

**Uitspraak Geschillencommissie Financiële Dienstverlening nr. 2021-1054
(mr. J. van der Groen, voorzitter en mr. E.H.C. Vos, secretaris)**

Klacht ontvangen op : 19 mei 2021
Ingediend door : De consument
Tegen : bunq B.V., gevestigd te Amsterdam, verder te noemen de bank
Datum uitspraak : 13 december 2021
Aard uitspraak : Bindend advies
Uitkomst : Vordering gedeeltelijk toegewezen
Bijlage : Relevante bepalingen uit wet- en regelgeving

Samenvatting

De consument is asielzoeker in Nederland. Hij heeft bij de bank een betaalrekening aangevraagd. De bank heeft geweigerd de consument een betaalrekening te verstrekken, omdat de bank de identiteit van de consument niet kon verifiëren. De consument heeft een vreemdelingen identiteitsbewijs en de software waarvan de bank gebruik maakt, kan een dergelijk identiteitsbewijs niet aflezen. De consument meent dat er sprake is van discriminatie en vordert dat de bank hem een betaalrekening geeft, met een kwijtschelding van de kosten bij wijze van compensatie. De commissie is van oordeel dat er geen sprake is van discriminatie. Wel heeft de consument recht op een basisbetaalrekening. Geen van de wettelijke weigeringsgronden zijn van toepassing. De vordering tot het kwijtschelden van de kosten is niet onderbouwd en wordt afgewezen.

1. De procedure

- 1.1 De commissie beslist op basis van haar reglement en op basis van de door partijen aan Kifid ingestuurde documenten inclusief bijlagen. Het gaat om: 1) het klachtformulier van de consument; 2) de aanvullende stukken van de consument; 3) het verweerschrift van de bank; 4) de repliek van de consument; 5) de dupliek van de bank, inclusief de aanvulling daarop en 6) de laatste reactie van de consument.
- 1.2 De commissie is van oordeel dat het niet nodig is de zaak mondeling te behandelen. De zaak wordt daarom op grond van de stukken beslist.
- 1.3 De consument en de bank hebben gekozen voor een bindend advies. Dit betekent dat partijen elkaar aan de uitspraak kunnen houden.

2. Het geschil

Wat is er gebeurd?

- 2.1 De consument is asielzoeker in Nederland en heeft een zogenaamd vreemdelingen identiteitsbewijs ontvangen. Op het identiteitsbewijs is vermeld:

“Rechtmatig verblijf cf art 8 onder f of h Vw. TWV vereist voor specifieke arbeid, andere arbeid niet toegestaan. Geldigheid vervalt als eerder op de aanvraag of het beroepsschrift is beslist. Dit is geen grensoverschrijdend document.”

- 2.2 De consument heeft geprobeerd een betaalrekening bij de bank te openen. Ter identificatie heeft hij zijn vreemdelingen identiteitsbewijs aangeleverd bij de bank. De bank heeft de aanvraag van de consument afgewezen, omdat het systeem waarvan de bank gebruikmaakt het vreemdelingen identiteitsbewijs niet kan aflezen.

De klacht en vordering

- 2.3 De consument klaagt zich over de weigering van de bank om hem een betaalrekening te verschaffen. Zijn vreemdelingen identiteitsbewijs is een wettelijk identificatiemiddel en zou door de bank geaccepteerd moeten worden ter verificatie van zijn identiteit. Volgens de consument is er sprake van discriminatie op basis van verblijfsstatus.
- 2.4 De wachttijd voor een Burgerservicenummer (BSN) in Nederland is momenteel behoorlijk lang, gemiddeld zes maanden. De consument mag wel werken in Nederland voor een beperkt aantal uur (met of zonder BSN), maar hij heeft een Nederlandse betaalrekening nodig om te kunnen werken en betaald te krijgen. De consument heeft bij de bank een betaalrekening aangevraagd, omdat zij volgens haar eigen website de mogelijkheid biedt om zonder BSN een betaalrekening te openen, waarna na een aantal maanden een BSN aangeleverd moet zijn.
- 2.5 Hij vordert primair dat de bank een betaalrekening opent en de kosten voor de eerste twaalf maanden kwijtscheldt, bij wijze van compensatie. Subsidiair vordert hij dat de bank hem compenseert voor de discriminatie op grond van zijn verblijfsstatus.

Het verweer

- 2.6 De bank heeft de volgende verweren gevoerd.
- 2.7 De bank maakt gebruik van software voor de verificatie van identiteitsdocumenten. Deze software herkent het type identiteitsdocument van de consument niet. De bank heeft zelf niet de mogelijkheid en/of kennis om de identiteit van de consument zelf te verifiëren. Daarom kan de bank de consument geen betaalrekening aanbieden. Als de consument een ander type document heeft, kan de consument opnieuw een aanvraag indienen.

- 2.8 Er is volgens de bank geen sprake van discriminatie. Er is in de Nederlandse wet geen verbod op discriminatie op basis van type identiteitsbewijs.
- 2.9 Omdat de bank de identiteit van de consument niet kan verifiëren, kan de bank niet voldoen aan wetgeving die voorschrijft dat de bank de identiteit van de consument moet verifiëren.
- 2.10 Als er wel sprake zou zijn van discriminatie, zou de aanpak van de bank gerechtvaardigd zijn door het beoogde doel, te weten het voldoen aan wettelijke verplichtingen.
- 2.11 De bank onderzoekt of het in de toekomst wel mogelijk is om een vreemdelingen identiteitsbewijs te verifiëren, maar is zich ervan bewust dat de consument daar nu niet mee geholpen is.

3. De beoordeling

- 3.1 Aan de commissie is ter beoordeling voorgelegd of de bank de consument discrimineert op basis van zijn verblijfsdocument. De commissie is van oordeel dat er geen sprake is van discriminatie, maar dat de bank de consument wel recht heeft op een basisbetaalrekening. Dit wordt hieronder toegelicht.
- 3.2 Eerst merkt de commissie op dat zij in beginsel niet oordeelt over klachten die gaan over de weigering om een rechtsverhouding aan te gaan, tenzij de klacht behelst dat de bank misbruik heeft gemaakt van de haar toekomende contracteer- en beleidsvrijheid of bij de weigering heeft gehandeld in strijd met de wet.¹ Het onderhavige geval valt onder deze laatste uitzondering zodat de commissie de klacht inhoudelijk in behandeling kon nemen.

Geen discriminatie op basis van het type identiteitsbewijs

- 3.3 Discriminatie houdt in dat gelijke gevallen ongelijk behandeld worden (zie bijvoorbeeld artikel 1 van de Grondwet, in de bijlage). De bank heeft toegelicht dat de afwijzing gebaseerd is op het type identiteitsbewijs, niet op de verblijfsstatus van de consument. Als hij een paspoort of identiteitskaart gehad zou hebben, zou de bank de aanvraag van de consument kunnen verwerken, ongeacht de verblijfsstatus van de consument. Omdat de bank alle aanvragen op basis van een vreemdelingen identiteitsbewijs afwijst, is er geen sprake van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Bovendien is er geen wettelijk verbod op onderscheid op basis van type identiteitsbewijs of verblijfsstatus (zoals voor andere vormen van onderscheid). De bank heeft dus niet gediscrimineerd op basis van het type identiteitsbewijs of verblijfsstatus. De commissie heeft aan de partijen voorgelegd of er sprake is van verboden onderscheid op basis van nationaliteit.

¹ Zie artikel 2.1 onder i van het Reglement Geschillencommissie financiële dienstverlening (Kifid) Bemiddeling en (bindend) advies van 1 april 2017), te vinden op www.kifid.nl.

Omdat zowel volgens de consument, als volgens de bank geen sprake is van verboden onderscheid op basis van nationaliteit en vanwege het onderstaande, heeft de commissie geen aandacht meer besteed aan de vraag of er sprake is van verboden onderscheid op basis van nationaliteit.

Wettelijk recht op een basisbetaalrekening

- 3.4 De bank komt een hoge mate van beleidsvrijheid toe ten aanzien van het aanbieden van haar producten aan consumenten. Deze beleidsvrijheid kan echter worden ingeperkt door wettelijke kaders. In artikel 4:71f lid 1 van de Wet op het financieel toezicht is het volgende bepaald:

“Een bank die in Nederland betaalrekeningen aan consumenten aanbiedt, stelt consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven op verzoek in de gelegenheid een basisbetaalrekening in euro's aan te vragen en te gebruiken, ongeacht de nationaliteit of woonplaats van de consument en ongeacht enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”

- 3.5 Artikel 4:71f Wft is gebaseerd op Europese regelgeving.² In de memorie van toelichting bij artikel 4:71f Wft is opgenomen:

“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 basisbetaalrekening 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.”

- 3.6 Uit artikel 4:71 lid 1 Wft volgt dat alle consumenten een beroep kunnen doen op een basisbetaalrekening, mits zij rechtmatig in de Europese Unie verblijven. Voor consumenten die in afwachting zijn van de beslissing op een asielaanvraag is in lid 2 van artikel 4:71f Wft expliciet opgenomen dat zij rechtmatig in de Europese Unie verblijven. Op grond van lid 4 van artikel 4:71f Wft moet een bank uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van de volledige aanvraag een basisbetaalrekening openen, tenzij een of meer van de weigeringsgronden uit artikel 4:71g Wft van toepassing zijn (zie de tekst van artikel 4:71g Wft in de bijlage).

Schuldhulpverlening

- 3.7 De bank heeft betwist dat de consument een basisbetaalrekening kan krijgen en aangevoerd dat de consument niet in de schuldhulpverlening zit. Het recht op een basisbetaalrekening geldt echter niet alleen voor klanten die in de schuldhulpverlening zitten.

² Europese Betaalrekeningenrichtlijn, richtlijn nr. 2014/92/EU.

Werkelijk belang

- 3.8 Daarnaast heeft de bank aangevoerd dat de consument geen belang heeft bij het openen van een basisbetaalrekening, een van de weigeringsgronden uit artikel 4:71g Wft. De consument heeft namelijk aangeboden om zijn identiteit te laten verifiëren met behulp van een betaling vanaf een andere rekening op zijn naam. De bank heeft hieruit afgeleid dat de consument al een rekening heeft en dat hij dus geen belang heeft bij een betaalrekening van de bank. De consument heeft hiertegen ingebracht dat hij weliswaar een rekening heeft, maar geen rekening bij een Nederlandse bank, of een land uit een ander land in de Europese Unie.
- 3.9 De commissie is van oordeel dat de consument wel een belang heeft bij een basisbetaalrekening in Nederland. De consument heeft naar voren gebracht dat hij in Nederland mag werken voor een beperkt aantal uur, maar dat hij een Nederlandse betaalrekening nodig heeft om bij betaald werk salaris te kunnen ontvangen. Ook heeft hij een betaalrekening nodig voor het gebruik van openbaar vervoer en andere basisdiensten. Bovendien is in de Memorie van Toelichting over artikel 4:71g Wft opgenomen:

“Weigeringsgronden

In artikel 4:71g wordt een limitatieve opsomming gegeven op grond waarvan een bank moet of kan besluiten een aanvraag tot het verstrekken van een basisbetaalrekening te weigeren. (...)

Werkelijk belang

De bank kan van de aanvrager verlangen dat hij aantoont een werkelijk belang te hebben bij het beschikken over een basisbankrekening. 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, 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.”

- 3.10 Nu de consument als asielzoeker rechtmatig in Nederland verblijft, is er sprake van een werkelijk belang.³

Identificatie en verificatie uit hoofde van de Wwft

- 3.11 De bank heeft verder aangevoerd dat zij, nu zij om technische redenen het identiteitsbewijs van de consument niet kan verwerken, de identiteit van de consument niet kan verifiëren. Daarmee kan de bank niet voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het niet kunnen voldoen aan de Wwft is ook een weigeringsgrond uit artikel 4:71g Wft.

³ Zie voor een vergelijkbaar oordeel Kifid GC 2020-1036, te vinden op www.kifid.nl.

De commissie is echter van oordeel dat de omstandigheid dat de software waar de bank gebruik van maakt, het identiteitsbewijs van de consument niet kan lezen, voor rekening en risico van de bank komt. De consument heeft verschillende alternatieven aangedragen. Hij kan bijvoorbeeld een door een notaris gewaarmerkte kopie van zijn identiteitsbewijs aanleveren, of de consument kan een betaling verrichten vanaf een betaalrekening op zijn naam bij een bank uit een ander land. Of de bank kan een ander bedrijf inschakelen voor de verificatie van het identiteitsdocument. Als een dergelijk alternatief kosten met zich meebrengt voor de bank, is dat geen weigeringsgrond voor het verstrekken van een basisbetaalrekening.

Burgerservicenummer (BSN)

- 3.12 Ten slotte heeft de bank aangevoerd dat zij de consument geen basisbetaalrekening kan geven omdat de consument geen BSN heeft. De bank is wettelijk verplicht om gegevens bij de Belastingdienst aan te leveren voor klanten die in Nederland belastingplichtig zijn. Aangezien de consument in Nederland woont en dus hier belastingplichtig is, is de bank verplicht zijn BSN op te vragen. De consument heeft erop gewezen dat de bank op haar eigen website adverteert met de mogelijkheid om eerst negentig dagen zonder BSN een betaalrekening te openen, bijvoorbeeld voor expats en studenten. De websites van twee universiteiten onderschrijven dit. De consument heeft daarbij benadrukt dat de bank niet heeft toegelicht waarom andere klanten pas na negentig dagen een BSN hoeven aan te leveren en de consument dat niet kan. Momenteel zijn er lange wachttijden voor het aanvragen van een BSN, zodat de consument nog geen BSN ontvangen heeft. Hij heeft telefonisch aan Kifid te kennen gegeven dat hij wel binnen een aantal weken een BSN verwacht te ontvangen.
- 3.13 De commissie overweegt als volgt. De bank moet weliswaar een BSN bij de consument opvragen, maar de consument heeft een werkbare oplossing aangedragen, die bovendien afkomstig is van de website van de bank zelf. De bank heeft gesteld dat het niet mogelijk is om te wachten met het opvragen van een BSN, maar heeft dat niet onderbouwd. Een onderbouwing mag wel van de bank verwacht worden, zeker aangezien zij op haar eigen website aanbiedt om de eerste negentig dagen een betaalrekening te gebruiken zonder BSN.⁴ Het verstrekken van een basisbetaalrekening onder de opschortende voorwaarde dat de consument binnen negentig dagen een BSN aanlevert, is dan ook een goede oplossing. Zoals voorgesteld door de consument, zou de betaalrekening geblokkeerd kunnen worden indien de consument na negentig dagen geen BSN aangeleverd heeft.

⁴ “Get your bank account without having your social security number. Sign up with your phone and ID, supply your tax number up to 90 days later.”, zoals vermeld op <https://www.bunq.com/expats>.

Andere banken

- 3.14 De consument heeft in het kader van zijn klacht naar voren gebracht dat hij bij een andere Nederlandse bank geprobeerd heeft een betaalrekening te openen. Die bank kon het identiteitsdocument van de consument wel verwerken, maar vroeg ook om een BSN. De consument kon hierdoor ook geen betaalrekening openen bij die bank. De bank heeft in dit verband gesteld dat niet valt in te zien waarom die andere Nederlandse bank de consument geen rekening hoeft aan te bieden, maar de bank dit wel moet doen. Beide banken zijn immers aan dezelfde regels gebonden.
- 3.15 De commissie kan echter geen oordeel geven over de vraag of de andere bank een basis-betaalrekening voor de consument moet openen, omdat die bank geen partij is bij deze procedure. De commissie kan slechts een oordeel geven over de klacht van de consument over de onderhavige bank.

Compensatie in geld

- 3.16 De consument heeft bovendien gevorderd dat de bank, bij wijze van compensatie, over de eerste twaalf maanden geen kosten in rekening brengt voor het aanhouden van een betaalrekening. De consument heeft deze vordering niet onderbouwd en de commissie ziet geen grond voor het toewijzen van een schadevergoeding. Deze geldelijke vordering wordt daarom afgewezen.

4. De beslissing

De commissie beslist dat de bank de aanvraag van consument voor een basisbetaalrekening dient te accepteren en binnen tien dagen een basisbetaalrekening opent, dan wel aanvullende informatie bij de consument opvraagt, die nodig is voor het openen van een basisbetaalrekening. Indien de consument na het openen van de basisbetaalrekening niet binnen negentig dagen een BSN aanlevert, kan de bank de basisbetaalrekening blokkeren.

Deze uitspraak is een bindend advies. Tegen deze uitspraak kunt u beroep instellen bij de Commissie van Beroep Financiële Dienstverlening als wordt voldaan aan de vereisten van artikel 2 van het Reglement van de Commissie van Beroep Financiële Dienstverlening. Voor het instellen van beroep geldt een termijn van zes weken na verzending van deze uitspraak. Het reglement van de commissie van beroep en meer informatie over het instellen van beroep kunt u vinden op de website www.kifid.nl/in-beroep-gaan-bij-kifid.

Binnen twee weken na de verzenddatum van deze uitspraak kunt u een schriftelijk verzoek indienen tot herstel van vergissingen in de uitspraak zoals schrijffouten, een verkeerde naam/datum of rekenfouten. De beslissing van de geschillencommissie in de uitspraak kan hiermee niet ter discussie worden gesteld. Binnen een maand na de verzenddatum van de uitspraak kunt u een schriftelijk verzoek indienen om de uitspraak aan te vullen als u vindt dat de geschillencommissie niet heeft beslist over alle onderdelen van uw vordering. Dit ziet niet op de situatie waarin u meent dat de geschillencommissie in haar uitspraak niet uitdrukkelijk al uw argumenten, ter onderbouwing van uw vordering, heeft behandeld. Meer informatie hierover staat in artikel 40 van het reglement van de geschillencommissie, te vinden op de website www.kifid.nl/reglementen-en-statuten.

Bijlage - Relevante bepalingen uit wet- en regelgeving

Grondwet

“Artikel 1

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”

Wet op het financieel toezicht

“Artikel 4:71f

- 1. Een bank die in Nederland betaalrekeningen aan consumenten aanbiedt, stelt consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven op verzoek in de gelegenheid een basisbetaalrekening in euro's aan te vragen en te gebruiken, ongeacht de nationaliteit of woonplaats van de consument en ongeacht enige andere grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.*
- 2. Voor de toepassing van deze paragraaf wordt onder consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven mede verstaan consumenten die in de Europese Unie verblijven en die geen vast adres hebben dan wel in afwachting zijn van de beslissing op een asielaanvraag of die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgezet.*
- 3. Een basisbetaalrekening omvat de diensten, genoemd in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn betaalrekeningen, voor zover de aangezochte bank die diensten ook aanbiedt aan consumenten die een andere betaalrekening dan een basisbetaalrekening aanhouden bij de betreffende bank.*
- 4. 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.*
- 5. De bank verplicht de aanvrager bij het openen van een basisbetaalrekening niet tot het afnemen van andere diensten of producten, tenzij het gaat om de verplichting tot het deelnemen in het eigen vermogen van de betreffende bank en de bank alle consumenten hiertoe verplicht bij het openen van een betaalrekening.*
- 6. De bank biedt de diensten, bedoeld in het derde lid, kosteloos of tegen een redelijke vergoeding aan. De bank brengt niet meer dan een redelijke vergoeding in rekening bij de consument in geval van niet-nakoming van de verbintenissen uit hoofde van de raamovereenkomst voor betaaldiensten.*
- 7. Het is een bank als bedoeld in het eerste lid niet toegestaan om basisbetaalrekeningen uitsluitend via internet aan te bieden.”*

“Artikel 4:71g

1. Een bank weigert een basisbetaalrekening te openen, indien de bank bij het openen daarvan niet kan voldoen aan de bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme gestelde eisen.

2. Een bank mag voorts het openen van een basisbetaalrekening weigeren indien de aanvrager:

a. niet kan aantonen een werkelijk belang te hebben bij het openen van een basisbetaalrekening in Nederland;

b. bij een in Nederland gevestigde bank een aanvraag voor een basisbetaalrekening heeft lopen of reeds een betaalrekening aanhoudt bij een andere in Nederland gevestigde bank, waarmee hij gebruik kan maken van de diensten, genoemd in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn betaalrekeningen, tenzij de aanvrager verklaart ervan in kennis te zijn gesteld dat die betaalrekening zal worden opgeheven;

c. minder dan acht jaar geleden 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;

d. een basisbetaalrekening had die op grond van artikel 4:71i, eerste lid, onderdeel f, minder dan twee jaar geleden is beëindigd; of

e. weigert om desgevraagd de in het derde lid bedoelde verklaring te ondertekenen.

3. Het is de bank toegestaan om, alvorens een basisbetaalrekening te openen, bij andere in Nederland gevestigde banken na te gaan of de aanvrager aldaar reeds een betaalrekening aanhoudt of heeft aangevraagd. De bank mag de aanvrager verzoeken om een verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat hij geen andere betaalrekening aanhoudt of heeft aangevraagd bij een in Nederland gevestigde bank.”