

Currence Holding B.V.
Beethovenstraat 300
1077 WZ Amsterdam
Postbus 83073
1080 AB Amsterdam

Telefoon 020 305 19 00
Fax 020 305 19 02
www.currence.nl



CURRENCE

Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500 CE DEN HAAG

Via Overheid.nl

Datum	Contact
18 oktober 2012	Telefoon 020 305 19 22
Kenmerk	p.m.mallekoote@currence.nl
PM/MD/46-2012.corr	

Betreft
Wijzigingswet financiële markten 2014
Commentaar op onderdeel Toezicht op afwikkelondernemingen

Geachte heer, mevrouw,

Currence en de Betaalvereniging maken graag gebruik van de gelegenheid om commentaar te geven op het onderdeel Toezicht op afwikkelondernemingen uit het concept van de Wijzigingswet financiële markten 2014.

Bijgaand treft u ons commentaar aan.

Wij onderschrijven het belang van een solide en continue betalingsverkeer, maar wij betwijfelen ten zeerste of het voorliggende wetsvoorstel hier een bijdrage aan levert. Samen met andere partijen in de sector zijn wij ervan overtuigd dat er een eenvoudiger en effectiever alternatief voorhanden is waarbij de prudentie toezichthouder reeds dwingend in beeld is.

Vanzelfsprekend zijn wij bereid een nadere toelichting te geven op ons commentaar.

Hoogachtend,


Drs. P.M. Mallekoote

c.c. De Nederlandsche Bank, prof.dr. R.J. Berndsen



CURRENCE

Reactie Currence en Betaalvereniging Nederland op Wijzigingswet financiële markten 2014, onderdeel Toezicht op afwikkelondernemingen.

1. Gevolgde procedure verdient geen schoonheidsprijs

Currence en Betaalvereniging Nederland hebben kennis genomen van de Wijzigingswet Financiële markten 2014. Currence en de Betaalvereniging betreuren het dat de gewijzigde inhoud van het wetsontwerp en de publicatie hiervan niet vooraf aan betrokken partijen is meegedeeld. Gelet op de aard van de relatie van de meeste betrokken partijen met het Ministerie en DNB, alsmede de verstrekkende gevolgen van het wetsontwerp, was informatie vooraf op haar plaats geweest. Doordat dit niet is gebeurd, is het document enige tijd onopgemerkt gebleven, waardoor de sector weinig tijd wordt gegund om gedegen te reageren op het wetsvoorstel. Bovendien is het zeer de vraag of alle betrokken partijen van dit wetsvoorstel op de hoogte zijn. Al met al voorzien wij dat veel waardevolle opmerkingen hierdoor niet aan de orde zullen komen. Mogelijk zal dit het wetgevingsproces in een later stadium vertragen, omdat betrokken partijen zich genoodzaakt zullen zien tijdens de parlementaire behandeling te interveniëren. Wij vinden het dan ook jammer dat het Ministerie niet tegemoet is gekomen aan ons verzoek in het informele overleg om de reactietermijn te verlengen, omdat de wet op 1 januari 2014 zou moeten worden ingevoerd.

Het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden op 20 september jl. Naar aanleiding van het bekend worden hiervan begin oktober, is op verzoek van de sector een informele bespreking geagendeerd. Deze bespreking met sectorvertegenwoordigers over de aanleiding en noodzaak en de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel heeft op 11 oktober plaatsgevonden. Marktpartijen dienen voor 18 oktober hun bezwaren schriftelijk kenbaar te maken aan het Ministerie van Financiën.

In deze nota geven wij ons commentaar op het wetsvoorstel voor zover dat betrekking heeft op het Toezicht op afwikkelondernemingen. Gezien de beperkte beschikbare tijd zullen wij ons tot de hoofdlijnen beperken. Wij zijn graag bereid in een gesprek ons commentaar nader toe te lichten.

2. Overeenstemming over te bereiken doel

Wij wensen allereerst te benadrukken dat – in lijn met de missie en doelstelling van Currence en de Betaalvereniging – wij ons kunnen vinden in het uiteindelijk doel dat dit wetsvoorstel beoogd, namelijk het beter borgen van een veilige en robuuste betaalketen in Nederland. Ook wij zien de afhankelijkheid van girale en elektronische betaalwijzen toenemen en dat betaal- en afwikkelketens door toetreding van nieuwe (buitenlandse) ketenparticipanten langer en complexer worden. In het kader van het tot ontwikkeling komen van de Europese betaalmarkt moet dit borgen van veilige en robuuste betaalketens plaatsvinden in een Europese context. In het licht van SEPA werkt een regeling met als uitsluitend doel de Nederlandse betaalmarkt te reguleren binnen een open Europese betaalmarkt contraproductief.

Wij hebben begrip voor het idee om in het licht van het bovenstaande het bestaande vrijwillig Oversight van een wettelijk kader te voorzien om preventief en adequater op te kunnen treden, mits - zoals gezegd - dit plaatsvindt in een Europees kader. Maar, vooruitlopend op onze overwegingen hieronder, betwijfelen wij ten zeerste of het voorliggende voorstel de betaalketen in het algemeen en de soliditeit en continuïteit in het bijzonder ten goede komt.



CURRENCE

3. Twijfels over effectiviteit beoogde opzet wetvoorstel

Na bestudering van het wetsvoorstel zijn er bij ons twijfels gerezen over de verwachte effectiviteit en de praktische toepasbaarheid van de voorgenomen opzet. Verder maken wij ons grote zorgen om de onbedoelde neveneffecten van het wetsvoorstel in deze vorm. Hierbij denken wij aan:

- De definitie en daarmee de scope van afwikkelondernemingen;
- Het ontbreken van overzicht van verdeling van inherente risico's in en tussen betaalketens;
- De negatieve impact op de concurrentiepositie van Nederlandse betaalsector;
- Het innovatiebelemmerende karakter, en
- Het lastenverzwarende aspect.

Alvorens op deze onderwerpen in te gaan volgt een korte blik op heden en verleden. Aan het eind van dit stuk geven wij een aanzet tot een praktisch werkbaar alternatief.

4. Historie en blik op de toekomst

Het object van het bestaande Oversight is in de kern gericht op beheersing van het systeemrisico bij relevante instellingen die financiële afwikkeldiensten faciliteren. Dit (tot op heden) vrijwillige Oversight-kader heeft de afgelopen jaren goed gefunctioneerd. In het wetsvoorstel is desalniettemin de scope radicaal verschoven van beheersing van het systeemrisico naar het risico van mogelijk maatschappelijke ontwrichting door het niet functioneren van deze systemen én van exploitantanten van afwikkelssystemen naar zgn. afwikkelondernemingen.

Terugkijkend kunnen wij nu vaststellen dat zowel het object van Oversight als de gehanteerde opzet fors zijn aangepast, terwijl daar in het wetsvoorstel geen of weinig steekhoudende argumenten voor worden aangedragen. Verder is het wetsvoorstel onvoldoende gesynchroniseerd met de Europese ontwikkelingen zoals de door de Europese Commissie uitgebrachte Green Paper en de lopende review van de Payment Service Directive (PSD). Ook wordt voorbij gegaan aan de betekenis van certificering door marktpartijen zoals die door Currence en de Betaalvereniging worden verricht.

Wij wijzen er ook op dat het betalingsverkeer in Nederland zich op een hoog niveau bevindt, ook in termen van beschikbaarheid en veiligheid. Opgetreden verstoringen –die overigens zeer beperkt zijn maar voor eindklanten wel vervelend- hebben niet tot een maatschappelijke ontwrichting geleid. Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting zouden ten onrechte een andere indruk kunnen wekken. De wetgever dient zich daarom af te vragen hoe de soliditeit en continuïteit van het betalingsverkeer met dit voorstel worden gediend en of de lastenverzwaring en de negatieve bijeffecten die deze wetgeving voor de sector met zich meebrengt wel opwegen tegen de eventuele maatschappelijke voordelen. Wij vinden het dan ook verstandiger om eerst de gevolgen van bovengenoemde Europese initiatieven af te wachten en zo de onnodige negatieve bijwerkingen van (geïsoleerde) Nederlandse wetgeving op (grensoverschrijdende) SEPA-georiënteerde betaalketens en hun deelnemers te voorkomen.

5. De definitie afwikkelondernemingen is onduidelijk

Onduidelijkheid in de definitie van afwikkelondernemingen leidt tot een verstoring van het level-playing field, zowel nationaal als ten opzichte van andere Europese aanbieders. De term afwikkelonderneming is in het wetsvoorstel zonder een gedegen risicoanalyse van betaalketens en van de deelnemers aan die ketens verbreed. De definitie van afwikkelondernemingen in het onderhavige wetsvoorstel wijkt af van een eerder wetsvoorstellen op dit gebied. De vraag is dan ook of er niet sprake is van een doelredenering.



CURRENCE

Naast clearing zijn nu ook de overige stadia van het betaalproces in scope getrokken, inclusief de daarin opererende instellingen. Deze verbreding van de definitie en daarmee de uitdijning van de reikwijdte, heeft betrekking op: (a) het aanbieden van betaalproducten, (b) de doorzending en verwerking van transacties, (c) het aanbieden van autorisatiediensten en (d) de salderingsdiensten. Alleen al hierdoor is de term "afwikkelonderneming" op zichzelf al een hoogst ongelukkige.

Tijdens het informeel overleg hebben wij al gemeld dat alleen al voor de pinketen ongeveer 75 tot 90 instellingen (afhankelijke van de reikwijdte) in scope worden getrokken en de vergunningsprocedure door zouden moeten. En dit zonder daarbij de specifieke aard en omvang van het risicopotentieel en de impact hiervan op overige ketenparticipanten te betrekken. Op het gebied van betalingen via het internet kost het ook geen moeite minimaal 100 betrokken partijen aan te wijzen. En ook bij incasso-betalingen en mobiele betalingen is een veelheid van partijen betrokken.

Aan de andere kant lijken intermediaire partijen die deel uitmaken van de kritische financiële infrastructuur uitgezonderd, zoals bijv. datacom providers. Deze groep intermediairs vormt – zoals DNB zelf heeft geconstateerd – vaak de kritische single point of failure binnen de keten van kaartbetalingen. Het aantal storingen in de pinbetaalketen als gevolg van storingen in de datacom infrastructuur ligt een factor 20 hoger dan bij storingen van hostprocessors in deze keten. Ook interne systemen van financiële ondernemingen zijn uitgesloten, terwijl zij ook ketenbrede verstoringen kunnen veroorzaken. Als voorbeeld kan genoemd worden de iDEAL-keten die sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid en veiligheid van de individuele online banking systemen.

Wij merken ook op dat het RTGS-afwikkelingsysteem Target niet onder de reikwijdte van de wet lijkt te vallen. Ons inziens is dat niet consistent. Temeer omdat in de huidige scope geen echt afwikkelingsysteem (in de zin van het verevenen van financiële verplichtingen) deel van deze scope lijkt uit te maken.

De definitie van betaalproduct in het wetsvoorstel roept ook vragen op. Zo is niet duidelijk of er een onderscheid wordt gemaakt tussen producten en standaarden, zoals bijv. FiNBOX. Voorts is niet duidelijk of het bij betaalproducten gaat om collectieve betaalproducten (schemes) of betaalproducten van individuele partijen (banken als niet-banken), bijvoorbeeld op het gebied van mobiel betalen.

In de Europese betaalmarkt gaat het steeds meer om interbancaire standaarden in plaats van om producten. Zo is de Europese incasso, die op grond van de SEPA-Verordening uiterlijk 1 februari 2014 in het eurogebied moet zijn ingevoerd, een interbancaire standaard. Hetzelfde geldt voor de Europese overboeking. Mocht het object van Oversight zich op deze standaarden richten, dan is vervolgens de vraag op welke instelling, als eigenaar van deze standaarden, Oversight zich richt. De European Payments Council (EPC) beheert de Rulebooks van deze standaarden. De afgelopen jaren is de Europese Commissie zich echter steeds meer als bepaler van deze standaarden gaan opstellen en met de komst van de SEPA-Council, onder auspiciën van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank, zal de SEPA-Council op het gebied van betaalstandaarden, naar verwachting, een steeds prominentere rol gaan spelen. Het is dan ook beter deze Europese ontwikkelingen eerst af te wachten alvorens een wettelijke regeling ter zake van nationaal Oversight te introduceren dat niet aansluit bij Europese ontwikkelingen.

Tot slot is het de vraag hoe omgegaan wordt met eigenaren van terminal-host-protocollen (zoals C-TAP en ISFS), die een essentiële rol vervullen in de betaalinfrastructuur. Ook deze protocollen worden steeds meer internationaal bepaald.



CURRENCE

6. Onvoldoende risico-georiënteerd

Zoals hiervoor is aangegeven is de definitie van afwikkelonderneming niet juist, waardoor een onnodige scopeverbreding wordt geïntroduceerd. Dit is naar onze mening te wijten aan het ontbreken van een juist beeld over het ontstaan van en de mogelijke negatieve doorwerking van inherente (operationele) risico's binnen betaalketens en de vertaling van de impact hiervan naar de betaaldienstgebruikers.

Een belangrijk aspect bij een dergelijke risicoanalyse is het onderscheid tussen transactieverwerking in de berichtensfeer versus de transactieverwerking in de financiële sfeer en de interactie daar tussen. Wij willen er op wijzen dat de risico's in dit kader zijn geconcentreerd bij ketenpartijen die de betalingsberichten in de financiële sfeer afwikkelen (met name clearing- en settlementsystemen).

Verder wordt in het wetsvoorstel geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen ketenverstoringen (gecontroleerd door maatregelen als CONNECT van de Betaalvereniging) en maatschappelijke ontwrichting (gecontroleerd door maatregelen als Business Continuity Management van DNB). Zonder een heldere afbakening tussen beide begrippen worden discussies hierover vertroebeld. Tenslotte is ook het maken van onderscheid tussen de rol van eindaanbieder en die van onderaannemer relevant.

Deze overwegingen en visies hierop worden niet gemist in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel roept dan ook het beeld op van het vissen met een grote sleepnet in de betaalketen met de bedoeling preventief maatschappelijke ontwrichting tegen te gaan. Waarbij deze ontwrichting wel erg zwaar is aangezet. Een dergelijke ontwrichting heeft zich nimmer voorgedaan. Wel zijn er storingen in de keten van kaartbetalingen (pinnen), die – zoals hiervoor aangegeven – voor het merendeel bij de datacom zijn geconcentreerd. Oversight op datacompartijen is evenwel bij de scope van het wetsvoorstel weggelaten.

Onze conclusie is dat met dit wetsvoorstel te weinig aandacht is besteed aan de vraag waar de daadwerkelijke risico's zich voordoen.

7. Onbedoelde negatieve mededingings- en innovatie-effecten

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat het wettelijk onder toezicht stellen van Nederlandse afwikkelondernemingen een competing edge zou opleveren vanwege de keurmerk beleving die hiervan zou uitgaan naar buitenlandse marktpartijen. De gehanteerde beperkte nationale scope is naar onze mening onvoldoende doordacht, omdat het een Europese inbedding mist en hierdoor een potentiële bedreiging vormt voor de Nederlandse betaalsector

In het informeel overleg werd door DNB gesteld dat Nederland op het onderhavige terrein achter loopt. In de Memorie van Toelichting is evenwel op geen enkele wijze aangegeven welke landen al een vergelijkbare wetgeving hebben ingevoerd en het is ook onduidelijk wat de ervaringen zijn met wettelijk Oversight in die landen wat betreft scope, effectiviteit, en onbedoelde neveneffecten. Wij bevelen aan om de ervaringen en geleerde lessen te inventariseren. Te meer, daar de Nederlandse betaalmarkt een geïntegreerd onderdeel is van de Europese betaalmarkt.



CURRENCE

Wij vragen ons bovendien af of het gestelde concurrentievoordeel wel de beleving is van de Nederlandse of buitenlandse partijen die met de wetgeving in deze vorm worden geconfronteerd. De richtlijn Betaaldiensten (2009) heeft samen met de toegenomen technologische mogelijkheden geresulteerd in een bredere Europese concurrentie als gevolg van de toenemende rol van niet-bancaire aanbieders en toetreding tot elkaars markten met nieuwe betaalproducenten en diensten. De beoogde vernieuwings- en integratieprocessen zijn in volle gang, waarbij Nederlandse partijen succesvol participeren.

Wij zijn dan ook van mening dat het wetsvoorstel in haar huidige opzet de dynamiek die de (Nederlandse) betaalmarkt nu doormaakt onnodig remt en nieuwe initiatieven kan frustreren. Als voorbeeld noemen wij de initiatieven uit de markt om de bestaande collectieve betaalproducten Acceptgiro (achteraf betalen) en Chipknip (low value payments) te vervangen door nieuwe producten. Wij vrezen dat het wetsvoorstel een vernieuwing door Nederlandse ondernemingen meer zal hinderen dan helpen vis-à-vis hun buitenlandse concurrenten. Gevreesd kan worden dat partijen uitwijken naar landen waar de regelgeving minder stringent is.

Verder willen wij in dit kader ook wijzen op de dynamiek in de markt van betalen via het internet (voor aankopen op afstand bij webwinkels) en betalen met de mobiele telefoon. Door een unlevel playing field komen ontwikkelingen op dit gebied mogelijk moeilijker tot stand of richten partijen zich via toezichtsarbitrage op andere Europese landen.

In het wetsvoorstel wordt een vrijstellingsnorm geïntroduceerd van 25% girale transacties voor buitenlandse partijen. Nog los van de vraag wat de relevante transacties zijn, betwijfelen wij of hier sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid. Waarom zouden buitenlandse instellingen met een marktbelang van 20% niet over een vergunning behoeven te beschikken en Nederlandse instellingen met bijv. een marktaandeel van 5% wel?

Tot slot valt ons op dat het wetsvoorstel sterk is gefocussed op de oude wereld en onvoldoende rekening houdt met de internationalisering van het betalingsverkeer (SEPA) en met ontwikkelingen op het gebied van E- en M-payments.

8. Verdere verzwaring van regeldruk en lasten

De brede scope van het wetsvoorstel en de daaraan verbonden kosten zullen met name de Nederlandse afwikkelondernemingen een comparatief nadeel bezorgen en zo hun concurrentiepositie aantasten. Wij vragen ons af of de extra regeldruk, onder andere als gevolg van de voor ons niet op voorhand heldere rol van de AFM, en de lastentoeename (geschatte kosten € 100.000 per vergunning aanvragende instelling), die zeer waarschijnlijk zal worden doorberekend aan de betaaldienstgebruikers, niet een te hoge prijs is.

Op pagina 34 en 35 van Memorie van Toelichting wordt een overzicht gepresenteerd van de administratieve lasten die met het wetsvoorstel zijn gemoeid. Hier worden alleen de kosten voor Equens in beeld gebracht. Over de kosten van de zeer vele andere partijen die onder de scope van het huidige wetsvoorstel vallen, wordt niet gerept. Wij bevelen aan de lasten voor alle ondernemingen die blijkens het wetsvoorstel onder Oversight komen te vallen, nauwgezet te berekenen.

Ons inziens overstijgen de maatschappelijke kosten van het wetsvoorstel de maatschappelijke baten.



CURRENCE

Het bovenstaande in ogenschouw nemende betwijfelen wij ten zeerste of het voorliggende voorstel de betaalketen in het algemeen en de soliditeit en continuïteit in het bijzonder ten goede komt. Wij zijn van mening dat er betere alternatieven voorhanden zijn die minder kostbaar zijn en die minder belemmerend werken.

9. Alternatieve opzet

Het Oversightdoel kan ook gediend worden binnen de bestaande wettelijke toezichtkaders van de Wft, eventueel aangevuld met nadere randvoorwaarden uit de Oversightkaders.

Kenmerkend voor aanbieders van betaalproducten en standaarden in het betalingsverkeer zijn de uitbestedingsrelaties, die hun toegevoegde waarde als economisch model hebben bewezen. Aanbieders besteden om efficiency redenen en uit hoofde van focus op kerncompetenties, een groot aantal uitvoerende taken uit. Tegelijkertijd levert dit ook een uitdaging op voor ketenbeheersing in termen van veiligheid en robuustheid. Beheersing kan plaatsvinden op drie coördinatieniveaus. Allereerst door standaardisatie van processen, door afstemming en overleg en tenslotte door het voeren van actieve ketenregie. Wij pleiten voor een alternatieve aanpak van ketenbeheersing via ketenregie, uitgevoerd door vergunninghoudende eindaanbieders van betaaldiensten, i.c. banken, EGI's en betaalinstanties. Zij overzien op basis van hun marktpositie en vergunning de betaalketens en dragen hiervoor ook de verantwoordelijkheid jegens hun klanten. Zij kunnen vanuit hun rol er dwingend op toe te zien dat aangewezen onderaannemende ketenparticipanten zich aantoonbaar committeren aan door DNB te stellen regels rond veiligheid en robuustheid. Waarom?

- Eindaanbieders zijn verantwoordelijk voor de eindklanten en zullen als eerste door deze eindklanten worden aangesproken als er zich calamiteiten voordoen in de betaalketen;
- Eindaanbieders hebben direct belang bij een goed functionerende betaalketen en zullen alles in werk stellen om betaaldienstgebruikers niet onnodig te dupeeren als gevolg van structurele onregelmatigheden in de betaalketen;
- Eindaanbieders zijn goed in staat om contractueel en operationeel (de geldstroom) ongewenste situaties en ongewenst gedrag van toeleveranciers te sanctioneren.

Aanbieders van betaalproducten en –standaarden op de eindmarkt zijn banken, EGI's en betaalinstanties. Deze beschikken reeds over een vergunning om op de eindmarkt actief te mogen zijn. Prudentieel toezicht en gedragstoezicht, zoals beoogd in het onderhavige wetsvoorstel sluiten goed aan op het reeds bestaande toezicht. Hierdoor kan het streven van het Ministerie en DNB bestaande Oversightdoelstellingen effectiever te kunnen waarborgen op een kostenefficiënte wijze plaatsvinden. Eisen op het gebied van veiligheid en robuustheid van het betalingsverkeer kunnen dan in het bestaande toezicht worden meegenomen. Gelet op de reeds bestaande omvangrijke regelgeving bij banken moet hier overigens omzichtig mee worden omgegaan. Eindaanbieders kunnen naar keuze een aantal van deze eisen uitbesteden aan een gezamenlijke instelling. Zo is de Betaalvereniging op dit gebied reeds actief.

Deze alternatieve opzet maakt gebruik van de bestaande wettelijke Wft-kaders en is daardoor dwingend gericht op de vergunninghoudende eindverantwoordelijke "hoofdaannemers". Hierdoor biedt het ook sterkere handhavingsmogelijkheden dan de oude bestaande Oversightregeling die gebaseerd is op moral suasion. Het sluit verder goed aan bij de wettelijke uitbestedingsbepalingen binnen de Wft en de eisen zoals gesteld aan de financiële kerninfrastructuur zoals opgenomen in Business Continuity Management bepalingen.



CURRENCE

Deze alternatieve opzet zal natuurlijk verder op zijn merites bekeken moeten worden, maar heeft in onze ogen weinig last van negatieve effecten van het huidige wetsvoorstel. Daarnaast moet deze opzet worden gezien in Europees perspectief. In het licht van een verder integrerende betaalmarkt in Europa werkt het contraproductief om schotten om Nederland te plaatsen met een unlevel playing field als gevolg.

10. Conclusie

Wij onderschrijven het belang van een solide en continue betalingsverkeer, maar betwijfelen ten zeerste of het voorliggende wetsvoorstel hier een bijdrage aan levert. Wij zijn ervan overtuigd dat er een eenvoudiger en effectiever alternatief voorhanden is waarbij de prudentiële toezichthouder reeds dwingend in beeld is. Ook in dit geval geldt dat deze vorm van Oversight in gebed moet zijn in een Europees kader.