

Vergaderjaar 2016–2017

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 142

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2016

Op 9 juni jl. heb ik uw Kamer de toetredingsbrief gestuurd.¹ Die brief beschrijft samen met het discussiedocument «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector»² van de AFM en DNB wat het kabinet en de toezichthouders gezamenlijk voor initiatieven nemen om meer ruimte te kunnen bieden aan de positieve bijdragen van innovatieve marktpartijen (FinTech). Daarnaast zijn in de toetredingsbrief concrete maatregelen en acties beschreven gericht op het faciliteren van toetreding tot de Nederlandse financiële sector. Tijdens het Algemeen Overleg (AO) Nederlandse bankensector van 28 juni jl.³ heb ik met de vaste commissie voor Financiën over deze acties en initiatieven gesproken. In deze brief wil ik uw Kamer informeren over de voortgang van enkele van deze initiatieven. Daarnaast heb ik in het AO toegezegd uw Kamer – samen met de AFM en DNB – over de uitkomsten van de consultatie van het discussiedocument, inclusief te nemen vervolgstappen, te informeren. Ook heb ik in het AO toegezegd terug te komen op de casus Depositobank. In deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

1. Uitkomsten consultatie discussiedocument AFM-DNB

De AFM en DNB willen meer ruimte bieden voor innovatie in de financiële sector. Met dat doel hebben ze de afgelopen maanden de mogelijkheden verkend om innovatie in de financiële sector te accommoderen. De nieuwe (technologische) ontwikkelingen vragen immers om een nieuwe aanpak. Veel betrokken stakeholders hebben meegedacht en een reactie gegeven op het gezamenlijke discussiedocument «Meer ruimte voor

¹ Kamerstuk 32 013, nr. 131.

² DNB en de AFM, «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector».

³ Kamerstuk 32 013, nr. 135.

innovatie in de financiële sector». Een overzicht van de openbare reacties op het discussedocument is gepubliceerd op de InnovationHub.⁴

In het discussedocument van juni 2016 hebben de AFM en DNB drie beleidsopties benoemd die kunnen helpen bij het in de markt zetten van nieuwe financiële innovatieve diensten of activiteiten door nieuwe of bestaande partijen. Deze opties hebben de toezichthouders de afgelopen maanden uitgewerkt en kunnen vanaf januari 2017 in de praktijk worden toegepast. De AFM en DNB hebben de uitkomsten van de consultatie en de uitwerking van de opties vandaag gepresenteerd in hun gezamenlijk document «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector: Vervolgstappen markttoegang, vergunningen en toezicht».⁵ Voor een uitgebreide toelichting bij de vervolgstappen van de AFM en DNB verwijs ik naar het document dat als bijlage bij deze brief is gevoegd.

De eerste optie die de toezichthouders in hun document nader uitwerken is «Maatwerk voor Innovatie» (*regulatory sandbox*). De toezichthouders geven aan dat de kern van deze optie is dat bij de beoordeling van innovatieve concepten de toezichthouder nadrukkelijk kijkt naar het achterliggende doel van beleid, wet- of regelgeving. Als het concept hieraan voldoet, zal de toezichthouder de wettelijke ruimte benutten die zij heeft om maatwerk te bieden. Voorbeelden van maatwerk in het toezicht zijn: een alternatieve interpretatie binnen de wettelijke kaders van een open norm of een formele ontheffing van een bepaalde wettelijke eis. De toezichthouders benoemen ook een aantal criteria waaraan moet worden voldaan voordat een innovatief concept in aanmerking komt voor Maatwerk voor Innovatie. Hierbij dient het concept in ieder geval te voldoen aan de toezichtsdoelstellingen van de financiële toezichtswetgeving.⁶ Tot slot wordt in het document aangegeven hoe Maatwerk voor Innovatie in de praktijk werkt.

Om de toetreding tot de Nederlandse financiële sector te faciliteren geven de toezichthouders in hun document aan dat er in de toekomst ook gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om actief te zijn op basis van een deelvergunning, bijvoorbeeld omdat niet alle activiteiten die onder de vergunning vallen worden nagestreefd. Ook de opt-in vergunning of de vergunning met voorschriften is een mogelijkheid die voor sommige initiatieven een oplossing biedt.

Tot slot geven de toezichthouders in hun document nader invulling aan de eisen van het exitplan. Het exitplan is een belangrijk onderdeel van Maatwerk voor Innovatie, deelvergunningen en de opt-in vergunning voor banken. Als bepaalde risico's dusdanig goed worden afgedekt, kan dit de toezichthouder beter in staat stellen om over te gaan tot een maatwerkoplossing voor de vergunningaanvraag.

Het exitplan biedt een waarborg dat de risico's bij onverhoopt falen van de onderneming niet neerslaan bij het publiek en de financiële stabiliteit niet in gevaar komt.

Met de gepresenteerde vervolgstappen geven de AFM en DNB aan maatwerk te willen bieden om te zorgen dat marktpartijen hun innovatieve financiële producten, diensten of bedrijfsmodellen zonder onnodige

⁴ <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/innovationhub/ondersteuning/dnb345933.jsp>, en <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/innovation-hub-reacties-discussedocument>.

⁵ «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector: Vervolgstappen markttoegang, vergunningen en toezicht» AFM-DNB, december 2016, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ i) de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel, ii) ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en een zorgvuldige behandeling van cliënten.

belemmeringen in de markt kunnen zetten. Daarnaast laten de toezichthouders zien veel waarde te hechten aan een actieve dialoog met alle stakeholders en investeren zij – naast de initiatieven om de toezichtaanpak beter aan te laten sluiten op de veranderende financiële sector – ook permanent in expertise op het gebied van technologische innovatie.

2. Voortgang maatregelen en initiatieven

In de toetredingsbrief waren de concrete maatregelen en acties gericht op het faciliteren van toetreding beschreven aan de hand van de volgende drie thema's:

1. Verbeteringen in het vergunningverleningsproces
2. Differentiatie in vergunningverlening
3. Proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers

In paragraaf 1 is reeds beschreven dat de AFM en DNB differentiatie in vergunningverlening mogelijk gaan maken. Onderstaand zal daarom worden ingegaan op de voortgang van enkele initiatieven behorend bij de twee overige thema's.

InnovationHub

Op het gebied van verbeteringen in het vergunningverleningsproces is een belangrijk initiatief geweest de lancering op 9 juni jl. van de InnovationHub. De InnovationHub is een plek waar nieuwe en bestaande innovatieve marktpartijen in de financiële sector met de toezichthouders in contact kunnen komen over vraagstukken op het gebied van financiële innovatie en regulering.

Van de AFM en DNB heb ik vernomen dat vanaf het moment van lancering van de InnovationHub al meer dan 100 partijen de weg naar de InnovationHub hebben weten te vinden. Dit aantal laat zien dat er een enorme behoefte is aan een centraal aanspreekpunt en vraagbaak voor innovatieve toetreders. Ik kijk dan ook zeer positief naar de InnovationHub en de verdere ontwikkeling ervan. Daarbij hecht ik eraan dat in de toekomst ook andere toezichthouders bij de InnovationHub kunnen worden aangesloten, zoals de Autoriteit Consument & Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers

In de toetredingsbrief ben ik ingegaan op een aantal maatregelen die moeten bijdragen aan een meer proportionele behandeling van kleinere (innovatieve) spelers. Deze meer proportionele behandeling is van belang om het probleem van *too small to comply* te kunnen adresseren. Veel van de wet- en regelgeving op het terrein van de financiële sector – met name voor banken – kent een Europese oorsprong. Ik zet me dan ook al geruime tijd in Europees verband in voor meer proportionaliteit in nieuwe en (te herziene) bestaande EU-regelgeving. Positief is dat er meer aandacht is voor proportionaliteit bij de herziening van het Europese kapitaaleisen-raamwerk CRR/CRD-IV, waarvoor op 23 november jl. een voorstel is gepubliceerd.⁷ In de voorstellen wordt op verschillende deelonderwerpen meer proportionaliteit ingebouwd, waarbij kleine instellingen met relatief simpele activiteiten aan minder complexe eisen hoeven te voldoen. Een dergelijke benadering voorkomt dat kleine banken kostbare IT-systemen moeten inrichten voor beperkte activiteiten. Ook op het gebied van rapportage- en disclosure-vereisten wordt een meer proportionele

⁷ http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/crr-crd-review/161123-proposal-amending-directive_en.pdf.

benadering voor kleine banken geïntroduceerd. Grote, significante instellingen moeten aan meer disclosure-vereisten voldoen met een hogere frequentie.

Het voorstel tot aanpassing van het Europese kapitaalraamwerk CRR/CRD-IV maakt onderdeel uit van een breder pakket aan wetgevende voorstellen, die als gezamenlijk doel hebben de voltooiing van de bankenunie. De brief waarin het kabinet ingaat op de inhoud en de Nederlandse positie ten aanzien van deze voorstellen is op 19 december jl. aan uw Kamer gestuurd.⁸

Innovatiebestendige (toekomstige) wet- en regelgeving

Het huidige toezichtkader voor de financiële sector – zowel nationaal als Europees – is op dit moment nog niet in alle opzichten ingericht en afgestemd op de digitalisering van de financiële markten en de verschillende typen FinTech-ondernemingen die hierin een rol spelen. FinTech zorgt voor nieuwe businessmodellen binnen één van de sterkst en meest complex gereguleerde sectoren. Dit brengt met zich dat aanpassingen in de huidige toezichtomgeving noodzakelijk zijn.

Enkele van deze aanpassingen zijn zoals gezegd aangekondigd in de toetredingsbrief en verder uitgewerkt in het document van de AFM en DNB. Deze voorstellen zien op aanpassingen die mogelijk zijn binnen het huidige nationale kader. Om ook op de lange termijn het nationale toezichtkader innovatiebestendig te laten zijn is mogelijk aanpassing daarvan nodig. Daartoe wordt als onderdeel van het project tot verkenning van een herziening van de Wet op het financieel toezicht (Wft) bekeken op welke wijze rekening kan worden gehouden met financiële innovaties. Bij een eventuele herziening van de Wft staat – naast de toegankelijkheid – de «toekomstbestendigheid» centraal: de mate waarin het stelsel van de Wft zich kan aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen of innovaties op de financiële markten. Op 22 november jl. is de consultatie van de verkenning gestart en gepubliceerd.⁹ Alle belanghebbenden bij de Wft worden uitgenodigd om tot 1 maart 2017 op het consultatiedocument te reageren en hun visie te geven.

Niet alleen de nationale maar ook de Europese kaders zijn van belang om in te kunnen spelen op het veranderende financiële landschap. FinTech en haar (mogelijke) impact op de huidige Europese wet- en regelgeving voor de financiële sector staat inmiddels dan ook op het netvlies van verschillende Europese en internationale instituties. De *Financial Stability Board* (FSB) is een werkgroep gestart die de impact van FinTech op het bestaande kader gaat analyseren en die haar bevindingen in het voorjaar aan de G20 gaat rapporteren. Met hetzelfde doel is ook binnen de Europese Commissie een werkgroep aan de slag. Tot slot is in het Europees parlement Europarlementariër Cora van Nieuwenhuizen (VVD) tot rapporteur inzake FinTech aangewezen. Zij wordt de auteur van een «initiatiefrapport»: een belangrijk advies van het Europees parlement aan de Europese Commissie om in actie te komen. Zij geeft aan dat ze zich er de komende tijd voor zal inzetten dat Europese regelgeving zodanig aangepast wordt dat FinTech daarin wordt gefaciliteerd.

⁸ «Kabinetsreactie EC voorstellen risicoreducerende maatregelen», Kamerstuk 22 112, nr. 2261.

⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/herzieningwft>.

Tijdens het AO Nederlandse bankensector van 28 juni jl.¹⁰ heb ik ook uitgebreid met de vaste commissie voor Financiën van gedachte gewisseld over het initiatief «Depositobank». Dit naar aanleiding van een motie van het lid Koolmees c.s. in het debat over het burgerinitiatief «Ons Geld» – waarin werd gevraagd te onderzoeken hoe de huidige wetgeving voor vergunningverlening moet worden aangepast om een Depositobank mogelijk te maken.¹¹

In het AO heb ik aangegeven in deze brief aan te geven welke wet- en regelgeving leidt tot de juridische beperkingen bij het huidige businessmodel zoals de initiatiefnemers van Depositobank die voorstaan. Daarbij heb ik ook gezegd dat het jammer zou zijn als het initiatief stuk loopt op de geconstateerde beperkingen en dat ik daarom gemotiveerd ben om met de hulp van alle betrokkenen te bekijken of een dergelijk initiatief tot stand kan komen. Ik ben dan ook samen met DNB bezig geweest om naar creatieve manieren te zoeken met als doel het concept zoals Depositobank voor ogen heeft mogelijk te maken.

Het businessmodel van Depositobank ziet op het aantrekken van gelden van publiek en die aangetrokken gelden volledig te bewaren (tegen een vergoeding) in de – in de ogen van de initiatiefnemers – meest risicovrije omgeving: een tegoed bij de centrale bank (digitale kluis).

Daarbij heeft Depositobank aangegeven:

- i. geen beleggingen of kredietuitzettingen te willen doen (zodat geen kredietrisico wordt gelopen);
- ii. niet aan het depositogarantiestelsel (DGS) te willen deelnemen (Depositobank geeft aan geen kredietrisico te lopen en ook geen blootstelling op kredietrisico's van andere commerciële banken te willen lopen); en
- iii. toegang te willen tot Target 2 (om op die manier zonder tussenkomst van een betaaldienstverlener/commerciële bank toegang te hebben tot het betalingsverkeer en gelden direct bij de centrale bank aan te kunnen houden).

Tijdens het AO heb ik reeds aangegeven dat deze drie eisen tezamen juridisch onverenigbaar zijn. Met name de combinatie van het niet willen deelnemen aan het DGS, maar wel direct toegang krijgen tot Target 2, is vanwege het huidige geldende Europese juridische kader niet mogelijk. Alleen banken met een bankvergunning als bedoeld in de richtlijn kapitaalvereisten¹² kunnen rechtstreeks toegang hebben tot Target 2. Dit volgt uit de finaliteitsrichtlijn.¹³ Op grond van de richtlijn voor Depositogarantiestelsels¹⁴ is een partij met een bankvergunning echter verplicht deel te nemen aan het DGS.

Ondanks bovenstaande juridische beperkingen van de genoemde voorwaarden van Depositobank, ben ik zoals gezegd met DNB aan de slag gegaan om te bezien hoe het achterliggende doel van dit initiatief, te weten het kunnen stallen van gelden in een zo risicovrij mogelijke

¹⁰ Kamerstuk 32 013, nr. 135.

¹¹ Motie van het lid Koolmees c.s., d.d. 16 maart 2016 (Kamerstuk 34 346, nr. 13).

¹² En partijen met een a-variant opt-in vergunning, maar deze mogen geen opvorderbare gelden aantrekken van het publiek.

¹³ Richtlijn 98/26/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen.

¹⁴ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (DGSD).

omgeving en daarbij ook in staat zijn deel te nemen aan het betalingsverkeer, mogelijk gemaakt kan worden. DNB beziet op dit moment een nieuw alternatief waarbij bovenstaande doelstelling mogelijk gerealiseerd kan worden binnen de relevante EU wet- en regelgeving. DNB onderzoekt hierbij momenteel nog de haalbaarheid van dit alternatief met het oog op prudentieel toezicht, monetair beleid en de stabiliteit van het financiële stelsel. DNB heeft verder aangegeven graag bereid te zijn om met de initiatiefnemers in overleg te treden over mogelijke alternatieve oplossingen.

Tijdens een debat in de Tweede Kamer over het burgerinitiatief «Ons Geld» heb ik tevens aangegeven dat ik sterk hecht aan de bescherming van spaarders. Burgers moeten zeker zijn dat hun spaargeld veilig is en verzekerd tegen risico's die de bank loopt. Hoewel de kredietrisico's bij het door de initiatiefnemers geschetste concept van een Depositobank nihil zijn, loopt de bank ook andere risico's, zoals operationele of frauderisico's. Op het moment dat een oplossing gevonden zou worden waarin een Depositobank niet aan het DGS deelneemt – wat uitsluitend mogelijk is als die instelling geen bankvergunning heeft – vind ik het essentieel dat wel andere waarborgen ingebouwd zijn door de instelling. Ook dient hierover heel helder te worden gecommuniceerd naar de klanten. Daarnaast is ook van belang dat Depositobank beschikt over een adequaat exitplan zoals DNB en AFM ook voorschrijven voor maatwerk aan innovatieve spelers.

Duidelijk is dat het initiatief van Depositobank een nieuwe (juridische) aangelegenheid betreft waarvoor binnen de huidige Europese kaders – die zijn ingericht op het huidige geldstelsel en de werking van banken – geen eenvoudige oplossing te vinden is. Graag wijs ik u ook op het onderzoek dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaat uitvoeren naar de verschillende aspecten van geldschepping en mogelijke alternatieven en verbeteringen. Tijdens het debat over het burgerinitiatief «Ons Geld» is hierover door de Kamer een motie van de leden Merckies en Omtzigt aangenomen.¹⁵ De WRR heeft aangegeven de casus Depositobank ook in haar onderzoek te betrekken.

3. Conclusie

Het document van de AFM en DNB en de voortgang op de verschillende initiatieven laat zien dat er opnieuw stappen zijn gezet om toetreding tot de Nederlandse financiële sector – met name van innovatieve spelers – te faciliteren. Door beter in te spelen op de karakteristieken van deze nieuwe spelers en maatwerk te leveren, kunnen deze nieuwe spelers een rol spelen in de Nederlandse financiële sector. Dit is van belang om de diversiteit van de financiële sector te vergroten en concurrentie te bevorderen, wat uiteindelijk ook in het belang is van de consument.

Tot slot is het goed op te merken dat er niet alleen nationaal – met de verkenning van een herziening van de Wft – maar ook in Europees en internationaal verband oog is voor de innovatieve toekomst van banken en andere financiële instellingen, die ook voor consumenten van grote invloed zal zijn op de manier waarop zij hun financiën kunnen organiseren in de toekomst. Ik kijk dan ook uit naar de uitkomsten van de consultatie van de verkenning en de analyses van de werkgroepen onder de FSB, de EC en het EP, die ingaan op de opkomst van Fintech en de impact die dit heeft op het huidige financieel toezichtskader.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

¹⁵ Motie van de leden Merckies en Omtzigt, d.d. 29 maart 2016 (Kamerstuk 34 346, nr. 19).