

Vergaderjaar 2023–2024

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2024

In mijn brief van 23 april jl. kondigde ik aan uw Kamer rond de zomer te informeren over de opties om de toegang tot het betalingsverkeer voor zakelijke klanten te verbeteren, met de bijbehorende voor- en nadelen.¹ Hierbij geef ik opvolging aan deze toezegging.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Eerst zal ik de aanleiding van de brief en de problematiek nader schetsen. Daarna ga ik in op het juridische kader waarbinnen banken op dit moment opereren. Ten slotte beschrijf ik welke mogelijkheden ik zie om de toegang tot de zakelijke betaalrekening te verbeteren.

1. Aanleiding en achtergrond

De laatste jaren zijn er steeds meer signalen over belemmeringen die bepaalde groepen zakelijke klanten ondervinden bij de toegang tot het betalingsverkeer, en specifiek tot een zakelijke betaalrekening. Het beschikken over een betaalrekening is essentieel om deel te nemen aan het betalingsverkeer en daarmee aan het maatschappelijk verkeer. Om die reden is het duurzaam borgen van toegang tot het betalingsverkeer voor zakelijke klanten aangemerkt als een prioriteit in de beleidsagenda aanpak witwassen die het kabinet in september 2022 aan uw Kamer zond.²

Naar aanleiding van de signalen is mijn ministerie in gesprek gegaan met verschillende brancheorganisaties die zich voor de belangen van groepen ondernemers en non-profitorganisaties (NPO) inzetten, om beter inzicht te krijgen in de belemmeringen die deze klantgroepen ervaren. Ook is er gesproken met aanbieders van betaalrekeningen voor zakelijke klanten, vertegenwoordigd door de Betaalvereniging Nederland (BVNL) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), om te vernemen of zij de problemen herkennen en welke oplossingen zij zien. Tot slot zijn de

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 100.

² Kamerstukken II 2022/23, 31 477, nr. 80.

Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) en de Nederlandsche Bank (DNB) bij de dialoog betrokken. Het beeld dat uit deze gesprekken naar voren komt, is dat de problematiek van toegang tot het betalingsverkeer voor zakelijke klanten niet eenduidig is. Er worden verschillende problemen ervaren, en er lijken ook verschillende oorzaken aan ten grondslag te liggen.

Aard en oorzaak problematiek

Een probleem dat bepaalde zakelijke klanten ervaren, is allereerst dat aanvragen voor zakelijke bankrekeningen worden geweigerd, of dat de rekening door de bank wordt opgezegd. Zonder betaalrekening kan een zakelijke klant niet deelnemen aan het maatschappelijke verkeer. Vaak is voor de klant onbekend wat de reden van weigering of opzegging is. De doorlooptijd van de aanvraag van een betaalrekening is een ander veelvuldig genoemd probleem, en dat geldt ook voor de hoeveelheid vragen die de bank soms stelt.

Uit het onderzoek van DNB «Van herstel naar balans» komt naar voren dat in 2021 naar schatting circa 15.000 potentiële zakelijke klanten niet zijn geaccepteerd door de vier grootste banken.³ In 82% van de weigeringen lagen daar redenen aan ten grondslag die primair zijn terug te voeren op de eigen keuze van de bank om de klant niet te accepteren. DNB wijst in dat verband op, onder andere, het reputatierisico van een bank, commerciële redenen en milieugerelateerde factoren.⁴ 18% van de weigeringen heeft te maken met de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door banken. De Wwft verplicht banken *individueel* klantenonderzoek te doen op basis van een risicogebaseerde benadering. Indien de bank een witwasrisico constateert, dan dient de bank mitigerende maatregelen te nemen. In het uiterste geval kan de bank klanten weigeren of de relatie met hen beëindigen. Banken passen de Wwft soms nog onvoldoende risicogebaseerd toe, waardoor bepaalde klantgroepen soms problemen in de toegang tot betalingsverkeer hebben. Banken moeten dit verbeteren. In de bijlage van deze brief ga ik verder in op de Wwft en de acties die banken in (moeten) zetten om tot correcte toepassing van de Wwft te komen.

2. Juridisch kader

Toepassing van wet- en regelgeving kan in bepaalde gevallen ertoe leiden dat diensten niet mogen worden verleend aan bepaalde klanten. Dat is niet alleen zo bij de Wwft, maar ook bij fraude- en sanctieregelgeving, waarvan de kaders veelal op Europees niveau zijn vastgelegd. Uit deze regels vloeit voor dat in sommige gevallen banken diensten kunnen of moeten weigeren, om witwassen, fraude en overtredingen van sanctieregelgeving te voorkomen en ervoor te zorgen dat malafide klanten geen toegang tot het betalingsverkeer krijgen.

Banken kunnen een klant ook weigeren op basis van haar contractuele vrijheid. Het staat banken vrij, bijvoorbeeld met het oog op reputatierisico in het kader van (ESG-)beleid, keuzes te maken in de klantgroepen tot wie zij zich wel of niet richten. Deze contractsvrijheid van banken is een

³ Zie «Van herstel naar balans» (DNB, september 2022), te raadplegen via <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2022/aanpak-van-witwassen-moet-gerichter>.

⁴ DNB merkt in «Van Herstel naar Balans» hierbij op: «Een verdeling naar sectoren is op basis van de beschikbare gegevens niet goed te maken. Het is veelal onbekend of deze klanten bij een andere bank wel zijn aangenomen als klant. Uit anekdotische informatie blijkt wel dat klanten die bij een bank zijn afgewezen het proberen bij andere banken, het zogenoemde waterbedeffect. Er is geen data beschikbaar over de mate waarin klanten zijn ontmoedigd, waardoor het niet tot een vastgelegde «afwijzing» is gekomen.»

fundamenteel en zwaarwegend recht, maar niet onbegrensd. Voor particuliere klanten is de contractsvrijheid begrensd door de wet, namelijk het recht op een basisbetaalrekening zoals vastgelegd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en via vrijwillige convenantafspraken. Ook kan op banken onder omstandigheden, op basis van jurisprudentie, de verplichting rusten om aan zakelijke klanten een betaalrekening aan te (blijven) bieden. Dit is wel in hoge mate casuïstisch; de rechter maakt per geval een belangenafweging en elke klant moet dan telkens de gang naar de rechter maken.

Het voorgaande licht ik in de bijlage bij deze brief nader toe. Daar ga ik ook in op de ervaringen in een aantal andere landen waar vergelijkbare problematiek in de toegang tot betalingsverkeer speelt.

3. Opties ter versterking van toegang tot zakelijke betaalrekening

Hoewel uit de rechtspraak volgt dat banken onder omstandigheden verplicht kunnen zijn om een bankrekening aan zakelijke klanten aan te (blijven) bieden, is dit geen duurzame oplossing. Mede naar aanleiding van de signalen van de afgelopen jaren heeft de toegang tot een betaalrekening voor zakelijke klanten verdere versterking nodig.

Ik zie daarvoor een aantal opties. Deze opties laten zich samenvatten in twee sporen: 1) wetgeving en 2) verschillende andere beleidsinitiatieven, deels in samenwerking met partijen zoals de NVB. Op beide sporen ga ik hierna in. Het is aan mijn opvolger om al dan niet verder te gaan met wetgeving. De andere beleidsinitiatieven zijn grotendeels in lijn met bestaande kabinetsinzet en die zal ik dan ook verder ter hand laten nemen. Dat ligt uiteraard anders voor het inzetten door Nederland op een geharmoniseerd Europees kader. Ook daarover moet een volgend kabinet besluiten.

Spoor 1: wetgeving

Een mogelijkheid is om de toegang van zakelijke klanten tot het betalingsverkeer te borgen via wetgeving. Wetgeving kan zorgen voor regeldruk en nalevingslasten voor banken. Het is voorzienbaar dat banken in elk geval een deel van de kosten die zij daarmee maken, zullen doorberekenen aan hun klanten. Verder merk ik op dat de keuze voor nationale wetgeving onverlet laat dat de Europese Commissie op enig moment ook regelgeving op dit terrein kan voorstellen. Mocht dat aan de orde komen, dan kan het nodig zijn, afhankelijk van het voorstel, dat de nationale wetgeving daarmee in overeenstemming gebracht moet worden. Ik merk op dat de Wwft en fraudewetgeving, als implementatie van de Europese anti-witwasrichtlijn, maar ook de Sanctiewet van toepassing blijven als er wetgeving wordt geïntroduceerd. De vraag is dan ook of wetgeving voldoende zoden aan de dijk zet voor de klanten of klantgroepen die nu geweigerd worden op basis van de Wwft. Ten slotte duurt een wetstraject gemiddeld zo'n twee tot drie jaar, en daarmee is wetgeving ook minder flexibel dan zelfregulering: er kan minder snel worden ingesprongen op nieuwe ontwikkelingen en behoeftes in de maatschappij.

Basisbetaalrekening

Bij wetgeving kan in de eerste plaats worden gedacht aan het vangnet waarop particuliere klanten zich al kunnen beroepen: de basisbetaalrekening, die een aantal basisfunctionaliteiten omvat, zoals het opnemen en storten van contant geld en het uitvoeren en ontvangen van overboeken. De wetgever grijpt hier in daar waar de markt het niet of onvol-

doende zelf weet op te lossen: ten behoeve van de zakelijke klanten die niet over een reguliere betaalrekening kunnen beschikken. Het overheids-ingrijpen in de contractsvrijheid van banken beperkt zich daarmee tot de klanten die elders nergens terecht kunnen.

Het voordeel is dat een wettelijk vangnet zorgt voor een sterke borging van de toegang tot het betalingsverkeer. De zakelijke klant, mits deze voldoet aan de te formuleren voorwaarden, krijgt een stevige en duidelijke rechtspositie, en wordt in staat gesteld om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Daarbij geldt wel dat zakelijke klanten die zich met illegale/verboden activiteiten inlaten, niet voor een basisbetaalrekening in aanmerking kunnen komen.

Ook moeten er beleidsmatige keuzes gemaakt worden, zoals: wie heeft recht op een basisbetaalrekening, welke functionaliteiten moet de rekening omvatten en wie moet de rekening aanbieden. Ook dienen keuzes te worden gemaakt over de inrichting van het toezicht op de naleving en eventuele geschilbeslechting, en eventuele tariefregulering. Voor een deel kan voor de uitwerking worden geleerd van de particuliere basisbetaalrekening⁵ en van de zakelijke basisbetaalrekening in België, waar ik in de bijlage meer over schrijf.

Acceptatieplicht

Een andere oplossingsrichting die ik heb verkend, is een acceptatieplicht voor zakelijke klanten. Hierbij zouden banken (en eventueel ook andere aanbieders van betaalrekeningen) verplicht kunnen worden gesteld om alle zakelijke klanten aan te nemen, behoudens wettelijke weigerings- of opzeggingsgronden. Bij die gronden kan worden gedacht aan het uitoefenen van illegale activiteiten, het niet (langer) voldoen aan wet- en regelgeving of het al beschikken over een zakelijke betaalrekening (in een ander EU-land).

Deze oplossing vind ik niet doelmatig en proportioneel. Immers, niet alle zakelijke klanten hebben problemen in de toegang tot het betalingsverkeer. De maatregel gaat daarmee verder dan het oplossen van het probleem en zou diep ingrijpen in de contractsvrijheid van banken. De basisbetaalrekening, die minder restrictief is, lijkt daarmee een meer passende optie te zijn.

Spoor 2: overige beleidsmaatregelen

Verder zijn er verschillende andere beleidsmaatregelen denkbaar die de toegang tot het betalingsverkeer voor zakelijke klanten kunnen verbeteren. Deze kunnen naast of vooruitlopend op eventuele wetgeving ingezet worden. Zoals aangegeven zal ik deze verder ter hand laten nemen, met uitzondering van het eventueel inzetten op Europese regelgeving.

Convenant

Een alternatief voor wetgeving is dat de betrokken partijen, waaronder in elk geval (vertegenwoordigers van) banken en de betreffende sectoren, in gezamenlijkheid komen tot afspraken om de toegang tot het betalingsverkeer voor bepaalde zakelijke klanten te verbeteren. Zij zouden die

⁵ Zo is deze inmiddels geëvalueerd, zie het verslag van 15 mei 2023 van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn betaalrekeningen, die onder meer het recht op een basisbetaalrekening bevat (COM(2023) 249).

afspraken dan kunnen neerleggen in, bijvoorbeeld, een convenant.⁶ Partijen zijn juridisch gebonden aan een convenant dat door of namens hen is ondertekend. Dat betekent nog niet dat de naleving van de afspraken ook bij de rechter kan worden afgedwongen. Partijen kunnen ook afspraken maken over de afdwingbaarheid van het convenant en hoe geschillen kunnen worden opgelost.

Aan een convenant (of het anderszins vastleggen van gemaakte afspraken) zitten verschillende voordelen. Er kan maatwerk worden geleverd, het kan sneller tot stand komen en worden aangepast als daar aanleiding voor is. Een convenant heeft ook nadelen. Als een convenant inspanningsverplichtingen bevat, zijn deze bijvoorbeeld lastig handhaafbaar. Ook is er bij partijen na afloop van het convenant geen prikkel meer om zich eraan te houden; er dient dus steeds hernieuwing van de afspraken plaats te vinden. Verder bindt een convenant alleen partijen die eraan meedoen. Een brancheorganisatie kan bijvoorbeeld afspreken iets te gaan doen, maar kan niet alle bedrijven in de branche daaraan binden.

Ik sta positief tegenover het maken van onderlinge afspraken die de problemen adresseren, waarbij die afspraken kunnen resulteren in een convenant. Met die afspraken kan ook de periode tot eventuele wetgeving worden overbrugd. Ik zal de betrokken partijen vragen om hierover met elkaar in overleg te treden en dit ook aan de orde stellen in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).

Klantcommunicatie

In de gesprekken die mijn ministerie heeft gevoerd waren partijen kritisch over de communicatie van banken. De NVB heeft mij laten weten dat banken deze kritiek herkennen en dat zij ruimte zien om de communicatie met de klant te verbeteren.

Verder ben ik van mening dat zakelijke klanten erbij gebaat zijn wanneer zij voorafgaand aan een aanvraag de inschatting kunnen maken of zij bij een bank terecht kunnen. Enkele banken maken hun acceptatiebeleid openbaar, de meeste banken niet. Hierover zal ik in gesprek gaan met de NVB en de banken, om hen te vragen transparant en duidelijk te zijn op welke klantgroepen zij zich focussen en welke niet.

Verdere verbetering toepassing Wwft door banken

Zoals ik hierboven schreef, dienen banken de Wwft correct toe te passen. Banken doen dit nu soms onvoldoende. In de bijlage bij deze brief ga ik in op de verbeteringen die in gang gezet (moeten) worden. De Wwft en de Europese anti-witwasrichtlijn laten voldoende ruimte om ook klanten met een zeker risico op witwassen en terrorismefinanciering een betaalrekening te verlenen. Ik ben reeds in gesprek met DNB en de NVB hierover.

Inzetten op EU-regelgeving

Uit de bijlage bij deze brief komt naar voren dat Nederland niet alleen staat in de problematiek van de toegang tot het betalingsverkeer voor bepaalde zakelijke klanten. Vooral België heeft veel te maken gehad met deze problematiek en heeft inmiddels een wettelijke zakelijke basisbetaalrekening. Een geharmoniseerde EU-aanpak kan om die reden voor de

⁶ Zie over convenanten en de voor- en nadelen die hieraan verbonden zijn: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/juridisch/convenant>.

hand liggen. Gedacht kan worden aan aanpassing van de betaalrekeningenrichtlijn, waarin het recht op een basisbetaalrekening voor particulieren is opgenomen. Nederland kan zich hiervoor inzetten. In het verleden heeft Nederland hier ook al aandacht voor gevraagd bij de Europese Commissie.⁷ Een geharmoniseerde aanpak heeft als voordeel dat hiermee een gelijk speelveld in de hele EU wordt gecreëerd. Ook wordt op die manier de samenhang met andere toekomstige Europese regelgeving verzekerd. Daar staat tegenover dat het de vraag is of er in andere landen draagvlak is om tot Europese regelgeving te komen. Uit de bijlage komt naar voren dat, afgezien van België waar al wetgeving is, nationale wetgeving elders niet wordt overwogen. Zou deze route succesvol worden, dan zal daar in ieder geval de nodige tijd overheen gaan.

4. Tot slot

Het verbeteren van de toegang tot het betalingsverkeer voor bepaalde zakelijke klanten is niet alleen nodig maar ook mogelijk. In deze brief heb ik verschillende opties daarvoor geschetst, zowel wetgevende als niet wetgevende opties. Een aantal daarvan zal ik verder laten oppakken. Zoals gezegd laat ik initiatieven voor nationale wetgeving en de inzet van Nederland op Europese regelgeving aan mijn opvolger over.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 31 477, nr. 62.