

Visiedocument Toekomst Financiële Landschap

Over concurrentie in de financiële sector na de crisis

November 2010

Ma

Nederlandse Mededingingsautoriteit
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Visiedocument Toekomst Financiële Landschap

Verlies concurrentie niet uit het oog!

In dit document geeft de Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa) haar visie op de toekomst van het financiële systeem. De financiële crisis heeft grote versturende gevolgen gehad voor de financiële sector. Op het hoogtepunt van de crisis zijn diverse financiële instellingen ondersteund door de overheid. In eerste instantie heeft met name de Europese Commissie deze steunmaatregelen beoordeeld en hieraan voorwaarden verbonden. De overheidssteun wordt nu afgebouwd. De NMa ontvangt nog steeds signalen van mogelijke marktverstoringen als gevolg van overheidssteun; snelle afbouw is dus gewenst.

Om de stabiliteit in de toekomst beter te kunnen garanderen is het noodzakelijk om structurele hervormingen door te voeren. Momenteel wordt hier zowel nationaal als internationaal aan gewerkt. Het belang van mededinging mag bij deze hervormingen niet uit het oog worden verloren. Gezonde concurrentie blijft van cruciaal belang voor het realiseren van gunstige voorwaarden voor afnemers, productinnovaties en efficiëntieverbeteringen en daarmee het vergroten van consumentenwelvaart. De NMa roept beleidsmakers en marktpartijen daarom op marktwerking en concurrentie in de financiële sector te blijven ondersteunen en niet onnodig te beperken.

Dit document heeft voornamelijk een signalerende en adviserende functie vanuit de rol van de NMa als toezichthouder die de concurrentie bewaakt.

Samenvatting aandachtspunten

- i. Om de financiële stabiliteit in de toekomst beter te kunnen waarborgen wordt een groot scala aan beleidsaanpassingen onderzocht en uitgewerkt door beleidsmakers. De NMa onderschrijft deze initiatieven omdat deze zich richten op het stabiel maken van het financiële systeem en het beperken van de kans dat instellingen gesteund moeten worden door de overheid. De NMa is wel van mening dat het van belang is om ervoor te zorgen dat regulering niet doorslaat en verder gaat dan noodzakelijk. Er moeten geen onnodige drempels worden opgeworpen en er dient ruimte te blijven voor waardevolle nieuwe initiatieven in de financiële sector. Uit onderzoek en praktijkervaringen blijkt dat gezonde concurrentie en stabiliteit in de financiële sector goed samen kunnen gaan.
- ii. Kleinere spelers mogen door regulering niet nodeloos op achterstand worden gesteld. Daarnaast moeten regulering en toezicht geen onnodige drempels opwerpen voor instellingen om nieuwe financiële markten te betreden, activiteiten uit te breiden of zich uit bestaande financiële markten terug te trekken. De NMa ontvangt signalen dat toetredingseisen gecompliceerd en intransparant zijn.
- iii. Om te zorgen voor een gelijk speelveld in internationaal verband, beveelt de NMa aan dat beleidsmakers regels en toezicht zoveel mogelijk op internationaal (tenminste Europees) niveau vormgeven, onder meer voor het coördineren van ingrijpen bij financiële instellingen die in problemen zijn geraakt. Hierdoor worden de drempels om in andere landen diensten aan te bieden zo beperkt mogelijk gehouden en kunnen consumenten en bedrijven profiteren van een sterkere interne markt op het gebied van financiële diensten.
- iv. In een goed functionerende markt is het van belang dat ondernemingen die goed presteren kunnen groeien en ondernemingen die ondermaats presteren (bijvoorbeeld door te veel risico's te nemen of onhoudbare bedrijfsmodellen te hanteren) marktaandeel verliezen en eventueel van de markt kunnen verdwijnen. De pijn van een eventueel faillissement van een financiële instelling moet terecht komen bij kapitaalverschaffers en management en zo min mogelijk bij klanten.

- v. De steun die de overheid heeft gegeven aan diverse financiële instellingen dient zo snel mogelijk te worden afgebouwd, omdat deze steun een ongelijk speelveld in de financiële markten tot gevolg heeft. De NMa adviseert ook om het beheer van de belangen van de overheid in diverse financiële instellingen onder te brengen in een aparte organisatie. Hierdoor kan zo veel mogelijk worden voorkomen dat het aandeelhouderschap van de overheid leidt tot ongewenste politieke sturing binnen de financiële instellingen en dat binnen het Ministerie van Financiën belangenconflicten ontstaan als gevolg van de rol van de overheid als beleidsmaker in de financiële markten enerzijds en als eigenaar van belangen in financiële instellingen anderzijds.
- vi. De Europese Commissie speelt een waardevolle en belangrijke rol om overheidssteun zo beperkt mogelijk te houden, te ontmoedigen en te zorgen dat de steun zo snel mogelijk wordt afgebouwd. Hiermee wordt getracht marktverstoringen als gevolg van overheidssteun zo veel mogelijk te beperken en te voorkomen. De maatregel dat ABN Amro en ING geen prijsleider mogen zijn, voorkomt dat oneigenlijk voordeel wordt behaald als gevolg van steun, maar heeft als nadeel dat de concurrentie in Nederland wordt beperkt. Om de kans op ongewenste effecten als gevolg van gedragsbeperkingen zo veel mogelijk te voorkomen, bepleit de NMa dat de Europese Commissie de nationale mededingingsautoriteiten actief betreft bij staatssteunprocedures. Hierdoor wordt zo goed mogelijk gewaarborgd dat alle relevante marktinformatie wordt meegewogen.
- vii. Voor een goede werking van de financiële sector is het voorts belangrijk dat financiële instellingen ten dienste staan van hun klanten. Instellingen dienen open en eerlijk te zijn over de tarieven die zij in rekening brengen en de voorwaarden die verbonden zijn aan financiële producten. Dit stelt afnemers ook beter in staat om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en kritisch te zijn over de financiële producten en diensten die zij aanschaffen en in het verleden hebben aangeschaft.

Stabiliteit en gezonde concurrentie –

Geen fundamentele uitruil

1. Een goed functionerende, stabiele en concurrerende financiële sector is van belang voor de Nederlandse economie. De financiële sector wordt gekenmerkt door een sterke mate van onderlinge verwevenheid doordat financiële instellingen, voornamelijk voor de korte termijn, op grote schaal geld bij elkaar lenen. Bovendien is met name de banksector van nature in zekere mate instabiel vanwege het verschil in looptijd van bezittingen en schulden in combinatie met de mogelijkheid dat spaarders en schuldeisers op korte termijn op grote schaal hun geld bij de instelling weghalen. Daarnaast is sprake van een zekere mate van informatieongelijkheid tussen financiële instellingen en hun klanten.
2. Deze bijzondere factoren maken specifiek toezicht en regulering in de financiële sector noodzakelijk op het gebied van (i) micro-prudentieel toezicht (gericht op de gezondheid van individuele instellingen), (ii) gedragstoezicht en (iii) macro-prudentieel toezicht (gericht op risico's in het financiële systeem).
3. Tegelijkertijd is gezonde concurrentie in de financiële sector noodzakelijk om te garanderen dat een breed productaanbod beschikbaar is tegen een goede prijs-kwaliteitverhouding. Ook zorgt concurrentie ervoor dat financiële instellingen voldoende prikkels ervaren om te innoveren en dat zij hun best doen om klanten te winnen en te behouden. Afnemers, zowel consumenten als ondernemingen, profiteren daarvan. Uit onderzoek blijkt dat concurrentie in de bancaire sector kan leiden tot een snellere groei van andere sectoren (zie bijvoorbeeld Claesens en Laeven, 2005).
4. De concentratiegraad in bepaalde deelsectoren van de financiële sector in Nederland is hoog. Markten hebben de neiging om minder concurrerend te zijn naarmate de concentratiegraad toeneemt. De Monitor Financiële Sector van de NMa heeft in het verleden vastgesteld dat verschillende deelmarkten van de financiële sector mede hierdoor minder concurrerend zijn.
5. De relatie tussen concurrentie en stabiliteit is complex. Er zijn zowel argumenten dat concurrentie een negatieve impact kan hebben op de stabiliteit als argumenten dat concurrentie stabiliteit juist kan

bevorderen. Concurrentie kan een negatieve impact hebben op stabiliteit doordat financiële instellingen bijvoorbeeld meer risico's gaan nemen als gevolg van toegenomen concurrentie of doordat financiële instellingen zich meer gaan richten op korte termijnresultaten om aantrekkelijker te zijn voor kapitaalverschaffers. Anderzijds zou concurrentie het financiële systeem stabielere kunnen maken doordat er bijvoorbeeld minder instellingen te groot of te complex zijn om failliet te gaan in een markt die meer concurrerend is. Bovendien kan verminderde concurrentie in sterk gereguleerde delen van de financiële sector, zoals banken, er voor zorgen dat een groter deel van de activiteiten wordt verschoven naar andere delen van de financiële sector die minder of niet gereguleerd worden.

6. Er zijn geen aanwijzingen voor een fundamentele uitruil tussen stabiliteit en concurrentie (zie onder andere Beck e.a., 2010, OESO, 2010 en de Independent Commission on Banking, 2010). Uit ervaringen van de Verenigde Staten en Japan in respectievelijk de jaren '30 en '90 van de vorige eeuw is gebleken dat het beperken van concurrentie crisissituaties kan verlengen. Stabiliteit en concurrentie zijn dus beide belangrijk om te zorgen voor optimale uitkomsten voor consumenten.
7. In noodsituaties, zoals tijdens het hoogtepunt van de financiële crisis in het najaar van 2008, gaat het belang van stabiliteit soms tijdelijk boven het mededingingsbelang, maar eventuele beperkingen van de mededinging dienen zo beperkt mogelijk te zijn en moeten teruggedraaid kunnen worden.

Overheidsinterventies: verstoring van het gelijke speelveld –

Coördineer afbouw interventies op Europees niveau

8. Diverse financiële instellingen zijn tijdens de crisis ondersteund om het functioneren van het financiële systeem te waarborgen. De steunmaatregelen waren een noodzakelijk kwaad gegeven de omstandigheden die op dat moment heersten. De Europese Commissie speelt een essentiële rol in het beoordelen van de proportionaliteit en noodzakelijkheid van deze steunmaatregelen, het verplichten tot compenserende maatregelen van gesteunde instellingen en het zorgen dat de overheidssteun zo snel mogelijk wordt afgebouwd.

9. De Europese Commissie wil de verstoring van het gelijke speelveld door overheidsinterventies zoveel mogelijk tegengaan. Potentiële begunstigen van steun kunnen een voordeel hebben ten opzichte van hun concurrenten doordat zij zichzelf relatief goedkoop kunnen financieren. Wanneer de markt verwacht dat de overheid grote spelers zal ondersteunen, dan worden risico's van deze spelers relatief lager geprijsd. Hierdoor kan financiering voor kleinere, niet-gesteunde spelers relatief duurder worden.
10. Er zijn aanwijzingen dat de markt daadwerkelijk verstoord is als gevolg van de steunacties van de overheid. Zo is gebleken dat (zelfs) sommige financiële semi-overheidsinstellingen voor beleggers minder aantrekkelijk waren geworden ten opzichte van banken met een fundinggarantie (DNB, 2009). Tevens zijn na ingrijpen van overheden de verschillen tussen *credit default swaps* van instellingen met een goede en minder goede kredietstatus afgenomen (Werkgroep Kredietverlening, 2009).
11. Financiële instellingen zijn eerder geneigd ongewenste risico's te nemen (*moral hazard*) als zij er vanuit gaan dat zij gered worden door de overheid zodra zij in de problemen komen. Men draagt wel de winsten, maar niet de volledige verliezen van het eigen handelen. Bovendien kan de steun negatieve gevolgen hebben voor niet-gesteunde financiële instellingen, wanneer gesteunde spelers in staat worden gesteld op een grotere schaal actief te blijven in vergelijking met de situatie zonder steun. Hier staat tegenover dat niet-gesteunde spelers ook kunnen profiteren van steun aan hun concurrenten: door één financiële instelling te ondersteunen kan voorkomen worden dat ook andere financiële instellingen (mogelijk) in de problemen komen doordat het vertrouwen wegvalt.
12. De NMa en de Europese Commissie hebben verschillende signalen ontvangen dat de steunmaatregelen hebben geleid tot een verstoring van de concurrentie en ontvangen dergelijke signalen nog altijd. Deze signalen hebben met name betrekking op het aanbieden van financiële producten door gesteunde partijen tegen voorwaarden die niet of moeilijk kunnen worden geëvenaard door niet-gesteunde concurrenten. Dit zou bijvoorbeeld spelen op het gebied van spaarrentes, verzekeringstarieven (waaronder arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen) en tarieven voor leasecontracten. Uit signalen die de NMa heeft ontvangen wordt duidelijk dat in bepaalde gevallen inderdaad scherpe tariefstelling plaatsvindt door gesteunde instellingen of dat het

marktaandeel van instellingen toeneemt nadat zij steun hebben ontvangen. Het is in de praktijk echter zeer moeilijk aan te tonen in hoeverre dergelijke gedragingen en marktuitskomsten daadwerkelijk een relatie hebben met de ontvangen overheidssteun of dat deze de resultante zijn van het normale concurrentieproces. Het mogelijke voordeel als gevolg van overheidssteun is één van de redenen dat de Europese Commissie vaak strenge structurele en gedragsmatige voorwaarden heeft gekoppeld aan het ontvangen van overheidssteun. Bovendien geeft dit aan dat overheidssteun zo veel mogelijk voorkomen en beperkt moet worden.

13. Voor gezonde marktwerking is het van belang dat ondernemingen die een aantrekkelijk aanbod in de markt zetten kunnen groeien, terwijl ondernemingen die slecht presteren marktaandeel verliezen of zelfs van de markt verdwijnen. De NMa ondersteunt daarom initiatieven die voorkomen dat financiële instellingen te belangrijk worden om (gedeeltelijk) failliet te kunnen laten gaan. De pijn van een dergelijk (gedeeltelijk) faillissement dient terecht te komen bij de kapitaalverschaffers en managers van de financiële instelling. Afnemers van financiële diensten mogen niet onnodig de dupe worden van een faillissement.
14. De NMa acht het voor een gelijk speelveld op de Europese interne markt van belang dat het tijdschema voor het reduceren van de overheidssteun tussen overheden wordt afgestemd. Coördinatie van steunacties tussen overheden lijkt, onder druk van de omstandigheden, slechts sporadisch plaats te hebben gevonden. Dit heeft als gevaar dat nationale belangen prevaleren boven het gezamenlijk belang. Door in de afbouwfase het beleid te coördineren kan zo veel als mogelijk worden voorkomen dat Nederlandse financiële instellingen moeten concurreren met buitenlandse spelers die, wellicht onnodig, langer gesteund worden door de overheid en vice versa.

Specifieke interventies van de Nederlandse overheid –

Risico van politieke sturing en gedragsbeperkingen gesteunde banken

15. Als gevolg van de crisis zijn diverse financiële instellingen op verschillende manieren ondersteund door de Nederlandse overheid. Enkele financiële instellingen (waaronder ING, SNS Reaal en NIBC) hebben

gebruik gemaakt van garanties die de overheid heeft afgegeven op hun leningen. Daarnaast hebben een aantal instellingen directe kapitaalinjecties ontvangen van de overheid (ING, SNS Reaal en Aegon). ING heeft bovendien geprofiteerd van overheids garanties op openstaande vorderingen.

16. De Nederlandse bank- en verzekeringsonderdelen van ABN Amro en Fortis zijn volledig door de overheid overgenomen. Op dit moment heeft de overheid nog zeggenschap over de bankactiviteiten van ABN Amro en Fortis en over de verzekeringsactiviteiten van ASR Nederland. De bankonderdelen hebben na de overname door de Staat nog aanvullende kapitaalinjecties gekregen. Fortis Corporate Insurance is in 2009 verkocht aan het Britse Amlin.
17. De NMa raadt aan om de belangen van de Nederlandse Staat in diverse instellingen onder te brengen in een speciale instantie, zoals een agentschap, die op grotere afstand van de politiek staat. Politieke sturing van beleid, zoals ongewenste invloed op de strategische koers van financiële instellingen, kan leiden tot ongewenste effecten, zoals efficiëntieverslechteringen. (Generationaliseerde instellingen kunnen ook minder efficiënt en concurrerend worden, doordat zij in handen van de overheid minder prikkels ervaren om efficiënt te opereren.) Door de belangen in een speciale instantie onder te brengen wordt bovendien voorkomen dat het Ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor de regulering van de financiële sector, tevens directe financiële belangen heeft in diverse spelers in de markt. Dit is van belang omdat de prikkels die gepaard gaan met beide belangen uiteen kunnen lopen. Ook de Tweede Kamer heeft in een motie aangegeven dat het van belang is te komen tot een beheer van de tijdelijke participaties in financiële instellingen waarbij een transparante belangenscheiding geborgd is. In het Verenigd Koninkrijk zijn de participaties van de overheid reeds bij een speciale instantie ondergebracht.
18. De NMa wijst op de risico's die gepaard gaan met de bepalingen dat ABN Amro-Fortis en ING geen prijsleider mogen zijn op een aantal markten. Dit is door de Europese Commissie bepaald om te voorkomen dat ABN Amro-Fortis en ING oneigenlijk voordeel uit de staatssteun zouden behalen ten koste van hun concurrenten. Het nadeel van deze maatregelen is dat ze de concurrentie in Nederland kunnen beperken, omdat op de Nederlandse financiële markten vaak slechts een beperkt aantal partijen actief is; daarom blijft in sommige markten slechts een beperkt aantal concurrenten over dat wel

prijzleider mag zijn. Dit kan tot hogere prijzen in deze markten leiden. Om de kans op ongewenste effecten als gevolg van gedragsbeperkingen zo veel als mogelijk te voorkomen, bepleit de NMa dat de Europese Commissie de nationale mededingingsautoriteiten actief betreft bij staatssteunprocedures. Hierdoor wordt zo goed mogelijk gewaarborgd dat alle relevante marktinformatie wordt meegewogen.

19. De NMa verwelkomt de geplande verzelfstandiging van een volledig operationele retailbank door ING (Westland Utrecht Bank). Deze ontwikkeling kan de concurrentie in de geconcentreerde Nederlandse bankenmarkt verstevigen en een nieuwe impuls geven.

Generationaliseerde instellingen –

Snelle verkoop in het belang van gezonde marktwerking

20. De NMa onderschrijft het beleid van de Europese Commissie om te bewerkstelligen dat de overheidssteun aan financiële instellingen zo snel mogelijk wordt afgebouwd. Een belangrijke stap hierin is het steeds verder aanscherpen van de voorwaarden voor het garantstellen van leningen. Op dit terrein zijn in Nederland reeds belangrijke stappen gezet. Daarnaast zullen de financiële instellingen de kapitaalinjecties moeten terugbetalen en zullen de generationaliseerde financiële instellingen geprivatiseerd moeten worden. Snelle verkoop is in het belang van een gezonde marktwerking en een gelijk speelveld voor concurrentie. Duidelijkheid ten aanzien van privatisering kan bovendien de aantrekkelijkheid van toetreding vergroten.
21. Het is van belang dat de criteria die de overheid hanteert voor de verkoop van haar financiële belangen redelijk zijn. Wanneer de verkoop afhankelijk wordt gemaakt van het ‘normaal’ functioneren van de financiële markten, bestaat het risico dat de privatisering van de generationaliseerde instellingen lang op zich zal laten wachten. Het is immers onduidelijk wanneer markten weer ‘normaal’ functioneren, omdat het niet waarschijnlijk is dat financiële markten nog hetzelfde zullen functioneren als voor de crisis.
22. Wanneer de overheid haar belangen verkoopt is het belangrijk dat de mededinging hierdoor niet wordt belemmerd. Wanneer er voor wordt gekozen een deelneming te verkopen aan een bestaande speler (in

plaats van deelnemingen zelfstandig naar de markt te brengen) is het daarom, met het oog op de relatief hoge concentratiegraad in de Nederlandse financiële sector, gewenst om deelnemingen te verkopen aan een speler die nog niet, of slechts beperkt, op de Nederlandse markt actief is. Verkoop aan een speler die nog niet op grote schaal in Nederland actief is, kan juist zorgen voor een nieuwe impuls aan het concurrentieproces doordat een dergelijke speler mogelijk andere prikkels heeft. Gelet op het bovenstaande is het onverstandig om verkoop aan een buitenlandse speler op voorhand uit te sluiten.

Wees waakzaam voor risico's van overregulering –

Belang van gezonde concurrentie in een gelijk speelveld

23. De NMa hecht aan regulering die de stabiliteit van het financiële stelsel beter garandeert. Betere regulering kan helpen het vertrouwen in financiële instellingen te herstellen. Tijdens de crisis hebben diverse buitenlandse spelers zich uit de Nederlandse markt teruggetrokken of ze zijn minder actief geworden. Dit lijkt deels het gevolg van een afgenomen vertrouwen bij klanten in buitenlandse en/of kleine spelers.
24. De NMa benadrukt dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat regulering niet doorslaat en verder gaat dan noodzakelijk. Er dient ruimte te blijven voor waardevolle nieuwe initiatieven in de financiële sector. Innovatie op het gebied van diensten, producten en bedrijfsmodellen en mogelijkheden voor (financieel gezonde) nieuwe toetreders in de financiële sector zijn essentiële bouwstenen voor groei en welvaartsontwikkeling. Overregulering zou ervoor kunnen zorgen dat banken meer kapitaal dan noodzakelijk moeten achterhouden, waardoor er minder ruimte overblijft voor nieuwe initiatieven.
25. Zoveel als mogelijk dient door beleidsmakers te worden voorkomen dat regulering nieuwe barrières opwerpt voor toetreding, expansie en uittreding. De NMa heeft recent signalen ontvangen dat nieuwe en kleine spelers lastig of niet kunnen toetreden tot financiële markten. Daarbij wordt aangegeven dat er geen duidelijke criteria zijn op basis waarvan een vergunning kan worden gekregen. Bovendien wordt een vicieuze cirkel ervaren bij toetreding: voor het verkrijgen van een bankvergunning moet eerst

financiering worden geregeld, terwijl voor het aantrekken van financiering veelal een bankvergunning noodzakelijk is.

26. De NMa pleit voor een helder regulerend kader waarin het speelveld zo min mogelijk wordt verstoord. Kleine instellingen mogen niet onnodig op een concurrentieachterstand worden geplaatst door onevenredig veeleisende regulering.
27. Tegelijkertijd moet de achtergrond van een onderneming zo min mogelijk verschil maken: op banken, verzekeraars of intermediairs die op dezelfde markt actief zijn door soortgelijke producten aan te bieden (bijvoorbeeld banksparen), dient zoveel als mogelijk hetzelfde regulerend kader van toepassing te zijn.
28. Ook moet worden voorkomen dat nieuwe eisen die aan financiële instellingen worden gesteld gevestigde spelers onnodig bevoordelen ten opzichte van kleine of nieuwe spelers, bijvoorbeeld als gevolg van hun betrokkenheid bij hervormingen van het regulerend kader.
29. Uit angst voor overregulering door de overheid wordt soms gekozen voor zelfregulering. De NMa wijst erop dat zelfregulering in het verleden niet altijd goed heeft gewerkt in de financiële sector en dat zelfregulering overlegstructuren stimuleert met het gevaar dat ook over concurrentiële parameters wordt gesproken. De NMa pleit voor zo min mogelijk overlegstructuren tussen concurrenten over onderwerpen die de concurrentie aangaan om verboden informatie-uitwisseling te voorkomen.

Aandachtspunten bij diverse beleidsvoorstellen –

***Living wills*, verruiming bevoegdheden toezichhouders, verhogen buffers en supranationaal toezicht**

30. Om de financiële stabiliteit in de toekomst beter te kunnen waarborgen en de *moral hazard* te beperken worden door diverse instellingen, zoals het *Basel Committee on Banking Supervision* en de Europese Commissie, een groot scala aan verschillende beleidsaanpassingen onderzocht en uitgewerkt. De NMa kan zich vinden in de doelen van deze initiatieven, maar wil hierbij enkele aandachtspunten vanuit marktwerkingsperspectief benoemen.

31. Een eerste categorie voorstellen heeft betrekking op het verplichtstellen van zogenaamde *living wills*, ook wel *recovery and resolution plans* genoemd. In een dergelijk document zou uiteen worden gezet welke stappen er genomen worden op het moment dat een instelling in de financiële problemen komt. Een belangrijk onderdeel van dergelijk plannen kan het isoleren van betalingssystemen zijn. Dit kan het doorvoeren van verdere (al dan niet gedwongen) verkopen, of zelfs een faillissement, vergemakkelijken. Door vooraf deze duidelijkheid te creëren over de te nemen stappen kan het functioneren van markten verbeteren doordat *moral hazard* wordt beperkt. Daarnaast heeft dit mogelijk een positief effect voor de concurrentie, omdat uittredingsbarrières worden gereduceerd.
32. De NMa wijst beleidsmakers erop dat bij de implementatie van dergelijke *living wills* geen onnodige barrières voor nieuwe initiatieven moeten ontstaan. Zo kan een onderneming te maken krijgen met grotere administratieve lasten bij het betreden van nieuwe marktsegmenten. Hierdoor zou de marktmacht van zittende aanbieders kunnen worden versterkt, met negatieve gevolgen voor afnemers.
33. Een tweede categorie voorstellen heeft betrekking op het verruimen van mogelijkheden voor financiële toezichthouders om eerder – preventief – in te grijpen bij financiële instellingen waar het mis dreigt te gaan. Dergelijk ingrijpen kan helpen om financiële instellingen sneller op het juiste pad te brengen. Echter, dit kan ook leiden tot een toename van de *moral hazard*: instellingen kunnen erop gaan rekenen dat er in een vroegtijdig stadium zal worden ingegrepen als het mis gaat en hierdoor onverantwoorde risico's gaan nemen.
34. Het is daarom wenselijk dat beleidsmakers waarborgen dat financiële instellingen sterke prikkels hebben om vroegtijdig ingrijpen door de overheid te voorkomen. De NMa pleit voor duidelijke en transparante regels waarbij wordt gewaarborgd dat interventie serieus gevoeld wordt door de instelling zelf, haar management en haar kapitaalverschaffers. Dit kan bijvoorbeeld door op basis van de *living will* een aantal onderdelen gedwongen te verkopen in geval van ingrijpen.

35. Een derde categorie voorstellen heeft betrekking op het verhogen van de minimale kapitaaleisen, zoals is voorgesteld door het *Basel Committee on Banking Supervision*, en het opleggen van een zogenaamde *leverage cap*. Dergelijke aanpassingen maken de financiële sector stabiel en veiliger.
36. Het is wenselijk dat bij deze maatregelen het gelijke speelveld tussen instellingen met een verschillende achtergrond of van verschillende omvang zo goed mogelijk wordt gewaarborgd. De NMa is van mening dat door beleidsmakers moet worden nagegaan of de eisen voor grote spelers (voor zover deze niet failliet mogen gaan) strenger zouden moeten zijn dan de eisen voor kleinere spelers (die niet door de overheid zullen worden ondersteund en waarvan het eventuele faillissement geen gevaar vormt voor het functioneren van het financiële systeem). Door het *Basel Committee on Banking Supervision* worden beleidsaanpassingen onderzocht die deze richting op gaan. Ook kan er aan worden gedacht de *leverage cap* afhankelijk te maken van de omvang van de risico's die de instelling neemt.
37. In dit kader geeft de NMa de voorkeur aan een verdergaand supranationaal prudentieel toezicht op financiële instellingen, om het gelijke speelveld te bevorderen en de Europese interne markt voor financiële dienstverlening te ondersteunen. Hierdoor kunnen Nederlandse consumenten zo veel als mogelijk profiteren van producten die worden aangeboden door buitenlandse financiële instellingen. Het is wenselijk als beleidsmakers hierbij niet alleen kijken naar harmonisatie en coördinatie op het gebied van micro- (bedrijfseconomisch) en macro-economisch toezicht, maar ook naar manieren om op Europees niveau in te grijpen in het geval van problemen bij financiële instellingen en het vooraf maken van bindende afspraken tussen overheden over de afhandeling van faillissementen.
38. In het verlengde hiervan is de NMa voorstander van het oprichten van een Europees depositogarantiestelsel of verdere harmonisatie van nationale stelsels. Illustratief voor de noodzaak hiervan zijn de aanvankelijk unilaterale nationale verhogingen van verschillende depositogaranties in het najaar van 2008, die marktversturende effecten hadden. Om het gelijke speelveld op de spaarmarkt te bevorderen kan het wenselijk zijn om de eventuele ex-ante financiering van het depositogarantiestelsel deels risicoafhankelijk te maken. Het is hierbij wel van belang dat een dergelijke risicoweging plaatsvindt op basis van de risico's die uit de financiële portefeuille van de onderneming voortvloeien. Instellingen

mogen niet als ondernemingen met een laag risico worden gekwalificeerd enkel omdat zij dermate groot zijn dat de verwachting is dat zij door de overheid gered zullen worden bij eventuele financiële problemen.

39. Een vierde categorie voorstellen betreft hervormingen in de financiële infrastructuur, zoals handels- en clearingplatforms voor financiële producten. Door te verplichten dat partijen bilaterale 'over the counter' (OTC) transacties registreren bij een centrale databank en/of te verplichten dat transacties worden afgehandeld via een Central Counter Party (CCP) wordt de markttransparantie verhoogd en kunnen systeemrisico's worden teruggebracht en geïsoleerd. De NMa acht het hierbij van belang dat partijen de mogelijkheid behouden om verschillende handelsmethoden te benutten. Bij gebrek aan alternatieven zouden dergelijke verplichtingen kunnen leiden tot hogere kosten doordat minder efficiënte handelsmethoden moeten worden benut en/of een afname van de concurrentie tussen handelsmethoden.

Kansen voor innovatie en nieuwe spelers –

Voorkom onnodige toetredingsbarrières

40. De crisis en de noodzaak tot hervormingen van de financiële markten bieden ook een kans voor nieuwe spelers en nieuwe initiatieven. Daarom is het des te belangrijker dat wordt voorkomen dat als gevolg van hervormingen de huidige spelers worden bevoordeeld ten opzichte van nieuwe concurrenten.
41. Het moet in de toekomst mogelijk blijven voor gezonde financiële dienstverleners om financiële markten te betreden. Het eventueel herijken van toetredingsprocedures en –eisen, mede naar aanleiding van het omvallen van een aantal recente toetreders, dient daarom geen onnodige toetredingsbarrières op te werpen.

Klantgericht concurreren –

Wees duidelijk over voorwaarden en tarieven

42. Binnen de ruimte die financiële regulering daartoe laat, dienen financiële instellingen zelfstandig en op een klantgerichte wijze met elkaar te concurreren. De groei van financiële instellingen dient gebaseerd te zijn op een reële groei van de vraag naar financiële producten.
43. Er mag in Nederland geen plaats zijn voor woekerproducten, waarbij instellingen hun eigen financiële belangen laten prevaleren boven die van de consument. Zowel consumentenwelvaart als de stabiliteit van de sector is erbij gebaat als de klant centraal staat. De NMa roept de sector op de daad bij het woord te voegen en het klantenbelang centraal te stellen, zoals bijvoorbeeld vastgelegd is in de Code Banken. De NMa juicht de initiatieven van de Autoriteit Financiële Markten op dit terrein toe.
44. Belangrijke voorwaarde voor klantgerichte concurrentie is dat financiële instellingen het inzicht in risico's en kosten voor hun klanten verbeteren. Klanten zijn gebaat bij heldere keuzemogelijkheden. Tarieven en voorwaarden dienen volledig transparant zijn.
45. Een, al dan niet vrijwillig, keurmerk of certificaat voor financiële producten kan de betrouwbaarheid van producten vergroten. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de overheid om de wenselijkheid van een financieel keurmerk nader te onderzoeken.
46. Gezonde concurrentie vereist ook dat consumenten over kunnen stappen indien dit voor hen aantrekkelijk is. Hiertoe dienen de barrières dus zo beperkt mogelijk te zijn. Tegelijkertijd dragen consumenten zelf ook de verantwoordelijkheid om kritisch te zijn over de financiële producten en diensten die zij aanschaffen.

Nawoord

47. Zoals hierboven aangegeven heeft de NMa signalen ontvangen dat de marktwerking in bepaalde financiële markten zou zijn verstoord als gevolg van de steunacties en dat nieuwe en kleine spelers hinder ondervinden van ontransparante regelgeving en procedures bij het betreden van nieuwe markten of het uitvoeren van hun activiteiten. Alhoewel de NMa geen conclusies heeft getrokken over de proportionaliteit van deze regulering, illustreert dit dat het bevorderen van marktwerking in het toekomstige financiële landschap geen theoretische exercitie is, maar juist van wezenlijk belang is voor een vitale en toekomstgerichte financiële sector.
48. De NMa roept marktpartijen op zich bij de NMa te melden wanneer zij dergelijke belemmeringen hebben ondervonden of op dit moment ondervinden. Dit ondersteunt de NMa om haar missie, ‘markten laten werken’, ook in de financiële sector te kunnen blijven uitvoeren.
49. Ondernemingen en feitelijk leidinggevend en opdrachtgevers die betrokken zijn of zijn geweest bij een kartel, kunnen algehele boetevrijstelling (immunititeit) of een boeteverlaging krijgen. Hiervoor dient een clementieverzoek bij het clementiebureau van de NMa ingediend te worden. Meer informatie hierover is te vinden op de website van de NMa (www.nma.nl).

Referenties

Beck, T. et al. (2010), *“Bailing out the Banks: Reconciling Stability and Competition. An analysis of state-supported schemes for financial institutions”*, Centre for Economic Policy Research

Claessens, S. en Laeven, L. (2005), “Financial Dependence, Banking Sector Competition, and Economic Growth”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 1, pp. 179-207

De Nederlandsche Bank (2009), *“Verstorende effecten van de crisismaatregelen en hoe deze te beperken”*, Occasional Studies Vol.7/No.3

Independent Commission on Banking (2010), *“Issues Paper Call for Evidence”*, Verenigd Koninkrijk

Organisation for Economic Co-operation and Development (2010), *“Competition, Concentration and Stability in the Banking Sector”*, Policy Roundtables

Werkgroep Kredietverlening (2009), *“Crisis in de financiële sector: gevolgen voor de kredietverlening”*