

Vergaderjaar 2002–2003

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2003

Overeenkomstig de hiertoe gedane toezegging aan uw Kamer dd. 25 oktober jl.¹ heeft mijn ambtsvoorganger bij brief van 6 november 2002 De Nederlandsche Bank (DNB) verzocht een rapportage uit te brengen over de veiligheid van het betalingsverkeer. Bijgaand ontvangt u vernoemde rapportage², welke hoofdzakelijk betrekking heeft op de betaalproducten pinpas en incasso.

Beleidsvisie

De veiligheid van betaalmiddelen kan nooit voor 100% gegarandeerd worden. Ieder betaalsysteem en betaalmiddel kan op termijn gekraakt en misbruikt worden. Het genereren van een extreem hoog niveau van veiligheid leidt (gegeven de actuele stand van de technologie) tot zeer hoge kosten en een sterk verlaagde transactiesnelheid, hetgeen slecht is voor de economie. Er moet dus steeds een goede afweging plaatsvinden tussen de veiligheid van betaalmiddelen en de efficiëntie ervan. Deze afruil tussen veiligheid en efficiëntie geldt bij ieder betaalmiddel. Daarbij speelt in termen van risicoverdeling steeds de vraag hoe de aansprakelijkheidsverdeling is geregeld. Zo kan het voorkomen dat een betaalmiddel naar verhouding minder veilig is dan overige betaalproducten, maar dat de transactiesnelheid van dit betaalmiddel hoog is, of dat de aansprakelijkheid zodanig is vormgegeven dat de risico's voor de gebruiker aanvaardbare proporties hebben.

Bij gebruikers bestaat een behoefte aan diversiteit in het aanbod van betaalmiddelen. De keuze voor het gebruik van een betaalmiddel is afhankelijk van de aard van de transactie die de gebruiker voor ogen heeft en de omstandigheden waaronder de transactie plaatsvindt. Dit neemt niet weg dat het maatschappelijk van belang is dat zoals gesteld wordt door DNB «binnen de mogelijkheden en rekening houdend met efficiency een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau wordt nagestreefd.» Banken streven er vanuit hun commerciële doelstelling naar een pakket van betaalmiddelen aan te bieden dat zo optimaal mogelijk aansluit op de wensen van de

¹ Kamerstukken 2002–2003, 27 863, nr. 11.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gebruikers. Zij bieden dan ook diverse betaalmiddelen aan met een verschillende mix voor wat betreft de transactiesnelheid, kosten, het veiligheidsniveau en de aansprakelijkheid.

Een efficiënt marktresultaat komt alleen tot stand wanneer de gebruiker goed geïnformeerd is over de voorwaarden en risico's die verbonden zijn aan het betaalmiddel dat hij verkiest. Het veiligheidsniveau van een betaalmiddel is overigens deels ook afhankelijk van het gedrag van de gebruikers zelf. Gebruikers zijn dan ook medeverantwoordelijk voor de veiligheid van betaalmiddelen. Goede voorlichting is daarbij van belang.

De veiligheid van betaalmiddelen is niet statisch. Banken hebben een stevige prikkel om bij de ontwikkeling van nieuwe betaalproducten te investeren in de reductie van veiligheidsrisico's, niet alleen om de concurrentie voor te blijven, maar ook om opkomende veiligheidsrisico's tijdig te onderkennen en ondervangen. Fraudeurs zijn echter zeer innovatief en creatief in hun activiteiten. Het feit dat een betaalproduct momenteel voldoende veilig is biedt geen garanties voor de veiligheid in de toekomst.

Banken en gebruikers hebben dus een gezamenlijk belang. Voor het op efficiënte wijze bevorderen van de veiligheid is het dan ook van belang dat marktpartijen structureel hierover in overleg zijn en zich doorlopend opnieuw beraden over de vraag hoe de veiligheid en efficiency van betaalmiddelen kan worden verbeterd. Vanwege het belang van een voldoende veiligheidsniveau voor het vertrouwen van gebruikers en het functioneren van de economie kan de overheid waar nodig regels stellen om dit veiligheidsniveau te handhaven. Daarnaast is het van belang dat de toezichthouder de ontwikkelingen volgt opdat in een vroeg stadium onaanvaardbaar hoge veiligheidsrisico's in de markt worden onderkend en opgelost.

Rapport en oordeel van DNB

Het onderzoek van DNB naar de veiligheid van pinpas en incasso bestrijkt een belangrijk deel van het totale aantal transacties in het elektronisch retailbetalingsverkeer in Nederland (68%).

Met betrekking tot de pinpas heeft DNB een aantal grotere fraudegevallen in 2002 onderzocht. Deze hadden betrekking op 800 passen, een beperkt aantal in relatie tot het totale aantal pinpassen (20 mln.) en in relatie tot het aantal pintransacties dat in 2002 heeft plaatsgevonden (ongeveer 1,57 mrd.). DNB constateert voorts dat gebruikers bij zorgvuldig gebruik van de pinpas tot € 150,- aansprakelijk zijn voor schade door verlies of diefstal. Als fraude kan worden aangetoond nemen de banken de gehele schade voor hun rekening. Ingeval er daadwerkelijk sprake is van fraude kan dit overigens in de meeste gevallen door analyse van transactiepatronen in combinatie met de geconstateerde fraudemeldingen worden aangetoond. Naast de al bestaande maatregelen hebben de banken een aantal aanvullende maatregelen genomen ter verbetering van de veiligheid in de sfeer van de voorlichting, verzending van pinpassen en fraudedetectie, aanvullende eisen voor onbemande betaalautomaten, richtlijnen voor plaatsing van betaalautomaten, verbeterde beveiliging van geldopnameautomaten en de verwijdering van deurlezers. DNB concludeert dat de genomen maatregelen voor het moment toereikend zijn om de veiligheid van het product pinpas in voldoende mate te garanderen.

Incasso is een product dat voor een groot deel gebaseerd is op de vertrouwensrelatie tussen de incassant en zijn bank en waarbij de autorisatie in beperkte mate wordt gecontroleerd. Een belangrijke overweging, van zowel de banken als de incassanten wordt dan ook gevormd door de lage

kosten van dit product. Bij de onderzochte banken zijn volgens DNB in 2002 circa 20 fraudegevallen met incasso bekend. Het overgrote deel van de feitelijke schade kon worden verhaald op de betreffende incassanten, waardoor de feitelijke schade veel lager uitviel (ongeveer 0,002 promille van de waarde die jaarlijks per incasso wordt geboekt). DNB constateert dat de banken ook hier extra veiligheidsmaatregelen hebben genomen en wel met betrekking tot de aanscherping van acceptatiecriteria, de ontwikkeling van een interbancair sanctiebeleid ingeval een incassant zijn verplichtingen niet nakomt en invoering van een pro-actieve analyse van patroonsafwijkingen door Interpay, zodat een fraudegeval kan worden opgespoord nog voordat dit door de cliënt zelf wordt opgemerkt. «Machtigingen» die zijn afgegeven via internet worden vooralsnog niet erkend door de banken, omdat interbancair nog gewerkt wordt aan waarborgen ten aanzien van de bewijslast.

Voor de debiteur is het product incasso volgens DNB veilig omdat hij geen direct financieel risico loopt. Voor doorlopende incassomachtigingen geldt dat een debiteur een betaling altijd binnen 30 kalenderdagen kan laten terugboeken op zijn rekening, bijvoorbeeld ingeval hij ontdekt zich vergist te hebben. Voor éénmalige schriftelijke machtigingen geldt een terugboekingstermijn van 5 werkdagen en voor éénmalige telefonische machtigingen geldt een terugboekingstermijn van 30 kalenderdagen¹. DNB signaleert dat de controlemogelijkheid voor debiteuren is afgenomen door de verlaging van de frequentie waarmee bankafschriften aan gebruikers worden toegezonden. Hieraan kan worden toegevoegd dat de informatie op de verzonden afschriften niet altijd actueel is. Wel zijn veel gebruikers in de gelegenheid om via Internet en/of telefonisch al eerder actuele informatie op te vragen over bij- en afboekingen van een rekening. Ter nuancering hiervan is het voorts van belang te melden dat ingeval sprake is van een onterechte transactie via een incasso-opdracht het bedrag volgens de rapportage van DNB altijd teruggestort wordt wanneer dit verzoek binnen 1 jaar na de datum van boeking wordt gedaan. Voor wat betreft het betaalmiddel incasso is DNB dan ook van mening dat de schade door incassofraudes voor gebruikers vooralsnog beperkt is.

Europese ontwikkelingen

Zoals aangegeven in de rapportage hebben de Nederlandse banken zich, tot op heden vergeefs, ingespannen om in Europees verband te regelen dat bij betalingen via betaalautomaten in het buitenland ook altijd een pincode gebruikt moet worden. In sommige landen is nu een pincode niet altijd verplicht en volstaat een handtekening. Op dit punt zijn de Nederlandse banken qua veiligheid dus verder dan een aantal van hun Europese collega's. Om cross-border betalingsverkeer op Europese schaal mogelijk te maken was het echter nodig deze eis voor transacties in het buitenland te laten varen. Als op termijn wordt overgegaan op gebruik van de chipkaart en de magneetstrip komt te vervallen is dit een goed moment om dit onderwerp nog eens aan te kaarten.

Aanbevelingen DNB

DNB doet in haar rapport één belangrijke aanbeveling met betrekking tot de veiligheid van het betalingsverkeer. Ten aanzien van de e-business omgeving is DNB van oordeel dat op korte termijn productvoorwaarden opgesteld moeten worden voor incasso's op basis van Internetmachtigingen. Het interbancaire overleg hierover is nog gaande. Aangenomen mag worden dat deze productvoorwaarden binnen afzienbare termijn zullen worden ingevoerd.

¹ Zie de brochure «Betalen en ontvangen» van Interpay (2001).

Vervolg

De veiligheid van betaalmiddelen vormt één van de onderwerpen die worden besproken in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB). In overeenstemming met het advies van DNB zal ik het rapport dan ook ter bespreking aan het MOB doen toekomen. Daarbij zal ik het MOB verzoeken de uitkomsten van dit overleg mee te nemen in haar periodieke rapportage aan ondergetekende.

DNB volgt de ontwikkelingen rond de veiligheid van het betalingsverkeer nauwgezet. In overleg met DNB zal worden gezien welke andere typen betalingsproducten dit jaar in aansluiting op de lopende toezichtpraktijk nader onderzocht zullen worden. Over de uitkomsten wordt u te zijner tijd geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm