

# Autoriteit Consument & Markt



Ministerie van Financiën

Den Haag,

**24 FEB 2017**

**Aantal bijlage(n):**

**Uw kenmerk:**

**Ons kenmerk:** ACM/DM/2017/201192

**Contactpersoon:** drs. F.H.W. Vergouwen | Frank.Vergouwen@acm.nl | (070) 722 28 33

**Onderwerp:** Reactie ACM op consultatiedocument 'Herziening van de Wft'

Geachte heer / mevrouw,

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) maakt graag gebruik van de gelegenheid te reageren op uw consultatiedocument 'Herziening van de Wft: verkenning'.

Zoals u zelf in het consultatiedocument aangeeft, is voor een weloverwogen keuze over een eventuele herziening van de Wft goed inzicht in en volledig overzicht van alle problemen nodig. De ACM heeft veel onderzoek gedaan naar de invloed van wet- en regelgeving op concurrentie in de financiële sector. Deze reactie is mede gebaseerd op (de conclusies van) die onderzoeken.

## **Algemeen**

In 2014<sup>1</sup> heeft de ACM onderzocht wat de belangrijkste toetredingsdrempels tot de Nederlandse bancaire retailsector zijn. Toetreding van nieuwe spelers, of zelfs al de dreiging daarvan, zorgt voor meer concurrentie in de Nederlandse bancaire sector. Het wegnemen of verlagen van toetredingsbarrières is daarmee een effectieve manier om concurrentie te stimuleren.

Eén van de conclusies van dit onderzoek was dat het totale pakket aan wet- en regelgeving door haar omvang, complexiteit en frequente wijziging een toetredingsbarrière vormt voor de bancaire sector. De *compliance*-kosten die gepaard gaan met wet- en regelgeving zijn namelijk vaak

---

<sup>1</sup> ACM (2014). *Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector*.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>



verzonken; hogere verzonken kosten verminderen de prikkel tot toetreding. Daarnaast zijn *compliance*-kosten vaak vaste kosten – voor bijvoorbeeld het opzetten van een ICT-systeem om de regulering te implementeren. De hoge vaste kosten leiden tot een ongelijk speelveld tussen kleine toetreders en bestaande grote spelers door het creëren van schaalvoordelen. De ACM heeft de aanbeveling aan de Minister van Financiën gedaan om bestaande Nederlandse wet- en regelgeving te evalueren met het doel deze te versimpelen en te verminderen. Ten aanzien van toekomstige nieuwe wet- en regelgeving in Nederland, benadrukte de ACM de noodzaak van degelijke kosten-batenanalyses waarin ook alternatieve oplossingen worden meegenomen.

De nu gestarte verkenning van een eventuele herziening van de Wft kan een geschikte manier zijn om de complexiteit van wet- en regelgeving te verminderen en daarmee concurrentie in de sector te versterken. Daarbij realiseert de ACM zich terdege dat met de Wft meerdere publieke belangen worden gediend en dat in bepaalde gevallen een afweging van de beleidsmaker nodig zal zijn.

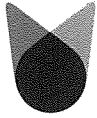
#### Reactie op vragen 1 t/m 5

Veel van de in hoofdstuk 3 van het consultatiedocument gesignaleerde problemen herkent de ACM uit de gesprekken die zij in het kader van eerder genoemd onderzoek, en daarna, heeft gevoerd met marktpartijen. De in paragraaf 3.1 genoemde opzet en structuur van de Wft maakt het voor marktpartijen, met name nieuwe toetreders, vaak lastig om goed inzicht te krijgen in de regels waaraan men moet voldoen. De cross-sectorale indeling en de gelaagdheid in de regelgeving zijn hier in hoge mate debet aan. Er lijkt in ieder geval niet te worden voldaan aan één van de doelstellingen van de Wft: het vergroten van de inzichtelijkheid in de financiële regelgeving.

Wat betreft het spanningsveld tussen *principle-based* en *ruled-based* regelgeving, wil de ACM nog een element toevoegen. De flexibiliteit die *principle-based* regelgeving biedt, leidt ook tot onzekerheid bij marktpartijen over hoe de toezichthouder de regels zal interpreteren.<sup>2</sup> Dit kan aanleiding zijn voor een marktpartij om af te zien van bepaalde investeringen of om niet tot de markt toe te treden. Hoewel de ACM niet pleit voor *ruled-based* regelgeving, is het wel zaak de onzekerheid die *principle-based* regelgeving met zich meebrengt tot een minimum te beperken.

Het in paragraaf 3.2 genoemde probleem dat de cross-sectorale benadering van de Wft kan leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden op het Europese speelveld mag niet worden onderschat. Als een marktpartij te maken krijgt met strengere regels en hogere toezichtkosten als hij zich in Nederland vestigt ten opzichte van vestiging in een andere Europese lidstaat, wordt een dergelijke partij op achterstand gezet. Dit sluit niet aan bij één van de doelstellingen van de Wft: de

<sup>2</sup> Een voorbeeld hiervan is te vinden op pagina 43 van het hiervoor genoemde rapport (ACM 2014). Het bleek voor marktpartijen moeilijk in te schatten aan welke voorwaarden moest worden voldaan om een bankvergunning te verkrijgen. Dit heeft geleid tot meer onzekerheid en hogere kosten voor marktpartijen. Een vergelijkbare conclusie trok de ACM in hoofdstuk 4 van haar recente rapport over de zorgverzekeringsmarkt: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16903/Kapitaalregulering-beleemmer-toetreding-en-concurrentie-zorgverzekeraars/>



concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector ondersteunen. Een ongelijk speelveld, zowel tussen landen als cross-sectoraal, en hoge administratieve lasten en andere toezichtkosten dragen niet aan deze doelstelling bij. De ACM is graag bereid de signalen die zij hierover heeft ontvangen, op anonieme basis, met u te delen.

Terecht wordt in het consultatiedocument opgemerkt dat vertraging bij de totstandkoming van uitvoeringsvoorschriften een reguleringsvacuüm kan veroorzaken. Dit kan leiden tot onzekerheid bij marktpartijen over de regels waaraan moet worden voldaan, maar ook tot een zekere terughoudendheid bij het opvolgen ervan. Een voorbeeld hiervan betreft de herziene *Payment Services Directive* (PSD-2). Er is een gerede kans dat de bijbehorende *regulatory technical standards* (RTS) pas geruime tijd nadat de PSD-2 van kracht wordt duidelijk zullen zijn. De ACM ziet een risico dat dit tot onzekerheid bij betrokken marktpartijen zal leiden en mogelijk tot terughoudendheid of zelfs *non-compliance* met de PSD-2.

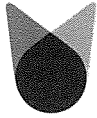
#### **Reactie op vragen 6 t/m 8**

Het hiervoor genoemde onderzoek van de ACM liet zien dat veel van de in hoofdstuk 3 van het consultatiedocument genoemde problemen voor alle marktpartijen gelden, maar in het bijzonder voor nieuwe toetreders. Fintech is een verzamelnaam voor nieuwe en vaak innovatieve diensten, die zich niet altijd makkelijk binnen de bestaande kaders laten plaatsen. Dit maakt het vinden van een oplossing voor deze problemen nog urgenter. De problematiek rond het vergunningensysteem is daar een belangrijk voorbeeld van. De initiatieven die toezichthouders AFM en DNB nemen om dit te verbeteren, helpen de sector verder en zijn daarom prijzenswaardig.

In haar rapport uit 2014 heeft de ACM ook gewezen op het gebrek aan differentiatie in de regels voor grote en kleine marktpartijen. De ACM concludeerde dat de beperkte mate van differentiatie in de prudentiële wet- en regelgeving, en het toezicht daarop, een toetredingsbarrière vormt. Ondanks dat het faillissement van een kleine, niet-systeemrelevante bank minder schadelijk is voor de reële economie dan die van een grote systeembank, bestaat in de huidige wet- en regelgeving inclusief toezicht een beperkt onderscheid naar de schade van een financiële instelling op de reële economie bij een faillissement. Daarom is de prudentiële wet- en regelgeving inclusief het toezicht onevenredig zwaar voor kleine instellingen, wat leidt tot een kostennadeel voor niet-systeemrelevante toetreders.

Het is voor de ACM lastig te beoordelen of de in het consultatiedocument genoemde maatregelen voldoende zijn om regelgeving en toezicht proportioneler te maken. Het verdient aanbeveling signalen die u bereiken over disproportionele effecten van regelgeving zorgvuldig te onderzoeken en om bij het implementeren van nieuwe regels altijd te toetsen of deze geen disproportioneel effect op bepaalde (kleine) marktpartijen hebben.

# Autoriteit Consument & Markt



## Tot slot

De ACM spreekt in deze reactie geen voorkeur uit voor een bepaalde optie voor de herziening van de Wft en voor eventuele flankerende maatregelen. Anders dan ten aanzien van de invloed van de Wft en andere regelgeving op concurrentie in de financiële sector, heeft de ACM niet onderzocht welke optie tot de meeste voordelen voor concurrentie en consumenten zou leiden. De ACM is wel graag bereid in het vervolg van dit traject bij te dragen aan het zo volledig mogelijk in kaart brengen van de effecten van concrete herzieningsvoorstellen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

ir. M.G.J. Meijers  
Teammanager Directie Mededinging

4/4