

Vergaderjaar 2021–2022

36 015

Voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het opnemen van het recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders woonachtig buiten de EU (Wet beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders buiten de Europese Unie)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding en achtergrond	2
2.1 Een basisbetaalrekening	2
2.2 Europese richtlijn betaalrekeningen en de implementatie	2
2.3 Weigeringsgronden en eenzijdige opzeggingsgronden voor een basisbetaalrekening	3
2.4 Nederlanders woonachtig buiten Nederland	5
2.5 Opzeggen rekeningen van Nederlanders woonachtig buiten de EU en de consequenties	6
3. Hoofdpijnen van het voorstel – het recht op en weigerings- en opzeggingsgronden	7
3.1 De «Code monétaire et financier»	8
3.2 Redelijke aanvraag en de uitzonderingssysteem	10
3.3 Cliëntenonderzoek en vergunnings- en vestigingsvereisten	11
4. Uitvoeringsaspecten en partijen	14
5. Effecten van wetsvoorstel en financiële gevolgen	16
6. Consultatie	17
II. ARTIKELSGEWIJS	19

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt het hebben van een basisbetaalrekening voor alle Nederlanders mogelijk te maken, ongeacht of zij woonachtig zijn in de Europese Unie of daarbuiten. In de huidige samenleving is het hebben van een basisbankrekening een voorwaarde om mee te kunnen doen aan de samenleving. De afgelopen jaren werden door Nederlandse banken de betaalrekeningen van Nederlanders woonachtig buiten de Europese Unie steeds vaker eenzijdig opgezegd, met nadelige en soms gevaarlijke gevolgen voor deze mensen. Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke recht gecreëerd voor Nederlanders buiten de Europese Unie om een basisbetaalrekening bij een Nederlandse bank aan te vragen en aan te houden.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Een basisbankrekening

In Nederland, een land waar contante betalingen steeds schaarser worden en het merendeel van het betalingsverkeer giraal plaatsvindt, is het belangrijk dat mensen voldoende toegang hebben tot deze girale betaaldiensten. Het belang van het kunnen deelnemen aan deze girale betaaldiensten werd door de regering reeds in 2001 benadrukt en in dat jaar onderschreef de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) het Convenant inzake een pakket primaire betaaldiensten, ook wel het Convenant Basisbankrekening.¹ Het doel van het convenant was zoveel mogelijk mensen een laagdrempelige toegang te bieden tot het girale betalingsverkeer omdat financiële en sociale uitsluiting op de loer liggen indien mensen geen toegang hebben tot het girale betalingsverkeer. Als instrument werd hiervoor een pakket aan primaire betaaldiensten aangeboden. Het pakket aan primaire betaaldiensten is door de jaren heen ontwikkeld en omvat tegenwoordig het kunnen aanhouden en kunnen gebruiken van een betaalrekening, het via internetbankieren en/of mobiele bank app hebben van toegang tot en kunnen gebruiken van de betaalrekening, het kunnen uitvoeren van overboekingen via internetbankieren en/of mobiele bank app, het kunnen ontvangen van inkomende overboekingen, het kunnen verlenen van incassomachtigingen aan derden om bepaalde bedragen éénmalig dan wel periodiek van de betaalrekening af te boeken, het aanbieden en gebruiken van een betaalpas om via betaalautomaten te kunnen betalen en via geldautomaten contant geld op te kunnen nemen en het raadplegen en opslaan van digitale betaalrekeningafschriften via internetbankieren en/of mobiele bankapp.²

2.2 Europese richtlijn betaalrekeningen en de implementatie

Op 23 juli 2014 publiceerde de Europese Commissie Richtlijn 2014/92/EU van het Europees parlement en de Raad betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties, ook wel de Europese richtlijn betaalrekeningen.³ Deze richtlijn diende ter verdere vervolmaking van de interne markt voor betaaldiensten en kende een drietal doelstellingen. De richtlijn diende de vergelijkbaarheid van tarieven met betrekking tot betaal-

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 863, nr. 2.

² Zie, <https://www.betalvereniging.nl/wp-content/uploads/Convenant-primaire-betaaldiensten.pdf>, geraadpleegd op 19 juni.

³ PbEU 2014, L 257/214.

diensten voor consumenten te verbeteren, de richtlijn moest het voor consumenten gemakkelijker maken om over te stappen naar een andere bank en tot slot diende de richtlijn de toegankelijkheid tot betaaldiensten voor consumenten te verbeteren. In het kader van dit laatste doel van de richtlijn werden de lidstaten verplicht er zorgen voor te dragen dat kredietinstellingen betaalrekeningen met basisfuncties aanbieden aan consumenten.

In de richtlijn wordt een aantal kenmerken geschetst van deze betaalrekeningen met basisfuncties, zoals de diensten waarmee alle verrichtingen kunnen worden uitgevoerd die nodig zijn voor het openen, gebruiken en beëindigen van een betaalrekening. De richtlijn biedt daarnaast de mogelijkheid voor de lidstaten om binnen hun landen kredietinstellingen de verplichting op te leggen om de diensten van een basisbetaalrekening uit te breiden tot hetgeen op nationaal niveau voor consumenten als essentieel wordt beschouwd.

In Nederland werd de Europese richtlijn betaalrekeningen op 5 oktober 2016 geïmplementeerd door middel van de Implementatiewet toegang basisbetaalrekening, die de Wet op het financieel toezicht (Wft) wijzigde.⁴ Mede dankzij het succesvolle Convenant basisbankrekening beschikte, volgens de memorie van toelichting van deze implementatiewet, in 2016 al 99% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar of ouder over een betaalrekening.⁵ Echter werd, gezien het feit dat het Convenant juridisch niet handhaafbaar was, ervoor gekozen om het algemene recht op een basisbetaalrekening in de Wft te verankeren middels de nieuwe paragraaf Basisbetaalrekening (paragraaf 4.3.1.8 van de Wft). De wet bepaalt dat banken, die in Nederland betaalrekeningen aan consumenten aanbieden, alle consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven in staat stellen een basisbetaalrekening in euro's aan te vragen en te gebruiken, ongeacht nationaliteit, woonplaats of enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals geslacht, leeftijd of handicap.⁶ Deze basisbetaalrekening omvat de diensten zoals beschreven in artikel 17, eerste lid, van de Europese richtlijn⁷ en wordt uiterlijk binnen 10 werkdagen nadat alle informatie voor een correcte en volledige aanvraag is binnengekomen geopend.⁸ Dit laatste is enkel het geval wanneer er geen sprake is van een of meerdere van de weigeringsgronden voor de basisbetaalrekening zoals genoemd in de wet.⁹

2.3 Weigeringsgronden en eenzijdige opzeggingsgronden voor een basisbetaalrekening

Ondanks het feit dat met de Europese richtlijn en de implementatie hiervan in de Implementatiewet een algemeen recht op een basisbetaalrekening omvat, is het toch mogelijk voor banken om mensen een basisbetaalrekening te weigeren. De eerste weigeringsgrond die in de Wet op het financieel toezicht wordt genoemd betreft de situatie waarin een bank niet kan voldoen aan de eisen die bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) worden gesteld aan het openen van een basisbetaalrekening.¹⁰

⁴ Stb. 2016, 386.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 480 nr. 2.

⁶ Wet op financieel toezicht, Artikel 4:71f lid 1.

⁷ Ibid. lid 3.

⁸ Ibid. lid 4.

⁹ Wet op het financieel toezicht, artikel 4:71g.

¹⁰ Ibid. lid 1.

De Wwft is onder andere van toepassing op alle banken in Nederland en bepaalt dat banken ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme een cliëntonderzoek uitvoeren.¹¹ Als onderdeel van dit cliëntonderzoek dienen banken bijvoorbeeld de identiteit van de cliënt vast te stellen en te verifiëren en het doel en de beoogde aard van de relatie vast te stellen. Ook stelt de Wwft dat banken over kunnen gaan tot een vereenvoudigd dan wel verscherpt cliëntonderzoek. Dit is afhankelijk van bepaalde risicofactoren benoemd in bijlages I, II en III van de richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.¹² Enkele risicofactoren uit deze richtlijn, ook wel de vierde anti-witwasrichtlijn, betreffen het type klant (gaat het om een overheid, beurgenoteerde vennootschappen of om particulieren) en het type af te nemen dienst, waarbij over het algemeen transacties die anonimiteit bevorderen een groter risico vormen dan levensverzekeringsspolissen met lage premies. Naast het cliëntonderzoek bepaalt de Wwft ook, op basis van artikel 16 eerste lid, dat ongebruikelijke transacties door een bank gemeld worden aan de Financiële inlichtingen eenheid (ook wel de Financial Intelligence Unit of FIU) welke vervolgens, aan de hand van de verzamelde en geanalyseerde gegevens, kan bezien of deze gebruikt kunnen worden ter voorkoming of opsporing van misdrijven.

Het recht op een basisbetaalrekening kan ook op grond van een vijftal limitatief opgesomde weigeringsgronden uit de Wft zelf geweigerd worden. Zo mag de basisbetaalrekening worden geweigerd omdat (1) de aanvrager niet kan aantonen dat hij een werkelijk belang heeft bij het openen van een basisbetaalrekening in Nederland, (2) de aanvrager al bij een andere bank een basisbetaalrekening heeft of een aanvraag hiervoor heeft lopen, (3) de aanvrager in de afgelopen acht jaar onherroepelijk is veroordeeld voor een aantal gespecificeerde (financiële) misdrijven zoals valsheid in geschrifte of het witwassen van geld, (4) een basisbetaalrekening (eventueel bij een andere bank) in de afgelopen twee jaar is opgezegd omdat de betreffende basisbetaalrekening is gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of (5) de aanvrager desgevraagd weigert een verklaring te ondertekenen waarin de aanvrager verklaart geen basisbetaalrekening bij een andere bank aan te houden of te hebben aangevraagd.

Indien een bank besluit om op grond van de Wft of de Wwft een basisbetaalrekening te weigeren aan een aanvrager, stelt hij deze hier binnen tien dagen na de ontvangst van een correcte en volledige aanvraag van op de hoogte. De bank zal hierbij een reden geven, tenzij dit in strijd zou zijn met de Wwft, de nationale veiligheid of de openbare orde. Daarnaast dient de bank de aanvrager te wijzen op de interne klachtenprocedure bij de bank en de mogelijkheden een klacht in te dienen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid).

¹¹ Zie Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid, 21 juli 2020, p. 7 geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2020/07/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financieren-van-terrorisme-wwft> op 15 februari 2021.

¹² PbEU 2015, L 141/73.

Naast weigeringsgronden, bevat de Wft ook een lijst limitatief opgesomde eenzijdige opzeggingsgronden. Afhankelijk van «de ernst» van de opzeggingsgrond, wordt de basisbetaalrekeninghouder twee maanden voor de beëindiging van de overeenkomst voor de basisbetaalrekening hiervan in kennis of wordt deze met onmiddellijke ingang beëindigd en wordt de basisbetaalrekeninghouder hiervan op de hoogte gesteld. In beide gevallen wijst de bank, gelijk aan bij het weigeren van een basisbetaalrekening, de basisbetaalrekeninghouder op de diverse klachtenprocedures. Onder de «ernstige» eenzijdige opzeggingsgronden vallen: (1) de basisbetaalrekeninghouder is onherroepelijk veroordeeld voor een aantal gespecificeerde (financiële) misdrijven, zoals valsheid in geschrifte of het witwassen van geld, (2) de basisbetaalrekeninghouder heeft onjuiste of onvolledige informatie verstrekt bij het verkrijgen van de basisbetaalrekening, welke zou hebben geleid tot een weigering van de basisbetaalrekening conform de weigeringsgronden of (3) de basisbetaalrekening is gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Naast de drie «ernstige» opzeggingsgronden zijn er ook drie andere opzeggingsgronden waarvan een basisbetaalrekeninghouder dus twee maanden voor het beëindigen van de basisbetaalrekening op de hoogte wordt gesteld. Het gaat hierbij om (1) het meer dan 24 opeenvolgende maanden op de basisbetaalrekening geen transacties hebben verricht, (2) het hebben van een tweede basisbetaalrekening bij een andere in Nederland gevestigde bank of (3) het niet langer rechtmatig in de Europese Unie verblijven.

2.4 Nederlanders woonachtig buiten Nederland

Hoeveel Nederlanders er precies buiten Nederland wonen is onbekend.¹³ Een database van Eurostat geeft aan dat er in 2019 ongeveer 300.000 Nederlanders tussen de leeftijd van 15 en 65 werkten in een ander land binnen de Europese Unie dan Nederland.¹⁴ Ook buiten de Europese Unie wonen honderdduizenden Nederlanders. In 2018 emigreerden er 157.366 Nederlanders waarvan minder dan helft, 62.087, binnen de Europese Unie.¹⁵ Nederlanders kiezen er om uiteenlopende redenen voor om naar het buitenland te vertrekken. Ook de duur van hun verblijf in het buitenland is uiteenlopend. Waar het bij een deel over slechts 2 jaar gaat, vertrekken anderen voor een langere periode of zelfs voor altijd. Uit onderzoek uitgevoerd door de Taalunie en het Meertens Instituut blijkt dat Nederlandse emigranten vaak op bepaalde manieren vasthouden aan Nederland.¹⁶ Zo is de Nederlandse taal nog steeds een van de meest gebruikte talen in het vestigingsland, wordt het Nederlandse nieuws over het algemeen goed gevolgd en wordt ook vastgehouden aan Nederlandse eetgewoontes en feestdagen. De band met Nederland wordt door hen dus warm gehouden, soms ook omdat familie nog steeds woonachtig is in Nederland.

De Nederlandse overheid dient blijvende aandacht te hebben voor de belangen en de betrokkenheid van geëmigreerde Nederlanders bij Nederland. Sommigen zullen immers op een dag terugkeren en voor eenieder geldt dat hen ook vanuit het buitenland bepaalde rechten toekomen als Nederlanders, zoals bijvoorbeeld stemrecht voor bepaalde Nederlandse verkiezingen.

¹³ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3148.

¹⁴ Zie, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview#Key_messages, geraadpleegd op 18 juni 2020.

¹⁵ Zie, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03742/table?fromstatweb>, geraadpleegd op 18 juni 2020.

¹⁶ Van der Sijs, N., & Doreleijers, K. (2019). Onderzoeksrapport Vertrokken Nederlanders. Pilotonderzoek naar de Nederlandse taal en cultuur in den vreemde.

2.5 Opzeggen rekeningen van Nederlanders woonachtig buiten de EU en de consequenties

De afgelopen jaren werden Nederlandse rekeninghouders woonachtig buiten de Europese Unie onaangenaam verrast door een brief van hun bank. Over de afgelopen jaren gaat het om enkele duizenden mensen.¹⁷ In een brief zoals een rekeninghouder deze ontving van een bank staat het volgende: «[de rekeninghouder] woont in [land buiten de EU] en bankiert bij [de bank] in Nederland. Er gelden strenge wetten in het buitenland om onze dienstverlening aan te mogen bieden. En dat brengt steeds meer risico met zich mee. De kosten hiervan worden dan ook steeds hoger, terwijl het aantal klanten dat hier gebruik van maakt juist kleiner wordt. Wij hebben daarom besloten ons vooral te richten op de Europese markt. Dit besluit betekent helaas wel dat we u moeten vragen uw producten bij ons te beëindigen.»¹⁸

Het opzeggen van een betaalrekening kan grote gevolgen hebben voor Nederlanders buiten de Europese Unie. De gevolgen van het niet meer hebben van een Nederlandse betaalrekening lopen uiteen. Zo zijn er relatief triviale gevolgen zoals het niet meer mee kunnen spelen met de Nederlandse Staatsloterij.¹⁹ Maar er zijn ook negatieve gevolgen, zoals het maken van vele euro's aan extra kosten wegens overboeking naar een buitenlandse rekening²⁰ en het niet kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen aan schuldeisers. Met name dit soort negatieve gevolgen zijn verstrekkend van aard voor de persoon in kwestie. Daarbij blijkt uit het eerder aangehaalde onderzoek van de Taalunie en het Meertens Instituut dat Nederlanders ook buiten de Europese Unie zich verbonden voelen met Nederland.²¹ De tevens in dit rapport genoemde Stichting Nederlanders Buiten Nederland (SNBN) is een stichting waarin Nederlandse emigranten zich politiek en organisatorisch verenigd hebben. Dat een Nederlandse bankrekening wordt gezien als manier om zich verbonden te voelen met Nederland wordt bevestigd door de regelmatige aandacht die besteed wordt aan het beëindigen van bankrekeningen alsmede de honderden reacties van Nederlanders buiten de Europese Unie op dit initiatiefwetsvoorstel.²² De Minister van Financiën geeft ook nog een tweetal redenen waarom Nederlanders buiten de Europese Unie graag een Nederlandse bankrekening hebben. Allereerst vergemakkelijkt dit het contact met private en publieke instanties en daarnaast wordt ook het veilig onderbrengen van vermogen genoemd. Nederlandse banken en de Nederlandse financiële sector worden namelijk als relatief veilig ervaren.²³ Uit de eerder aangehaalde uitspraken van het Kifid blijkt dat banken bij zaken aangespannen door rekeninghouders wiens rekening werd beëindigd in grote lijnen hetzelfde verweer voeren. Zoals ook in de eerder aangehaalde brief stond, wijzen banken bij het Kifid op de toenemende hoeveelheid en complexiteit van wet- en regelgeving met betrekking tot maatregelen tegen belastingontduiking, witwassen en terrorismefinanciering. Omdat binnen de Europese Unie deze wet- en regelgeving (grotendeels) geharmoniseerd is, brengt dit volgens banken minder

¹⁷ Böklerink, I. & Keuning, W. (2016, 8 november). ABN Amro loost duizenden klanten. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd van <https://fd.nl/ondernemen/1174781/abn-amro-loost-duizenden-klanten> en Van de Lustrgraaf, R. (2020, 2 januari). ABN Amro loost klanten buiten Europa. *Trouw*, p. 16.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2018-280.

¹⁹ Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2018-280.

²⁰ Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2018-725.

²¹ Van der Sijs, N., & Doreleijers, K. (2019). Onderzoeksrapport Vertrokken Nederlanders. Pilotonderzoek naar de Nederlandse taal en cultuur in den vreemde.

²² Zie bijvoorbeeld de nieuwsbrieven juli 2019 en januari 2020 via <https://www.nederlandersbuitennederland.nl/nieuws/> geraadpleegd op 25 juni 2020.

²³ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3148.

risico's en kosten met zich mee. Buiten de Europese Unie nemen landen eigen maatregelen waardoor het onduidelijk is aan welke voorwaarden voldaan dient te worden. Het wordt daardoor, stellen de banken, steeds risicovoller en als gevolg daarvan kostbaarder om bancaire diensten buiten de Europese Unie aan te bieden. Deze risico's en de daarmee samenhangende kosten vinden hun oorsprong in het artikel 3 van de Wwft op basis waarvan banken verplicht zijn om een cliëntonderzoek aan te bieden. Soms wordt, op basis van het type klant, dienst en transactie in samenspraak met het land waar de rekeninghouder woont, op basis van een risicoanalyse van de bank bepaald dat er sprake is van verhoogd risico en dat daarom het uitvoeren van een aanvullend cliëntonderzoek verplicht is, conform artikel 8 van de Wwft.

Banken wijzen er daarnaast op dat er vanuit wet- en regelgeving geen beperkingen zijn op het opzeggen van bancaire diensten voor Nederlanders buiten de Europese Unie. In diverse Kifid-uitspraken wordt een beroep op artikel 4:71f van de Wft (het verplichten van banken om consumenten in staat stellen een basisbetaalrekening in euro's aan te vragen en te gebruiken) afgewezen, want, zo stelt het Kifid, dit artikel is enkel van toepassing op consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven.²⁴ Ook de Minister van Financiën stelt dat «op grond van de richtlijn betaalrekeningen banken in Nederland de plicht hebben om op aanvraag een basisbetaalrekening in euro's aan te bieden aan consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven.»²⁵

3. Hoofdpijnen van het voorstel – het recht op en de uitzondering daarop

Dit wetsvoorstel regelt dat Nederlanders, ongeacht of zij buiten de Europese Unie woonachtig zijn, in aanmerking komen voor een basisbetaalrekening. Op basis van dit wetsvoorstel dienen twee groepen Nederlanders buiten de Europese Unie geholpen te worden. Allereerst, dient de groep Nederlanders buiten de Europese Unie wiens (basis)betaalrekening is opgezegd geholpen te worden. Door het opzeggen hiervan kunnen deze personen, zoals vermeld in paragraaf 2.5, soms gevolgen ervaren, bijvoorbeeld op het gebied van schuldeisers. De andere groep die met dit wetsvoorstel geholpen wordt zijn de Nederlanders die op termijn van plan zijn om buiten de Europese Unie te gaan wonen en/of werken of dit op dit moment al doen, maar nog wel toegang hebben tot een betaalrekening bij hun bank in Nederland. Immers, op dit moment zijn er nog banken die basisbetaalrekeningen buiten de Europese Unie aanbieden. Maar zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, is er geen enkele verplichting deze dienst of product ook in de toekomst aan te bieden en kunnen banken, op basis van de huidige wetgeving, dit eenzijdig opzeggen. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat deze beide groepen geholpen worden. Tegelijkertijd dient daarbij wel oog te zijn voor wat redelijkerwijs van een bank verwacht kan worden. Over deze beperkings-systeematiek zal in deze paragraaf ook geschreven worden, waarbij ook ingegaan wordt op de Franse wetgeving die ervoor zorgt dat Fransen buiten de Europese Unie toegang hebben tot een basisbetaalrekening bij een Franse bank en waarom voor een andere systeematiek is gekozen.

Om ervoor te zorgen dat Nederlanders wier (basis)betaalrekening opgeheven is, weer toegang krijgen tot een basisbetaalrekening is het nodig dat het recht hierop wordt erkend. Op dit moment is dat recht, op basis van Nederlands en Europees regelgeving, reeds beschikbaar voor

²⁴ Zie Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2018–280 en Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2018–632.

²⁵ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3148.

iedere consument die rechtmatig in de Europese Unie verblijven. Dit recht dient dus uitgebreid te worden naar iedereen met de Nederlandse nationaliteit, ongeacht hun huidige verblijfplaats. Dit stelt Nederlanders, wier (basis)betaalrekening in de afgelopen jaren is opgezegd in staat om, op basis van dit nieuw verworven recht, een basisbetaalrekening aan te vragen. Nederlanders het recht geven op een basisbetaalrekening, ook buiten de Europese Unie, is slechts een deel van de oplossing. Immers, er dient ook voor gezorgd te worden dat (aangevraagde) rekeningen van Nederlanders buiten de Europese Unie niet geweigerd dan wel eenzijdig opgezegd worden door banken. Zonder deze wijziging ontstaat er een onuitvoerbare situatie, wegens een juridische tegenstrijdigheid, waarbij Nederlanders het recht hebben op een basisbetaalrekening buiten de Europese Unie maar banken het recht hebben om basisbetaalrekeningen eenzijdig op te zeggen wanneer iemand niet meer rechtmatig in de Europese Unie verblijft. Het moet dus ook niet zonder meer mogelijk zijn om basisbetaalrekeningen van Nederlanders buiten de Europese Unie op te zeggen. Echter, dient het mogelijk te blijven voor banken om rekeningen van Nederlanders buiten de Europese Unie op te zeggen, hetzij omdat deze rekeninghouder voldoet aan reeds bestaande opzeggingsgronden, hetzij omdat de bank in kwestie de rekening niet aan kan bieden omdat het specifieke geval valt onder de uitzondering op het recht van een basisbetaalrekening. In de praktijk zal dit systeem anders uitwerken dan het systeem dat in Frankrijk wordt gehanteerd en Fransen buiten de Europese Unie het recht op een basisbetaalrekening geeft. Hieronder zal worden ingegaan op dit Franse systeem en waarom uiteindelijk voor het voorgestelde systeem is gekozen is gekozen, welke vervolgens verder uitgewerkt zal worden.

3.1 De «Code monétaire et financier» en andere overwogen alternatieven

In Frankrijk bestaat al vele jaren het recht op een basisbetaalrekening voor staatsburgers die buiten de Europese Unie verblijven. Hierbij dient opgemerkt te worden dat omwille van leesbaarheid ook hier de term basisbetaalrekening te hanteren. Dit terwijl, zoals de Nederlandse regering ook bevestigt, lidstaten op basis van de eerder aangehaalde Richtlijn 2014/92/EU, aan de uitgevers van basisbetaalrekeningen de verplichting kunnen opleggen om de basisbetaalrekening uit te breiden tot andere diensten dan in andere lidstaten gelden.²⁶ Dit omdat deze bijvoorbeeld op nationaal niveau door de regering als essentieel worden beschouwd voor consumenten. De Franse basisbetaalrekening en de Nederlandse basisbetaalrekening komen qua aangeboden diensten veelal overeen. Echter, waar een basisbetaalrekening en de mogelijkheid die daartoe voor Nederlanders in 2001 tot stand kwam als gevolg van het eerder aangehaalde «Convenant inzake een pakket primaire betaaldiensten» en in meerdere Europese landen het recht pas ontstond na implementatie van Richtlijn 2014/92/EU, werd het recht op een basisbetaalrekening reeds in 1984 in Franse wetgeving vervat, te weten de «Code monétaire et financier». Op basis van de huidige wet, Article L312-1 eerste lid van deze Code monétaire et financier, bestaat er een recht om een basisbetaalrekening te openen indien er nog geen basisbetaalrekening op iemand haar of zijn naam staat. Dit recht wordt toegekend aan eenieder individu die legaal in Frankrijk verblijft, eenieder individu die legaal in een andere lidstaat van de Europese Unie verblijft en aan eenieder individu met de Franse nationaliteit die buiten Frankrijk verblijft. Dit recht, dat verder uitgewerkt wordt in het voornoemde artikel alsmede de zogeheten «Charte d'accessibilité bancaire», betekent dat de eerder genoemde individuen de mogelijkheid hebben om bij een bank naar keuze een

²⁶ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2802.

basisbetaalrekening te openen.²⁷ Binnen zes werkdagen, vanaf het moment dat een bank alle relevante stukken heeft ontvangen, opent een bank een basisbetaalrekening.

Een Franse bank kan redenen hebben om het openen van een basisbetaalrekening te weigeren. Indien een bank hiertoe besluit, dan laat deze dat binnen de termijn van zes werkdagen weten aan de aanvrager van de rekening. Hierbij wordt een officieel document opgesteld met daarin vermeld de reden waarom geen rekening geopend zal worden en wordt de aanvrager op de hoogte gesteld van de mogelijkheden. Op grond van Article L312-1 derde lid van de Code monétaire et financier, heeft de aanvrager het recht om dit document naar de «Banque de France» (hierna: de Franse Nationale Bank) te sturen. De Franse Nationale Bank zal in dit geval, binnen een werkdag en na ontvangst van alle relevante documenten, een bank aanwijzen welke verplicht is om een rekening aan te bieden aan de aanvrager. Deze bank dient dit binnen drie werkdagen na ontvangst van alle relevante documenten te doen. Bij het aanwijzen van een bank, houdt de Franse Nationale Bank rekening met de wensen van de aanvrager als deze er zijn, maar de keuze hangt met name af van de nabijheid van een kantoor van de bank. De voorkeur voor Franse individuen buiten de Europese Unie gaat uit naar een «online bank» gegeven het veelal ontbreken van een bankkantoor in de nabijheid. Bij het aanwijzen van een bank houdt de Franse Nationale Bank tot slot rekening met de marktaandelen van de diverse banken, zodat de verhoudingen hierin niet uit de pas gaan lopen als gevolg van de toewijzing. Navraag bij de Franse Nationale Bank leert dat van de 42.000 aanwijzingen die de Franse Nationale Bank in 2019 deed het in 0,1% van de gevallen een aanwijzing betrof voor een Frans individu buiten de Europese Unie. Volgens een rapport van de Franse Senaat woonden er ultimo 2018 ruim 1,1 miljoen mensen met de Franse nationaliteit buiten de Europese Unie.²⁸

In dit wetsvoorstel is niet gekozen voor eenzelfde systematiek. Immers, volgens deze Franse systematiek zouden de Nederlandsche Bank (DNB) of de Autoriteit Financiële Markten (AFM) een aanwijzingsbevoegdheid ontvangen. De Franse Nationale Bank heeft deze bevoegdheid al sinds 1984 en heeft derhalve veel tijd gehad om deze bevoegdheid te ontwikkelen. Daarbij zou een dergelijke centralistische aanpak minder passend zijn in het Nederlandse financiële bestel, waar aanwijzingsbevoegdheden nagenoeg nooit voorkomen. Ook speelt mee dat een aanwijzingsbevoegdheid een minder grote keuzevrijheid zou impliceren voor de aanvrager van een basisbetaalrekening hetgeen de initiatiefnemer ook onwenselijk acht.

Ook is overwogen om een doorverwijsplicht voor banken op te nemen in de Wft. In dat geval zouden banken, die een basisbetaalrekening weigeren te openen of eenzijdig willen opzeggen omwille van het niet langer rechtmatig verblijven van een Nederlander in de Europese Unie, verplicht worden deze aanvrager of houder van een basisbetaalrekening door te verwijzen naar andere Nederlandse banken welke nog wel een basisbetaalrekening aanbieden aan Nederlanders buiten de Europese Unie. Voordeel van een dergelijke regeling is dat hiervoor geen nieuwe aanwijzingsbevoegdheden nodig zijn en aansluit bij de op dit moment reeds bestaande praktijk aangaande de interne klachtenprocedure en het recht een klacht in te dienen bij de AFM of het Kifid, conform artikel 4:17

²⁷ Een document opgesteld door L'Association Française des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI), de Franse equivalent van de NVB.

²⁸ Zie https://www.senat.fr/expatries/documentation/chiffres_de_lexpatriation.html geraadpleegd op 19 januari 2021.

van de Wft. Een dergelijke systematiek stuit echter ook op nadelen. Zo biedt een doorverwijsplicht geen soelaas voor Nederlanders wiens basisbetaalrekening reeds is opgezegd en zijn Nederlandse houders of aanvragers van een basisbetaalrekening buiten de Europese Unie nog steeds afhankelijk van de bereidheid van een bank om deze rekening aan te bieden. Immers, niks verplicht een bank hiertoe.

3.2 Werkelijk belang en de uitzonderingssystematiek

Gegeven de overwogen alternatieven is uiteindelijk gekozen voor een systematiek waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij bestaande structuren en welke een oplossing kan bieden zowel voor zowel houders als aanvragers van een basisbetaalrekening. Er is dus, gelijk aan de huidige systematiek, gekozen voor een recht op een basisbetaalrekening. Dit recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders buiten de Europese Unie kan echter niet onbegrensd zijn. Zo zijn er, op basis van Europese richtlijnen aangaande het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, legitieme redenen om een individu, ondanks zijn eventuele Nederlandse nationaliteit en verblijfplaats buiten de Europese Unie, een basisbetaalrekening te weigeren. In paragraaf 2.3 zijn deze weigerings- en eenzijdige opzeggingsgronden uitvoerig besproken. Het onderhavige wetsvoorstel doet niks af aan deze gronden. Iemand die onherroepelijk is veroordeeld voor witwassen (artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht) zal nog steeds een basisbetaalrekening geweigerd kunnen worden, mits het misdrijf minder dan acht jaar geleden plaatsvond. Indien een aanvrager of houder van een basisbetaalrekening het niet eens is met de weigering dan wel opzegging van de basisbetaalrekening, kan deze, op basis artikel 4:71h derde lid van de Wft een klacht indienen bij de bank (de interne klachtenprocedure conform artikel 4:17 van de Wft) of een klacht indienen bij het Kifid en de AFM. Het Kifid kan in dit geval, zoals uiteengezet in paragraaf 2.5, een uitspraak doen over de klacht, welke ertoe kan leiden dat de basisbetaalrekening toch toegewezen dient te worden of de opzegging ervan niet juist was. Naast deze bestaande weigerings- en eenzijdige opzeggingsgronden wordt met het onderhavige wetsvoorstel een uitzonderingsgrond toegevoegd waarop banken zich kunnen beroepen. Indien aan de uitzonderingsgrond wordt voldaan, hoeft de bank in kwestie geen basisbetaalrekening aan te bieden aan de betreffende houder of aanvrager.

Alvorens deze uitzonderingssystematiek verder in te vullen is het van belang om stil te staan bij een reeds bestaande weigeringsgrond aangaande het werkelijke belang bij een basisbetaalrekening in Nederland. Bij de implementatie van de Europese Richtlijn betaalrekeningen is door Nederland gebruik gemaakt van de lidstaattoptie om oneigenlijk gebruik van de basisbetaalrekening tegen te gaan. Hierdoor kunnen banken een basisbetaalrekening weigeren indien een consument niet kan aantonen dat hij een werkelijk belang heeft bij de basisbetaalrekening. Bij het gebruik van deze lidstaattoptie is door de toenmalige regering wel opgemerkt dat «de invulling van het vereiste van werkelijk belang het doel van de betaalrekeningenrichtlijn niet dient te ondermijnen. De richtlijn streeft ernaar dat een zo breed mogelijke groep consumenten een beroep kan doen op het recht op toegang tot een basisbetaalrekening uit de richtlijn. De invulling van vereiste van werkelijk belang mag niet zover gaan dat het recht op toegang tot een basisbetaalrekening te moeilijk of te belastend wordt gemaakt.»²⁹ Dat betekent dus dat terughoudendheid van banken gewenst is bij het afwijzen van mensen wegens het niet hebben van een werkelijk belang bij een basisbetaalrekening. Dit werkelijk belang geldt in beginsel voor iedereen die aan kan

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 480, nr. 3, p. 4.

tonen een duidelijke relatie met Nederland te hebben en ter verdere inkleuring wordt onder andere gesproken over het hebben van kenmerken als de Nederlandse nationaliteit, familiebanden en eigendom in Nederland. Dat betekent dus ook dat het werkelijk belang van Nederlanders buiten de Europese Unie voor het hebben of openen van een basisbetaalrekening verondersteld wordt. Immers, de relatie met Nederland is overduidelijk en in gevallen waarin een Nederlander buiten de Europese Unie een basisbetaalrekening op grond van dit initiatiefwetsvoorstel zou aanvragen, dient dit werkelijke belang dan ook aangenomen te worden door een bank.

Zoals gezegd worden met dit initiatiefwetsvoorstel drie uitzonderingsgronden toegevoegd aan de wet. Deze uitzonderingsgronden zijn gebaseerd op de inspanning die van een bank gevergd wordt indien de bank een basisbetaalrekening opent of in stand houdt voor de Nederlander buiten de Europese Unie. Ten eerste is gekozen is voor een harde grens van de disproportionaliteit van een dergelijke inspanning, te weten de vestigingsvereiste die in sommige landen buiten de Europese Unie geldt. Ten tweede kan de bank binnen 10 dagen gemotiveerd aangeven dat nog niet kan worden besloten over of een bankrekening kan worden geopend om redenen buiten de controle van de bank, bijvoorbeeld omdat de bank nog geen vergunning heeft in het betreffende land en de bank de aanvraag voor die vergunning heeft gedaan. Daarbij dient de bank binnen drie maanden na het verkrijgen van de vergunning over te gaan tot het aanbieden van de rekening. Als de vergunning wordt geweigerd om redenen waar de bank geen invloed op heeft, hoeft de bank ook geen rekening aan te bieden. Ten derde kan een rekening worden geweigerd als de regels die gelden in het land waar de consument verblijft onverenigbaar zijn met de regels die de bank volgens de Nederlandse wetgeving moet volgen. Hieronder zal kort worden ingegaan op de inspanningen welke een bank dient te verrichten alvorens een basisbetaalrekening geopend kan worden en welke inspanningen vereist zijn voor het in stand houden van een basisbetaalrekening. Daarna zal gekeken worden naar aanvullende vereisten op basis van lokale wet- en regelgeving en de eventuele disproportionaliteit hiervan.

3.3 Cliëntenonderzoek en vergunnings- en vestigingsvereisten

Banken zijn, op basis van de Wwft, verplicht bepaalde onderzoeken te doen, zowel bij het openen van een basisbetaalrekening als bij het in stand houden ervan. Eerder is reeds stilgestaan bij het zogeheten cliëntonderzoek dat bij het openen van een rekening uitgevoerd dient te worden. Een standaard cliëntonderzoek omvat voor een bank het volgende.³⁰ De cliënt dient geïdentificeerd te worden en deze identiteit dient geverifieerd te worden. Indien hier sprake van is dient ook de uiteindelijk belanghebbende van de basisbetaalrekening geïdentificeerd te worden en deze identiteit dient ook geverifieerd te worden. Deze eis is voor een basisbetaalrekening, gezien de aard van de basisbetaalrekening, minder relevant. Hetzelfde geldt voor de eis dat vastgesteld wordt of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt hiertoe wel bevoegd is en deze persoon vervolgens te identificeren en dit wederom te verifiëren. Het verificatieproces wordt uitgevoerd met behulp van documenten zoals een geldig paspoort, een geldige identiteitskaart of een geldig rijbewijs.³¹

³⁰ Ontleend via <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/veelgestelde-vragen/wwft-algemeen/clientenonderzoek-vormen> geraadpleegd op 15 februari 2021.

³¹ Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid, 21 juli 2020 geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2020/07/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financieringen-van-terrorisme-wwft> op 15 februari 2021.

Ook dient het doel en de beoogde aard van de (zakelijke) relatie vastgesteld te worden door de bank. Al deze gegevens dienen gedurende de gehele (zakelijke) relatie tussen een bank en cliënt actueel gehouden te worden, hetgeen mogelijk aanleiding zou kunnen geven om het risico-profiel aan te passen. Dit kan als gevolg hebben dat een verscherpt cliëntenonderzoek noodzakelijk is. Verscherpt cliëntenonderzoek kan, afhankelijk van het precieze risicoprofiel van de cliënt en het product, verschillende aanvullende acties vergen van een bank. Hierbij dient gedacht te worden aan het opvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag, onderzoek naar afnemers van de cliënt en onderzoek naar de herkomst en de bestemming van gelden. Voor beiden vormen van cliëntonderzoek geldt dat een zorgvuldige controle van de transacties en de zakelijke relatie moet plaatsvinden, zodat een bank in staat is om ongebruikelijke transacties te detecteren. Dit laatste vergt dus een constante monitoring en kan ertoe leiden dat transacties of transactiepatronen onderzocht dienen te worden en gemeld dienen te worden aan de FIU. Het uitvoeren van cliëntenonderzoeken en het monitoren van transacties vergt vanuit een bank inspanningen, bijvoorbeeld in de vorm van mankracht en tijd. Deze inspanningen kunnen, ondanks de digitale tijd waarin wij leven, groter worden indien mensen niet woonachtig zijn in Nederland of zelfs buiten de Europese Unie. Buiten de Europese Unie zijn er namelijk een aantal landen gekwalificeerd als zogeheten hoog risico landen, hetgeen betekent dat verscherpt cliëntonderzoek uitgevoerd dient te worden. Echter acht de initiatiefnemer dergelijke inspanningen proportioneel, gegeven het belang dat wordt gehecht aan een basisbetaalrekening voor Nederlanders buiten de Europese Unie. Immers, ook nu al worden voor basisbetaalrekeningen verscherpte cliëntonderzoeken uitgevoerd en geenszins blijkt dat een dergelijke inspanning te veel gevraagd is van banken.

Naast het voldoen aan de Nederlandse en Europese wetgeving dienen banken, zoals blijkt uit enkele Kifid-oordelen, voor het aanbieden van bancaire diensten in het buitenland vaak ook te voldoen aan allerlei lokale wet- en regelgeving. Hierbij wordt in het buitenland vaak een verschil gemaakt tussen het type product of dienst dat aangeboden wordt en het type cliënt.³² Logischerwijs zal bij het aanbieden van een volledige zakelijke rekening, inclusief spaar-, en beleggingsmogelijkheden, aan een grote multinational voldaan moeten worden aan meer regels dan voor het aanbieden van een simpele betaalrekening aan een individu. Er zijn hierbij grofweg twee categorieën van lokale wet- en regelgeving te onderscheiden, namelijk een vergunningsvereiste en een vestigingsvereiste. Beiden vergen een inspanning van Nederlandse banken.

Voor vele landen geldt dat financiële dienstverleners voor het aanbieden van bepaalde diensten dienen te voldoen aan enkele eisen, zoals bijvoorbeeld banken in Nederland ook een bankvergunning nodig hebben om bepaalde diensten aan te mogen bieden. Gelijk aan Nederland zijn vergunningsvereisten voor financiële dienstverleners afhankelijk van een aantal factoren zoals bijvoorbeeld het type producten of diensten dat geleverd wordt en aan welke consumenten deze producten en diensten geleverd worden. Indien een vergunning noodzakelijk is voor een bank om in een specifiek land bancaire diensten aan te bieden kunnen de factoren welke meespelen bij de toekenning van een vergunning ook verschillend zijn per land. In Canada wordt bijvoorbeeld gekeken naar «de eigendomsstructuur van een bank, de financiële kracht, het businessplan, de voorgestelde activiteiten, kredietproducten en acceptatiecriteria, de

³² Zie bijvoorbeeld: «Global Financial Services Regulatory Guide», Baker McKenzie, november 2019, geraadpleegd via <https://globalfsrguide.bakermckenzie.com/global-financial-services-regulatory-guide> op 26 februari 2021.

handels- en investeringsstrategie, informatietechnologie-omgeving, risicobeheercontroles, interne auditpraktijken, compliance management en exit-strategie in het geval dat de financiële instelling niet in staat is haar uit te voeren bedrijfsplan.»³³ Veel van deze factoren spelen ook mee bij het verkrijgen van vergunningen in andere landen, zoals compliance management, financiële kracht van de bank en risicobeheercontroles. Het voldoen aan lokale vergunningsverplichtingen vergt inspanningen van een bank maar ook hierbij geldt dat dergelijke inspanningen proportioneel worden geacht, gegeven het belang dat wordt gehecht aan een basisbetaalrekening voor Nederlanders buiten de Europese Unie. Wat hierbij tevens meespeelt is dat, sinds de financiële crisis van 2008, er door een groot aantal landen is gesteld dat convergentie noodzakelijk is aangaande financiële wet- en regelgeving en geen divergentie.³⁴ Mede als gevolg van deze oproep is er bijvoorbeeld door het Basel Committee on Banking Supervision gewerkt aan harmonisatie van toezichtregels voor banken en eenzelfde kijk van toezichthouders op bepaalde standaarden aangaande kapitaal en liquiditeit.³⁵ Aangemoedigd door de G20-top in 2008 zet ook de Europese Commissie zich in voor convergerende financiële wet- en regelgeving, zowel in bilaterale dialogen als in internationale gremia.³⁶ Dit alles maakt dat de inspanningen, aangaande vergunningsvereisten voor banken om een basisbetaalrekening buiten de Europese Unie te openen of in stand te houden, als proportioneel gezien worden.

Om te voldoen aan lokale financiële wet- en regelgeving is in enkele landen meer vereist dan enkel een vergunning. Sommige landen stellen namelijk, naast de eis voor een vergunning voor het aanbieden van bepaalde financiële diensten of producten door buitenlandse financiële dienstverleners, de aanvullende eis dat de financiële dienstverlener fysiek gevestigd dient te zijn in dat land. Gelijk aan het hier bovenstaande aangaande de vergunningsvereisten, geldt ook dat vestigingsvereisten afhankelijk zijn van een aantal factoren zoals bijvoorbeeld het type producten of diensten dat geleverd wordt en aan welke consumenten deze producten en diensten geleverd worden. Voor het aanbieden van «complexere» financiële diensten en producten, zoals bijvoorbeeld effecten en fondsbeheer, geldt in enkele landen wel een vestigingsvereisten terwijl dit voor het aanbieden van een «simpele» betaalrekening niet geldt.³⁷ Maar ondanks digitale ontwikkelingen zijn er enkele landen die ook voor het aanbieden van een «simpel» financieel product als een basisbetaalrekening eisen dat een buitenlandse bank fysiek in dat land gevestigd dient te zijn. Indien een Nederlandse bank, omwille van het aanbieden van financiële producten of diensten reeds gevestigd is in het betreffende land en derhalve simpelweg aan vergunnings- en vestigingsvereisten kan voldoen, acht de initiatiefnemer het proportioneel om deze inspanningen van een bank te vragen en zo het openen of in stand houden van een basisbetaalrekening voor een Nederlander ter plaatse mogelijk te maken. Maar wanneer dit niet het geval is en een Nederlandse bank dus voor het openen of in stand houden van een basisbetaalrekening in een bepaald land gevraagd zou worden om een vestiging te

³³ Ibid. p. 35.

³⁴ «Declaration of the summit on financial markets and the world economy», G20, Washington DC, 15 November 2008, geraadpleegd via <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> op 26 februari 2021.

³⁵ «Basel III: Finalising post-crisis reforms», Basel Committee on Banking Supervision, December 2017, geraadpleegd via <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> op 26 februari 2021.

³⁶ Mededeling van de Commissie van 29 juli 2019 betreffende de gelijkwaardigheid op het gebied van financiële diensten, COM(2019) 349.

³⁷ «Global Financial Services Regulatory Guide», Baker McKenzie, november 2019, geraadpleegd via <https://globalfsrguide.bakermckenzie.com/global-financial-services-regulatory-guide> op 26 februari 2021.

openen in dat bepaalde land, acht de initiatiefnemer dit een disproportionele eis om te stellen aan een bank. In dat geval dient er ook een uitzondering gemaakt op het in het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders buiten de Europese Unie.

Zoals reeds gesteld, wenst de initiatiefnemer zo dicht mogelijk bij de huidige wettelijke systematiek te blijven. Dat betekent dat een aanvrager of houder van een basisbetaalrekening, die het oneens is met de uitzondering op het recht op de basisbetaalrekening, meerdere mogelijkheden heeft. Allereerst kan gebruik worden gemaakt van de interne klachtenprocedure bij een bank zelf, conform artikel 4:17 van de Wft. Dit geniet altijd de voorkeur. Mogelijk zijn er onduidelijkheden geweest in de aanvraag, aan de zijde van de bank of de aanvrager, welke tot misverstanden hebben geleid. Mogelijk leidt een dergelijke klachtenprocedure tot een uitkomst welke door beide partijen wordt gezien als rechtvaardig in welke geval verdere stappen niet nodig zijn. De tweede mogelijkheid is dat er, ondanks een interne klachtenprocedure, geen uitkomst wordt gevonden welke voor beide partijen acceptabel is. In dat geval kan de consument een klacht indienen bij de AFM en het Kifid. De beoordeling of een bank terecht een aanspraak maakt op de uitzonderingsgrond voor het openen of in stand houden van een basisbetaalrekening voor een Nederlander buiten de Europese Unie, dient door een onafhankelijke arbiter besloten te worden. Gegeven de huidige rol van het Kifid in het vellen van oordelen aangaande basisbetaalrekeningen zijn zij bij uitstek de partij die hierin kan oordelen. In het geval gekozen is voor een niet-bindend oordeel van het Kifid. Als (een van) de beide partijen ontevreden is hierover, kan de zaak na het oordeel van de Kifid altijd nog voorgelegd worden aan een rechter.

4. Uitvoeringsaspecten en partijen

Bij de uitvoering en de daarmee samenhangende handhaving van het onderhavige wetsvoorstel zullen vier partijen een rol kunnen spelen. Dit zijn de banken, de AFM, het Kifid en de rechtspraak. Vanzelfsprekend komt er, met het onderhavige wetsvoorstel, een wettelijke taak voor banken bij. Zij dienen immers uitvoering te geven aan het met dit wetsvoorstel te regelen recht. Voordat een bank een zakelijke relatie aangaat met een klant dient op basis van de Wwft cliëntenonderzoek plaats te vinden. Dit zal ook het geval zijn voor aanvragers van basisbetaalrekeningen. Hierbij worden twee soorten cliëntenonderzoek onderscheiden. De eerste soort is een vereenvoudigd dan wel verscherpt cliëntonderzoek, waarbij door een bank wordt gekeken naar cliëntgebonden, productgebonden en geografische risicofactoren om te bepalen welk type onderzoek van toepassing is zoals reeds vermeld in paragraaf 2.3. Een basisbetaalrekening wordt, qua productgebonden risicofactor, gezien als een potentieel lager risico daar het een financieel product of financiële dienst betreft «die op passende wijze bepaalde en beperkte diensten voor bepaalde soorten cliënten omvatten, om voor financiële inclusiedoeleinden de toegang te vergroten.»³⁸

Het bovenstaande betekent dat de vraag of er sprake dient te zijn van een verscherpt cliëntonderzoek veelal af zal hangen van de cliëntgebonden en geografische risicofactoren die gegeven de Europese richtlijn nauw met elkaar samenhangen. Tot een potentieel lager risico worden gerekend cliënten die inwoner zijn van een geografisch gebied met een laag risico en omgekeerd, als hogere risico worden gezien cliënten die inwoner zijn van een geografisch gebied met een hoog risico. Welke landen behoren

³⁸ Bijlage II bij PbEU 2015, L 141/73.

tot een geografisch gebied met een hoog risico, is afhankelijk van (1) het niveau van corruptie, (2) sancties, embargo's of soortgelijke maatregelen die uitgevaardigd zijn vanuit de Europese Unie of de Verenigde Naties, (3) of landen financiering of ondersteuning verschaffen voor terroristische activiteiten (4) en/of landen zonder effectief systeem ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De Europese Unie stelt met enige regelmaat een lijst op met landen die op basis van het bovenstaande aangemerkt worden als risicolanden.³⁹ Op basis van deze lijst en andere bronnen zoals publicaties van de Financial Action Task Force (FATF), wordt bepaald of er sprake is van een hoog risicoland. Hoge risicolanden brengen namelijk niet alleen met zich mee dat er sprake dient te zijn van een verscherpt cliëntenonderzoek, hetgeen meer tijd en geld kost voor een bank, maar ook een scherpere monitoring van de transacties die uitgevoerd worden met het product. Dit cliëntenonderzoek geldt onverminderd, ook voor de basisbetaalrekening van Nederlanders buiten de Europese Unie. Een bank kan namelijk geen basisbetaalrekening openen indien de bank niet kan voldoen aan de eisen welke voortvloeien uit de Wwft. Naast het uitvoeren van cliëntenonderzoek, welke voortvloeit uit de Wwft, zullen banken ook de transacties dienen te monitoren. Banken, als uitvoerders van het recht op een basisbetaalrekening, zullen derhalve het gros van de uitvoering op zich nemen. Dit brengt uiteraard ook kosten mee, waarover in paragraaf 5 meer wordt toegelicht. Tot slot, dient benadrukt te worden dat het recht op een basisbetaalrekening qua uitvoering inspanningen vergt van een bank, maar deze inspanningen uiteraard ook bekeken dienen te worden in de eerder aangehaalde normen van redelijkheid en billijkheid.

De AFM is als toezichthouder belast met het toezicht op de Wft voor zover het de bepalingen betreft aangaande de basisbetaalrekening. Hierbij dient opgemerkt te worden dat, ondanks dat de AFM een van de twee instanties is waar een aanvrager of houder van een basisbetaalrekening terecht kan met een klacht over de weigering dan wel eenzijdige beëindiging hiervan, de AFM geen partij is in de geschillenbeslechting van individuele gevallen. Wel kan de AFM onderzoeken doen, naar aanleiding van klachten en signalen en naar de naleving van banken van de wettelijke bepalingen omtrent basisbetaalrekeningen. Dergelijke onderzoeken kunnen leiden tot gesprekken met banken en in vergaande gevallen tot het opleggen van een last onder dwangsom. Bij aanneming van het onderhavige wetsvoorstel, zal de AFM ook toezicht houden op het uitgebreide recht van een basisbetaalrekening met inachtneming van de beperking van dit recht.

Naast de AFM wordt ook het Kifid hier genoemd. Het Kifid is, in tegenstelling tot de AFM, wel betrokken bij de geschillenbeslechting van individuele gevallen. Ondanks dat het altijd de voorkeur geniet dat geschillenbeslechting gebeurt tussen een houder of een aanvrager van een basisbetaalrekening en een bank in gezamenlijk overleg, bestaat de mogelijkheid dat (een van) de twee partijen ontevreden is met de uitkomst hiervan. In dit geval is het Kifid de eerst aangewezen plek waar men terecht kan voor geschillenbeslechting. Het Kifid kan in overleg met de twee partijen ook nog een poging wagen te bemiddelen om zo tot een gewenste oplossing te komen. Het Kifid kijkt hierbij naar de specifieke casus en hoe deze zich verhoudt tot voorwaarden en wettelijke regels. Indien bemiddeling ongewenst is of niet tot resultaat leidt, kan het Kifid tot een uitspraak komen. Hierbij wordt wederom gekeken naar de casus alsmede geldende voorwaarden en wet- en regelgeving. Een uitspraak kan bindend of niet-bindend zijn, een keuze die vooraf aan beiden partijen wordt voorgelegd en die bepaald of men verplicht is zich aan de uitspraak

³⁹ Gedelegeerde Verordening 2020/855 van 7 mei 2020.

te houden. Een wijziging van de Wft, zoals in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld, zou betekenen dat het Kifid kan bemiddelen dan wel oordelen kan uitspreken over het uitgebreide recht op een basisbetaalrekening. Gegeven de rol die het Kifid op dit moment reeds speelt in de geschillenbeslechting, is het Kifid voldoende geëquipeerd om ook de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel en de eventuele geschillenbeslechting die daaruit voort kan vloeien op zich te nemen. In het geval gekozen is voor een niet-bindend oordeel en als een van de beide partijen ontevreden is hierover, kan de zaak nog voorgelegd worden aan een rechter.

5. Effecten van wetsvoorstel en financiële gevolgen

Gezien het ontbreken van een precies aantal van de hoeveelheid Nederlanders buiten de Europese Unie en het feit dat er geen cijfers zijn over hoeveel Nederlanders buiten de Europese Unie geen basisbetaalrekening (meer) hebben terwijl zij dit wel zouden willen, is het niet uitvoerbaar om een inschatting te maken van de precieze effecten van het onderhavige wetsvoorstel. Het ligt in de lijn der verwachting dat er in de eerste jaren vele Nederlanders buiten de Europese Unie gebruik zullen maken van het uitgebreide recht. Navraag bij de Franse Nationale Bank leert dat van de grofweg 42.000 aanwijzingen die de Franse Nationale Bank in 2019 gaf aan Franse banken om een basisbetaalrekening aan te bieden, het in slechts 0,1% van de gevallen een aanwijzing betrof voor een Frans individu buiten de Europese Unie. Er zijn helaas geen gegevens bij de Franse Nationale Bank bekend over hoe vaak gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid bij de invoering ervan in 1984. Na verloop van tijd ligt het ook in de lijn der verwachting dat in Nederland slechts een klein deel van de Nederlanders buiten de Europese Unie er niet samen met hun bank uit kan komen en derhalve een gang naar het Kifid of de rechtspraak onderneemt.

Het onderhavige wetsvoorstel omvat een uitbreiding van het recht op een basisbetaalrekening voor mensen met de Nederlandse nationaliteit buiten de Europese Unie. Dat betekent dus ook dat het onderhavige wetsvoorstel gevolgen heeft voor inwoners van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Hiermee wordt tegemoet getreden aan de zorgen die in Tweede Kamer leven aangaande het (dreigende) opzeggen van betaalrekeningen van Nederlanders aldaar.⁴⁰

Zoals reeds vermeld in de paragrafen 2.3 en 2.4, kan het uitbreiden van een recht op een basisbetaalrekening leiden tot een toename in de hoeveelheid en de intensiteit van cliëntenonderzoeken aan de zijde van een bank en andere compliance verplichtingen samenhangend met bijvoorbeeld het vergunningsvereiste. Een bank dient immers te voldoen aan lokale, Nederlandse en Europese wet- en regelgeving voordat zij over kan gaan tot het aanbieden van een basisbetaalrekening. Helaas is er geen precieze schatting te geven van de hoogte van deze kosten daar banken geen overzicht hebben van de kosten, voortvloeiend uit dergelijke verplichtingen, onderverdeeld naar geografische locatie van de rekeninghouder. Vast staat dat de uitbreiding van het recht op een basisbetaalrekening zal leiden tot een stijging in kosten bij banken.

De initiatiefnemer is van mening dat de (gedeeltelijke) doorbelasting van dergelijke kosten aan de aanvrager of houder van een basisbetaalrekening gerechtvaardigd is, een mening die de regering Rutte II ook was aangedaan. Het zesde lid van artikel 4:71f van de Wft bepaalt namelijk dat een bank een basisbetaalrekening kosteloos of tegen een redelijke

⁴⁰ 2021D03054.

vergoeding aanbiedt, waarbij een de kosten als redelijk worden gezien «indien de kosten voor een basisbetaalrekening in ieder geval niet hoger zijn dan de kosten voor een reguliere bankrekening».⁴¹ In de nota naar aanleiding van verslag van de Implementatiewet toegang basisbetaalrekening wordt over de meerkosten die mogelijk ontstaan als gevolg van intensiever cliëntenonderzoek door de regering geschreven dat «banken kunnen besluiten deze hogere kosten aan de betreffende consumenten door te belasten dan wel deze om te slaan over alle betaalrekeninghouders. Dit is toegestaan, zolang de vergoeding voor een basisbetaalrekening redelijk blijft.»⁴² Het ligt voor de hand dat banken een grotere inspanning wordt gevraagd om te voldoen aan lokale wet- en regelgeving. Het is dan ook redelijk dat dit vertaald wordt in de gevraagde vergoeding. De initiatiefnemer acht het dan ook redelijk dat de vergoedingen voor banken voor het aanbieden van deze dienst hoger liggen dan voor het aanbieden van een basisbetaalrekening binnen de Europese Unie. Echter dient er wel voor gewaakt te worden dat nog steeds sprake is van een redelijke vergoeding. De initiatiefnemer acht de vergoeding redelijk zo lang als deze niet meer betreft dan tweemaal de kosten voor een reguliere bankrekening. Hierbij baseert de initiatiefnemer zich mede op de buitenland toeslag die op dit moment door een Nederlandse bank wordt gerekend voor een betaalrekening in het buitenland.⁴³

6. Consultatie

Vanaf 10 maart 2021 tot 5 mei 2021 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden over het onderhavige wetsvoorstel waarbij in aanloop daarnaartoe diverse organisaties en toezichthouders zijn aangeschreven met de vraag om hierop te reageren. Dit heeft geleid tot meer dan 120 reacties, waarvan een groot deel openbaar is. Opvallend is dat een groot deel van de reacties komt vanuit particulieren en dat de reacties zijn gegeven door mensen van over de hele wereld. Deze reacties zijn van particulieren die reeds te maken hebben met de problematiek samenhangende met het wetsvoorstel en van mensen die thans nog een betaalrekening buiten de EU aan mogen houden maar vrezen dat banken op den duur zullen stoppen met het aanbieden daarvan daar niks hen daartoe verplicht.

Nagenoeg alle reacties zijn positief over het wetsvoorstel, wat wordt omschreven als een «geweldig idee en nodig» waarbij onder andere gewezen wordt op «het contact met de Nederlandse bodem», «het geven van een veiliger gevoel» en dat het hebben van een basisbetaalrekening «een minimum behoefte is». Deze reacties sterken de initiatiefnemer in zijn overtuiging dat het onderhavige wetsvoorstel van groot belang is voor Nederlanders buiten de Europese Unie. Een enkele reactie is kritischer op onderdelen van het wetsvoorstel bijvoorbeeld omdat het wetsvoorstel niet ver genoeg zou gaan of omdat bepaalde aannames in het wetsvoorstel niet kloppend zouden zijn. Met dankbaarheid voor de vele positieve reacties, zal de initiatiefnemer met name op deze punten ingaan in deze paragraaf.

Reikwijdte wetsvoorstel

Door enkele individuen en organisaties, zoals de Union di Konsumidó Boneiru (de consumentenbond van Bonaire, hierna: UNKBON), de Kamer van Koophandel van Bonaire (hierna KvK Bonaire), de Bonaire Bussiness

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 480 nr. 3.

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 34 480 nr. 6.

⁴³ Kostenoverzicht ING betaalproducten particulieren, maart 2021 geraadpleegd via <https://www.ing.nl/particulier/betalen/tarieven/buitenland/index.html> op 26 februari 2021.

and Employers Association (Hierna BBE) en de Bonaire Hospitality Group (BHG), is stilgestaan bij de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Zowel kijkend naar de groepen die aanspraak maken op een basisbetaalrekening als op de verplicht aan te bieden diensten. Zo zouden ook Nederlandse ondernemers aanspraak moeten kunnen maken op een «basis-ondernemersrekening» of zou het niet enkel moeten gaan om het aanhouden van een basisbetaalrekening maar ook om een spaar- of beleggingsrekening. Ondanks begrip voor deze pleidooien, wijst de initiatiefnemer graag op de huidige Wft die Nederlanders binnen de Europese Unie geen recht geeft op een spaar- of beleggingsrekening. Dit recht vloeit voort vanuit het belang van financiële inclusie. De vraag in hoeverre een spaar- of beleggingsrekening absoluut noodzakelijk is om deel te nemen aan het (girale) betalingsverkeer en de samenleving dient ontkennend beantwoord te worden. Ondanks dat de initiatiefnemer het nut van een spaar- of beleggingsrekening kan onderschrijven, acht hij een wettelijke verplichting voor banken om dergelijke producten aan te bieden aan Nederlanders, ongeacht of deze in de Europese Unie verblijven, onwenselijk.

Aangaande het vraagstuk of het recht ook van toepassing dient te zijn op zakelijke rekeningen, constateert de initiatiefnemer dat de huidige Wft evenmin een verplichting bevat voor banken om zakelijke rekeningen aan te bieden. De maatschappelijke en politieke discussie in hoeverre financiële inclusie ook geldt voor ondernemers, hun bedrijven en zakelijke rekeningen is er een die op gang komt, mede in het licht van de eisen voor banken met betrekking tot anti-witwas en terrorismefinancieringsverplichtingen. Vooruitlopen op een dergelijke discussie en Nederlandse ondernemers (buiten de Europese Unie) het recht geven op het aanhouden van een zakelijke bankrekening acht de initiatiefnemer dan ook niet opportuun.

Kosten

Vanuit zowel particulieren, die positief zijn over het initiatiefwetsvoorstel, als de Betaalvereniging Nederland, die kritischer is over het wetsvoorstel, zijn opmerkingen gemaakt over de kosten van het voorliggende wetsvoorstel. Zo stelt Betaalvereniging Nederland dat het wetsvoorstel zou leiden tot onaanvaardbaar hoge kosten voor banken. Als reden hiervoor wordt gegeven dat buiten de EU andere wet- en regelgeving geldt en dat buitenlandse overheden en toezichthouders andere eisen hanteren voor banken om aldaar actief te zijn. Dit alles zou ertoe leiden dat de kosten om aan het wetsvoorstel te voldoen incidenteel boven de € 70 miljoen zouden liggen en structureel meer dan € 5 miljoen. Hierover het volgende. Zoals de initiatiefnemer reeds heeft betoogd in paragraaf 3.3, is er sinds de financiële crisis van 2008 gewerkt aan het convergeren van financiële wetgeving zodat onder andere eenduidiger toezicht gehouden kan worden op banken. Dit betreffen bijvoorbeeld eisen aangaande kapitaal dat banken dienen aan te houden of risico dat genomen kan worden. Maar niet alleen op het gebied van prudentiële eisen is er sprake van convergentie op het gebied van wereldwijde financiële wetgeving, ook bij wetgeving op het gebied van het tegengaan van witwassen en terrorisme is, onder andere door de inzet van de Financial Action Task Force en hun internationale standaarden, sprake van convergentie. Ook andere organisaties, zoals elders genoemd worden in de consultatiereactie van Betaalvereniging Nederland, als het Bazel Comité, de Wolfsberg Groep en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) dragen met hun internationale standaarden en beleidsvoorstellen bij aan wereldwijde convergentie van financiële wetgeving op tal van onderwerpen. Op basis van de eerder aangehaalde onderzoeken over eventuele vergunningsverplichtingen

tingen welke gelden voor Nederlandse banken buiten de EU om aldaar bancaire dienstverlening aan Nederlanders aan te bieden, ziet de initiatiefnemer dat deze veelal eisen stellen in de categorieën waarom juist geconcludeerd kan worden dat sprake is van convergerende regelgeving, bijvoorbeeld eisen omtrent «Surveillance, supervision and monitoring» (inspectie, toezicht en monitoring), «Corporate governance», «Required capital» (vereist kapitaal) en «Risk management» (risicomanagement).⁴⁴ De kostenindicatie komt, in het licht van de convergentie van wetgeving en de daaruit voortvloeiende eisen voor vergunningen, daarom aan de hoge kant uit.

Tegelijkertijd is er in de memorie van toelichting onderkend dat het aanbieden van basisbetaalrekeningen buiten de EU kan leiden tot meerkosten voor banken als gevolg van voldoen aan lokale wet- en regelgeving alsmede extra (verscherpt) cliëntenonderzoek. Deze meerkosten dienen dan ook zoveel mogelijk door de aanvrager en houder van de basisbetaalrekening in het buitenland gedragen te worden. In de consultatie is er door diverse particulieren gewezen op de hoogte van deze kosten. Deze mogen er immers niet toe leiden dat niemand meer een basisbetaalrekening buiten de EU aanvraagt. Gegeven deze beide posities, van banken enerzijds en particulieren anderzijds, heeft de initiatiefnemer gekozen om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de reeds gehanteerde systematiek van een redelijke vergoeding. Zoals in paragraaf 5 vermeld, verstaat de initiatiefnemer onder een redelijke vergoeding een vergoeding die niet meer betreft dan tweemaal de kosten voor een reguliere bankrekening.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt mogelijk gemaakt dat ook consumenten met de Nederlandse nationaliteit die buiten de Europese Unie wonen het recht hebben om een basisbetaalrekening aan te vragen bij een bank die in Nederland betaalrekeningen aanbiedt aan consumenten. Hiertoe is het eerste lid van artikel 4:71f Wft verdeeld in twee onderdelen. Onderdeel a ziet op de consumenten die reeds een recht op een basisbetaalrekening hebben op grond van artikel 4:71f Wft. Onderdeel b ziet op de nieuw toegevoegde groep consumenten met de Nederlandse nationaliteit die buiten de Europese Unie woont. Onder wonen buiten de Europese Unie wordt ook verstaan wonen in de Caribische delen van het Koninkrijk.

Met het toegevoegde achtste lid wordt, zoals beschreven in paragraaf 3.3, een uitzondering gecreëerd op het recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders buiten de Europese Unie in het geval dat er in het land waar zij wonen een vestigingsvereiste geldt voor het mogen aanbieden van een betaalrekening en de bank in kwestie niet beschikt over een vestiging in dat land, de bank een vergunningsaanvraag heeft gedaan maar deze vergunning is geweigerd of als de regels die in het land waar de consument gelden onverenigbaar zijn met de Nederlandse regels die de bank moet opvolgen. Indien een bank voor het aanbieden van een basisbetaalrekening aan een Nederlander een vestiging buiten de Europese Unie zou moeten openen, acht de initiatiefnemer dit een disproportionele inspanning voor een bank.

⁴⁴ Global Financial Services Regulatory Guide», Baker McKenzie, november 2019, geraadpleegd via <https://globalfsrguide.bakermckenzie.com/global-financial-services-regulatory-guide> op 29 juni 2021.

Onderdeel B

Artikel 4:71i, eerste lid, aanhef en onderdeel c, Wft bepaalt dat een bank een overeenkomst met de houder van een basisbetaalrekening of een raamovereenkomst waarin toegang tot een basisbetaalrekening wordt geregeld eenzijdig kan opzeggen, als de rekeninghouder niet langer rechtmatig in de Europese Unie verblijft. Met wijzigingsonderdeel 1 wordt daarop een uitzondering gemaakt als de rekeninghouder de Nederlandse nationaliteit bezit.

Wijzigingsonderdeel 2 zorgt ervoor dat wordt voorkomen dat een bank een rekening moet aanbieden in een land waar een consument verblijft, waarvan de regels om in dat land diensten te kunnen aanbieden onverenigbaar zijn met de Nederlandse regels die een bank moet opvolgen. Het is in een dergelijk geval aan de bank om aan te tonen welke regels voorkomen dat een bank een rekening kan aanbieden in het land waar de consument verblijft.

Sneller