

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 basisbankrekening)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§1. Inleiding

Dit voorstel strekt tot implementatie van de 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) (hierna: de betaalrekeningenrichtlijn).

De betaalrekeningenrichtlijn kent drie doelstellingen. De richtlijn strekt ertoe de toegankelijkheid tot betaaldiensten voor consumenten te verbeteren, de vergelijkbaarheid van tarieven met betrekking tot betaaldiensten voor consumenten te verbeteren en het voor consumenten gemakkelijker te maken om over te stappen naar een andere bank door de inrichting van een overstapservice. Dit wetsvoorstel strekt ter implementatie van de eerste doelstelling. Deadline voor implementatie van dit deel van de richtlijn is 18 september 2016.

§2. Achtergrond

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een algemeen recht op toegang tot een basisbankrekening. Aan de doelstelling om de vergelijkbaarheid van tarieven met betrekking tot betaaldiensten te verbeteren wordt onder meer tegemoet gekomen middels de inrichting van een vergelijkingswebsite. De vormgeving van deze website en het beheer hiervan zal nader worden uitgewerkt maar dit vergt geen wijziging van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Met betrekking tot de verplichting voor financiële ondernemingen tot informatieverstrekking aan de consument over de (tarieven van de) aan een betaalrekening verbonden diensten, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. De implementatie van de voorgestelde overstapservice vergt geen wetswijziging. In Nederland is aan deze doelstelling al grotendeels voldaan omdat de banken in Nederland in 2004 al een nationale overstapservice geïntroduceerd hebben. Deze hoeft slechts op een enkel punt aangepast te worden om te voldoen aan de eisen die in de betaalrekeningenrichtlijn gesteld worden aan een overstapservice.

Op basis van onderzoek constateerde de Europese Commissie dat een groot

aantal Europeanen niet beschikt over een betaalrekening. De financiële situatie van de consument (lage inkomens), de hoge kosten van een betaalrekening, het gebrek aan vertrouwen in de bankensector, de ongeschiktheid van de aangeboden producten en onvoldoende financiële kennis worden door de Europese Commissie gezien als de belangrijkste oorzaken hiervan. Ter voorkoming van sociale en financiële uitsluiting is het belangrijk dat consumenten voldoende toegang hebben tot girale betaaldiensten. Dit geldt met name voor landen zoals Nederland waar contante betalingen steeds meer plaatsmaken voor giraal betalingsverkeer. Door het recht op toegang tot een basisbankrekening wettelijk te verankeren, hoopt de Europese Commissie binnen Europa te verzekeren dat iedere consument die een betaalrekening wenst te openen daar ook echt toe in staat is.

Voor de Nederlandse markt brengt dit wetsvoorstel relatief weinig veranderingen met zich. Voor personen in de schuldhulpverlening is het recht op toegang tot een basisbankrekening in Nederland reeds verankerd in de Wet of het Financieel Toezicht. Voor andere personen is sinds 2001 toegang tot een basisbetaalrekening voorzien in het NVB-Convenant inzake een pakket primaire betaaldiensten (het Convenant). Bij de opstelling en bij een evaluatie van het Convenant werd al rekening gehouden met de uitgangspunten van de Europese Commissie, zoals onder meer uiteengezet in de Commissie aanbeveling d.d. 18 juli 2012. Het Nederlandse Convenant is echter op bepaalde punten niet in overeenstemming met de definitieve versie van de betaalrekeningenrichtlijn. Mede gezien het in de praktijk vrijblijvende karakter en de beperkte mogelijkheden tot handhaving van het Convenant, is daarom gekozen voor een juridische verankering van het algemene recht op een basisbankrekening. De richtlijn vereist immers dat lidstaten voorzien in een bindend kader die de volledige toepassing van het recht op toegang tot een basisbankrekening waarborgt, zodat consumenten zich van de volle omvang van hun rechten kunnen vergewissen en ze voor de nationale rechtbanken kunnen laten gelden.

§3. De basisbankrekening

Non-discriminatie

Elke consument kan een basisbankrekening aanvragen. De betaalrekeningenrichtlijn vereist dat consumenten bij de aanvraag van het toegang verkrijgen tot een basisbankrekening binnen de Europese Unie, niet worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit, woonplaats of enige andere grond zoals vastgelegd in artikel 21 van het Handvest van de Europese Unie. Het wetsvoorstel kent geen specifieke eis dat bij het openen van een bankrekening niet mag worden gediscrimineerd naar nationaliteit, dit is reeds verboden op grond van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

Reikwijdte: aanbod

Elke bank die betaalrekeningen aan consumenten aanbiedt, is verplicht consumenten van een basisbankrekening te voorzien, indien zij daartoe verzoeken. Deze verplichting is beperkt tot de banken die geëquipeerd zijn om dergelijke betaalrekeningen te verstrekken. Deze verplichting tot het verlenen van toegang tot een basisbankrekening geldt alleen voor banken die reeds betaalrekeningen voor consumenten aanbieden. Banken die zich niet richten op het aanbieden van betaalrekeningen aan consumenten, zoals spaar- en zakenbanken, zijn er niet toe verplicht een basisbankrekening te verstrekken. De bedrijfsvoering van deze banken is daar niet toe ingericht.

Reikwijdte: vraag

De leeftijd en financiële omstandigheden van de consument, zoals werksituatie, inkomensniveau, kredietverleden of persoonlijk faillissement, maken geen verschil voor het aanvragen van een basisbankrekening. Banken dienen een basisbankrekening echter uitsluitend te verstrekken indien de aanvrager legaal in de Europese Unie verblijft. Uitgangspunt is dat het recht op toegang tot een basisbankrekening zich uitstrekt tot consumenten die legaal in de Europese Unie verblijven. Onder consument wordt verstaan de consument zoals gedefinieerd in de Wft, een persoon die niet in de uitoefening van zijn bedrijf of beroep handelende natuurlijke persoon aan wie een financiële onderneming een financiële dienst verleent. Onder legaal in de Europese Unie verblijvende consumenten vallen om te beginnen alle burgers van lidstaten van de Europese Unie. Onderdanen van derde landen die ofwel op grond van Europese regelgeving ofwel op grond van nationale wetten legaal in een van de lidstaten van de Europese Unie verblijven kunnen ook een beroep doen op het recht tot toegang tot een basisbankrekening. Onderdanen van derde landen kunnen een beroep doen op grond van Europese regelgeving zoals de richtlijn 2004/38/EG (de verblijfsrichtlijn), richtlijn 2003/109/EG (de langdurig ingezetenenrichtlijn), verordening 883/2004, verordening 859/2003 en verordening 1231/2010. Het recht op toegang tot een basisbankrekening reikt ook tot consumenten zonder vast adres en personen die asiel zoeken in het kader van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, het bijbehorende Protocol van 31 januari 1967 en andere toepasselijk internationale verdragen. Consumenten die geen verblijfsvergunning hebben maar die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgewezen, hebben ook recht op toegang tot een basisbankrekening.

Wwft toetsing

Banken dienen een aanvraag voor een basisbetaalrekening te weigeren indien de verstrekking hiervan zou resulteren in strijdigheid met de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Doel van deze voorwaarde is het voorkomen dat cliënten hun betaalrekening misbruiken voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Het beperken van de mogelijkheden voor witwassen van geld of terrorismefinanciering draagt bij aan de openbare orde en veiligheid.

Werkelijk belang

De betaalrekeningenrichtlijn staat het lidstaten toe om, met volledige inachtneming van de in de Verdragen van de Europese Unie gewaarborgde fundamentele vrijheden, van consumenten die op hun grondgebied een basisbetaalrekening wensen, te verlangen dat zij aantonen daarbij werkelijk belang te hebben. In het huidige wetsvoorstel is gekozen gebruik te maken van deze lidstaatoptie. Om oneigenlijk gebruik van de basisbankrekening te voorkomen, mag de bank bij een aanvraag tot het verlenen van een basisbankrekening van de consument verlangen dat er sprake is van een werkelijk belang bij het openen van een basisbankrekening in Nederland. Banken kunnen dus concluderen dat er in een specifiek geval geen sprake is van een werkelijk belang. Hierbij dient in overweging te worden genomen 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. Voor toegang tot een basisbankrekening doet de verblijfplaats van de consument er bijvoorbeeld niet toe, doorslaggevend is dat de consument legaal in de Europese Unie verblijft. Het is banken dus niet toegestaan om tevens een rechtmatig verblijf in Nederland te vereisen.

Geen roodstandfaciliteit

Met het wetsvoorstel wordt toegang tot een basisbankrekening wettelijk verankerd. Een basisbankrekening is een betaalrekening met basisfuncties waarop geen roodstand mogelijk is. De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid roodstand op een basisbankrekening toe te staan. Van deze lidstaatoptie wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik gemaakt. In Nederland kennen we al een basisbankrekening, in het kader van schuldhulpverlening, waarbij roodstand niet mogelijk is. Met de implementatie van de richtlijn wordt aangesloten bij deze al bekende vorm van een basisbankrekening. Daarnaast past het beter bij de acceptatieplicht van boeken, die dus geen onderzoek kunnen doen naar de financiële omstandigheden van de consument, zoals werksituatie, inkomensniveau, kredietverleden of persoonlijk faillissement. Het staat Nederlandse banken wel vrij om consumenten een andere betaalrekening dan een basisbankrekening aan te bieden, waarop roodstand wel mogelijk is. Banken worden in dat geval geacht een evenwichtige belangenafweging van de eigen en de belangen van de consument te maken.

Weigeringsgronden

Het recht op toegang tot een basisbankrekening is niet ongelimiteerd. De richtlijn somt voor de banken zowel verplichte als optionele weigeringsgronden op. Daarbij moeten banken erop letten dat de uitoefening van het recht van toegang tot een basisbankrekening niet te moeilijk of belastend wordt gemaakt voor de consument. De weigeringsgronden mogen bijvoorbeeld niet door banken worden gebruikt voor het afwijzen van commercieel minder aantrekkelijke consumenten.

Reeds toegang tot het betalingsverkeer

Banken kunnen toegang tot een basisbetaalrekening onder meer weigeren indien de betreffende consument al een betaalrekening aanhoudt bij een andere bank in Nederland. Gezien het doel van de betaalrekeningenrichtlijn, het voorzien in toegang tot betaaldiensten voor consumenten, heeft het geen toegevoegde waarde om in eenzelfde land meer dan één betaalrekening aan te houden. Banken mogen onderling nagaan of de betreffende consument bij andere Nederlandse banken een betaalrekening aanhoudt. Hierbij dient in overweging te worden genomen dat het enkel is toegestaan te controleren of een consument een betaalrekening aanhoudt. Het is niet toegestaan overige informatie, zoals persoonsgegevens, over de consument in te winnen. Banken mogen de consument ook verzoeken een verklaring dat de consument geen andere betaalrekeningen bij banken in Nederland aanhoudt, te ondertekenen. Een bank mag de aanvraag niet weigeren op deze grond indien de consument heeft verklaard ervan in kennis te zijn gesteld dat die betaalrekening zal worden opgeheven. De consument dient een dergelijke verklaring te onderbouwen.

Specifiek bijkomende gevallen

De betaalrekeningenrichtlijn laat ruimte aan de lidstaten om specifiek

bijkomende gevallen vast te stellen op grond waarvan banken de aanvraag voor een basisbetaalrekening kunnen weigeren, onder de voorwaarde dat dit noodzakelijk is voor de openbare orde of openbare veiligheid en dat dit berust op bestaande nationale wettelijke bepalingen. Uit de Wgs volgt dat een bank een aanvraag voor een basisbetaalrekening mag weigeren indien de aanvrager onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf als bedoeld in de artikelen 225, 227a, 326, 341, 420 bis of 420 ter van het Wetboek van strafrecht. Deze misdrijven betreffen misdrijven als valsheid in geschrift, bedrieglijke bankbreuk en het witwassen van geld. Deze misdrijven zijn dermate ernstig dat hiermee de integriteit van de aanvrager in twijfel kan worden getrokken. Deze weigeringsgronden worden daarom ook meegenomen in het onderliggende wetsvoorstel. Enkel het verstrekken van onjuiste of volledige informatie als weigeringsgrond voor het verstrekken van een basisbankrekening, is niet opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. In de betaalrekeningenrichtlijn is er expliciet voor gekozen deze grond op te nemen om een bestaande klantrelatie op te zeggen. Indien een bank voorafgaand al weet dat een cliënt onjuiste informatie heeft verstrekt, kan immers verlangd worden dat een cliënt alsnog de juiste informatie verstrekt. Een bank kan vervolgens alsnog de afweging maken om een basisbetaalrekening wel of niet te verstrekken te baseren op de juiste informatie.

Om na te gaan of een consument betrokken is geweest bij een negatief antecedent kan een bank zoals momenteel al mogelijk is voor de reguliere betaalrekeningen haar eigen incidentenregister of Extern Verwijzingsregister raadplegen. De enkele vermelding in dergelijke registers, is niet voldoende voor weigering van een aanvraag tot het verstrekken van een basisbankrekening. De betrokkene dient daadwerkelijk en onherroepelijk te zijn veroordeeld voor een van de opgesomde misdrijven. In de praktijk wordt na 8 jaar een vermelding uit de registers verwijderd, het risico op misbruik indien een persoon meer dan acht jaar geleden onherroepelijk is veroordeeld, wordt zeer klein geacht. Banken dienen in ieder geval proportioneel om te gaan met de beslissing om wel of niet een basisbankrekening te verstrekken.

§4. Toezicht en handhaving

Het recht op een basisbankrekening wordt met dit wetsvoorstel wettelijk verankerd in het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen van de Wft. Dit deel is gericht op ordelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. De Autoriteit Financiële Markten is in Nederland belast met het toezicht op en de handhaving van de naleving van deze verplichtingen.

§5. Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten

Lasten versus baten

De Commissie verwacht dat de lidstaten samen 22 tot 111 miljoen euro zullen besparen op het uitbetalen van uitkeringen en toelagen indien alle consumenten toegang hebben tot (tenminste) een basisbetaalrekening. Voor Nederland zal dit echter nihil zijn, omdat uitkeringen en dergelijke nu al uitsluitend giraal worden uitbetaald en bovendien 99% van de Nederlanders vanaf 15 jaar al een bankrekening heeft.

Inhoudelijke nalevingskosten

De implementatie van de betaalrekeningenrichtlijn brengt enkele extra taken

voor de Autoriteit Financiële Markten met zich. In principe zullen de kosten daarvan door de financiële sector zelf gedragen moeten worden. Het onderhavige wetsvoorstel brengt zeer beperkte nieuwe informatieverplichtingen met zich. Indien een bank weigert een basisbankrekening te openen wordt de bank verplicht de consument in kennis te stellen van de interne klachtenprocedure, het recht van de consument om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Financiële Markten en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening en, de contactgegevens van de Autoriteit Financiële Markten en het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening. Ook dient een bank de consument tijdig te informeren bij het eenzijdig beëindigen van de overeenkomst. Deze verplichtingen brengen marginale kosten met zich om dat dit bedrijfseigen kosten betreffen. Bedrijfseigen kosten zijn kosten die voortvloeien uit de wetgeving, maar tegelijkertijd ook al deel uit maken van de normale bedrijfsvoering.

Administratieve lasten

Aangezien Nederlandse banken ten aanzien van personen in de schuldhulpverlening reeds verplicht zijn tot het aanbieden van een basisbankrekening op grond van de Wgs, zullen er geen (eenmalige) nieuwe investeringen in IT-systemen gemaakt hoeven worden. De verwachting is dat het aantal aanvragers van de basisbankrekening, met de verankering van een algemeen recht op toegang tot een basisbankrekening, in enige mate zal toenemen. Deze kosten, beperkt tot administratieve verrichtingen, zullen ook zeer marginaal zijn. Burgers zullen geen toename van regeldruk ervaren.

§5. Rechtsbescherming en geschillenbeslechting

In Nederland is het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (hierna: Kifid) opgericht om te beslissen over geschillen met betrekking tot financiële producten. Een consument die het niet eens is met zijn beslissing tot weigering van de basisbetaalrekening kan zijn geschil aan Kifid voorleggen. Kifid bemiddelt de financiële klachten onafhankelijk.

§6. Overgangsrecht

In dit wetsvoorstel is geen overgangsrecht bepaald. Zolang deze wet nog niet in werking is getreden geldt het Convenant, zodat toegang tot een basisbankrekening is gewaarborgd. Het wetsvoorstel brengt geen veranderingen met zich voor personen in de schuldhulpverlening.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Artikel 4:71f

Weigeringsgronden

In artikel 4:71f wordt een limitatieve opsomming gegeven op grond waarvan een bank moet of kan besluiten een aanvraag tot het verstrekken van een basisbankrekening te weigeren. In het bijzonder waar de banken niet verplicht zijn bij de verstrekking van een basisbankrekening te weigeren, geldt het uitgangspunt dat de bank een proportionele afweging maakt waarbij rekening

wordt gehouden met de doelstelling om de toegankelijkheid tot betaaldiensten voor consumenten te verbeteren en het voorkomen van het risico van misbruik van de betreffende dienstverlening.

Werkelijk belang

Van een werkelijk belang zal in beginsel sprake zijn indien de consument op een andere manier aantoont een duidelijke relatie met Nederland te hebben. Dit wordt in ieder geval verondersteld indien een consument op grond van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig in Nederland verblijft. Verdere kenmerken van een werkelijk belang kan worden verondersteld in geval van de Nederlandse nationaliteit, familiebanden, persoonlijke binding, beroepsuitoefening, stage of leerplaats, verkenning van arbeidskansen of andere beroepsactiviteiten, studie of beroepsopleiding, woonplaats of eigendom in Nederland en een asiel- of migratieaanvraag die nog in behandeling is.

Artikel 4:71g

Basisfuncties

In artikel 4:71g wordt verwezen naar artikel 17 van de betaalrekeningenrichtlijn, waarin wordt geregeld welke basisfuncties een basisbankrekening dient te omvatten. Een basisbetaalrekening biedt de gebruiker verschillende diensten, onder meer het storten van geld, het binnen de Europese Unie opnemen van contant geld aan het loket of bij geldautomaten tijdens of buiten de openingstijden van de bank en het uitvoeren van betalingstransacties zoals een SEPA-incasso. Met een basisbankrekening kan een consument dus reguliere betalingshandelingen verrichten, net als bij een normale betaalrekening. Bij een betalingstransactie gaat het om transacties met een betaalkaart, waaronder ook begrepen online betalingen en overmakingen zoals doorlopende overmakingsopdrachten aan, indien beschikbaar, terminals en loketten via het internetplatform van de bank. Bij een basisbankrekening dienen betaaldiensten, bedoeld in het eerste lid, tot een onbeperkt aantal keer te kunnen worden uitgevoerd.

Aangeboden diensten

Om dezelfde reden dat bepaalde banken niet geëquipeerd zijn om de basisbankrekening te verstrekken, zijn banken er bij het verstrekken van een basisbankrekening niet toe verplicht diensten aan te bieden die zij niet aanbieden ten aanzien van de reguliere consumenten die betaalrekeningen bij de betreffende bank aanhouden.

Redelijke kosten

Behoudens bijzonderheden gelden de regels die in het algemeen gelden voor (het aanbieden van) betaalrekeningen. Dit betekent onder meer dat de bank kosten in rekening mag brengen voor het aanhouden van de betaalrekening. De kosten voor een basisbankrekening worden als redelijk gezien, indien de kosten voor een basisbankrekening in ieder geval niet hoger zijn dan de kosten voor een reguliere bankrekening.

Artikel 4:71h

Indien de aanvraag tot een basisbetaalrekening geweigerd wordt, dan dient de bank dit onmiddellijk na haar beslissing, schriftelijk, onder opgaaf van redenen en kosteloos aan de consument mede te delen. Daarnaast stelt de bank de consument op de hoogte van de procedure voor het indienen van een klacht,

het recht van de consument om contact op te nemen met de relevante toezichthouder en het Kifid.

Artikel 4:71i

Een bank kan beslissen de overeenkomst met de houder van de basisbankrekening of een raamcontract waarin toegang tot een basisbankrekening wordt geregeld eenzijdig te beëindigen. De mogelijkheden daartoe zijn limitatief opgesomd in artikel 4:71i. Dit betreft onder meer de gronden die zijn opgesomd voor het weigeren van een verzoek van toegang tot een basisbankrekening; de aanvrager houdt reeds een betaalrekening aan bij een andere in Nederland gevestigde bank of de aanvrager is onherroepelijk veroordeeld voor een bepaald misdrijf. Daarnaast kan het zijn dat niet langer voldaan wordt aan de voorwaarden voor het verstrekken van een basisbankrekening, zoals legaal verblijf in de Europese Unie. Aanvullend is er de mogelijkheid om het contract te beëindigen indien er gedurende vierentwintig opeenvolgende maanden geen transacties hebben plaatsgevonden. Het contract kan worden verbroken indien er onjuiste informatie is verstrekt door de aanvrager om toegang tot de basisbankrekening te verkrijgen. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat op grond van de juiste informatie de aangezochte bank het openen van een basisbankrekening zou hebben geweigerd op grond van artikel 4:71f.

B en C

In deze onderdelen worden de bijlagen behorende bij de artikelen 1:79 en 1:80 van de Wft aangepast. Dit maakt het voor de toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten, mogelijk om de verplichting om toegang te verlenen tot een basisbankrekening voor banken te handhaven met een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

De Minister van Financiën,