

Vergaderjaar 2018–2019

34 813

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet bekostiging financieel toezicht, het Burgerlijk Wetboek en de Wet handhaving consumentenbescherming ter implementatie van richtlijn nr. 2015/2366/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG (PbEU 2015, L 337) (Implementatiewet herziene richtlijn betaaldiensten)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 november 2018

Inleiding

Ik ben de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door de leden van de VVD-fractie en de leden van de PVV-fractie gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord.

Belangrijke veranderingen

Vergoedingen voor het gebruik van betaalinstrumenten

*De leden van de fractie van de **VVD** vragen de regering hoe reëel het argument is dat van een algeheel verbod op surcharging een prijsopdrijvend effect zou uitgaan, gezien het minieme marktaandeel van deze kaartaanbieders. Zou het niet eigenlijk zo moeten zijn dat het bijna-monopolie van Mastercard en Visa wordt doorbroken door meer aanbieders een gelijk speelveld te bieden? Waarom worden deze beide hoofdspelers op de markt van creditcards zo duidelijk beschermd?*

Met het voorgestelde gedeeltelijke verbod wordt beoogd om consumenten en winkeliers te beschermen door concurrentie en het gebruik van het meest efficiënte betaalmiddel aan te moedigen. De relatief duurdere betaalkaarten vallen doorgaans niet onder de door de *Multilateral Interchange Fee*-verordening (MIF) gemaximeerde afwikkelingsvergoedingen. Dit betekent dat de vergoeding die winkeliers voor het gebruik van deze duurdere kaarten aan betaaldienstverleners betalen, niet is gemaximeerd. Winkeliers belasten deze kosten door aan consumenten

(*surcharging*). Dit lijkt niet onredelijk, omdat deze consumenten er zelf voor kiezen gebruik te maken van deze duurdere betaalkaarten (ze hebben ook de mogelijkheid te kiezen voor een betaalkaart die valt onder de MIF). In geval van een geheel verbod is die keuzevrijheid er niet meer en zijn hogere prijzen voor alle consumenten een voor de hand liggend gevolg. Winkeliers kunnen de kosten van de duurdere kaarten dan immers niet apart meer doorbelasten. Bovendien kan een algeheel verbod tot gevolg hebben dat winkeliers ervoor kiezen om bepaalde dure betaalinstrumenten niet meer aan te bieden, terwijl daar nog wel vraag naar bestaat. Juist die optie zou de concurrentie, een gelijk speelveld en de keuzemogelijkheden van consumenten kunnen begrenzen, en zodoende concurrentiebeperkend kunnen werken.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat hoe en in welke mate de hogere kosten van creditcards op de houders worden verhaald een zaak is van de aanbieder. Waarom, zo vragen de leden van de VVD-fractie, moet eigenlijk de wetgever zich hierin mengen door het doorberekeningsverbod bewust beperkt te houden?

Het is aan de kaartaanbieder om te bepalen welke kosten deze in rekening brengt bij een consument voor de uitgifte van een creditcard aan deze consument. Artikel 7:520 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en het verbod op *surcharging* zien niet op de relatie kaartaanbieder – consument, maar op de relatie betaaldienstverlener van de winkelier – winkelier – consument. Als er geen regelgeving zou zijn, zou de betaaldienstverlener van de winkelier onbeperkt hoge kosten kunnen doorberekenen aan de winkelier en zou de winkelier onbeperkt hoge kosten aan de consument kunnen doorberekenen. In de richtlijn betaaldiensten (PSD I) (art 7:520 BW) is geregeld dat a) de betaaldienstverlener de winkelier (betaaldienstgebruiker in dit geval) maar beperkt kosten in rekening mag brengen en dat deze o.m. passend en in lijn moeten zijn met de werkelijke kosten van de betaaldienstverlener en b) de betaaldienstverlener de winkelier niet mag beletten om aan de consument een vergoeding te vragen of korting aan te bieden voor het gebruik van een bepaald betaalinstrument (zoals een bepaalde creditcard). In PSD II is onder meer geregeld (als uitzondering op punt b) dat doorberekening van kosten door een winkelier aan een consument voor gebruik van bepaalde betaalinstrumenten verboden is. Lidstaten mogen dit verbod uitbreiden tot alle betaalinstrumenten. In het wetsvoorstel is het ingrijpen door de overheid beperkt gehouden tot wat PSD II minimaal eist.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de ratio is van artikel 7:520 van het Burgerlijk Wetboek, dat de kaartaanbieder verbiedt te beletten dat de ondernemer van de betaler/kaarthouder een vergoeding vraagt voor het gebruik van de betrokken creditcard als betaalmiddel?

Artikel 7:520 BW komt overeen met artikel 52 PSD I. Deze bepaling richt zich tot de betaaldienstverlener. Het artikel houdt allereerst in dat aan de betaaldienstgebruiker in beginsel geen kosten in rekening mogen worden gebracht voor informatieverplichtingen of de toepassing van corrigerende of preventieve maatregelen. Doel hiervan is ervoor te zorgen dat de betaaldienstgebruiker op laagdrempelige wijze op de hoogte is van zijn rechten en plichten. Verder mag de betaaldienstverlener niet beletten dat de begunstigde van de betaler (de winkelier) een vergoeding vraagt van de betaler of hem een korting aanbiedt voor het gebruik van een bepaald betaalinstrument. Deze bepaling biedt de mogelijkheid voor de begunstigde om het gebruik van bepaalde efficiënte betaalmiddelen te stimuleren door deze bijvoorbeeld met korting aan te bieden. Dit blijkt ook uit overweging 42 van de preambule van PSD I, die verwijst naar bevordering van de transparantie. Daarop maakt het vierde lid een uitzondering: voor

betaalinstrumenten waarvan de afwikkelingsvergoedingen onder hoofdstuk II van MIF-verordening vallen en voor betaaldiensten waarop de SEPA-verordening¹ van toepassing is mogen geen kosten worden gerekend. Het gaat hier met name om automatische overschrijvingen en transacties met betaalkaarten op basis van zgn. vierpartijenschema's, waaronder debetkaarten en veel kredietkaarten. De achterliggende gedachte is dat het gaat om efficiënte betaalinstrumenten, waarbij de kosten die betaaldienstverleners bij begunstigen in rekening brengen zijn begrensd en waarvan het gebruik gestimuleerd moet worden. Het is daarom redelijk dat de betaler voor het gebruik van deze betaalinstrumenten geen kosten worden gerekend. Wel is het ongewenst dat voor het gebruik van een bepaald betaalinstrument excessieve vergoedingen kunnen worden gevraagd; deze situatie wordt door artikel 7:520, derde lid, derde zin, BW voorkomen doordat slechts de directe kosten die de begunstigde zelf maakt voor het gebruik van het betaalmiddel kunnen worden berekend richting de betaler.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het argument van de regering, dat de innovatie van betaalinstrumenten bij een totaalverbod zou worden geremd omdat ondernemers de duurdere betaalmogelijkheden dan niet meer zouden aanbieden, zich verhoudt tot vrije concurrentie. Zou innovatie niet juist worden bevorderd op een gelijk speelveld voor alle wedijverende partijen?

Zie het antwoord op vraag 1. Bij een algeheel verbod bestaat het risico dat winkeliers ervoor kiezen om bepaalde dure betaalinstrumenten niet meer aan te bieden. Juist die optie zou een gelijk speelveld en vrije concurrentie kunnen begrenzen.

Bescherming van persoonsgegevens

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering het specifieke Nederlandse belang kan aangeven van invoering van deze richtlijn en dan in het bijzonder betreffende de vergemakkelijking van het beschikbaar stellen van persoonsgegevens, mede gelet op een artikel in het FD over techreuzen.

PSD II creëert mogelijkheden voor toetreding van nieuwe partijen en een gelijk speelveld voor bestaande en nieuwe partijen op de Europese markt voor (online) betaaldiensten. Zo zijn de nieuwe (grensoverschrijdende) betaalvormen die PSD II in heel Europa mogelijk maakt een alternatief voor iDEAL-, creditcard- of PayPalbetalingen. Een voorbeeld hiervan is het Duitse Sofort. Door deze nieuwe betaalvormen wordt het mogelijk om online grensoverschrijdend net zo makkelijk aankopen te doen en te betalen als binnen de eigen lidstaat. De in PSDII geïntroduceerde rekeninginformatiedienst maakt onder andere een digitaal huishoudboekje mogelijk. Een voorbeeld hiervan is Afas Personal. Dit kan handig zijn als een klant meerdere betaalrekeningen bij een of meer banken heeft of als de klant niet afhankelijk wil zijn van de applicatie van zijn eigen bank. De nieuwe betaaldienstverleners hebben een vergunning nodig voor deze dienstverlening en komen onder doorlopend toezicht te staan, in Nederland van De Nederlandsche Bank.

Het verlenen van de nieuwe betaaldiensten is alleen mogelijk als de betaaldienstverlener toegang krijgt tot de betaalrekening van de klant bij zijn bank. Hiertoe dient een klant die van een nieuwe betaaldienst gebruik

¹ Verordening (EU) nr. 260/2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmaking en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening 9EG) nr. 924/2009 (SEPA-verordening).

wil maken, uitdrukkelijk toestemming te verlenen aan de betreffende betaaldienstverlener. Bij de Nederlandse implementatie van PSD II is het uitgangspunt steeds dat de privacy gewaarborgd moet zijn. Met de terechte zorgen rondom privacy en de hiermee verband houdende risico's is zoveel mogelijk rekening gehouden binnen het karakter van maximum-harmonisatie van de richtlijn. Gelet op deze zorgen is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) aangewezen als toezichthouder op de specifieke bepaling in PSD II over gegevensbescherming. Hiermee komt het toezicht op gegevensverwerking bij de meest geëigende autoriteit te liggen.

Ook voor techreuzen of BigTech geldt dat zij zich volledig aan de eisen van PSD II en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) moeten houden. Dit betekent dat ook zij uitdrukkelijke toestemming moeten vragen aan de klant, en dat deze uitdrukkelijke toestemming alleen betrekking mag hebben op het verlenen van de betaaldienst. Ook voor hen geldt dat zij op basis van deze uitdrukkelijke toestemming alleen toegang kunnen krijgen tot de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om de gevraagde betaaldienst te kunnen verlenen.

Klanten hebben bovendien zelf de keuze of ze gebruik willen maken van nieuwe diensten en of ze hun gegevens daarvoor willen delen. Wil de klant dat niet, dan kan hij gebruik blijven maken van de reeds bestaande betaalmogelijkheden, zoals iDeal en creditcard.

*De leden van de fractie van de **PVV** vragen of de regering een schatting kan geven van het aantal Nederlanders dat niet in staat is te overzien waarvoor zij in dezen precies toestemming geven. En kan de regering een schatting geven van het aantal Nederlanders dat zich straks financieel, moreel of anderszins gedwongen zal voelen om toegang te geven voor het gebruik van zijn/haar persoonsgegevens? Tot slot vragen de leden van de fractie van de PVV om een inschatting van het aantal Nederlanders dat straks «per ongeluk» toestemming gaat geven voor het gebruik van zijn/haar persoonsgegevens, zonder te weten hoe dat gecorrigeerd kan worden.*

In PSD II, het wetsvoorstel en het onderliggende besluit is geregeld dat klanten uitdrukkelijke toestemming dienen te geven voor de toegang tot persoonsgegevens die noodzakelijk zijn, om deze persoonsgegevens vervolgens te kunnen verwerken en bewaren. Het vragen van de uitdrukkelijke toestemming moet zo zijn ingericht dat dit niet ongemerkt, onbedoeld of onbewust kan plaatsvinden. De precieze invulling in de praktijk van dit uitdrukkelijke toestemmingsvereiste wordt door de AP vormgegeven in samenspraak met DNB. De AP heeft op 18 oktober jl. Q&A's gepubliceerd op haar website waarin zij onder meer voor betaaldienstverleners verduidelijkt waar «uitdrukkelijke toestemming» aan moet voldoen.² De eis van uitdrukkelijke toestemming houdt onder meer in dat een betaaldienstverlener afzonderlijk van de andere onderdelen van een overeenkomst om toestemming moet vragen.

De manier waarop uitdrukkelijke toestemming wordt gevraagd moet vrij zijn, ondubbelzinnig, geïnformeerd en specifiek. Vrij in de zin dat geen sprake mag zijn van druk om toestemming te verlenen. Ondubbelzinnig betekent dat de toestemming een actieve handeling dient te zijn; stilzwijgende toestemming of voor-aangevinkte vakjes zijn niet toegestaan. Met geïnformeerd wordt bedoeld dat het verzoek om toestemming gepaard moet gaan met voldoende informatie over de gegevensverwerking en in duidelijke en eenvoudige taal moet worden gepresenteerd. Onder specifiek wordt tenslotte verstaan dat de toestemming steeds moet

² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-geeft-betaaldienstverleners-uitleg-over-uitdrukkelijke-toestemming-psd2>.

steeds gelden voor een specifieke verwerking en een specifiek doel. De AP houdt toezicht op de naleving van dit toestemmingsvereiste. Reeds gegeven toestemmingen kunnen ook weer worden ingetrokken door de klant. Dit moet net zo gemakkelijk voor de klant zijn als het was om de toestemming te geven, bijvoorbeeld via een pop-up. Ook dient de klant daarover te worden geïnformeerd voordat hij de toestemming geeft.

Zoals in het plenair debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel is toegezegd zal de diversiteit van betaaldiensten, het ontstaan van monopolies en de marktmacht van BigTech gemonitord worden, waar mogelijk met behulp van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).³ Ook zal in ieder geval vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie plaatsvinden.⁴

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

³ Kamerstukken II, 2017–18, 34 813, nr. 24.

⁴ amendement van het lid Snels (Kamerstukken II 2017–18, 34 813, nr. 17.