

## WETENSCHAP EN PRAKTIJK

# FinTech: inleiding, huidige ontwikkelingen en (toezichtrechtelijke) stand van zaken

J.A. Voerman & J. Baukema

## 1 Inleiding

Financiële technologie of kortweg 'FinTech' is hot. Door razendsnelle ontwikkelingen in de techniek is FinTech inmiddels een fenomeen. Het is dan ook niet voor niets dat FinTech dezer dagen volop in de belangstelling staat van media, ondernemers en investeerders, maar ook van diverse overheden en toezichthouders. In deze bijdrage gaan wij nader op FinTech in. Wat is FinTech precies en welke kant gaan de ontwikkelingen binnen de sector op? Antwoorden op deze vragen geven wij, zonder daarmee uitpuittend te willen zijn, hierna in paragraaf 2. Vervolgens besteden wij in paragraaf 3 aandacht aan een aantal initiatieven vanuit de nationale en Europese overheid met betrekking tot FinTech. Omdat FinTech doorgaans hand in hand gaat met financieel recht, besteden wij in paragraaf 4 aandacht aan de ophanden zijnde herziening van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de betekenis en rol daarvan voor FinTech(-ondernemingen). Wij sluiten deze bijdrage in paragraaf 5 af met een korte conclusie en een aantal aanbevelingen.

## 2 FinTech

### 2.1 Definitiebepaling

FinTech is een samentrekking van de Engelse woorden *financial* en *technology*. Kortweg kan worden gesteld dat onder de noemer *FinTech* ondernemingen vallen – veelal start-ups – die met nieuwe technologisch gedreven producten en/of diensten de financiële markten bestormen. Door toepassing van nieuwe technieken zijn zij meestal in staat efficiënter, goedkoper en klantgerichter te werken dan de gevestigde orde, die soms moeite lijkt te hebben om het hoge innovatietempo bij te houden. Dit heeft een sterk disruptieve werking. FinTech-ondernemingen richten zich doorgaans op specifieke onderdelen uit de waardeketen.<sup>1</sup> Zij verrichten onder andere activiteiten op het gebied van het verzamelen en analyseren van financiële (persoons)gegevens, het verstrekken van alternatieve financieringen of het bemiddelen daarbij en het ontwikkelen van financiële software, maar ook zijn zij actief rond betalen en daarmee binnen de girale betaalketen. De laatstge-

1 FinTech-brancheorganisatie 'Holland FinTech' heeft een fraaie infographic beschikbaar van het Nederlandse FinTech-landschap. Deze infographic wordt periodiek geüpdatet en is beschikbaar via: [www.hollandfintech.com](http://www.hollandfintech.com).

noemde categorie FinTech-ondernemingen vormt een van de grootste onderdelen van de (Nederlandse) FinTech-sector. Voorbeelden van bekende en reeds gevestigde FinTech-ondernemingen zijn PayPal (betaaldiensten), Adyen (bancaire en betaaldiensten), bunq (bancaire diensten) en Qredits (alternatieve (micro)financieringen).<sup>2</sup>

FinTech kan worden opgesplitst in diverse deelgebieden. Zo bestaat de meer specifieke groep 'RegTech'. RegTech is een samenvoeging van *regulatory* en *technology*. Met het begrip wordt doorgaans bedoeld op FinTech-ondernemingen die zich bezighouden met innovatieve producten die financiële ondernemingen in staat stellen (geautomatiseerd) te voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van monitoring, rapportage en complianceverplichtingen, die zijn opgenomen in, bijvoorbeeld, de Wft of de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Naast RegTech kunnen als meer specifieke FinTech-sectoren worden genoemd: *InsureTech* (verzekeringen) en *PayTech* (betaaldiensten). Voorts bestaan diverse FinTech-initiatieven die betrekking hebben op het verstrekken van (alternatieve) financiering aan het bedrijfsleven en/of consumenten.<sup>3</sup> Dergelijke initiatieven beogen bijvoorbeeld het bedrijfsleven, waaronder start-ups, meer mogelijkheden te bieden om hun project of bedrijf (alternatief) te financieren, tegen lagere kosten en met meer snelheid. Voorbeelden hiervan zijn *peer-to-peer lending* en *crowdfunding*. Het gaat hierbij vaak om financieringen met een beperkte omvang (tot circa € 1 miljoen) en/of financiering verstrekt in aanvulling op een bestaande bankfinanciering.

## 2.2 Stand van zaken en ontwikkelingen

Is FinTech nu daadwerkelijk een gamechanger? Volgens ons is FinTech dat zeker. De aandacht rond FinTech heeft er in ieder geval voor gezorgd dat technologische innovatie in de financiële sector hoog op de agenda is komen te staan van regelgevers en toezichthouders (zie daarover de volgende paragrafen). De logische vervolgvraag is dan natuurlijk welke partij het meeste van FinTech profiteert. Zijn dat start-ups, die vanaf nul kunnen bouwen aan technologische innovatieve oplossingen, of profiteren de gevestigde financiële ondernemingen, zoals vergunninghoudende banken en verzekeraars, meer van FinTech? Of zijn andere ondernemingen succesvolst in FinTech-land?

Start-ups hebben vanzelfsprekend de mogelijkheid zich snel te ontwikkelen en te innoveren. Zij hebben bijvoorbeeld niet de ballast van (meerdere) verouderde IT-systemen. Een groot personeelsbestand zal er daarnaast ook niet zijn. Dat maakt dat een start-up *lean and mean* aan de FinTech-battle kan beginnen. Bedreigingen zijn er echter ook te over. Het opbouwen van een toereikend klantenbestand zal niet over één nacht ijs gaan. En zelfs al slaagt een start-up erin een redelijk klantenbestand op te bouwen, dan nog is het maar de vraag of bij uitblijven van verdere groei er een rendabel bedrijf overblijft. De 'cost of compliance' voor start-ups

2 Zie hierover nader de websites van PayPal ([www.paypal.com](http://www.paypal.com)), Adyen ([www.adyen.com](http://www.adyen.com)), bunq ([www.bunq.com](http://www.bunq.com)) en Qredits ([www.qredits.nl](http://www.qredits.nl)).

3 Zie bijv. de websites van de crowdfundingplatformen Leapfunder ([www.leapfunder.com](http://www.leapfunder.com)), Collin Crowdfund ([www.collincrowdfund.nl](http://www.collincrowdfund.nl)) en Symbid ([www.symbid.nl](http://www.symbid.nl)).

die (Wft- en/of Wwft-)gereguleerde diensten verrichten, speelt daarbij natuurlijk een belangrijke rol. Het gaat dan niet alleen om de kosten verbonden aan de vergunningaanvraag zelf, maar vooral ook om de jaarlijkse toezichtkosten en allerlei andere interne en externe kosten die nodig zijn om doorlopend aan toepasselijke wet- en regelgeving te blijven voldoen. Ondanks enkele snel gegroeide en uiterst succesvolle FinTech-start-ups zal er voor veel van deze partijen naar onze overtuiging na verloop van tijd weinig reden voor vreugde zijn.

Is daarmee de weg met goud geplaveid voor de gevestigde financiële ondernemingen? Zij beschikken in ieder geval over grote groepen klanten. Daarin zit voor hen geen belemmering. Ook beschikken zij over de benodigde (financieelrechtelijke) vergunningen en zal compliance zijn ingeregeld. Natuurlijk zijn daar kosten aan verbonden, maar deze kosten kunnen worden verdeeld over meerdere *business lines*. Deze voordelen wegen zwaar. Maar hoe dat ten volle te realiseren? Gevestigde financiële ondernemingen zitten immers, in tegenstelling tot start-ups, doorgaans met verouderde IT-systemen en grote personeelsbestanden. Personeel dat in het verleden zeer nuttig werk heeft gedaan, maar in grote meerderheid geen ontwikkelaars dan wel programmeurs zullen zijn. Een parallel met een logge olietanker is snel gemaakt. Voor de gevestigde financiële ondernemingen is het dan ook niet zomaar een gewonnen race.

Dan de derde categorie ondernemingen. Hierbij gaat het vooral om de groep ondernemingen die in de markt gezamenlijk wordt afgekort als 'FAMGA'. Het betreft Facebook, Apple, Microsoft, Google en Amazon, alle Amerikaanse bedrijven. Azië kent echter ook de nodige techgiganten, zoals digitale marktplaats Alibaba en Tencent, het op vier na grootste internetbedrijf ter wereld en onder andere drijvende kracht achter chatdienst WeChat. Stuk voor stuk zijn het techgiganten die in ieder geval over enorme klantenbestanden en een uitgebreide (digitale) infrastructuur beschikken. Hoewel deze ondernemingen inmiddels ook ongetwijfeld veel werknemers hebben, zal het personeelsbestand grofweg in twee groepen kunnen worden ingedeeld: ontwikkelaars/programmeurs aan de ene kant en commerciële werknemers aan de andere kant, en dat alles zonder allerlei managementlagen. Deze techgiganten zijn daarmee niet alleen slagvaardiger, ook is hun focus altijd al gericht geweest op technologie. Bovendien zit innovatie in het DNA van deze bedrijven. Het gevaar voor gevestigde financiële ondernemingen, zoals vergunninghoudende banken en verzekeraars, lijkt ook met name uit deze (tech)hoek te komen.<sup>4</sup> Enkele techgiganten beschikken inmiddels al over een vergunning om bepaalde financiële diensten in de Europese Unie te mogen verlenen. Zo beschikt Facebook over een vergunning van de Ierse centrale bank voor het bedrijfsmatig uitgeven van 'elektronisch geld' en het 'verlenen van betaaldiensten'.<sup>5</sup> Eigenlijk is het wachten op de *big bang*; een techgigant die de markten

4 Zie hierover in min of meer gelijke zin: het World Economic Forum op pagina 12 van het op 22 augustus 2017 gepubliceerde rapport 'Beyond Fintech: A Pragmatic Assessment Of Disruptive Potential In Financial Services'. Dit rapport kan worden geraadpleegd via: <https://www.weforum.org/reports/beyond-fintech-a-pragmatic-assessment-of-disruptive-potential-in-financial-services>.

5 Zie art. 1:1 Wft voor de definities van deze begrippen.

bestormt met een allesomvattende financiële mobiele app is volgens ons geen toekomstmuziek.

Betekent dit voor FinTech-start-ups en gevestigde financiële ondernemingen op voorhand een verloren strijd? Dat verwachten wij nu ook weer niet. De reden hiervoor is het vertrouwen van de consumenten in klassieke, gevestigde financiële ondernemingen en het wantrouwen tegen bepaalde (Fin)Tech-giganten, en dan vooral vanwege de onduidelijkheid over het gebruik van persoonsgegevens door die partijen. Banken, verzekeraars en andere gevestigde gereguleerde financiële ondernemingen hebben hier nog steeds een voorsprong. Hoe dat uit te bouwen tot een commercieel succes? Samenwerking met FinTech-start-ups lijkt daarvoor een optie. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de gevestigde ondernemingen hier ook vooral op uit zijn. Dit zo zijnde, gloort er ook hoop aan de horizon voor FinTech-start-ups. Hun doel moet niet zijn om snel een eigen klantenbestand op te bouwen, maar te bouwen aan een product dat voor gevestigde financiële ondernemingen zo interessant is dat zij overgaan tot een samenwerking met, of zelfs een (gedeeltelijke) overname van, de FinTech-start-up. Voor gevestigde financiële ondernemingen en FinTech-start-ups ontstaat hier dus een win-win-situatie. Of gevestigde financiële ondernemingen daarmee de techgiganten ook op langere termijn van zich af kunnen blijven schudden, is lastig te beantwoorden. Als echter ons uitgangspunt klopt, dat vooral het consumentenvertrouwen een voorsprong biedt, zal die *key factor* met man en macht moeten worden beschermd. Initiatieven om klantdata te gebruiken zouden vanuit dit perspectief dan ook wel eens gevaarlijk kunnen zijn. In dat geval zal voor een consument het verschil tussen bijvoorbeeld een bank en een techgigant minder evident worden. Het zijn dan goed beschouwd allemaal IT-bedrijven die vooral interesse in klantdata hebben.

### 3 FinTech-initiatieven regelgevers en toezichthouders

#### 3.1 Inleiding

Zowel op nationaal als op Europees niveau houden overheden en financiële toezichthouders zich in toenemende mate met FinTech bezig. Hoewel het voor hen vaak nog onzeker lijkt hoe snel en op welke wijze bepaalde technologie zich zal ontwikkelen, en welke rol zij exact daarbij kunnen of moeten vervullen, onderschrijven alle regelgevers en toezichthouders dat technologische innovatie een belangrijke kracht is, die de financiële sector blijvend zal beïnvloeden.<sup>6</sup> Op dit moment hebben regelgevers en toezichthouders dan ook diverse nationale en Europese initiatieven genomen ter stimulering van FinTech. Een aantal van deze initiatieven bespreken wij hierna.

6 Zie o.a. de inhoud van de brief die de minister van Financiën op 8 maart 2016 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Deze brief kan worden geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/08/kamerbrief-fintech-ontwikkelingen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/08/kamerbrief-fintech-ontwikkelingen).

### 3.2 *FinTech-afgezant Vermeend*

De demissionair ministers Henk Kamp (Economische Zaken) en Jeroen Dijsselbloem (Financiën) hebben in 2016 oud-minister Willem Vermeend benoemd tot speciale FinTech-afgezant, ofwel *special envoy FinTech*. Vanuit deze rol is Vermeend bezig de FinTech-sector in Nederland verder vooruit te helpen. Vermeend – internetondernemer en hoogleraar ‘Economie 4.0’ aan de Open Universiteit – vormt als speciale afgezant de schakel tussen de FinTech-sector, de overheid, het bedrijfsleven en de toezichthouders. Het is de bedoeling hiermee problemen voor technologische bedrijven in de financiële sector op te lossen en Nederland op de kaart te zetten als centrum van financiële vernieuwing.<sup>7</sup> Demissionair minister Dijsselbloem heeft in dit kader aangegeven dat de ontwikkelingen in de FinTech-sector kansen bieden. Letterlijk:

‘(...) zeker in Nederland waar we nog zo afhankelijk zijn van de klassieke rol van banken. We kennen de kwetsbaarheid daarvan en weten hoe moeilijk het soms is voor jonge ondernemers om krediet te krijgen bij banken. FinTech biedt startups en mkb’ers meer mogelijkheden om hun project of bedrijf te financieren. Met lagere kosten en meer snelheid.’

De benoeming van de FinTech-afgezant Vermeend vormt een onderdeel van de door de Nederlandse regering geïnitieerde ‘Actieagenda Smart Industry’.<sup>8</sup> In deze actieagenda is opgenomen wat er moet gebeuren om de kansen te verzilveren die de vervlechting van productie met ICT ons land biedt.<sup>9</sup>

De benoeming van Vermeend tot speciale FinTech-afgezant heeft inmiddels geleid tot een tiental aanbevelingen aan het kabinet voor de versterking van financiële innovatie in Nederland.<sup>10</sup> Vermeend roept – tezamen met zijn overlegpartners, waaronder de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) en het Verbond van Verzekeraars – het kabinet op om op korte termijn een visie op de digitale economie te formuleren. Naar het oordeel van Vermeend dient Nederland het voortouw te nemen om het (economische) potentieel van de digitale economie te benutten en organisaties en burgers te helpen en te begeleiden naar deze nieuwe wereld. Onderwerpen die structureel op de agenda zouden moeten staan en waarin op korte termijn geïnvesteerd moet worden ten behoeve van regulering en een innovatief digitaal en financieel ecosysteem zijn, onder andere, *digital services* (FinTech), *cyber security* en kunstmatige intelligentie, encryptie en *blockchain* als technologische drijfveren. In het rapport beveelt Vermeend onder meer aan dat de overheid meer in contact moet staan met toezichthouders en (via hen) met de markt om de doorlooptijd tussen de introductie van innovatie en passende wetgeving voor nieuwe ontwikkelingen te verkleinen. Daarnaast moet de informatievoorziening rondom (financiële) vergunningverlening worden verbeterd

7 Zie [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/10/vermeend-benoemd-tot-fintech-afgezant](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/10/vermeend-benoemd-tot-fintech-afgezant).

8 Zie noot 1.

9 Zie [www.smartindustry.nl](http://www.smartindustry.nl).

10 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/29/aanbevelingen-voor-een-versterking-van-de-nederlandse-financiële-sector](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/29/aanbevelingen-voor-een-versterking-van-de-nederlandse-financiële-sector).

– waaronder het publiceren van *rulings* door de toezichthouders – en de doorlooptijd van vergunningaanvragen worden verkleind, bijvoorbeeld door een snelle voorlopige vergunning (om nieuwe diensten en producten te testen in een afgebakend speelveld) en een recht om vergunningen aan te passen. Ook dient ondernemerschap te worden gestimuleerd met passende wetgeving voor kleine bedrijven en start-ups, onder andere op het gebied van investeringen en toezicht. Deze aanbevelingen uit het rapport dragen volgens Vermeend bij aan een zeer aantrekkelijk vestigingsklimaat voor digitale dienstverleners, waaronder FinTech-ondernemingen, mede naar aanleiding van de brexit. Het ligt volgens de huidige demissionair minister van Financiën in de rede dat het volgende kabinet de aanbevelingen van Vermeend meeneemt bij het vaststellen van zijn visie en beleid voor de financiële sector.<sup>11</sup>

### 3.3 Toezichthouders AFM en DNB

De nationale financiële toezichthouders, de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) en De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) zien FinTech als een van de belangrijkste krachten die de financiële sector in de komende jaren zal beïnvloeden.<sup>12</sup> De toezichthouders hebben daarom al in 2016 concrete stappen gezet naar een verruiming van de mogelijkheden voor innovatieve initiatieven op de financiële markt.<sup>13</sup> Zo hebben zij financiële marktpartijen uitgenodigd te reageren op voorstellen van hun zijde voor een toegankelijker toezichtregime voor innovatieve financiële diensten in Nederland.<sup>14</sup> Daarnaast zijn de AFM en DNB gestart met de zogenaamde ‘InnovationHub’: een (digitaal) loket via welke nieuwe en bestaande innovatieve marktpartijen in de financiële sector met de toezichthouders in contact kunnen komen over vraagstukken van financiële innovatie en regulering. Via de InnovationHub willen de AFM en DNB ruimte geven aan de positieve bijdrage van innovatie aan de concurrentie en efficiëntie van de financiële sector. Tegelijkertijd willen de toezichthouders de mogelijke risico’s van innovatieve initiatieven bewaken vanuit hun mandaten als toezichthouder. De AFM richt zich hierbij op eerlijke en transparante financiële markten en DNB op solide en integere financiële instellingen.

In het verlengde van de InnovationHub is door de toezichthouders ook een ‘Regulatory Sandbox’ in het leven geroepen. Via dit initiatief, door de toezichthouders ook wel aangeduid als ‘maatwerk in innovatie’, beogen zij maatwerk te bieden

11 Zie de ‘Kamerbrief aanbevelingen special envoy fintech’ van 29 mei 2017. Deze Kamerbrief kan worden geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/29/kamerbrief-aanbevelingen-special-envoy-fintech](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/29/kamerbrief-aanbevelingen-special-envoy-fintech).

12 Zie bijv. p. 8 van het DNB *position paper* ‘Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector’, dat in januari 2016 is gepubliceerd. Dit rapport kan worden geraadpleegd via de website van DNB ([www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)).

13 Zie [www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2016/jun/innovation-hub](http://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2016/jun/innovation-hub).

14 Zie hierover het gezamenlijke discussiedocument van de AFM en DNB ‘Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector’ van 9 juni 2016. Dit document kan worden geraadpleegd via de websites van de AFM ([www.afm.nl](http://www.afm.nl)) en DNB. Het discussiedocument en de input daarop van diverse stakeholders hebben geresulteerd in het eind 2016 door de AFM en DNB gepubliceerde document ‘Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector’. Dit document kan eveneens via de websites van de AFM en DNB worden geraadpleegd.

teneinde ervoor te zorgen dat marktpartijen hun innovatieve financiële producten, diensten of bedrijfsmodellen zonder onnodige belemmeringen kunnen testen en in de markt kunnen zetten. Kern hiervan is, in het kort, dat de toezichthouders bij het beoordelen van innovatieve concepten nadrukkelijk kijken naar het achterliggende doel van beleid, wet- of regelgeving. Als hieraan wordt voldaan, zal de toezichthouder de wettelijke ruimte benutten die hij heeft om maatwerk te bieden. De toezichthouders beoordelen in dit kader of een onderneming in *redelijkheid* niet aan bepaald beleid, wet- of regelgeving kan voldoen. Dit wordt per casus bekeken. Als voorbeelden van maatwerk in het toezicht worden door DNB en de AFM genoemd: een alternatieve interpretatie binnen de wettelijke kaders van de Wft van een open norm en een formele ontheffing van een wettelijke eis. Langs deze lijnen zou een financiële onderneming bijvoorbeeld kunnen aantonen dat zij met behulp van *blockchain*-technologie – weliswaar anders dan op grond van de Wft wettelijk voorgeschreven, maar op een efficiënte en betere manier – voldoet aan het achterliggende doel van de Wft-eis van een integere en beheerste bedrijfsvoering.<sup>15</sup>

De Regulatory Sandbox vervult ook een rol bij innovatieve bedrijfsactiviteiten die (nog) niet onder financieel toezicht vallen of daarvan thans zijn vrijgesteld of uitgezonderd op grond van de Wft. Ook in situaties die buiten het bestaande regelgevend (Wft-)kader vallen, achten de toezichthouders hun betrokkenheid relevant. Mochten de betreffende activiteiten in de toekomst alsnog worden gereguleerd, dan heeft het volgens hen meerwaarde indien de toezichthouder in een vroeg stadium al is betrokken. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd de situatie waarin een onderneming financiële instrumenten (bijvoorbeeld effecten) wil laten verhandelen op basis van *blockchain*-technologie. Voor het testen van de technologie kan de onderneming werken met virtuele instrumenten die een virtuele waarde vertegenwoordigen. Hoewel de test op deze manier buiten het wettelijke financiële kader valt, achten de toezichthouders hun betrokkenheid niettemin van toegevoegde waarde om mogelijke voor- en nadelen van de nieuwe technologie te doorgronden. Voor de FinTech-onderneming zelf heeft een en ander volgens DNB en de AFM als voordeel dat zij bij een eventuele (latere) vergunningaanvraag reeds bekend zijn met de betreffende FinTech-onderneming en haar activiteiten.

De Regulatory Sandbox staat overigens niet alleen open voor FinTech-ondernemingen. DNB en de AFM hebben aangegeven dat de Sandbox openstaat voor elke innovatie met een positieve bijdrage aan een stabiele financiële sector, een goede werking van de financiële markten en/of een duurzaam financieel welzijn van consumenten en beleggers. Enige beperking hierin is dat de Nederlandse toezichthouders het geboden maatwerk alleen kunnen bieden aan financiële ondernemingen die onder hun toezicht vallen. Dit betekent dat de Regulatory Sandbox in het kader van prudentiële vraagstukken, waarbij de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) exclusief bevoegd is, slechts mogelijk is als de gekozen interpretatie door de ECB wordt gesteund.

15 Zie nader art. 4:11 Wft.

### 3.4 Europese Commissie

Ook de Europese Commissie (hierna: EC) richt zich in toenemende mate op FinTech. Startpunt hiervoor vormt het 'Actieplan inzake financiële diensten voor de consument', dat in maart 2017 door de EC is gepresenteerd.<sup>16</sup> In het actieplan zet de EC uiteen hoe het bestaande pakket aan financiële diensten voor de Europese consument EU-wijd kan worden uitgebreid en toegankelijker kan worden gemaakt. Het actieplan beoogt onder meer de ontwikkeling van de FinTech-sector te stimuleren. Om Europese FinTech-ondernemingen te helpen hun activiteiten vrij over de hele Europese Unie te ontplooiën en concurrerend te werken, zet de EC hierbij in op drie kernbeginselen:

- 1 *Technologie-neutraliteit* moet zorgen voor innovatie en een gelijk speelveld, doordat voor traditioneel (bijvoorbeeld via kantoren) verkochte producten en diensten dezelfde regels gelden als voor hun digitaal verkochte tegenhangers.
- 2 *Evenredigheid* moet ervoor zorgen dat de regels geschikt zijn voor het bedrijfsmodel, de omvang en de activiteiten van de gereguleerde entiteiten.
- 3 *Meer integriteit* moet de consument verzekeren van transparantie, eerbiediging van zijn privacy en beveiliging.

Als eerste vervolgstap na de presentatie van het hiervoor genoemde actieplan heeft de EC begin 2017 een publieke consultatie geopend met als onderwerp: 'FinTech en een meer competitieve en innovatieve Europese financiële sector'.<sup>17</sup> Met deze consultatie beoogt de EC input te ontvangen van diverse stakeholders, zoals nationale (financiële) toezichthouders, brancheorganisaties, marktpartijen en consumenten, over de impact van nieuwe technologieën (FinTech) in de Europese financiële dienstensector. Het consultatiedocument bevat circa vijftig vragen en gaat in op het gebruik van FinTech, de risico's van digitalisering, obstakels voor innovatie en visie op benodigde wet- en regelgeving vanuit de Europese Unie.<sup>18</sup> De consultatie van de EC is gesloten op 15 juni 2017. Diverse Nederlandse partijen, waaronder branchevereniging Holland FinTech, de NVB en een collectief van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), de AFM, DNB en het ministerie van Financiën, hebben een reactie op het consultatiedocument ingediend.<sup>19</sup> Uit die reacties blijkt spreekt onder meer dat digitalisering moet worden omarmd en obstakels, gevormd door nationale of Europese regulering die dat bemoeilijkt, moeten worden verwijderd. Men geeft aan dat grote veranderingen in de bancaire sector plaatsvinden als gevolg van nieuwe technologie en dat verwachtingen van cliënten van banken veranderen als gevolg van digitalisering. De technologische ontwikkelingen en veranderingen in consumentengedrag vormen niet alleen een bedreiging voor banken, maar bieden ook zeker kansen voor een verbeterde, meer relevante dienstverlening voor klanten. Wij signaleerden dit

16 Zie nader [ec.europa.eu/belgium/news/170323\\_financial\\_services\\_nl](http://ec.europa.eu/belgium/news/170323_financial_services_nl).

17 Zie nader [ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fintech-more-competitive-and-innovative-european-financial-sector\\_en](http://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fintech-more-competitive-and-innovative-european-financial-sector_en).

18 Het consultatiedocument van de EC (hierna: EC Consultatiedocument) (en de diverse reacties daarop) kan worden geraadpleegd via de website genoemd in noot 9.

19 Zie nader [www.nvb.nl/nieuws/2541/digitalisering-omarmen.html](http://www.nvb.nl/nieuws/2541/digitalisering-omarmen.html) en [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/16/kamerbrief-consultatiereactie-fintech](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/16/kamerbrief-consultatiereactie-fintech).



hiervoor reeds in paragraaf 2.3. Banken die het meest van deze kansen weten te profiteren, zullen in staat zijn een essentiële rol te spelen in het nieuwe bankenlandschap, zo stelt de NVB. Om vertrouwen in FinTech-dienstverleners te bewerkstelligen, zullen zij in staat moeten zijn dezelfde digitale veiligheidsstandaarden als banken en andere financiële dienstverleners te bieden om de weerbaarheid van de sector te verzekeren, aldus de NVB in haar reactie op de consultatie.

## 4 Herziening Wft

### 4.1 Consultatie

De Wft is in werking getreden op 1 januari 2007. Sindsdien is de wet veelvuldig gewijzigd, zowel ter implementatie van Europese regelgeving als ter uitvoering van nationaal beleid van de toezichthouders. De omvang en de complexiteit van de Wft zijn daardoor sterk toegenomen. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State is er daarom

‘aanleiding om de opzet van de Wft tegen het licht te houden en nader te bezien op welke wijze de Nederlandse financiële toezichtwetgeving het beste kan worden opgezet om deze beter toegesneden te laten zijn op de voorliggende Europese regels en de ontwikkeling daarvan. Daarbij zou de toegankelijkheid van de wetgeving voorop moeten staan.’<sup>20</sup>

Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Financiën besloten tot een verkenning. Het doel van de verkenning is te onderzoeken hoe kan worden bewerkstelligd dat de Wft in de toekomst een adequaat wetgevingskader vormt waarin nationale en Europese regels zich goed laten inpassen. De centrale vraagstelling van de verkenning is of, en zo ja hoe, kan worden bereikt dat de Wft toegankelijker en toekomstbestendiger wordt. Zo begint het consultatiedocument ‘Herziening van de Wft: verkenning’ van het ministerie van Financiën van 22 december 2011 (hierna: Consultatiedocument).<sup>21</sup> De consultatie is afgesloten op 1 maart 2017.

### 4.2 Aandacht voor FinTech

In het Consultatiedocument wordt opgemerkt dat er tijdens de verkenning ook aandacht is voor de wijze waarop rekening kan worden gehouden met FinTech.<sup>22</sup> Vervolgens wordt opgemerkt dat in het kader van markttoetreding is gesignaleerd dat onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de regels in de Wft. Bij toetreding tot de markt is het soms lastig vast te stellen of de regels in de Wft van toepassing zijn op de instelling of activiteit. De oorzaak hiervan is tweeledig. In sommige gevallen is bijvoorbeeld niet duidelijk of een onderneming valt onder de

20 Kamerstukken II 2014/15, 34208, 4, p. 4.

21 Het Consultatiedocument kan worden geraadpleegd via: [www.internetconsultatie.nl/herzieningwft/details](http://www.internetconsultatie.nl/herzieningwft/details).

22 Consultatiedocument, p. 18-19.

definitie van een bepaald type onderneming als gedefinieerd in de Wft. Ook is er soms discussie of bepaalde innovatieve activiteiten überhaupt wel binnen het bestaande regelgevend kader vallen, of in feite (nog) niet gereguleerd zijn. Sommige partijen willen echter graag onder toezicht vallen, vanwege het vertrouwen dat dit wekt bij hun zakenrelaties en het positieve effect op hun reputatie als onderneming. In andere gevallen blijkt het bestaande wettelijke Wft-vergunningensysteem te weinig flexibel en daardoor een belemmering. Een vergunning voor nieuwe combinaties van activiteiten of diensten, of deelaspecten daarvan, blijkt niet mogelijk omdat de bestaande typen vergunningen vastomlijnde (combinaties van) activiteiten of diensten betreffen. Spelers op de markt ervaren een vergunningaanvraag hierdoor als ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar, met een onzekere uitkomst. Bovendien doet de uiteindelijk verkregen vergunning, ondanks door de toezichthouder toegepaste mogelijkheden van deelonthefingen en aangepaste individuele voorwaarden, naar de mening van de FinTech-onderneming niet altijd goed recht aan het eigen (innovatieve) bedrijfsmodel, aldus het Consultatiedocument.

Ook wordt geconstateerd dat uit rapporten van de ACM en Actal – het Adviescollege toetsing regeldruk – blijkt dat een (ervaren) gebrek aan transparantie van de criteria voor vergunningverlening een van de voornaamste toetredingsbarrières vormt. In reactie op deze klachten hebben de toezichthouders onder meer de hiervoor beschreven *InnovationHub* opgezet voor vragen van marktpartijen. Het Consultatiedocument signaleert verder dat vanaf het moment van markttoetreding een ander probleem de proportionaliteit van de regels is waaraan een onderneming moet voldoen. Zeker door kleine ondernemingen worden de regels als niet proportioneel ervaren ('too small to comply'). Het Consultatiedocument verwijst verder naar de initiatieven van DNB en de AFM die, toen het Consultatiedocument verscheen, nog niet definitief waren, maar nu inmiddels wel (zie ook par. 3.3 hiervoor).

#### 4.3 Specifieke vragen ter zake FinTech

Een en ander brengt het ministerie van Financiën in het Consultatiedocument tot drie vragen die specifiek betrekking hebben op FinTech. Naast de vraag of de ontwikkelingen op het gebied van het Europees recht en FinTech juist zijn beschreven, vraagt het ministerie of er nog andere toekomstige ontwikkelingen zijn waarmee bij de herziening van de Wft rekening moet worden gehouden. De vraag op welke wijze rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen sluit daar vervolgens op aan.

Of het begrip FinTech inderdaad juist is beschreven, kan worden betwijfeld, althans de weergave in het Consultatiedocument is wel erg beperkt. Daarin wordt geschreven dat het bij FinTech gaat om nieuwe innovatieve spelers, maar ook om bestaande financiële ondernemingen. FinTech-ondernemingen ontplooiën veelal activiteiten op het gebied van betalingsverkeer, maar ook ontwikkelen zij financiële software of verzamelen en analyseren zij financiële (persoons)gegevens, aldus het Consultatiedocument.<sup>23</sup> Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, gaat het bij

<sup>23</sup> Consultatiedocument, p. 21.

FinTech echter om veel meer. Juist die ruime *scope* maakt het ook lastig om bijvoorbeeld het idee van een 'FinTech-licentie', zoals door de EC als een denkrichting gepresenteerd, vol te omarmen.<sup>24</sup> Dat laat echter onverlet dat het goed is na te denken over bijvoorbeeld een basisvergunning financiële dienstverlening, die met name door FinTech-start-ups kan worden gebruikt. Voor een dergelijke basisvergunning zou de figuur van de vrijgestelde betaaldienstverlener model kunnen staan. Een volle vergunning is dan niet nodig, zolang het transactievolume onder een bepaalde grens blijft. Wel gelden eisen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de beleidsbepalers en de gedragsregels voor de dienstverlening, alsook bijvoorbeeld regels over het ten behoeve van klanten veiligstellen van gelden. Een dergelijke basisvergunning zou echter wel dienstenneutraal moeten zijn. Daarmee bedoelen wij dat met een dergelijke vergunning alle (Wft-)financiële diensten – bijvoorbeeld aanbieden, bemiddelen, betaaldiensten, beleggingsdiensten – kunnen worden verricht,<sup>25</sup> zonder dat voor een specifieke financiële dienst een aparte aantekening van de toezichthouder nodig is. Het voordeel hiervan is tweemaal. Ten eerste hoeft de FinTech-start-up niet de lastige discussie met de toezichthouder aan te gaan over de kwalificatie van de diensten, met de kans daarvoor een vergunning (of ontheffing) van DNB en/of de AFM nodig te hebben. Ook zal dit een verlichting geven voor de opstartfase. Bereikt de FinTech-onderneming vervolgens bepaalde transacties en/of omzetvolumes, dan kunnen getrapte zwaardere eisen aan de vergunning en de FinTech-onderneming worden gesteld. Op die manier ontstaat een ingroeimodel, waardoor in ieder geval de opstartkosten en *cost of compliance* te overzien zouden moeten zijn.

## 5 Conclusie

De ontwikkelingen met betrekking tot *financial technology* ofwel *FinTech* volgen elkaar in rap tempo op. FinTech heeft inmiddels laten zien een echte gamechanger te zijn en is niet meer weg te denken. In eerste instantie wordt gedacht dat vooral start-ups het meest van FinTech profiteren. Op langere termijn zullen in onze ogen toch vooral de gevestigde techgiganten de dienst uitmaken in FinTech-land. Het gaat dan om kapitaalkrachtige ondernemingen waarvan de focus altijd al gericht is geweest op technologie. FinTech zit al van meet af aan in het DNA van deze bedrijven. De gevestigde financiële ondernemingen schrijven wij echter ook niet af. Samenwerking met, of overname van, FinTech-start-ups lijkt voor deze ondernemingen echter wel een *key factor* voor succes.

Kijken wij naar de huidige (financiële) wet- en regelgeving, dan laat de praktijk zien dat deze het huidige tempo van technologische ontwikkelingen in en rond de financiële sector niet goed kunnen bijhouden. Dit is het gevolg van het feit dat regulering over het algemeen een reactieve oorsprong kent. Initiatieven van de toezichthouders die de markt meer *guidance* geven, zoals de laagdrempelige Regulatory Sandbox van de AFM en DNB, juichen wij dan ook van harte toe. Wij horen

24 Zie hierover EC Consultatiedocument, p. 18.

25 Zie art. 1:1 Wft voor nadere definities van deze Wft-begrippen.

hier in de praktijk al de nodige positieve geluiden over. Voor ondernemer en toezichthouder levert het vaak een win-winsituatie op. Een nuttige aanvulling zou wat ons betreft kunnen zijn dat de toezichthouders door hen gegeven *guidance* over toepassing van wet- en regelgeving – al dan niet op een ‘no names basis’ – (meer) openbaar maken. Bijvoorbeeld in een online FinTech-Q&A. Dit zal een voor de (advies)praktijk waardevolle bron van informatie opleveren.

Het is voor de ontwikkeling van FinTech verder van belang dat bij het opstellen van toekomstige wet- en regelgeving een meer holistische benadering wordt gekozen. Op dergelijke wijze kunnen regels voldoende met (technologische) ontwikkelingen meebewegen en daarmee *futureproof* zijn. Daarnaast zou op Europees niveau (verder) moeten worden nagedacht over het invoeren van een financieel-rechtelijke ‘basisvergunning’ die marktpartijen in staat stelt voor een bepaalde periode of tot een bepaald (omzet)volume onder toezicht, maar zonder al te veel complianceverplichtingen, bepaalde financiële diensten te verrichten. Een dergelijke vergunning zal een deel van de huidige belemmeringen op het gebied van markttoegang kunnen wegnemen en daarmee stimulerend werken voor verdere innovatie in de financiële sector.