen tot de drastische verandering van de betaalinfrastructuur voor

consumenten zoals dat in dit betoog wordt bepleit. Indien alle betrokkenen het met die visie eens zouden zijn, en het voorstel zou worden uitgevoerd, is er ook een aantal (positieve) neven-effecten te verwachten, zowel voor consumenten als voor de banken. Er is, met andere woorden, nog wat bijvangst.

### 3. Het bankencrisis raamwerk en de belemmeringen voor de afwikkelbaarheid

#### 3.1 Doelstellingen van de BRRD

Het zijn beelden die alweer aan het vervagen zijn, de gevolgen van de extreme crisis in de bankensector op wereldwijde schaal in de jaren na het faillissement op 15 september 2008 van Lehman Brothers & Co. De gemiddelde student die tegenwoordig in de collegebanken zit, verbleef in die periode nog op de basisschool, en heeft vaak geen herinnering aan de pijnlijke periode van talloze bankfaillissementen. Mij staan die beelden echter nog duidelijk op het netvlies. Niet alleen de massale bankruns die zich in het buitenland voordeden bij banken zoals Northern Rock in het Verenigd Koninkrijk en in Spanje of de korte bankrun die in ons land ontstond bij DSB Bank. Die bankruns verliepen nog enigszins beschaafd, ook al waren de gevolgen voor consumenten ernstig. Maar in andere Europese landen, met name Griekenland, leidde de bankencrisis tot grote oproer op de straten in Athene, gewelddadigheden, doden en gewonden.

Zowel in de Verenigde Staten waar de financiële crisis begon, als in de Europese Unie was de aanvankelijke respons van overheden om de ontstane branden te blussen met grootschalige reddingsoperaties om erger te voorkomen. De zogenaamde ‘bail outs’ van banken die in een crisis verkeerden waren talrijk, ook in ons land leidde een en ander bijvoorbeeld tot de nationalisatie van ABN AMRO Bank. Anders dan in de Verenigde Staten waar de overheid zonder aarzelingen de brandweerfunctie heeft opgepakt, was er in de Europese Unie vanaf het begin twijfel over de vraag of hier wel een rol voor de over-

18 Zo wordt op 1 november 2023 bekend gemaakt dat het Nederlandse betaalsysteem iDeal door het European Payments Initiative (EPI) wordt overgenomen. iDeal moet de basis worden van een Europees betaalsysteem en een nieuwe digitale portemonnee. Die krijgen de naam Wero en gaan vanaf 2025 ook iDeal vervangen. Zie: [www.banken.nl/nieuws/24857/epi-rondt-overname-ideal-en-payconiq-af](http://www.banken.nl/nieuws/24857/epi-rondt-overname-ideal-en-payconiq-af).

19 Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad, PbEU L 173 van 12 juni 2014, pp. 190-348 zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2023/2864 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 tot wijziging van bepaalde richtlijnen wat betreft de oprichting en het functioneren van het Europees centraal toegangspunt, PbEU 2023/2864 van 20 december 2023.

heid was weggelegd. Het leidde tot een dubbele respons: een intensivering van het toezicht op staatssteun door de Europese Commissie en de introductie van het paradigma dat oplossingen van een bankencrisis in beginsel door de private sector moeten worden opgevangen, de bail outs moesten worden vervangen door bail ins. Dit is een van de belangrijke drijfveren geweest om de BRRD-regels te introduceren.

Mede naar aanleiding van de grote impact die de Northern Rock casus op de Britse samenleving heeft gehad, werd er in het kader van het opstellen van de BRRD regels door het Verenigd Koninkrijk aangedrongen dat in die Europese regels een Europees crisisraamwerk voor banken zou worden geregeld, dat vooral diende te zijn gericht op het voorkomen dat autoriteiten al te zeer zouden worden verrast door een bij een bank ontstane crisis, en daardoor het voorkomen van de wanordelijke afwikkeling van banken. De les die werd getrokken was dat het bestaande commune insolventierecht ongeschikt was om die afwikkeling van banken in goede banen te leiden. De filosofie was daarbij ook dat die wanordelijke afwikkeling bijdroeg aan de noodzaak van overheidsinterventie, om de stabiliteit in de financiële markten te behouden, en maatschappelijke onrust te voorkomen.<sup>20</sup>

### 3.2 De algemeen belang toets

Als de bevoegde autoriteit voor het toezicht op banken vaststelt dat een bank faalt of waarschijnlijk zal falen<sup>21</sup>, wordt ingevolge

20 Zie: David G. Mayes & Geoffrey Wood, *Lessons from the Northern Rock Episode*, *Économie internationale* 114 [2008], pp. 5-27 en *Ten years on: Lessons from Northern Rock*, speech door Sir Jon Cunliffe, Deputy Governor Financial Stability, Member of the Monetary Policy Committee, Member of the Financial Policy Committee and Member of the Prudential Regulation Committee, Single Resolution Board Annual Conference, Brussel, 29 september 2017, te raadplegen via: [www.bis.org/review/r170929d.pdf](http://www.bis.org/review/r170929d.pdf).

21 Zie hiervoor Art. 32(1)(a) BRRD en de equivalente regels voor de afwikkeling van significante banken en banken in een grensoverschrijdende groep die als zodanig door de Single Resolution Board ('SRB') zijn aangewezen: Art. 18(1)(a) Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk

afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010, PbEU L 225 van 30 juli 2014, pp. 1-90 ('SRMV').

22 Zie voor aan compacte weergave van het aan de BRRD ten grondslag liggende gedachtengoed, overweging (45) van de BRRD: "Om moreel risico (moral hazard) te voorkomen, moet een falende instelling, ongeacht haar grootte of verwevenheid, de markt kunnen verlaten zonder daarmee het systeem te verstoren. Een falende instelling moet in beginsel volgens een normale insolventieprocedure worden geliquideerd. Liquidatie volgens een normale insolventieprocedure kan echter de financiële stabiliteit in gevaar brengen, de verrichting van kritieke functies verstoren en de bescherming van depositanten aantasten. In dergelijke gevallen is het zeer waarschijnlijk dat het in het algemeen belang zou zijn om de instelling af te wikkelen en om afwikkelingsinstrumenten toe te passen eerder dan gebruik te maken van de normale insolventieprocedures. De afwikkeling moet dus tot doel hebben de continuïteit van kritieke functies te waarborgen, negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit te voorkomen, overheidsmiddelen te beschermen door het beroep van falende instellingen op buitengewone openbare financiële steun zoveel mogelijk te beperken, en gedekte depositant- en beleggers, alsmede gelden en activa van cliënten te beschermen."

Een dergelijke afwikkeling leidend tot een going concern, en een afwijking van het beginsel dat een bank die faalt in feite aan een liquidatieprocedure naar regulier insolventierecht moet worden onderworpen, vereist dat het desbetreffende besluit van de afwikkelautoriteit aan belangrijke voorwaarden moet voldoen. En met die afwikkeling moeten de in de afwikkelregelgeving gestelde doelstellingen worden gediend. Wat betreft de doelstellingen kom ik nog nader terug bij de bespreking van de eis dat afwikkeling strekt tot het voortzetten van kritieke functies. Wat betreft de voorwaarden, moet voornamelijk worden verwezen naar de eis dat afwikkeling in het algemeen belang dient te zijn. De afweging of een en ander zo is, moet voorafgaand aan de uitvoering van de afwikkeling

door de afwikkelautoriteit worden gemaakt.<sup>23</sup>  
Het bepaalde in Art. 32(5) BRRD<sup>24</sup> luidt dan:

*“Voor de toepassing van lid 1, onder c), van dit artikel wordt een afwikkelingsmaatregel behandeld als zijnde in het algemeen belang indien hij noodzakelijk is om een of meer van de in artikel 31 bedoelde afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken en daarmee evenredig is, en indien deze doelstellingen met een liquidatie van de instelling volgens een normale insolventieprocedure niet in dezelfde mate zouden worden bereikt.”*<sup>25</sup>

Daarmee is het van belang om na te gaan welke doelstellingen met een afwikkeling dienen te worden bereikt. Die doelstellingen komen, de bepaling van Art. 31(2) BRRD parafraserend, er kort op neer dat (i) de continuïteit van kritieke functies wordt gegarandeerd, (ii) significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit worden vermeden met name door besmetting, onder meer van de marktinfrastructuur wordt vermeden (onder handhaving van de ‘marktdiscipline’), (iii) spaarders en beleggers worden beschermd, (iv) de gelden en activa van

23 Zie hieromtrent: Art. 32(1)(c) BRRD en de equivalente regeling in Art. 18(1)(c) SRMV. Zie verder SRB: *Public Interest Assessment: SRB Approach*, [www.srb.europa.eu/system/files/media/document](http://www.srb.europa.eu/system/files/media/document). Zie echter het recente werk van het Europees Parlement, *A revised public interest test for bank resolution, how much will it matter? Initial thoughts based on Banking Union scrutiny work*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV, juni 2023 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes), waar met geen woord wordt gesproken over de noodzaak het beredderen van de retail betalingsinfrastructuur onderdeel te laten uitmaken van de algemeen belang toets.

24 En de equivalente bepaling van Art. 18(5) SRMV.

25 Voor het betoog wordt uitgegaan van de teksten van de BRRD en wordt afgezien van een vermelding van de bepalingen van Deel 3A Wft die in zijn aard zouden dienen te worden toegepast indien de afwikkeling om een Nederlandse bank zou gaan die niet valt binnen de reikwijdte van de regels van de SRMV. Dat houdt verband met de, mijns inziens, ongelukkige (en onjuiste) omzetting van de richtlijnbevestigingen van de BRRD in de Nederlandse wetgeving, die onder meer tot gevolg heeft dat de BRRD bepalingen in zijn aard niet volledig zijn gereflecteerd in de Nederlandse wetgeving. Voor het onderhavige betoog zou de materie worden beheerst door de bepaling van, onder meer, Art. 3A:18 Wft waarin verwezen wordt naar de regels van de SRMV, ook voor banken die buiten de reikwijdte van de SRMV vallen. Het zou een afzonderlijk betoog van vele tientallen bladzijden vergen om deze problematiek op een alomvattende wijze te behandelen, en daarvan wordt hier afgezien.

cliënten worden beschermd. In het kader van de door mij behandelde problematiek van dienstverlening betreffende betaalrekeningen, is hierbij met name van belang om in te gaan op de doelstellingen genoemd in (i) betreffende de continuïteit van kritieke functies.

### 3.3 Kritieke functies

Wat ‘kritieke functies’ zijn in de zin van de BRRD is dan afzonderlijk gedefinieerd in Art. 2 (1)(35) waarin is bepaald dat kritieke functies betreft:

*“activiteiten, diensten of bedrijfsactiviteiten waarvan de onderbreking naar alle waarschijnlijkheid in een of meer lidstaten tot een verstoring van essentiële diensten aan de reële economie zal leiden of, wegens de omvang of het marktaandeel van een instelling of groep, haar verwevenheid met entiteiten binnen en buiten een groep, haar complexiteit of haar grensoverschrijdende activiteiten, de financiële stabiliteit zal verstoren, vooral wat de vervangbaarheid ervan betreft.”*

Hoezeer er in deze definitie geen expliciete vermelding is opgenomen van het betalingsverkeer voor consumenten en de aan deze groep cliënten verleende betaaldiensten, is een en ander wel geëxpliciteerd in de op grond van het mandaat<sup>26</sup> van de Europese Commissie vastgestelde Gedelegeerde Verordening van 2016<sup>27</sup> (‘GV 2016’). De tweede zin van overweging (4) van GV 2016 bepaalt:

26 Zie Art. 2(2) BRRD.

27 Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/778 van de Commissie van 2 februari 2016 tot aanvulling van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad voor wat betreft de omstandigheden en voorwaarden waaronder de betaling van buitengewone achteraf te betalen bijdragen geheel of gedeeltelijk kan worden opgeschort, en inzake de criteria voor de vaststelling van de activiteiten, diensten en bedrijfsactiviteiten ten aanzien van kritieke functies alsook inzake de criteria voor de vaststelling van de bedrijfsonderdelen en daarmee samenhangende diensten ten aanzien van kernbedrijfsonderdelen, PbEU, L. 131, pp. 41-47.

*“Kritieke functies kunnen het aantrekken van deposito’s, kredietverlening en -diensten, betalingen, clearing, bewaarnemings- en afwikkelingsdiensten, activiteiten op wholesalefinancieringsmarkten en kapitaalmarkt- en beleggingsactiviteiten omvatten.”*

Het valt daarbij op dat de regelingen in de GV 2016 betreffende het betalingsverkeer voor consumenten een wat zuinige behandeling kennen wat betreft de impact die het staken of verstoring van het betalingsverkeer voor consumenten voor de reële economie zou kunnen hebben. De hiervoor weergegeven opsomming van de aard van de kritieke functies, vermeldt betalingen enerzijds zonder onderscheid te maken tussen cliëntengroepen (derhalve kan het gaan om betalingen voor consumenten of ondernemingen), en anderzijds ontbreekt een beschouwing over de mogelijke impact voor de reële economie van een staken of discontinuïteit van het betalingsverkeer voor consumenten. Die relatie wordt als het ware verondersteld, maar in zijn aard kan men vaststellen dat de behandeling van dit thema in de regels van BRRD en de krachtens deze regels vastgestelde ‘Level 2’ regelgeving, waaronder de GV 2016 slechts summier worden behandeld.

Ik moet derhalve voor de onderhavige analyse terugvallen op de generieke criteria die zijn opgenomen in regelgeving, en met name speelt daarbij het bepaalde in Art. 6 GV 2016 een belangrijke rol. Daarin zijn de criteria opgenomen om te bepalen of bij een bank sprake is van kritieke functies. Die criteria komen erop neer dat, ten eerste, de functie moet worden verricht voor derden, en geen verband houdt met de interne organisatie van de bank zelf, of de groepsonderdelen van de bank. Ten tweede geldt ingevolge Art. 6(1)(b)GV 2016 het volgende criterium:

*“de plotselinge verstoring van de functie zou waarschijnlijk bijzonder negatieve gevolgen hebben voor die derden door besmetting te veroorzaken of door het algemene vertrouwen van de marktdeelnemers te ondermijnen wegens de systeem-*

*relevantie van de functie voor die derden en de systeemrelevantie van de instelling of groep die de functie verricht.”*

Bij de beoordeling van het gegeven van ‘bijzonder negatieve gevolgen voor die derden’ spelen tal van nadere criteria een rol. Daarbij moet in het geval van de onderhavige analyse worden aangenomen dat met ‘derden’ wordt bedoeld op de aan de desbetreffende bank verbonden cliënten die door middel van betaalrekeningen participeren aan het betalingsverkeer.

Nadere aspecten die daarbij een rol spelen zijn (i) de aard van de activiteiten, (ii) het nationale of regionale bereik van de transacties, en het aantal en volume daarvan, (iii) het aantal klanten en tegenpartijen, (iv) het aantal klanten voor wie de instelling (de bank) de enige of voornaamste bancaire partner is. Een ander criterium betreft de aard van de klanten, waarbij bij het bepalen van de vraag of sprake is bijzonder negatieve gevolgen voor derden, ook rekenschap moet worden gegeven van het feit dat het bijvoorbeeld om particuliere cliënten gaat. Ook is ingevolge Art. 6(2)(d) GV 2016 van belang te letten op:

*“de gevolgen van een eventuele verstoring van de functie voor markten, infrastructuur, klanten en openbare diensten. Met name kan bij de beoordeling rekening worden gehouden met de gevolgen voor de liquiditeit van de betrokken markten, de gevolgen en de omvang van een verstoring voor de zakelijke activiteiten van klanten, en de liquiditeitsbehoeften op korte termijn; de merkbaarheid voor tegenpartijen, klanten en het grote publiek; de reactiecapaciteit en -snelheid van de klanten; de relevantie voor de werking van andere markten; de gevolgen voor de liquiditeit, de werking en de structuur van een andere markt; de gevolgen voor andere tegenpartijen die banden hebben met de voornaamste klanten en de onderlinge betrekkingen van de functie met andere diensten.”*

Hoezeer de gevolgen voor het publiek wel worden geëxpliciteerd valt het bij de redactie van dit wettelijke criterium op dat

de regels nauwelijks aandacht geven aan het fenomeen van de grote afhankelijkheid van particuliere cliënten van banken van het goed en ongestoord functioneren van hun betaalrekening en de daaraan gekoppelde betaalproducten (zoals de PIN pas, ApplePay®, GooglePay®, iDeal® en dergelijke producten meer) voor het dagelijkse leven. Zoals hiervoor aangestipt is de bankrekening van particulieren een essentiële functie voor de wijze waarop consumenten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, voor het gebruik in het kader van het levensonderhoud.

Maar het is niet te veel gezegd, dat een dergelijke afhankelijkheid in volle omvang gevolgen kan hebben voor de reële economie, zeker als er sprake is van een bank met een groot marktaandeel in de verlening van betaaldiensten voor consumenten. Het plotseling stilvallen van de consumptieve bestedingen kan desastreuze gevolgen voor de economie hebben, en zal ook wel leiden tot grote onrust.<sup>28</sup> En impact voor de reële economie is dan weer een van de criteria opgenomen in de generieke definitie van ‘kritieke functies’ van Art. 2 (1)(35) BRRD.

### 3.4 Vervangbaarheid van processen van de falende bank

Een ander element van de definitie van ‘kritieke functies’ van Art. 2(1)(35) BRRD dat in GV 2016 aan een nadere regeling is onderworpen betreft de zogenaamde ‘substitueerbaarheid’, of de vervangbaarheid van functies die door een bank wordt

<sup>28</sup> Nu moet meteen worden toegegeven dat omvangrijke storingen in het PIN-betalingsverkeer in Nederland minder vaak voorkomen dan zeg, grofweg 10 tot 15 jaar geleden. Exacte cijfers hierover heb ik hierover niet kunnen vinden. Er is wat publiciteit rondom de grote storing in augustus 2023 (Zie: NOS Nieuws Donderdag 3 augustus 2023, Landelijke pinstoring in winkels voorbij, ‘algemene netwerkstoring’, <https://nos.nl/artikel/2485277>), maar vervolgens gaat het, voor zover ik dat heb kunnen nagaan, alweer terug tot 2019 waar sprake was van een grootschalige storing mede als gevolg van problematiek bij KPN. DNB noteert in *DNB Visie op Betalen*, t.a.p nog dat de betrouwbaarheid van het Nederlandse PIN verkeer hoog is, waarbij het cijfer van 98.89% ‘uptime’ voor 2020 wordt aangehaald. Het punt is wel belangrijk genoeg voor DNB om op p. 10 van *DNB Visie op Betalen* het volgende op te merken: “Langdurige verstoring of uitval van contante en elektronische betalingen in de winkel, betalen op afstand, het zakelijk betalingsverkeer of het effectenverkeer kan tot ernstige maatschappelijke ontwrichting en economische schade leiden.”

uitgevoerd. Dit punt komt erop neer dat nagegaan moet worden in welke mate, indien een bank faalt of waarschijnlijk zal falen en nagedacht moet worden over de voortzetting van de activiteiten van die bank, met andere woorden is een ‘open bank strategie’ aan de orde, de desbetreffende functie (voor zover van belang voor de reële economie de financiële markten) zonder problemen door een alternatieve aanbieder van de desbetreffende diensten kan worden voortgezet.

De redenering is dan, indien in het ‘resolutieweekend’ zou worden besloten om de deuren van de bank definitief te sluiten en op de maandagochtend niet weer open te laten gaan, concurrerende banken of andere financiële dienstverleners dan op de maandagochtend zonder al te veel onderbreking de diensten aan de belanghebbende cliënten van de bank kunnen voortzetten. Daarbij wordt tevens beoordeeld in welke mate een opgelopen vertraging in de vervanging van die functies door een derde aanbieder zou kunnen leiden tot knelpunten. Bijvoorbeeld, het duurt enkele dagen voordat een volledig functionerende alternatieve dienstverlening operationeel is en kan worden aangeboden. Bij de vervangbaarheidsvraag zal ook de schaal waarop die vervangingsoperatie moet worden geïmplementeerd een rol spelen. Naar mate de aantallen cliënten die het betreft toenemen, des te zwaarder weegt de toets op de vervangbaarheid. Waar nu exact de grens ligt wat betreft de aantallen is niet helemaal duidelijk uit de regelgeving af te leiden. Is dat 5.000 rekeninghouders, of 100.000?

Op het vlak van de vervangbaarheid geeft de regeling van Art. 6(3) GV 2016 nuttige criteria. Daarin wordt, onder meer, vooropgesteld,

*“Een functie die essentieel is voor de reële economie en de financiële markten wordt substitueerbaar geacht indien deze op aanvaardbare wijze en binnen een redelijke termijn kan worden vervangen, waardoor systemische problemen voor de reële economie en de financiële markten worden vermeden.”*

Bij de toets aan dit criterium spelen tal van overwegingen een rol, ingevolge Art. 6(3) GV 2016 gaat het dan om het volgende:

- (a) *de structuur van de markt voor deze functie en de beschikbaarheid van alternatieve aanbieders;*
- (b) *de mogelijkheden van andere aanbieders op het gebied van capaciteit, de vereisten om de functie te kunnen verrichten en de potentiële belemmeringen voor toetreding of uitbreiding;*
- (c) *de prikkel voor andere aanbieders om deze activiteiten aan te vatten;*
- (d) *de tijd die de gebruikers van de dienst nodig hebben om over te stappen naar de nieuwe dienstverlener en de kosten van deze overstap, de tijd die andere concurrenten nodig hebben om de functie over te nemen en de vraag of die tijd voldoende is om een aanzienlijke verstoring te voorkomen naar gelang van de aard van de dienst.*

12

Wat het eerste toets criterium betreft kan worden gesteld dat de structuur van de markt voor het aanbieden van betaalrekeningen als competitief kan worden aangemerkt. Het is ondenkbaar dat een bank die dienstverlening aan particuliere cliënten wenst aan te bieden, zou kunnen afzien van het aanbieden van een betaalrekening. Die betaalrekening is als het ware het fundament voor de dienstverlening. Met andere woorden er zijn in de markt, (gezien haar structuur) voldoende alternatieve aanbieders beschikbaar.

Bij het tweede criterium ontstaan er al haperingen wat betreft de vervangbaarheid. Het overzetten van de betaalrekeningen van zeer grote groepen cliënten vergt een zeer grote inspanning, en er kunnen al snel belemmeringen ontstaan, hoe goed een eventuele transitie door middel van afwikkelplanning ook is voorbereid.

Het derde criterium is wat lastiger in te schatten. Uiteraard zal er voor veel ondernemingen in de bancaire wereld grote

belangstelling bestaan voor het overnemen van de cliëntenportefeuille van een concurrerende bank, zeker als die over te nemen cliëntenportefeuille past binnen de eigen strategie en cliëntproposities. Het overnemen van de cliëntenportefeuille zal dan toch vaak als een ‘package deal’ moeten worden vormgegeven, het uitsluitend overnemen van betaalrekeningen zal voor een concurrerende bank niet interessant genoeg zijn.<sup>29</sup> Ik meen dat het niet teveel gezegd is dat voor het geïsoleerd overnemen van betaalrekeningen van grote groepen particuliere cliënten niet zo’n geweldig grote prikkel zal bestaan.

En bij het vierde criterium gaat het volgens mij mis wat betreft de toets op de vervangbaarheid. Immers, at criterium verondersteld dat er (geruime) tijd zou kunnen verlopen voor het overstappen van cliënten met een betaalrekening en het weer in de lucht krijgen van de bankrekening en de daaraan gekoppelde betaalfaciliteiten. Nu acht ik niets onmogelijk in het leven, maar het lijkt me een kwetsbare veronderstelling dat het mogelijk zou kunnen zijn om bijvoorbeeld 500.000 betaalrekeningen in het resolutieweekend van de falende bank naar een concurrent over te zetten, en te waarborgen dat die betaalrekeningen ook daadwerkelijk op de maandagochtend, of zeg, in de loop van de maandag weer functioneren. En het aantal van 500.000 betaalrekeningen past bij een niet al te grote bank die al snel dergelijke aantallen betaalrekeningen zal aanbieden.

### *3.5 Betalingsverkeer voor consumenten als onderdeel van de algemeen belang toets. Een tussenconclusie*

Bij het behandelen van de materie van de algemeen belang toets, met andere woorden de noodzakelijke onderbouwing van het besluit van de resolutieautoriteit om te komen tot

<sup>29</sup> Zie over de ‘economie’ van het Nederlandse betalingsverkeer, B. Bierens, *De Kosten van het Betalingsverkeer: Wie Betaalt de Rekening?*, t.a.p., p. 241. De afdrank van Bierens is: instandhouding van het betalingsverkeer door de Nederlandse banken is een zwaar verlieslatende economische activiteit. Zie verder voor een bevestiging van dit punt: *Onderzoek naar de kosten en baten van het betalingsverkeer voor financiële instellingen*, onderzoek door McKinsey & Co. in opdracht van de Betaalvereniging in 2021, [www.betalvereniging.nl/wp-content/uploads/Eindrappport-kosten-baten-betalingsverkeer-2021.pdf](http://www.betalvereniging.nl/wp-content/uploads/Eindrappport-kosten-baten-betalingsverkeer-2021.pdf) laatst geraadpleegd op 30 april 2024.

voortzetting van de activiteiten van de falende bank heb ik een hypothetische casus voor ogen staan van een middelgrote bank met bijvoorbeeld een cliëntenbestand van 500.000 particulieren die alle een bankrekening bij de falende bank aanhouden. Op die bankrekeningen gaat er per dag gemiddeld 100 euro aan betalingen voor consumptieve bestedingen en andere betalingen per bankrekening om.

De ‘dagomzet’ van de bank wat betreft betalingen via de betaalrekeningen is derhalve EUR 50.000.000. Een flink bedrag, maar niet een bedrag wat niet tijdelijk zou kunnen worden opgevangen door middel van een tijdelijke faciliteit door een concurrerende bank, of desnoods DNB of de overheid. Dus als het gaat om de afwegingen rondom de financiële impact van een tijdelijke stilstand in het betalingsverkeer van de falende bank zal niet snel tot de conclusie kunnen worden gekomen dat hier sprake is van een impact op de reële economie. Mijn punt is dat haperingen in het betalingsverkeer van een falende bank met een relatief groot aantal houders van bankrekeningen niet hoeft te leiden tot een onoverkomelijk financieel-economisch probleem.

Maar wat naar mijn mening wel onoverkomelijk is, is dat dergelijke grote groepen particulieren langer dan een paar uur niet kunnen beschikken over hun betaalrekening. En als dat probleem dan gelegd wordt langs de criteria van de wetgever voor de invulling van het begrip ‘kritieke functie’ en als dan voorts mag worden verondersteld dat het niet goed mogelijk is om die functie op termijn van enkele uren te doen vervangen door een andere betaaldienstverlener, dan komt de beoordeling dat voortzetting van de activiteiten na afwikkeling geboden is, en een faillissement moet worden vermeden, zeer dichtbij. Met andere woorden, de afwikkelautoriteit die zich in het resolutieweekend over deze casus moet buigen zal niet snel kunnen concluderen dat de ‘algemeen belang’ toets niet met een positief antwoord kan worden beantwoord. Mede hierdoor, staat dit in de weg aan het nemen van de afslag naar het uitlokken van het faillissement van de desbetreffende bank.

Nu zullen mij velen willen tegenwerpen, en ik ga er van uit dat mij dat zal worden tegengeworpen, dat in ons land in een vergelijkbare situatie, namelijk die van DSB Bank, een succesvolle voortzetting van de activiteiten van deze bank na het uitspreken van het faillissement heeft plaatsgevonden. De door de rechtbank benoemde curatoren hebben als het ware zorg gedragen voor het voortzetten van de activiteiten van de failliete bank, en de wijze waarop zij dat hebben gedaan heeft kunnen rekenen op veel respect en waardering. Een en ander wilde ik uiteraard niet in twijfel trekken. Maar het moet worden geconstateerd dat deze casus speelde voordat de regels van het herstel- en ontwikkelingskader die met de BRRD zijn ingevoerd. Daarnaast miste ik in alle discussies over de DSB Bank casus ook wel het perspectief van de cliënt, en de mate waarin het door de participanten in het debat belangrijk werd gevonden om bij de grote groep particuliere cliënten hun zorgen over de impact voor het alledaagse bestaan weg te nemen. Van die cliënten is in elk geval veel geduld gevraagd en mij staat toch ook voor ogen dat in dit land enkele dagen rondom het faillissement van DSB Bank sprake is geweest van zeer grote onrust bij zeer grote groepen mensen.<sup>30</sup>

#### **4. Schets van de met een Rijkspostbank 2.0 te bereiken oplossing en de bijvangst**

##### *4.1 De oprichting en de activiteiten van Rijkspostbank 2.0*

Ik liet het al doorschemeren in de eerdere beschouwingen: ik pleit voor een nationalisatie van de betaalinfrastructuur voor consumenten in Nederland. Die nationalisatie zou met andere woorden uitgaan van een eenmalige, grootschalige en alomvattende operatie om alle betaalrekeningen van Nederlandse particulieren over te hevelen naar een bank die in overheids handen is, die ik in dit betoog de Rijkspostbank 2.0 noem.

<sup>30</sup> Zie mijn bijdrage: *Kroniek van het Nederlandse bankrecht 2020-2022*, Bank- en Financieel Recht = Droit bancaire et financier, 2023/2, pp. 136 – 157 waarin ik me (om andere redenen) kritisch uitlaat over deze in ons land ontstane (cynische) doelredenering wat betreft de bruikbaarheid van het instrument van een faillissement om een bank af te wikkelen.

De Rijkspostbank 2.0 zou dienen te zijn georganiseerd als een privaatrechtelijke kredietinstelling die een vergunning heeft of dient te verkrijgen van de Europees Centrale Bank.<sup>31</sup>

In juridisch-technisch opzicht zal moeten worden gesleuteld aan de toepasselijke wettelijke regels, bijvoorbeeld omdat de Rijkspostbank 2.0 in mijn benadering haar bedrijf niet zal maken van het verstrekken van kredieten voor eigen rekening, waardoor in technisch opzicht niet wordt voldaan aan de elementen van de definitie 'kredietinstelling' zoals geregeld in Art. 4(1)(1) van de Verordening kapitaalvereisten.<sup>32</sup> De Rijkspostbank 2.0 is wel betrokken bij het aantrekken van het publiek van 'andere terugbetaalbare gelden' in de zin van die definitie van 'kredietinstelling', echter niet met het aantrekken van deposito's. In mijn uitgangspunt, dient het aantrekken van deposito's, met andere woorden van spaargelden te worden voorbehouden tot de commerciële banken.

14

De betaalrekeningen van Rijkspostbank 2.0 zouden wel alle betaalfunctionaliteiten moeten kennen die de huidige betaalrekeningen van de commerciële banken bezitten. Wellicht dat voor de authenticatieprocessen voor de toegang tot het elektronisch bankieren zou kunnen worden gewerkt met de authenticatieoplossingen die de overheid organiseert voor toegang tot overheidsadministraties, zoals de DigID. Dit nu lijkt me een kwestie van verdere uitwerking.

Maar wat niet past binnen de oplossing die ik zie, is dat de betaalrekening van de Rijkspostbank 2.0 zou gaan functioneren als een lange termijn safe harbour voor het spaargeld van particulieren. Niet alleen leidt dat tot een te omvangrijke onttrek-

31 En met enige nadruk zeg ik dat het zou moeten gaan om een 'big bang' operatie die als het ware *ex ante* wordt uitgevoerd, en niet dat de Rijkspostbank 2.0 als het ware een 'safe harbour' is die zou worden ingezet op het moment dat een bank faalt of dreigt te falen. Zie mijn opmerkingen over de substitueerbaarheid van de betaaldienstverlening hiervoor, die argumentatie gaat net zo goed op voor een in overheidshanden ondergebracht alternatief.

32 Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012, PbEU L 176, pp. 1-337, ('CRR').

king van de liquiditeit van de commerciële banken, het levert ook complicaties op wat betreft de mededinging met de commerciële sector, bijvoorbeeld als het gaat om de aan de houders van de betaalrekening te verstrekken rentevergoeding.

De Rijkspostbank 2.0 zal als enige functie kennen het openen en het beheren van betaalrekeningen voor particuliere cliënten en het faciliteren van het retail betalingsverkeer. Daarbij past dat salarisbetalingen, uitkeringen van overheidswege, pensioenen en andere inkomstenbronnen worden overgeboekt op de betaalrekeningen bij Rijkspostbank 2.0, en dat daarvandaan ook alle vaste lasten worden vergoed, zoals huren, hypothecaire financiering, kredietvergoedingen, rijksbelastingen en gemeentebelastingen, nutsbedrijven en dergelijke meer. Overvloedige liquiditeiten van particuliere rekeninghouders worden – ik noem deze periode voor de redenering – maximaal drie maanden aangehouden op de bankrekening bij de Rijkspostbank 2.0, daarna dienen de rekeninghouders over te gaan tot het overhevelen naar een spaar- of beleggingsrekening bij een commerciële partij.

De bij Rijkspostbank 2.0 aan te houden betaalrekeningen worden op volwaardige wijze ingepast in het Nederlandse en het buitenlandse betalingsverkeer, en zullen bijvoorbeeld participeren in de lokale (Worldline) en SEPA betaalschemes.<sup>33</sup> Er zal met andere woorden overgegaan moeten worden tot het omzetten van alle IBAN-nummers van de desbetreffende cliënten naar een nieuw IBAN-nummer, om maar even kort de nogal heftige problematiek van de overzetting van alle bankrekeningen te schetsen. Het precieze aantal bankrekeningen dat het betreft is niet helemaal accuraat vast te stellen. Maar aannemelijk is dat het om meer dan 15 miljoen bankrekeningen zal

33 De EPC-betalingschemes zijn de regels die ten grondslag liggen aan alle overschrijvingen en incasso's in euro in het SEPA gebied die worden aangeboden door betalingsdienstverleners in Europa.



gaan.<sup>34</sup> In feite alle bankrekeningen gehouden door Nederlandse ingezetenen in de leeftijd van 12 jaar of ouder.<sup>35</sup>

De Rijkspostbank 2.0 zal met andere woorden ook de betaal-functies van een normale bankrekening moeten aanbieden, dat wil zeggen de cliënten van deze instelling kunnen bij deze bank elektronisch bankieren, er moeten (virtuele) betaalpassen worden uitgegeven, en de bankrekeningen moeten kunnen worden ingepast in de nationale en SEPA systemen voor automatische incasso's.

Mijn pleidooi komt in feite neer op het afleggen van eenzelfde route die we hebben gekend in de energiemarkten, waarbij bijvoorbeeld, na een afsplitsing van de commerciële partijen, het elektriciteitsnetwerk en -infrastructuur wordt beheerd door een aan de overheid verbonden onafhankelijke netbeheerder, en de productie, levering en handel van elektriciteit is belegd bij de commerciële aanbieders.<sup>36</sup>

Ik trek de analogie met de splitsing eind jaren negentig in de energiemarkten dus volledig door, de betaalinfrastructuur komt volledig in handen van de overheid, maar de ontwikkeling, verkoop en distributie van financiële producten en financiële diensten blijft voorbehouden aan de commerciële banken. De argumentatie om zulks te doen verschilt niet in sterke mate van de motieven van indertijd om te komen tot een dergelijke ingrijpende operatie in de energiemarkten. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1988 stelt de minister van Economische Zaken onder meer:

<sup>34</sup> Zie Bierens, *De Kosten van het Betalingsverkeer: Wie Betaalt de Rekening?*, t.a.p., paragraaf 5.1 die uiteenzet dat er in totaal door alle Nederlandse banken 24.4 miljoen betaalrekeningen worden aangeboden. Mij dunkt dat daarin ook de bankrekeningen van ondernemingen zijn inbegrepen.

<sup>35</sup> In zekere mate wordt het aantal van 15 miljoen ondersteund door de openbare gegevens betreffende de samenstelling van de Nederlandse bevolking, zie hieromtrent: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85496NED>.

<sup>36</sup> Deze afsplitsing is gerealiseerd door vaststelling van de Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer), *Stb.* 2006, 614.

*“De energievoorziening speelt in onze moderne economie een vitale rol. Doel van het energiebeleid in den brede is een efficiënte, betrouwbare en duurzame energievoorziening tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Dit wetsvoorstel bestaat in hoofdzaak uit twee elementen die beide aan deze doelstelling bijdragen: de splitsing van de regionale geïntegreerde energiebedrijven en de overdracht van het beheer van netten van 110 en 150 kV aan de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.*

*Het eerste leidt tot een structureel onafhankelijk beheer van de distributienetten voor elektriciteit en gas waardoor eerlijker concurrentie tussen partijen over deze netten kan plaatsvinden. Dit heeft een economisch efficiëntere energievoorziening in Nederland tot gevolg. Het tweede leidt tot een vergroting van de betrouwbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening.”<sup>37</sup>*

Ik benadruk hier de elementen onafhankelijkheid en betrouwbaarheid als centrale elementen van de voorgestelde overheveling van de particuliere betaalrekeningen naar Rijkspostbank 2.0. Ik zou daarbij ook willen benadrukken dat in de tegenwoordige tijd het houden van een bankrekening en het gebruikmaken van betaaldiensten welhaast een vergelijkbare levensbehoefte is geworden als het kunnen afnemen van energie om de woning warm te kunnen houden, te kunnen douchen met warm water en te kunnen koken.

Omdat deze operatie zoveel impact heeft, maar ook omdat er bij voorkeur een alomvattende transactie dient plaats te vinden waarbij geen onderhandelingsruimte zou moeten bestaan bij de desbetreffende banken en hun rekeninghouders, zal er waarschijnlijk moeten worden gekozen voor een wettelijke basis voor de desbetreffende operatie, een Wet op de Rijkspostbank 2.0 waarmee de onteigening van rechtswege plaatsvindt, en onmiddellijk juridisch effect heeft jegens de commerciële banken en de particuliere rekeninghouders. Met dien ver-

<sup>37</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 30 212, nr. 3, p. 3.

stande dat, uiteraard, de op de bankrekeningen aan de houders ervan toekomstige saldi door hen volledig behouden blijven, zonder korting en in zijn aard zouden de houders van de bankrekeningen ook niet moeten worden belast met de kosten van deze eenmalige operatie.

Als het gaat om het beprijzen van de door Rijkspostbank 2.0 aangeboden dienstverlening, zou er naar mijn mening alle aanleiding zijn om die aan de rekeninghouders in rekening te brengen kosten laag te houden, en uitsluitend uit te gaan van het beprijzen op basis van kostprijs voor de instandhouding van de organisatie van Rijkspostbank 2.0. Wanneer nu de becijfering van Bierens wordt gevolgd, en uitgaande van een aantal van 15 miljoen rekeninghouders, zou dat neerkomen op zo'n 50 euro per jaar.<sup>38</sup> Rijkspostbank 2.0 hoeft wat mij betreft niet winstgevend te zijn. Wat het risicoprofiel van deze bank betreft, zou er grote verwantschap bestaan met twee andere 'public interest' banken in ons land, de Bank Nederlandse Gemeenten en de Waterschapsbank, dus een Triple A-status.

#### 4.2 Neutraliteitsbeginsel

De Rijkspostbank 2.0 zou moeten worden geëxploiteerd met inachtneming van het neutraliteitsbeginsel. Daarmee doel ik niet op de bedrijfseconomische onafhankelijkheid en de economische weerbaarheid van de bank. Worden de zaken eenvoudig gehouden zoals ze hiervoor zijn geschetst, zal de Rijkspostbank 2.0 zonder enige twijfel een financieel-economisch uiterst gezonde onderneming zijn, de derde Nederlandse bank met Triple A-status<sup>39</sup>. Met het wat saaie bedrijfsmodel van de bank, en de hoge mate van financiële weerbaarheid, en bij voorkeur ook de perfecte dienstverlening aan de rekeninghouders, moet deze bank worden gepositioneerd als een onderneming die

38 Ik doe de uitgebreide analyse van Bierens geen recht, die in zijn betoog ook de verschillende aspecten van kruissubsidiëring, kosten vergoedingen van credit card maatschappijen en dergelijke aspecten meer in kaart brengt. Zie voor het punt van de kwantificering van de kosten van het betalingsverkeer hiervoor de uitermate lezenswaardige bijdrage van hem, *De Kosten van het Betalingsverkeer: Wie Betaalt de Rekening?*, t.a.p. op p. 241.

39 Deze status is toegekend aan de BNG N.V. en de Waterschapsbank N.V.

vertrouwen inboezemt, en waar particuliere rekeninghouders hun dagelijkse betalingsverkeer en de wijze van financiering van hun levensbehoeften graag aan zullen willen overlaten.

De schoen wat betreft het neutraliteitsbeginsel knelt met name in de mate waarin particuliere rekeninghouders hun geld zullen willen toevertrouwen aan een semi-overheidsinstelling. Wat ik namelijk niet bepleit is dat Rijkspostbank 2.0 in het geheel wordt vrijgesteld van de regels van de Wet ter voorkoming witwassen en financieren terrorisme<sup>40</sup> ('Wwft'). Integendeel, deze belangrijke taak in de financiële sector die nu nog moet worden uitgevoerd door de commerciële partijen, zal in zijn geheel, wat betreft de particuliere rekeninghouders moeten worden overgeheveld naar de Rijkspostbank 2.0. Dat betekent dat deze instelling, zoals ook de commerciële banken, zal moeten overgaan tot het inwinnen van informatie bij de cliënten bij het sluiten van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst, maar ook dat er sprake zal moeten zijn van monitoring van alle transacties die via de bankrekeningen verlopen.

Het leidt er dan toe dat deze 'publieke taak' die thans door de commerciële banken wordt uitgevoerd, voortaan door een semi-overheidsorganisatie wordt gedaan. Maar dit aspect noem ik een van de bijkomstige positieve effecten van de nationalisatie van de betaalinfrastuctuur voor consumenten. Het is een van de voorbeelden van bijvangst. In zekere zin worden banken gedeeltelijk bevrijd uit de spagaat waarin zij momenteel verkeren, zij zijn in zijn aard commerciële ondernemingen maar worden van overheidswege verplicht om deel te nemen aan de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Wat betreft de particuliere cliënten zouden zij ten dele worden ontlast, de verplichtingen voor banken ten aanzien van de cliënten met een onderneming blijven uiteraard ten volle bestaan.

40 Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme), *Stb.* 2008, 303.

Hier dreigt wel het George Orwell syndroom.<sup>41</sup> En het is op dit vlak dat ik mij het meest onzeker voel. Enerzijds heb ik niet de illusie dat de gemiddelde burger er voetstoots van uitgaat dat zijn privacy ten volle wordt gewaarborgd door de commerciële banken. Iedere burger ondervindt elk jaar weer opnieuw bij het ontvangen van de voorgevulde aangifte inkomstenbelasting, op welke wijze de commerciële bankensector verplicht is de overheid van allerlei persoonlijke informatie te voorzien.<sup>42</sup> Maar de overheveling van het volledige particuliere betalingsverkeer naar een instelling die volledig in handen is van de overheid, zou wel eens een brug te ver kunnen zijn in het huidige klimaat in de samenleving.<sup>43</sup>

Dit punt geeft aanleiding om ook na te denken over de vormgeving van het aandeelhouderschap en de positionering van de Rijkspostbank 2.0. Enerzijds zou deze bank niet op commerciële voet moeten worden geëxploiteerd. Met andere woorden de invulling van de taken en verantwoordelijkheden van deze instelling worden uitdrukkelijk belegd bij een organisatie die een daadwerkelijke publieke functie zal moeten vervullen. Wellicht dat het huidige model van eigenaarschap van de Volksbank als voorbeeld kan dienen.<sup>44</sup> Of zou deze functie moeten worden belegd bij De Nederlandsche Bank? En daarmee deels invulling geven aan de wens van de ECB en DNB om een deel van het private geldverkeer te beleggen bij een semi-overheidsorganisatie, welke discussie speelt in het kader van de invoering van de Digitale Euro?<sup>45</sup>

41 In zijn in 1949 gepubliceerde boek '1984' beschrijft Orwell een staat waarin de overheid elk aspect van het menselijk leven bewaakt en controleert.

42 Banken leveren op grond van de regels van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 (Stb. 2000, 641) op basis van het Burger Service Nummer informatie van hun rekeninghouders over bezittingen (bijv. spaartegoeden), schulden (bijv. hypothecaire geldleningen), de waarde van effectenportefeuilles en dividendbelasting aan de Belastingdienst ten behoeve van de voorgevulde aangifte (VIA).

43 Daarbij verwijs ik ook naar de Toeslagenaffaire waarbij een grote bres is geslagen in het vanouds grote vertrouwen van de burger in de Nederlandse overheid. Zie: Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld: De tragedie achter de toeslagenaffaire*, De Correspondent, Amsterdam (2021).

44 Zie Ministerie van Financiën, *Verkenning naar toekomstopties en governance modellen de Volksbank*, juli 2021, te raadplegen via [www.nfl.nl/wp-content/uploads/2021/07](http://www.nfl.nl/wp-content/uploads/2021/07).

45 Zie DNB, *Visie op Betalen 2022-2025*, t.a.p. Box 3 Een digitale euro op pp. 22 en 23.

Hier moet een uitruil plaatsvinden van twee belangrijke kwesties: enerzijds het recht op privacy en het beperken van overheidsbemoeienis met het leven van de burger, anderzijds het in standhouden van een robuuste oplossing voor het functioneren en het beheer van het dagelijkse betalingsverkeer. Dit zou het onderwerp moeten zijn van de haalbaarheidsstudie die uiteraard moet worden uitgevoerd om te komen tot deze ingrijpende overgang naar een volledig nieuw systeem van verwerking van het betalingsverkeer voor consumenten. Dat onderzoek zou dan moeten nagaan, bij voorkeur op een brede en representatieve wijze waarin alle lagen van de bevolking worden geraadpleegd, in welke mate Nederlandse burgers het belang van deze uitruil omarmen.

### 4.3 *Banking the unbanked*

Een ander aspect van de bijvangst betreft de kwestie van Nederlandse burgers die om tal van redenen zijn uitgesloten van deelname aan het betalingsverkeer en ook in zeker mate afhankelijk zijn van chartale betalingen. Zoals hiervoor al is uiteengezet, levert dit flinke knelpunten op voor tal van praktische aangelegenheden. Zo kent de Nederlandse uitvoering van uitkeringen van minimumloon en minimumvakantiebijslag, de verplichting om die per definitie te laten verlopen via een bankrekening.<sup>46</sup>

Het fenomeen leidt ook tot een tegenstelling: waar de afgelopen decennia door commerciële partijen door middel van innovatie en verbeteringen van de dienstverlening steeds vaker gewerkt wordt met digitale oplossingen voor het betalingsverkeer; waar we in het kader van het bestrijden van witwassen we bij voorkeur grotere betalingen in contanten willen uitbannen; waar de samenleving het contant geld uit veiligheidsoverwegingen wil uitbannen door PIN-only betaalmogelijkheden op te leggen, is er een significante groep burgers die niet kan meedoen aan het betalingsverkeer dat verloopt via de bankrekening.

46 Art. 7a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Het verzekeren van toegang tot het betalingsverkeer is een van de belangrijke speerpunten van de overheid en DNB heeft hierin in belangrijke mate bijgedragen aan de inventarisatie van de knelpunten op dit vlak.<sup>47</sup> Het leidde onlangs nog tot verdere interventie van het Ministerie van Financiën door de aankondiging van een Wetsvoorstel chartale infrastructuur.<sup>48</sup>

Maar de oplossing van het probleem van de toegang tot de digitale betaalinfrastructuur, wordt dan door de overheid vooral gezien in de blijvende beschikbaarheid van chartaal geld, ruime beschikbaarheid van betaalautomaten, en de wat lastigere materie van de verplichte acceptatie van bankbiljetten en munten voor het doen van kleine betalingen. In deze discussies miste ik toch ook vooral de dieperliggende achtergronden van de trend naar het doen van digitale betalingen, bijvoorbeeld het afschaffen van contante betalingen in het rijdend openbaar vervoer, om de veiligheid van openbaar vervoer-medewerkers te bevorderen.<sup>49</sup>

18

47 Zie DNB, *Visie op Betalen 2022-2025*, t.a.p., Speerpunt 2 Verzekeren van toegang tot betalingsverkeer in een wereld die steeds digitaler wordt waar op p. 15 het volgende wordt genoteerd: “Uit onderzoek blijkt dat een deel van de ouderen, laaggeletterden of mensen met een functiebeperking in toenemende mate problemen hebben met deze digitalisering.

48 Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 31 mei 2023 waarbij het onderzoek naar de toekomstige inrichting van de chartale keten is aangeboden, Kamerstukken II, 2022-2023, nr. 27863. nr. 137. Zie hierover uitgebreid: Bierens, t.a.p., p. 262 e.v. Nu gaat dit vraagstuk ook vooral om de beschikbaarheid van chartale betaalmiddelen, niet om de kwestie van toegang van burgers tot betaalrekeningen. Op Europees vlak is er een vergelijkbare ontwikkeling te noteren in het kader van het wetgevingspakket in verband met het Single Currency Package: Europese Commissie, *Persbericht Single Currency Package: new proposals to support the use of cash and to propose a framework for a digital euro*, 28 juni 2023, te raadplegen via [ec.europa.eu/commission/presscorner](https://ec.europa.eu/commission/presscorner). Zie voorts nog: B. Bierens en K.M. van Geijn, *Op weg naar de Digitale Euro, Over de euro-CBDC, ontwerp-keuzen en een verkenning van het (toekomstig) juridisch kader*, TFR 2011/11, pp. 384-394.

49 Zie: Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, *Naar een nieuwe visie op contant geld in Nederland*, p. 29 waar wordt genoteerd: “Sinds 2016 is de acceptatie van contant geld in het openbaar vervoer (OV) om veiligheidsredenen sterk verminderd. Zo wordt contant geld in bussen en trams niet meer geaccepteerd. Bij OV-automaten en -loketten en één winkelketen kan nog contant een kaartje worden gekocht. Op een aantal stations kan de OV-chipkaart met contant geld worden opgeladen.” te raadplegen via [www.dnb.nl/media/3nknfkj0d/mob-2020.pdf](https://www.dnb.nl/media/3nknfkj0d/mob-2020.pdf)

Hoe het ook zij, de trend naar een toenemende digitalisering van het betalingsverkeer is onmiskenbaar, en om hieraan deel te kunnen nemen dient de burger te kunnen beschikken over een betaalrekening als basis voor de ontsluiting van de betaalkanalen en betaalproducten. Dit noopte derhalve tot het creëren van een regeling die banken heeft verplicht op laagdrempelige wijze een basisbetaalrekening aan te bieden aan iedere ingezetene van de Europese Unie.<sup>50</sup> De desbetreffende wettelijke regeling is opgenomen in § 4.3.1.8 Wft, waarvan de strekking is dat iedere bank, mits de cliënt voldoet aan de regels van de Wwft, een ‘basisbetaalrekening’ moet aanbieden aan alle consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven.<sup>51</sup>

Het is deze regeling voor de basisbetaalrekening die mij ook voor ogen staat voor de inrichting van de propositie van de Rijkspostbank 2.0. Deze instelling zou voortaan de verplichtingen van de Nederlandse banken dienen over te nemen zoals die voortvloeien uit Art. 4:71f(1) Wft, waardoor het de Rijkspostbank 2.0 is die voortaan aan consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven in de gelegenheid stelt een basisbetaalrekening in euro’s aan te vragen en te gebruiken. Die basisbetaalrekening zou dan betreffen “een betaalrekening, met inbegrip van bijbehorende betaalinstrumenten, waarbij debetstand niet mogelijk is”, zoals deze basisbetaalrekening is gedefinieerd in Art. 1:1 Wft.

De vraag die hierbij rijst is in welke mate een automatische toekenning van basisbetaalrekeningen door de Rijkspostbank 2.0 aan alle Nederlandse ingezetenen een methode zou kunnen zijn om de ‘unbanked’ toegang te laten verschaffen tot het betalingsverkeer. Met andere woorden, is er aanleiding of reden

50 Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2014/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PbEU 2014, L 257) (Implementatiewet toegang basisbetaalrekening), Kamerstukken II, 2015-2016, 34480.

51 Zie uitbreider hierover: R.M.C. Philipsen, *Toegang tot een basisbetaalrekening in Nederland na implementatie van de ‘Payment Account Directive’*, TFR 2014/10, pp. 392-398.

om te komen tot het verlagen van de drempel voor toelating? Is het een goed idee om, net zoals iedere burger die ingeschreven wordt in de Basisregistratie Personen automatisch een Burgerservicenummer ('BSN') krijgt, daaraan te koppelen dat die burger ook een basisbetaalrekening toegewezen krijgt van de Rijkspostbank 2.0?

Dat nu zou leiden tot een wat grofmazige oplossing, omdat dat zou leiden tot toekenning van deze basisbetaalrekeningen aan kinderen jonger dan 12 jaar die in de regel nog niet participeren aan het betalingsverkeer. Anderzijds heeft een dergelijke koppeling en automatisme wel weer de charme van een koppeling van de identiteit van de houder van de basisbetaalrekening aan de Basisregistratie Personen, waardoor een grote stap kan worden gezet wat betreft de identificatie van de cliënten van de Rijkspostspaarbank 2.0 in de zin van de Wwft. Een dergelijk geperfectioneerd identificatieproces kan door de commerciële banken niet worden uitgevoerd omdat zij als commerciële partijen in beginsel geen toegang hebben tot de Basisregistratie Personen die door de overheid wordt beheerd. Ook dit is een voorbeeld van mogelijke bijvangst van de introductie van de Rijkspostbank 2.0. In zijn aard versterkt dat natuurlijk wel weer het Orwelliaanse syndroom.

#### 4.4 Afwikkelbaarheid van banken

Wanneer het betalingsverkeer voor consumenten van de commerciële banken zou worden overgeheveld naar de Rijkspostbank 2.0, zou er wat betreft de afwikkelbaarheid van die banken sprake zijn van een verschuiving van het paradigma rondom de afwegingen die dienen te worden gemaakt in het kader van de doelstellingen van de afwikkeling, met name de doelstelling van de garantie van continuïteit van kritieke functies.<sup>52</sup> Zoals hiervoor door mij is bepleit valt het verzorgen van het betalingsverkeer onder het begrip 'kritieke functies', en mijn stelling is dat dat, *a fortiori*, het geval is wanneer dat betalingsverkeer is voor consumenten, zeker wanneer de des-

betreffende bank een belangrijke speler is op de markt van het verwerken van betalingsverkeer.

Of het nu een bewuste keuze van de wetgever is geweest of niet, in de nadere regels die in GV 2016 zijn ontwikkeld op grond van de bepaling van Art. 2(1) BRRD is er nauwelijks aandacht voor het belang van het beredderen van het betalingsverkeer voor consumenten. Er wordt weliswaar gehint op de noodzaak om bij de inschattingen die moeten worden gemaakt omtrent de maatregelen die banken dienen te nemen om de continuïteit van kritieke functies te bevorderen, onderscheid te maken tussen het type cliënt en wederpartij. De associaties met de grote moeilijkheden die voor consumenten in veel Europese samenlevingen ontstonden bij het falen van het bankensysteem in de jaren na de wereldwijde financiële crisis van 2007/2008 en het disfunctioneren van het betalingsverkeer, wordt nauwelijks geëxpliciteerd.

Wel is er veel aandacht voor de waarborgen die er moeten worden gecreëerd voor het behoud van de vorderingsrechten van spaarders in de vorm van uitgebreide regels rondom de zogenaamde 'covered deposits'.<sup>53</sup> Maar een verdieping van het andere aspect van de dienstverlening van banken, namelijk de betrokkenheid bij het betalingsverkeer voor consumenten vindt nauwelijks plaats. Naar mijn mening is dat niet terecht, en betoogde ik dat er op dit vlak een afzonderlijke analyse en probleemoplossing noodzakelijk is. Met het vinden van een oplossing voor de continuïteit van het (dagelijkse) betalingsverkeer voor consumenten zou, naar mijn inschatting, een volledig ander perspectief ontstaan voor de afwegingen die moeten worden gemaakt bij de constatering dat een bank faalt of waarbij wordt verwacht dat deze zal falen.

<sup>52</sup> Ingevolge het bepaalde in Art. 31(1) BRRD.

<sup>53</sup> 'Covered deposits' zijn de spaargelden die door cliënten bij banken zijn ondergebracht en die specifieke bescherming genieten, bijvoorbeeld doordat zij tot beloop van EUR 100.000 zijn gedekt door het depositogarantiestelsel dat voor bepaalde cliënten van toepassing is. Maar ook omdat, ingevolge de uitgebreide regels van de BRRD (en de SRMV), de ingrijpende gevolgen van een afwikkeling van een bank voor crediteuren van die bank, in zijn aard niet mogen worden toegepast op al diegenen die een 'covered deposit' bij de te afwikkelende bank aanhouden.

Met de wijsheid van achteraf, ik geef het graag toe, en uitsluitend voor het doel om mijn betoog wat kracht bij te zetten kom ik tot de volgende observatie. Zou de nationalisatie van SNS Reaal in een ander daglicht hebben gestaan, indien bij alle afwegingen die moesten worden gemaakt geen aandacht hoefde te worden geschonken aan de bereddering van de door circa 1 miljoen particuliere cliënten aangehouden betaalrekeningen bij de in het conglomeraat opgenomen banken? Met andere woorden, zou bij de inschattingen die indertijd zijn gemaakt of SNS Reaal niet in een faillissementsprocedure zou kunnen worden ondergebracht en in plaats daarvan een uitzonderlijke stap moest worden genomen door de bank te nationaliseren, niet ook een rol hebben kunnen gespeeld dat gezorgd moest worden voor de continuïteit van de dienstverlening aan circa 1 miljoen particuliere rekeninghouders? Nogmaals, in veel van de stukken die op dit vlak zijn verschenen vindt een koppeling plaats tussen het waarborgen van de spaargelden van de particuliere cliënten en het aan hen aangeboden betalingsverkeer, een gesplitste behandeling vindt niet plaats.<sup>54</sup>

Hier kom ik toe aan een belangrijk argument voor het bepleiten van de stichting van de Rijkspostbank 2.0. Namelijk een dergelijke ingreep zou, in elk geval wat de Nederlandse banken betreft leiden tot een ingrijpende verbetering van de afwikkelbaarheid van probleembanken. Mogelijkerwijs is er zelfs een aanleiding om de verplichte afweging rondom het ‘algemeen belang’ en de noodzaak om ten aanzien van de bank een afwikkelprocedure toe te passen in plaats van een liquidatieprocedure met toepassing van de reguliere regels van het faillissementsrecht in een volstrekt ander perspectief te plaatsen.

54 In het beleidsdocument van de Single Resolution Board te Brussel (‘SRB’) betreffende de inkadering van hetgeen als ‘kritieke functies’ moet worden aangemerkt (Single Resolution Board, *Critical Functions: SRB Approach*, 30 augustus 2018, [www.srb.europa.eu/en/content/critical-functions](http://www.srb.europa.eu/en/content/critical-functions), laatst geraadpleegd op 29 april 2024) vindt in punten 43 tot en met 45 wel enige reflectie plaats over het belang om de analyse betreffende kritieke functies als het gaat om de ‘rekeningen’ van cliënten te ontkoppelen van de bescherming die wordt geboden aan cliënten in het kader van het depositogarantiestelsel, omdat, zo redeneert de SRB, het al dan niet aanbieden van de functionaliteit van bankrekeningen en de continuïteit daarvan geen door het depositogarantiestelsel te beschermen belang is.

Wellicht dat het ontkoppelen van de banken van het verzorgen van het betalingsverkeer voor consumenten kan leiden tot een afweging dat dat faillissement minder bezwaarlijk is, gezien het feit dat er geen noodzaak is om continuïteit voor één van de belangrijke kritieke functies te waarborgen.

Uiteraard ben ik daarbij niet blind voor het gegeven dat banken, naast hun rol in het betalingsverkeer voor consumenten, ook belangrijke rollen vervullen in het betalingsverkeer voor het bedrijfsleven. Immers, de betaalterminal die bij de supermarkt staat moet ook naar behoren blijven werken, ook als de achterliggende bancaire dienstverlener van de onderneming die consumptieve bestedingen afrekent in de problemen komt of dreigt te komen. Echter, op dit vlak meen ik dat om tal van redenen de afwegingen rondom de mate waarin dat gaat om ‘kritieke functies’ anders zal luiden. Zoals hiervoor is uiteengezet, maakt onderdeel van die afwegingen uit, in welke mate de desbetreffende functie ‘vervangbaar’ is door concurrerende ondernemingen die de dienstverlening op dat vlak over zouden kunnen nemen binnen redelijke termijn en op aanvaardbare wijze.<sup>55</sup>

Mede vanwege de brede concurrentie die op de betaalmarkten plaatsvindt op het vlak van de zogenaamde ‘acquiring’<sup>56</sup> dienstverlening, bijvoorbeeld door de komst van tal van innovatieve spelers in het FinTech domein (te denken valt aan de Nederlandse bank Adyen), meen ik dat het minder bezwaarlijk zal zijn voor banken om in de herstel en afwikkelplanning die zij ingevolge de regelgeving dienen op te zetten<sup>57</sup> een scenario voor te bereiden dat de rol die zij hebben in de afwikkeling van betaaltransacties aan de ‘achterkant’ van het betaalproces, bij het ontstaan van problemen, overgeheveld wordt naar een concurrerende partij. Met andere woorden de ‘vervangbaarheidstoets’ zou wezenlijk anders worden ingekaderd dan die

55 Zie het bepaalde in Art. 6(3) GV 2016.

56 ‘Acquiring’ is het proces in de keten van betaaltransacties waarbij de bank van de crediteur binnen het betaalsysteem zorgdraagt voor het uitlokken van een betaaltransactie ten laste van de debiteur bij de bank van de debiteur.

57 Zie hieromtrent, onder meer, het bepaalde in Artt. 5 e.v. en 10 e.v. BRRD.

bij de overheveling van de betaalinfrastructuur voor zeer grote groepen particuliere cliënten.

Hiermee geef ik derhalve uitdrukkelijk geen waardeoordeel over het belang om de belangen van zakelijke cliënten van banken te beschermen. Naar mijn inzicht kan dat belang op een minder ingrijpende manier worden beschermd dan de oplossingen die noodzakelijk zijn voor de continuïteit van de betaalinfrastructuur voor consumenten in de vorm van de nationalisatie van die functie en overheveling naar Rijkspostbank 2.0. Hierbij moet ook niet uit het oog worden verloren, dat die oplossing wat betreft consumenten niet uitsluitend is gericht op het beredderen van de aanspraken van die consumenten ten aanzien van het op hun bankrekening aanwezige creditsaldo. Het gaat er mij ook om dat zij in staat zullen blijven te kunnen voldoen aan hun betalingsverplichtingen jegens hun crediteuren, waaronder de ontvangers van huurbetalingen, hypotheacar of consumptief krediet, verzekeringspremies en dergelijke meer. De reële economie moet wel kunnen blijven doordraaien.

## 5. Slotbeschouwingen

De oprichting van een Rijkspostbank 2.0 die alle betaaldienstverlening voor Nederlandse particuliere ingezetenen moet gaan verzorgen is, voor zover ik dat heb kunnen nagaan, niet eerder bepleit. Het is ook, dat geef ik graag toe, een extreem radicaal en op zijn zachtst gezegd, 'out of the box' plan. En ik ga er ook wel van uit dat het betoog veel weerstand zal oproepen bij tal van betrokken partijen. Laat ik eerst een poging doen de mogelijke bezwaren tegen het licht te houden.

Om met het meest simpele bezwaar te beginnen: de operatie is extreem ingewikkeld vanuit operationeel perspectief. Bijvoorbeeld: het omzetten van de huidige circa 15 miljoen IBAN-rekeningnummers naar een eenvormig IBAN-nummer van de Rijkspostbank 2.0 dat naadloos en zonder disruptie en zonder vertraging kan worden gehangen in de lokale Nederlandse en

SEPA-betaalinfrastructuur. Nu is een dergelijke grootschalige omnummering in het verleden ook wel eens uitgevoerd, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de introductie van het IBAN, waarbij er een enorme harmonisatieslag moest plaatsvinden ten aanzien van de verschillende wijzen waarop Nederlandse banken hun bankrekeningnummers voerden. Maar ik wil de omvang en complexiteit van de operatie zeker niet onderschatten. En mijn idee is ook nog dat een en ander in een korte termijn zou moeten worden gerealiseerd en bij voorkeur door middel van een 'big bang' die alle particuliere rekeninghouders tegelijkertijd betreft. Het wordt, met andere woorden, een ingrijpende en kostbare operatie en de vraag is wie die kosten zal moeten dragen. Daar wilde ik een korte bocht nemen, niet de bancaire sector en evenmin de particuliere rekeninghouders. Dus dit wordt een operatie die moet worden gesubsidieerd door de overheid.

En dan komt het tweede bezwaar in beeld. Zal de overheid het vervullen van deze taak wel willen aanvaarden? Is er een voldoende zwaarwegend motief om het verzorgen van het betalingsverkeer voor particulieren als een overheidstaak te bestempelen en niet langer als een aangelegenheid voor de private sector? Mijn antwoord hierop is kort en goed gezegd: dat is het geval! Het volwaardig kunnen participeren aan het (elektronische) betalingsverkeer wordt in de tegenwoordige tijd welhaast gezien als een primaire levensbehoefte waarbij de belangen van burgers zwaarwegend zijn. De instandhouding van een onafhankelijke betaalinfrastructuur die door de overheid wordt beheerd, past naar mijn mening in de beschermende functie die de overheid zou dienen in te vullen. En in afgeleide zin zijn er in het verleden vergelijkbare keuzen gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de stichting van onafhankelijk netwerkbeheer in de energiesector. Het moet worden toegegeven dat die uitgevoerde splitsingsoperatie was gebaseerd op gedachtengoed dat in Europa was ontwikkeld en de Nederlandse overheid verplichtte om te komen tot deze grote wijzigingen in de energiemarkten, maar de motieven om zulks te doen zijn op zijn minst vergelijkbaar te noemen. Het

21

ontbreken van een Europeesrechtelijke basis is een afzonderlijk knelpunt waarover ik hierna nog iets zal zeggen. Overigens, wilde ik ook nog aanstippen, dat de instandhouding van de bankrekeningen en de dienstverlening van de Rijkspostbank 2.0 geen gratis aangelegenheid zou moeten zijn. Naar mijn mening dient deze bank op gezonde bedrijfseconomische grondslagen worden geëxploiteerd, en zijn die exploitatiekosten voor rekening van de particuliere rekeninghouders. Maar ik heb hiervoor al een begin van een onderbouwing gegeven dat die kosten voor de rekeninghouders waarschijnlijk zeer binnen de perken kunnen blijven. Ze moeten ook binnen de perken blijven, om het draagvlak bij de particuliere rekeninghouders te behouden. Maar een goed onderzoek naar de daadwerkelijke exploitatiekosten van Rijkspostbank 2.0 zal natuurlijk wel noodzakelijk zijn.

22

En hier komt het derde probleem wat ik zie, en dat betreft de mate waarin burgers deze oplossing voor het particuliere betalingsverkeer wel zullen willen aanvaarden. Aan de kostprijs zal het niet mogen liggen. In alle beschouwingen die ik hiervoor heb gegeven, heb ik eerlijk verslag gedaan van mijn worsteling rondom het fenomeen van overheidsbemoediging met het dagelijkse leven van de burgers. In welke mate zullen consumenten deze rol van de overheid wel aanvaarden, en de inbreuk op hun privacy? Zal op voldoende begrijpelijke wijze duidelijk kunnen worden gemaakt dat het opofferen van de vrijheid van burgers het belangrijke lange termijn doel dient van ongehinderd gebruik van de betaalinfrastructuur ook al is er sprake van een crisis bij één of meerdere banken? Op dit rechtssociologische aspect heb ik geen onmiddellijk antwoord paraat. De kwestie zal grondig moeten worden onderzocht als het plan voor de Rijkspostbank 2.0 zou worden omarmd en uitgevoerd. Bij dat onderzoek zou ook moeten worden betrokken in welke mate de bancaire sector een dergelijke transitie zal willen ondersteunen. Het afscheid nemen van deze belangrijke dienstverlening die zij momenteel aanbieden zal met gemengde gevoelens gepaard gaan. Enerzijds zal er wellicht opluchting zijn dat deze in zijn aard verlieslatende activiteit voor banken kan worden

overgeheveld naar een overheidsorganisatie, anderzijds zal de sector zich moeten richten op het herdefiniëren van de dienstverleningspropositie aan cliënten, waarbij de instandhouding van de bankrekening in zijn aard momenteel een pivotale rol speelt.

Waar ik nog niet uitvoerig bij stilstond betreft de kwestie van voortzetting van de dienstverlening door banken wat betreft spaarrekeningen. Mijn argumenten veronderstellen dat die dienstverlening door commerciële banken dient te worden voortgezet. Deze belangrijke bron van financiering en liquiditeit kan niet bij de banken worden weggehaald, daarover wilde ik kort zijn. Het probleem dat nader zou moeten worden geanalyseerd en waar ik momenteel evenmin een antwoord op heb, betreft de situatie van een bank die in de problemen komt, waar particulieren grote bedragen aan spaargelden hebben toevertrouwd, en waarbij de particulieren in staat zouden zijn om die spaargelden bij onraad op grote schaal over te hevelen naar hun bankrekening bij Rijkspostbank 2.0. Met andere woorden zou een dergelijke organisatie van het particuliere betalingsverkeer niet kunnen leiden tot een verheving van de problematiek van bankruns en daardoor instabiliteit in het financiële stelsel, als particuliere rekeninghouders een 'safe harbour' hebben die onmiddellijk kan worden opgezocht indien zij het vertrouwen in de bank verliezen? Ook hier zou verder onderzoek naar moeten worden gedaan, bij voorkeur met een gedragseconomische invalshoek.

Hoe verhoudt een dergelijke op de Nederlandse betaalmarkt voor consumenten gerichte regeling zich tot de Europeesrechtelijke kaders? Ten eerste is er de vraag of het in casu geen verboden staatssteun betreft vanuit het Europese mededingingsrecht. Ten tweede geldt dat er evident beperkingen zijn op de vrijheid van diensten voor buitenlandse banken die zich tot de Nederlandse markt willen richten met betaalproposities. Met andere woorden, zou een en ander niet beter kunnen zijn gebaseerd op een regeling die voor de hele Europese Unie zou gelden, en waar Nederland dan met de oprichting van de



Rijkspostbank 2.0 uitvoering aan geeft? Het door mij geïdentificeerde probleem van afwikkelbaarheid van banken en de belemmeringen die betrokkenheid bij het betalingsverkeer voor consumenten met zich brengen is geen typisch Nederlands fenomeen. Dus in welke mate verdient een 'Alleingang' van Nederland hier aanbeveling? Of zou het beter zijn dat Nederland in Brussel gaat pleiten voor een breder kader en steun door middel van een nieuw te ontwerpen regelgevend kader dat voor de hele Europese Unie zal gaan gelden? Ook dat zou naar mijn mening aan nader onderzoek moeten worden onderworpen. Bij dat onderzoek zou kunnen worden betrokken in welke mate de nationalisatie van het betalingsverkeer voor particulieren past in de doelstellingen die de Europese instellingen met de komende invoering van de Digitale Euro willen bereiken. Een van de dragende argumenten voor die Digitale Euro betreft de vermindering van de afhankelijkheden van de gebruikers van betaalmiddelen van de commerciële banken en de blijvende beschikbaarheid van 'publiek geld'.<sup>58</sup> Met een beetje goede wil kan de omvorming van de betaalinfrastructuur voor consumenten naar een publieke infrastructuur ook ten gronde worden ingepast in deze doelstelling.

Al deze punten zullen nauwkeurig tegen het licht moeten worden gehouden om te komen tot een afweging van de voor- en nadelen van een dergelijk ingrijpende operatie tot nationalisatie van de betaalinfrastructuur voor particuliere consumenten en oprichting van Rijkspostbank 2.0. Daar moet dan tegenover worden gesteld dat het belang van de afwikkelbaarheid van banken en het verminderen van de afhankelijkheid van particulieren van de door de commerciële banken geëxploiteerde betaalinfrastructuur naar mijn mening zwaarder weegt dan de hiervoor opgeworpen mogelijke knelpunten. Het is echter een ingewikkelde afweging en het vergt ook wel de nodige politieke moed en bereidwilligheid van de commerciële bankensector om buiten de gevestigde kaders te denken om een dergelijke

<sup>58</sup> Zie de onderbouwing van de noodzaak tot invoering van de Digitale Euro in de achtergrondschets in Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro, 28 juni 2023, COM(2023) 369 final pp. 1-4.

ingrijpende verandering te overwegen. Door het benoemen van de verschillende bijkomende voordelen, die ik bijvangst noemde, heb ik gepoogd een eerste aanzet te geven voor een alomvattende afweging op dit vlak. De Rijkspostbank 2.0 zal er wellicht niet zo snel komen. Maar ik vond het de moeite van het betoog waard om de problematiek van afhankelijkheid van deze kritieke functie van banken die in de weg staat aan een zuivere afweging van het algemeen belang in verband met de toepassing van het crisismanagementraamwerk voor banken te berde te brengen. De discussies gaan naar mijn smaak te veel over één facet van de dienstverlening van banken aan consumenten, namelijk het aanbieden van spaarrekeningen. Door de kwestie van betaalinfrastructuur los te koppelen van die discussie hoop ik een nieuw element toe te voegen aan de weerbarstige materie van de te maken afwegingen of het noodzakelijk is om de deuren van een falende bank op maandagochtend na het afwikkelweekend weer open te moeten doen.

Ik heb gezegd!



## PROF. DR. E.P.M. (BART) JOOSEN



E.P.M. (Bart) Joosen (1963) is in 1987 afgestudeerd aan de Universiteit van Tilburg en behaalde de hoedanigheid van meester in de rechtsgeleerdheid aan die universiteit. Na afronding van zijn academische studie werd hij in 1987 benoemd tot docent aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Tilburg en doceerde hij in de periode 1987-1990 vennootschapsrecht en concernrecht. Tegelijkertijd werkte hij aan een rechtsvergelijkend onderzoek naar de Nederlandse en Franse faillissementswetgeving en werd hij in 1988 en 1989 toegelaten als fellow researcher aan de Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Hij verdedigde met succes zijn proefschrift over *Overgang van ondernemingen uit faillissement* aan de Universiteit van Tilburg en promoveerde in 1998 tot doctor in de rechtswetenschappen (PhD) waarbij als promotor optrad Prof. mr. M.J.G.C. Raaijmakers.

Na zijn tijd aan de Universiteit van Tilburg werkte hij eerst als bedrijfsjurist op het hoofdkantoor van de Koninklijke Philips Electronics in Eindhoven tot 1992 waarna hij actief werd in de advocatuur in Amsterdam. Werkzaam bij advocatenkantoren gelieerd aan Andersen, PricewaterhouseCoopers en KPMG, raakte Bart zeer vertrouwd met het werken als jurist in multidisciplinaire teams. Bart Joosen gaf vervolgens leiding aan de Amsterdamse Finance & Projects praktijk van het wereldwijde juridische dienstverleningskantoor DLA Piper nadat hij in 2005 bij dit kantoor

in dienst trad. Van september 2015 tot april 2023 werkte hij bij het door hem opgerichte nichekantoor RegCounsel Financial Services om tijd vrij te maken voor academische functies. Hij werkte in de praktijk met name voor cliënten in de financiële markten op het vlak van het microprudentiële toezicht op banken en verzekeraars, derivaten, structured finance, beleggingsondernemingen, betaalinstellingen en marktinfrastructuur.

In de periode 2013 tot 2017 was hij hoogleraar Prudentieel Toezichtrecht aan de Universiteit van Amsterdam op parttime basis welk ambt hij in 2015 aanvaardde met de oratie *Bankwetgeving na de financiële crisis, is het genoeg?* Van 2017 tot 2023 was hij buitengewoon hoogleraar Financieel Toezichtrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam welk ambt hij in 2018 aanvaardde met de oratie *Proportionaliteit in het Europese Financieel Toezichtrecht*.

Bart Joosen is vanaf 1 juli 2023 hoogleraar Financieel Recht op voltijdse basis, verbonden aan het Hazelhoff Centre for Financial Law, Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Leiden in een volledig door de Stichting Hazelhoff Van Huet gefinancierde leerstoel en vanaf 1 oktober 2023 is hij als parttime hoogleraar verbonden aan de Florence School of Banking and Finance, Robert Schumann Centre for Advanced Studies van het European University Institute (EUI) in Florence, Italië.



Universiteit  
Leiden