



Aan

innovationhub@dnb.nl
innovationhub@afm.nl

Gustav Mahlerplein 33-35
1082 MS Amsterdam
Postbus 83073
1080 AB Amsterdam

www.betalvereniging.nl

Datum

31 augustus 2016

Telefoon

020 305 1924

T 020 305 19 00
F 020 305 19 12

Kenmerk

/

E-mail

m.vandermaarel@betalvereniging.nl

Betreft

Reactie op discussiedocument AFM – DNB *“Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector – Mogelijkheden rondom markttoegang, vergunningen en toezicht”*

LS,

Graag maken Betaalvereniging Nederland en Currence Holding B.V. gezamenlijk gebruik van de mogelijkheid om te reageren op uw discussiedocument *“Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector – Mogelijkheden rondom markttoegang, vergunningen en toezicht”*. Wij steunen uw initiatief om nieuwe en bestaande marktpartijen in de financiële sector op verantwoorde wijze meer ruimte voor innovatie te geven van harte.

Gezien de reikwijdte van ons werkveld beperken wij onze reactie tot betaaldienstverlening en de gevestigde en nieuwe aanbieders hiervan. Het betalingsverkeer in Nederland behoort al jaren tot de meest efficiënte en vooruitstrevende ter wereld. Terecht stelt DNB in haar paper *‘Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector – Kansen en risico’s voor gevestigde instellingen, nieuwkomers & en het toezicht’* dat innovatie het verst gevorderd is in de betaaldienstverlening. In deze markt zijn de afgelopen jaren verschillende niet-bancaire en door technologie gedreven spelers erin geslaagd om met een innovatief bedrijfsmodel de concurrentie aan te gaan met banken. Dit houdt de gevestigde betaaldienstverleners scherp en biedt ook kansen tot samenwerking. Wij zijn verheugd dat een aantal van deze nieuwe betaaldienstaanbieders de afgelopen jaren lid zijn geworden van de Betaalvereniging en/of certificaat- of licentiehouders zijn geworden van een van de Currence schemes. Dit bevordert de pluriformiteit en concurrentie in de betaalmarkt.

Onze reactie op het discussiedocument treft u aan in de bijlage. Wij hebben er geen bezwaar tegen als onze reactie op uw websites openbaar wordt gemaakt. Mocht u er prijs op stellen, dan zijn wij graag bereid om onze reactie nader toe te lichten. Wij zien verdere acties en communicatie van AFM en DNB over de invulling van de InnovationHub, regulatory sandbox, vergunning onder voorwaarden en *opt-in* bankvergunning met veel interesse tegemoet.



Met vriendelijke groet,

Pm Mallekoote

Piet Mallekoote

Algemeen Directeur Betaalvereniging Nederland en
Algemeen Directeur Currence Holding B.V.

ANNEX – ONZE REACTIE OP HET DISCUSSIEDOCUMENT VAN AFM EN DNB

‘Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector – Mogelijkheden rondom markttoegang, vergunningen en toezicht’

Onderdeel 1

Welke acties zijn al ondernomen?

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

Wij staan positief tegenover de reeds ondernomen gezamenlijke en individuele acties van AFM en DNB. Via deze acties laten AFM en DNB zien innovatie op constructieve en gecontroleerde wijze te willen omarmen. Dat is niet gemakkelijk. Enerzijds streven AFM en DNB een toegankelijker toezichtregime na waarin meer ruimte is voor de positieve bijdrage van innovatie aan de concurrentie (lagere prijzen en betere producten) in - en aan de efficiëntie van de financiële sector. Anderzijds zijn zij de bewaker van mogelijke risico's die uit deze innovaties voortkomen. Immers, in de financiële sector (en in het betalingsverkeer) gaat het om vertrouwen en de bescherming van de belangen van de consument. Dat vertrouwen mag niet worden geschaad als gevolg van het te gemakkelijk faciliteren van innovatie, zonder daarbij goed naar de relevante risico's te kijken.

Het valt ons op dat genoemde acties sterk kwalitatief van aard zijn. Wellicht is het mogelijk om deze acties waar mogelijk meer tastbaar te maken door concrete(re) ambities te formuleren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de snelheid (*“altijd antwoord binnen 24 uur”*) in de interactie tussen de InnovationHub en haar cliënten. En in het licht van het voorgenomen uittreden van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (de Brexit) kan de vraag worden gesteld welke Europese stad de functie van London als *Fintech Capital of the World* (of in elk geval *of the EU*) kan overnemen. Wellicht is dat een fraaie kans voor Amsterdam?

Begin deze zomer 2016 gaf de Britse Financial Conduct Authority (FCA) aan sinds de oprichting van haar Innovation Hub in de herfst van 2014 in totaal 515 aanvragen voor ondersteuning te hebben ontvangen. Zij heeft 271 ondernemingen ondersteuning geboden en 40 ondernemingen zijn geautoriseerd of wachten nog op het te nemen autorisatiebesluit. In de betreffende periode heeft de FCA via de Innovation Hub 73 ‘informal steers’ gegeven, waarmee zij snel inhoudelijk commentaar aan innovatieve partijen kan geven; de *quid pro quo* is dat dit op eigen risico van de betreffende ondernemingen plaatsvindt. Sinds 8 juli jongstleden is de eerste groep ondernemingen in door de FCA gefaciliteerde sandbox gestart. De Britse Innovation Hub timmert stevig aan de weg, en kan - in ieder geval qua ambitie - een voorbeeld zijn voor de Nederlandse versie.

Wat de Nederlandse InnovationHub onderscheidt van haar Britse evenknie, is dat in Nederland de gedragstoezichtshoudende autoriteit (AFM) in de Hub samenwerkt met de prudentieel toezichtshoudende autoriteit (DNB). Dat brengt, zo verwachten wij, ook uitdagingen met zich mee. Immers, AFM en DNB zien op verschillende zaken toe. Zaak is dat beide toezichtgebieden in de

InnovationHub samenkomen, om vanuit de Hub ‘met één mond’ met innovatieve partijen te kunnen spreken. Graag geven wij in dit kader ter overweging mee dat in de toekomst mogelijk ook betrokkenheid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Autoriteit Persoonsgegevens in de InnovationHub hun toegevoegde waarde kunnen bewijzen (voor wat mededingings- respectievelijk privacyvraagstukken betreft).

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

Gevestigde betaaldienstaanbieders en nieuwe spelers proberen optimaal tegemoet te komen aan de klantbehoeften. Dit zorgt ervoor dat de klant steeds meer aan het stuur komt. Een korte(re) *time to market* wordt hierbij steeds belangrijker. Vernieuwingen volgen elkaar daardoor steeds sneller op. Denk bijvoorbeeld aan de snelle opkomst van mobiel bankieren apps, contactloos betalen en apps voor *peer-to-peer* betalingen.

De doelstellingen en activiteiten van de InnovationHub lijken in dat kader aan te sluiten bij de wensen en werkwijze van nieuwe spelers in het betalingsverkeer, maar ook van de gevestigde spelers. Deze werkwijze is om eerst het innovatieve product/ dienst onder een beperkte gebruikersgroep te testen om het daarna, als er voldoende marktpotentie blijkt te zijn, verder te ontwikkelen.

De signalen die wij vanuit de markt oppikken, is dat nieuwe (en vaak kleinere) spelers op de betaalmarkt de weg om een vergunning (of vrijstelling) voor hun te ondernemen activiteiten te verkrijgen als (te) lastig toegankelijk, (te) ingewikkeld, (te) tijdrovend en (te) kostbaar¹ ervaren. Nieuwe innovatieve spelers lijken te worden geconfronteerd met een hoge drempel voor wat betreft regelgeving en de daarbij behorende toezichtseisen. Zij zouden daarbij op belemmeringen bij de toezichthouder stuiten, zoals het in een vroeg stadium verkrijgen van de benodigde informatie en duidelijkheid.

Zo is het voor nieuwe spelers die innovatieve betaaldiensten aan willen bieden soms onduidelijk welke wet- en regelgeving nu op hen van toepassing is. Dit hangt er mede mee samen dat het zowel voor de betreffende onderneming als voor de toezichthouder lastig kan zijn om vast te stellen in welke juridische betaaldienstverleningscategorie de nieuwe innovatieve (betaal)dienst valt. Zeker als de innovatieve dienst nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Valt de nieuwe betaaldienst in de categorie ‘kredietinstelling’ (bank), ‘betaalinstelling’ of die van ‘elektronisch geldinstelling?’ En in het geval van de twee laatstgenoemden, is vrijstelling dan mogelijk? Of is de betreffende dienst überhaupt niet als betaaldienst in de zin van de Europese richtlijn betaaldiensten (PSD(2)) en/of richtlijn elektronisch geld (EMD2) te classificeren?

Bovengenoemde belemmeringen worden in de InnovationHub geadresseerd. De Hub denkt actief mee met de innovatieve aanbieder, verschaft in een vroeg stadium de benodigde duidelijkheid en houdt rekening met de fase waarin de betreffende onderneming zich bevindt. Dit valt toe te juichen.

¹ Met ‘kostbaar’ worden niet enkel de toezichtskosten zelf bedoeld, maar bijvoorbeeld ook de kosten die gemoeid gaan met de inrichting van een compliance –, risk- en of interne auditfunctie.

Het helpt om de (in)formele zienswijzen vanuit de InnovationHub inzichtelijk te maken voor de gehele markt. In dat kader zou het nuttig zijn als de (in)formele antwoorden die de Hub bij de behandeling van eerdere vragen heeft gegeven - mits deze in een zekere mate zijn te veralgemeniseren en te anonimiseren - via de website van de Hub openbaar te raadplegen zijn, bijvoorbeeld in de vorm van FAQ's. Dat kan ook het aantal soortgelijke door de InnovationHub te beantwoorden vragen op voorhand enigszins te beperken.

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?

Het valt ons op dat de in het discussiedocument geschetste scenario's drie "uitersten" zijn. In de praktijk zal het ene scenario mogelijk gedeeltelijk in het andere overvloeien. Denk bijvoorbeeld aan scenario 2 'Fragmentatie a.g.v. FinTech', dat geleidelijk migreert naar scenario 1 'Adoptie door gevestigde spelers'. Dit kan als nieuwe – en voornamelijk in specifieke niches van de betaalmarkt opererende – FinTechs in eerste instantie de concurrentie met de gevestigde orde (banken) aangaan. In bepaalde niches kunnen deze nieuwe spelers zich een dominante positie verwerven. Als deze FinTechs hun product- en dienstenaanbod vervolgens willen verbreden en/of nieuwe markten willen bedienen, kan het voor hen aantrekkelijk zijn om de samenwerking met een grote bank of meerdere banken op te zoeken. Dit vanwege het grote marktbereik en –aandeel van laatstgenoemde partij(en). En als het de bank zelf niet lukt om vanwege haar grootte en organisatieaard de innovatiekracht, snelheid en flexibiliteit in bedrijfsvoering van FinTechs te evenaren, is een dergelijke samenwerking ook andersom een aantrekkelijke optie.

Met betrekking tot scenario 3 'Absorptie door BigTech' merken wij op dat dit wereldwijd opererende en in de regel buitenlandse spelers zijn. Dit zal het toezicht op Nederlands en zelfs Europees niveau zeer complex maken.

Specifiek voor wat het betalingsverkeer betreft, missen wij in de drie geschetste scenario's aandacht voor een mogelijke opmars van virtuele valuta via de blockchaintechnologie. Dergelijke virtuele valuta staan niet onder toezicht bij AFM en DNB. Hoe gaan de toezichthouders ermee om mochten dergelijke virtuele valuta zich een groter marktaandeel verwerven?

2. Herkent de markt de geïdentificeerde implicaties van de scenario's? Welke risico's zouden de toezichthouders het hoogst moeten prioriteren?

Wij herkennen de in het discussiedocument benoemde implicaties en risico's van de geschetste scenario's. Wij moedigen AFM en DNB aan om, naast haar primaire doelstellingen, oog te hebben voor voldoende concurrentie, nieuwe toetreders en diversiteit in de financiële sector. Wij menen dat echter de primaire doelstellingen van de toezichthouders, inclusief bijbehorende prioriteiten, voor wat

het betalingsverkeer betreft onveranderd moeten blijven: het waarborgen van de veiligheid, stabiliteit en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. Als meer concurrentie leidt tot meer diversiteit, meer diversiteit en vervolgens tot meer veiligheid, stabiliteit en betrouwbaarheid, dan is dat uiteraard een fraaie bijvangst.

Echter, bovengenoemde oorzaak-gevolgredenering hoeft geen wet van Meden en Perzen te zijn. Meer concurrentie en diversificatie in het betaaldienstaanbod kan ook leiden tot meer versnippering in betaalketens (zie scenario 2 'Fragmentatie a.g.v. FinTech'). Dit leidt tot complexere, minder transparante betaalketens, waarbij meer partijen zijn betrokken. Dit kan weer tot een grotere kans op verstoringen in de keten leiden, waarbij het niet altijd snel duidelijk is welke schakel de verstoring veroorzaakt en wie juridisch gezien de verantwoordelijkheid en/of aansprakelijkheid hiervoor draagt. In dat kader is het zaak duidelijkheid te scheppen welke partij er voor welk deel van de betaalketen verantwoordelijk is.

Daarnaast kan, als gevolg van fragmentatie, informatie over betaaltransacties en het betaalgedrag van betaaldienstgebruikers in de keten versnipperen. Dit kan transactiemonitoring, fraudepreventie en -detectie complexer maken. Dit risico wordt niet bij scenario 2 benoemd. Voorts meldt het discussiedocument dat scenario 2 tot meer efficiëntie en tot meer diversiteit in de sector kan leiden. Wij merken op dat meer fragmentatie ook tot minder (kosten)efficiëntie kan leiden. Ter illustratie: Het Nederlandse betalingsverkeer loopt qua kostenefficiëntie op kop in Europa (en de wereld). Bij meer fragmentatie verwachten wij, zeker op de korte tot middellange termijn, dat de efficiëntie eerder af dan toe zal nemen. Dat kan ook voor consumenten tot hogere kosten leiden. Daarbij gaat het niet alleen om materiële kosten, maar ook om bijvoorbeeld informatie- en zoekkosten² voor de verschillende betaalproducten.

Hetgeen wij in bovenstaande twee alinea's hebben benoemd, lijkt ons vanuit maatschappelijk oogpunt geen wenselijke uitkomst. In dat kader merken wij op dat het belang van een goede ketenregie, zoals die door de Betaalvereniging wordt nagestreefd, een essentiële randvoorwaarde is.

Voorts stelt het discussiedocument dat scenario 3 'Absorptie door BigTech' de efficiëntie van de sector ten goede kan komen, maar dat dat waarschijnlijk minder sterk geldt voor de diversiteit wanneer enkele BigTech-partijen grote delen van de sector gaan domineren. Wij vragen ons af of de (kosten)efficiëntie in scenario 3 daadwerkelijk toe zal nemen. Momenteel bieden BigTechs betaaldiensten aan die veelal via bestaande (creditcard)infrastructuren functioneren. Dit maakt dergelijke betaalmethodes maatschappelijk gezien minder kostenefficiënt dan ons huidige betalingsverkeer, waarbij relatief vaak met de betaalkaart (in fysieke winkels) en via iDEAL (in webwinkels) wordt afgerekend. Stel dat slechts enkele internationale BigTechs de mondiale betaalmarkt in handen krijgen, dan is het dus de vraag of dat de (kosten)efficiëntie uiteindelijk ten goede zal komen. Sowieso dreigt, zoals AFM en DNB ook in het discussiedocument vermelden, een concentratierisico. Daarnaast zal het institutionele betaallandschap significant wijzigen van de huidige gepercipieerde nutsfunctie naar een sterk commercieel gerichte

² Economisch Statistische Berichten (ESB), *Vertrouwen in het betalingsverkeer: de rol van transactiekosten*, nr. 4740, Frank den Butter en Piet Mallekoote, 11 aug. 2016.

omgeving. In hoeverre zal daarbij nog ruimte zijn voor maatschappelijke aspecten, zoals de toegankelijkheid en bereikbaarheid van betaaldiensten voor kwetsbare groepen?

Tenslotte willen wij ingaan op het (commercieel) inzetten van big data-analyses. Het discussiedocument noemt bij scenario 3 mogelijke integriteitsrisico's rondom (klant)datagebruik. Wij nemen waar dat er in de Nederlandse maatschappelijke opinie – in tegenstelling tot Europese privacywetgeving – (nog) geen gelijk speelveld is voor de gevestigde partijen (met name voor de banken) aan de ene - en voor nieuwe betaaldienstaanbieders (FinTechs en BigTechs) aan de andere kant. In de maatschappelijke opinie vervullen banken in het betalingsverkeer een nutsfunctie, waarvoor consumentenvertrouwen onontbeerlijk is. (Gepercipieerd) onjuist gebruik van betaaltransactiedata door banken kan dit vertrouwen schaden.

Echter, veel nieuwe spelers laten zich nauwelijks door het genoemde nationale maatschappelijke debat remmen, met als gevolg een ongelijk (maatschappelijk) speelveld. Deze ondernemingen zijn immers vrijwel volledig gestoeld op het verzamelen en vercommercialiseren van geaggregeerde klantdata en staan relatief ver af van de door de maatschappij gepercipieerde nutsfunctie van het betalingsverkeer. Wij stellen een bijdrage van AFM en DNB aan een zuivere publieke discussie rondom dit onderwerp op prijs.

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?

De in onderdeel 3 beschreven opties, en met name de 'regulatory sandbox' en de 'vergunning onder voorwaarden' zijn volgens ons goede initiatieven om innovatieve ontwikkelingen in de financiële sector te stimuleren, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de toezichtdoelen van AFM en DNB.

Wij veronderstellen dat de toezichtdoelen van AFM en DNB als zodanig niet direct worden geraakt door het faciliteren van innovatieve ontwikkelingen in de sector, maar de wijze waarop het toezicht en de vergunningsverlening plaatsvindt juist wel. Marktpartijen zullen de InnovationHub benaderen voor aanpassingen in de wijze waarop toezicht en vergunningsverlening plaatsvindt. Dit kan (uiteindelijk) impact hebben op de toezichtdoelen van AFM en DNB. In dat kader achten wij het zinvol voor AFM en DNB om periodiek stil te staan bij hun toezichtdoelen en de daaruit afgeleide aanpak. Voldoen die nog voor de nabije toekomst, gegeven disruptieve innovaties die plaatsvinden? Welke vrijheidsgraden hebben AFM en DNB om zelfstandig aanpassingen hierin door te voeren? Wanneer is het nodig dat zij de wetgever verzoeken om de wettelijke spelregels van AFM en DNB aan te passen?

Daarnaast nemen DNB en de overige nationale centrale banken (NCB's) via het Eurosysteem deel aan TARGET2, waarvan de ECB eigenaar en beheerder is. Dit settlementsysteem is een essentiële schakel in het Europese betalingsverkeer, maar vormt ook een belangrijke horde voor een van de belangrijkste actuele betaalinnovaties, namelijk instant payments (real-time betalingen). Hoe verhoudt zich dat ten opzichte van de rol die DNB via de InnovationHub wil vervullen?

Hieronder lichten wij vier andere stappen toe die AFM en DNB kunnen zetten om innovatieve ontwikkelingen in het betalingsverkeer te accommoderen. Deze stappen hebben betrekking op:

1. Een geharmoniseerde implementatie van Europese wet- en regelgeving in de nationale wet- en regelgeving van de EU-lidstaten;
2. Bij het evalueren en aanpassen van bestaande – en vorming van nieuwe – EU-wet- en regelgeving voldoende rekening houden met proportionaliteit voor nieuwe (en vaak kleinere) innovatieve betaaldienstaanbieders en onnodige wettelijke administratieve - en rapportageverplichtingen voorkomen;
3. Het door nationale toezichthouders zoveel als mogelijk op soortgelijke en consistente wijze interpreteren van Europese wet- en regelgeving, en een onderling vergelijkbaar toezichtsregime (ook qua faciliteiten en toezichtskosten) toepassen;
4. Het ontwikkelen van een consistente visie op platforms, daar waar deze betaaldiensten (lijken te) verrichten die vergunningsplichtig zijn.

De wijze hoe EU-lidstaten nieuwe Europese wet- en regelgeving nationaal implementeren, kan verschillen. Zelfs zodanig dat een uniforme pan-EU betaaldienstpropositie lastig kan zijn. Zo zijn er verschillen in nationale wet- en regelgeving rond het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering, het gebruik van digitale handtekeningen, bankgeheim en taaleisen. Wij signaleren dat voor betaaldienstaanbieders Nederlandse wet- en regelgeving vaak strikter en uitgebreider is dan Europese regelgeving. Dit als gevolg van “nationale koppen” op Europese regelgeving of additionele nationale regelgeving, onafhankelijk van Europese wetgeving. Voorbeelden van Nederlandse wetgeving, die niet is gebaseerd op Europese regelgeving, zijn bijvoorbeeld de in de Wet op het financieel toezicht (Wft) opgenomen eisen voor afwikkelondernemingen en de beschikbaarheidseisen voor ‘tijdskritische’ betaalmethodes (*Regeling Oversight goede werking betalingsverkeer*).

Voor financiële ondernemingen, waaronder betaaldienstaanbieders, kan bovengenoemde extra regelgeving grote financiële en administratieve consequenties hebben. Het maakt Nederland een minder aantrekkelijke vestigingsplaats voor nieuwe betaaldienstverleners, terwijl deze dienstverleners via een Europees paspoort wel de Nederlandse markt kunnen betreden. Wij moedigen AFM en DNB daarom aan om tijdens de evaluatie van bestaande – en vorming van nieuwe wet- en regelgeving bij de Europese en nationale wetgevende instanties te pleiten voor harmonisatie en het zoveel als mogelijk vermijden van “nationale koppen” en additionele (niet op Europese regelgeving gebaseerde) nationale wetgeving.

Wij begrijpen dat het bovenstaande voornamelijk een issue is dat door de wetgever, en niet zozeer door de toezichthouders geadresseerd moet worden. Echter, wanneer gepast zouden AFM en DNB er bij de Europese wetgever voor kunnen pleiten dat er bij de evaluatie en aanpassing van bestaande – en ontwikkeling van nieuwe EU-wet- en regelgeving qua proportionaliteit voldoende rekening wordt gehouden met nieuwe (en vaak kleinere) innovatieve betaaldienstaanbieders. Daarnaast zou voorkomen moeten dat er geen onnodige wettelijke administratieve - en

rapportageverplichtingen aan de sector worden opgelegd. Deze brengen vaak hoge nalevingskosten met zich mee.

Nationale toezichthouders in de lidstaten zouden de voor betaaldienstaanbieders relevante Europese wet- en regelgeving zoveel als mogelijk op een soortgelijke en consistente wijze moeten interpreteren. Dit om zoveel als mogelijk te voorkomen dat nationale toezichthouders aanvullende eisen stellen. Desgewenst zou de Europese wetgever juridische zekerheid kunnen bieden hoe Europese wet – en regelgeving zou moeten worden toegepast in - en/of geïnterpreteerd door – de lidstaten. Daarnaast is het van belang dat de mate van daadwerkelijk uitgeoefend toezicht in de lidstaten onderling vergelijkbaar is. Idealiter bieden de relevante nationale toezichthouders in de lidstaten ook onderling vergelijkbare faciliteiten (hier: InnovationHubs) om innovatieve ontwikkelingen te faciliteren. Tenslotte merken wij op dat de toezichtskosten die aan betaaldienstverleners worden doorberekend per lidstaat sterk kunnen verschillen. Ook dit zou binnen de EU meer gelijkgetrokken kunnen worden. De toezichtskosten lijken soms een belemmering voor kleine, innovatieve spelers te vormen.

Een ander punt van aandacht is het door de toezichthouders ontwikkelen van een consistente visie op handelsplatformen in de e-commerce, en dan met name daar waar deze betaaldiensten (lijken te) verrichten die vergunningsplichtig zijn. Deze handelsplatformen doen tegenwoordig meer dan enkel het bij elkaar brengen van vraag en aanbod van producten/diensten. Steeds meer platformen ondersteunen het complete e-commerce traject, inclusief het betaalproces. Dergelijke platformen die ook betaalactiviteiten ontplooiën en niet over een vergunning als betaaldienstverlener beschikken, werken ongelijke concurrentieverhoudingen en mogelijk ook onveilige betaalsituaties in de hand. De vraag is in hoeverre dergelijke platformen betaaldiensten verlenen waarvoor een vergunning als betaaldienstverlener is vereist, conform artikel 2:3a van de Wft.

Door hun bijzondere digitale dienstenaanbod vallen handelsplatformen niet onder één specifiek toezichtregime. Het is niet altijd even duidelijk welk nationale of Europese (consumenten bescherming) wetgeving van toepassing is op welk onderdeel van de dienstverlening van handelsplatformen. Voor betaaldienstverlening geldt de Europese richtlijn betaaldiensten (PSD). In herziene richtlijn betaaldiensten (PSD2) wordt er duidelijker aangegeven onder welke voorwaarden handelsplatformen wel of niet in scope zijn, maar blijft het lastig om in de praktijk hier invulling aan te geven³.

Bovenstaande stappen kunnen, in het kader van het nastreven van één geïntegreerde betaalmarkt, bijdragen om te voorkomen dat nieuwe innovatieve betaaldienstverleners eerst binnen de EU moeten “shoppen”, om zich vervolgens in de voor hen meest gunstige EU-lidstaat te vestigen.

Tenslotte merken wij op dat bij virtuele valutakantoren soms de wens en behoefte bestaat om ongebruikelijke transacties te kunnen melden. In dat kader is het wenselijk om ook voor niet-

³ NB: Currence heeft hiermee ruime ervaring in het kader van haar licentie- en certificaatverlening voor iDEAL en zal haar kennis graag delen met DNB en/of AFM, mocht daar behoefte aan bestaan.

meldingsplichtige partijen een mogelijkheid te creëren om bij de Financial Intelligence Unit - Nederland te kunnen melden ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Onderdeel 3 - Verkenningen binnen de bestaande wet- en regelgeving, drie opties

1. Kan een regulatory sandbox of een vergunning onder voorwaarden het starten van financiële onderneming of innovatie vergemakkelijken?

Ja, de regulatory sandbox (optie 1) en een vergunning onder voorwaarden (optie 2) kunnen beide de benodigde flexibiliteit bieden voor een gemakkelijkere (snellere) markttoegang. Daarnaast helpt het nieuwkomers vertrouwd te raken met de voor hun business relevante wet- en regelgeving en bijbehorend toezicht.

In het discussiedocument geven AFM en DNB aan de regulatory sandbox te beschouwen als een *“gecontroleerd experiment van een marktpartij – met instemming van de toezichthouder(s) – waarbij de marktpartij een innovatief concept kan testen”*. Wij zijn van mening dat AFM en DNB heldere eisen moeten stellen aan partijen die zich bij de InnovationHub melden voor deelname aan de regulatory sandbox. Zo zouden deze partijen aan moeten kunnen tonen dat het beoogde te testen betaalproduct of -dienst daadwerkelijk innovatief is ten opzichte van wat er reeds op de markt beschikbaar is.

Een scherpere definitie van “innovatie” door AFM en DNB is in dit kader welkom. Hierbij kan rekening worden gehouden met in hoeverre er sprake is van een nieuw product of dienst, in hoeverre het op een vernieuwende wijze wordt aangeboden, en tenslotte in hoeverre het aan bestaande en/of nieuwe doelgroepen wordt aangeboden. Betreft het een incrementele (een verbetering van een bestaand product of dienst, denk aan contactloos pinnen) of juist een disruptieve (iets radicaals anders, zoals virtuele valuta via blockchaintechnologie) innovatie? Vaak brengen disruptieve innovaties hogere ontwikkelingskosten en een hoger (acceptatie)risico met zich mee dan incrementele innovaties. Daarnaast is innovatie iets anders dan markttoetreding. Ook gevestigde betaaldienstverleners kunnen innovatieve oplossingen ontwikkelen en daarbij stuiten op de grenzen van wat de toezichthouder op basis van de bestaande toezichtkaders toelaatbaar acht.

Ondernemingen dienen, wat ons betreft, aan te tonen dat het betaalproduct of -dienst, dat zij in de regulatory sandbox willen uittesten, voldoet aan de geldende wettelijke toezichtnormen rond beveiliging, betrouwbaarheid, privacy en consumentenbescherming. Daar zouden wat ons betreft geen concessies in gedaan mogen worden. De toezichthouders en onderneming dienen daarnaast overeenstemming te hebben bereikt over het te testen product of dienst, de scope van de test en het testplan. Tenslotte zouden bedrijven de noodzaak voor deelname aan de regulatory sandbox moeten kunnen aantonen, en er daadwerkelijk klaar voor zijn om de betreffende betaaldienst/-product in een

live-omgeving te testen. Graag verwijzen wij in dit kader naar de ‘Criteria of support’⁴ van de FCA, die zij hanteert bij de beoordeling van ondernemingen die zich aanmelden bij de Hub voor ondersteuning. Een duidelijk en transparant vastgelegd besluitvormingsproces draagt bij aan een efficiënte aanmeldprocedure, waarbij geïnteresseerde partijen al vooraf enigszins kunnen inschatten of het zin heeft om überhaupt een aanvraag in te dienen om te worden toegelaten in de regulatory sandbox.

Wij veronderstellen dat het gecontroleerd testen van innovaties in de regulatory sandbox in de “echte” markt plaats zal vinden. Het discussiedocument vermeldt niet of betaaldienstgebruikers (zowel consumenten als zakelijke partijen) vooraf worden geïnformeerd dat zij een innovatief product of innovatieve dienst afnemen van een partij die deelneemt in de regulatory sandbox. Of achten AFM en DNB dat niet nodig c.q. gewenst? En worden de betreffende betaaldienstgebruikers gecompenseerd voor eventueel bij hen opgetreden schade als de test mislukt? En zo ja, wie draait er dan voor deze schade op? Ook zou te allen tijde duidelijk moeten zijn wie verantwoordelijk is, mocht als er tijdens het testen iets misgaan. Tenslotte is het voor ons uit het discussiedocument niet op te maken of – en zo ja, hoe – AFM en DNB de markt inzicht geven in welke experimenten er in de regulatory sandbox gaande zijn. Dit zijn zaken die wellicht in de verdere uitwerking van het regulatory sandbox-concept nader zullen worden uitgewerkt.

Het discussiedocument meldt dat de regulatory sandbox niet voor banken of ondernemingen die een bankvergunning aanvragen toegankelijk is, vanwege het Europese toezichtkader (SSM), waaronder de Europese Centrale Bank het directe prudentiële toezicht op belangrijke Europese banken van de nationale toezichthouders overnam. Betekent dit dat banken per definitie geen mogelijkheden hebben om innovatieve betaaldiensten in de regulatory sandbox te testen? Of zou dit onder bepaalde voorwaarden alsnog kunnen door bijvoorbeeld de betreffende activiteiten in een aparte onderneming onder te brengen, al dan niet in samenwerking met één of meerdere FinTechs? Zou dit niet mogen, dan hebben bancaire betaaldienstverleners een zeker competitief nadeel ten opzichte van betaaldienstverleners met een vergunning als betaalinstelling of elektronisch geldinstelling voor wie deelname aan de regulatory sandbox wél tot de mogelijkheden behoort.

Voorts wijzen wij er in dit kader op dat (de suggestie van) het via deelname aan de regulatory sandbox gemakkelijker kunnen bemachtigen van een vergunning hier ongewenst is. De zwaarte van aanvraagtraject voor een specifieke vergunning dient voor alle kwalificerende partijen gelijk te zijn, of men nu eerst aan de regulatory sandbox heeft deelgenomen of niet.

Wat wij ons tenslotte afvragen, is hoe de kosten voor de InnovationHub (en dan met name de kosten van de regulatory sandbox) worden doorbelast aan de markt. Worden deze kosten over de gehele sector verdeeld, of enkel verhaald op de partij(en) die daadwerkelijk gebruik maken van de regulatory sandbox? Of worden de betreffende kosten wellicht door andere partijen gedragen?

⁴ Het betreffende document kan worden gedownload via: <https://www.fca.org.uk/your-fca/documents/innovation-hub-criteria-for-support>

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

Wij neigen er naar om deze vraag met een “ja” te beantwoorden, al zal de praktijk dit uiteraard moeten bewijzen. Een regulatory sandbox (optie 1) geeft nieuwe partijen met een innovatief product of dienst een zekere van *ex-ante* speelruimte en duidelijkheid, in ruil voor voorschrijvende en beperkende kaders en controle door de toezichthouders.

Deelname aan de regulatory sandbox kan voor betaaldienstaanbieders een aanzienlijke kostenbesparing betekenen, als men er via een gecontroleerd experiment in een vroeg stadium achter kan komen of een innovatieve betaaldienst voldoende marktpotentie heeft, alvorens te besluiten om het door te ontwikkelen of ermee te stoppen.

De mogelijkheid van een vergunning onder voorwaarden (optie 2) kan er voor zorgen dat een onderneming in een vroeger stadium met haar werkzaamheden kan aanvangen. Immers, de onderneming hoeft enkel aan die wettelijke voorschriften en beperkingen te voldoen, die van toepassing zijn op de specifieke activiteiten waarvoor de vergunning is verleend.

Het discussiedocument vermeldt dat als een onderneming de keuze maakt om haar werkzaamheden structureel te beperken tot de onder de vergunning onder voorwaarde toegestane werkzaamheden, de onderneming over een *deel*vergunning beschikt. Wij wijzen erop dat dit mogelijk tot een scenario leidt waarin huidige betaaldienstverleners (in het bezit van een vergunning als krediet-, betaal- of elektronisch geldinstelling) opteren voor een *deel*vergunning in plaats van een volledige vergunning. Zeker als zij niet van plan zijn om op korte tot middellange termijn hun dienstverlening te verbreden, en een *deel*vergunning (veel) lagere nalevingskosten en toezichtskosten met zich mee zou brengen.

Uit het discussiedocument maken wij, zij het impliciet, op dat een vergunning onder voorwaarden (en *deel*vergunning) geen ‘Europees paspoort’ met zich meebrengt en dus in beginsel geen toegang biedt tot het kunnen opereren in de andere EU/EER-lidstaten, zoals dit bij een ‘volledige’ vergunning als krediet-, betaal- of elektronisch geldinstelling wel het geval is. Wellicht is het zinvol om dit expliciet(er) in de vervolggcommunicatie over deze optie te vermelden.

Bij vraag 1 van onderdeel 1 van het discussiedocument hebben wij, voor wat betreft de reeds door AFM en DNB ondernomen acties, aangeraden om deze waar mogelijk meer tastbaar te maken door concrete(re) ambities te formuleren. Dat geldt ook voor de regulatory sandbox en de vergunning onder voorwaarden. Hoeveel aanmeldingen voor deelname aan – en daadwerkelijke deelnemingen in de regulatory sandbox ambiëren AFM en DNB op jaarbasis? Hoeveel vergunningen onder voorwaarden c.q. *deel*vergunningen verwachten zij per jaar te verstrekken? Ook kan het stellen van ambities over de doorlooptijden zinvol zijn, zoals bijvoorbeeld een maximum doorlooptijd van drie maanden vanaf het moment van aanvraag tot het daadwerkelijk kunnen starten met het experiment in de regulatory sandbox.



Wat wij ons tenslotte afvragen, is of AFM en DNB afgegeven tijdelijke vergunningen en/of de specifieke voorwaarden verbonden aan verleende (deel) vergunningen openbaar zal publiceren, en in de bestaande registers opnemen?

3. Welke bedrijfsmodellen lenen zich eventueel voor een deelvergunning?

Voor wat betaaldiensten betreft, denken wij bijvoorbeeld aan digitale *peer-to-peer* betaalsystemen, digitale wallets, digitale valuta, of P2P FX exchanges (waarbij gebruikers vreemd valuta direct met elkaar wisselen, zonder tussenkomst bank of wisselkantoor).

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

Het is voor ons lastig om een antwoord op deze vraag te geven. Uit het discussiedocument wordt het ons niet helder wat precies de meerwaarde van een *opt-in* (bank)vergunning behelst, en wat de voordelen voor een onderneming die 'quasi-bancaire activiteiten' verricht zijn ten opzichte van die van de vergunning onder voorwaarden (of *deel*vergunning). Laatstgenoemde vergunningen zijn immers ook beschikbaar voor banken.

Wij kunnen ons voorstellen dat het hebben van een dergelijke vrijwillige bankvergunning een zeker vertrouwen in de markt opwekt. Maar dan zou het wat ons betreft wel helder voor de markt moeten zijn dat bedrijven met een dergelijke *opt-in* bankvergunning niet aan alle reguliere prudentiële eisen voor banken hoeven te voldoen. Het kan dus zijn dat dergelijke partijen minder solide blijken dan banken met een 'normale' bankvergunning.



Over Betaalvereniging Nederland

Betaalvereniging Nederland organiseert voor haar leden de gezamenlijke taken in het nationale betalingsverkeer. Onze leden zijn aanbieders van betaaldiensten: banken, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen. De taken van de Betaalvereniging liggen op het gebied van infrastructuur, standaarden en gezamenlijke productkenmerken. Particulieren, winkeliers, bedrijven en financiële dienstverleners moeten erop kunnen vertrouwen dat pinbetalingen, overschrijvingen en andere betaaltransacties altijd snel en correct worden uitgevoerd. Dat vraagt om een actieve samenwerking tussen de aanbieders van betaaldiensten en vertegenwoordigers van eindgebruikers, waaronder consumenten en ondernemers. Betaalvereniging Nederland streeft naar een maatschappelijk efficiënt, veilig en betrouwbaar betalingsverkeer.



Over Currence Holding B.V.

Currence is eigenaar van de collectieve Nederlandse betaalproducten iDEAL, Acceptgiro en digitaal Incassomachtigen. Ons doel is het faciliteren van marktwerking en het vergroten van transparantie in het collectieve betalingsverkeer in Nederland met behoud van de hoogwaardige kwaliteit, efficiency en veiligheid van de collectieve betaalproducten. In dialoog met alle belanghebbenden bepaalt Currence voor haar betaalproducten objectieve spelregels. Zij verstrekt licenties en certificaten aan marktpartijen en nieuwe toetreders, die voldoen aan deze spelregels en die de Currence betaalproducten op de markt willen aanbieden respectievelijk ondersteunende diensten willen leveren. Ter waarborging van de kwaliteit en veiligheid van haar producten ziet Currence toe op de naleving van haar regelgeving door marktpartijen. Ook werkt zij nauw samen met alle belanghebbenden op het gebied van fraudepreventie. Currence verzorgt publieksvoorlichting en merkpromotie, en positioneert haar betaalproducten als veilig, gemakkelijk en efficiënt. Veranderende markt- en klantbehoeften zijn de basis voor het beleid en een eventuele verdere ontwikkeling van de betaalproducten van Currence. De totstandkoming van SEPA heeft ertoe geleid dat de oude nationale producten grotendeels zijn vervangen door Europese varianten. Door de ontwikkeling van nieuwe betaalvormen komen er ook nieuwe nationale producten bij. De uitvoerende werkzaamheden van Currence zijn uitbesteed aan Betaalvereniging Nederland.

