

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2106

Vragen van de leden **Hijink** en **Leijten** (beiden SP) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Financiën over *het bericht «TiSA and the threat to public banks»* (ingezonden 9 mei 2017).

Antwoord van Minister **Ploumen** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Minister van Financiën (ontvangen 15 juni 2017).

Vraag 1

Bent u bekend met de publicatie «TiSA and the threat to public banks»?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Deelt u de strekking van de publicatie, namelijk dat het Verdrag over de handel in diensten (Trade in Services Agreement – TiSA) mondiale financialisering zal versterken, privatisering van diensten zal stimuleren, en de mogelijkheden van overheden om grenzen te stellen aan marktwerking in de dienstensector verder inperkt? Kunt u uw antwoord onderbouwen?

Antwoord 2

Nee, het kabinet deelt de strekking van de publicatie niet. De financiële crisis heeft aangetoond dat stringente regelgeving noodzakelijk is. Op grond van mondiale afspraken hebben de meeste deelnemende landen aan de onderhandelingen over het Verdrag over de handel in diensten (*Trade in Services Agreement*, hierna: TiSA) hun eisen voor financiële instellingen in recente jaren verhoogd. TiSA heeft geen invloed op deze, of in de toekomst nog te leveren, inspanningen.

De onderhandelingsteksten van TiSA roepen de deelnemende partijen niet op tot het privatiseren van diensten. Indien overheden eigenstandig – op basis van hun interne democratische besluitvorming – besluiten private partijen de mogelijkheid te geven bepaalde diensten aan te bieden, dienen overheden op grond van het non-discriminatieprincipe van TiSA zowel binnenlandse als

¹ <https://www.tni.org/en/publication/tisa-and-the-threat-to-public-banks>

buitenlandse partijen op de markt toe te laten. Dat is op dit moment reeds de praktijk in Nederland.

De conceptafspraken in TiSA worden vergezeld van een markttoegangs aanbod, waarin de verschillende partijen gedetailleerd aangeven voor welke economische sector zij wel of geen markttoegang wensen te verlenen aan de overige partijen, welke uitzonderingen zij op gelijke behandeling wensen te behouden en voor welke sectoren de partijen in de toekomst de beleidsvrijheid wensen te behouden om nieuwe discriminatoire eisen in te kunnen voeren. Hierin heeft de Europese Unie bijvoorbeeld uitzonderingen opgenomen voor publieke dienstverlening, drinkwaterzuivering, notarissen en deurwaarders, kredietwaardigheidsbeoordeling, uitzendbureaus, gokken, publiek onderwijs, (geestelijke) gezondheidszorg. Op grond van het voorbehoud voor publieke diensten kunnen Europese overheden geprivatiseerde diensten in de toekomst wederom nationaliseren of een private aanbieder een monopolie geven.

Daarnaast kennen de onderhandelingsstukken voor TiSA, een generieke bepaling die overheden het recht geeft maatregelen vast te stellen ter bescherming van het publieke belang (de zogenaamde *right to regulate*). Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel XIV van het WTO-akkoord over de handel in diensten (*General Agreement on Trade in Services, GATS*). Hiermee wordt de beleidsvrijheid van overheden geborgd.

Vraag 3

Kunt u een overzicht geven van alle publieke banken binnen de EU?

Antwoord 3

Er bestaat geen formeel overzicht van alle publieke banken binnen de EU. Graag verwijs ik de Kamer naar de vereniging *European Association of Public Banks*. Veel – doch niet alle – publieke banken die in de Europese Unie gevestigd zijn zijn lid van deze vereniging, waaronder de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB).

Vraag 4

Deelt u de opvatting dat TiSA overheden legitimeert om de risico's van competitief risicogedrag te socialiseren, omdat de grens tussen publieke en private diensten als gevolg van TiSA steeds meer verdwijnt?

Antwoord 4

Nee, die opvatting deelt het kabinet niet. TiSA scheidt de voorwaarden voor eerlijke en gereguleerde internationale handel in diensten. De sectorale hoofdstukken van TiSA bieden een internationaalrechtelijk kader voor overheden om regelgevend op te treden in het publieke belang, toegesneden op de specifieke risico's van een bepaalde sector. Zo bevat het hoofdstuk over e-commerce de plicht voor overheden om een regelgevend kader vast te stellen ter bescherming van consumentenrechten. Ook staat in dit hoofdstuk dat maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens gerechtvaardigd en noodzakelijk zijn. TiSA leidt niet tot het vervagen van het verschil tussen publieke en private diensten.

Vraag 5

Kunt u toelichten in hoeverre volgens u de definitie van «prudentiële redenen» om van overheidswege beschermende maatregelen te treffen volstaat om te garanderen dat overheden hun diensten kunnen beschermen tegen potentieel schadelijke marktwerking van buitenlandse dienstverleners, en ingaan op de juridische haken en ogen die het Transnational Institute (TNI) identificeert?²

Antwoord 5

Het hoofdstuk over financiële dienstverlening in TiSA heeft onder meer als doel regels te stellen aan grensoverschrijdende betalingen, internationale (transport)verzekeringen en bancaire diensten. Voorgenomen afspraken regelen bijvoorbeeld de bescherming van persoonsgegevens bij het gebruik van een betaalkaart in het buitenland. Daarnaast krijgen financiële instellingen

² <https://www.tni.org/en/publication/tisa-and-the-threat-to-public-banks>

gen het recht om in andere landen een vestiging te openen, en een vergunning aan te vragen. Een buitenlandse financiële instellingen dient daarbij te allen tijde te voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving die ook geldt voor binnenlandse financiële instellingen. Dit betekent dat buitenlandse bancaire instellingen in Nederland een bankvergunning bij De Nederlandsche Bank moeten aanvragen, en dat zij vallen onder het toezicht van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

Op 13 juni 2014 heeft de Europese Commissie het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten gepubliceerd.³ Op grond van artikel 2 van het EU-voorstel behouden partijen de bevoegdheid om alle prudentiële maatregelen te nemen, onder andere om spaarders, investeerders en polishouders te beschermen, om de financiële soliditeit en integriteit van een financiële instelling te behouden en om de integriteit en stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. Hiermee geeft TiSA overheden expliciet de bevoegdheid om alle redelijke maatregelen te nemen om de solvabiliteit van individuele financiële instellingen en de stabiliteit van de financiële sector te waarborgen. Deze uitzonderingsbepaling is identiek aan de uitzonderingsbepaling voor prudentiële maatregelen in artikel 2 van de GATS-bijlage inzake financiële diensten (Annex on financial services) uit 1994. Deze bepaling is tot op heden geen belemmering voor overheden geweest om nieuwe eisen aan financiële instellingen te stellen, of – in uitzonderlijke situaties – financiële instellingen te nationaliseren. TiSA vormt derhalve geen belemmering voor toekomstige verdere regulering van de financiële sector of voor het nemen van andere noodzakelijke prudentiële maatregelen.

Vraag 6

Deelt u de constatering uit de publicatie dat artikel X.4 van TiSA impliceert dat staatsbedrijven, waaronder publieke banken, alleen uitzonderingen kunnen bedingen op de markt als dat conform commerciële overwegingen is? Wat zijn de implicaties van dit artikel volgens u voor de discretionaire ruimte van staatsbedrijven? Kunt u uw antwoord onderbouwen?⁴

Antwoord 6

Het kabinet deelt de constatering niet. Publieke banken vallen niet onder de verplichtingen van het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten.

Op 13 juni 2014 heeft de Europese Commissie het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten gepubliceerd. Op grond van artikel 1, paragraaf 3, van het EU-voorstel worden «publieke entiteiten» uitgezonderd van de definitie van «financiële dienstverleners». Het gaat hierbij om financiële instellingen die overheidsfuncties of activiteiten in opdracht van de overheid uitvoeren.

Daarnaast kent het EU-voorstel in artikel 1, paragraaf 5, een brede uitzondering voor financiële diensten die worden uitgevoerd onder overheidsverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld indien een financiële instelling activiteiten ontplooit op basis van overheidsgeld, voor rekening van de overheid of op basis van een garantie van de overheid.

Vraag 7

Klopt het dat op grond van artikel X.9 van TiSA reeds in een land gevestigde buitenlandse financiële dienstverleners altijd dezelfde nieuwe financiële diensten mogen aanbieden als binnenlandse financiële dienstverleners? Zo ja, deelt u de moral hazards die in de publicatie genoemd worden?

Antwoord 7

Het kabinet deelt de in de publicatie genoemde zorgen niet. Artikel 13 van het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten geeft reeds in een land gevestigde buitenlandse financiële dienstverleners de mogelijkheid om nieuwe financiële diensten aan te bieden. Deze bepaling is identiek aan de bepaling over nieuwe diensten uit het WTO-akkoord *GATS Understanding on Commitments in financial services* uit 1994.

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152688.pdf.

⁴ <https://www.tni.org/en/publication/tisa-and-the-threat-to-public-banks>

In het EU-voorstel voor TISA wordt aan deze bepaling bovendien een verduidelijkende paragraaf toegevoegd, waarin geëxpliciteerd wordt dat overheden mogen eisen dat financiële instellingen voor bepaalde activiteiten of handelingen voorafgaande toestemming, in de vorm van een vergunning of anderszins, van de bevoegde autoriteiten nodig hebben. Ook hebben overheden de mogelijkheid om een bepaalde juridische vorm te vereisen. Deze toevoeging verduidelijkt hiermee de *right to regulate* van de GATS.

Vraag 8

Kunt u reageren op de volgende conclusie uit de publicatie: «Transparency», as conceived of in the Financial Services Annex, will undermine governments' capacity to choose how they would like to run and regulate their own public banks?»⁵

Antwoord 8

TISA belemmert overheden niet in hun bewegingsvrijheid om te bepalen op welke wijze zij publieke banken willen inrichten of reguleren. Zoals reeds bij vraag 6 is aangegeven, vallen publieke entiteiten niet onder de definitie van financiële dienstverlener. Daarnaast kent het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten voor TISA een uitzondering voor financiële diensten die worden uitgevoerd onder overheidsverantwoordelijkheid. Publieke banken vallen derhalve niet onder de verplichtingen van het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten. Artikel 12 van het EU-voorstel voor een hoofdstuk over financiële diensten roept overheden op informatie te verschaffen over toekomstige wet- en regelgeving en geïnteresseerde personen hierop te laten reageren. Geïnteresseerde personen kunnen zowel ngo's, vakbonden, financiële instellingen of betrokken burgers omvatten. De bepaling behelst een inspanningsverplichting en vormt geen juridisch dwingend recht. Het kabinet verwelkomt een dergelijke inspanningsverplichting om een transparant en inclusief proces van regelgeving te waarborgen. Op dit moment is het vaak al gebruikelijk dat over nieuwe wetgevingsinitiatieven internetconsultaties plaatsvinden.

Vraag 9

Wat zijn de gevolgen van het feit dat voor de in «Section A» opgesomde financiële diensten de standstill-bepaling en de ratchet-bepaling van toepassing zijn voor het in overheidshanden brengen of houden van publieke banken?»⁶

Antwoord 9

De Europese Unie heeft in «Section B» een onvoorwaardelijk en breed voorbehoud voor publieke diensten opgenomen, waardoor Europese overheden geprivatiseerde diensten in de toekomst kunnen nationaliseren of een private aanbieder een monopolie geven. Dit voorbehoud is een horizontaal voorbehoud, dat van toepassing is voor alle economische sectoren. Het geldt derhalve ook voor financiële dienstverlening, inclusief publieke banken.

Vraag 10

Betekent de unanieme steun in de EU voor het voorbehoud voor publieke diensten dat dit een breekpunt is voor de EU in de onderhandelingen?»⁷

Antwoord 10

Ja. Het voorbehoud voor publieke diensten is voor het kabinet en de EU essentieel. Hierover valt niet te onderhandelen. Zonder dit voorbehoud zal Nederland geen steun kunnen uitspreken voor TISA.

Vraag 11

Welke inspanningen worden er verricht door Nederland om de ILO-conventies in TISA te verankeren? Deelt u de opvatting dat in het kader van de door u aangekondigde reset van handelsverdragen geen enkel handelsver-

⁵ <https://www.tni.org/en/publication/tisa-and-the-threat-to-public-banks>

⁶ Aangangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2016–2017, nr. 1075.

⁷ Aangangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2016–2017, nr. 1075.

drag meer getekend zou moeten worden als de naleving van de ILO-conventies daarin niet gewaarborgd is?⁸

Antwoord 11

De instelling van de TiSA-partijen is om zo veel mogelijk WTO-leden bij de uiteindelijke afspraken te laten aansluiten. Om een toekomstige multilateralisering van TiSA binnen de WTO mogelijk te maken is het nu nog niet mogelijk gebleken om internationale afspraken op het gebied van mensen- en werknemersrechten, zoals vastgelegd in de ILO-conventies, onderdeel te laten uitmaken van TiSA. Het kabinet acht dit – zo ver als mogelijk – wel wenselijk. Nederland zoekt hiervoor steun tijdens de besprekingen van de voortgang van de onderhandelingen in Brussel.

Vraag 12

Kunt u preciseren wat u bedoelt met de zinsnede «Indien het akkoord daartoe concrete aanknopingspunten bevat, zal het kabinet zich uiteraard inspannen tot het kwalificeren van TiSA als een gemengd akkoord», en daarbij aangeven wanneer er volgens u sprake is van «concrete aanknopingspunten»?⁹

Antwoord 12

Op grond van artikel 207 van het EU-Werkingsverdrag behoort het sluiten van handelsakkoorden betreffende de handel in diensten tot de gemeenschappelijke handelspolitiek. Op grond van artikel 3, lid 1, van dat verdrag is dit een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Enkel als een onderdeel van een handelsakkoord buiten de exclusieve EU-bevoegdheden valt, is het mogelijk dat akkoord als gemengd te kwalificeren. Het advies van het Europese Hof van Justitie over het karakter van het handelsakkoord tussen de EU en Singapore (Advies 2/15 van 16 mei 2017) geeft meer duidelijkheid over de bevoegdheden van de EU en de mogelijkheden om handelsakkoorden als gemengd te kwalificeren. De afspraken over diensten in het handelsakkoord met Singapore vallen volgens het EU-Hof volledig binnen de exclusieve bevoegdheden van de EU. Het kabinet bestudeert nog de gevolgen van de uitspraak van het EU-Hof.

Vraag 13

Bent u bekend met het werk van econoom Dani Rodrik, waar uw ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, regelmatig naar verwijst, en die indringend waarschuwt voor de risico's van doorgeslagen liberalisering voor de mondiale financiële stabiliteit? Zo ja, kunt u beargumenteren waarom u alsnog pleitbezorger van TiSA bent?

Antwoord 13

Ja. Ik ben bekend met het werk van Dani Rodrik. Het hoofdstuk over financiële diensten van TiSA geeft overheden ruime bevoegdheden om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de stabiliteit en solvabiliteit van de financiële sector of individuele financiële instellingen te waarborgen. TiSA vormt hierdoor geen belemmering voor toekomstige verdere regulering van de financiële sector of voor het nemen van andere noodzakelijke prudentiële maatregelen.

⁸ Aanhangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2016–2017, nr. 1075.

⁹ Aanhangsel van de Handelingen Vergaderjaar 2016–2017, nr. 1075.