

Memo Full Reserve

In enkele landen lijkt het mogelijk om een *full reserve* instelling ('depositobank') te beginnen. Andere landen beraden zich over de voorwaarden waaronder iets dergelijks kan gebeuren. Dit memo geeft een overzicht van de hoofdzaken per november 2019.

Een *full reserve* instelling neemt gelden in bewaring en houdt deze voor de rechthebbende beschikbaar op haar rekening bij de centrale bank. In de meeste landen is dat echter niet mogelijk daar *full reserve* instellingen geen rekening mogen aanhouden bij de centrale bank. Centrale banken behouden dit voor aan banken. Banken zijn instellingen die geld van hun klanten lenen om het vervolgens voor eigen rekening weer uit te lenen. Slechts een fractie van hun activa houden ze aan als liquide reserves bij de centrale bank. Deze *fractional reserve* instellingen (banken) onderscheiden zich van de *full reserve* instellingen. *Fractional reserve* instellingen gebruiken het geld van hun rekeninghouders om hun onderneming mee te financieren. Een *Full reserve* instelling neemt het geld van haar rekeninghouders in bewaring. Ze onderneemt niets met dat geld maar houdt het aan op haar rekening bij de centrale bank.

In dit memo komt achtereenvolgens aan bod de situatie in: Nederland, Litouwen, Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Noorwegen en de Verenigde Staten. Afgesloten wordt met een conclusie.

Nederland

In 2012 wilde Nederland betaalinstellingen directe toegang geven tot TARGET2, het betaalsysteem van het Europese stelsel van centrale banken (ESCB). Daarmee hadden betaalinstellingen een rekening kunnen openen bij De Nederlandsche Bank (DNB) en zodoende een *full reserve* instelling kunnen worden. Dit initiatief strandde echter op een juridisch detail: Finaliteit.¹ Toenmalig minister De Jager formuleerde het als volgt.

"Een belangrijk punt voor de verbetering van de concurrentiepositie van andere betaaldienstverleners dan banken, is het verlenen van rechtstreekse toegang tot clearing- en settlementsystemen. Naar huidig recht mogen banken wel en betaalinstellingen niet rechtstreeks lid zijn van clearing- en settlementsystemen. Dit volgt uit de zogenoemde Finaliteitsrichtlijn (Richtlijn 98/26/EG). Nederland vindt dat het juridisch kader zodanig zou moeten worden

¹ Finaliteit betreft de onaantastbaarheid van betalingen in een afwikkelingsstelsel zoals voorgeschreven in de Europese finaliteitsrichtlijn (98/26/EG gewijzigd 2009/44/EG). Deze bevat een regeling voor het definitieve karakter van overboekingsopdrachten en verrekeningen. Betaalopdrachten die zijn ingevoerd in een afwikkelingsstelsel kunnen niet meer ongedaan worden gemaakt, ook niet in geval van een faillissement. De afwikkelingsstelsels waarvoor finaliteit geldt worden per Lidstaat aangewezen en ingeschreven in een register van de Europese Commissie. De finaliteitsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Faillissementswet (afdeling 11A, artikel 212a en verder).

gewijzigd, dat betaaldienstverleners die een vergunning hebben en onder toezicht staan en voldoen aan bepaalde voorwaarden, direct lid kunnen worden van clearing- en settlementsystemen.” (TK [22112-1375](#))

Wellicht zonder het te beseffen pleitte de Nederlandse minister van financiën in 2012 voor invoering van private *full reserve* instellingen: ‘Depositobanken’. Daarbij had hij niet de stabiliteit van het geldstelsel op het oog maar het bieden van gelijk speelveld voor banken en betaalinstanties. In de huidige ordening zijn betaaldienstverleners die geen bank zijn (betaalinstanties en elektronischgeldinstellingen) afhankelijk van hun concurrenten, de banken, voor toegang tot het betalingsverkeer.

Depositobank

Zonder acht te slaan op deze voorgeschiedenis verzocht de Tweede Kamer de regering in 2016 “te onderzoeken hoe de huidige wetgeving voor vergunningverlening moet worden aangepast om een depositobank mogelijk te maken”. Met ‘depositobank’ werd een private *full reserve* instelling bedoeld. Het verzoek was ingegeven door de unanieme wens van de Kamer om “Nederlanders de keuze [te] geven om ook te kunnen sparen bij een instelling die het geld puur digitaal voor hen bewaart” (TK [34346-13](#)). Deze wens werd door de Kamer geuit naar aanleiding van [burgerinitiatief ‘Ons Geld’](#) en het initiatief van [stichting full reserve](#) voor een depositobank.

De minister speelde de vraag door naar De Nederlandse Bank (DNB). Deze meende dat Depositobank geen bank was daar zij geen kredietuitzettingen zou doen (anders dan het aanhouden van tegoeden bij DNB). DNB adviseerde vervolgens dat Depositobank een constructie zou opzetten bestaand uit een kredietlijn voor betaaldienstgebruikers en een geldmarktfonds dat belegt in centrale bank geld (TK [32013-143](#)). Onder die conditie verwachtte DNB dat Depositobank een beperkte bankvergunning kon krijgen met eveneens beperkte bijdrage aan het depositogarantiestelsel (DGS).

Depositobank achtte een bijdrage aan het DGS echter ongepast daar in haar geval geen sprake zou zijn van kredietrisico.² Bovendien paste de gekunstelde constructie niet bij de transparantie en eenvoud die ze haar rekeninghouders beoogde te bieden. Het alternatief was dat depositobank vergunning zou vragen als betaalinstantie.³ Betaalinstanties hebben echter geen directe toegang tot TARGET2.⁴ Ze kunnen dat alleen verkrijgen via een bank. Het

² Stichting full reserve streefde met Depositobank naar een marktordening waarin depositogaranties overbodig zouden worden doordat eenieder toegang zou kunnen krijgen tot het betalingsverkeer zonder blootstelling aan kredietrisico.

³ Een betaalinstantie is een betaaldienstverlener die geen bank is.

⁴ Stichting full reserve stelt dat DNB weldegelijk bevoegd is om niet-banken toegang te geven tot TARGET2 door gebruik te maken van de ‘Home Accounting Module’. De stichting vermoedt echter dat

geld van de rekeninghouders valt dan in het vermogen van die bank, en is dan slechts fractioneel en indirect gedekt met tegoeden aangehouden bij de centrale bank.⁵

Toenmalig minister van financiën Dijsselbloem hield het erop dat invoering van een depositobank, gelet op de bestaande regelgeving, te ingewikkeld was (TK [32013-142](#)). De verdere behandeling werd vervolgens geparkeerd totdat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) nader onderzoek zou hebben gedaan naar de werking van het geldstelsel. Ook dit onderzoek was een gevolg van [burgerinitiatief Ons Geld](#).

Veilige rekening

In 2019 bracht de WRR zijn rapport uit en adviseerde de regering om weldegelijk een depositobank, althans een *veilig alternatief voor de bankrekening* te introduceren.⁶ De WRR ondersteunde daarmee de unanieme wens van de Tweede Kamer om “Nederlanders de keuze [te] geven om ook te kunnen sparen bij een instelling die het geld puur digitaal voor hen bewaart” (TK [34346-13](#)). Dit zal banken volgens de WRR namelijk “dwingen zich verantwoord te financieren, met meer eigen vermogen (kapitaal) en vreemd vermogen met een lange looptijd”. Bovendien stelde de WRR dat de creatie van ‘geld en schuld’ door commerciële banken op die manier beter wordt begrensd.⁷

Ons Geld werkte het *veilige alternatief voor de bankrekening* verder uit in het position paper ‘[Publieke bewaarinstelling: veilige haven en gelijk speelveld voor giraal geld](#)’. Daarin is het idee ontwikkeld voor invoering van een [persoonlijke veilige \(full reserve\) rekening](#). Deze wordt aangehouden bij de overheid maar ontsloten via een betaalomgeving naar keuze. Banken, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen kunnen dan alle dezelfde *full reserve* rekening in hun betaalomgeving integreren. Bij wisseling van betaaldienstverlener neemt de rekeninghouder zijn veilige rekening gewoon mee. De rekeninghouder bepaalt wie toegang heeft tot zijn betaalgegevens en welke diensten erop worden gebaseerd. De veilige rekening biedt tevens de basis voor een marktgeoriënteerde doch veilige en beheerste evolutie van digitale geldvormen. Dit *publiek verankerde veilige alternatief voor de bankrekening* kan binnen de bestaande wettelijke kaders worden ingevoerd.

DNB de toegang tot TARGET2 aan Depositobank heeft onthouden vanwege de implicaties van de introductie van *full reserve* instellingen op de marktordening.

⁵ Fractionele dekking met tegoeden bij de centrale bank betekent niet dat tegoeden bij een commerciële bank slechts fractioneel zijn gedekt. Ze zijn – als het goed is – volledig gedekt door activa van desbetreffende bank. Die activa bestaan voor een groot deel uit kredietuitzettingen. Slechts een fractioneel deel van die activa bestaat uit liquide reserves. Bij een *full reserve* instelling zijn tegoeden geheel gedekt met liquide reserves, aangehouden bij de centrale bank.

⁶ WRR (2019) [Geld en schuld: De publieke rol van banken](#)

⁷ WRR (2019) Geld en schuld, p. 237

Eén en ander staat thans voor behandeling op de agenda van de Tweede Kamer (dossier [35107](#) 'initiatiefnota van het lid Alkaya: 100% veilig sparen en betalen').

Litouwen

In Litouwen is intussen een oplossing gevonden voor het finaliteitsprobleem waar de Nederlandse minister van financiën, De Jager, in 2012 op vastliep.⁸ Daar is een stelsel operationeel ('CENTROLink') waarmee de centrale bank van Litouwen (Lietuvos Bankas) betaaldienstverleners (banken, betaalinstellingen, elektronisch geldinstellingen en kredietunies) toegang verschaft tot het betalingsverkeer. Zij verleent daarbij additionele diensten waardoor betaaldienstverleners die geen bank zijn (betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen) niet meer afhankelijk zijn van hun concurrenten, de banken, voor toegang tot het betalingsverkeer. Door gebruik te maken van deze dienstverlening lopen betaalinstellingen en elektronisch geld instellingen geen kredietrisico en kunnen ze hun klanten *full reserve* betaaldiensten verlenen.

Afgaand op de CENTROLink-voorwaarden kunnen alleen banken, effectenbewaarders, overheden en Lietuvos Bankas zelf (direct of indirect) deelnemen in CENTROLink.⁹ Een niet-bank zal een van deze partijen bereid moeten vinden om hem toegang te verschaffen als 'ABIC holder'. Dat is "an entity which: (a) holds a Bank Identifier Code (BIC);¹⁰ (b) is not a direct or indirect participant; and (c) is a correspondent or customer of a direct participant, is able to submit payment orders to and receive payments from the System via the direct participant."¹¹

Deelnemers in CENTROLink zijn verantwoordelijk voor beheer van de gelden van elke *ABIC holder* die ze toegang verschaffen tot CENTROLink. Om dat te structureren kunnen ze per *ABIC holder* een afzonderlijke onderpand rekening (FC account) aanhouden bij Lietuvos Bankas, waarop de gelden van desbetreffende *ABIC holder* worden aangehouden. De *ABIC holder* kan vervolgens zelf (onder verantwoordelijkheid van de deelnemer) betaalopdrachten inschieten. Deze worden door Lietuvos Bankas getoetst aan het onderpand op 'zijn' FC account. Betaalopdrachten worden alleen uitgevoerd als voldoende onderpand aanwezig is.

Het tegoed op het FC account van de *ABIC holder* valt in het vermogen van de deelnemer. Indien de deelnemer failliet gaat zal Lietuvos Bankas zich met voorrang op dat tegoed

⁸ Lelieveldt, Simon, [De depositobank ligt voor het oprapen](#), Juni 2019, ESB 104.

⁹ Artikel 9, 10 en 11 van de '[Operating rules of the payment system Centrolink](#)' of the Bank of Lithuania' (2015) versie 21 januari 2019.

¹⁰ BIC is volgens de [ISO](#) "a universal identifier code, the business identifier code (BIC), for financial and non-financial institutions, for which such an international identifier is required to facilitate automated processing of information for financial services."

¹¹ Artikel 3 van [de operating rules of the payment system Centrolink](#).

verhalen. In principe kan ze zich verhalen voor alle schulden van de deelnemer. In dat geval is de claim van Lietuvos Bankas dat er geen kredietrisico is niet waar te maken.¹²

Afhankelijkheid van commerciële banken wordt echter voorkomen doordat Lietuvos Bankas ook zelf optreedt als deelnemer ten behoeve van *ABIC holders*.¹³ In die hoedanigheid gaat ze dan zelf een directe relatie aan met de *ABIC holder* en opent ze een FC rekening binnen CENTROLink waarop ze de gelden van de *ABIC holder* aanhoudt. Op deze wijze wordt de claim van Lietuvos Bankas 'zero credit risk' gesubstantieerd.

De volgende informatie is overgenomen van de [website](#) van Lietuvos Bankas.¹⁴

CENTROLink is a payment system operated by the Bank of Lithuania, providing the gateway to the Single Euro Payments Area (SEPA). Via its infrastructure, the Bank of Lithuania provides technical access to SEPA for all types of payment service providers – banks, credit unions, e-money or payment institutions – licensed in the European Economic Area (EEA). (...)

CENTROLink is a payment system, developed and operated by the Bank of Lithuania (...). CENTROLink was launched on 8 December 2015, while its roots come from the start of 2004 as a local currency payment system. CENTROLink participants can offer their clients SEPA credit payments (SCT), direct debit (SDD) and instant payments (SCT Inst). (...)

De volgende informatie is overgenomen uit de '[Operating rules of the payment system Centrolink](#) of the Bank of Lithuania' (2015) versie 21 januari 2019.

The System is designated for processing and executing payment orders between System participants and other System participants, who comply with SEPA requirements, following the Republic of Lithuania Law on Settlement Finality. The System shall be managed by the Bank of Lithuania, it is also the System operator. The System has an interface with the following systems, ensuring execution of payment orders:

- TARGET2, which performs final settlement between direct participants;
- STEP2 through which SCT and SDD payment orders are exchanged with other payment service providers registered in the SEPA payments area.
- RT1 through which SCT Inst payment orders are exchanged with other payment service providers registered in the SEPA payments area. (...)

¹² Lietuvos Bankas stelt op haar [website](#): "From a technological standpoint, non-bank institutions are given the possibility to make payments under the same terms as banks or credit unions." Onder het kopje "zero credit risk" stelt ze bovendien dat: "Payments are made via an account held at the central bank."

¹³ "Availability for PI/EMI to participate as ABIC holders via the direct participant The Bank of Lithuania" Bron: [presentatie](#) van Asta Grigaitytė (Lietuvos Bankas) op het Lithuanian – Hungarian Fintech Forum te Vilnius op 23 mei 2019.

¹⁴ <https://www.lb.lt/en/centrolink>

Financial collateral account (hereinafter 'FC account') - an account handled by the Bank of Lithuania in which funds are held as financial collateral under a security financial collateral arrangement. Financial collateral is designated to ensure the liabilities of a System participant related to the System, arising from SCT and SDD payment orders (FC account) and SCT Inst payment orders (FC Inst account). At the request of a System participant, more than one FC and/or FC Inst account can be opened in the System; (...)

FC account balance - the funds of a System participant provided to the Bank of Lithuania as financial collateral reduced by the net liability or increased by the net claim of a direct participant; (...)

"(...) the direct participant can use the functionality of the System when, having transferred to a separate FC or FC Inst account the funds of its customer, who acts as the ABIC holder, the direct participant secures by separate collaterals the fulfilment of its obligations related to the execution of payments of each such customer. In that case, the SCT payment order submitted by the ABIC holder shall be executed when the collateral on the separate FC account of the direct participant servicing the ABIC holder which is designated to secure the latter's payments is sufficient to settle the resulting net position of such ABIC holder. The SCT Inst payment order submitted by an ABIC holder shall be executed when the separate FC account of the direct participant servicing the ABIC holder which is designated to secure the latter's payments is sufficient to settle the resulting net position of the ABIC holder. (...)

The purpose of the financial collateral held on the System participant's FC and/or FC Inst account is to secure financial obligations of that System participant as well as of indirect participants and ABIC holders acting through the System participant, arising under the Agreement and the Rules. (...)

The Bank of Lithuania shall have the right to settle from the financial collateral held on the FC and/or the FC Inst account any existing or future obligations of the System participant the obligations of which are secured by the financial collateral held on the FC and/or the FC Inst account and of the indirect participants and/or ABIC holders which act through the System participant arising out of payment orders submitted by them, the Rules and provisions of the Agreement. (...)

Via het FC Account verschaft Lietuvos Bankas zich financiële zekerheid met betrekking tot de betaalopdrachten die onder haar verantwoordelijkheid verlopen via STEP2 of RT1. STEP2 en RT1 zijn betaalsystemen van EBA Clearing, een pan Europese samenwerking van banken. Het retail betalingsverkeer in Litouwen wordt gedomineerd door STEP2.¹⁵

¹⁵ There are three payment systems operating in Lithuania, two of them operated by the BoL (TARGET2- Lietuvos Bankas and SEPA-MMS) and a third one operated by the Lithuanian Central Credit Union (KUBAS). More than 95% of retail domestic interbank payments are, however, processed in the pan-European retail payment system, STEP2 operated by EBA Clearing. Bron: OECD (2017) [Lithuania: Review of the financial system](#).

STEP2-betalingen worden uiteindelijk voldaan via TARGET2.¹⁶

In persoonlijke communicatie met Lietuvos Bankas is mij te kennen gegeven dat de interface van CENTROLink met TARGET2 een voornemen betreft en nog niet is gerealiseerd. Geen enkele partij zou bovendien als *full reserve* betaaldienstverlener actief zijn via CENTROLink. Ook werd de vrije discretie benadrukt die Lietuvos Bankas zich voorbehoudt om niet-banken al dan geen toegang te verlenen tot het betalingsverkeer. Aanvragen worden van geval tot geval beoordeeld. Fintech-innovatie staat voor Lietuvos Bankas voorop.

Verenigd Koninkrijk

Sinds 2018 kunnen betaalinstellingen en elektronisch geld instellingen ('non-bank PSPs') direct deelnemen aan het betaalsysteem van de Bank of England (BoE).¹⁷ Dit betekent dat ze zelf rekeninghouder worden in het real-time gross settlement (RTGS) systeem van de BoE, en daarmee dus tegoed kunnen aanhouden bij de BoE. Afhankelijk van het betaalschema waarin ze deelnemen moeten ze ook een onderpand rekening aanhouden die alleen wordt aangesproken als verplichtingen niet worden nagekomen. Voor 'non-bank PSPs' hanteert de BoE een apart regime. Non-bank PSPs nemen niet deel aan het 'Sterling Monetary Framework' van de BoE. Over het tegoed op *settlement accounts* van *non-bank PSPs* bij de BoE wordt dan ook geen rente vergoed. Rentevergoeding is wel aan de orde voor het verplicht aan te houden tegoed op de onderpand rekening.

De volgende informatie is overgenomen uit de publicatie van de BoE: [Access to UK Payment Schemes for Non-Bank Payment Service Providers](#) van juli 2017.

[Non-bank PSPs] are competing with banks to provide payment services. However, until now, they have only been able to access the UK payment schemes indirectly - through the very banks they are competing with. (...)

Opening up access to the UK's payment schemes will allow non-bank PSPs to compete on a more level playing field. They will be less dependent on competitors and will be able to offer a wider range of payment services. These factors all help to increase competition and innovation in the market for payments.

¹⁶ Participating banks settle their STEP2 obligations by paying a net calculated amount in TARGET2. STEP2 first creates bilateral gross obligations and reports them to the banks, calculates the multilateral net positions and sends these multilateral net amounts to TARGET2 using the Ancillary System Interface. Bron: ebaclearing.eu

¹⁷ Toelating van 'non-bank PSPs' tot het RTGS-systeem trad in 2017 in werking. In 2018 werd de eerste non-bank PSP ('TransferWise') daadwerkelijk toegelaten tot het systeem. Zie: BoE (2018) [First non-bank payment service provider \(PSP\) directly accesses UK payment system](#).

In the longer term, the innovation which stems from this expanded access should promote financial stability by:

- creating more diverse payment arrangements with fewer single points of failure
- identifying and developing new risk-reducing technologies
- expanding the range of transactions that can take place electronically and be settled in central bank money (...)

There are two types of non-bank PSPs eligible for direct access – e-money institutions and payment institutions. (...) Only authorised e-money and payment institutions are eligible to hold settlement accounts at the Bank (...).

In order to become a direct settling participant in a payment scheme which settles at the Bank, non-bank PSPs must hold a settlement account in the Bank's RTGS system.

A settlement account is not a traditional commercial account. A settlement account is only used to settle the payment obligations arising from payment schemes which settle at the Bank. A non-bank PSP will still require commercial bank relationships in order to undertake its commercial banking needs including making other types of payments, financing and investments. In particular, participants in DNS schemes will need a relationship with a CHAPS direct participant to fund and de-fund their settlement account from their commercial bank account. (...)

In addition, if a non-bank PSP wishes to join a pre-funded scheme (Bacs, FPS and the future Cheque & Credit Image Clearing Scheme) it will also require a Settlement Collateralisation Account (SCA) at the Bank. This account is used to hold a balance to cover the participant's largest intraday net debit position.

Participants must place funds in this account which would only be accessed by the payment scheme in a contingency scenario, to ensure that settlement of its position in a payment scheme can still take place. (...)

Note that the funds in the SCA are not the funds actually used for settlement, which must be provided separately in the settlement account ahead of payment scheme settlement. (...)

Non-bank PSPs are not eligible to participate in the Bank of England's Sterling Monetary Framework (i.e. the operationalisation of the Bank's monetary policy and liquidity insurance facilities) or eligible for IDL, as they do not undertake maturity transformation activities. (...)

Sterling Monetary Framework [is:] The framework for the Bank of England's operations in sterling money markets. This includes the implementation of the Monetary Policy Committee's decisions about Bank Rate and the provision of liquidity to the financial system where necessary. (...)

De volgende informatie is overgenomen uit de publicatie van de BoE: [A blueprint for a new RTGS service for the United Kingdom](#), van mei 2017.

More widespread direct access to settlement in central bank money contributes to greater financial stability by both reducing operational reliance on a small number of banks and lowering the credit exposures between direct and indirect participants that indirect access to payment systems can generate. It also enables a more innovative and competitive market in payments. (...)

Up to now, in common with the situation in most other countries, UK-authorised non-bank PSPs have had to access the sterling payment system through banks — which in many cases are also their competitors. (...)

By extending RTGS access, the Bank's aim is to increase competition and innovation in the market for payments by allowing non-bank PSPs that are able to meet appropriate standards of resilience to compete on a more level playing field, reducing their dependence on competitors and extending the benefits of settlement in central bank money to a wider range of payments services. (...)

(...) the Bank has taken a number of other steps to protect its balance sheet, including not extending credit or Sterling Monetary Framework access to PSPs.

This is because PSPs are not part of the monetary policy transmission mechanism or exposed to inherent overnight liquidity risk. PSPs will receive remuneration at Bank Rate on funds that are required to be held overnight in a prefunding account to back transactions in Bacs and Faster Payments. Settlement accounts in RTGS will be unremunerated. (...)

Zwitserland

In Zwitserland zijn sinds 1 januari 2019 specifieke bepalingen van kracht voor fintech-ondernemingen ('Fintech-Bewilligung'). 'Fintechs' mogen daarbij onder voorwaarden zonder bankvergunning een kernactiviteit van een bank uitvoeren. Dit betreft de verkrijging van opvorderbaar geld van het publiek, anders dan via effectenuitgifte (het passiefbedrijf). Het actiefbedrijf (kredietuitzetting) mogen ze echter niet bedrijven. Ook mogen ze geen rente vergoeden over verkregen cliëntgelden (Publikumseinlagen). Deze 'Bewilligung' geldt tot 100 miljoen Zwitserse Franken aan *Publikumseinlagen*. Fintechs die dat bedrag overschrijden moeten alsnog een bankvergunning aanvragen. *Publikumseinlagen* die onder de *Bewilligung* worden aangehouden vallen niet onder het depositogarantiestelsel.

Nadat de *Fintech-Bewilligung* van kracht werd, maakte de Zwitserse centrale bank (SNB) bekend dat zij ondernemingen die voor deze *Bewilligung* in aanmerking komen, toegang geeft tot het interbancaire verrekenstelsel en dat deze ondernemingen een rekening bij de SNB kunnen aanhouden.¹⁸

Deze faciliteit van de SNB strekt zich uit tot crowdfundingplatformen die voor afwikkeling vooruitontvangen cliëntgelden gedurende maximaal 60 dagen onder zich houden.

De volgende informatie is overgenomen uit de publicatie van FINMA: *Wegleitung für Gesuche betreffend Bewilligung als Person nach Art. 1b Bankengesetz (Fintech-Bewilligung)* Ausgabe vom 3. Dezember 2018.

Personen nach Art. 1b des Bankengesetzes (BankG; SR 952.0) ist erlaubt, Publikumseinlagen in der Höhe von maximal 100 Millionen Schweizer Franken entgegenzunehmen, wobei die

¹⁸ SNB, [Medienmitteilung](#), 11 januari 2019

Publikumseinlagen weder angelegt noch verzinst werden dürfen. Die FINMA bewilligt Personen nach Art. 1b BankG und beaufsichtigt diese nach erteilter Bewilligung.

De volgende informatie is overgenomen uit de Revision der Bankenverordening (BankV) «FinTech-Bewilligung», [Erläuterungen](#), 30 november 2018.

Diese Geschäftsmodelle erfordern teilweise die Entgegennahme von Publikumseinlagen (sog. Passivgeschäft), ohne dass gleichzeitig das Aktivgeschäft (die Vergabe von Krediten unter Verwendung der Einlagen) betrieben wird. Das gleichzeitige Betreiben des Aktivgeschäfts (und damit das Zinsdifferenzgeschäft) soll auch in Zukunft den Banken vorbehalten bleiben. Aus diesem Grund ist es unter der neuen Bewilligungskategorie nicht zulässig, die entgegengenommenen Gelder anzulegen und zu verzinsen (vgl. Art. 1b Abs. 1 Bst. b BankG).

Die Einlagen bei Personen nach Artikel 1b BankG unterliegen nicht der Einlagensicherung (vgl. Art. 1b Abs. 4 Bst. d BankG). Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Personen nach Artikel 1b BankG die Einlagen entweder gemäss der Vereinbarung mit den Kundinnen oder Kunden weiterleiten, zurückzahlen oder sicher und liquide halten müssen und nicht selbst anlegen dürfen. (...)

Mit der neuen Bewilligung nach Artikel 1b BankG erhalten Unternehmen das Recht, gewerbsmässig Publikumseinlagen bis zu maximal CHF 100 Mio. entgegenzunehmen. (...)

Die Unternehmen sind primär verpflichtet, die eingenommenen Gelder entsprechend der Vereinbarung mit den Kundinnen und Kunden bestimmungsgemäss weiterzuleiten oder – falls dies nicht der Zweck oder nicht möglich ist – an die Kundinnen und Kunden zurückzuzahlen. Ist eine umgehende Weiterleitung gemäss Kundenvereinbarung nicht möglich oder nicht vorgesehen, darf das Unternehmen die Einlagen verwahren. Dieses «Verwahren» der Einlagen ist zwar an keine Fristen gebunden, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft. Die Einlagen müssen im Interesse der Kundinnen und Kunden verwahrt werden und dürfen in dieser Zeit weder angelegt noch verzinst werden. Es ist den Bewilligungsträgern somit verwehrt, das den Banken vorbehaltene Zinsdifferenzgeschäft zu betreiben und aus der Differenz zwischen Aktiv- und Passivzinsen Gewinne zu generieren. (...)

In der Regel agiert eine Crowdlending-Plattform als Vermittlerin, d.h., die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer schliessen mit den ihnen von der Crowdlending-Plattform vermittelten Kreditgebern («Crowd») einzelne Darlehensverträge ab. Die Plattform sammelt lediglich die Gelder und leitet sie an die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer weiter. Mit der Weiterleitung hat die Plattform diese Publikumseinlagen nicht mehr in ihren Büchern und die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer treten an ihre Stelle. Die Weiterleitung hat jedoch innert 60 Tagen zu erfolgen und es darf kein Zins bezahlt werden (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BankV). Je nach den Umständen müssen aber die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer dafür sorgen, nicht selbst als Bank zu gelten, weil sie selber gewerbsmässig Publikumseinlagen entgegennehmen. Dies können sie verhindern, indem sie sich so ausrichten, dass sie unter die Ausnahmen des Begriff der Gewerbsmässigkeit nach Artikel 6 BankV fallen oder indem sie Anleiheprospekte (oder später ein Basisinformationsblatt nach FIDLEG) herausgeben (womit nach Art. 5 Abs. 3 Bst. b BankV Anleihen und nicht Publikumseinlagen vorliegen).

De volgende informatie is overgenomen uit het [Bankengesetz](#) (artikel 1b).

Die Bestimmungen dieses Gesetzes finden sinngemäss Anwendung auf Personen, die hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind und:

- a. gewerbsmässig Publikumseinlagen von bis zu 100 Millionen Franken entgegennehmen oder sich öffentlich dafür empfehlen; und
- b. diese Publikumseinlagen weder anlegen noch verzinsen.

De volgende informatie is overgenomen uit de [Bankenverordnung](#) (artikel 5).

Nicht als Einlagen gelten:

(...)

Habensaldi auf Kundenkonti von Effekten- oder Edelmetallhändlern, Vermögensverwaltern oder ähnlichen Unternehmen, die einzig der Abwicklung von Kundengeschäften dienen, wenn:

1. dafür kein Zins bezahlt wird, und
2. sofern es sich nicht um Kundenkonti von Effekthändlern handelt: die Abwicklung innert 60 Tagen erfolgt;

De volgende informatie is overgenomen uit de [Medienmitteilung](#) van de SNB van 11 januari 2019.

Die SNB hat u.a. den gesetzlichen Auftrag, das Funktionieren bargeldloser Zahlungssysteme zu erleichtern und zu sichern. Als Auftraggeberin des Zahlungssystems Swiss Interbank Clearing (SIC-System) gewährt sie jenen Gesuchstellern Zugang, die einen wesentlichen Beitrag zur Aufgabenerfüllung der Nationalbank leisten, ohne erhebliche Risiken einzubringen. Die SNB gewährt deshalb jenen Unternehmen mit Fintech-Bewilligung den Zugang zum SIC-System und zu den SNB-Girokonten, die für den Zahlungsverkehr in Franken ein massgebliches Geschäftsmodell betreiben.

De SNB maakt hiermee een voorbehoud op basis waarvan ze *full reserve* instellingen zou kunnen weren. Gesteld zou kunnen worden dat het bedrijfsmodel van een *full reserve* instelling niet *massgeblich* is voor het Zwitserse betalingsverkeer. Invoering van een *full reserve* instelling is vooral bedoeld om - zoals de WRR ook stelt - het monetair-financieel stelsel stabiel te maken door (geleidelijke en beheerste) blootstelling van banken aan marktdiscipline.¹⁹ Deze overweging speelt bij de *Fintech-Bewilligung* echter geen rol

Vollgeld Initiative

Net als in Nederland is de politiek in Zwitserland door een burgerinitiatief opmerkelijk gemaakt op de wenselijkheid van introductie van *full reserve* rekeningen. Een referendum in 2018 over een verplichte omzetting van alle betaalrekeningen in Zwitserland in *full reserve*

¹⁹ WRR (2019) Geld en schuld p. 237: "Het feit dat men een daadwerkelijk alternatief heeft, zal een disciplinerend effect hebben op de bestaande banken. Het zal banken dwingen zich verantwoorde te financieren, met meer eigen vermogen (kapitaal) en vreemd vermogen met een lange looptijd. De creatie van geld en schuld door commerciële banken wordt op die manier ook beter begrensd."

rekeningen heeft het evenwel niet gehaald. Wel heeft het een [wereldwijde discussie](#) ontketend over de wenselijkheid om het publiek toegang te geven tot de nationale bank.

Als het Zwitserse 'Vollgeld' referendum een meerderheid had gekregen hadden alle banken in Zwitserland op termijn de betaalrekeningen van hun klanten buiten de bank moeten onderbrengen in *full reserve* instellingen. Voor dit plan bleek echter [onvoldoende steun](#) bij de bevolking. Het verplichte karakter van de omzetting in *full reserve* tegoeden en het ontbreken van een regeling voor een beheerste overgang zullen daaraan hebben bijgedragen.

Noorwegen

In Noorwegen bestaat sinds 2016 een private *full reserve* instelling: The Safe Deposit Bank of Norway ([SDBN](#)). Deze is gericht op institutionele cash managers die via de SDBN tegoeden kunnen aanhouden bij de Noorse centrale bank (Norges Bank) en bij de Duitse centrale bank (Deutsche Bundesbank). Zij kunnen met hun *full reserve* rekeningen echter niet deelnemen aan het betalingsverkeer. Daartoe moeten ze *full reserve* tegoed eerst overmaken naar een vaste tegenrekening.

De volgende informatie is overgenomen uit het [jaarverslag 2018](#) van The Safe Deposit Bank of Norway.

SDBN is a narrow bank, its banking license restricts it to a single product, namely holding cash at a Central Bank. SDBN is a direct participant in the central banks of Norway, Norges Bank; and Germany, Deutsche Bundesbank. SDBN's banking license was purposefully created so that on the asset side it preserves Client cash deposits at Central Banks. Under the same license, SDBN is allowed to incur liabilities only in the form of cash deposits. (...)

SDBN is a direct participant in the Norwegian Central Bank's Operational System, NBO, and the Deutsche Bundesbank's Target2 system. (...)

SDBN does not make third party payments, deposits can only be transferred out to our Clients' own predefined accounts. (...)

The Company arranges for Client's deposits with Central Banks. The Company does not have any right to use these deposits in its own operations, and does not have access to the economic benefits of ownership of these deposits. Based on this, the Company will not recognise the Client's deposits in Central Banks as assets, with a corresponding liability to repay these deposits, as they do not meet the definition of assets of the Company. Further, and supporting this view, if the deposits should have been recognised, they should be derecognized as the Company does not carry any risks related to the Client's deposits with Central Banks and all cash flows related to the deposits is by way of contract required to be transferred immediately and directly to the owners of the deposits. (...)

SDBN started operations in 2016. (...)

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten is een initiatief genomen voor een depositobank die net als in Noorwegen is gericht op institutionele cash managers. Deze depositobank heet 'The Narrow Bank' ([TNB USA Inc](#)). Start van The Narrow Bank is door de FED tot dusver opgehouden. De FED heeft te kennen gegeven eerst haar beleidsinstrumentarium te willen aanpassen. Die aanpassing betreft differentiatie van haar rentetarieven zodanig dat voor The Narrow Bank en vergelijkbare instellingen afzonderlijke rentetarieven kunnen gelden. De FED denkt daarbij aan nul procent rente.²⁰

Zolang The Narrow Bank niet kan worden uitgezonderd van het reguliere beleidsinstrumentarium dat de FED voor de overige banken hanteert, kan toelating van TNB ongewenste effecten hebben. De FED heeft een consultatieronde gehouden die in mei 2019 is gesloten.²¹ Het debat lijkt zich toe te spitsen op de gelijke behandeling, waarbij The Narrow Bank niet anders wenst te worden behandeld dan gewone banken. Anders dan in Europa is de depositorente van de FED positief. Tijdens de consultatieronde bedroeg deze bijna 2,4%.

De volgende informatie is overgenomen uit het [voorstel](#) van de FED.

The Board is requesting comment on whether it should propose amendments to its Regulation D (Reserve Requirements of Depository Institutions) to lower the rate of interest paid on excess balances ("IOER") maintained at Federal Reserve Banks by eligible institutions that hold a very large proportion of their assets in the form of balances at Reserve Banks.

Conclusie

In de Westerse wereld is een ontwikkeling gaande die *full reserve* instellingen mogelijk maakt. Deze ontwikkeling is echter niet expliciet gericht op introductie van *full reserve* instellingen. Zij is gericht op het scheppen van gelijk speelveld voor banken en andere betaaldienstverleners, waarbij *non-bank PSPs* niet langer afhankelijk zijn van hun concurrenten (banken). Andere motieven zijn het faciliteren van innovatie (fintech) en spreiding van risico in het betalingsverkeer.

In Nederland is de ontwikkeling wel expliciet gericht op introductie van *full reserve* instellingen. Deze ontwikkeling beoogt het betalingsverkeer veilig te stellen, spaar- en betaalgeld structureel en kosteneffectief veiliger te maken, en banken bloot te stellen aan marktdiscipline, zodanig dat zij gedwongen worden zich verantwoord te financieren en dat de creatie van geld en schuld door commerciële banken beter wordt begrensd.

²⁰ Voorstel van the Board of Governors of the Federal Reserve System; [Federal Register](#); Vol. 84; No. 48; Tuesday, March 12, 2019; Docket No. R-1652; RIN 7100-AF-40.

²¹ De ontvangen zienswijzen zijn gepubliceerd op de [website](#) van de Federal Reserve.

Deze ontwikkeling vereist dat:

1. De *full reserve* rekening een betaalrekening is;
2. de *full reserve* instelling zich richt op alle ingezetenen;
3. de centrale bank in staat wordt gesteld om afgestemd beleid te voeren ten aanzien van *full reserve* instellingen;
4. de invoering van *full reserve* geld op beheerste wijze kan plaatsvinden; en dat
5. depositogaranties buiten toepassing worden gelaten.

Genoemde punten worden hieronder afzonderlijk behandeld.

(1) Betaalrekening

The Safe Deposit Bank of Norway (SDBN) levert haar institutionele klanten een *full reserve* spaarrekening maar geen *full reserve* betaalrekening. Daarmee levert SDBN geen bijdrage aan de borging van het betalingsverkeer (noch aan de toegankelijkheid ervan). Om weldegelijk een bijdrage te leveren aan de veiligheid van het betalingsverkeer dient de *full reserve* rekening een betaalrekening te zijn.

(2) Alle ingezetenen

Er zijn thans (zover mij bekend) slechts twee commerciële depositobanken in de wereld: The Narrow Bank (die op last van de FED nog niet van start is gegaan) en de The Safe Deposit Bank of Norway. Deze beide richten zich niet op het grote publiek maar op het grote geld (institutionele cash managers). Daarmee bieden ze een alternatief voor geldmarktinstrumenten. Ze leveren echter geen bijdrage aan de reden waarom introductie van een *full reserve* instelling gewenst is. Zij dwingen banken niet zich verantwoord te gaan financieren, en begrenzen ook niet de creatie van geld en schuld. Voor die doelen is een *full reserve* instelling benodigd die zich richt op alle ingezetenen.

(3) Afgestemd beleid

In het Verenigd Koninkrijk heeft de BoE inmiddels bepaald dat *non-bank PSPs* niet onder het monetaire beleidskader vallen omdat ze geen deel uitmaken van de monetaire transmissiemechanismen en ook geen *overnight* liquiditeitsrisico lopen. De BoE verleent hen geen liquiditeitssteun en berekent geen rente over het tegoed op hun *settlement account*. In de Verenigde Staten wil de FED een vergelijkbaar beleid voeren. De FED wordt echter geconfronteerd met een aspirant *full reserve* instelling (TNB) die wel als bank wil worden behandeld. Hier ligt de vraag dus voor op welke grond het gerechtvaardigd is TNB anders te gaan behandelen dan de banken.

(4) Beheerste invoering

In geen van de onderzochte landen zijn instrumenten aangetroffen voor een beheerste invoering van *full reserve* rekeningen. Wel benadrukken centrale banken steevast hun vrije discretie om niet-banken hun dienstverlening te onthouden of aan restricties te onderwerpen.

(5) Depositogaranties

In de Europese ordening zijn depositogaranties niet van toepassing op *non-bank PSPs* zoals betaalinstanties. In Zwitserland is bovendien overwogen dat depositogaranties niet van toepassing zijn omdat de personen met *Fintech-Bewilligung* de cliëntgelden die ze onder zich houden niet voor eigen doeleinden gebruiken. Een probleem doet zich echter voor als de *full reserve* instelling onder een bankvergunning wil opereren. Dat was in Nederland met betrekking tot depositobank het geval omdat depositobank als *non-bank PSP* anders niet kon participeren in TARGET2.

Edgar Wortmann, 11 november 2019 (revisie 15 november 2019)

Download als [pdf](#)

Verder lezen

- [Een veilige rekening voor iedereen](#)
- [De nationale betaal- en spaarbank](#)
- [Publieke bewaarinstelling: veilige haven en gelijk speelveld voor giraal geld](#)
- [Uitkomst van het Vollgeld-referendum in Zwitserland](#)
- [Nieuwe instrumenten voor monetair beleid](#)
- [\(G\)een veilige haven voor giraal geld](#)
- [Wat Europa tegen de Libra kan doen](#)
- [Waarom de ECB naar inflatie streeft](#)
- [Negatieve rente](#)