

Vergaderjaar 2018–2019

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2019

Innovatie in de financiële sector («fintech¹») is van groot belang. Innovatie, en toetreding van nieuwe innovatieve spelers, draagt bij aan diversiteit en concurrentie in de financiële sector, en zodoende aan een gezonde markteconomie. Innovatie is een belangrijk domein in mijn agenda financiële sector.² Daarbij heb ik ook aandacht voor de potentiële risico's, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit, cyberveiligheid en privacy.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat toetreding van innovatieve ondernemingen in de financiële sector wordt vereenvoudigd «*door invoering van een bank- en overige vergunning in lichtere vorm*»³. In moties van uw Kamer is eenzelfde oproep gedaan⁴. Naar aanleiding hiervan is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Uit deze verkenning is gebleken dat de ruimte om een dergelijke vergunning in te voeren beperkt is, en dat invoering waarschijnlijk beperkt effect zal sorteren. Om effectief tegemoet te kunnen komen aan het onderliggende doel van deze maatregel, het accommoderen van innovatieve ondernemingen in de financiële sector, is nader onderzoek vereist. Dit onderzoek heb ik reeds aangekondigd in de agenda financiële sector. In deze brief informeer ik u over de uitgevoerde verkenning, het uit te voeren onderzoek en vervolgstappen.

Het verkennend onderzoek bestond onder meer uit gesprekken met marktpartijen en toezichthouders, analyse van maatregelen uit andere landen en een analyse van de ruimte die het (Europees) wettelijk kader

¹ Financial Stability Board («FSB») definieert fintech als «*een door technologie gestuurde financiële innovatie die kan leiden tot nieuwe businessmodellen, toepassingen, processen of producten met een materiële impact op financiële markten, financiële instellingen en financiële dienstverlening*». Fintech kan daarbij komen van nieuwe toetreders, bestaande financiële instellingen, toeleveranciers (bijv. op gebied van software) en big-tech bedrijven.

² Kamerstuk 32 013, nr. 200.

³ Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

⁴ Kamerstuk 34 300, nr. 63 en Kamerstuk 32 013, nr. 185.

biedt voor een «bankvergunning light» (zie bijlage 1). Het startpunt voor deze verkenning was het bestaande vergunningstelsel en de bestaande initiatieven van de toezichthouders om innovatie in de financiële sector te accommoderen. Dit zijn de «InnovationHub» uit 2016 en het «Maatwerk voor Innovatie»-programma uit 2017. Nederland is één van vijf EU-lidstaten met een dergelijk «Maatwerk»-programma en loopt daarmee binnen Europa voorop waar het gaat om begeleiding door toezichthouders. De toezichthouders rapporteren later dit jaar over de ervaringen en inzichten die zij in dit kader hebben opgedaan.

Uit de verkenning blijkt dat de juridische ruimte om de vergunningseisen te wijzigen beperkt is. De vergunningseisen zijn grotendeels op Europees niveau geharmoniseerd. Gelet hierop hebben lidstaten slechts beperkte ruimte om de eisen aan banken aan te passen. De vraag is of gebruik maken van die beperkte ruimte, bijvoorbeeld door verlaging van aanvangskapitaaleisen, in de praktijk de meest adequate manier is om de toetreding van fintech te bevorderen.

Naast dat de ruimte om vergunningseisen te wijzigen beperkt is, kent het huidige vergunningstelsel diverse mogelijkheden voor fintech-ondernemingen om via beperktere vergunningen en een beperkter dienstenaanbod, bijvoorbeeld als betaalinstantie, de markt te betreden en eventueel op termijn uit te breiden naar een bankvergunning. Ook laat het voor banken geldende raamwerk ruimte voor proportioneel toezicht, met name als het gaat over de naleving van de zogenaamde «kwalitatieve toezichtvereisten». Daarmee is maatwerk tot op een zekere hoogte mogelijk.

In het licht van het voorgaande is het van belang breder te kijken naar mogelijke maatregelen om innovatie in de financiële sector te bevorderen. Naast toezicht en regulering kunnen bijvoorbeeld de aanwezigheid van kennis, kapitaal, bestaande concurrentie, en bereidheid van consumenten om over te stappen naar nieuwe spelers een rol spelen. Om een scherper beeld te krijgen van de fintech-sector, de kansen voor Nederland en (onnodige) belemmeringen voor innovatie zal ik, zoals aangekondigd in mijn agenda financiële sector⁵, een externe partij onderzoek laten doen naar de stand van fintech in Nederland. De aard en omvang van de fintech-sector dienen in kaart te worden gebracht, alsmede de factoren die van invloed zijn op innovatie en toetreding. Daarbij zal gekeken worden naar het gehele ecosysteem waarbinnen fintech bedrijven opereren. Als voorbeeld dienen vergelijkbare onderzoeken uit het Verenigd Koninkrijk en Australië⁶. Ik streef ernaar dat het onderzoek in 2019 wordt afgerond. De onderzoeksresultaten zal ik met uw Kamer delen.

Dit onderzoek zal een belangrijke basis vormen voor formulering van concrete maatregelen om innovatie en diversiteit in de financiële sector op verantwoorde wijze te bevorderen. Ook de inzichten en ervaringen waarover de toezichthouders zullen rapporteren neem ik hierbij mee.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁵ Kamerstuk 32 013, nr. 200.

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-fintech-on-the-cutting-edge>; <https://fintechauscensus.ey.com/2018/Documents/EY%20FinTech%20Australia%20Census%202018.pdf>.

1. Inleiding

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de toetreding van innovatieve fintech-bedrijven wordt vereenvoudigd door invoering van bank- en overige vergunningen in lichtere vorm (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). Dit volgt onder meer op eerdere correspondentie naar de Kamer⁷ en op de aanbevelingen van de Special Envoy Fintech Willem Vermeend⁸. De invoering van deze bankvergunning light is een middel in de realisatie van de bredere doelstelling van het stimuleren van toetreding van nieuwe en innovatie spelers in de financiële sector («fintech»).

In het licht van dit middel, de bankvergunning light, en de bredere doelstelling, het stimuleren van fintech, is een verkennend onderzoek uitgevoerd. Hierna volgt een samenvatting van dit verkennend onderzoek.

2. Huidige situatie

2.1. Vergunningen en toezicht

Uit de verkenning is gebleken dat het huidige vergunningenstelsel diverse mogelijkheden biedt voor fintech-ondernemingen om met een (beperkte) vergunning dan die voor een bank de markt te betreden. Zo heeft DNB sinds 2014 aan twaalf betaalinstanties⁹ en elektronisch geldinstellingen¹⁰ een vergunning verleend (tabel 1). Indien de financiële onderneming dat wenst is het mogelijk om vervolgens door te groeien naar een uitgebreidere vergunning (zie ook onderstaand figuur). Een onderneming die als vrijgestelde betaaldienstverlener of vrijgestelde elektronisch geldinstelling actief is kan bijvoorbeeld doorgroeien naar een betaalinstantie of elektronisch geldinstelling met (deel)vergunning, en uiteindelijk naar een bank met (deel)vergunning. Vanwege de gelaagde structuur in wettelijke vereisten is het zodoende mogelijk het dienstenpakket stapsgewijs uit te breiden in de richting van een bank. Dit is een traject dat meerdere partijen al deels of geheel hebben doorlopen.



Tabel 1 – verleende vergunningen en vrijstellingen betaal- en elektronisch geldinstellingen

Betaalinstanties en elektronisch geldinstellingen	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
(Deel)vergunning	2	2	3	2	3	12
Vrijgestelde betaaldienstverleners ¹	17	11	14	13	5	60

¹ De Wft kent een vrijstelling van de vergunningplicht voor het uitoefenen van het bedrijf van betaaldienstverlener en elektronisch geldinstelling. Hier zijn voorwaarden aan verbonden en vereist registratie in het openbaar register van DNB. Vrijgestelde betaaldienstverleners en elektronisch geldinstellingen staan niet onder toezicht van DNB.

⁷ Kamerstuk 32 013, nr. 131; Kamerstuk 32 013, nr. 142; «Reactie schriftelijk overleg over de brief over de follow-up van de toetredingsbrief» d.d. 2 mei 2017.

⁸ Kamerstuk 32 013, nr. 144.

⁹ Een betaalinstantie kan onder meer een vergunning hebben voor het aanbieden van betaalrekeningen, het verrichten van betaaltransacties en de uitgave van betaalinstrumenten zoals creditcards.

¹⁰ Een EGI heeft een vergunning voor het opslaan van een geldwaarde op elektronische of magnetische wijze waarmee bij derde partijen betalingen verricht kunnen worden.

Voorts laat het voor banken geldende raamwerk ruimte voor een proportionele aanpak met name waar het kwalitatieve vergunning- en toezichtregels betreft, zoals regels met betrekking tot de inrichting van de bedrijfsvoering en de governance. Deze proportionele aanpak onder het voor bankende geldende raamwerk is mogelijk met inachtneming van de specifieke bedrijfsactiviteiten van de bank in kwestie, waaronder de omvang, complexiteit en risico's hiervan. In beperkte mate voorzien ook de kwantitatieve vereisten in toepassing van het proportionaliteitsprincipe. Onder meer als het gaat om de wijze van berekening van solvabiliteitseisen en operationeel risico.

Met de invoering van de Europese richtlijn voor betaaldiensten (PSD2) is bovendien een belangrijke stap gezet in het doorbreken van het «monopolie» op financiële klantgegevens. PSD2 creëert een gelijk speelveld voor nieuwe en bestaande partijen en geeft fintech-ondernemingen ruimere mogelijkheid om toe te treden tot de markt. DNB verwacht dat PSD2 en Brexit dan ook zullen leiden tot een groei van het aantal betaalinstanties in Nederland.

Buiten nieuwe toetreders op de markt, zijn ook bestaande vergunninghouders nieuwe en innovatieve activiteiten gaan ontplooiën. Dit valt uiteen in enerzijds «in-house»-ontwikkeling, en anderzijds in de overname van bestaande fintech-ondernemingen.

2.2. Bestaande initiatieven

In 2016 en 2017 zijn AFM en DNB gezamenlijk twee initiatieven gestart met als doel zowel het faciliteren van innovatie in de financiële sector, alsmede het opdoen van kennis over innovatieve ontwikkelingen en de toepassing van wet- en regelgeving hierop. Dit zijn:

- (i) *InnovationHub*: een (informatie)portal waar (nieuwe en bestaande) marktpartijen terecht kunnen met vragen over toezicht en bijbehorende regelgeving rond innovatieve financiële producten en diensten. Deze vragen worden beantwoord door experts van AFM, DNB en ACM;
- (ii) *Maatwerk voor Innovatie*: een uitgebreider traject van kennisdeling tussen ondernemingen en de toezichthouders, waarbij partijen eventueel deel kunnen nemen aan de «regulatory sandbox». De «sandbox» houdt in dat marktpartijen met een innovatief concept een beroep kunnen doen op de toezichthouders wanneer sprake is van belemmeringen door toezichtregels en beleid. Als wet- en regelgeving hier ruimte voor biedt kan de toezichthouder onder gepaste voorwaarden maatwerk bieden.¹¹

InnovationHub wordt veelvuldig door de markt gebruikt. Sinds aanvang in juli 2016 zijn er circa 600 vragen binnen gekomen vanuit verscheidene marktpartijen.

Voor Maatwerk voor Innovatie geldt dat de toezichthouders met verschillende partijen een vervoltraject zijn ingegaan. Dit bestond onder meer uit kennisdeling over businessmodellen en de verhouding van deze modellen tot financiële toezichtswetgeving. Op deze wijze hebben de toezichthouders geholpen met het navigeren door het financiële toezicht, uitleg gegeven over toezichtregels en toezichtbeleid, en informatie verstrekt over mogelijke toezichtsvraagstukken in relatie tot innovatieve financiële

¹¹ <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/innovationhub/maatwerk-voor-innovatie-regulatory-sandbox/index.jsp>.

concepten. Nederland is één van vijf EU-lidstaten met een dergelijk programma¹².

3. Bankvergunning «light»

Wanneer specifiek gekeken wordt naar een «light»-regime zijn twee belangrijke varianten te onderscheiden in Europese context: i) de «mobilisation scheme»; ii) de «specialised banking license».

3.1. Mobilisation scheme

De «mobilisation scheme» kan gekwalificeerd worden als *ingroeivergunning*. Een fintech-onderneming krijgt een vergunning om onder beperkingen activiteiten te ontplooiën, om vervolgens door te groeien naar een volwaardige vergunning. Het Verenigd Koninkrijk kent een dergelijk mobilisation scheme. Gedurende de eerste «mobilisatiefase» gelden er voor de deelnemer expliciet andere informatie- en documentatievereisten dan voor een *fully operational* bank.

Nederland kent geen expliciet *mobilisation scheme*. wel is het mogelijk een soortgelijk traject te doorlopen, zoals hiervoor onder 2.1 uiteengezet.

3.2. Specialised banking license

De tweede variant die in Europese context wordt gebruikt is de «specialised banking license». Een bijzondere bankvergunning met lagere eisen dan een reguliere bankvergunning. Litouwen kent een dergelijke specialised banking license.

In de verkenning is onderzocht welke ruimte het Europees wettelijk kader biedt om vergunningseisen te verlagen om tot een specialised banking license te komen. De vergunningseisen volgen uit Europese wet- en regelgeving, zoals de CRD-richtlijn¹³, en de CRR-verordening¹⁴. Daarbij geldt binnen de Eurozone dat de onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB) exclusief bevoegd is tot het verlenen van vergunningen¹⁵. De nationale toezichhouders ondersteunen de ECB in deze taak¹⁶.

De CRD IV-richtlijn biedt een lidstaatoptie¹⁷ om de minimale aanvangskapitaaleis voor een bankvergunning van € 5 miljoen¹⁸ te verlagen naar € 1 miljoen. Hiermee biedt de richtlijn ruimte voor een specialised banking license. Het verlagen van de aanvangskapitaaleis neemt echter niet weg dat partijen ook moeten voldoen aan solvabiliteits- en liquiditeitseisen gebaseerd op de bedrijfsspecifieke risico's. De consequentie hiervan is dat het vereiste vermogen hoger uitvalt dan het minimum aanvangskapitaal. Verlaging van deze eis zal in de praktijk dus weinig effect sorteren.

4. Nader onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat het huidige vergunningsstelsel ruimte biedt om specifieke activiteiten onder specifieke vergunningen te ontplooiën. Voorts is gebleken dat de wenselijkheid en effectiviteit van invoering van

¹² https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/jc_2018_74_joint_report_on_regulatory_sandboxes_and_innovation_hubs.pdf.

¹³ Richtlijn (EU) 2013/36.

¹⁴ Verordening (EU) 575/2013.

¹⁵ Art. 4 lid 1 sub a Verordening (EU) 1024/2013.

¹⁶ Deel 5, titel 1 Verordening (EU) 468/2014.

¹⁷ Art. 12 Richtlijn (EU) 2013/36.

¹⁸ Art. 3:53 Wft jo. art. 48 Besluit prudentiële regels Wft.

een «light»-vergunning nog onvoldoende vaststaat, alsmede dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn binnen het Europees juridisch kader.

In het licht van deze constatering is het van belang de toetredingsbarrières die fintech-ondernemingen ervaren in bredere zin in kaart te brengen. In zijn algemeenheid is het van belang een beter beeld te krijgen van de fintech-sector in Nederland. Hoewel er reeds initiatieven op dit vlak zijn ondernomen waarop kan worden voortgebouwd, zoals het onderzoek van Special Envoy Fintech Willem Vermeend, ontbreekt het aan actuele representatieve kwantitatieve gegevens over de aard en omvang van de fintech-sector, de belemmeringen die zij ondervinden, en de kansen die er zijn om fintech beter te bevorderen. Dergelijke gegevens vormen een belangrijke basis voor verdere ontwikkeling van de Nederlandse fintech-strategie.

Om deze basis te krijgen dient een onderzoek uitgevoerd te worden door een externe partij, naar voorbeeld van de onderzoeken die het Verenigd Koninkrijk en Australië hebben laten uitvoeren¹⁹. Deze onderzoeken hebben geleid tot concrete maatregelen in deze landen. Uit het onderzoek van het Verenigd Koninkrijk bleek bijvoorbeeld dat 58% van de fintech-ondernemingen moeite had met het aantrekken van gekwalificeerd personeel. Op grond hiervan is de door Engelse overheid samenwerking gezocht met een private partij om een speciaal recruitmentprogramma op te zetten. Met een soortgelijk onderzoek waarin kwantitatief en kwalitatief onderzoek gecombineerd wordt, zal er een beter beeld ontstaan van de Nederlandse fintech-sector en wordt duidelijk waar precies de kansen, de risico's en de uitdagingen liggen. Op basis hiervan kunnen er vervolgens concrete maatregelen voorgesteld worden om innovatie in de financiële sector waar mogelijk te faciliteren.

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-fintech-on-the-cutting-edge>; <https://fintechauscensus.ey.com/2018/Documents/EY%20FinTech%20Australia%20Census%202018.pdf>.