

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2127

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 mei 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 3 februari 2016 over de kabinetsreactie op het groenboek over financiële retaildiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2060).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 maart 2016 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 2 mei 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

Adjunct-griffier van de commissie,
Elferink

De leden van de fractie van de VVD vragen naar hoe marktpartijen, toezichthouders en andere belanghebbenden zijn betrokken bij de beantwoording van de vragen in het Groenboek. De Europese Commissie heeft op 10 december 2015 het Groenboek gepubliceerd met daarin een aantal vragen waarvoor de beantwoordingstermijn tot 18 maart jl. liep. De beantwoording, ingestuurd met parlementair voorbehoud, is ook aan uw Kamer verzonden (Kamerstuk 22 112, nr. 2081). Bij de beantwoording van de vragen uit het Groenboek heb ik nauw samengewerkt met De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Via verschillende bijeenkomsten in januari en februari van dit jaar zijn naast de toezichthouders ook marktpartijen en belanghebbenden geconsulteerd. De Europese Commissie verwerkt nu de inbreng op het Groenboek en heeft aangegeven voor de zomer een actieplan te zullen presenteren.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe realistisch het voornemen van de Europese Commissie is om het actieplan financiële retaildiensten voor de zomer te presenteren en hoe het kabinet bijdraagt aan de tijdige presentatie van het actieplan. Door tijdig te antwoorden op de vragen in het Groenboek heb ik bijgedragen aan dit proces. Ik vind de gestelde tijdlijnen van de Europese Commissie ambitieus en pleit voor kwaliteit van de voorstellen boven snelheid van presentatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of al duidelijk is op welke specifieke onderwerpen de Europese Commissie voornemens is voorstellen te doen in het actieplan dat deze zomer moet verschijnen. Het is nog niet duidelijk op welke specifieke onderwerpen de Europese Commissie voornemens is voorstellen te doen in het actieplan.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot en frequent de genoemde voorbeelden van knelpunten in het Groenboek zijn. Het is niet duidelijk hoe groot en frequent de geconstateerde voorbeelden in het Groenboek zijn of dat het gaat om incidenten. Om deze reden heeft Nederland in reactie op het Groenboek gewezen op de noodzaak van een degelijke probleemanalyse.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het Groenboek bijdraagt aan meer keuze en lagere prijzen. Voorts vragen de leden van de VVD fractie hoe de Minister er voor zorgt dat dit ook effectief het doel blijft en hoe de minister gaat afdwingen dat de Europese Commissie kijkt naar structurele belemmeringen op deelmarkten. Het Groenboek beoogt belemmeringen in de interne markt voor financiële retaildiensten in kaart te brengen en is daarmee een opmaat tot mogelijke maatregelen. In het vervolgtraject zal ik kritisch volgen of voorgestelde maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde voordelen van de interne markt voor consumenten en bedrijven. Een gedegen probleemanalyse kan daarom niet achterwege blijven. Ik zal daar sterk op aandringen.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen naar het opstellen van probleemanalyses bij het Groenboek en eventuele nieuwe wetgevingsvoorstellen.

Ik zal de voorstellen in het actieplan dat medio 2016 wordt verwacht op een adequate probleemanalyse beoordelen. Ook moet bekeken worden welke alternatieven er zijn om een probleem op te lossen en of bij keuze daaruit proportionaliteit en subsidiariteit in acht zijn genomen.

De leden van de fractie van het CDA en D66 vragen naar mogelijke negatieve gevolgen van het verder openen van de interne markt, met name op het gebied van productaanbod en rechten van consumenten. De interne markt biedt schaalvoordelen, waardoor kosten omlaag kunnen en

specialisatie kan toenemen. Dat sluit in onze visie niet uit dat er op een grotere markt ook nichespelers kunnen zijn die zich richten op specifieke behoeften. Daarnaast is de Nederlandse inzet dat Europese harmonisatie niet mag leiden tot verslechtering van de consumentenbescherming.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar mogelijke systeemrisico's als gevolg van een verdere opening van de interne markt door consolidatieslagen en het mitigeren van deze risico's. De risico's van bancaire schaalvergroting worden in belangrijke mate geadresseerd met de instelling van de Bankenuunie. Onderdeel van de Bankenuunie maakt ook uit de verordening inzake een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM-verordening¹). Deze verordening stelt onder meer regels gericht op een goede afwikkelbaarheid van een instelling. Zo moet een instelling te allen tijde een afwikkelingsplan hebben. Dit afwikkelingsplan wordt door de *Single Resolution Board* opgesteld en moet ervoor zorgen dat (systeemrelevante) instellingen te allen tijde afwikkelbaar blijven en geen systeemrisico vormen. Een andere belangrijke maatregel in dit verband is de *Total Loss Absorbing Capacity* (TLAC), een minimumvereiste voor de hoeveelheid *bail-inbaar* kapitaal en *bail-inbare* schuld die mondiale systeemrelevante banken in de toekomst zullen moeten aanhouden. TLAC stelt eisen aan het eigen vermogen en voor *bail-in* in aanmerking komende passiva om verliezen op te vangen en een instelling te herkapitaliseren zonder publieke steun.

Bovengenoemde maatregelen zijn gericht op de aanpak van de *too-big-to-fail* problematiek bij bestaande banken. Het kabinet is echter ook voorstander om bij fusies of overnames op onder andere afwikkelbaarheid te kunnen toetsen. Op deze manier kan er voorkomen worden dat fusies en overnames kunnen leiden tot grote en moeilijke afwikkelbare banken. Nederland zet zich er in Europa dan ook voor in – gesteund door verschillende moties van de zijde van uw Kamer² – om de huidige criteria voor het toetsen van fusies en overnames te verbreden. Deze uitbreiding ziet op de mogelijkheid voor de relevante toezichthouders om bij fusies en overnames een toets op financiële stabiliteitsgevolgen en afwikkelbaarheid te kunnen doen. Met een uitbreiding van de fusie- en overname-toets langs deze lijnen wordt voorkomen dat te complexe systeemrelevante instellingen worden gecreëerd, die *too-big-to-fail* zijn of worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de positie van de verschillende Nederlandse toezichthouders en aansturing ervan door de Nederlandse democratie in de toekomst behouden gaat blijven, of dat er op dat gebied ook de mogelijkheid bestaat dat bevoegdheden worden overgedragen naar Europese toezichthouders.

Het overdragen van toezichtsbevoegdheden danwel het verleggen van accenten van het nationale naar het Europese niveau betekent eveneens een verschuiving van toezicht-, controle- en verantwoordingsmiddelen. Zo heeft de Europese Rekenkamer bevoegdheden tot toetsing achteraf en worden de wetgevende kaders door de Europese Commissie gesteld, in samenspraak met het Europees Parlement en de Raad. De bevoegdheden en instrumenten van de Europese Banken Autoriteit (EBA) en de Europese Pensioen- en verzekeringsautoriteit (EIOPA) zijn tot op heden beperkt tot peer reviews, geschillenbeslechting tussen toezichthouders onderling en

¹ Verordening (EU) Nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

² Motie van het lid Omtzigt c.s., d.d. 19 maart 2015 (Kamerstuk 33 532, nr. 43), Motie van het lid Merkies c.s., d.d. 19 maart 2015 (Kamerstuk 33 532, nr. 41). Moties van de leden Omtzigt en Merkies (Kamerstuk 34 208, nr. 10).

het vaststellen van technische standaarden. Het toezicht van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's) is aanvullend op de bevoegdheden van de nationale toezichthouders. Daarnaast faciliteren de ESA's toezichtsconvergentie onder de nationale toezichthoudende autoriteiten. Het bevorderen van toezichtsconvergentie is als prioriteit aangemerkt in het actieplan kapitaalmarktunie.³ De bevoegdheden van de ESA's betreffen louter uitvoerende standaarden die geen beleidskeuzes bevatten: die zijn voorbehouden aan de Europese instellingen zelf. Uitzondering hierop is de Europese Effecten en Marktenautoriteit (ESMA). Zij heeft aanvullende bevoegdheden op het gebied van het toezicht op kredietbeoordelaars en transactieregisters voor derivaten, voortvloeiend uit de verordening betreffende *over-the-counter (OTC)*-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (EMIR).⁴ Voor de ECB gelden verdergaande toezichtsbevoegdheden. Sinds de inwerkingtreding van het SSM op 4 november 2014 is de ECB exclusief bevoegd voor het uitoefenen van SSM-toezicht. Wel werkt de ECB nauw samen met de nationale centrale banken voor het uitoefenen van toezichtstaken: beide partijen zijn daarmee verantwoordelijk. Deze overgang is gepaard gegaan met passende controletaken. Zo is de ECB verantwoordingsplichtig tegenover het Europees Parlement en dient zij jaarlijks een verslag over de uitoefening van haar taken in, dat zij ook naar nationale parlementen stuurt. Tot slot kan de Europese Rekenkamer de ECB en de aan haar opgedragen toezichttaken controleren.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en PVV vragen naar de wenselijkheid en noodzaak van aanvullende maatregelen om de portabiliteit van pensioenen en zorgverzekeringen te vergemakkelijken en naar het standpunt van de Minister over Europese inbreng op deze terreinen. Pensioenen en zorgverzekeringen zijn primair een nationale aangelegenheid. De probleemanalyse dient daar rekening mee te houden. Hoe groot en frequent problemen zijn, is onvoldoende duidelijk uit het Groenboek. Richting de Europese Commissie heeft Nederland aangegeven dat het per productmarkt bezien moet worden of overdraagbaarheid moet worden bevorderd en welke barrières daar voor moeten worden geslecht. Het is nog onduidelijk welke problemen de Europese Commissie in deelmarkten constateert.

Voor een gedegen probleemanalyse zijn in de Nederlandse reactie op het Groenboek voor genoemde deelmarkten een aantal gedachten meegegeven. De Nederlandse basiszorgverzekering is een sociale verzekering in Nederland en dus een nationale aangelegenheid. Het is van belang bij analyse van de pensioenmarkt drie pijlers te onderscheiden. De eerste en tweede pijler zijn specifieke nationale regelingen. In de derde pijler is door de aftrekbaarheid van premies (omkeerregel) het laten uitkeren van een pensioen in het buitenland fiscaal niet altijd aantrekkelijk. Voor andere verzekeringsproducten moet er rekening mee worden gehouden dat een grotere geografische dekking de premie kan verhogen.

De leden van de fracties van de VVD, SP, PVV en D66 vragen aandacht voor de gevolgen van Europese harmonisatie op gebieden waar in Nederland strenge eisen worden gesteld, vooral wat betreft consumentenbescherming. Eén van de hoofdpunten in de Nederlandse reactie op het Groenboek is dat Nederland het onwenselijk vindt dat Europese convergentie van regelgeving en toezicht leidt tot vermindering van de bescherming van Nederlandse consumenten. Omdat het Groenboek nog

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie (COM(2015) 468 final).

⁴ Verordening (EU) Nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende OTC-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters.

een brede reikwijdte heeft, valt moeilijk te zeggen welke maatregelen in het actieplan zullen komen. Of de consumentenbescherming in Nederland daardoor geraakt zal worden valt daarom ook moeilijk te zeggen. De Nederlandse inzet is dat Europese harmonisatie gestuurd zou moeten worden door «*best practices*». In dat geval is harmonisatie namelijk een kans onze hogere mate van consumentenbescherming Europees uit te breiden, zodat buitenlandse aanbieders met Europese paspoorten minder risico's met zich meebrengen en regelgevingsarbitrage voorkomen kan worden. Voorbeelden van *best practices* in Nederland zijn het provisieverbod voor financiële dienstverleners en het toezicht op productontwikkelingsprocessen.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen naar de, al dan niet concrete, drempels die consumenten ervaren bij het aanschaffen van producten in een andere lidstaat. Eén van de hoofddoelen van het Groenboek is deze belemmeringen in kaart te brengen. Op het eerste gezicht zijn er legio belemmeringen (bijvoorbeeld taal, ander juridische kader). Daardoor is het lastig voor consumenten om te weten wat er te koop is in andere landen en of zij een zelfde mate van vertrouwen en bescherming genieten als zij over de grens producten en diensten aanschaffen. De Europese Commissie noemt een aantal concrete voorbeelden hiervan in het Groenboek, zoals bij betaalrekeningen en hypotheek. De ontwikkeling van vergelijkingssites en internetdistributie en waarborgen voor rechtsbescherming bij grensoverschrijdende transacties worden door de Europese Commissie genoemd als mogelijke kansen ter verbetering.

De leden van de SP vragen wat de Minister concreet gaat doen om de overstapdrempels die tussen binnenlandse aanbieders bestaan, weg te nemen. De focus van het Groenboek ligt op het wegnemen van belemmeringen om grensoverschrijdend over te stappen. Ook het overstappen tussen aanbieders in Nederland heeft eveneens mijn aandacht. Bij hypotheek zijn hiertoe in Nederland maatregelen getroffen zoals bijvoorbeeld het éénsporig rentebeleid en het tijdig aankondigen van het aflopen van de rentevaste periode.

De leden van de fractie van de VVD vraagt of er bij de Europese Commissie op wordt aangedrongen het onderzoek naar nummerportabiliteit voor 2019 op te nemen. De leden van de fractie van de SP vragen wanneer het onderzoek naar Europese nummerportabiliteit komt. Ik ben voorstander van meer concurrentie in het betalingsverkeer en juich maatregelen toe die de mobiliteit van de consument verhogen. Nummerportabiliteit kan daarbij ook helpen. Het is daarom belangrijk dat de mogelijkheden van nummerportabiliteit worden onderzocht en in de Nederlandse reactie op het Groenboek is aangegeven dat er in Nederland op dit vlak een aantal onderzoeken worden gedaan. Ik heb richting uw Kamer al aangegeven dat het onderzoek van ACM naar de kosten en baten van het invoeren van nummerportabiliteit op Europees niveau naar verwachting voor de zomer van 2016 zal zijn afgerond.⁵ Het idee is dat de Nederlandse onderzoeken nuttige input zijn voor de evaluatie van de Europese Commissie in 2019 naar nummerportabiliteit in de ééngemaakte Europese Betaalruimte (SEPA).

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen naar maatregelen die de onafhankelijkheid van vergelijkingssites nader bekeken en geborgd wordt. Het bevorderen van vertrouwen in de kwaliteit en onafhankelijkheid van vergelijkingssites is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de sites zelf. Zij dienen het belang van de klant centraal te

⁵ Kamerstuk 27 863, nr. 65.

stellen. Er bestaat een keurmerk dat door vergelijkingssites zelf in het leven is geroepen. Het keurmerk ziet onder andere op het onafhankelijk vergelijken van producten. Vergelijkingssites die bemiddelen moeten zich houden aan de Wet op het financiële toezicht (Wft) en de regels (die horen bij de vergunningplicht) voor bemiddelaars. De AFM houdt toezicht op naleving van de Wft en heeft in 2014 uitgebreid onderzoek gedaan bij de vijf grootste vergelijkingssites. Daaruit is naar voren gekomen dat de dienstverlening op orde is. De AFM heeft geen verband tussen de hoogte van de provisie en de plek in de vergelijking geconstateerd.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de prioriteit en de te nemen acties om de bekendheid van FIN-NET te vergroten. In de Nederlandse reactie is aangegeven dat alternatieve geschillenbeslechting een laagdrempelig alternatief voor een gang naar de rechter kan zijn. Tegelijkertijd behouden consumenten altijd de mogelijkheid om naar de rechter te gaan. Op alternatieve geschillenbeslechting is de Richtlijn Alternatieve Geschillenbeslechting consumenten⁶ van toepassing, die ook voor de financiële sector geldt. Op basis van de nu beschikbare informatie is het lastig in te schatten hoe de werking van FIN-NET kan worden verbeterd. Nederland stelt daarom voor om *best practices* op dit gebied te delen. Daartoe kan ook de evaluatie van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (KiFiD) die dit jaar plaatsvindt als input dienen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de ervaringen met de Hypothekenrichtlijn (MCD⁷) en het Standaard Informatiedocument (ESIS) meenemen bij het vervolg van het Groenboek. De leden van de fractie van de VVD vragen ook hoe het Groenboek zich verhoudt tot de aangenomen motie bij de implementatiewet voor MCD om zeer terughoudend om te gaan met verdergaande harmonisatie. De Hypothekenrichtlijn is op 4 februari 2014 vastgesteld, de implementatie vindt momenteel plaats. Er is dus nog nauwelijks ervaring met bijvoorbeeld het ESIS. Een hoofdpunt uit de Nederlandse reactie op het Groenboek is dat voordat nieuwe maatregelen ontwikkeld worden, bezien moet worden hoe bestaande (en soms jonge) regelgeving uitwerkt. Het is op dit vlak dan ook nog niet goed mogelijk vervolgstappen te identificeren. Daarom past ook terughoudendheid met verdergaande harmonisering van dit soort regels. Dit geldt ook op het vlak van betaaldiensten. In de Nederlandse reactie is daarbij ook gewezen op het belang van evaluatie van bestaande regelgeving.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij dient ook te zijn dat regelgeving moet aansluiten op hoe consumenten daadwerkelijk keuzes maken en niet moet uitgaan van theoretische aannames op dat vlak. Op basis van inzichten uit gedragswetenschappen is bekend dat toename van informatie voor de consument niet per definitie tot betere keuzes leidt. Te ontwikkelen beleid en regelgeving op het gebied van informatieverstrekking dient daarom gebaseerd te zijn op wetenschappelijke inzichten in de wijze waarop consumenten beslissingen nemen en bij voorkeur empirische toetsing van voorgenomen maatregelen.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts naar de reikwijdte van het EU-brede recht op toegang tot elementaire betaalrekeningen en of dit

⁶ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2013, L 165).

⁷ Richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de Richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010.

gevolgen zal hebben voor de mogelijkheden van onder meer sekswerkers en coffeeshophouders om een bankrekening te openen. De Betaalrekeningenrichtlijn (PAD⁸) waarin toegang tot elementaire betaalrekeningen is geregeld wordt naar verwachting voor het einde van het jaar geïmplementeerd. In Nederland was deze toegang al grotendeels gerealiseerd met het zogenoemde Convenant Basisdiensten. Sekswerkers en coffeeshophouders komen uiteraard ook in aanmerking om een bankrekening te mogen openen. De toetsing hiervan is een zaak van de individuele banken.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke toetredingsdrempels er concreet zijn voor financiële dienstverleners om in een andere lidstaat hun financiële retaildiensten aan te bieden. Dit is een centrale vraag van het Groenboek en zal door de Europese Commissie beantwoord worden in het actieplan na gedegen analyse van de in het Groenboek geïdentificeerde mogelijke problemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Europese Commissie voornemens is om een uitgebreide analyse te maken van mogelijke toetredingsbarrières. De leden van de fractie van het CDA vragen voorts naar de mogelijkheden voor nieuwe toetreders in een meer geïntegreerde interne markt. Nederland hecht net als de Europese Commissie aan goede toetredingsmogelijkheden tot de financiële sector. De Nederlandse reactie op het Groenboek dringt er daarom op aan dat zo'n probleemanalyse plaatsvindt. Deze nadere probleemanalyse is bovendien van groot belang omdat mogelijke drempels kunnen verschillen per financiële deelmarkt. Het is hierbij ook belangrijk over welke vorm van toetreding het gaat. De Commissie zet in op alternatieven voor «volledige» toetreding door het fysiek vestigen in een andere lidstaat. Digitalisering en nieuwe technologische mogelijkheden maken effectieve toetreding ook op andere manieren mogelijk. Daarbij moet worden gewaarborgd dat er ook in een grote Europese markt ruimte blijft voor nieuwkomers in brede zin.

De leden van de fractie van de PVV vragen welke verschillen er op het gebied van de uiteenlopende toezichtpraktijken tussen de lidstaten zijn en in welk opzicht deze verschillen in werkwijze zullen worden aangepakt. Het kabinet heeft hier op dit moment geen overzicht van. Dit overzicht krijgen is een van de doelen van het Groenboek. Als dat overzicht er is, zal in eerste instantie de Europese Commissie, maar ik vervolgens ook, de analyse moeten maken of verschillen een probleem vormen en hoe die, als dat nodig geacht wordt, kunnen worden aangepakt. Toezichtsconvergentie is overigens ook een aandachtspunt in het actieplan kapitaalmarktunie⁹ en daarin als prioriteit voor de Europese toezichthoudende autoriteiten aangemerkt.

⁸ Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie (COM(2015) 468 final).