



Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector

Mogelijkheden rondom markttoegang, vergunningen en toezicht

Discussiedocument AFM - DNB

9 juni 2016

Inleiding

FinTech-ontwikkelingen vragen om nieuwe toezichtaanpak

Innovatie is van essentieel belang voor een gezonde markteconomie. Alleen door voortdurend te vernieuwen kunnen bedrijven blijven voorzien in de behoeften van consumenten. Dit geldt onverminderd voor de financiële sector.

In Nederland zien we steeds meer ondernemingen die met behulp van technologie - FinTech - een innovatief bedrijfsmodel in de markt voor financiële diensten zetten. Vooral nog gebeurt dit vooral op het gebied van betaaldiensten en kredietverlening.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) willen ruimte bieden aan de positieve bijdragen van innovatieve marktpartijen. Dit doen beide toezichthouders ieder vanuit hun eigen mandaat. DNB maakt zich sterk voor solide en integere financiële ondernemingen en een stabiele financiële sector. Het gedragstoezicht van de AFM richt zich op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Deze doelstellingen worden het beste gewaarborgd als in een sector ruimte is voor effectieve concurrentie en diversiteit. Technologische innovatie kan hieraan bijdragen.

Het internationale en cross-sectorale speelveld is hierbij steeds belangrijker omdat technologische innovatie de financiële sector steeds internationaler maakt. FinTech-partijen bieden hun diensten veelal in verschillende landen aan en krijgen te maken met verschillende toezichtregels. Ook heeft de opkomst van FinTech zowel prudentiële als gedrags-, privacy- en mededingingseffecten. Coördinatie van beleid tussen verschillende toezichthouders in binnen- en buitenland is dus van groot belang.

AFM en DNB willen de genoemde ontwikkelingen accommoderen en hebben daartoe acties en initiatieven ondernomen, waarbij uiteraard duurzaam financieel welzijn, financiële stabiliteit en financiële soliditeit van instellingen voorop staan. De belangrijkste gezamenlijke acties zien op de lancering van een 'InnovationHub' en in het verlengde daarvan het initiatief tot oprichting van een 'Regulatory Sandbox'. Ook hebben DNB en de AFM zelfstandig acties ingezet, die in dit discussiedocument separaat worden benoemd.

Doel en opzet discussiedocument

In dit discussiedocument presenteren AFM en DNB een aantal mogelijkheden voor aanpassing in het toezicht die kunnen bijdragen aan verantwoorde innovatie in de financiële sector.

Doel van het discussiedocument is om te peilen welke aanpassingen volgens marktpartijen en stakeholders nodig zijn. De reacties van marktpartijen en stakeholders dragen bij aan het ontwikkelen van het juiste beleid en helpen AFM en DNB om dit beleid af te stemmen met collega toezichthouders en regelgevers in binnen- en buitenland.

In het eerste deel van dit discussiedocument geven we een overzicht van de huidige stand van zaken en de acties die AFM en DNB hebben geïnitieerd. We lichten toe wat de achtergrond van deze activiteiten is. AFM en DNB ontvangen graag uw feedback op deze acties, vooral met betrekking tot de InnovationHub.

In het tweede onderdeel beschrijven we drie mogelijke toekomstscenario's voor de financiële sector, waarbij we kort ingaan op de implicaties voor het toezicht.

In het derde onderdeel worden opties geschetst voor aanpassing van het beleid met betrekking tot vergunningverlening aan financiële ondernemingen, die mogelijk kunnen leiden tot een betere aansluiting op de markt. Deze opties bouwen voort op de bestaande wet- en regelgeving.

AFM en DNB vernemen graag van marktpartijen of zij geholpen zijn met de opties die in dit discussiedocument worden verkend. En vooral welke andere acties en maatregelen kunnen worden genomen, zodat marktpartijen met een innovatief bedrijfsmodel eenvoudiger en sneller aan de slag kunnen, met de juiste (maatwerk)vergunning.

Reageren?

- U kunt tot 1 september a.s. reageren op dit discussiedocument door een email te sturen aan innovationhub@dnb.nl en/of innovationhub@afm.nl met als onderwerp: Toekomstbestendige markttoetreding.
- AFM en DNB willen de reacties graag publiceren op hun websites met vermelding van de afzender. Mocht u bezwaar hebben tegen het publiceren van uw bijdrage, of tegen het vermelden van uw naam of die van uw organisatie, dan verzoeken wij u dit duidelijk aan te geven in uw reactie.
- In het discussiedocument is een aantal vragen opgenomen. Het helpt ons als u een duidelijk en concreet antwoord kunt geven op deze vragen. Maar ook meer algemene reacties zijn welkom.
- AFM en DNB zullen ook contactmomenten met marktpartijen organiseren waarin de mogelijkheden voor verbetering van markttoegang verder kunnen worden verkend. Informatie hierover wordt bekend gemaakt op de AFM en DNB website / InnovationHub.

Welke acties zijn al ondernomen?

Onderdeel 1

Marktpartijen hebben duidelijk behoefte aan een toezichthouder die snel schakelt en communiceert met betrekking tot vergunningaanvragen.

Dat blijkt uit gesprekken met marktpartijen en het Actal-advies 'Regeldruk bij kredietverstrekking', van juli 2015, dat de toezichthouders in Nederland oproept om onnodige belemmeringen voor markttoetreding weg te nemen. Tegelijkertijd verwacht de samenleving dat AFM en DNB via hun toezicht op financiële ondernemingen het vertrouwen in de financiële sector versterken. De groei en diversiteit van FinTech-bedrijven vormen ook een uitdaging voor het toezicht op de financiële sector en vragen om een nieuwe aanpak. De toezichthouders zullen daarom de balans moeten vinden tussen het bieden van ruimte aan innovatie in de financiële sector en het bewaken van de potentiële risico's die uit deze innovaties voortkomen. Dit komt ook naar voren in het eerder dit jaar gepubliceerde DNB-rapport 'Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector' en het hoofdstuk 'De financiële stabiliteitsimplicaties van technologische innovatie' in het Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland – voorjaar 2016 (OFS).

AFM en DNB hebben al een aantal (deels gezamenlijke) acties ondernomen en nieuwe activiteiten ontwikkeld, om FinTech-gerelateerde toezichtkwesties en markttoetreding in het bijzonder beter aan te laten sluiten bij de ontwikkelingen in de markt en daarmee toetreders zo goed mogelijk van dienst te zijn. Uit contacten met marktpartijen blijkt namelijk dat marktpartijen het belangrijk vinden om in gesprek te zijn met de toezichthouder. Daarnaast geven markttoetreders aan vaak niet te weten onder welke financiële regelgeving bepaalde dienstverlening valt en welk traject hen vervolgens te wachten staat.

Gezamenlijke acties AFM en DNB

1. **AFM en DNB lanceren een gezamenlijke InnovationHub**

Een veelgehoorde wens uit de markt is dat AFM en DNB meer in gezamenlijkheid opereren. Parallel hieraan constateren AFM en DNB dat steeds meer innovaties onder toezicht van zowel AFM als DNB vallen. Om beter te kunnen inspelen op vragen van marktpartijen, lanceren AFM en DNB een gezamenlijke InnovationHub¹. Met de InnovationHub willen AFM en DNB de positieve bijdragen van innovatie aan de financiële sector accommoderen. Het belangrijkste doel is om zowel nieuwe als bestaande marktpartijen te ondersteunen bij vragen over regelgeving en beleid in het kader van innovatieve concepten of ideeën.

¹ Overigens is de AFM al gestart met een 'pilot InnovationHub': <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/fintech-ondernemingen> - de ervaringen van de AFM zijn verwerkt in de gezamenlijke InnovationHub.

Hierbij gaat het vooral om het bieden van informele ondersteuning aan nieuwe toetreders in een vroege fase van het operationaliseren van een innovatief product of financiële dienst, dus voorafgaand aan een kostbaar en tijdrovend vergunningentraject. Juist in deze fase is het waardevol als de toezichthouder op informele wijze meedenkt over een innovatief concept in relatie tot het financiële toezicht. Dit levert naar verwachting vooral extra ondersteuning op voor nieuwe marktpartijen, bijvoorbeeld bij het beantwoorden van de vraag of en zo ja welke vergunning passend kan zijn bij een innovatief product of financiële dienst. Hierbij speelt niet alleen de kwaliteit, maar ook de snelheid van de ondersteuning een cruciale rol. Met de InnovationHub willen de toezichthouders hierin voorzien.

Ten tweede wil de InnovationHub de toegang tot de toezichthouder voor marktpartijen eenvoudiger maken door een centrale ingang te bieden op de website van beide toezichthouders, met daaraan verbonden een gecoördineerde afhandeling van eventuele ondersteuning.

Ten derde creëert de InnovationHub een centrale vindplaats voor zaken die gerelateerd zijn aan innovatie. Denk hierbij aan consultaties, beleidsvoorstellen, veel gestelde vragen en andere informatie die nuttig is voor nieuwe en bestaande spelers.

Ten vierde intensiveren AFM en DNB op deze manier de coördinatie en onderlinge samenwerking op het gebied van innovatie in de financiële sector, wat de kennisdeling tussen beide toezichthouders moet bevorderen en uiteindelijk begrip van nieuwe innovaties moet versnellen.

De InnovationHub richt zich in eerste instantie op het bieden van ondersteuning aan marktpartijen. In de tweede helft van 2016 worden de activiteiten van de InnovationHub uitgebouwd. Verder kunnen specifieke evenementen rondom FinTech thema's worden georganiseerd of meer algemene vragenuurtjes tussen marktpartijen en toezichthouders. In dit kader wordt ook de samenwerking gezocht met andere relevante toezichthouders zoals de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens.

AFM en DNB ontvangen graag specifieke feedback op de doelstellingen en activiteiten van de InnovationHub.

2. De AFM en DNB zoeken actief de dialoog met marktpartijen, toezichthouders en regelgevers

In onze activiteiten en onderzoeken met betrekking tot innovatie in de financiële sector spreken we met verschillende marktpartijen, waaronder zowel onder toezicht staande ondernemingen als nieuwkomers. FinTech-bedrijven nemen hierbij een steeds belangrijker rol in. De InnovationHub zal naar verwachting de dialoog met marktpartijen verder versterken en bijdragen aan het intensiveren van de uitwisseling van kennis en inzichten met collega-toezichthouders in Nederland en daarbuiten. Gezien de internationale context

waarin financiële dienstverleners opereren is het van groot belang dat toezichhouders en regelgevers hun beleid internationaal coördineren. De AFM en DNB nemen hierbij een actieve rol in, onder meer door deelname aan internationale werkgroepen en het uitdragen van hun standpunten.

Acties DNB

In het vergunningentraject is gebleken dat bij innovatieve partijen de behandeling van de aanvraag en de communicatie met DNB veel tijd in beslag nemen. Oorzaak daarvan is onder meer dat DNB voor deze aanvragers niet voldoende helder maakt wat zij moeten aanleveren en wat zij kunnen verwachten in een dergelijk traject. Dit is naar voren gekomen in evaluatiegesprekken die DNB de afgelopen maanden met verschillende marktpartijen heeft gevoerd en komt terug in het voornoemde Actal-advies 'Regeldruk bij kredietverstrekking'. Dit heeft mede geleid tot onderstaande acties.

3. DNB verbetert momenteel het interne proces voor de behandeling van vergunningaanvragen

In de eerste helft van 2016 is hiervoor een evaluatie uitgevoerd, waarbij ook het eerdergenoemde Actal-rapport uit 2015 is betrokken. Centrale vraag in deze interne evaluatie was: hoe kan het proces worden verbeterd, zodat een vergunningaanvraag van begin tot eind zo soepel en efficiënt mogelijk wordt behandeld. Hierbij heeft DNB haar eigen werkwijze geanalyseerd en aangepast. Dit heeft geleid tot voorstellen voor verbeteringen die dit jaar zijn of worden geïmplementeerd. Daarnaast wordt een digitaal loket gebouwd voor het aanleveren van documenten en formulieren voor markttoetreding.

4. DNB maakt ook werk van het bieden van meer en beter toegankelijke informatie omtrent vergunningen, die aansluit bij de informatiebehoefte uit de markt

Voor betaalinstanties is de informatie op de website van DNB reeds geheel vernieuwd, met onder meer toegankelijke teksten en een helder aanvraagformulier. Voor de vrijgestelde betaaldienstverleners is een dergelijke verbeterslag vorig jaar al gemaakt door middel van invoering van een kennisgevingsformulier aan DNB. Dit heeft tot positieve resultaten geleid in de vorm van kwalitatief betere kennisgevingen. Ook de inhoudelijke begeleiding voor en tijdens vergunningaanvragen wordt sterker op de aanvrager toegespitst. Dit gebeurt onder meer op het vlak van de online informatievoorziening en de vindbaarheid van informatie. En daarnaast door het contact gedurende het traject beter af te stemmen op de aanvrager, zodat die steeds helder heeft waar hij staat en wat hij nog kan verwachten.

5. Binnen DNB is onlangs een Stuurgroep Innovatie (SGI) opgezet

Binnen de Stuurgroep Innovatie zijn de verschillende projecten ondergebracht die DNB uitvoert op het gebied van innovatie. De SGI bestaat uit de Directeuren van drie Toezichtdivisies alsmede de divisies Betalingsverkeer, Juridische Zaken en Financiële

Stabiliteit. Bij onderwerpen die relevant zijn voor de AFM neemt de manager van het programmateam 'Innovatie en Fintech' (zie ook onder 8) vanuit de AFM deel aan de SGI.

Acties AFM

6. In het verlengde van punt vier, zet ook de AFM zich in om haar website zo toegankelijk mogelijk te laten zijn

Per type financiële onderneming is specifieke informatie te vinden. Een goed voorbeeld in dit kader is de informatie die is opgenomen voor crowdfundingplatformen. Door afwezigheid van een eigen wettelijk kader en de wenselijkheid om een soort 'ingroeimodel'² te hanteren voor deze platformen, was het belangrijk partijen goed voor te lichten.

7. AFM Crowdfundingteam

Crowdfunding is binnen het toezichtsterrein van de AFM een belangrijke innovatie, daarom heeft de AFM sinds enige tijd een speciaal crowdfundingteam om algemene vragen en vergunningaanvragen spoedig en adequaat te kunnen behandelen. Ook kijkt het team naar de houdbaarheid van het huidige 'ingroeimodel'. Binnenkort verschijnt meer informatie hierover in de AFM wetgevingsbrief.

8. AFM programma 'Innovatie en Fintech'

Daarnaast heeft de AFM sinds begin dit jaar een speciaal programmateam 'Innovatie en Fintech'. Het team volgt de ontwikkelingen met betrekking tot FinTech op de voet om inzicht te krijgen in de consequenties voor de kapitaal- en retailmarkten, en vervolgens de rest van de organisatie mee te laten bewegen met de veranderde omgeving. Innovaties die het belang van de klant dienen zal de AFM accommoderen. Ook levert het team een constructieve bijdrage aan de totstandkoming van nieuwe regelgeving voor innovatieve concepten en spelers.

Vragen bij dit onderdeel:

1. Wat vindt u van de acties die AFM en DNB hebben geïnitieerd?
2. Sluiten de doelstellingen en activiteiten van de InnovationHub aan bij de wensen in de markt?

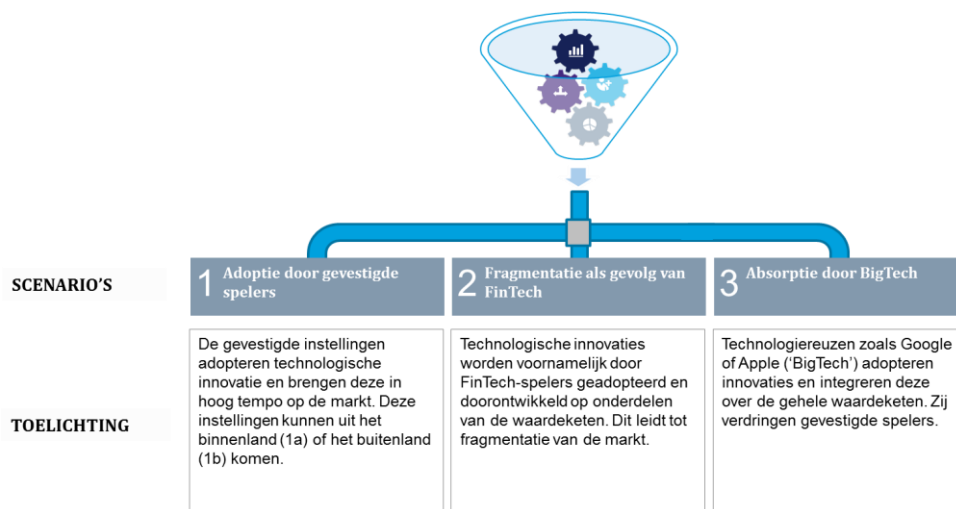
² De AFM heeft de wetgever niet gevraagd een volledig vergunning-regime te ontwikkelen. Afhankelijk van de ontwikkeling en fase waarin de innovatie zich bevindt, wordt gekeken welke type toezichtvereisten moet gelden.

Implicaties van FinTech op de financiële sector

Onderdeel 2

In het begin 2016 gepubliceerde rapport 'Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector' maakt DNB gebruik van scenario-analyse om een inschatting te maken van de mogelijke impact van technologische innovatie.

Deze analyse heeft drie scenario's opgeleverd voor een mogelijke toekomstige situatie (zie figuur). Hieronder lichten we de scenario's kort toe en geven we een aantal kansen en risico's voor de financiële sector aan.



Figuur: 3 scenario's

In scenario 1 (Adoptie) zien we een verdere groei van innovatieve toepassingen in de financiële sector, zowel door bestaande financiële ondernemingen als door FinTech-partijen. Mede als gevolg hiervan verwachten we dat deze partijen meer met elkaar gaan samenwerken, waarbij de gevestigde instellingen in toenemende mate gebruik zullen maken van de diensten van nieuwe spelers. Dit zien we op dit moment al met betrekking tot bijvoorbeeld clouddiensten en 'Software as a Service' (SaaS).

In scenario 2 (Fragmentatie) zijn het voornamelijk nieuwe, gespecialiseerde marktpartijen die innovatie toepassen in de financiële dienstverlening. Gevestigde financiële ondernemingen blijven

op dit gebied achter en verliezen hierdoor marktaandeel ten koste van FinTech-partijen. In tegenstelling tot scenario 1 vindt er niet zozeer meer samenwerking plaats, maar gaan FinTech-ondernemingen juist de concurrentie aan met onder meer banken, verzekeraars en beleggingsondernemingen. Omdat FinTech-ondernemingen zich veelal specialiseren in een product of dienst, leidt dit scenario tot een fragmentatie van de financiële sector. Er komen niet alleen meer spelers, maar ook meer verschillende soorten spelers op de markt. Een voorbeeld van scenario 2 is onder meer de opkomst van nieuwe betaalinstanties.

In scenario 3 (Absorptie) betreden grote technologiebedrijven ('BigTech') de markt voor financiële diensten en nemen zij grote delen van de waardeketen over. Mede dankzij hun sterke kapitaalpositie, bekendheid bij consumenten en technologische voorsprong slagen deze partijen erin om effectief de concurrentie aan te gaan met bestaande financiële ondernemingen. Anders dan bij scenario 2 vindt er geen fragmentatie van de financiële sector plaats, omdat BigTech-partijen meerdere financiële diensten aanbieden (o.a. betalen, beleggen, verzekeringen) in plaats van zich op één dienst te richten, zoals gebruikelijk bij FinTech-ondernemingen.

Zonder conclusies te trekken over de waarschijnlijkheid van deze scenario's, laten zij zien dat technologische innovaties op den duur de structuur van de financiële sector aanzienlijk kunnen veranderen. Regelgevers en toezichthouders moeten hier alert op zijn. Voor AFM en DNB is het belangrijk dat het toezichtkader als geheel adequaat is en bijdraagt aan hun toezichtdoelstellingen.

Implicaties & potentiële risico's

Wanneer we kijken naar de implicaties van de drie scenario's voor het toezicht vallen de volgende aspecten op. In scenario 1 zien we meer samenwerking tussen verschillende financiële en niet-financiële ondernemingen. Dit kan bijdragen aan de efficiëntie en diversiteit van het financiële systeem. De efficiëntie neemt toe doordat FinTech-ondernemingen gevestigde spelers prikkelen om competitiever en klantgerichter te worden. Bovendien dwingt innovatie de gevestigde instellingen zich te richten op winstgevendende producten en diensten. De toetreding van nieuwe soorten marktpartijen maakt het financiële landschap daarmee veelzijdiger.

Naast deze positieve aspecten van toenemende specialisatie en samenwerking tussen gevestigde en nieuwe financiële ondernemingen zien AFM en DNB ook potentiële risico's voor de financiële sector. Bij dit scenario (1) gaat het vooral om operationele risico's die gerelateerd zijn aan uitbesteding. In toenemende mate wordt complexe technologie, denk aan Artificial Intelligence en Cloud Computing, als een service verleend. Naarmate een vergunninghoudende financiële onderneming meer diensten of functies uitbesteedt aan een derde partij, nemen operationele risico's rondom de beheersing van processen en informatie (bijvoorbeeld klantgegevens) toe. Financiële ondernemingen zijn verantwoordelijk voor de naleving van toezichtregels door derden aan wie zij werkzaamheden uitbesteden. Zodra FinTech-ondernemingen vergunningplichtige diensten aanbieden en dus onder toezicht komen te staan, gelden deze vereisten onverminderd voor hen. Het is belangrijk dat

partijen zich hier van bewust zijn, ook wanneer zij klein zijn. Proportionaliteit in het toezicht heeft geen betrekking op veiligheid en privacy, hier kunnen geen concessies worden gedaan. Naast een operationeel risico kan dit scenario ook tot nieuwe concentratierisico's leiden wanneer één of enkele partijen bepaalde segmenten uit de waardeketen gaan domineren.

Scenario 2 betekent een grote verandering van de financiële markt. Net als bij scenario 1 geldt hier dat een dergelijke verandering de efficiëntie en vooral de diversiteit van de sector ten goede kan komen. Tegelijkertijd brengt dit scenario ook grote onzekerheden en potentiële risico's met zich mee. Zo zien we een toename van de financiële risico's wanneer de huidige marktpartijen snel een belangrijk deel van hun marktaandeel verliezen door concurrentie van FinTech. Dit kan leiden tot financiële instabiliteit. Verder is de financiële en operationele robuustheid van FinTech-partijen niet altijd vanzelfsprekend, zoals is gebleken uit een recent integriteitsincident bij een Amerikaans kredietplatform. Tevens kan een gefragmenteerde financiële markt ook minder transparant zijn, wat tot zorgen over de naleving van de zorgplicht kan leiden wanneer consumenten van veel verschillende dienstverleners afhankelijk zijn.

Ook heeft dit scenario implicaties voor de slagkracht van het huidige toezicht op financiële ondernemingen. Niet alleen zullen de huidige onder toezicht staande ondernemingen een kleiner deel van de dienstverlening voor hun rekening nemen, ook zal het steeds moeilijker worden om nieuwe aanbieders in het huidige wettelijke kader in te passen. Een dergelijk gefragmenteerd landschap biedt uitdagingen aan het toezicht.

Scenario 3 biedt mogelijk winst voor consumenten op het gebied van gebruiksgemak en kosten. Op deze gebieden doen de grote technologiebedrijven van dit moment het althans goed. Dit scenario kan de efficiëntie van de sector dus ten goede komen, maar dat geldt waarschijnlijk minder sterk voor de diversiteit wanneer enkele BigTech-partijen grote delen van de sector gaan domineren.

Op het gebied van risico's zien we vooral financiële risico's bij een snelle transitie (zie ook scenario 2), concentratierisico's bij de toetreding van een of meer zeer grote technologiebedrijven (zoals Apple, Alibaba, Amazon, Google, Facebook), integriteitsrisico's rondom datagebruik (zie ook hieronder) en risico's buiten het toezicht. Wanneer een BigTech-onderneming de financiële markt betreedt, kan die in korte tijd veel klanten bij bestaande instellingen weghalen. Deze ondernemingen hebben een grote naamsbekendheid en zijn zeer kapitaalkrchtig. Daarbij is de invloed van BigTech-ondernemingen sowieso groot, omdat klanten voor veel verschillende diensten van deze partijen afhankelijk zijn. Wanneer een dergelijke partij financiële diensten gaat aanbieden, is er mogelijk snel sprake van een concentratierisico.

Ten aanzien van integriteitsrisico's hebben BigTech-ondernemingen in vergelijking met banken momenteel minder te maken met regelgeving die toeziet op het verstrekken van duidelijke gebruikers- en klantvoorwaarden. Verder is van belang hoe de financiële dienstverlening van de BigTech-ondernemingen wordt gescheiden van hun overige, niet met deze financiële diensten verband houdende werkzaamheden. Niet-financiële werkzaamheden mogen geen afbreuk doen aan de soliditeit van de bedrijfsvoering met betrekking tot financiële diensten en aan het financiële

toezicht.

Zoals is beschreven bij de toelichtingen op de scenario's kan het toenemend gebruik van klantdata met behulp van technologie, grote voordelen bieden aan klanten. Denk hierbij aan het goed laten aansluiten van dienstverlening en producten bij de behoeften van de klant, of de klant inzicht geven in zijn of haar financiële gedrag en bestedingspatroon. Een ander voordeel is dat fraude en witwassen eenvoudiger zijn op te sporen. Echter, onafhankelijk van de scenario's zien wij ook risico's. Zo kan sprake zijn van misbruik van data met bijvoorbeeld 'miss-selling' en 'product pushing' tot gevolg. Ook kunnen klanten worden geweigerd uitsluitend op basis van data analyses, die niet altijd juist hoeven te zijn ('digitale predestinatie'). Door gebruik van complexe technologie zal snel sprake zijn van informatie-asymmetrie: klanten hebben niet volledig zicht op hoe de financiële dienst of het product tot stand is gekomen. De vraag die hierbij speelt is in hoeverre dit de keuze voor een passend product of een passende dienst zal belemmeren. Overige risico's zijn een mogelijke overkill aan data waardoor systemen enkel in staat zijn hele generieke analyses te verschaffen, en vormen van 'financial exclusion' (waarbij personen die minder of geen data wensen af te geven worden buitengesloten).

Vragen bij dit onderdeel:

1. Herkent de markt bovengenoemde scenario's? Welke andere trends en risico's met betrekking tot innovatie zijn relevant voor de toezichthouders?
2. Herkent de markt de geïdentificeerde implicaties van de scenario's? Welke risico's zouden de toezichthouders het hoogst moeten prioriteren?
3. Welke andere stappen kunnen de toezichthouders zetten om innovatieve ontwikkelingen te accommoderen zonder dat dit ten koste gaat van de toezichtdoelstellingen van AFM en DNB?

Verkenningen binnen de bestaande wet- en regelgeving, drie opties

Onderdeel 3

Graag horen AFM en DNB van marktpartijen op welke wijze vanuit de bestaande vergunningstelsels al beter kan worden aangesloten bij de (nieuwe) behoeftes in de markt.

Doel is innovatieve bedrijven gemakkelijker toegang te bieden tot de markt voor financiële diensten, waarbij AFM en DNB adequaat toezicht kunnen houden op deze nieuwe innovatieve spelers en financiële diensten.

Vooruitlopend hierop hebben we drie opties geformuleerd, die toetreding tot de markt voor nieuwe innovatieve financiële diensten gemakkelijker kunnen maken. Het zijn opties op hoofdlijnen die nog verdere uitwerking behoeven.

We merken op dat niet alle innovatieve bedrijfsmodellen op het vlak van financiële dienstverlening een vergunning van DNB of de AFM vereisen. Daarnaast zijn er vrijstellingen en ontheffingen die van toepassing kunnen zijn.

Optie & Omschrijving	Ondernemingen voor wie de optie geldt	Voorwaarden/nog uit te werken aspecten
<p>Optie 1: Regulatory sandbox</p> <p><i>Een gecontroleerde omgeving voor het testen van innovatieve financiële producten, -diensten en bedrijfsmodellen</i></p>	<p>Niet-geautoriseerde ondernemingen: Aan de hand van een beperkte vergunning op maat wordt beoordeeld welke toezichtvereisten essentieel zijn voor een verantwoorde test en van welke vereisten tijdelijk ontheffing mogelijk is.</p> <p>Geautoriseerde ondernemingen: Zij krijgen toestemming voor het testen van financiële innovaties met begeleiding van de toezichthouder en waar mogelijk met een ontheffing van de regels die op die innovaties van toepassing zijn.</p> <p><i>Deze optie geldt niet voor banken of voor ondernemingen die een bankvergunning aanvragen. Banken moeten binnen het SSM voldoen aan alle voor banken geldende regels.</i></p>	<p>De voorschriften en beperkingen voor de vergunning of ontheffing op maat moeten nog worden gespecificeerd. Zij kunnen casus-specifiek zijn.</p> <p>Interpretatiekwesties bij de toepassing van regels rond innovaties behandelt de toezichthouder door middel van begeleiding (richtsnoeren) en waar mogelijk ontheffing van specifieke regels. Voorwaarde hierbij is dat achterliggende wettelijke toezichtnormen worden nageleefd. Dit vergt nadere uitwerking in de praktijk en is sterk casus-specifiek.</p>

<p>Optie 2:</p> <p>Vergunning onder voorwaarden</p> <p><i>Een beperkte vergunning die voldoet aan de relevante vergunningvereisten met de mogelijkheid van doorgroei naar een alomvattende vergunning</i></p>	<p>Geautoriseerde en niet-geautoriseerde ondernemingen: Zij krijgen een beperkte vergunning op maat, waarbij de regels die gelden voor de activiteiten buiten de (deel)vergunning, worden uitgesloten. Deze vergunning biedt de mogelijkheid door te groeien naar een vergunning zonder beperkingen, waarbij wordt voldaan aan alle regels die van toepassing zijn op de toegestane activiteiten.</p> <p><i>Deze optie geldt ook voor banken.</i></p>	<p>Zolang niet kan worden voldaan aan de vereisten voor een alomvattende vergunning, kan de toezichthouder mogelijk een beperkte vergunning verlenen. De mogelijkheden (beleidskaders) voor een beperkte vergunning zijn casus-specifiek en moeten nog verder worden uitgewerkt.</p>
<p>Optie 3:</p> <p>Opt-in vergunning</p> <p><i>Een vrijwillige bankvergunning</i></p>	<p>Quasi bancaire instellingen: Ondernemingen die hun bedrijf maken van a of b:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Het ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden, anders dan van het publiek, en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen. b. Het ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden en van het voor eigen rekening verrichten van beleggingen, niet zijnde kredietuitzettingen. 	<p>Deze ondernemingen moeten voldoen aan de toezichtregels die voor banken gelden. Zie hiervoor artikel 3:4 van de Wet op het financieel toezicht (Wft).</p>

Algemeen geldt voor optie 1 en, zij het in mindere mate, voor optie 2, dat de toezichthouders meer flexibiliteit willen in het proces van markttoetreding. Flexibiliteit die binnen het bestaande wettelijke kader meer ruimte biedt voor naleving van de toezichtnormen. Dat laat onverlet dat ook nieuwe toetreders en aanbieders van nieuwe innovatieve producten en financiële diensten moeten voldoen aan wet- en regelgeving die op hun activiteiten van toepassing is. Tegelijkertijd is het belangrijk voor de toezichthouders om het bedrijfsmodel goed te begrijpen. Vergunningverlening is niet alleen een formeel-juridisch proces. Deze beide afwegingen komen samen bij de toepassing van de geschetste opties.

Optie 1: Regulatory Sandbox

De *regulatory sandbox* is een methode om de *time-to-market* voor innovatieve producten en diensten te verkorten, of om binnen de bestaande vergunning meer ruimte te bieden voor experimenten met innovatieve ideeën die niet volledig aansluiten op het bestaande toezichtregime. De toezichthouder is nauw betrokken bij de activiteiten van ondernemingen in de *regulatory*

sandbox. Dit heeft als voordeel dat de maatregelen van de onderneming om aan alle vergunning- en toezichtvereisten eisen te voldoen, adequaat kunnen worden voorbereid en uitgevoerd. Over de betekenis van het begrip 'sandbox' bestaan internationaal verschillende opvattingen. Daarom is het van belang te benadrukken dat de *regulatory sandbox* in de visie van AFM en DNB een gecontroleerd experiment is van een marktpartij – met instemming van de toezichthouder(s) – waarbij de marktpartij een innovatief concept kan testen. Elk experiment wordt casus-specifiek beoordeeld door de vergunningverlenende autoriteit: AFM of DNB. Afhankelijk van het soort aanvraag kunnen de voorwaarden per casus dus verschillen.

Per 9 mei 2016 is bij de Britse Financial Conduct Authority (FCA) een 'Regulatory Sandbox' gestart. Mogelijk kan een dergelijke proeftuin ook in Nederland uitkomst bieden om (de markttoegang van) financiële innovaties te accommoderen. AFM en DNB hebben contact hierover met de FCA en volgen de ontwikkelingen nauwgezet.

Optie 2: Vergunning onder voorwaarden

De mogelijkheid van een vergunning onder voorwaarden heeft als voordeel dat een onderneming in een vroeg stadium zijn werkzaamheden kan aanvangen. Ook als nog niet aan de alomvattende vergunningvereisten is voldaan. De vergunning wordt beperkt, kent een aantal voorwaarden (voorschriften en beperkingen) en geldt enkel voor die werkzaamheden waarbij de onderneming voldoet aan de vergunning- en toezichtvereisten. In die zin is dus sprake van een volwaardige, zij het beperkte, vergunning. Deze vergunning stelt de onderneming in staat alvast aan de slag te gaan en maatregelen te treffen om te kunnen voldoen aan de vereisten voor een vergunning zonder beperkingen, dus een alomvattende vergunning. De toezichthouder zal zo'n vergunning verlenen nadat is vastgesteld dat aan de vereisten voor een alomvattende vergunning is voldaan. Wanneer de onderneming ervoor kiest de bedrijfswerkzaamheden structureel te beperken tot de onder de beperkte vergunning toegestane werkzaamheden, dan beschikt de onderneming over een *deelvergunning*. Dit is een vergunning op maat waarbij enkel de specifieke activiteiten mogen worden uitgevoerd waarvoor de vergunning is verleend. Dit gebeurt op een wijze die proportioneel is aan de aard, omvang, risico's en complexiteit van de werkzaamheden van de financiële onderneming.

Het stelsel van de Wft biedt voldoende ruimte om deze werkwijze toe te passen. DNB heeft in enkele gevallen een dergelijke vergunning ook al verstrekt. De AFM heeft een vergelijkbaar model, gestoeld op dezelfde gedachten, gehanteerd voor crowdfunding platformen³.

³ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/crowdfundingplatformen>

Een vergunning onder voorwaarden biedt nieuwe toetreders:

- Zekerheid over (voorwaardelijke) vergunningverlening voorafgaand aan het aangaan van omvangrijke investeringen bij het opzetten van een bedrijf (bijvoorbeeld investeringen in IT-infrastructuur en het aantrekken van personeel).
- De mogelijkheid om de benodigde specificaties te verkrijgen van toekomstige dienstverleners en toeleveranciers om de eigen IT-systemen te kunnen bouwen.
- Betere toegang tot financiers vanwege het reële vooruitzicht op een volwaardige vergunning.

Deze mogelijkheid staat in beginsel open voor zowel innovatieve spelers, partijen die voornemens zijn de Nederlandse markt te betreden, als traditionele financiële ondernemingen, zoals banken.

Voor bankvergunningen geldt dat in de initiële (voorwaardelijke) fase moet worden voldaan aan alle voor banken geldende vereisten voor de activiteiten die de bank in de voorwaardelijke fase mag verrichten. Een volwaardige bankvergunning kan worden verstrekt indien de bank ook haar bedrijfsvoering op orde heeft met betrekking tot die vereisten waaraan de bank in de initiële fase niet kon voldoen.

Optie 3: *Opt-in* vergunning

De *opt-in* vergunning kan mogelijk de basis vormen voor een 'vergunning op maat' voor ondernemingen die quasi bancaire activiteiten verrichten, zoals omschreven in artikel 3:4, eerste lid, van de Wft. Op dit moment geeft DNB geen *opt-in* vergunningen meer af. Het *opt-in* regime was bij de totstandkoming destijds uitdrukkelijk bedoeld als overgangsregime tussen de oorspronkelijke sectorale Wet toezicht kredietwezen 1992 en de huidige Wft. Als het gebruik van *opt-in* vergunningen naar het oordeel van marktpartijen echter voorziet in een vraag, dan zal DNB in overleg met het Ministerie van Financiën bekijken of gezamenlijk uitgesproken kan worden dat een *opt-in* vergunning ook door nieuwe toetreders kan worden aangevraagd.

De *opt-in* vergunning kent op dit moment twee varianten – de varianten a en b zoals omschreven in het schema hierboven. De desbetreffende activiteiten onderscheiden zich van de activiteiten die een onderneming bestempelen als een bank. Een bank is gedefinieerd als een kredietinstelling in de zin van artikel 4 van de Europese Verordening kapitaalvereisten - (EU) nr. 575/2013. Dat wil zeggen dat het een onderneming is waarvan de werkzaamheden bestaan uit het bij het publiek aantrekken van deposito's of andere terugbetaalbare gelden (opvorderbare gelden) en het verlenen van kredieten voor eigen rekening. Kenmerkend verschil met de reguliere bankvergunning is dat DNB zelf deze *opt in*-vergunningen kan verlenen en niet de ECB. Dit betekent wel dat de *opt-in* vergunning geen zogenoemd 'Europees-paspoort' oplevert en dus geen toegang biedt tot de

financiële markten in andere lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

Een *opt-in* vergunning biedt nieuwe toetreders:

- Een beoordeling van de voorgenomen activiteiten 'op maat'.
- Een vergunning waarmee binnen Nederland activiteiten kunnen worden verricht.
- Mogelijkheid het bedrijfsmodel zo in te richten dat toegang tot het interbancair betalingssysteem Target2 kan worden verkregen.
- Mogelijkheid deposito's aan te trekken, krediet te verlenen of (binnen zekere grenzen) beide bancaire kernactiviteiten te verlenen.

De door een *opt-in* instelling aangetrokken gelden vallen niet onder het depositogarantiestelsel.

Vragen bij dit onderdeel:

1. Kan een *regulatory sandbox* of een vergunning onder voorwaarden het starten van financiële onderneming of innovatie vergemakkelijken?
2. Sluit de omschrijving van het concept *regulatory sandbox*, respectievelijk van de vergunning onder voorwaarden, aan op de behoeften in de markt?
3. Welke bedrijfsmodellen lenen zich eventueel voor een deelvergunning?
4. Is er in de markt behoefte aan de *opt-in* vergunning?

Op basis van de input van de markt op dit document communiceren AFM en DNB later dit jaar over de invulling van de regulatory sandbox, de vergunning onder voorwaarden en de opt-in vergunning.

Het sluitstuk: een goede exitstrategie

Als generieke voorwaarde voor alle geschetste opties geldt dat de onderneming een exitstrategie moet opstellen voor een ordentelijke marktuitreding mocht de toetreding uiteindelijk geen succes blijken te zijn. Aan nieuwe markttoetreders wordt dit al gevraagd. Het doel van een exitplan is om te identificeren op welke manieren het bedrijf zelf zijn activiteiten ordelijk kan staken zonder schade voor derden en de financiële stabiliteit. Een goed exitplan zou kunnen bijdragen aan een toename van nieuwe spelers. Vergunningverlening kan dan immers plaatsvinden als er nog resterende risico's zijn. Het exitplan biedt een waarborg dat deze risico's niet neerslaan bij het publiek en dat bij onverhoopt falen de financiële stabiliteit niet in gevaar komt.

Welke aspecten moet een exitplan bevatten?

- De mogelijke en meest waarschijnlijke oorzaken van het falen van een onderneming
- Identificatie van de grenswaarden die ervoor zorgen dat het exitplan wordt geactiveerd
- De besluitvorming/procedure die volgt wanneer de grenswaarden van het exitplan zijn geraakt
- Het (crisis)team dat het exitplan uitvoert
- De manier waarop de exit gecontroleerd kan plaatsvinden plus tenminste één alternatieve optie indien het centrale scenario door omstandigheden niet uitvoerbaar blijkt
- Identificatie van essentiële functies van de onderneming die in geval van activering van het exitplan moeten worden gecontinueerd
- Contracten die in stand moeten blijven en afwikkeling van overige contracten
- Een communicatieplan in geval van activering van het exitplan

Voor zover een exitplan betrekking heeft op de wijze van beëindiging van relaties met klanten van de financiële onderneming, valt dit onder het toezicht van de AFM, die belast is met uitoefening van gedragstoezicht. Daartoe werken beide toezichthouders samen.

Uw reactie

Uw reactie is voor ons heel waardevol. U kunt er mee bijdragen aan het vergemakkelijken van markttoetreding voor innovatieve partijen, zodat we meer ruimte kunnen bieden aan innovatie in de financiële sector.

De AFM en DNB ontvangen graag vóór 1 september 2016 uw feedback op dit discussiedocument. Dit kan als open reactie of in de vorm van antwoord op de vragen die we per onderdeel hebben gesteld.

Vragenoverzicht

Bij onderdeel 1: Welke acties zijn al ondernomen?

1. Wat vindt u van de acties die AFM en DNB hebben geïnitieerd?
2. Sluiten de doelstellingen en activiteiten van de InnovationHub aan bij de wensen in de markt?

Bij onderdeel 2: Implicaties van FinTech op de financiële sector

1. Herkent de markt bovengenoemde scenario's? Welke andere trends en risico's met betrekking tot innovatie zijn relevant voor de toezichthouders?
2. Herkent de markt de geïdentificeerde implicaties van de scenario's? Welke risico's zouden de toezichthouders het hoogst moeten prioriteren?
3. Welke andere stappen kunnen de toezichthouders zetten om innovatieve ontwikkelingen te accommoderen zonder dat dit ten koste gaat van de toezichtdoelstellingen van AFM en DNB?

Bij onderdeel 3: Verkenningen binnen de bestaande wet- en regelgeving

1. Kan een *regulatory sandbox* of een vergunning onder voorwaarden het starten van financiële onderneming of innovatie vergemakkelijken?
2. Sluit de omschrijving van het concept *regulatory sandbox*, respectievelijk van de vergunning onder voorwaarden, aan op de behoeften in de markt?
3. Welke bedrijfsmodellen lenen zich eventueel voor een deelvergunning?
4. Is er in de markt behoefte aan de *opt-in* vergunning?