

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Gustav Mahlerplein 33-35
1082 MS Amsterdam
Postbus 83073
1080 AB Amsterdam

www.betaalvereniging.nl

T 020 305 19 00

Datum **Telefoon**
4 mei 2021 020 305 19 00

Kenmerk **E-mail**
Reactie -
Betaalvereniging
Wbbnb_4 mei 2021

Betreft

Reactie Betaalvereniging Nederland op initiatiefwetsvoorstel beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders in het buitenland

Geachte heer, mevrouw,

Betaalvereniging Nederland (hierna te noemen 'de Betaalvereniging') heeft met belangstelling kennis genomen van de internetconsultatie over een initiatiefwetsvoorstel waarmee het recht wordt gecreëerd voor Nederlanders buiten de Europese Unie (EU) een basisbetaalrekening bij een bank aan te vragen en aan te houden, zoals deze door op 10 maart jl. is gepubliceerd via www.internetconsultatie.nl. De Betaalvereniging heeft een representatief aantal van haar leden geraadpleegd en maakt via deze weg graag gebruik van de gelegenheid om schriftelijk te reageren.

[De Betaalvereniging en haar leden vinden het voorstel vanuit drie verschillende perspectieven disproportioneel voor wat betreft de impact op de banken gelet op de problemen die het voorstel probeert op te lossen.](#)

Het perspectief van Nederland en de Europese Unie

Het wetsvoorstel maakt het voor Nederlandse banken onmogelijk om met acceptabele risico's en tegen redelijke kosten invulling te geven aan wettelijke verplichtingen die gelden voor klantacceptatie en het aanbieden van betaalrekeningen, waaronder het voldoen aan de Wwft verplichtingen voor poortwachters. Het is ook onduidelijk hoe groot het probleem is dat het wetsvoorstel probeert op te lossen. Het levert voor Nederlandse banken een ongelijk speelveld op in vergelijking met banken in andere Europese landen die de verplichting, welke het initiatief wetsvoorstel beoogt in het leven te

roepen, niet hebben op grond van hun nationaal recht. De verplichtingen die het wetsvoorstel oplegt zijn disproportioneel te noemen gezien het belang van de beperkte groep Nederlanders - woonachtig buiten de EU die geen beroep op de huidige regeling van de 'Richtlijn betaalrekeningen' (de Payment Account Directive ofwel 'PAD'), zoals geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht ('Wft'), kan doen.

Onderbelicht in het wetsvoorstel zijn:

1. De verplichtingen die o.a. de Wwft aan banken oplegt i.h.k.v. het **verscherpt cliëntenonderzoek**;
2. De regels die van toepassing kunnen zijn vanuit **de woonstaat van de Nederlandse klant** en waarover kennis moet bestaan en;
3. Over de **complexiteit van vergunningaanvragen** en de lange doorlooptijd die daarmee gemoeid is.

Ook introduceert het wetsvoorstel discriminatie op grond van nationaliteit, terwijl het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt (artikel 18 VWEU¹).

Het perspectief van de woonstaat van de consument

In het wetsvoorstel wordt de impact van het nationale recht van de woonstaat van de consument ten onrechte niet meegewogen. Dit nationale recht bepaalt of het toezichtrechtelijk, juridisch en/of fiscaal uitmaakt:

- Of het gaat om een consument die al een betaalrekening heeft bij een Nederlandse bank en vervolgens naar het buitenland verhuist;
- Of het gaat om de aanvraag van een nieuwe betaalrekening door een consument met de Nederlandse nationaliteit die op dat moment al woonachtig is buiten de EU;
- Of het de bank is die de klant benadert of andersom (de zogeheten *initiative test*)².

Het is ook het nationale recht van de woonstaat van de consument dat bepaalt of (mede) het nationale recht (deels of in zijn geheel) van toepassing is op de basisbetaalrekening. Dit varieert van prudentieel toezicht tot fiscaal recht, van privacy recht tot burgerlijk recht en personen- en familierecht, van procesrecht tot gedragstoezicht. Ook kan de mogelijkheid van een rechtskeuze voor Nederlands recht en/of een forumkeuze voor Nederland beperkt of onmogelijk zijn op grond van dit nationale recht.

De vraag welk nationaal recht van toepassing is als Nederlandse banken bankrekeningen aanbieden aan consumenten die woonachtig zijn buiten Nederland heeft verregaande implicaties voor banken

¹ <https://maxius.nl/verdrag-betreffende-de-werking-van-de-europese-unie-rome-25-03-1957/artikel18>

² Dit dient bekeken te worden vanuit het perspectief waar de klant woonachtig is. Zo kent binnen de EU, België geen *initiative test* en Duitsland wel

op het risicomanagement en beheer van de rekening en veronderstelt kennis van vrijwel *alle* rechtssystemen in de wereld.

Er zijn wereldwijd ten minste 200 rechtstelsels/jurisdicties. Aangezien ook het recht van de woonstaat van de consument kan veranderen, en dus constant gemonitord moet worden, is het wetsvoorstel onuitvoerbaar om binnen een passende doorlooptijd en tegen redelijke kosten, bankdiensten aan te bieden die in lijn zijn met het nationale recht van de woonstaat van de consument.

Het perspectief van de overheid

Het wetsvoorstel maakt een vergelijking tussen enerzijds het kiesrecht en de Nederlandse nationaliteit en anderzijds het recht op een basisbetaalrekening en de Nederlandse nationaliteit. De Betaalvereniging waardeert het belang dat de initiatiefnemer hecht aan financiële inclusiviteit voor de Nederlandse burgers, maar is van mening dat – net als bij het kiesrecht – het hier een overheidstaak betreft en de overheid hiervoor eerst de internationale kaders moet scheppen om dit mogelijk en haalbaar te maken. Bijvoorbeeld door het sluiten van verdragen om conflicterende rechtsregels uit te sluiten tussen de woonstaat van de consument en Nederland of om bijvoorbeeld te lobbyen voor meer mogelijkheden zoals de mogelijkheid dat betaald kan worden naar een rekening in het buitenland.

In sommige reacties op de consultatie³ lezen we begrijpelijke wensen van consumenten zoals bijvoorbeeld het makkelijk kunnen doen van een storting op een rekening van een kleinkind. Gemak en vergelijkbare (lage) kosten van een betaalrekening in Nederland is echter geen fundamenteel recht (zoals het kiesrecht). Mogelijk zijn er wel meer administratieve handelingen maar er wordt *geen* mogelijkheid ontnomen om te kunnen betalen. Dit zal ook op andere gebieden van het economisch verkeer het geval zijn. Juist hierom is de eengemaakte interne markt voor betaaldiensten in de EU zo belangrijk. Beseft moet worden dat een dergelijke mate van harmonisatie alleen bereikt kan worden met volledige reciprociteit en een uniform rechtskader.

³ <https://www.internetconsultatie.nl/wbbnb/reacties>

In de bijlage (vanaf pagina 5) treft u onze volledige reactie en onderbouwing van onze standpunten aan. De belangrijkste punten zijn hieronder alvast kort samengevat:

- Vanuit de sector is onbegrip over het wetsvoorstel: Waarom moeten banken worden verplicht om Nederlanders buiten de EU te faciliteren bij het aanvragen en aanhouden van een basisbetaalrekening?
- Het is onduidelijk hoe groot de groep Nederlanders is die buiten de EU woont én toegang wenst te houden tot een basisbetaalrekening van een Nederlandse bank; het ontbreekt hier aan een werkelijk belang;
- Ten aanzien van markttoegang, dat wil zeggen de eisen die gelden voor vergunningverlening, zien banken zich buiten de EU geconfronteerd met evenveel regimes als er staten zijn. Op dit gebied is er geen enkele sprake van convergentie;
- Het neerleggen van de effecten en risico's bij de Nederlandse banken zonder dat banken hierin redelijke kosten vergoed kunnen zien, is buitenproportioneel;
- De wetgever kan niet verlangen van Nederlandse banken dat zij tegen hoge risico's en hoge kosten Nederlanders ook buiten de EU een vergelijkbare ervaring en betaalgemak moeten aanbieden als wanneer zij in Nederland (of de EU) zouden wonen. Dat is alleen mogelijk binnen de eengemaakte interne EU-markt voor betaaldiensten;
- Het voldoen aan een vergunningsvereiste om Nederlanders die buiten de EU wonen in die jurisdicties een betaalrekening te kunnen aanbieden is helaas niet zo eenvoudig te realiseren als men op grond van het voorstel zou kunnen geloven en brengt bovendien hoge eenmalige en doorlopende (toezichts)kosten met zich mee;
- Het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat Nederlandse banken worden gedwongen om feitelijk actief te worden in bepaalde jurisdicties wat direct impact heeft op het internationale risicoprofiel van de bank met potentieel verstrekkende consequenties;
- Het moet een bank vrijstaan om klantrelaties te beëindigen indien het aanhouden van klanten op basis van risico overwegingen niet meer haalbaar is.

Hoogachtend,

BETAALVERENIGING NEDERLAND

Bijlage: Reactie van Betaalvereniging Nederland op het 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 in het buitenland)

Bijlage:

Reactie van Betaalvereniging Nederland op het 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 in het buitenland)

Inhoud

1. Inleiding en achtergrond.....	6
2. Beleidsvrijheid van banken in verband met (verscherpt) cliëntenonderzoek	10
3. Lokale wet- en regelgeving	13
4. Ontbreken van proportionaliteit - Samenvatting	18
5. Overige bezwaren: praktische uitvoerbaarheid.....	20
6. Over Betaalvereniging Nederland	22

Tabellen en figuren

Tabel 1: Kostenindicatie vergunningaanvraag, personeels- en administratiekosten	9
---	---

1. Inleiding en achtergrond

De achtergrond van het voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht (Wft⁴) in verband met het opnemen van het recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders woonachtig buiten de Europese Unie (EU) (hierna: 'het wetsvoorstel'), is dat de opstellers in de Wft willen verankeren dat Nederlanders – woonachtig in de EU of daarbuiten – recht hebben op een basisbetaalrekening. Het niet beschikken over een (basis)betaalrekening kan voor een klant consequenties hebben, waarbij vooral het maken van extra kosten wordt genoemd en ook - in één genoemde Kifid-zaak - het geen toegang meer hebben tot noodzakelijke medicatie (omdat betalingen naar een Nederlandse rekening door het betrokken land verboden zouden zijn). In de Memorie van Toelichting (hierna 'MvT') wordt gesteld dat klanten in sommige gevallen "*duizenden euro's extra kosten*" maken "*wegens overboeking naar buitenlandse rekening*". (MvT, p. 5).

Disproportionaliteit/belangenafweging

Vanuit de sector is groot onbegrip over het wetsvoorstel, en meer specifiek over het ontbreken van een overtuigende reden dat banken verplicht zouden moeten worden om Nederlanders buiten de EU een basisbetaalrekening aan te bieden terwijl dit een grote impact heeft op de integere bedrijfsvoering van de banken zoals in deze reactie nader toegelicht. Dit klemt eens te meer in verband met het beperkte belang om individuen te behoeden voor kosten die voortvloeien uit de eigen keuze om zich buiten de EU te vestigen (bijvoorbeeld de kosten van internationale overboekingen). Het heeft tientallen jaren gekost om dit binnen de EU te realiseren op basis van een geharmoniseerd juridische kader. Individuen maken deze keuze met alle voor- en nadelen van dien.

Motieven voor een vertrek naar het buitenland liggen bijvoorbeeld op persoonlijk of relationeel vlak. Klanten die zich permanent buiten Nederland vestigen accepteren het potentiële nadeel dat hun bestaande financiële dienstverleners hen niet meer op precies dezelfde voet kunnen blijven bedienen. Dit is overigens niet beperkt tot de betaaldiensten, maar vrijwel ook alle andere vormen van financiële dienstverlening; bijvoorbeeld hypotheek en verzekeringen. Buiten financiële dienstverlening moet men denken aan de levering van nutsvoorzieningen als gas, water of elektriciteit.

Het neerleggen van een overheidstaak met zeer aanzienlijke effecten en (integriteits)risico's bij Nederlandse banken zonder een gedegen probleemanalyse en zonder dat er nagedacht lijkt te zijn over eventuele minder vergaande oplossingen, zonder adequaat overleg met de sector en zonder dat banken tegemoet worden gekomen in de zeer hoge kosten, is buitenproportioneel.

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2021-03-17>

In de MvT wordt de volgende stelling genoemd:

Dit werkelijk belang geldt in beginsel voor iedereen die aan kan 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. (MvT, p. 10)

De aanneming van een werkelijk belang is in de uitwerking disproportioneel te noemen. Binnen de EU zijn banken al decennia bezig met het opheffen van barrières aan het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Dit heeft geleid tot een vergaande standaardisatie en integratie van betaaldiensten. Hierdoor is het contrast groot tussen diensten die consumenten afnemen binnen de EU en daarbuiten. Het is dan ook verklaarbaar dat buiten de EU woonachtige Nederlandse consumenten problemen kunnen ervaren als zij overstappen naar banken buiten de EU, of naar een Europese bank die haar diensten aanbiedt buiten de EU. Het maken van kosten, het moeten vervullen van formaliteiten, zaken die niet aansluiten op de dienstverlening die Nederlandse rekeninghouders gewend zijn, of die niet aansluiten op de persoonlijke situatie van de rekeninghouder(s) maken daar deel van uit.

Bovendien geldt nu al dat rechtmatig in de EU verblijvende personen, ongeacht of zij Nederlands staatsburger zijn of niet, al recht hebben op een basisbetaalrekening. Op grond van artikel 4:71f Wft zijn banken immers verplicht een basisbetaalrekening aan genoemde personen te bieden als zij een belang tot het beschikken over een (Nederlandse) betaalrekening aannemelijk kunnen maken. Een en ander is in overeenstemming met de PAD.

Onaanvaardbaar hoge kosten voor banken

Er kan van Nederlandse banken niet worden verlangd dat zij tegen onaanvaardbaar hoge kosten Nederlandse rekeninghouders ook buiten de EU een vergelijkbare ervaring en betaalgemak moeten aanbieden. Vergelijk het bijvoorbeeld met het hebben van een Nederlandse inboedelverzekering in Thailand. Dat stuit ook op bezwaren, vooral vanuit regelgevend oogpunt. In de afgelopen jaren hebben steeds meer Nederlandse banken weloverwogen keuzes gemaakt ten aanzien van de geografische markten waarin zij hun (bank)diensten aanbieden. Deze overwegingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op de risicobereidheid van banken, die op zijn beurt mede wordt bepaald door de van toepassing zijnde nationale wet- en regelgeving en de eisen die daaraan gesteld worden van de zijde van de overheid en toezichhouders.

Het grootste deel van de Nederlandse betaalrekeninghouders buiten de EU, is ooit begonnen als rekeninghouder in Nederland. Het overige deel van de Nederlandse betaalrekeninghouders woont in een geografische markt waar Nederlandse banken weloverwogen hun diensten wensen aan te

bieden. Na een verhuizing naar een geografisch gebied buiten de EU of buiten de gebieden waar banken zelf diensten willen aanbieden, hebben deze klanten hun Nederlandse betaalrekeningen aangehouden en hebben Nederlandse banken toegang tot die betaalrekening gefaciliteerd. In feite hebben banken in veel gevallen geen betaalrekeningen aangeboden buiten de EU, wat zonder de vereiste vergunning veelal ook verboden is.

Gezien het vorenstaande en gezien de toenemende hoeveelheid en complexiteit van buitenlandse wet- en regelgeving buiten Europa, vinden wij het disproportioneel om banken te verplichten op afroep aan eenieder met de Nederlandse nationaliteit, waar ook ter wereld, een basisbetaalrekening te verstrekken. Het is daarnaast ook niet mogelijk om in alle gevallen op korte (of middellange) termijn een dergelijke rekening te verstrekken, met name als het land van vestiging een lokale bankvergunning vereist. De termijn van tien dagen als bedoeld in art. 4:71f lid 4 Wft (*“De bank opent een basisbetaalrekening uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van de volledige aanvraag, tenzij een of meer van de weigeringsgronden, bedoeld in artikel 4:71g van toepassing zijn...”*), is dan ook niet werkbaar in deze situatie. Mocht een bank nog geen vereiste vergunning hebben, dan zou deze immers nog aangevraagd moeten worden waarvoor uiteraard veel voorbereiding, aanvullende kosten (ook voor juridische advisering in het desbetreffende land) én tijdslijnen gelden wat nog los staat van de passendheid binnen de risicobereidheid van de bank.⁵

Uit het wetsvoorstel volgt dat de kosten voor het recht op een basisbetaalrekening voor Nederlanders woonachtig buiten de EU ten laste van de sector komen. De Betaalvereniging vraagt zich af of - los van de disproportionaliteit van het initiatief wetsvoorstel - dergelijke kosten wel ten laste van de sector zouden moeten komen. Het wetsvoorstel dient immers een algemeen belang: het recht op een basisbetaalrekening voor alle Nederlanders, ongeacht waar ter wereld men woont. Door taken van algemeen belang bij de banken neer te leggen vervullen banken steeds meer een nutsfunctie en dragen de banken de daarmee gepaard gaande verplichtingen en kosten.

De Betaalvereniging is van mening dat het voor de hand ligt dat taken die in het algemeen belang zijn door de overheid uitgevoerd worden, maar voor zover er een weloverwogen reden is die taken bij een commerciële partij als de banken neer te leggen, de banken in ieder geval te compenseren voor de hiermee samenhangende kosten. De Betaalvereniging verwijst in dat kader korthedshalve naar een advies van de Raad van State waarin is opgemerkt dat kosten voor taken die uitgeoefend worden in het algemeen belang met zich brengen dat zij ook uit de algemene middelen gefinancierd moeten worden.⁶

⁵ Ook in Nederland zou dit al twee jaar in beslag kunnen nemen. Denk ook aan het beschikken over voorwaarden die voldoen aan het lokale recht in de taal van het desbetreffende land.

⁶ <https://www.raadvanstate.nl/@63040/w06-14-0056-iii/>

Kostenindicatie

Het geven van een gedetailleerd kostenoverzicht vergt een grondige analyse bij *alle* banken. Wel kunnen we op dit moment vanuit de sector onderstaande voorzichtige indicatie geven ter verduidelijking:

Omschrijving	Kostenindicatie (€) ⁷
Vergunningaanvraag	250.000 per jurisdictie* per bank = 25.000.000 per bank*
Jaarlijkse toezichtskosten	15.000 per jaar per bank = 1.500.000* *voor 100 landen, grosso modo berekening: 170 niet-EU-landen minus uitval van landen met een vestigingseis
Inzet personeel + administratie (exclusief kosten van procedures in deze 100 landen in lijn met lokaal recht)	1.000.000 per bank per jaar
Totaal (voor alleen de 3 grootbanken)	75.000.000 eenmalige kosten + 7.500.000 jaarlijks terugkerende kosten

Tabel 1: Kostenindicatie vergunningaanvraag, personeels- en administratiekosten

Nuancering Kifid-dossiers

Een nuance moet worden aangebracht in de verwijzing in de MvT naar diverse Kifid-dossiers. Of deze klanten ook de *Nederlandse* nationaliteit hadden – en of het voorstel dus ook voor hen een oplossing zou bieden – is op grond van deze uitspraken *niet* te achterhalen. Ook zou het wetsvoorstel in deze zaken vaak geen oplossing bieden.

Het Kifid⁸ oordeelde in uitspraak nr. 2019-700⁹ bijvoorbeeld dat de bank wel gerechtigd was de rekening te beëindigen, ook al betrof het hier het niet kunnen doen van overboekingen van Marokko naar een Nederlands IBAN¹⁰. Hoe lastig deze situatie ook was voor de klant, niet duidelijk was *waarom* de bank in kwestie het probleem zou moeten oplossen of dat er andere mogelijkheden en oplossingen voor handen zouden zijn, zoals de medicatie wel in Marokko te ontvangen of betaling via een ander kanaal/persoon of via de zorgverzekering te laten lopen. Bovendien betrof deze situatie een situatie die buiten het wetsvoorstel valt. In Marokko geldt een vergunningsvereiste, waarbij vestiging in Marokko noodzakelijk is. Ook door de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel is het vestigingsvereiste als disproportioneel aangemerkt. (MvT, p. 11)

⁷ Tabel 1 bevat globale bedragen welke kunnen variëren afhankelijk van de eisen van het lokale recht. Bovendien zijn de extra kosten voor andere processen (zoals Wwft, KYC, IT, transactiemonitoring, e.d.) hier nog niet in meegenomen.

⁸ www.kifid.nl

⁹ <https://www.kifid.nl/wp-content/uploads/2019/09/Uitspraak-2019-700-Bindend.pdf>

¹⁰ International Bank Account Number

2. Beleidsvrijheid van banken in verband met (verscherpt) cliëntenonderzoek

De verplichtingen die voor Nederlandse banken gelden op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) hebben banken ertoe gedwongen om kritisch(er) te zijn bij het bepalen van de geografische gebieden die passen binnen de risicobereidheid van banken.

In het wetsvoorstel gaat het uiteraard om klanten die buiten de EU wonen. De klant maakt doorgaans een weloverwogen keuze om de EU te verlaten. Dit kan betekenen dat een klant zich vestigt in een jurisdictie met een minder geavanceerde financiële sector en geografisch gezien een verhoogd risico op witwassen en financieren van terrorisme. Het moet een bank vrijstaan om klantrelaties te beëindigen of niet aan te gaan indien het aanhouden van klanten op basis van risico overwegingen niet haalbaar is. Ook moet het banken vrijstaan redelijke kosten van dienstverlening (binnen én buiten de EU) door te belasten (zonder winsttoegmerk). Deze kosten kunnen per bank verschillen, gelet op keuzes die zij in de operationele inrichting maken of de verhouding van deze werkzaamheden gelet op de omvang van de desbetreffende bank.

Cliëntenonderzoek en monitoring

De Wwft verplicht financiële instellingen kort gezegd om alle klanten bij aanvang van de relatie aan een cliëntenonderzoek te onderwerpen, de relatie op continue basis te monitoren en alert te zijn op ongebruikelijke transacties. De Wwft heeft een risico gebaseerde benadering. Dat betekent dat afhankelijk van het risicoprofiel van een bepaalde klant het cliëntenonderzoek moet worden geïntensiveerd. In bepaalde situaties moeten banken verscherpt cliëntenonderzoek doen. Dat kan zowel tijdens als voorafgaand aan de klantrelatie zijn. Bij het in kaart brengen van dat risicoprofiel zijn verschillende aspecten van belang, waaronder de landen en regio's waar een bank zelf actief is of waar klanten gevestigd zijn of activiteiten ondernemen. Mogelijke indicatoren bij het beoordelen van geografische risico's zijn:

- Landen of geografische regio's die door betrouwbare bronnen worden aangemerkt als land of geografisch gebied zonder effectieve AML/CFT (*Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism*¹¹)-systemen;
- Landen of geografische regio's die door betrouwbare bronnen zijn geïdentificeerd als hebbende een hoog niveau van corruptie of andere criminele activiteiten;
- Landen of geografische regio's die financiering of ondersteuning verschaffen voor terroristische activiteiten, of op het grondgebied waarvan als terroristisch aangemerkte organisaties actief zijn;
- Landen of geografische regio's waar (politieke) instabiliteit heerst¹².

¹¹ <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/>

¹² Pagina 47 van de DNB Leidraad Wwft en Sw, versie december 2020 (<https://www.dnb.nl/media/dzicly20/dnb-leidraad-wwft-en-sw.pdf>)

Banken maken een eigen inschatting van het risico per land of geografische regio op basis van diverse externe en interne bronnen. Denk bij externe bronnen bijvoorbeeld aan publicaties van o.a.:

- Financial Action Task Force (FATF)¹³;
- Basel Committee on banking supervision/Bank for International Settlements¹⁴;
- The Wolfsberg Group¹⁵;
- Raad van Europa¹⁶;
- Toezichthouders (DNB en ECB maar ook buitenlandse toezichthouders als BaFin¹⁷ en de FCA);
- OECD Common Reporting Standards (CRS)¹⁸;
- Information Handling Services.

Per geografie bepalen banken hoe groot het risico is op witwassen en financieren van terrorisme, en of dat risico voor hen aanvaardbaar is. Dat oordeel vormt een belangrijk onderdeel van het bepalen van het risicoprofiel van een klant. Landen binnen de EU en landen zoals bijvoorbeeld Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten hebben een vergelijkbaar systeem om witwassen en financieren van terrorisme te bestrijden. Dat betekent dat de geografische ligging in die gevallen niet direct aanleiding zal geven tot het doen van verscherpt cliëntenonderzoek. Daarentegen zijn er veel meer landen en geografische regio's die daar niet over vergelijkbare en adequate systemen beschikken en die qua geografie een verhoogd risico op witwassen en/of financieren van terrorisme meebrengen. Banken zijn verplicht om verscherpt cliëntenonderzoek te doen bij klanten die woonachtig zijn in die gebieden.

Verscherpt cliëntenonderzoek tijdrovend en kostbaar

In de praktijk blijkt het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek bij particuliere klanten complex, tijdrovend en kostbaar. Klanten reageren vaak niet op het verzoek om informatie aan te leveren waardoor banken de risico's niet kunnen bepalen en veel tijd kwijt zijn aan het uitvoeren van het cliëntenonderzoek. Dit is enerzijds problematisch omdat banken daardoor niet aan hun verplichtingen op basis van de Wwft kunnen voldoen. Anderzijds is dit ook commercieel problematisch door de beperkte zakelijke relatie. Zeker gezien de recente aandacht van De Nederlandsche Bank (DNB) voor de wijze waarop banken hun Wwft-processen zouden moeten inrichten zijn banken genoodzaakt keuzes te maken ten aanzien van de geografische gebieden waar zij klanten willen bedienen. Deze keuzes zijn met name ingegeven door het vermogen of onvermogen om de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme in bepaalde gebieden adequaat te beheersen. Die fundamentele keuze moet banken vrijstaan.

Als banken klanten in het buitenland bedienen moeten ze de redelijke kosten ook kunnen doorbelasten aan deze klanten, óók wanneer die kosten hoger zijn dan de kosten van een betaalrekening in

¹³ <https://www.fatf-gafi.org/>

¹⁴ <https://www.bis.org/bcbs/>

¹⁵ <https://www.wolfsberg-principles.com/>

¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/portal/home>

¹⁷ <https://www.bafin.de>

¹⁸ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/>

Nederland. Hierbij speelt een rol dat betaalrekeningen in Nederland erg laag geprijsd zijn in verhouding tot andere landen, zelfs binnen Europa.¹⁹

Het enkele feit dat de klant niet woonachtig is in Nederland, en zelfs buiten de EU, maakt dat vrijwel standaard de betreffende klant aan een verscherpt klantonderzoek onderworpen moet worden. Of betrokkene een Nederlands staatsburger is, doet niet noodzakelijkerwijs ter zake. Dat verscherpt klantonderzoek brengt mede met zich mee dat de rekening stelselmatig aan verscherpte monitoring moet worden onderworpen én dat de klantrelatie periodiek (één- á tweejaarlijks) moet worden herzien. Deze processen zijn tijdrovend en kostbaar. Regelmatig blijkt dat klanten hier niet aan mee kunnen of willen werken. In het beste geval zijn deze processen zeer bewerkelijk. De kosten die hiermee samenhangen, voor een rekening die niet uit absolute noodzaak aangeboden moet worden, wegen redelijkerwijs niet op tegen de vergoedingen en zijn disproportioneel. Dat nog los van het feit dat de risico's voor de banken vaak niet aanvaardbaar zijn.

Ook praktische overwegingen spelen een rol. Nederlandse banken hebben niet of niet op gelijke voet in iedere mogelijke woonstaat van de consument toegang tot informatie uit bijvoorbeeld een buitenlands equivalent van het Extern Verwijzingsregister (EVR). Dit betekent dat belangrijke meldingen over de klant de bank kunnen ontgaan. Dit geldt ook voor informatie uit bronnen die in de woonstaat misschien openbaar zijn, maar niet in Nederland gevolgd kunnen worden voor alle landen en jurisdicties wereldwijd.

Uitzonderingen voor tijdelijk verblijf elders

Overigens hebben veel banken processen ingericht om klanten die zich *tijdelijk* elders (ook buiten de EU) vestigen van dienst te kunnen blijven. Als een klant op basis van een tijdelijk arbeidscontract (bijvoorbeeld als expat) werkzaam is in een land waar een bank geen diensten wil aanbieden hoeft de rekening in Nederland op grond van het beleid bij diverse banken niet te worden beëindigd. Dit geldt ook voor een bredere groep Europeanen, hiervoor is de Nederlandse nationaliteit niet leidend.

Om die reden lijken de cijfers die in de MvT worden aangehaald te zijn 'vervuild' omdat aan te nemen is dat een groot deel van Nederlanders woonachtig buiten Nederland op *tijdelijke basis* in het buitenland verblijft waarvoor geldt dat er veelal passende oplossingen geboden worden. Zoals ook hiervoor gesteld, is het dan ook de vraag hoe groot het probleem is dat dit wetsvoorstel probeert op te lossen. De cijfers uit Frankrijk als vermeld in het wetsvoorstel geven bijvoorbeeld aan dat het om een zeer gering aantal klanten gaat.

¹⁹ <https://www.telegraaf.nl/financieel/318003659/dure-rekening-is-koopje-vergeleken-met-rest-europa>

3. Lokale wet- en regelgeving

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen eventuele vestigingseisen en vergunningseisen in de lokale wetgeving van het land buiten de EU waar de Nederlander woont.

Als de lokale wet van het land buiten de EU van waaruit de Nederlander vraagt om een basisbetaalrekening, een *vestigingseis* inhoudt, dan stelt het voorstel voor dat niet van een bank geëist kan worden fysiek in het betreffende land te vestigen. Dit is de uitzonderingsgrond die in het wetsvoorstel is opgenomen en omvat een harde grens ten aanzien van de inspanning die van een bank gevergd kan worden. Echter, als de lokale wet een *vergunningseis* inhoudt, dan wordt dat niet disproportioneel geacht. Als gevolg hiervan kan een Nederlandse bank dus wel gevraagd worden een betaalrekening te openen voor een Nederlander woonachtig buiten de EU die daarom vraagt. Gelet op de complexiteit, tijd, kosten en beheer die het kost om een vergunning aan te vragen en aan de doorlopende eisen te voldoen, achten wij dit onredelijk, onrealistisch en onbetaalbaar. Eerder in tabel 1 op pagina 9 hebben wij al aangegeven dat de eenmalige kosten van de vereiste vergunningaanvragen circa **€75 miljoen** bedragen.

Simpelweg stellen dat “...*inspanningen aangaande vergunningsvereisten voor banken om een basisbetaalrekening buiten de Europese Unie te openen of in stand te houden, als proportioneel gezien worden...*” (MvT, p. 12) geeft blijk van een gebrekkig beeld van de complexiteit die is verbonden aan het verstrekken van diensten in nieuwe markten. Het verkrijgen van een vergunning is slechts een enkele stap in dit proces. Aan een vergunningaanvraag gaat een omvangrijk traject vooraf, dat tot doel heeft alle lokale eisen en vergunningseisen in kaart te brengen en te bepalen hoe het beste hieraan kan worden voldaan. Ook is een continue compliance monitoring vereist om (blijvend) te voldoen aan de wijzigende lokale wet- en regelgeving. De jaarlijkse terugkerende kosten hiervan bedragen circa **€7,5 miljoen**.

Aparte rechtspersoon

Vanwege juridische redenen zou het zelfs noodzakelijk kunnen zijn om een aparte rechtspersoon op te richten van waaruit een vergunning wordt aangevraagd en die een specifiek land bedient (*ringfencing* van activiteiten). Dit betekent dat voor een dergelijk land een aparte rechtspersoon moet worden gestructureerd, met inachtneming van de geldende vennootschapsrechtelijke regels, zoals kapitaalseisen, bestuur, jaarverslaggeving etc. Daarnaast zullen per non-EU land afwijkende processen moeten worden ingericht voor:

- Klant onboarding/naleving van lokale AML/CFT vereisten;
- Gedragsregels uit financieel toezichtrecht;
- Gedragsregels uit lokaal civiel recht en consumentenrecht;
- Bijhouden van ontwikkelingen op wet en regelgevingsgebied;
- Fiscale en overige regels;
- Beleid ten aanzien van mogelijke conflicterende eisen die uit EU-recht/Nederlands recht en lokaal recht voortvloeien.

Hierbij merken wij op dat Nederlandse banken, mede door de crisis van 2008, maar ook vanwege de strikte naleving van AML/CFT regelgeving en de toegenomen inkleuring van de prudentiële governance vereisten, hun activiteiten steeds meer overzichtelijk en niet onnodig complex proberen te structureren om zo tot een goed beheersbare organisatie te komen. Het uitbreiden van activiteiten naar meerdere geografische regio's resulteert per definitie in meer complexiteit en een moeilijker beheersbare organisatie. De uiterste consequentie van het wetsvoorstel is echter: Iedere Nederlandse bank moet betaaldiensten bieden in *elk* land ter wereld en in *ieder* rechtstelsel ter wereld, tenzij er een fysieke vestiging is vereist. Voorts is van belang dat lokale eisen vergaande verplichtingen met zich mee kunnen brengen. Voorbeelden van verplichtingen die wij zijn tegengekomen (mogelijk dus niet uitputtend) zijn bijvoorbeeld:

- Vertaling van alle contracten, brochures en voorwaarden naar de lokale taal;
- Verplichtingen om papieren documentatie in persoon beschikbaar stellen;
- Verboden om rente te rekenen of te betalen;
- Restricties ten aanzien van roodstand op de rekening;
- Deviezenregelingen die betalingen naar het buitenland aan banden leggen;
- Verplichtingen om fysiek aanwezig te zijn bij het ondertekenen van contracten;
- Verplichtingen om lokale personen in dienst hebben.

Er wordt eveneens de suggestie gewekt dat het aanbieden van een basisbetaalrekening aan consumenten minder toepasselijke regels zal triggeren dan omvangrijke dienstverlening aan zakelijke klanten:

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. (MvT, p. 11)

Dit strookt niet met het beginsel dat een consument in het algemeen meer bescherming geniet dan een zakelijke klant; veel richtlijnen komen ook voort uit deze consumentenbescherming. Het omgekeerde is eerder waar, omdat zakelijk handelende partijen geacht worden zichzelf beter te kunnen beschermen en zelf voor hun belangen op te komen dan consumenten.²⁰

Ook de aanname “... *er zijn hierbij grofweg twee categorieën van lokale wet- en regelgeving te onderscheiden. Namelijk een vergunningsvereiste en een vestigingsvereiste...*” (MvT, p. 11) doet geen recht aan de werkelijke situatie. Zoals hierboven uitgelegd, triggert het verlenen van diensten in non-EU landen een palet aan toepasselijke regelgeving, waarvan markttoegang slechts één enkele component is. Om een paar voorbeelden uit het personen- en familierecht te noemen: het is de

²⁰ Het omgekeerde is eerder waar; Het verstrekken van betaaldiensten en financiële diensten aan zakelijke klanten is doorgaans een activiteit die lichter is gereguleerd dan het aanbieden van vergelijkbare diensten aan consumenten. Dit is ook niet vreemd. Doorgaans zullen consumenten de meest verstrekkende bescherming krijgen. Zo gelden er bijvoorbeeld uitzonderingen op bepaalde regels in PSD2 voor klanten die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Bovendien zijn de mogelijkheden van een rechtskeuze voor Nederlands recht of een forumkeuze in Nederland juist bij consumenten beperkter dan bij zakelijke klanten. Zelfs binnen de grenzen van de EU

woonstaat van de consument die bepaalt op welke leeftijd de consument meerderjarig is, welke regels gelden voor gezag over een minderjarige met de Nederlandse nationaliteit, onder welke omstandigheden iemand niet langer wilsbekwaam is en welke instrumenten dan mogelijk zijn (zoals in Nederland, bewind of curatele), welk erfrecht van toepassing is, of er lokaal een Verklaring van Erfrecht (VvE) of een equivalent bestaat (een Nederlandse notaris zal waarschijnlijk geen VvE kunnen of willen afgeven), enzovoorts.

Vergunningstrajecten zijn intensief en kostbaar

Als de conclusie is dat een vergunning nodig is, zal ook in kaart moeten worden gebracht wat er nodig is om de vergunning te verkrijgen. Vergunningstrajecten zijn intensief en kostbaar (denk o.a. aan (extern/lokaal) juridisch advies maar ook aan overige voorbereiding en het aanleveren van vereiste documentatie). Uiteraard moeten opinies ook worden onderhouden en periodiek worden gecontroleerd op eventuele wetswijzigingen. Hoewel deze kosten voor internationaal opererende banken wellicht lager zullen zijn dan voor lokaal opererende banken (die vaak ook de kennis en internationale netwerken missen om bepaalde informatie te achterhalen), spreekt het voor zich dat dit, mede gezien het geringe aantal klanten dat hier betreft, voor alle banken tot disproportionele situaties zal leiden. Zie ook tabel 1 eerder in dit document.

Toezichtrechtelijke autorisatie

Het aanbieden van betaalrekeningen vereist in de vrijwel alle jurisdicties wereldwijd enige mate van toezichtrechtelijke autorisatie. Veelal is dit een vergunning van een overheidsautoriteit, centrale bank of financiële toezichthouder. De reikwijdte van dergelijke vergunningsplicht is doorgaans niet gekoppeld aan nationaliteit van de potentiële klanten maar aan de vraag of een bank haar diensten in een dergelijke jurisdictie aanbiedt of levert. Met andere woorden, ook als banken alleen aan Nederlanders diensten aanbieden, moeten zij alsnog voldoen aan alle lokale regels en vereisten als deze Nederlanders in een dergelijk land gevestigd zijn. Hier komt nog bij dat bij een vergunningaanvraag doorgaans een (meerjaren) businessplan overgelegd moet worden, waaruit de (financiële) levensvatbaarheid van de aan te bieden diensten blijkt. Dat lijkt hier vrijwel onmogelijk om aan te tonen.

Dit geldt ook voor banken in het buitenland die in Nederland diensten wil aanbieden. Op grond van artikel 2:11 Wft is het namelijk verboden om zonder vergunning van de Europese Centrale Bank (ECB) het bedrijf uit te oefenen van 'bank' in Nederland. Op grond van dit artikel mag bijvoorbeeld een Thaise bank – die een vergunning heeft in Thailand – dus niet zonder meer ook diensten in Nederland verlenen, ook niet als zij diensten aanbiedt aan in Nederland woonachtige Thaise personen. Hetzelfde geldt voor banken die gevestigd zijn in Nederland en een vergunning hebben van de ECB. Zij moeten per land waar zij klanten hebben onderzoeken of zij een vergunning nodig hebben om in het betreffende land diensten te mogen verlenen aan de ingezetene van dat land.

Wereldwijd zijn er ten minste 194 landen/jurisdicties, na aftrek van de EU landen nog ongeveer 170 met intern mogelijk meerdere rechtsstelsels (zoals de verschillende staten in de VS), per saldo dus ruim boven 200 rechtsstelsels. Nederlandse banken kunnen potentieel uit elk van deze jurisdicties aanvragen voor betaalrekeningen ontvangen en zullen ter zake opinies moeten aanvragen waaruit

duidelijk wordt of banken zonder vergunning bankrekeningen mogen aanbieden in een bepaalde jurisdictie. De recente Brexit heeft aangetoond welke problemen er ontstaan als een land niet langer deel uitmaakt van de EU en de eengemaakte interne markt voor betaaldiensten.

Vergunningseisen

Vergunningseisen kunnen divers zijn en omvatten vaak aspecten zoals het beschikken over een minimum eigen vermogen en liquiditeits- en solvabiliteitseisen en doen van periodieke rapportages. Het betreft vereisten met betrekking tot de robuustheid/soliditeit van de bank maar ook vereisten met betrekking tot de kennis- en ervaring van de beleidsbepalers en interne toezichthouders. Bovendien mogen banken in bepaalde jurisdicties in het geheel geen betaalrekening aanbieden. Een wettelijke verplichting om een basisbetaalrekening aan te bieden staat dan op gespannen voet met een mogelijk verbod om betaalrekeningen, al dan niet indirect, aan betrokken personen aan te bieden.

Ook blijkt in de praktijk dat een vergunningseis voor het aanhouden van een basisbetaalrekening door een Nederlander buiten de EU wel degelijk disproportioneel is. De minister van Financiën heeft recent aangegeven dat hij de juridische belemmeringen voor Nederlandse banken om bancaire diensten aan te bieden in Caribisch Nederland door Nederlandse banken zal wegnemen.²¹ Eén van de belemmeringen was immers het vereiste van een lokale vergunning om euro-betaalrekeningen aan te bieden in Caribisch Nederland. Door het Wijzigingsbesluit financiële markten 2021 wordt het Besluit financiële markten BES gewijzigd waardoor deze juridische belemmering wordt weggenomen voor de Nederlandse banken. Overigens zijn hiermee de praktische belemmeringen nog niet weggenomen. Maar het gaat hier in ieder geval om een situatie waarin de minister bij machte is juridische belemmeringen weg te nemen. Deze mogelijkheid heeft de minister niet waar het gaat om gebieden die geen deel uitmaken van het Koninkrijk.

In de MvT wordt gesuggereerd dat bancaire regels sinds 2008 zijn geconvergeerd en hieraan wordt zelfs de conclusie verbonden dat inspanningen aangaande vergunningsvereisten voor banken om een basisbetaalrekening buiten de Europese Unie te openen of in stand te houden, 'als proportioneel gezien worden':

Wat hierbij tevens meespeelt is dat, sinds de financiële crisis van 2008, er door een groot aantal landen is gesteld dat aangaande financiële wet- en regelgeving convergentie noodzakelijk is en geen divergentie. Mede als gevolg van deze oproep is er bijvoorbeeld ook 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. Aangemoedigd door de G20 top in 2008 zet ook de Europese Commissie zich in voor meer convergerende financiële wet- en regelgeving, zowel in bilaterale dialogen als in internationale gremia. 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. (MvT, p. 11-12)

²¹ Beantwoording Kamervragen over het terugtrekken van Nederlandse banken uit de BES-eilanden, 30 maart 2021

Bovenstaande passage doet géén recht aan de realiteit. De genoemde ontwikkelingen en autoriteiten zien uitsluitend toe op eisen ten aanzien van kapitaal en liquiditeit. Dit is slechts één van de componenten van relevante regelgeving waaraan banken zich moeten houden. Ten aanzien van de inspanningen van de Europese Commissie kunnen wij hooguit beamen dat deze binnen de EU hebben geleid tot convergentie. Ook in de PAD werd dit al door de Commissie benoemd:

“... Entering new markets often entails large investment. Such investment is only justified if the provider foresees sufficient opportunities and a corresponding demand from consumers.”²²

Lokale geldende wet- en regelgeving

Ten aanzien van markttoegang, dat wil zeggen de eisen die gelden voor vergunningverlening, zien banken zich buiten de EU – zoals hierboven reeds uitgelegd – geconfronteerd met evenveel regimes als er staten zijn. Op dit gebied is er geen enkele sprake van convergentie. De - in bovengenoemd citaat - beschreven ontwikkeling heeft geen impact op de toezichtrechtelijke gedragsregels waaraan banken moeten voldoen in hun doorlopende bediening van klanten. Ook hier zullen banken zich per non-EU staat moeten verdiepen in de lokale geldende wet- en regelgeving. Tenslotte zullen ook de AML-regels, hoewel deze voor een aantal landen zijn gebaseerd op de FATF standaarden, per land verschillen. Daarnaast moeten banken ook met fiscale wetgeving en lokaal civiel recht rekening houden.

Ervaringen op grond van Brexit

Recent hebben Nederlandse banken moeten beoordelen of en in hoeverre het mogelijk is om klanten in het Verenigd Koninkrijk post-Brexit nog een betaalrekening (en andere financiële diensten) aan te kunnen bieden. Doordat het Verenigd Koninkrijk post-Brexit nu de status van ‘derde land’ heeft, hebben Nederlandse banken een vergunning moeten aanvragen in het Verenigd Koninkrijk om daar diensten te kunnen blijven verlenen en hebben zij toestemming moeten vragen aan de ECB om hun diensten in het Verenigd Koninkrijk voort te zetten. Ondanks het feit dat de wetgeving in het Verenigd Koninkrijk ten tijde van de voorbereiding van de vergunningaanvraag nog Europees geïmplementeerde wetgeving betrof, hebben banken in voorbereiding op de vergunningaanvraag in kaart moeten brengen aan welke (aanvullende) regels in het Verenigd Koninkrijk voldaan moet worden, zowel voor het verkrijgen van een vergunning als op doorlopende basis. Deze analyse heeft ertoe geleid dat banken diverse interne procedures hebben moeten aanpassen, waaronder bijvoorbeeld de klachtenprocedure in verband met het verplicht moeten aansluiten op de Nationale Ombudsman in het Verenigd Koninkrijk.

Deze exercitie heeft reeds meerdere jaren in beslag genomen en per bank aanzienlijke kosten met zich meegebracht. Banken staan in het Verenigd Koninkrijk onder toezicht van twee aparte toezichthouders. Deze toezichthouders, de Financial Conduct Authority (FCA) en de Prudential Regulation Authority (PRA), zijn op dit moment nog niet aan de inhoudelijke behandeling van de vergunningaanvragen begonnen. Dit voorbeeld illustreert hoeveel tijd, moeite en kosten er gemoeid zijn bij een dergelijk project. Dan gaat het in dit voorbeeld nog om een land dat tot voor kort onderdeel uitmaakte van de EU. In veel andere landen wijkt het regelgevend kader substantieel af

²² Overweging 5 van de Richtlijn 2014/92 EU (PAD)

van het Europese recht. Het wetsvoorstel gaat uit van een behandeltermijn van tien dagen, maar dit is onrealistisch. Ter illustratie, de Europese bankenrichtlijn geeft de toezichthouder twaalf maanden om op een vergunningaanvraag te beslissen.

Omgekeerd heeft DNB het banken uit het Verenigd Koninkrijk per 1 januari 2021 verboden om nog langer zonder vergunning vanuit het Verenigd Koninkrijk betaaldiensten aan te bieden aan in Nederland woonachtige Engelse staatsburgers.

Risico profiel Nederlandse banken onder druk

Zoals eerder genoemd, maken banken weloverwogen keuzes om niet actief te zijn in bepaalde jurisdicties, bijvoorbeeld omdat deze een te hoog risico op corruptie kennen of vanwege totalitaire regimes/ schendingen van mensenrechten.²³ Voornoemd wetsvoorstel zou Nederlandse banken ertoe dwingen om actief te worden in dergelijke jurisdicties. Dat past niet binnen de risicobereidheid en heeft direct impact op het risicoprofiel van de Nederlandse banken. Dit betekent ook dat Nederlandse banken gedwongen worden om vergunningen aan te vragen in jurisdicties waarin vergunningverlening geen gestroomlijnd proces is, het verkrijgen van een vergunning onzeker is en de bank is aangewezen op een minder betrouwbare autoriteit. Dit brengt risico's mee die nauwelijks te mitigeren zijn en van invloed kunnen zijn op het kapitaalsbeslag van de Nederlandse banken. Daarnaast ontstaat er een machts-/gezagsverhouding tussen de bank enerzijds en de lokale autoriteit anderzijds, die ook consequenties kan hebben. Dit zou een uiterst onwenselijke positie voor Nederlandse banken, die ongetwijfeld tot ophef zou leiden.

4. Ontbreken van proportionaliteit - Samenvatting

Samenvattend concluderen wij dat het wetsvoorstel op 3 verschillende onderwerpen niet proportioneel is:

1. Het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek ten aanzien van klanten in hoog risico gebieden

Zie paragraaf onder 2. Beleidsvrijheid van banken in verband met (verscherpt) cliëntenonderzoek.

Samenvattend

- Verscherpt cliëntenonderzoek vereist voor Nederlanders woonachtig in de meeste landen buiten de EU is complex, tijdrovend en kostbaar;
- Redelijke kosten van inspanningen moeten in rekening kunnen worden gebracht op het moment dat het binnen het risicoprofiel van de bank past om basisbetaalrekeningen buiten de EU aan te bieden;
- Banken moeten ter zake vrijheid hebben ten aanzien van risicobereidheid en beleid, ook in verband met de complexiteit van lokale regels en de mogelijkheid hieraan te voldoen.

²³ Ook uit andere bronnen blijken zorgen om corruptie, illustratief is de wereldkaart en de Corruption Perceptions Index (CPI) zoals te zien op www.transparency.org/en/cpi/2018/index/dnk

2. Vergunning en daarbij behorende gedragsregels en overige eisen van lokaal recht

We verwijzen hiervoor naar onderdeel 3. Lokale wet- en regelgeving.

Samenvattend

Het wetsvoorstel miskent de complexiteit die is verbonden aan het verstrekken van diensten in nieuwe markten. Het verkrijgen van een vergunning is slechts een enkele stap in dit proces:

- Aan een vergunningaanvraag gaat een omvangrijk traject vooraf, dat tot doel heeft alle lokale eisen en vergunningseisen in kaart te brengen en te bepalen hoe het beste hieraan kan worden voldaan. Ook is een continue compliance monitoring vereist om (blijvend) te voldoen aan de geldende lokale wet- en regelgeving;
- Per non-EU land moeten afwijkende processen worden ingericht en bijgehouden voor (ontwikkelingen m.b.t.):
 - Klant onboardings/naleving van lokale AML/CFT vereisten;
 - Gedragsregels uit lokaal financieel toezichtrecht/ civiel recht en consumentenrecht;
 - Fiscale en overige regels, denk ook aan verplichtingen op grond van CRS en FATCA²⁴ en de daaraan gekoppelde verplichting tot het weigeren van dienstverlening als geen volledig ingevuld *self certification*-formulier inclusief *Tax Identification Number* (TIN) wordt ontvangen²⁵.
 - Beleid ten aanzien van mogelijke conflicterende eisen die uit EU-recht/Nederlands recht en lokaal recht voortvloeien.

Het vergunningsvereiste is dan ook niet zo eenvoudig te realiseren als men op grond van het voorstel zou kunnen geloven. De banken stellen zich – in lijn met het wetsvoorstel – wel op het standpunt dat een vestigingsvereiste de facto disproportioneel is. Een vergunningseis is dat echter ook, om de redenen die hierboven in detail zijn aangegeven.

3. Verhoging van toezichtkosten

Uit het wetsvoorstel volgt niet hoe de AFM als aangewezen toezichthouder het toezicht hierop kan uitoefenen, indachtig alle regelgeving die hierbij in beeld komt. Ook voor de Nederlandse/Europese toezichthouders (waaronder AFM, DNB, ECB en SRB²⁶) geldt dat verregaande kennis moet worden verkregen van de specifieke regels die in het buitenland kunnen gelden en die hiervoor zijn aangestipt. Voorts zullen Nederlandse/EU toezichthouders de nodige afspraken moeten maken met lokale toezichthouders om hun toezicht op elkaar af te stemmen. Hier zal een vergelijkbare inhaalslag gemaakt moeten worden met navenante kosten. De banken zullen hiertoe ook een verhoging van de toezichtkosten kunnen verwachten wat leidt tot een stapeling van kosten die disproportioneel is.

²⁴

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/internationaal/vermogen/foreign_account_tax_compliance_act/

²⁵ Zie in dat licht ook de uitspraak 23-12-2020 van Rechtbank Midden Nederland C/16/510965 / KG ZA 20-539

²⁶ The Single Resolution Board, <https://srb.europa.eu/>

De aanwijzingsbevoegdheid die in Frankrijk bestaat op grond van de *'Code monétaire et financier'* wordt in het wetsvoorstel niet gekozen omdat men stelt dat dit leidt tot extra werkzaamheden van de AFM. Het goed kunnen uitoefenen van het toezicht vereist echter dat toch vergelijkbare activiteiten van de AFM verwacht zouden mogen worden nu de ene bank wel en de andere bank niet over een vergunning of een vestiging beschikt die past bij een specifieke aanvraag. Hoe banken dit onderling met elkaar zouden moeten regelen wordt onbesproken gelaten.

Gewezen wordt op het belang van de (vrije) keuze van de Nederlandse klant, maar dit staat niet in proportie tot de uitvoering van de werkzaamheden door een individuele bank die wellicht geen enkele klant heeft in een dergelijk land. Bovendien gaat het om een basisbetaalrekening waar mogelijk extra *features* of verschillen in dienstverlening nauwelijks een rol zullen spelen. Ook de merkbeleving die een individuele klant heeft (of wenst) is in dit kader niet relevant te noemen.

5. Overige bezwaren: praktische uitvoerbaarheid

Op basis van artikel 4:71f, vierde lid van de Wft zijn banken verplicht om de basisbetaalrekening uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van de volledige aanvraag te openen, behoudens toepassing van één of meer van de weigeringsgronden. Uit het wetsvoorstel volgt niet hoe banken daaraan zouden kunnen voldoen als er nog een vergunning moet worden aangevraagd.

Een vergunningaanvraag kan jaren duren en wordt elke keer opnieuw getriggerd op het moment dat een klant een basisbetaalrekening aanvraagt vanuit een land waar banken nog nooit eerder klanten hebben bediend en geen basisbetaalrekening mogen aanbieden zonder vergunning. In Nederland kan het zomaar twee jaar duren voordat een bankvergunning is verkregen en alle vragen van de toezichthouder naar tevredenheid zijn beantwoord.

Daarnaast geldt zoals hierboven aangegeven dat voor sommige landen alle materialen, brochures, overeenkomsten, voorwaarden en websites in de lokale taal opgesteld zouden moeten worden en bijgehouden. Ook dit is een forse kostenpost in verband met het inhuren van gekwalificeerde (juridische) vertaalbureaus. Niet duidelijk is hoe dit in de Franse situatie werkt bij de *'code monétaire et financier'* waarin binnen zes dagen een rekening geopend moet worden. We vragen ons ook af of er contacten geweest zijn met de Franse toezichthouders en over het al dan niet bestaan van uitzonderingen. Op grond van onze contacten met Franse banken was deze Franse regelgeving uit 1984 inspiratie voor de PAD.

Onduidelijk is wat nu de reden is de recente Europese regelgeving aan te passen. Niet onderzocht is of de beperking in de groep waarop het wetsvoorstel zich richt, namelijk consumenten met de Nederlandse nationaliteit in lijn is met Europees recht. Daar horen we graag de visie van de initiatiefnemer op. Een onderscheid dat de Franse wetgever niet maakt is het onderscheid naar nationaliteit dat in het wetsvoorstel beschreven staat. Ook is niet duidelijk hoe vaak deze wet in de praktijk nog wordt toegepast gezien het feit dat dit van ver voor de invoering van de PAD dateert en naar ons is verteld juist heeft geleid tot de totstandkoming van de PAD.

Klachtenprocedure en civiele geschillen

Ook kan het zijn dat forumkeuze voor de rechter, bij een geschil of procedure lokaal moet zijn. Dit betekent in de praktijk complexiteit, en additionele kosten en praktische werkzaamheden verricht moeten worden om dit (bij voortdoring) te onderhouden mede gelet op de ontwikkelingen in het recht van het desbetreffende land. Dit zorgt ervoor dat banken juridische representatie en eventueel vertalers in het lokale land nodig hebben.

Binnen Europa is ook een trend te zien dat landen er zeker van willen zijn dat consumenten die woonachtig zijn in dat land toegang hebben tot een klachtenprocedure/ geschilleninstituut dat met voldoende waarborgen is omkleed. Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk hebben al aansluiting bij de ombudsman die aldaar is gevestigd verplicht gesteld. Dat betekent dat klanten van een Nederlandse bank die woonachtig zijn in Zwitserland of het Verenigd Koninkrijk, bij de Ombudsman in Zwitserland of het Verenigd Koninkrijk hun klacht mogen indienen. Dat betekent niet alleen dat banken procedures in het buitenland moeten voeren maar dat ook buitenlandse geschilleninstututen uitspraken gaan doen over contractuele afspraken onder Nederlands recht.

Op basis van dit wetsvoorstel kunnen banken verplicht worden een vergunning aan te vragen in landen waar Nederlandse consumenten gevestigd zijn die een basisbetaalrekening aanvragen bij de betreffende bank in Nederland. In die landen kunnen vergelijkbare eisen gelden. Dat resulteert in vele verschillende manieren van klachtbehandeling, afhankelijk van de woonplaats van een klant. Dat is praktisch onwerkbaar.

* * *

6. Over Betaalvereniging Nederland

Betaaldiensten onderscheiden zich van de meeste andere diensten: iedereen heeft er mee te maken en zij vormen de bloedsomloop van onze economie. Daarom lijkt het betalingsverkeer een nutsfunctie. Maar voor niets gaat de zon op, zo luidt het gezegde. Net als de meeste andere zaken gaan betaaldiensten niet 'voor niets'. Er zijn hoge kosten aan verbonden en daar moet voor betaald worden.

Betalingsverkeer berust op een infrastructuurketen die wordt voortgebracht door een groot aantal verschillende betaaldienstverleners. Veiligheid, efficiency, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van het betalingsverkeer als geheel zijn daarbij van wezenlijk maatschappelijk belang. Dat vergt meer dan alleen de inzet van elke individuele partij; de partijen moeten onderling samenwerken en afstemmen. De maatschappelijke rol van het betalingsverkeer vergt daarom een platform waar de betaalsector en stakeholders elkaar kunnen ontmoeten en de dialoog aan kunnen gaan over verwachtingen, knelpunten en ontwikkelingen. De vereiste samenwerking in het Nederlandse betalingsverkeer en de dialoog met de samenleving vormen de bestaansredenen voor de Betaalvereniging Nederland.

Onze leden

De leden van de Betaalvereniging zijn betaaldienstverleners. Zij leveren een deel van de infrastructuur voor het betalingsverkeer en zorgen er met elkaar voor dat betalingen van en naar de juiste persoon of het juiste bedrijf gaan. Wij hebben ruim vijftig leden die actief zijn in het toonbank-, online of girale betalingsverkeer. Onze leden variëren van gevestigde banken, tot toetredende betaalinstellingen, gericht op particulieren of de zakelijke markt en op algemeen betalingsverkeer of een specifiek deel van de markt.

Onze leden* zijn:

ABN AMRO - Acapture - Achmea Bank - Aegon Bank (incl. Knab) - American Express - Amsterdam Trade Bank - Bank Nederlandse Gemeenten - Bank of America Merrill Lynch - Bank of China - Bank of Chaabi du Maroc - BinckBank - Bitsafe - Brand New Day - BNP Paribas - Buckaroo - bunq - CCV Group - China Construction Bank (Europe) - Citco Bank Nederland - Citibank - CM.com - Commerzbank - Credit Europe Bank - De Volksbank (SNS, ASN Bank en RegioBank) - Demir Halk Bank - Deutsche Bank - GarantiBank International - GWK Travelex - HSBC Bank - ICS Cards - ING - Industrial Bank of China - INGENICO Payment Services - InsingerGilissen Bankiers - JP Morgan - KAS BANK - KBC Bank Nederland - LeasePlan Bank - Lloyds Bank - Mizuho - Moneyou - MUFG Bank - Nationale Nederlanden Bank - Nederlandse Waterschapsbank - NIBC Bank - Online Betaalplatform - PaySquare - Rabobank - Société Générale Bank Nederland - Svenska Handelsbanken AB - Triodos Bank - Uber - Van Lanschot Bankiers – Volkswagenbank

www.betaalvereniging.nl

*per 1 april 2021