

Kabinetsreactie actieplan financiële diensten voor de consument

Op 23 maart 2017 heeft de Europese Commissie een actieplan gepresenteerd inzake financiële retaildiensten met als titel "betere producten, meer keuze". Dit actieplan vormt een vervolg op het eerdere groenboek financiële retaildiensten van 10 december 2015.¹ Deze brief informeert uw Kamer over de inhoud van het actieplan en geeft een beoordeling daarvan in reactie op het verzoek van de vaste commissie voor financiën van 14 april 2017.² In vervolg op het actieplan zal de Europese Commissie wetgevende voorstellen doen. Uw Kamer wordt op dat moment via BNC-fiches geïnformeerd.

1. Inhoud van het actieplan

Financiële diensten zijn belangrijk voor burgers. Het gaat om betalen, krediet en verzekeren waar iedereen mee te maken heeft. De Europese Commissie is van mening dat het bevorderen van de Europese interne markt voor financiële retaildiensten voordelen kan opleveren. Betere toegang tot diensten in andere lidstaten leidt tot meer keuze en een groter aantal aanbieders kan tot meer concurrentie en goedkopere producten leiden. De Europese Commissie zet daarom in op het bevorderen van het consumentenvertrouwen, het verminderen van regelgevende belemmeringen voor bedrijven en het ondersteunen van de ontwikkeling van innovatieve digitale diensten in de Europese Unie.

Consumentenvertrouwen bevorderen

Consumenten maken nog maar zeer beperkt gebruik van financiële diensten of producten die door een aanbieder in een andere lidstaat worden aangeboden. De Europese Commissie formuleert zeven acties gericht op het bevorderen van consumentenvertrouwen.

1. Het aanpakken van onduidelijke transactietarieven bij grensoverschrijdende betalingen in andere valuta dan de euro. De Europese Commissie stelt voor de transactietarieven voor alle valuta van lidstaten van de Europese Unie gelijk te trekken. Zij zal hiertoe een aanpassing voorstellen aan de verordening die de tarieven voor nationale en grensoverschrijdende transacties in het eurogebied gelijkstelt.
2. Bij dynamische valutaomrekening (waarbij de consument door de betaalautomaat in een andere lidstaat de mogelijkheid krijgt in de eigen valuta te betalen) moet het voor de consument duidelijker worden wat daarvan de kosten zijn. Momenteel is het namelijk lastig te bepalen wat de meest voordelige koers is om een afgewogen keuze te maken. De Europese Commissie maakt een inventarisatie van dynamische valutaomrekeningen door banken om te bezien op welke wijze consumenten in staat gesteld kunnen worden het beste tarief te kiezen.
3. De Commissie zal onderzoeken hoe het voor consumenten gemakkelijker gemaakt kan worden om over te stappen tussen financieel dienstverleners. Hierbij wordt gerefereerd aan de acties die eerder in het kader van de betaalrekeningenrichtlijn zijn genomen.³
4. Vergelijkingswebsites kunnen een belangrijke rol spelen om consumenten bewust te maken van de producten en diensten die vanuit andere lidstaten worden aangeboden. De betaalrekeningenrichtlijn heeft daarom bepalingen die lidstaten opdragen te zorgen voor het bestaan van een vergelijkingssite over betaalrekeningen. In samenwerking met belanghebbenden wil de Europese Commissie komen tot vrijwillige certificeringsregelingen voor vergelijkingssites om de kwaliteit en betrouwbaarheid van vergelijkingssites te verhogen.
5. Motorrijtuigenverzekeringen maken een aanzienlijk deel van de schadeverzekeringsmarkt uit. Het is op dit moment voor consumenten lastig om over te stappen naar een verzekeraar in een andere lidstaat omdat het schadeverleden (relevant voor de bepaling van de no-claimkorting) momenteel beperkt overdraagbaar is met buitenlandse verzekeraars. Ook is er momenteel

¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2015-2016, nr. 22112-2081.

² (2017D10573 - Verzoek om kabinetsappreciatie van de analyse en het actieplan voor de uitvoering van het Actieplan Kapitaalmarktunie (COM(2017)147).

³ 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.

geen vangnet voor de compensatie van slachtoffers van ongevallen in grensoverschrijdende gevallen indien de betrokken verzekeraar insolvent is. De Commissie zal deze twee punten opnemen in de aanstaande REFIT-evaluatie van de richtlijn motorrijtuigenverzekeringen.⁴

6. Bij het afsluiten van verzekeringen bij autoverhuur worden consumenten niet altijd goed geïnformeerd. Hierover heeft de Commissie veel klachten ontvangen. De Commissie heeft hierover afspraken gemaakt met de grootste autoverhuurbedrijven en wil de uitwerking daarvan afwachten voordat bepaald kan worden of aanvullende actie noodzakelijk is.
7. De Europese Commissie zal onderzoeken op welke wijze grensoverschrijdende toegang tot consumptief krediet verder kan worden gefaciliteerd zonder daarbij het voorkomen van overkreditering op te geven. Hierbij kan concreet gedacht worden aan het beter toegankelijk maken van kredietregisters in andere lidstaten.

Regelgevende belemmeringen voor bedrijven

De Commissie formuleert twee acties gericht op het wegnemen van belemmeringen voor ondernemingen die financiële retaildiensten in het buitenland willen aanbieden.

8. De Europese Commissie wil nationale consumentenbescherming en gedragsregels onderzoeken om vast te stellen of er sprake is van ongerechtvaardigde barrières voor grensoverschrijdende dienstverlening. Verschillende ondernemingen hebben in de consultatie aangegeven dat zij grensoverschrijdende diensten in mindere mate aanbieden doordat er weinig vraag naar is en vanwege risico's en kosten van uiteenlopende nationale (bovenop de Europese) wet- en regelgeving. Hierbij wordt vooral gelet op nationale beperkingen voor markttoetreders.
9. Kredietwaardigheidsbeoordelingen kunnen gemakkelijker worden uitgevoerd wanneer de benodigde gegevens beter ontsloten en meer gestandaardiseerd zijn. Dit is een mogelijkheid om grensoverschrijdende kredietverlening te faciliteren. Hierbij denkt de Europese Commissie aan de invoering van beginselen voor kredietverlening aan consumenten, de ontwikkeling van een minimumdataset voor uitwisseling bij grensoverschrijdende kredietwaardigheidsbeoordelingen en het opstellen van gemeenschappelijke normen voor het toetsen van kredietwaardigheid van consumenten.

Naar een innovatieve digitale wereld

De Europese Commissie formuleert drie acties gericht op het faciliteren van de digitale ontwikkeling ter bevordering van de interne markt.

10. De Europese Commissie zal voor de lange termijn een strategie ontwikkelen om kansen van technologische innovatie te benutten, terwijl consumentenbescherming, marktstabiliteit, veiligheidsnormen en de bescherming van persoonsgegevens is gewaarborgd. Daartoe is een multidisciplinaire Taskforce FinTech opgezet. Ook is een consultatie over dit onderwerp uitgeschreven.⁵ Op basis van de resultaten hiervan zal worden bepaald welke acties vereist zijn voor de ondersteuning van de ontwikkeling van FinTech en een technologiegedreven ééngemaakte markt voor financiële diensten. Daarbij zal gekeken worden naar het bevorderen van toegang, verlaging van kosten en verhoging van efficiëntie in de sector en het in evenwicht brengen van grotere datasharing en –transparantie met privacybehoeften.
11. Het vergemakkelijken van digitale identificatie van klanten kan bijdragen aan het vergroten van de grensoverschrijdende markt voor financiële diensten. In dit kader zal de Europese Commissie het grensoverschrijdend gebruik van elektronische identificatie op basis van eIDAS faciliteren om banken in staat te stellen klanten digitaal te identificeren. Hierbij zal worden voortgebouwd op de eIDAS-verordening⁶ en bepalingen in de vierde antiwitwasrichtlijn.⁷

⁴ Richtlijn 2005/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 houdende wijziging van de Richtlijnen 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG en 90/232/EEG van de Raad en Richtlijn 2000/26/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-fintech-consultation-document_en_0.pdf

⁶ Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 Juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

12. De Commissie zal de markt voor verkoop op afstand monitoren om potentiële consumentenrisico's en zakelijke kansen op deze markt te identificeren en om op die basis te beslissen of de vereisten inzake verkoop op afstand (inclusief de informatievereisten) moeten worden gewijzigd. In de consultatie naar aanleiding van het Groenboek gaven ondernemingen aan dat ze bijvoorbeeld tegen problemen aanliepen wat betreft precontractuele informatieverstrekking via mobiel of internet.

2. Beoordeling van het Actieplan

Het kabinet verwelkomt het actieplan als het logische vervolg op de consultatie van het Groenboek retail financiële diensten en de reacties daarop. Wij ondersteunen de aanpak langs drie dimensies, namelijk het bevorderen van het consumentenvertrouwen, toetredingsbelemmeringen slechten en kansen door nieuwe technologie benutten. Het is verstandig dat de Commissie zich beperkt tot een aantal concrete acties om op korte termijn mee aan de slag te gaan (in 2017 en 2018). Omdat het merendeel van deze acties bijdragen aan het realiseren van voordelen voor consumenten en bedrijven ondersteunen wij deze acties. Bij een beperkt aantal acties hebben we aanvullingen of bezwaren.

1. Het verlagen en transparant maken van tarieven voor grensoverschrijdende betalingen ook als deze niet in euro plaatsvinden is voordelig voor burgers en bedrijven beoordeelt het kabinet positief. Daarom steunt het kabinet de aangekondigde aanpassing van de Verordening inzake grensoverschrijdende betalingen. In dit kader zou aanvullend aandacht kunnen worden gegeven over de informatievoorziening over valutarisico's wanneer diensten in niet-eurolanden worden afgenomen.
2. Bij dynamische valutaomrekening is het voor consumenten vaak niet duidelijk waarvoor en hoeveel ze betalen. Hierdoor lopen zij het risico om onbewust meer geld kwijt te zijn aan een pintransactie of geld opnemen uit een automaat dan noodzakelijk. Het is goed dat de Commissie onderzoek wil doen naar goede en slechte praktijken van dynamische valutaomrekening en op basis hiervan maatregelen overweegt.
3. Het kabinet ondersteunt onderzoek naar mogelijkheden om overstappen in het algemeen makkelijk te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met inzichten in consumentengedrag: hoe ziet het keuzetraject van de consument eruit? Hoe gaan consumenten om met te veel informatie en te veel keuze? In Nederland onderzoeken we momenteel hoe we eventuele obstakels voor consumenten bij het maken van keuzes kunnen wegnemen. De Europese Commissie wordt van de voortgang op de hoogte gehouden.
4. Vergelijkingsites worden steeds belangrijker. Het is een goed idee om de kwaliteit en betrouwbaarheid ervan te bevorderen. Het kabinet vindt het verstandig daarbij gebruik te maken van initiatieven uit de sector zelf. Het in open data standaarden beschikbaar stellen van (precontractuele) informatie over producten en diensten is daarbij een interessante optie.
5. Het kabinet ondersteunt actie met betrekking tot motorrijtuigenverzekeringen om: a. de bescherming van verkeersslachtoffers te vergroten; en b. de grensoverschrijdende erkenning van claiminformatie te faciliteren.
6. De Europese Commissie zal de implementatie van afspraken over transparante prijzen voor verzekeringsgerelateerde elementen die zijn gemaakt met de grote autoverhuurbedrijven scherp in de gaten houden en eind 2017 overwegen of verdere wetgeving nodig is. Het kabinet ondersteunt dit.
7. De Europese Commissie wil manieren om grensoverschrijdende toegang tot consumptief krediet te verbeteren onderzoeken. Vanwege het hoge niveau van consumentenbescherming in Nederland zijn wij niet direct voorstander van het makkelijker maken van aangaan van kredieten in het buitenland. Op dit moment staat ons inziens de

⁷ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

consumentenbescherming al onder druk door het aanbod van bijvoorbeeld flitskredieten uit andere lidstaten.

8. Nederland kent een hoog niveau van consumentenbescherming. Harmonisatie op Europees niveau zou er toe kunnen leiden dat de consumentenbescherming in Nederland vermindert. Deze inventarisatie brengt het risico met zich mee dat harmonisatie ten behoeve van de interne markt voor financiële dienstverlening gaat prevaleren boven consumentenbescherming. Dat zou ongewenst zijn wanneer dit niet in het voordeel van de consument is.
9. Het kabinet ondersteunt het introduceren van gemeenschappelijke standaarden voor kredietwaardigheidsbeoordelingen en gemeenschappelijke principes voor kredietverlening aan consumenten. Door het creëren van een standaard voor de data die grensoverschrijdend moet worden uitgewisseld tussen kredietregisters kan deze markt worden gestimuleerd. De eisen die de hypothekenrichtlijn stelt aan kredietwaardigheidstoets zijn anders dan de eisen uit de consumentenkredietrichtlijn. Het kabinet vindt het goed om hier naar te kijken. Er is waarschijnlijk winst te behalen door de regels met betrekking tot consumptief en hypothecair krediet te stroomlijnen. Het stroomlijnen en harmoniseren van deze regels dient echter niet tot een verlaging van de consumentenbescherming zoals we die in Nederland kennen, te leiden.
10. Het kabinet juicht de proactieve inzet van de Europese Commissie met betrekking tot FinTech toe. Daarbij is het van belang dat ook consumentenorganisaties adequaat worden betrokken. De inbreng van de consumentenkant in het werk van de *FinTech Taskforce* kan helpen goede vervolgstappen te identificeren. Daarnaast is vanwege het toenemende gebruik van klantdata door financiële instellingen (en de raakvlakken tussen financiële regelgeving en privacywetgeving) het ontwikkelen van een Europese aanpak gewenst.
11. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde verwijzingen naar de eIDAS-verordening,⁸ zolang een risicogebaseerde invulling van het cliëntenonderzoek gehandhaafd blijft. Het ontwikkelen van richtsnoeren, het verzamelen van best practices en het werken aan systemen voor grensoverschrijdende elektronische identificatie ondersteunt het kabinet, zolang het kader van de Europese anti-witwasregelgeving, alsmede de internationale aanbevelingen van de *Financial Action Task Force (FATF)*, in acht worden genomen.
12. Het kabinet vindt het van belang dat de Commissie de verkoop op afstand van financiële diensten in de gaten houdt om potentiële risico's voor consumenten en kansen voor bedrijven te identificeren. Vanwege de problemen in Nederland met bijvoorbeeld aanbieders van flitskrediet vanuit een andere lidstaat is het belangrijk om hier aanvullende eisen aan te stellen, zodat de consumentenbescherming adequaat is. Harmoniseren (bijv. een maximale kredietvergoeding in EU) zou nader onderzocht kunnen worden. Met betrekking tot het grensoverschrijdend aanbieden aan consumenten van risicovolle financiële instrumenten, zoals binaire opties en *contracts for difference*, is het van belang dat de regels inzake reclame-uitingen worden geharmoniseerd en dat de samenwerking tussen de betrokken toezichthoudende instanties wordt geïntensiveerd.

3. Subsidiariteit/proportionaliteit, financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten, uitvoering en handhaving

In het algemeen kan over de subsidiariteit en proportionaliteit van de in het actieplan genoemde maatregelen worden gezegd dat het vrije verkeer van kapitaal en diensten het hoofdbestanddeel van de fundamentele principes van de Europese interne markt vormen. Gegeven het grensoverschrijdende karakter dat inherent is aan de Europese interne markt is de subsidiariteit over het algemeen positief. Ten aanzien van eventuele barrières die aan nationale verantwoordelijkheden raken zoals consumentenbeschermingsvraagstukken dient dit nader te worden beschouwd en is de grondhouding kritisch. Europese wet- en regelgeving mag niet tot een verlaging van het beschermingsniveau voor consumenten in Nederland leiden. Ook voor proportionaliteit geldt dat deze beoordeeld dient te worden aan de hand van concrete voorstellen.

⁸ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

De in het actieplan aangekondigde wetgevende initiatieven zullen op een later moment in concrete voorstellen worden uitgewerkt. Toetsing aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit vindt plaats bij behandeling van deze concrete voorstellen in BNC-fiches. Hetzelfde geldt voor de financiële implicaties en de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten, evenals de precieze gevolgen voor de uitvoering en de handhaving. Eventuele (nationale) budgettaire gevolgen worden ingepast conform de regels van de budgetdiscipline. Met betrekking tot eventuele middelen op Europees niveau, is Nederland van mening dat deze gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Tot slot zullen stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

4. Conclusie

Al met al ondersteunt het kabinet de meeste acties die voorgesteld worden in het actieplan omdat zij concrete voordelen voor consumenten en bedrijven kunnen opleveren. Het kabinet heeft bezwaren tegen de inventarisatie van nationale consumentenbescherming en gedragstoezicht omdat die het risico met zich mee brengt dat harmonisatie ten behoeve van de interne markt gaat prevaleren boven consumentenbescherming. Het kabinet hecht er sterk aan dat een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gehandhaafd.