



Regeling van de Minister van Financiën van 2025-0000159352, tot wijziging van de Regeling financiële markten BES 2012 (verlichting zetelvereiste voor uitoefening van het bedrijf van kredietinstelling op Sint Eustatius en Saba)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 3:1, tweede lid, van de Wet financiële markten BES;

BESLUIT:

ARTIKEL I

Aan paragraaf 1 van de **Regeling financiële markten BES 2012** wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 1.7 (staat van zetel kredietinstellingen Sint Eustatius en Saba)

Het is kredietinstellingen tevens toegestaan hun zetel te hebben in het Europese deel van Nederland, indien zij het bedrijf van kredietinstelling uitoefenen vanuit een bijkantoor op Sint Eustatius of Saba en de uitoefening van het bedrijf van kredietinstelling vanuit dat bijkantoor beperkt blijft tot Sint Eustatius en Saba.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*



TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Deze regeling strekt ertoe dat kredietinstellingen met een zetel in het Europese deel van Nederland het bedrijf van kredietinstelling kunnen uitoefenen op Saba en Sint Eustatius vanuit een bijkantoor op Saba of Sint Eustatius. Met deze verlichting van het zetelvereiste wordt de toetredingsdrempel tot de financiële markten van Saba en Sint Eustatius verlaagd voor deze instellingen, wat een integrale verbetering van het aanbod van bancaire diensten op Saba en Sint Eustatius mogelijk maakt. Hieronder wordt toegelicht waarom dit noodzakelijk en proportioneel is.

2. Aanleiding en omvang van de regeling

Aanbod bancaire diensten op Saba en Sint Eustatius

De bancaire dienstverlening op Saba en Sint Eustatius voldoet al geruime tijd niet aan de maatschappelijke verwachtingen en de ondergrens van het Ministerie van Financiën voor bancaire dienstverlening binnen Caribisch Nederland. Dit belemmert mogelijkheden voor particulieren en bedrijven om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, zoals dat in het Europese deel van Nederland mogelijk is. Extern onderzoek bevestigt bevindingen van het Ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank (DNB) dat dit niet alleen leidt tot klachten, maar ook de economische groei van de toerisme-industrie op Saba en Sint Eustatius belemmert en de sociale ontwikkeling en zelfontplooiing van de inwoners in de weg staat.¹ Ondernemers hebben bijvoorbeeld te maken met hoge kosten voor betalingen aan toeleveranciers buiten de BES-eilanden, en consumenten ondervinden obstakels bij het verkrijgen van toegang tot basale financiële diensten, het doen van internetaankopen en het vernieuwen van bankkaarten.

Op zowel Saba als Sint Eustatius is maar één bank per eiland fysiek aanwezig. Ook blijft de ontwikkeling van digitale bancaire diensten achter (ten opzichte van het Europese deel van Nederland), wat de afhankelijkheid van meer traditionele bancaire diensten bestendigt. Op Sint Eustatius is het diensten-aanbod hooguit redelijk, maar is o.a. sprake van lange doorlooptijden, onstabiele beschikbaarheid van contant geld en beperkte klantenservice. Op Saba functioneert de markt niet naar behoren; burgers moeten maanden wachten op het openen van een rekening. Sabanen ervaren veel problemen met het vernieuwen van bankkaarten en de kosten voor transacties binnen en met name buiten Saba zijn zeer hoog, ook naar regionale standaarden.

Marktomstandigheden financiële markten Saba en Sint Eustatius

Op de financiële markten van Saba en Sint Eustatius is sprake van marktfalen. Onderzoek van zowel het Ministerie van Financiën en DNB als van externe partijen wijst uit dat het praktisch onmogelijk is om in aldaar een duurzame en rendabele *business case* te creëren.² Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de beperkte marktomvang en fysieke ligging van Saba en Sint Eustatius.

Bancaire activiteiten op Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk gericht op particulieren, toerisme en het lokale midden- en kleinbedrijf (MKB). De kleine bevolkingsomvang,³ het beperkte aantal consumenten en aantal zakelijke klanten dat daarmee samenhangt bieden onvoldoende schaal om de benodigde investeringen⁴ in bancaire diensten terug te verdienen.⁵ Ook is gekwalificeerd bankpersoneel op Saba en Sint Eustatius beperkt beschikbaar, wat het openen van fysieke locaties verder compliceert.

¹ Zie: *Kamerstukken II* 2018/19, 32 013, nr. 214 (Bijlage: Samenvatting PwC-rapport – Onderzoek bancaire dienstverlening BES-eilanden) (hierna: ‘Samenvatting PwC-rapport’); en *Kamerstukken II* 2024/25, 32 013, nr. 305 (Bijlage 1 – Onderzoeksrapport E.W. Groenevelt, ‘Verkenning van mogelijkheden tot het verbeteren van de bancaire dienstverlening op de BES-eilanden’, april 2024) (hierna: ‘Externe verkenning van verbetering bancaire dienstverlening BES-eilanden’).

² Zie: Samenvatting PwC-rapport en Externe verkenning van verbetering bancaire dienstverlening BES-eilanden.

³ Bonaire heeft circa 24.000 inwoners, Sint Eustatius circa 3.300 en Saba circa 2.000. Het land Curaçao heeft circa 150.000 inwoners en het land Sint Maarten circa 50.000.

⁴ Daarbij kan worden gedacht aan kosten die verbandhouden met: personeel, juridische aangelegenheden, compliance, ICT-systemen, vergunningaanvragen, beveiliging, operationele kosten, risicomanagement, financiële buffers, verzekeringen, communicatie en afstemming van producten/diensten op de betreffende markt.

⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, nr. 3, par. 4.



Bijkomende complexiteit is dat betalingen op Saba en Sint Eustatius veelal in contanten plaatsvinden.⁶ Dit vergroot de kosten van het betalingsverkeer en belemmert de groei van de lokale economie, aangezien het operationeel veeleisend is om contant geld tijdig en in voldoende hoeveelheden beschikbaar te krijgen.

Initiatieven om bancaire dienstverlening duurzaam te borgen

De marktomstandigheden op Saba en Sint Eustatius hebben tot gevolg dat bancaire dienstverlening daar niet op winstgevende manier kan worden aangeboden, wat in de weg staat aan (mogelijkheden tot) verbetering. Hierdoor staat de continuïteit van bancaire dienstverlening op Saba en Sint Eustatius regelmatig onder druk en is die momenteel onvoldoende duurzaam geborgd. Dit vraagt om een spoedige en duurzame oplossing.

Daarom zoekt het Ministerie van Financiën, samen met DNB, al geruime tijd naar oplossingen om de bancaire dienstverlening op Saba en Sint Eustatius over de gehele breedte te verbeteren. Daarbij speelt een zekere afhankelijkheid van de bereidwilligheid van de private sector. De afgelopen jaren is onderzoek gedaan en over oplossingsrichtingen gesproken met (lokale) banken, andere marktpartijen en de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius. Daarbij zijn uiteenlopende vormen van overheidsinterventie verkend, waaronder een dienstverleningsovereenkomst met een (lokale) bank, inclusief een overheidsbijdrage die de onrendabele top van het aanbieden van bancaire diensten zou kunnen wegnemen.⁷ Om uiteenlopende redenen hebben dergelijke initiatieven helaas niet tot resultaat geleid.

Omvang van de verlichting

Het marktfalen op Saba en Sint Eustatius roept de vraag op welke toetredingsdrempels in de weg staan aan een oplossing en verlaagd kunnen worden om verbetering van het aanbod van bancaire diensten op Saba en Sint Eustatius mogelijk te maken. Het Ministerie van Financiën heeft dit onderzocht en geconcludeerd dat dit het zetelvereiste betreft voor kredietinstellingen met een zetel in het Europese deel van Nederland.

Het zetelvereiste is ingevoerd tegen de achtergrond van de staatskundige hervorming, om te borgen dat reeds in Caribisch Nederland actieve financiële instellingen grotendeels op dezelfde manier als voor de staatskundige hervorming haar activiteiten in de openbare lichamen kunnen voortzetten of aanvangen.⁸ Op die manier is beoogd de bestaande situatie te bestendigen en (lokale) financiële instellingen te beschermen tegen (potentiële) concurrentie uit bijvoorbeeld het Europese deel van Nederland (die zich zonder het zetelvereiste bijvoorbeeld zouden kunnen richten op alleen winstgevende activiteiten of delen van de markt, ook wel *cherry picking* genoemd).

Gesprekken met een Nederlandse financiële instelling over waarom zij momenteel niet actief is op Saba en Sint Eustatius bevestigde dat het zetelvereiste toetreding (op de korte termijn) praktisch onmogelijk maakt. Om te voldoen aan het zetelvereiste zouden kredietinstellingen met een zetel in het Europese deel van Nederland namelijk een nieuwe (dochter)entiteit moeten oprichten met zetel in Caribisch Nederland, Curaçao of Sint Maarten. Dit vraagt grote investeringen, organisatorische handelingen, onnodige administratieve lasten en als gevolg daarvan hogere nalevingskosten (die naar waarschijnlijkheid doorberekend zouden worden in de kosten van dienstverlening). Gelet op het geconstateerde marktfalen en de behoefte aan snelle en duurzame verbetering van het aanbod van bancaire diensten op Saba en Sint Eustatius, staat voor Saba en Sint Eustatius het handhaven van het zetelvereiste niet meer in verhouding tot het daarmee indertijd beoogde doel.

In het licht van het voorgaande, is besloten dat het kredietinstellingen tevens is toegestaan om een zetel te hebben in het Europese deel van Nederland, indien zij het bedrijf van kredietinstelling uitoefenen vanuit een bijkantoor op Sint Eustatius of Saba en de uitoefening van het bedrijf van kredietinstelling vanuit dat bijkantoor beperkt blijft tot Sint Eustatius en Saba. Deze verlichting van het zetelvereiste ziet niet op Bonaire omdat de financiële markt aldaar een gezonde mate van concurrentie kent en de bankenpenetratie op een goed niveau is in verhouding tot het aantal inwoners en bedrijven. Bovendien bestaan op Bonaire zowel op gebied van logistiek als adviescapaciteit weinig problemen. Dat heeft ermee te maken dat Bonaire een significant grotere bevolking heeft dan Saba en Sint Eustatius en op relatief korte afstand ligt van Curaçao, waar op Bonaire actieve banken een

⁶ Naar schatting wordt ongeveer 80% van de transacties op Saba en Sint Eustatius in contanten verricht. Dit komt mede doordat veel salarissen nog steeds in contanten worden uitbetaald. Zie: Externe verkenning van verbetering bancaire dienstverlening BES-eilanden.

⁷ Zie hierover onder andere: *Kamerstukken II 2024/25, 36 600 IV, nr. 51.*

⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 32 784, nr. 3, par. 3.1.*



grotere vestiging hebben.⁹ Er is dan ook geen sprake van marktfalen dat een verlichting van het zetelvereiste voor Bonaire zou rechtvaardigen. Sterker, dit zou een verstoring effect kunnen hebben doordat het concurrentievermogen van lokale banken wordt ondermijnd. Op de lange termijn kan dit leiden tot een afname van het aantal spelers op de markt, met als mogelijk gevolg een verschraving van het aanbod aan bancaire diensten.

3. Consultatie

Een concept van deze regeling is van 29 april 2025 tot en met 30 mei 2025 openbaar geconsulteerd.¹⁰ Er zijn 27 reacties ontvangen op deze consultatie. De reacties zijn bijna allemaal afkomstig van Bonaire.

De openbare lichamen zijn geweest op de consultatie van deze regeling. Het openbaar lichaam Saba en het openbaar lichaam Sint Eustatius hebben gereageerd. Zij staan positief tegenover deze regeling. Het openbaar lichaam Bonaire heeft niet gereageerd.

In nagenoeg alle reacties op de consultatie wordt onvrede geuit over de huidige bancaire dienstverlening op Bonaire en de oproep gedaan om de verlichting van het zetelvereiste ook te laten gelden voor Bonaire. Als reden hiervoor wordt met name gewezen op hoge kosten/tarieven van banken die momenteel actief zijn op Bonaire, gebrek aan keuzemogelijkheden en het beperkte aanbod van (online) diensten. Een aantal reacties bevat de stelling dat het zetelvereiste particulieren belemmert en de groei van de lokale bedrijven remt. Ook zou Bonaire met deze regeling achtergesteld worden ten opzichte van Saba en Sint Eustatius en daarvoor onvoldoende rechtvaardiging bestaan. Daarnaast wordt in een aantal reacties gesteld dat banken die momenteel actief zijn op Bonaire beschermd worden door het zetelvereiste niet te verlichten voor Bonaire.

Hoewel de reacties begrijpelijk zijn en het bekend is dat het niveau van bancaire dienstverlening op Bonaire lager ligt dan in het Europese deel van Nederland, is het niveau van de bancaire dienstverlening, zeker in verhouding tot de rest van de regio, als adequaat en voldoende te kwalificeren. Met deze regeling wordt het zetelvereiste bij uitzondering verlicht om zo de toetreding van Nederlands-Europese banken op Saba en Sint Eustatius niet onnodig kostbaar en belastend te maken. Het geconstateerde marktfalen op Saba en Sint Eustatius rechtvaardigt het gebruik van een dergelijke uitzondering. Zoals toegelicht in de laatste alinea van paragraaf 2 van de algemene toelichting bij deze regeling, is op Bonaire geen sprake is van marktfalen en zou een verlichting van het zetelvereiste voor Bonaire juist averechts (marktverstoring) kunnen werken. Ook zijn de effecten daarvan momenteel onvoldoende onderzocht. Anders dan voor Saba en Sint Eustatius bestaat er dan ook geen aanleiding of rechtvaardiging om het zetelvereiste voor Bonaire te verlichten. De reacties op de consultatie maken dit niet anders en vormen daarom geen aanleiding om de regeling aan te passen.

Na afloop van de consultatie is de algemene toelichting op twee punten aangepast. In de laatste alinea van paragraaf 2 is toegevoegd wat het gevolg zou kunnen zijn van verminderd concurrentievermogen van banken die momenteel actief zijn op Bonaire. Ook is in paragraaf 2 verduidelijkt welke afweging ten grondslag ligt aan de verlichting van het zetelvereiste voor Saba en Sint Eustatius. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 van deze regeling is verduidelijkt voor welke bijkantoren dezelfde regels gelden.

Artikelsgewijs

ARTIKEL 1

Dit artikel voorziet in een verlichting van het zetelvereiste van artikel 3:1, eerste lid, van de Wet financiële markten BES (hierna: 'Wfm BES'), waarmee kredietinstellingen met een zetel in het Europese deel van Nederland het bedrijf van kredietinstelling kunnen uitoefenen op Saba en Sint Eustatius vanuit een bijkantoor op Saba of Sint Eustatius. Deze bijkantoren vallen voor hun activiteiten op Saba en Sint Eustatius onder dezelfde regels als bijkantoren op Saba en Sint Eustatius van kredietinstellingen met een zetel in Sint Maarten of Curaçao. Zij dienen dezelfde vergunning voor een bijkantoor aan te vragen, waarbij ze aan dezelfde materiële vereisten worden getoetst en na verkrijging van een vergunning worden zij aan dezelfde regels gehouden (waaronder prudentiële vereisten en bepalingen met betrekking tot marktgedrag). Ook dienen zij in de staat waarin zij hun zetel hebben, bevoegd te zijn tot het uitoefenen van het bedrijf van kredietinstelling en geldt hetzelfde bewijsvermoeden met betrekking tot prudentiële vereisten (de ingevolge de artikelen 3:16 tot en met 3:19 van

⁹ Externe verkenning van verbetering bancaire dienstverlening BES-eilanden.

¹⁰ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/verlichtzetelvereistebes/b1>.



de Wfm BES op haar van toepassing zijnde eisen) als voor bijkantoren van andere buitenlandse financiële ondernemingen.¹¹ Tot slot, dienen zij, net als andere bijkantoren, voor deposito's die zij aanhouden op Saba en Sint Eustatius, verplicht deel te nemen aan het depositogarantiestelsel Caribisch Nederland.¹²

ARTIKEL II

Voor de inwerkingtreding van deze regeling, die in werking treedt met ingang van 1 juli 2025, is aangesloten bij de vaste verandermomenten.

*De Minister van Financiën,
E. Heinen*

¹¹ Op grond van artikel 3:2 van de Wet financiële markten BES.

¹² Na het verkrijgen van de vergunning tot het uitoefenen van het bedrijf van kredietinstelling zullen zij op grond van artikel 4:17 van de Wfm BES immers verplicht deelnemen depositogarantiestelsel Caribisch Nederland en op grond van artikel 29.01, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft niet (ook) aan het depositogarantiestelsel voor het Europese deel van Nederland.