

Directie Financiële Markten

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum	Uw brief (Kenmerk)	Ons kenmerk
17 september 2007		FM 2007-02078 M

Onderwerp
Groenboek over financiële diensten voor consumenten

Geachte voorzitter,

Op 30 april 2007 heeft de Europese Commissie het *Groenboek over financiële diensten voor consumenten in de interne markt*¹ (hierna: het 'Groenboek') gepubliceerd. De Europese Commissie zet in dit Groenboek haar visie op het toekomstige beleid van de EU inzake financiële diensten voor consumenten uiteen. Deze brief schetst de inhoud en de achtergrond van het Groenboek, bespreekt de visie van het kabinet op de hoofdlijnen van het Groenboek, en geeft antwoord op de in het Groenboek gestelde vragen. Het onderhavige document bevat uitsluitend de reactie van het kabinet op het Groenboek en behelst geen definitief standpunt van Nederland ten aanzien van financiële diensten voor consumenten in de interne markt.

De kabinetsreactie op het groenboek is mede gebaseerd op informatie die is verkregen van:

- De Autoriteit Financiële Markten
- De Consumentenbond
- De Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Het Verbond van Verzekeraars
- De Nederlandse Vereniging van Banken
- De NVA (Nederlandse vereniging van assurantieadviseurs en financiële dienstverleners)
- De NBVA (branchevereniging van onafhankelijke assurantie- en financiële adviseurs)

¹ COM(2007) 226 definitief

Inhoud en achtergrond

Het Groenboek betreft financiële producten zoals bankrekeningen, leningen, hypotheekleningen, beleggingen en verzekeringen voor individuele consumenten. Het Groenboek is bedoeld om de Commissie zelf meer inzicht te verschaffen in de problemen waarmee de consumenten en de sector te maken op hebben het gebied van grensoverschrijdende financiële dienstverlening, om de overkoepelende doelstellingen van de Commissie aan te geven en om de aandacht te vestigen op terreinen waar eventueel nog maatregelen moeten worden genomen. Het vormt een belangrijk onderdeel van het onderzoek van de interne markt dat de Commissie momenteel verricht om na te gaan of haar beleid nog wel in de 21e eeuw past.

In het kader van het zogenaamde *Actieplan Financiële Diensten*² zijn in de periode tussen 1999 en 2005 vele maatregelen getroffen met het doel om de interne markt voor financiële diensten te stimuleren. De laatste van deze maatregelen worden momenteel geïmplementeerd in de lidstaten. Deze maatregelen waren met name gericht op het aanpakken van belemmeringen voor de totstandkoming van een interne markt op het gebied van professionele dienstverlening. De Europese Commissie heeft reeds in haar witboek *Beleid op het gebied van financiële diensten 2005-2010* aangegeven dat zij haar inspanningen na de uitvoering van dit actieplan onder andere zal richten op het beleid ten aanzien van financiële diensten voor consumenten.

Het Groenboek moet worden gezien in het licht van de evaluatie van de Interne Markt. De resultaten voortvloeiend uit het raadplegingsproces dat het Groenboek initieert, worden verwerkt in de evaluatie van de interne markt (Internal Market Review) die de Commissie momenteel verricht om na te gaan of haar beleid aanpassing of verfijning behoeft. Het evaluatierapport wordt dit najaar verwacht.

De Commissie is van mening dat de integratie van de EU-markten van financiële diensten voor consumenten op drie manieren verder ontwikkeld kan worden:

1. Het bieden van concrete voordelen aan consumenten door ervoor te zorgen dat behoorlijk gereguleerde open markten en gezonde concurrentie leiden tot financiële producten die voldoen aan de behoeften van de consumenten, met voldoende keuze, lagere prijzen en goede kwaliteit;
2. Het vergroten van het vertrouwen dat consumenten hebben in de Europese aanbieders zodat zij ook durven te kiezen voor producten uit andere lidstaten. Dit kan worden bereikt door ervoor te zorgen dat consumenten een adequaat niveau van bescherming genieten waar dat noodzakelijk is, en te waarborgen dat de aanbieders financieel gezond en betrouwbaar zijn;

² *Tenuitvoerlegging van het kader voor financiële markten: een actieplan*. Mededeling van de Commissie van 11 mei 1999 COM(1999)232.

3. Consumenten in staat stellen om gezien hun financiële omstandigheden de juiste beslissingen te nemen. Dat vermogen berust op verschillende elementen, waaronder: financiële basiskennis; duidelijke, relevante en tijdige informatieverstrekking; degelijk advies; en concurrentie op gelijke voet (een "*level playing field*") voor producten die als gelijkwaardig worden beschouwd. Consumenten die eenmaal deze vaardigheden bezitten, zullen meer vertrouwen hebben bij het zoeken naar het aanbod dat het beste aan hun behoeften beantwoordt, ongeacht de locatie van de betreffende aanbieder van financiële diensten.

Visie van het Kabinet op de hoofdlijnen van het Groenboek

Het kabinet onderschrijft de drie doelstellingen van de Commissie. Consumenten moeten kunnen profiteren van een interne markt voor financiële diensten. Het kabinet is dan ook van mening dat de voordelen van integratie van financiële markten voor consumenten het uitgangspunt moet zijn in dit Groenboek. Mogelijke voordelen voor de consument zijn evident: meer keuze, lagere prijzen en betere kwaliteit door grotere concurrentie.

De integratie van de financiële markten in de EU heeft tot op heden voornamelijk plaatsgevonden via grensoverschrijdende overnames of lokale vestiging door financiële instellingen afkomstig uit andere lidstaten. Integratie vindt minder plaats via rechtstreekse grensoverschrijdende financiële dienstverlening aan consumenten. Een verklaring hiervoor is dat het realiseren van een interne markt voor financiële diensten voor consumenten een ingewikkeld en gevoelig project is. Maatregelen ter bescherming van consumenten verschillen tussen lidstaten, net als opvattingen over hoe de consument het beste beschermd kan en moet worden. Keuzes over dergelijke zaken spelen veelal een belangrijke rol in de nationale politiek. Het opstellen van Europese regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van consumenten, kan ertoe leiden dat het niveau van bescherming naar een Europees gemiddelde toegroeit. Een Europees gemiddelde kan lager of hoger zijn dan het niveau van bescherming dat de consument momenteel in Nederland geniet. Dit leidt tot de vraag hoe geïntegreerd wij de interne markt voor financiële diensten voor ons zien. Een andere methode van integratie dan harmonisatie is het rechtstreeks toelaten van producten uit andere lidstaten waarbij de regelgeving van dat andere land voldoende wordt geacht en wordt erkend. Deze methode raakt direct aan consumentenbescherming, aangezien bijvoorbeeld de regelgeving met betrekking tot informatievoorziening die voor dezelfde soort producten in verschillende lidstaten moet worden verstrekt, kan verschillen. Dit maakt deze methode daarom politiek ingewikkeld. Het geeft echter direct een stimulans aan integratie omdat het voorbij gaat aan de nadelen van de traditionele manier van internationalisatie.

Het kabinet is van mening dat het niveau van consumentenbescherming niet wezenlijk mag verslechteren ten opzichte van het niveau dat in Nederland geldt. Andere lidstaten redeneren op eenzelfde wijze. De ervaring leert dan ook dat het op

dit terrein erg lastig is om te komen tot evenwichtige compromissen ten aanzien van Europese regelgeving. Het kabinet is dan ook van mening dat de Europese Commissie zich primair moet richten op vermindering van belemmeringen die aanbieders van financiële producten of diensten ondervinden om grensoverschrijdend (al dan niet via een lokale aanwezigheid) te handelen. Door allereerst naar de aanbodzijde te kijken wordt tevens de dynamiek in de markt gehouden. Complementair daaraan is het goed dat aan de vraagzijde wordt gewerkt aan het vergroten van het vertrouwen, de kennis en de vaardigheden van consumenten op de financiële markten.

Het kabinet acht een aantal aspecten bij het nemen van mogelijke initiatieven naar aanleiding van het Groenboek van belang:

1. De Europese Commissie zou prioriteit moeten geven aan maatregelen om toegang tot nationale markten voor buitenlandse aanbieders te vergemakkelijken, aangezien dit vooralsnog de meest kansrijke manier voor verdere marktintegratie is;
2. De Europese Commissie moet de financiële diensten in cross-sectorale samenhang behandelen
3. De Europese Commissie moet de zogenaamde “better regulation” principes toepassen.
4. De Europese Commissie moet haar beleid baseren op de wensen van de consument;
5. De Europese Commissie zou lidstaten kunnen ondersteunen bij het vergroten van financieel inzicht en vaardigheden van de consument;

Onderstaand wordt nader ingegaan op deze aspecten.

Ad 1) Vergemakkelijken van toegang tot nationale markten voor buitenlandse aanbieders heeft prioriteit

Grensoverschrijdend handelen kan op meerdere manieren, onder andere via acquisities, het vestigen van een bijkantoor of via rechtstreekse grensoverschrijdende handel. De Commissie legt in zowel het Groenboek als in het Witboek financiële diensten sterke nadruk op rechtstreekse grensoverschrijdende dienstverlening. Het kabinet is van mening dat rechtstreekse grensoverschrijdende handel voor sommige producten uitstekend zou kunnen werken (bijvoorbeeld een internet spaarrekening). Een sprekend Nederlands voorbeeld van deze vorm van dienstverlening is ING Direct; een bank zonder kantoren die opereert in een handvol landen in Europa en in verscheidene landen buiten Europa. Het meest bekende product is de internet spaarrekening. Belangrijkste eigenschap is dat deze een concurrerende hoge rente biedt aan de rekeninghouder. Deze hogere rente kan worden aangeboden door op ‘wholesale’ niveau het geld van de spaarders weg te zetten. Consumenten profiteren in dit geval concreet van financiële integratie in Europa.

Rechtstreekse grensoverschrijdende financiële dienstverlening is voor andere, ook

relatief eenvoudige financiële producten, toch niet eenvoudig te realiseren. Het Groenboek gaat bijvoorbeeld in op de markt voor autoverzekeringen. Hoewel het product WA verzekering via verschillende richtlijnen al grotendeels een geharmoniseerd product is, vindt er toch weinig grensoverschrijdende handel in die producten plaats. Dat valt te verklaren doordat vele aspecten met betrekking tot (WA) auto verzekeringen niet zozeer met de verzekering (het financiële product) zelf te maken heeft maar met verschillen op andere gebieden zoals: aansprakelijkheidsrecht, schadeafwikkeling (contacten met schadeherstel bedrijven), motorrijtuigen registratie (o.a. fiscale achtergronden), kennis van lokale schadekans en schade hoogte etc. Het vergemakkelijken van het overbruggen van dergelijke verschillen zou bij kunnen dragen aan de totstandkoming van een interne markt.

Niet elke consument is echter in staat om via internet financieel zaken te doen. Belangrijker nog, niet elk financieel product leent zich voor dergelijke grensoverschrijdende dienstverlening. Meer complexe financiële producten vergen eerder een lokale aanwezigheid van de aanbieder. Het kabinet is dan ook van mening dat de Commissie haar inspanningen niet enkel moet richten op rechtstreekse grensoverschrijdende handel maar juist ook op het wegnemen van barrières voor het creëren van lokale vestigingen. De Commissie kan deze wijze van integratie stimuleren door bijvoorbeeld groepstoezicht op Europees niveau te vergemakkelijken.

Tot op heden vindt grensoverschrijdende financiële handel meer plaats via acquisities dan via directe vestiging van een bijkantoor. Op een aantal gebieden steken acquisities anders in elkaar dan directe vestigingen. Afgezien van juridisch kwesties en verschil in taken voor de betrokken toezichthouders, is de belangrijkste reden voor een dergelijke beslissing het vertrouwen van de consument. Wanneer een bestaande financiële instelling wordt overgenomen, heeft de buitenlandse instelling onmiddellijk marktaandeel en klanten in handen en kan worden voortgebouwd op het vertrouwen dat consumenten reeds in de bestaande instelling hebben. Wanneer een financiële instelling een bijkantoor onder eigen naam in het buitenland start, begint het zonder marktaandeel en moet deze het vertrouwen van de consument zien te winnen. Dit kunnen zij doen door goede producten tegen concurrerende prijzen op de markt te brengen, maar het feit dat de instelling afkomstig is uit een ander land brengt desalniettemin een achterstand met zich mee.

Nederland is gezien het bovenstaande van mening dat de Commissie in het kader van dit Groenboek prioriteit moet geven aan maatregelen om toegang tot nationale markten voor buitenlandse aanbieders te vergemakkelijken. Deze wijze van integratie is voornamelijk de meest kansrijke manier om verdere marktintegratie te bevorderen. Concreet kan de Europese Commissie toetreding tot andere EU markten voor aanbieders vergemakkelijken door non-discriminatoire toegang voor buitenlandse aanbieders tot bronnen van informatie die wezenlijk zijn voor het betreden van een markt te stimuleren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kredietregisters en

databases van verzekeringsstatistieken. Bij het voorstellen van mogelijke maatregelen moet de effectiviteit en haalbaarheid voorop staan, waarmee onbedoelde effecten (zoals afremmen van de financiële sector of het fysiek naar het buitenland dwingen van de financiële sector) en ad hoc besluitvorming worden voorkomen.

Ad 2) Financiële diensten in cross-sectorale samenhang behandelen

In Nederland is het model voor toezicht op de financiële markten niet langer sectoraal ingericht. Wettelijk is dit eerder dit jaar geformaliseerd met de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht. De achtergrond voor deze nationale wijziging sluit aan bij de insteek die ook zou moeten gelden voor de Commissie bij het Groenboek. Financiële sectoren die in het verleden gescheiden opereerden, zijn steeds verder geïntegreerd. Bancaire producten, verzekeringen en beleggingsproducten worden met elkaar gecombineerd tot nieuwe producten. Dat geldt niet alleen in Nederland maar ook in de rest van Europa. Deze crosssectorale integratie heeft gevolgen voor aanbieders en vragers van financiële diensten.

Voor consumenten zijn verschillen tussen verzekeringen, bancaire of beleggingsproducten niet zichtbaar. Redeneren vanuit de consument houdt in dat het behoeft patroon van de consument wordt gevolgd. De consument gaat bijvoorbeeld niet sec op zoek naar een hypotheek of een opstalverzekering; de consument wil een huis aanschaffen en dat brengt met zich mee dat hij bepaalde financiële zaken zal moeten regelen. Aan de consument is het dan ook niet uit te leggen als er verschillende informatie- en beschermingsregimes gelden voor verschillende financiële producten. Crosssectorale inconsistentie is niet alleen problematisch voor consumenten maar ook voor financiële instellingen. Voor financiële instellingen zijn niet alleen verschillen in regulering tussen verschillende lidstaten een drempel om direct grensoverschrijdend te werken, ook verschillen in regulering tussen verschillende financiële producten (ook binnen lidstaten) leiden tot grote verschillen in verkoopprocessen. Op bepaalde gebieden, zoals regelgeving met betrekking tot marketing en consumentenbescherming zijn deze verschillen niet goed te verklaren. Inconsistenties zouden kunnen worden opgelost door deze regelgeving op Europees niveau volledig te harmoniseren. Dit zou efficiency van aanbieders en vertrouwen van consumenten in financiële producten uit andere lidstaten sterk kunnen verhogen. Dergelijke ingrijpende maatregelen zouden echter enkel genomen moeten worden als uit gedegen onderzoek blijkt dat de baten hiervan opwegen tegen de lasten en als het niveau van consumentenbescherming niet wezenlijk verslechtert.

Ad 3) Better regulation

Het kabinet is een groot voorstander van *better regulation*. De *better regulation* aanpak houdt in dat de baten van eventuele ingrepen op moeten wegen tegen de lasten die gepaard gaan met wijzigingen van regelgeving. Bovendien houdt *better regulation* in dat beleid wordt gebaseerd op deugdelijk onderzoek naar welke belemmeringen bestaan voor het ontstaan van een interne markt. Vervolgens moet

worden gezien of die belemmeringen via regelgeving zouden kunnen worden geslecht. Het kabinet acht het van belang dat er op het gebied van financiële diensten voor consumenten een goede verhouding tussen het beschermingsniveau voor de consument en de (administratieve) lasten voor de ondernemer wordt nagestreefd.

Van belang is hierbij dat op dit moment de laatste maatregelen die hun grondslag in het Actieplan Financiële Diensten vinden, in de verschillende lidstaten worden geïmplementeerd. Dit betekent dat over de exacte gevolgen en effectiviteit van de maatregelen nog niet veel duidelijkheid bestaat. Wel is duidelijk dat financiële markten en instellingen de afgelopen jaren met veel wijzigingen van regelgeving zijn geconfronteerd. Het moet nog blijken of de lasten van deze regelgeving voor de financiële markten uiteindelijk op zullen wegen tegen de baten voor de consument. De Commissie moet deze factoren nadrukkelijk meewegen bij de nadere uitwerking van het Groenboek.

Better regulation houdt tenslotte in dat het subsidiariteitsbeginsel wordt eerbiedigd. Concreet betekent dit dat de Unie slechts optreedt - behalve voor gebieden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen - wanneer haar optreden doeltreffender is dan een optreden op nationaal, regionaal of lokaal vlak. Bij mogelijke concrete initiatieven naar aanleiding van het Groenboek zal de Europese Commissie zich dus moeten afvragen of het beoogde doel enkel door optreden van de Commissie kan worden bereikt.

Ad 4) De wensen van de consument onderzoeken en centraal stellen

Een financieel product van een buitenlandse aanbieder wordt door de consument alleen afgenomen als hier behoefte aan is. Indien er geen behoefte aan financiële producten van buitenlandse aanbieders bestaat bij de Europese consument, wegen de baten van nieuwe initiatieven bij voorbaat niet op tegen de lasten. De behoeften aan grensoverschrijdende financiële diensten van de consument dienen in kaart te worden gebracht voordat wordt overgegaan tot nadere uitwerking van onderwerpen die in het Groenboek worden besproken. Overigens moet het onderzoek naar de wensen van de consument niet alleen worden uitgevoerd door financiële instellingen maar juist ook door beleidsmakers.

De Europese Commissie noemt in het Groenboek de mogelijkheid van het creëren van een regime voor aanbieders om een optioneel vereenvoudigd gestandaardiseerd product aan te bieden, dat een hoog niveau van consumentenbescherming biedt, gemakkelijk te begrijpen is en grensoverschrijdend aangeboden kan worden zonder dat het aan plaatselijke regels moet worden aangepast. Voor bepaalde, eenvoudige, financiële producten zou een dergelijk regelgevend kader kunnen leiden tot meer grensoverschrijdende aanbiedingen aan consumenten. Dit kan niet alleen leiden tot extra keuzemogelijkheden voor consumenten, maar ook tot grotere concurrentie tussen aanbieders omdat het product homogeen is. Het kabinet vindt dit dan ook een

interessant onderwerp voor nader onderzoek, onder andere onder consumenten. Een belangrijk aandachtspunt is dat een dergelijk regime de mogelijkheden voor innovatie op het terrein van financiële dienstverlening niet moet afremmen.

Ad 5) Vergroten financieel inzicht en vaardigheden van de consument

Een succesvolle integratie van de financiële consumentenmarkten is niet alleen afhankelijk van economische en juridische condities, maar ook van de bereidheid van consumenten om grensoverschrijdend te contracteren. De consument moet daarvoor niet alleen vertrouwen in de open Europese markt hebben, maar ook over de kennis en kunde beschikken om daar op een verantwoorde manier aan deel te nemen. De Commissie wil ten behoeve van het vergroten van het vertrouwen van consumenten bevorderen dat financiële instellingen in de EU gezond en betrouwbaar zijn. Het kabinet steunt ook deze doelstelling van de Commissie maar sluit eveneens aan bij de opinie van de Commissie dat het huidige Europese regelgevende kader³ hiervoor reeds afdoende zorg draagt. Een belangrijke doelstelling van de Europese Commissie is om eraan bij te dragen dat Europese consumenten over de juiste vaardigheden en het juiste inzicht beschikken teneinde weloverwogen beslissingen te nemen op de financiële markt. Zijn gedrag en zijn motivatie moeten er ook op gericht zijn om juiste beslissingen te nemen. Dit kan en moet in sommige gevallen overigens ook inhouden dat de consument ervoor kiest om advies te vragen.

Onderzoek⁴ toont aan dat consumenten in de EU-landen een beperkt kennisniveau hebben op het gebied van het omgaan met financiën en dat zij vaak niet in staat blijken om goed onderbouwde beslissingen te nemen over eventuele aanschaf van financiële producten. Daarnaast blijkt uit onderzoek⁵ dat consumenten beperkt geïnteresseerd zijn in financiële producten. Consumenten nemen belangrijke financiële beslissingen snel en zonder veel onderzoek naar de aard en risico's van de producten hetgeen bijvoorbeeld kan leiden tot schuldenproblematiek. De consument gaat veelal niet zo zeer op zoek naar financiële producten maar onderneemt acties die hiertoe kunnen leiden. De consument moet bij de koop van een huis een hypotheek afsluiten bijvoorbeeld. '*Empowerment*' houdt in dat de consument bijvoorbeeld bij het zoeken naar een hypotheek zijn huidige financiële situatie mee neemt in de beslissing en tevens in staat is om de risico's van een financieel product redelijk in te schatten. De Commissie hecht er waarde aan om dit vermogen bij de consument te ontwikkelen.

Het kabinet is groot voorstander van het stimuleren van dergelijke kennis en vaardigheden van de Consument. In Nederland is daartoe het platform CentiQ

³ Hierbij wordt bedoeld op de solvabiliteitsrichtlijnen voor banken en verzekeraars. Voor banken is deze richtlijn recentelijk herzien (zgn. Basel II) en voor verzekeraars wordt aan een herziening gewerkt (zgn. Solvency II). Eveneens wordt bedoeld op effectenrechtelijke richtlijnen zoals de richtlijn Markten in Financiële Instrumenten, de richtlijn instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (ICBE) en depositogarantie en beleggerscompensatiestelsels.

⁴ Kwartaalbericht juni 2006, De Nederlandsche Bank

⁵ Kennismaking met de financiële consument, TNS-NIPO in opdracht van de AFM

opgericht waarover u bent geïnformeerd bij brief van 14 november 2006⁶. In dit samenwerkingsverband participeren onder meer banken, verzekeraars, pensioeninstellingen, bemiddelaars in financiële diensten en producten, wetenschappers, consumentenorganisaties en ministeries. Het Platform heeft zich tot doel gesteld om het financiële inzicht van de Nederlandse consument te vergroten. De volledige doelstelling van het Platform is: *Goed geïnformeerde en opgeleide consumenten, die geïnteresseerd zijn in en zelfvertrouwen hebben bij het nemen van financiële beslissingen waardoor zij een actievere rol innemen in de financiële markten en komen tot weloverwogen financiële beslissingen.* Het platform doet onderzoek naar financiële geletterdheid, inventariseert lacunes in financieel inzicht en ontwikkelt activiteiten om deze lacunes te adresseren.

De Europese Commissie kan een rol spelen als het om het bevorderen van financiële vaardigheden van consumenten binnen de EU gaat. De Commissie kan ervoor zorgen dat nationale "best practices" worden uitgewisseld, dat er op Europees niveau studies worden uitgevoerd naar het vermogen van consumenten en de lacunes in de kennis van consumenten en de Commissie kan tenslotte bijdragen aan het totstandkomen van netwerken van nationale experts. Het Kabinet is niet van mening dat de Commissie op dit gebied zelfstandig maatregelen zou moeten nemen en of regelgeving moeten voorstellen.

Beantwoording van de vragen van het Groenboek

1. *Bent u het eens met de in dit document aangegeven doelstellingen en prioriteiten?*

Het antwoord op deze vraag is reeds in het algemeen deel van de kabinetsreactie gegeven.

2. *Zijn er onderwerpen die niet in dit Groenboek besproken worden die van belang zijn voor de integratie van de financiële retailmarkten en waar de Commissie aandacht aan dient te besteden? Worden bijvoorbeeld consumenten in hun dagelijks leven geconfronteerd met bepaalde eisen of beperkingen van de kant van aanbieders of andere betrokken partijen (werkgevers, socialezekerheidsinstanties, bedrijven, enz.) die hun mogelijkheden om gebruik te maken van grensoverschrijdende financiële diensten beperken (zoals de verplichting een bankrekening in een bepaald land te hebben, enz.)?*

Het antwoord op deze vraag is reeds in het algemeen deel van de kabinetsreactie gegeven.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 507, nr. 37

3. De Commissie heeft verschillende initiatieven ondernomen om de raadpleging van de consumenten te verbeteren en hun inbreng in de beleidvorming te verzekeren. Zijn verdere stappen nodig en zo ja, welke?

Het kabinet is van mening dat het van groot belang is dat alle relevante *stakeholders* worden betrokken bij het opstellen van beleid. Het raadplegen van consumenten is juist ten aanzien van dit Groenboek nuttig en noodzakelijk. Het kabinet waardeert de inspanning die de Commissie daartoe levert.

4. Wordt de keuze van de consument onnodig beperkt door restricties betreffende de aanbieders en de kanalen waarlangs zij toegang hebben tot financiële diensten? Welke restricties van dergelijke aard kunt u noemen?

Het kabinet is van mening dat de keuze van consumenten in Nederland niet onnodig wordt beperkt. De restricties die bestaan, zoals vergunningen, hebben betrekking op het zorgdragen voor goed functionerende, stabiele financiële markten die voldoende toegankelijk en transparant voor de gebruikers en internationaal concurrerend zijn. Wel kan de keuze van de consument onnodig beperkt worden door belemmeringen die aanbieders ondervinden bij grensoverschrijdende financiële dienstverlening.

5. Ondanks aanhoudende inspanningen, met name door de oprichting van FINNET, blijft de behandeling van grensoverschrijdende klachten van consumenten op het terrein van financiële problematisch. De Commissie verzoekt om suggesties betreffende het verbeteren van de huidige situatie. Zouden bijvoorbeeld de lidstaten verplicht moeten worden om ervoor te zorgen dat er regelingen voor alternatieve geschillenbeslechting (ADR) zijn? Moeten aanbieders verplicht worden om zich bij een ADR-regeling aan te sluiten? Dienen zij contractueel verplicht te zijn om hun cliënten ADR-mechanismen aan te bieden?

De Commissie geeft in het Groenboek aan dat het vertrouwen van consumenten in financiële instellingen en producten van andere lidstaten eveneens vergroot wordt indien er grensoverschrijdende klachtenregimes en grensoverschrijdende buitengerechtelijke geschillenbeslechting bestaan. Het kabinet deelt ook deze analyse van de Commissie en steunt de Commissie in haar inspanningen om dergelijke regimes te stimuleren.

De kwaliteit van buitengerechtelijke geschillenbeslechting kan sterk variëren omdat de verschillende Europese richtlijnen die hierop ingaan, geen blauwdruk geven. Met andere woorden, elke lidstaat heeft zijn eigen systematiek. Dat kan problemen opleveren. Zo is het Nederlandse instituut KiFiD (Klachteninstituut Financiële Dienstverlening) niet in staat geschillen te beoordelen van Nederlandse financiële dienstverleners die producten aanbieden in het buitenland, omdat KiFiD niet geëquipeerd is om geschillen naar bijvoorbeeld Duits recht te beoordelen. Aan de andere kant zou KiFiD wel graag geschillen willen beoordelen van buitenlandse

dienstverleners die in Nederland opereren. Echter, deze hoeven zich niet verplicht aan te sluiten maar doen dit (soms) op basis van vrijwilligheid. Indien de buitenlandse dienstverleners zich niet vrijwillig hebben aangesloten komt de Nederlandse consument die een klacht wil indienen uiteindelijk (via het Europese netwerk van geschillenbeslechtters FIN-NET) bij een buitenlandse geschillenbeslechter terecht. Het is niet gegarandeerd dat de kwaliteit van dat instituut gelijk is aan de kwaliteit in Nederland. Bovendien is een buitenlands instituut waarschijnlijk niet geëquipeerd om geschillen naar Nederlands recht te beoordelen. Het is goed als de Commissie verkent hoe deze problematiek kan worden verminderd waarbij verplichte aansluiting bij een geschillenbeslechttingsinstituut kan worden overwogen.

6. De totstandkoming van de eengemaakte eurobetalingsruimte (SEPA) biedt uitdagingen en mogelijkheden voor zowel ondernemingen als consumenten. Wat denken stakeholders over de gevolgen van de SEPA voor consumenten? Zouden de consumenten meer betrokken moeten worden bij het beheer en de voorbereiding van de SEPA?

Het is aan de *stakeholders* (consumenten en ondernemers) om hun mening te geven over de gevolgen van SEPA voor consumenten. Het kabinet is van mening dat het centraal stellen van de wensen van de consument inhoudt dat een initiatief als SEPA een vraaggestuurd proces moet zijn. De vraag naar betalingsproducten van consumenten en ondernemers zou moeten uitwijzen wat voor soort producten er worden ontwikkeld. De consumenten en ondernemers moeten dan ook betrokken worden bij de verdere uitwerking van het SEPA project. Voor het kabinet is voorts van belang dat SEPA niet leidt tot hogere prijzen en kwalitatief mindere betalingsproducten dan die in Nederland momenteel gelden.

7. Met het oog op het onderzoek naar kredietbemiddelaars dat later dit jaar gestart zal worden, wil de Commissie graag weten of stakeholders menen dat het huidige wetgevingskader toereikend is en of consumenten met specifieke problemen geconfronteerd worden bij transacties met kredietbemiddelaars, met name op grensoverschrijdende basis.

Het kabinet kijkt uit naar het onderzoek van de Commissie op het gebied van kredietbemiddelaars.

8. De Commissie meent dat zij een belangrijke rol te vervullen heeft bij de ontwikkeling van een concurrerende, open en efficiënte markt voor langetermijnsparplannen en pensioenregelingen die voldoen aan de behoeften van de consumenten. Zijn de stakeholders het daarmee eens, en hoe zien zij de bijdrage van de Commissie? Zou een optionele wettelijke regeling voor de gehele EU (een "28ste regeling") voor spaartegoeden en/of pensioenproducten van de derde pijler overwogen moeten worden?

Met het zogenaamde 28^e regime wordt bedoeld op een juridisch kader dat naast de nationale wetgeving zou bestaan en dat van toepassing kan zijn op bepaalde financiële producten. Financiële instellingen zouden er voor kunnen kiezen om gebruik te maken van een dergelijk 28^e regime waardoor verschillen in regelgeving tussen lidstaten zouden kunnen worden overwonnen. Het kabinet vindt dat een dergelijk regime een interessante mogelijkheid kan zijn. Bij de uitwerking van een dergelijk kader zou volgens het kabinet ook nagedacht moeten worden over fiscale en civielrechtelijke aspecten.

9. Meent u dat het voordelen zou brengen voor zowel banken als consumenten als banken de mogelijkheid zouden krijgen een optioneel vereenvoudigd gestandaardiseerd product aan te bieden, dat een hoog niveau van consumentenbescherming biedt, gemakkelijk te begrijpen is, en grensoverschrijdend aangeboden kan worden zonder dat het aan plaatselijke regels moet worden aangepast?

Het kabinet vindt het creëren van de mogelijkheid voor financiële instellingen om vereenvoudigde en gestandaardiseerde producten aan te bieden een interessante optie die zeker nadere overweging verdient. Mogelijk zouden dergelijke vereenvoudigde en gestandaardiseerde producten het voor consumenten makkelijker maken om financiële producten te begrijpen en juiste keuzes te maken. Een dergelijk systeem, waarbij aan bepaalde financiële producten wettelijke randvoorwaarden worden gesteld, vergroot dus de keuzemogelijkheden voor consumenten en kan concurrentie tussen aanbieders bovendien vergroten doordat grensoverschrijdende dienstverlening wordt vergemakkelijkt. Daarentegen is het kabinet er geen voorstander van dat de kenmerken van financiële producten vanuit de overheid volledig worden voorgeschreven. Dit kan innovatie op het gebied van financiële producten belemmeren en bovendien beschikt de overheid niet over de kennis en ervaring die voor productontwikkeling noodzakelijk is; de overheid is geen financiële instelling. Er moet een balans zijn tussen de mate van harmonisatie en de mogelijkheden voor innovatie.

10. De Commissie meent dat er meer gedaan kan worden ter verbetering van de financiële basiskennis en vaardigheden van consumenten. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld het ontwikkelen van richtsnoeren of het bevorderen van goede praktijken. De Commissie hoopt op input betreffende de verdere ontwikkeling van dit beleidsterrein op Europees niveau.

Op dit onderwerp is in het algemene deel van de kabinetsreactie reeds uitgebreid ingegaan. Het kabinet is van mening dat de Europese Commissie een rol kan spelen als het om het bevorderen van financiële vaardigheden van consumenten binnen de EU gaat.

11. Meent u dat de bestaande bepalingen betreffende informatie voor consumenten in de richtlijnen betreffende financiële diensten toereikend en consistent zijn? Zo niet, hoe kan de Commissie dan verzekeren dat de eisen inzake informatieverstrekking enerzijds garanderen dat de consumenten voldoende geïnformeerd worden en anderzijds geen te zware belasting voor de aanbieders vormen? Meent u dat het voldoende is de consumenten te informeren, of moet er ook advies gegeven worden? Zo ja, moet dat dan verplicht in alle gevallen gebeuren, of alleen op verzoek?

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat het van belang is dat consumenten informatie kunnen begrijpen en op basis daarvan producten kunnen vergelijken. Uiteraard is de consument op het gebied van de financiële dienstverlening veelal gebaat bij een lage prijs, maar tevens is het belangrijk dat de consument een product aanschaft dat het best bij zijn of haar persoonlijke financiële situatie past. Daarvoor is de beschikbaarheid van juiste en duidelijke informatievoorziening van groot belang. Hierbij zou onderscheid in regelgeving met betrekking tot informatievoorzieningsvereisten tussen verschillende productsoorten moeten worden voorkomen. Aanbieders zouden op basis van onderzoek onder consumenten moeten vaststellen aan welke informatie consumenten behoefte hebben en waar de belangrijkste gaten in de kennis zitten. In Nederland hebben wij ervaren dat informatie aan consumenten op een voor consumenten begrijpelijke wijze moet worden gepresenteerd. Met het oog hierop is nationaal bijvoorbeeld de financiële bijsluiter aangepast. De bijsluiter wordt nu opgesteld volgens vast format en het document is kort en grafisch. Een dergelijke aanpak zou ook op Europees niveau kunnen worden gehanteerd. In dit kader wordt in Europees verband reeds gewerkt aan het *simplified prospectus* voor Europese beleggingsinstellingen. Momenteel is dit document nauwelijks grafisch en niet compact. Net als de Nederlandse financiële bijsluiter zou dit document visueel kunnen worden opgesteld, en korter en overzichtelijker worden gemaakt. Teneinde een goede balans te vinden tussen het bieden van adequate informatie aan de consument en het voorkomen van te zware lasten voor financiële instellingen zal de Commissie bij eventuele initiatieven een kosten - baten analyse moeten uitvoeren.

De Commissie stelt voorts de vraag of informeren van consumenten voldoende is of dat er ook advies gegeven moet worden door financiële instellingen. Het kabinet is geen voorstander van het introduceren van verplichte advisering voor consumenten. Financiële instellingen dienen ervoor zorg te dragen dat consumenten geen financiële producten afnemen die niet aansluiten bij hun wensen en mogelijkheden maar verplicht advies is daarvoor niet noodzakelijk. Consumenten moeten de mogelijkheid hebben om indien zij daarvoor kiezen, financiële producten af te nemen zonder advies (zogenaamd *execution only*). Dit neemt niet weg dat het voor consumenten goed kan zijn om zich te laten adviseren, met name met betrekking tot complexe financiële producten die grote invloed kunnen hebben op de financiële positie van de consument (bijvoorbeeld hypotheek of levensverzekeringen).

12. In de context van het binnenkort te verschijnen Witboek over hypothecair krediet zal ook gesproken worden over maatregelen ter verbetering van de toegang van kredietinstellingen tot kredietgegevens. De Commissie meent dat er meer gedaan zou kunnen worden om de toegankelijkheid van kredietgegevens te bevorderen, met name op grensoverschrijdende basis. Wie zou toegang moeten kunnen krijgen tot de kredietgegevens van consumenten? Hoe zou de grensoverschrijdende overdraagbaarheid van kredietgegevens van consumenten verbeterd kunnen worden, waarbij er vooral op gelet moet worden dat mobiele kredietgegevens de steeds mobielere consumenten kunnen volgen? Zou een memorandum van overeenstemming, gericht op een soepele doorstroming van gegevens tussen kredietbureaus, een werkbare oplossing zijn?

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat de toegankelijkheid van kredietgegevens een van de voorwaarden is voor het ontstaan van een interne markt voor hypothecair (en consumptief) krediet, Ook in geval van grensoverschrijdende kredietverlening dient belangrijke consumentenbescherming, zoals toetsing en registratie bij het BKR, te worden gegarandeerd. Het kabinet is van mening dat dit het beste kan worden bereikt door het stimuleren van samenwerking tussen de instellingen die kredietgegevens bijhouden. Hierbij is van belang dat zorgvuldig en in lijn met de bestaande regelgeving wordt omgegaan met persoonsgegevens.

13. Door de versnippering van de markten voor retailverzekering zijn de consumenten niet in staat om optimaal te profiteren van de EU-integratie op dit terrein. Meent u dat er op EU-niveau meer gedaan zou moeten worden om deze versnippering aan te pakken?

Zoals in het algemeen deel van de kabinetsreactie is aangegeven, is het kabinet van mening dat de Europese Commissie prioriteit moet geven aan het vergemakkelijken van toegang tot de lokale markt door buitenlandse (EU) aanbieders. Hierbij moet overigens bedacht worden dat versnippering op het gebied van verzekeringen voor consumenten veelal niet te maken met verschillende productvoorwaarden maar met zaken als verschillen in burgerlijk recht (aansprakelijkheidsrecht) en noodzakelijke lokale contacten en informatie (netwerk van schadeherstelbedrijven, informatie over lokale schadekans en gemiddelde grootte van de schade, kadaster). Het is de vraag in hoeverre deze barrières kunnen worden opgelost door mogelijke aanpassingen van Europees recht op het gebied van financiële dienstverlening aan consumenten. Het is goed mogelijk dat richtlijnen die uitgaan van minimum harmonisatie onvoldoende bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van consumenten in financiële markten in de EU. Minimum harmonisatie houdt in dat elke lidstaat eigen regelgeving mag invoeren bovenop de minimum bepalingen van de Europese regelgeving. Dit leidt ertoe dat er grote verschillen in wetgeving tussen lidstaten kunnen bestaan hetgeen het vertrouwen van consumenten vermindert. Een oplossing voor deze problematiek kan zijn om in ieder geval de normen met betrekking tot de informatieverstrekking volledig te harmoniseren. Regelgeving met betrekking tot

informatievoorziening zou bovendien crosssectoraal consistent moeten zijn. Zoals in het algemene deel van deze kabinetsreactie is aangegeven zouden dergelijke ingrijpende maatregelen enkel overwogen moeten worden als uit gedegen onderzoek blijkt dat de baten hiervan opwegen tegen de lasten en als het niveau van consumentenbescherming niet verslechtert. Overigens kan hier opgemerkt worden dat zelfs als bescherming op de financiële markten volledig gegarandeerd zou zijn, dat niet hoeft te betekenen dat consumenten vertrouwen in de markt hebben. Het is naar het oordeel van het kabinet evident dat er ook andere (onvermijdelijke) factoren dan regelgeving zijn die een belemmering kunnen vormen voor grensoverschrijdende aankopen, bijvoorbeeld taal- en cultuurverschillen en de fysieke afstand. Het subjectieve vertrouwen van consumenten is een belangrijk element voor het succes van grensoverschrijdend financiële dienstverlening, onbekend maakt onbemind.

14. Er is een nauw verband tussen de mobiliteit van cliënten en concurrentie. De Commissie verzoekt om suggesties betreffende het bevorderen van deze mobiliteit. Wat met name bankrekeningen betreft, en als een follow-up van de werkzaamheden van de groep van deskundigen: zijn de stakeholders van mening dat het nuttig zou zijn om bijvoorbeeld een voor de gehele EU geldende regelingen betreffende het overstappen naar een andere bank in te voeren? Zal de SEPA van invloed zijn op de mobiliteit van cliënten?

Mobiliteit of potentiële mobiliteit van consumenten is een belangrijke voorwaarde voor effectieve concurrentie. De Commissie is op dit gebied voornemens om nader te kijken naar de wijze waarop het overstappen op een andere bankrekening verloopt. Een overstapservice op Europees niveau zou wat dat betreft een stap voorwaarts betekenen. Een andere mogelijkheid kan zijn het stimuleren van overstappen met behoud van het eigen bankrekeningnummer (nummerportabiliteit). Net als bij andere mogelijke initiatieven is het van groot belang dat de Commissie een kosten-baten analyse uitvoert voordat tot dergelijke maatregelen zou kunnen worden besloten. Het lopende initiatief van de banksector om te komen tot een interne Euro betaalmarkt (Single Euro Payment Area ofwel SEPA) waaraan de Commissie refereert, behelst geen regelgeving op het gebied van overstapservice of nummerportabiliteit. Er kan dan ook niet verwacht worden dat SEPA een positieve invloed zal hebben op de mobiliteit van bankrekeninghouders.

De minister van Financiën,

Wouter Bos