

Aan AFM en DNB

Via email: innovationhub@dnb.nl en innovationhub@afm.nl

Datum 31 augustus 2016

Referentie BR2537

Betreft: Discussiedocument AFM-DNB 'Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector'

Inleiding

Bestaande spelers én nieuwe toetreders op de markt realiseren innovatieve business modellen met nieuwe toepassingen voor klanten. Het exploreren van nieuwe business modellen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gehele sector: van startups tot grootbanken. In reactie op deze marktontwikkelingen hebben de AFM en DNB een discussiedocument opgesteld. Het document bevat een tiental vragen om inzicht te verkrijgen in welke aanpassingen wenselijk zijn om verantwoorde innovatie in de financiële sector te stimuleren. AFM en DNB denken aan verbeteringen in het vergunningverleningsproces, differentiatie in de vergunningverlening en proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers.

De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn van groot belang voor de bankensector en daarmee voor de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Wij hebben recent PwC een studie laten uitvoeren waarin FinTech en de betekenis van nieuwe beschikbare technologieën uitgebreid beschreven wordt. Dit rapport dient voor ons als basis voor de verdere ontwikkeling van de gezamenlijke agenda van de sector. Het rapport is raadpleegbaar op onze website.¹

In deze brief geven wij kort onze visie op innovatie in de banksector, de positie van de klant en de rol van de toezichthouder in het stimuleren van innovatie in het bijzonder. Vervolgens gaan wij in op de in het discussiedocument gestelde vragen. Het document roept ook vragen van onze kant op. Hierover gaan wij graag nader in gesprek met de AFM en DNB.

¹ <https://www.nvb.nl/nieuws/2016/5257/nieuwe-technologie-biedt-banken-kansen-om-klant-beter-te-bedienen.html>

Korte visie op innovatieve ontwikkelingen in de bankensector

Innovatie in de financiële sector, en zeker in de bancaire sector, staat volop in de belangstelling. De opkomst van nieuwe spelers, grote en kleine “FinTech ondernemingen” en de exponentiele groei in investeringen in dit type ondernemingen, verandert het gezicht van de financiële dienstverlening. Klanten regelen hun zaken mobiel, kunstmatige intelligentie creëert een nieuw soort beleggingsadviseur, ondernemers halen financiering op via een crowdfunding platform en banken bouwen volledig digitale banken. Technologische innovatie in de financiële sector brengt voordelen voor consumenten, bedrijfsleven, overheid én banken zelf. In een nieuw digitaal financieel ecosysteem liggen veel kansen voor nieuwe én bestaande spelers.

De klant heeft ook behoefte aan innovatie: die wil meer digitaal, meer gemak, meer transparantie en lagere kosten. Daarvoor is innovatie nodig, moeten risico's worden genomen en moet er worden geëxperimenteerd. Ook de regelgever roept daartoe op: nieuwe regelgeving en richtlijnen hebben in een aantal gevallen nadrukkelijk als doelstelling om innovatie en concurrentie te bevorderen en de kostprijs te verlagen. De toezichthouders AFM en DNB zijn bereid actief mee te denken ter bevordering van innovatie.

Bankieren blijft draaien om het veilig aanbieden van financiële dienstverlening, waaronder het bewaren van het geld van klanten en het faciliteren van betalingen; en om het verdelen van de risico's die daarmee gepaard gaan. Wat nieuw is, is dat er aanbieders in de vorm van FinTech en BigTech zijn gekomen die klanten voor elk van deze kerntaken (of delen daarvan) alternatieven bieden die gebaseerd zijn op nieuwe technologieën. Voor elk van de genoemde kerntaken verwachten klanten steeds meer digitale bediening waarbij de aanbieder minder relevant is. Een klant wil sparen, lenen en beleggen en kiest daarbij voor een betrouwbare aanbieder, gemak en lage kosten.

Het is van groot belang dat de klant voldoende kennis heeft om te kunnen kiezen voor producten die ook echt in zijn belang zijn. Een waarschuwing is in dit verband op zijn plaats. Een hoge mate van gebruiksgemak staat niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het centraal stellen van (de belangen van) de klant. Een mooi werkende app die snel een dienst levert, zoals een lening op basis van het verstrekken van persoonlijke data, hoeft niet noodzakelijkerwijs op langere termijn goed te zijn voor een klant (bijvoorbeeld als hierdoor de kans op overkreditering zou ontstaan). Het juridisch kader en het toezicht zouden zich dan ook primair moeten richten op *activiteiten* van (financiële) dienstverleners. De focus is nu vaak nog te zeer gericht op het toezicht op *entiteiten*.

Banken onderschrijven het in het discussiedocument geformuleerde uitgangspunt dat de toezichthouders de balans moeten vinden tussen het bieden van ruimte aan innovatie in de financiële sector enerzijds en het bewaken van de potentiële risico's die uit deze innovaties voortkomen anderzijds.

Het accommoderen van innovatieve ontwikkelingen kan heel goed samen gaan met de toezichtdoelstellingen van de AFM en DNB. Banken willen bijvoorbeeld graag door middel van verdere innovatie nieuwe – nog beter bij de klant passende – serviceconcepten aanbieden. Het huidige regelgevend en toezichtkader biedt banken echter niet altijd voldoende comfort om deze concepten aan te bieden. Banken willen daarom graag gebruik maken van de door de AFM en DNB geïntroduceerde InnovationHub én regulatory sandbox.

Bij het accommoderen van innovatie in de financiële sector vragen wij de toezichthouders aandacht voor het klantbelang, in het bijzonder de veiligheid van data, transparantie van de financiële risico's voor klanten, stabiliteit van het financiële stelsel en de Nederlandse economie en het bewaken van een gelijk speelveld.

Antwoord op de vragen uit discussiedocument

Bij onderdeel 1: Welke acties zijn al ondernomen?

1. Wat vindt u van de acties die AFM en DNB hebben geïnitieerd?

Algemeen

De NVB kijkt positief naar de acties van DNB en AFM en dit bijbehorende discussiedocument. Verbeterde informatievoorziening door middel van een InnovationHub, efficiëntere behandeling van vergunningaanvragen en zeker ook een actieve dialoog met marktpartijen hierover, is behulpzaam bij het ontwikkelen van innovatieve producten en de vormgeving van toezicht. Het uiteindelijke doel van deze acties dient te zijn het creëren van duidelijkheid en efficiënte processen (bijvoorbeeld bij het verstrekken van nieuwe vergunningen), een nieuwe manier van werken en specifieke kennis. Aandachtspunt hierbij zijn de mogelijk toenemende kosten bij de toezichthouders en waar deze worden neergelegd.

Gemeenschappelijk initiatief

Positief is dat de initiatieven een gemeenschappelijke actie zijn van DNB en AFM. Een aandachtspunt is de samenwerking met andere toezichthouders, in het bijzonder met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) voor mededingings- respectievelijk privacyvraagstukken. De ACM heeft onlangs ook vragen aan de markt gesteld over dit onderwerp (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15925/Hoe-vergroten-we-de-bijdrage-van-FinTech-aan-concurrentie/>). Voor internationale spelers (zoals internationale banken en BigTechs) is het van belang dat toezichthouders en regelgevers hun beleid internationaal coördineren. Wij zien in het discussiedocument geen verwijzing naar dit onderwerp. Internationale coördinatie is vooral van belang bij cross-border dienstverlening in innovatieve producten, dat de Europese Commissie verder wil stimuleren (zie bijvoorbeeld de consultatie van het Green Paper on Retail Financial Services van de Europese Commissie).

2. Sluiten de doelstellingen en activiteiten van de InnovationHub aan bij de wensen in de markt?

Gelijk speelveld

De NVB juicht toe dat de toezichthouders in gesprek willen gaan met bestaande marktpartijen en nieuwe toetreders. Door informeel overleg kunnen bestaande en nieuwe partijen sneller begrijpen waar de kaders liggen. Uitgangspunt hierbij dient het *level playing field* te zijn. Zoals hiervoor gezegd, is ook de coördinatie van beleid tussen toezichthouders nationaal én internationaal hierbij van belang. Wat betreft voorlichting over markttoetreding zal de InnovationHub zich voornamelijk richten op nieuwkomers. Wat betreft toepassing van wet- en regelgeving op innovatieve financiële producten hebben alle marktpartijen behoefte aan een open dialoog met de toezichthouders en dezelfde inzichten in het wettelijk kader en ruimte die toezichthouders hierin kunnen bieden. Het is van belang dat informele zienswijzen van toezichthouders inzichtelijk zijn voor de hele markt.

Scheiding informatiedeling

Een punt van onduidelijkheid is hoe de InnovationHub omgaat met informatie die zij ontvangt van reeds gereguleerde partijen op het gebied van innovatie. Er zou een duidelijke scheiding dienen te zijn tussen informatiedeling aan de InnovationHub enerzijds en aan de toezichthouder anderzijds. Zo blijft gewaarborgd dat alle partijen initiatieven durven te nemen en er ook op dit vlak een eerlijke concurrentie is. Ter aanvulling geven wij de AFM en DNB graag in overweging om op kwartaalbasis te rapporteren over de geconsolideerde transactievolumes en uitstaande financieringen verstrekt door FinTech spelers en vergelijkbare partijen. Naar onze indruk bestaat daar bij beleidsmakers en andere betrokkenen behoefte aan. Voor zover de AFM en DNB hiertoe nog geen wettelijke bevoegdheden hebben, zouden FinTech spelers en vergelijkbare partijen kunnen worden uitgenodigd daar op vrijwillige basis aan deel te nemen.

Vragen aan AFM en DNB:

- Hoe loopt de scheiding tussen informatiedeling aan de InnovationHub enerzijds en informatiedeling aan DNB/AFM als toezichthouder anderzijds?
- Wat zijn de evaluatiecriteria van de InnovationHub: toegang, snelheid, welke inzichten worden met de sector gedeeld en op welke wijze? Wordt er inzicht verschaft in welke experimenten er onder de InnovationHub worden uitgevoerd?
- Worden er behalve voor crowdfunding nog andere teams opgericht voor andere specifieke innovatieve business modellen? Bijvoorbeeld Blockchain of PSD2?
- Wij lezen dat DNB momenteel het interne proces van vergunningaanvragen verbetert. Het lijkt raadzaam om te bekijken of het proces omtrent 'verklaringen van geen bezwaar' ook vereenvoudigd kan worden. Wordt hieraan gedacht?
- Hoe gaan de AFM en DNB om met een 'pivot' van een experiment als blijkt uit klantfeedback dat aanpassing van business model nodig is? Een 'pivot' is kenmerkend voor de Lean Startup methodologie waarbij gedurende de ontwikkeling van een dienst de doelgroep, de dienst, de pricing, de kanalen, etc. kunnen veranderen op basis van interactie met de klant. Voor banken is dit een wezenlijk onderdeel van het innovatie proces.
- Er wordt uitgegaan van bestaande wet- en regelgeving. Zien de AFM en DNB o.b.v. feedback van marktpartijen ook een rol voor zichzelf om hiaten in bestaande wet- en regelgeving te agenderen?

Bij onderdeel 2: Implicaties van FinTech op de financiële sector

1. a. *Herkent de markt bovengenoemde scenario's?*

De NVB herkent de geschetste scenario's, maar verwacht dat er mogelijk sprake zal zijn van een mix van scenario's. Gevestigde banken en FinTech-bedrijven zijn niet louter concurrenten van elkaar. Veel meer is tegenwoordig sprake van een nieuw FinTech-ecosysteem, waarin traditionele banken, bancaire dienstverleners en FinTech-startups samenwerken en concurreren. BigTechs zijn overigens vaak ook dienstverleners voor FinTechs en bestaande financiële instellingen op het gebied van Cloud-diensten; daarmee spelen ze een rol in alle drie scenario's.

Een tussenscenario tussen de beschreven scenario's 1 en 2 zou kunnen bestaan uit innovatieprojecten die worden geïnitieerd door gevestigde spelers, maar feitelijk worden vormgegeven als een FinTech startup door een afgescheiden organisatie of projectstructuur. Om ook de vereiste startup cultuur te creëren dient de toezichthouder deze experimentele organisatievormen ook als zodanig tegemoet te treden om zodoende een gelijk speelveld te creëren voor alle partijen.

Naast de scenario's die DNB schetst, waarin nog steeds sprake is van bedrijven, komen er ook protocollen waar regulier toezicht moeilijk invloed op heeft. Kijk naar Bitcoin, een valuta en een betaalprotocol, waar geen toezicht op is. Ook internet is anders dan de reguliere infrastructuur. Wij geven AFM en DNB in overweging dit mee te nemen in het nadenken over de inrichting van het toezicht in de verschillende scenario's.

Verschuiving van klantgerichtheid naar transactiegerichtheid

BigTechs onderscheiden zich positief in de markt door snel in te spelen op de wensen van de klant. Startups kunnen zich alleen onderscheiden door een vergelijkbaar niveau van dienstverlening te halen met een nieuwe propositie. De diensten die gevoelig zijn voor 'instant gratificatie' moeten het meest vrezen voor de overmacht van de BigTechs. De 'op-maat' diensten kunnen juist zeer succesvol bediend worden door 'start-ups'. Voor diensten die meerdere producten omvatten (bundeling) zal scenario 1 juist aantrekkelijk zijn met partners die ieder vanuit hun eigen kracht een deel van de propositie aan de klant leveren. De 'commoditized core' van de bank wordt nu gesubsidieerd door het gehele palet aan diensten dat een bank levert; hier zal de toezichthouder ook moeten hebben voor de daadwerkelijke kosten van het rekeningbeheer.

Banken zien het bij elkaar brengen van spaargeld en kredietbehoefte als een maatschappelijke taak waarbij risico's aan beide kanten goed beoordeeld en beheerst moeten worden. Het nieuwe financiële speelveld lijkt zich meer te richten op korte termijn transacties in plaats van relaties en daarmee op (fee)winsten op korte termijn zonder rekening te houden met de effecten op de continuïteit en stabiliteit van de financiële dienstverlening. Dit is iets waar toezichthouders oog voor moeten hebben, mede in het belang van de klant en de zorgplicht gedurende de gehele looptijd van een financiële dienst of verplichting.

Vragen aan AFM en DNB:

- Zien AFM en DNB in de drie scenario's nog robuuste opties?
- Hoe wordt de Nederlandse financiële (kern)infrastructuur beschermd in scenario 3?
- Hoe anticipeert AFM/DNB op een scenario 3, waarbij per definitie de Nederlandse situatie en afspraken worden overstegen? En hoe zien de toezichthouders hun rol in dit scenario?

1. b. Welke andere trends en risico's met betrekking tot innovatie zijn relevant voor de toezichthouders?

Samenwerking FinTech

Bij de samenwerking tussen nieuwe en gevestigde partijen vormen operationele risico's van uitbesteding een potentieel risico voor de sector. Complexe technologische diensten worden geregeld uitbesteed aan een derde partij. Hierbij kunnen klantgegevens en processen in het geding zijn. Bij uitbesteding aan BigTechs of FinTechs vallen vergunningsplichtige diensten onder toezicht. Het is goed als dit bekend is bij alle partijen. DNB en AFM dienen daarbij waakzaam te zijn dat er geen ongelijk speelveld ontstaat tussen de diverse partijen in het licht van de cloud-circulaire van DNB; dat wil zeggen dat banken verdergaande verplichtingen hebben dan FinTechs op dit vlak.

Banken leggen in beginsel dezelfde eisen aan FinTechs op als aan andere suppliers. Operationele risico's zouden in dit verband daardoor niet groter moeten zijn. Echter, FinTechs die een B2C model hebben vereisen nauwer toezicht. De (systeem)risico's bij kleine startende FinTech spelers lijken vooralsnog beperkt, maar voor het handhaven van het vertrouwen van het grote publiek in de FinTech / financiële sector is toezicht op FinTech spelers van even groot belang. De eerste problemen bij FinTech in o.a. de VS (Lending Club) en Zweden (Trustbuddy) zijn aan het daglicht gekomen en worden breed uitgemeten in de pers.

Dataprivacy

Een zorg is het klantgedrag met betrekking tot dataprivacy. De vraag is of consumenten overzicht hebben in hoeverre ze data hebben gedeeld en op welke wijze deze wordt gebruikt. Consumenten verwachten dat derden zorgvuldig omgaan met hun data, maar waar ligt de verantwoordelijkheid als data in verkeerde handen komen? Hoever kan de zorgplicht van de banken reiken als er meer partijen toegang krijgen tot data? De toezichthouder kan meer aandacht schenken aan de bescherming van klantdata in het toezicht op nieuwe marktpartijen. Ook is de NVB benieuwd naar de rol van BigTechs aangaande de verlening van toegang tot apparaten. (Zie ook de discussie die onlangs in Australië is gestart door banken over de toegang tot hun apps bij Apple devices en -functionaliteit.)

Bijdrage aan publieke doelen

Banken dragen op verschillende terreinen bij aan publieke doelen. Hierbij valt te denken aan anti-witwas en terrorismefinanciering-bestrijding, voorkoming van derdenfraude, sanctiewetgeving tegen verkeerde regimes of personen. Ook leveren banken gegevens *om niet* aan de overheid ten behoeve van de inkomstenbelasting (renterenseignering). Het is een aandachtspunt op welke wijze nieuwe spelers deze diensten in het publieke belang leveren of delen in de kosten ervan en in hoeverre een gelijk speelveld gewaarborgd wordt tussen bestaande en nieuwe spelers.

Systeemrisico

Op de lange termijn is de impact van FinTech en BigTech op de robuustheid en rendement van de sector als geheel een belangrijke factor. Het handhaven van het vertrouwen van het publiek in de financiële sector mag niet onder druk komen te staan door mogelijke tekortkomingen van FinTechs en/of BigTechs.

Vragen aan AFM en DNB

- Is het altijd mogelijk om aan te geven waar de verantwoordelijkheid richting de consument (zorgplicht en data privacy) ligt als nieuwe aanbieders op basis van data die banken beheeren nieuwe producten aanbieden?
- Hoe worden de genoemde publieke belangen geborgd bij nieuwe aanbieders?
- Hoe wordt gewaarborgd dat de diensten in het publieke belang niet eenzijdig belegd worden bij bestaande spelers?

2. Herkent de markt de geïdentificeerde implicaties van de scenario's?

Welke risico's zouden de toezichhouders het hoogst moeten prioriteren?

De NVB herkent de geïdentificeerde implicaties, waarbij veel gewicht wordt toegekend aan concentratie- en integriteitsrisico's. Consumentenvoorlichting en dataprivacy verdienen extra aandacht, waarbij transparantie naar de klant een belangrijk punt vormt. Net als DNB en AFM vindt de NVB dat proportionaliteit in het toezicht bij FinTech op het gebied van veiligheid en privacy niet aan de orde is. Wij vragen ons af of dat ook niet zou moeten gelden voor enkele andere thema's waaronder terrorisme bestrijding, voorkomen van financiële economische delicten (o.a. witwassen). Wij kunnen begrip opbrengen voor het beginsel van proportionaliteit voor het toezicht op deze nieuwe jonge en snelgroeiende sector, maar dat mag geen reden zijn om het level playing field uit het oog te verliezen. Voor zover er sprake is van een verlicht regime voor de FinTech sector dient daarvoor naar onze mening een helder en goed gemotiveerd kader met realistische begrenzingen te worden ontwikkeld.

Prioritering risico's

Ten aanzien van de vraag welke prioriteiten moeten worden gesteld bij het beheersen van risico's, is het van belang of het prioriteiten betreft binnen het mandaat van één toezichthouder of tussen de mandaten van meerdere toezichthouders. Prioriteiten binnen één mandaat kunnen in beginsel door de betreffende toezichthouder zelf worden gesteld. Het ligt, zoals in het discussiedocument al is benoemd, voor de hand dat DNB bij markttoetreders scherp zal letten op de integere bedrijfsvoering, omgang met data en de soliditeit van het bedrijfsmodel. De AFM zal verlangen dat deze markttoetreder heldere informatie verschaft aan zijn klanten. Lastiger wordt het om prioriteiten te formuleren tussen de mandaten van de financiële toezichthouders enerzijds en die van de ACM en de AP anderzijds.

De NVB merkt op dat nadere aandacht zou kunnen worden geschonken aan de risico's van scenario 3. Dit in het licht van het feit dat BigTechs marktpartijen zijn die veel marktmacht hebben. Door het feit dat BigTechs wereldwijd opererende buitenlandse spelers zijn, zal dit het toezicht op lokaal – en zelfs Europees – niveau bemoeilijken.

De regels uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) en andere financiële wetten kunnen toetredingsbarrières opwerpen voor startups, maar dienen tegelijk ook een maatschappelijk doel, namelijk de stabiliteit en de integriteit van de financiële sector. Aan stabiliteit en integriteit mogen naar onze mening geen concessies worden gedaan. Omdat het hier gaat om de botsing van verschillende wettelijke mandaten, verdient het overweging dat de gezamenlijke toezichthouders deze dilemma's rond innovatie ook delen met de wetgever. Laatstgenoemde schept immers de wettelijke kaders.

Hieronder genoemde risico's verdienen volle aandacht:

- Gebrek aan inzicht en informatie ten aanzien van financiële risico's bij klanten (zowel afnemers als investeerders).
- Misbruik van klantdata.
- Financiële instabiliteit van de Nederlandse economie bij snelle disruptie.
- Concentratierisico's bij consolidatie.

Welke andere stappen kunnen de toezichthouders zetten om innovatieve ontwikkelingen te accommoderen zonder dat dit ten koste gaat van de toezichtdoelstellingen van de AFM en DNB?

Van groot belang is verder dat de toezichthouders een gelijk speelveld waarborgen en banken gelijkelijk kunnen profiteren van hetgeen de InnovationHub te bieden heeft en bijvoorbeeld niet alleen in de situatie als zij samenwerken met FinTechs, maar ook als zij zelf als FinTechs experimenteren.

Besluiten die beperkte vergunningen op maat dan wel tijdelijke ontheffingen (tbv van experimenten) verlenen, dienen te worden gepubliceerd zodat deze voor alle marktpartijen kenbaar zijn. Dit geldt evenzeer – binnen de grenzen van het mededingingsrecht – voor formele of informele antwoorden die de toezichthouders geven op vragen van marktpartijen rondom innovatie. AFM en DNB zouden bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van 'rulings' of informele zienswijzen (van dit laatste maakt de ACM gebruik en zij publiceert deze zienswijzen ook).

Banken willen graag door middel van verdere innovatie nieuwe – nog beter bij de klant passende – serviceconcepten aanbieden. Het huidige regelgevend en toezichtkader biedt banken echter niet altijd voldoende comfort om deze concepten aan te bieden. Bankers zien graag dat de AFM de banken meer (wettelijk) comfort geeft bij aanbieden nieuwe serviceconcepten, zodat banken kunnen innoveren en (beter) passende dienstverlening kunnen aanbieden. De AFM zou aan kunnen geven waar de mogelijkheden voor banken liggen ("ex-only plus en advies light-discussie").

Daarnaast is het van groot belang dat er eenduidige en voorspelbare procedures zijn rondom vergunningaanvragen en verklaringen van geen bezwaar (VVGB). Het is thans niet altijd op voorhand duidelijk wat de toezichthouder in dit kader verlangt; de formulieren voor vergunningaanvragen en VVGB's zijn vrij kort en bondig, maar in de praktijk wordt er veel meer informatie verlangd en zijn de procedures langdurig en soms ondoorzichtig.

Een mogelijke stap is de flexibilisering van de toezichts-aanpak op het gebied van de uitbesteding van Clouddiensten, met name op het gebied van initiatieven die zich in de startup fase bevinden. Het is toe te juichen als toezichthouders nagaan in hoeverre toezichtrecht proportioneel kan worden toegepast op het aanbieden van niet-financiële diensten (zoals informatiediensten) door financiële ondernemingen. Immers, BigTechs kunnen dezelfde niet-financiële diensten aanbieden zonder vergunning.

Mogelijke aanvullende acties toezichthouders:

- Bieden van meer maatwerk, dat aansluit op iteratieve ontwikkelmethodes. De NVB ziet ook graag bestaande vergunninghouders profiteren van dergelijk maatwerk.
- Onderscheid maken naar verschillende soorten vergunningen, afhankelijk van de impact op individuele klanten van de aanvrager in kwestie.
- Minder vrijstellingen verlenen op vergunningen.
- Proactief communiceren over de voor- en nadelen van bepaalde financiële innovaties.

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?*

Regulatory sandbox of een vergunning onder voorwaarden

Een regulatory sandbox of een vergunning onder voorwaarden kan het starten van een financiële onderneming of innovatie inderdaad vereenvoudigen. Wij kunnen ons voorstellen dat de regulatory sandbox een behoefte vervult voor kleinere bedrijven/startups in de financiële sector maar ook voor innovatieve projecten van banken kan dit het geval zijn. Startpunt dient altijd te zijn het beschermen van klanten.

Van de optie van een regulatory sandbox worden banken of ondernemingen die een bankvergunning aanvragen in de huidige voorstellen uitdrukkelijk uitgesloten. In het discussiedocument wordt slechts opgemerkt dat banken binnen het SSM moeten voldoen aan alle voor banken geldende regels. Banken hebben behoefte aan een uitgebreidere toelichting op deze uitzondering. Zoals eerder aangegeven zijn wij van mening dat ook innovatieve projecten van banken die experimenten doen vergelijkbaar aan nieuwkomers, op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

Banken en de innovatieve projecten die door banken of dochterondernemingen van banken worden ondernomen, kunnen evenzeer behoefte hebben aan het binnen een gecontroleerde omgeving testen van innovatieve financiële producten, diensten en bedrijfsmodellen, waarvoor de regulatory sandbox bedoeld is. Aangezien er geen materiële redenen zijn om banken anders te behandelen dan nieuwe toetreders als zij vergelijkbare initiatieven nemen die innovatie bevorderen, verwachten wij daarom dat specifieke innovaties van een bank wel in aanmerking komen voor een 'verlicht' en 'meegroeïend' regelgeving regime op dat aspect. Een initiatief kan bijvoorbeeld op bepaalde onderdelen worden onderworpen aan andere of minder regels. Gedacht kan worden aan een vrijstelling voor bepaalde rapportageverplichtingen, terwijl het Deposito Garantie Stelsel wel onverkort van toepassing blijft. Het positieve gevolg van maatwerk is dat de regelgever minder hoeft te gedogen en derhalve minder vrijstellingen op vergunningen hoeft te verlenen.

Proces van vergunningverlening

Het discussiedocument legt, kennelijk mede gedreven door het rapport Regeldruk bij kredietverstrekking uit mei 2015, de nadruk op het proces van vergunningverlening. Echter, dat is slechts een deel van het speelveld. Het gaat ook om de toepassing van wet- en regelgeving op nieuwe cross-sectorale producten. Daarbij hebben alle marktpartijen behoefte aan informatie en een open dialoog met de betrokken toezichthouders. Met andere woorden: bij de één richt de dialoog zich op een vergunning, eventueel onder voorwaarden, in het kader van een nieuw product, bij de ander gaat het gesprek over de toepassing van wettelijke vereisten op een innovatief product dat binnen de kaders van een reeds verleende vergunning op de markt wordt gebracht. Een regulatory sandbox zou niet tot gevolg moeten hebben dat de deelnemers die daartoe worden toegelaten bevoordeeld zijn bij de time-to-market van hun producten en diensten ten opzichte van instellingen die op dezelfde markt actief zijn en niet kunnen profiteren van een regulatory sandbox.

Vragen aan AFM en DNB

- Kunnen AFM en DNB toelichten waarom de banken uitgesloten zijn van de regulatory sandbox? In hoeverre kan een gelijk speelveld gewaarborgd blijven als de banken aan andere regels gebonden zijn dan nieuwe toetreders terwijl zij soortgelijke activiteiten ontplooiën?

2. *Sluit de omschrijving van het concept regulatory sandbox, respectievelijk van de vergunning onder voorwaarden, aan op de behoeften in de markt?*

De NVB denkt dat een aangepast regime zeker kan voldoen aan behoeften van de markt. Bijvoorbeeld om de go-to-market niet te vertragen wordt in voorkomende gevallen door de overheid al gekozen voor een vrijstelling voor vergunning, maar dat heeft in onze ogen ook een keerzijde. Uit een oogpunt van consumentenbescherming kan het riskant zijn. Consumenten zullen zich ten onrechte veilig voelen bij een nieuwe marktpartij die schermt met een (tijdelijke) vergunning van de toezichthouder. Een voorbeeld: het aantal crowdfunding platforms is in slechts vier jaar gegroeid tot meer dan honderd, waarmee inmiddels zo'n € 300 miljoen gemoeid is. Volgens het Register Crowdfunding Platformen van de AFM hebben 13 platformen een vergunning van de AFM; de overgrote meerderheid heeft een ontheffing of zelfs dat niet.

Helaas geldt voor veel platformen, ook mét een vergunning, dat de communicatie over financiële risico's minimaal is, terwijl de risico's vaak aanzienlijk zijn. In het discussiedocument wordt de suggestie gewekt dat er slechts twee categorieën van vergunningen zijn: de tijdelijke vergunning en de permanente. In de praktijk is echter behoefte aan een groeimodel, waarbij voor specifieke events (testfase, opschalen in aantal klanten, aanbieden van een bepaalde dienst) de regelgeving wordt aangepast.

Een beperkte vergunning-op-maat biedt de mogelijkheid om door te groeien naar een vergunning zonder beperkingen, waarbij uiteindelijk wordt voldaan aan alle regels die van toepassing zijn op de toegestane activiteiten. Dit werpt de vraag op of aan een vergunning onder voorwaarden een horizon- of tijdbepaling moet worden verbonden. Na het verstrijken van deze periode moet de onderneming de opstartfase achter zich hebben gelaten en levensvatbaar zijn gebleken. Een door voorwaarden verlicht vergunning-regime kan immers niet onbeperkt voortbestaan. Een doorlopend verlicht vergunning-regime staat, net als de mogelijkheid van een deelvergunning, op gespannen voet met de eis van rechtszekerheid, het uitgangspunt dat alle marktpartijen opereren op een gelijkspelveld en eenieder moet voldoen aan door de wetgever geformuleerde vereisten. Een volledige Wft-vergunning moet dus altijd het doel zijn waarbij voorwaarden slechts tijdelijke uitzonderingen zijn.

Ook reikt het belang van heldere vergunningvereisten verder dan alleen het proportioneel vormgeven van de (publiekrechtelijke) relatie tussen de toezichthouders en de onderneming. Zowel investeerders als sommige contractuele wederpartijen zullen zekerheid willen hebben over compliance door de onderneming met de voorwaarden uit de verleende Wft-vergunning. Banken lopen zelfs het risico (civielrechtelijk) aansprakelijk te zijn jegens derden wegens geschonden zorgplichten als zij een betaalrekening aanbieden aan een startup die niet beschikt over een toereikende Wft-vergunning (zie de uitvoerige jurisprudentie te herleiden tot HR 23 december 2015, JOR 2006/20, Safe Haven). Een openbaar register met de vermelding van de eventuele (tijdelijk) toepasselijke voorwaarden of uitzonderingen zou een deel van deze bezwaren kunnen ondervangen.

Vragen aan AFM en DNB

- In hoeverre zijn AFM en DNB voornemens tijdelijke vergunningen en/of de voorwaarden verbonden aan verleende vergunningen te publiceren?

3. *Welke bedrijfsmodellen lenen zich eventueel voor een deelvergunning?*

Op basis van de informatie zoals die in het discussiedocument is opgenomen en op grond van de hiervoor genoemde overwegingen, kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het verlenen van de deelvergunningen. Er kan eerder gedacht worden aan een vergunning met tijdelijke voorwaarden die, na de opstartfase van het bedrijf, wordt omgezet een in volledige Wft-vergunning. Indien toch de weg wordt gevolgd van Wft-deelvergunningen, dan zal voldoende transparant moeten zijn wat de betreffende concrete vergunning behelst (zie onder 2). Dit is momenteel niet geregeld in de Wft. De Wft zal hiervoor dus gewijzigd moeten worden. Ook zal er een wettelijke grondslag gecreëerd moeten worden en beleid geformuleerd om de legitimiteit, rechtszekerheid en het gelijke speelveld voor alle marktdeelnemers te waarborgen. Bij bedrijfsmodellen van banken denken wij aan dochterondernemingen die, als niet bank, bepaalde financiële diensten (willen) aanbieden.

4. *Is er in de markt behoefte aan de opt-in vergunning?*

Het is niet helemaal duidelijk wat de diverse voordelen zouden zijn van een opt-in vergunning zoals beschreven in het discussiedocument. Wij vragen ons ook af of er behoefte zal zijn aan de opt-in vergunning in het licht van het intensievere toezicht en zwaardere eisen die gelden voor banken. Ook het feit dat een dergelijke opt-in bankvergunning geen EU paspoort met zich meebrengt kan als een belangrijk nadeel worden ervaren. Op dit moment is ons dan ook niet geheel duidelijk voor welke bedrijfsmodellen en markttoetreders een opt-in bankvergunning de best passende oplossing is om de relatie tussen toezichthouder en onderneming vorm te geven.

Het oorspronkelijk idee achter de opt-in bank was om op vrijwillige basis te voldoen aan alle eisen die aan banken gesteld worden omdat daarmee voordelen konden worden gerealiseerd bij het aantrekken van geld. Vooral de naleving van de prudentiële vereisten is daarbij essentieel. De opt-in bankvergunning was daarmee een soort kwaliteitskeurmerk.

Het zou bij investeerders en het publiek tot verwarring kunnen leiden indien nieuwe markttoetreders zich mogen profileren als bank maar tegelijk niet in alle opzichten hoeven te voldoen aan de reguliere (prudentiële) eisen voor banken. Dat kan de uitkomst zijn als DNB zou besluiten om optie 2 (vergunning onder voorwaarden of deelvergunningen) te combineren met optie 3 (opt-in vergunning) uit het discussiedocument. Het onwenselijke eindresultaat kan zijn dat er dan in Nederland FinTech-partijen als (quasi-)bank mogen opereren terwijl die aanmerkelijk minder solide zijn dan de banken binnen het SSM. Dit zal leiden tot verwarring bij het publiek. Ook is er op die manier geen gelijk speelveld, terwijl dit wat de NVB betreft wel van groot belang is.