



Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire *retail*sector



Over de Monitor Financiële Sector en deze studie

De Monitor Financiële Sector (MFS) is een onderdeel van de Autoriteit Consument & Markt. De MFS voert studies uit in de Nederlandse financiële sector naar de mate en ontwikkeling van concurrentie.

De inhoud van deze rapportage is mede tot stand gekomen met behulp van commentaar op persoonlijke titel van: Thorsten Beck (Tilburg University), Michiel Bijlsma (Centraal Planbureau), Jaap Bikker (Universiteit Utrecht en De Nederlandsche Bank) en Jarig van Sinderen (Autoriteit Consument & Markt).



Managementsamenvatting

De Nederlandse bancaire retailsector is verschaald sinds de crisis

De concurrentiële situatie op de Nederlandse bancaire *retail*sector (hierna: Nederlandse bancaire sector) was al voor de crisis niet optimaal. Een groot deel van de sector was in handen van vier systeembanken. Een faillissement van een systeembank kan het financiële systeem en de reële economie ernstig schaden waardoor zij een impliciete garantie van de overheid, en dus ook van de belastingbetaler, geniet. Deze garantie betekent dat systeembanken gered worden bij een (dreigend) faillissement en heeft als gevolg dat ze goedkoper kunnen lenen dan banken zonder systeembankstatus. Door de garantie zijn systeembanken onvoldoende onderhevig aan de disciplinerende kracht van concurrentie.

Sinds het uitbreken van de crisis is de concurrentie op de Nederlandse bancaire sector verder afgenomen. Op bijvoorbeeld de hypotheekmarkt¹ is de concurrentie volgens de studie uit 2013 van de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) afgenomen door het vertrek van buitenlandse aanbieders, en de noodzaak bij de Nederlandse aanbieders om hun balansen te versterken. Deze afname van concurrentie heeft tot significant hogere hypotheekrentes voor de consumenten geleid.²

ACM onderzoekt toetredingsbarrières en doet concrete beleidsaanbevelingen voor een structurele verbetering van concurrentie

Hogere leenrentes en lagere spaarrentes, als gevolg van minder concurrentie, gaan ten koste van de consument en het bedrijfsleven. Hogere tarieven vertragen ook het herstel van de economie door beperking van de koopkracht van consumenten, minder kredietverlening en vermindering van de levensvatbaarheid van bedrijven. Het is daarom van belang dat de concurrentie in de Nederlandse bancaire sector op een structurele manier verbeterd wordt.

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. ACM beoogt met dit onderzoek bij te dragen aan een structurele verbetering van de concurrentie in de Nederlandse bancaire sector. De noodzaak van dit onderzoek is onderstreept door het kabinet en parlement.

Natuurlijk nemen beleidsmakers en de politiek naast concurrentie ook andere doelstellingen, zoals financiële stabiliteit, mee in de vormgeving van het beleid voor de financiële sector. Uiteindelijk is het aan de politiek om, indien nodig, een balans te vinden tussen deze doelstellingen. Er wordt gesteld dat meer concurrentie ten koste kan gaan van financiële stabiliteit. ACM wil benadrukken dat concurrentie en stabiliteit niet per se conflicterende doelstellingen zijn, en elkaar zelfs kunnen versterken.

¹ In dit document verwijst het begrip 'markt' niet naar het begrip 'relevante markt' in de zin van de Mededingingswet.

² ACM (2013a).



ACM heeft in dit onderzoek de belangrijkste toetredingsbarrières³ in de Nederlandse bancaire sector geïdentificeerd.⁴ Voor deze toetredingsbarrières heeft ACM vervolgens onderzocht welke (beleids)oplossingen de bestaande barrières kunnen verminderen. In totaal doet ACM negen concrete aanbevelingen om de bestaande toetredingsbarrières te verlagen. ACM meent dat de door haar gedane aanbevelingen zonder negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit kunnen worden opgevolgd. De aanbevelingen worden hieronder uiteengezet.

Een effectiever resolutiemechanisme en een Europees depositogarantiestelsel nemen de bestaande kapitaalrestricties weg

Sinds de crisis is de Europese bancaire sector gefragmenteerd. Het vertrek van buitenlandse aanbieders uit de Nederlandse bancaire sector past binnen deze trend dat Europese banken zich op hun thuismarkten terugtrekken. De fragmentatie ontstaat onder andere door maatregelen die nationale toezichthouders opleggen aan banken om het vrije verkeer van spaargeld tussen landen te beperken (het opleggen van kapitaalrestricties).

ACM concludeert dat kapitaalrestricties een belangrijke toetredingsbarrière zijn. Door kapitaalrestricties kan buitenlands spaargeld beperkt gebruikt worden om in Nederland krediet te verstrekken. Een Europese bankenunie kan de prikkel om kapitaalrestricties op te leggen doen afnemen, door het maken van Europese afspraken die de gevolgen van faillissementen van grensoverschrijdende banken voor nationale overheden beperken. Naar de oprichting van de bankenunie zijn reeds grote stappen naar gezet.

Er zijn echter nog onvolkomenheden in de huidige vormgeving van de bankenunie waardoor de kapitaalrestricties niet volledig worden weggenomen. Ten eerste zou er een Europees depositogarantiestelsel (hierna: DGS) moeten komen, wat ervoor zorgt dat de kosten van de garantieregeling voor het spaargeld op Europees niveau gedeeld worden. Ten tweede is het van belang dat ongezonde, grensoverschrijdende banken afgewikkeld kunnen worden zonder schade aan de financiële stabiliteit en reële economie. Hiervoor bestaat het resolutiemechanisme. In de huidige vorm bestaat twijfel over de effectiviteit van het resolutiemechanisme door onder meer de mogelijke inmenging van nationale belangen in de afwikkeling van banken. Een effectief resolutiemechanisme, in combinatie met een Europees DGS, zijn nodig voor een effectieve bankenunie. ACM doet de aanbeveling aan het kabinet zich in Europa sterk te maken voor een effectief resolutiemechanisme en een Europees DGS. Op deze wijze wordt de prikkel om kapitaalrestricties op te leggen verminderd en zal toetreding tot Nederland makkelijker plaatsvinden.

³ ACM definieert een toetredingsbarrière als datgene dat zorgt voor een kleiner verschil tussen de verwachte winsten en de verzonken kosten.

⁴ ACM heeft niet onderzocht of de toetredingsbarrières in Nederland hoger zijn dan andere landen. Het verlagen van een barrière (in Nederland) betekent immers altijd – dus ook wanneer de specifieke barrière niet hoger is in Nederland dan in andere landen – dat Nederland aantrekkelijker wordt om toe te treden.



Het verbeteren van de effectiviteit van de bankenunie draagt daarnaast bij aan het oplossen van een andere toetredingsbarrière: het financieringsvoordeel van systeembanken. Systeembanken hebben namelijk, als gevolg van de overheidsgarantie, een oneigenlijk kostenvoordeel dat niet beschikbaar is voor toetreders (mits deze zelf geen systeembanken zijn). ACM concludeert in deze studie dat de systeembankstatus van de vier grootste banken in de Nederlandse bancaire sector een toetredingsbarrière vormt. Een effectief resolutiemechanisme kan deze barrière wegnemen door te zorgen dat ook grote banken failliet kunnen gaan, zonder ernstige schade aan het financiële systeem en de reële economie te veroorzaken. Hierdoor zou het redden van banken door overheden niet meer nodig moeten zijn en worden de kosten dus niet meer afgewenteld op de belastingbetaler.

Er is veel, complexe en frequent wijzigende financiële wet- en regelgeving

Niet alleen heeft de crisis tot fragmentatie van de Europese bancaire sector geleid, maar ook is er veel nieuwe regelgeving ontstaan. Sinds de crisis is financiële wet- en regelgeving aangepast en aangevuld om een vergelijkbare toekomstige crisis te voorkomen. Hierdoor is de omvang en complexiteit van bestaande wet- en regelgeving verder toegenomen.

ACM concludeert uit haar onderzoek 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 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 schaalvoordelen.

ACM doet om de aanbeveling aan de Minister van Financiën 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, benadrukt ACM de noodzaak van degelijke kosten-batenanalyses waarin ook alternatieve oplossingen worden meegenomen.

De financiële wet- en regelgeving kent weinig differentiatie naar systeemrisico

Naast de omvang en de complexiteit van het totale pakket aan wet- en regelgeving concludeert ACM 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. Dit maakt de prudentiële wet- en regelgeving inclusief het toezicht onevenredig zwaar voor kleine instellingen, wat leidt tot een kostennadeel voor niet-systeemrelevante toetreders.



ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën te streven naar prudentiële wet- en regelgeving inclusief toezicht, die, buiten het benodigde basisniveau van regulering, meer aansluit bij de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie. Recente initiatieven van DNB naar meer 'schade-gebaseerd' toezicht zijn een stap in de goede richting. Op de korte termijn zou de Minister van Financiën kunnen onderzoeken welke ruimte Nederland heeft bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving en welke beoordelingsvrijheid DNB nog meer kan benutten. Op de lange termijn kan onderzocht worden hoe Europese en internationale wet- en regelgeving zo ingericht kan worden dat kleinere banken niet onnodig zwaar belast worden.

Beperkte differentiatie in financiële wet- en regelgeving houdt kredietunies tegen

Dat de beperkte differentiatie in prudentiële wet- en regelgeving een toetredingsbarrière is, komt duidelijk naar voren in het geval van kredietunies, een financieringsalternatief voor het MKB. ACM concludeert dat de huidige prudentiële wet- en regelgeving – en in het bijzonder de geldende kapitaal- en liquiditeitseisen – toetreding van kredietunies tot de markt voor MKB-financiering beperkt. De *compliance*-kosten die met het volledige pakket aan wet- en regelgeving gemoeid gaan, zijn zeer omvangrijk voor de beperkte grootte van de bestaande initiatieven voor kredietunies in Nederland. Verder zijn de minimumeisen ten aanzien van het benodigde eigen vermogen, onrealistisch gegeven de gemiddelde omvang van een kredietunie. Dit terwijl de schade van eventuele faillissementen van kredietunies op het financiële systeem en de reële economie beperkt zijn. Door de bestaande eisen aan kredietunies valt de *business case* van kredietunies in Nederland negatief uit.

ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën een uitzondering voor kredietunies op de bestaande Europese prudentiële wet- en regelgeving aan te vragen bij de Europese Commissie. Het reguleringskader dat in plaats van de bestaande regulering komt, dient niet zwaarder te zijn dan nodig is om de zeer beperkte risico's die de bestaande initiatieven voor kredietunies voor de reële economie en het financiële stelsel vormen, tegen te gaan.

Vergunningstelsel wordt als 'onnodig' streng beoordeeld door marktpartijen

Ten aanzien van het vergunningstelsel komt ACM tot de conclusie dat de door marktpartijen gepercipieerde moeilijkheden bij het verkrijgen van een bankvergunning een toetredingsbarrière vormen. Volgens marktpartijen is het in vergelijking met andere landen moeilijk om in Nederland een bankvergunning te krijgen. Marktpartijen onderscheiden hierin drie specifieke onderwerpen: de duur van het vergunningstraject, de onzekerheid over de vergunningseisen en dus over de uitkomst van het vergunningstraject en de afhoudende instelling van DNB. ACM kan geen uitspraken doen over de juistheid van deze specifieke signalen, maar concludeert dat alleen al deze perceptie de prikkel om toe te treden tot de Nederlandse bancaire sector vermindert.

ACM doet daarom de aanbeveling het vergunningstelsel – zowel de wet- en regelgeving als de invulling van DNB hiervan – te evalueren. Deze evaluatie kan door het Ministerie van Financiën geïnitieerd worden. Hierbij dient onder andere gekeken te worden of en hoe de duur van het



vergunningstraject verkort/gemaximeerd kan worden en wat de mogelijkheden zijn de *ex ante guidance* m.b.t. het vergunningstraject te vergroten.

Onzekerheid over regelgeving vormt een toetredingsbarrière op de hypotheekmarkt

Ook de onzekerheid over toekomstige regelgeving op de hypotheekmarkt speelt een belangrijke rol in de toetredingsbeslissing tot de Nederlandse markt voor hypothecaire leningen. In het onderzoek van ACM heeft een grote meerderheid van de geïnterviewde marktpartijen aangegeven dat deze onzekerheid een significante barrière vormt. Er bestaat namelijk nog discussie over de 'duurzaamheid' van het beleid op belangrijke onderwerpen die de winstgevendheid op de hypotheekmarkt beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de hypotheekrenteaf trek, de maximaal toegestane *LtV*-ratio en de reikwijdte van de NHG-garantie. De onzekerheid over toekomstig beleid die deze discussie creëert, heeft tot gevolg dat potentiële toetreders geneigd zijn hun toetredingsbeslissing uit te stellen of uit kunnen gaan van een te negatief scenario.

ACM doet om deze reden de aanbeveling aan het huidige kabinet en aan toekomstige kabinetten om de onzekerheid over het toekomstige beleid op de hypotheekmarkt tot een minimum te beperken. Het wegnemen van onzekerheid kan bijvoorbeeld bereikt worden door de duurzaamheid van het huidige beleid beter uit te leggen zodat daarover geen grote discussie meer plaatsvindt, of door het beleid indien nodig aan te passen.

Consumenteninertie vermindert de prikkel tot toetreding

Tenslotte is ook het consumentengedrag van invloed op toetreding. Beperkt overstapedrag van consumenten (consumenteninertie) verlaagt de prikkel tot toetreding. Consumenteninertie vermindert namelijk de mogelijkheden voor een toetreders om voldoende marktaandeel te creëren. ACM heeft zowel op de spaarmarkt als op de markt voor betaalrekeningen geconstateerd dat er sprake is van consumenteninertie.

Op de spaarmarkt is de helft van alle consumenten nog nooit geswitcht. ACM concludeert dat deze consumenteninertie de marktomvang voor een toetreders begrenst en een toetredingsbarrière vormt. Consumenteninertie op de spaarmarkt kan verklaard worden door het feit dat consumenten veiligheid van spaargeld belangrijk vinden bij keuze van een bank, maar tevens onbekend zijn met de garantieregeling voor spaargeld (het DGS). Consumenten switchen daardoor mogelijk niet omdat ze ten onrechte aannemen dat hun geld bij een nieuwe aanbieder onveilig is.

Toetreders moeten kunnen aangeven dat spaargeld ook bij hen gegarandeerd is en ook kunnen uitleggen wat de reikwijdte van de garantie is. De bestaande Nederlandse wet- en regelgeving is onvoldoende duidelijk over de ruimte die banken hebben om de consumenten te informeren over garantieregelingen. ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën om bij de implementatie van de nieuwe Europese regels duidelijk te maken dat banken ruimte hebben om consumenten te informeren over garantieregelingen en om te specificeren wat deze ruimte



precies is.

Zoals gezegd is ook op de markt voor betaalrekeningen sprake van consumenteninertie. 73% van de betaalrekeninghouders vanaf 18 jaar is nog nooit overgestapt. Overstapdrempels in de vorm van 'gedoe' zijn een aannemelijke verklaring voor deze consumenteninertie. ACM komt ook op de markt voor betaalrekeningen tot de conclusie dat consumenteninertie een toetredingsbarrière vormt. Omdat een betaalrekening als een portaal fungeert voor andere markten – zoals de spaarmarkt – vermindert consumenteninertie op de markt voor betaalrekeningen ook de prikkel tot toetreding tot andere bancaire markten.

Nummerportabiliteit vermindert het 'gedoe' aanzienlijk meer dan alternatieve initiatieven om overstappen makkelijker te maken. ACM verwelkomt dan ook de Europese beslissing om in 2019 een kosten-batenanalyse uit te voeren naar de invoering van nummerportabiliteit op Europees niveau. ACM benadrukt hierbij het belang van een *onafhankelijke* schatting van de kosten van nummerportabiliteit. ACM vindt het tevens belangrijk dat bij de bepaling van de baten van nummerportabiliteit – naast effecten op de markt voor betaalrekeningen – ook gekeken wordt naar de effecten op markten waarvoor betaalrekeningen als een portaal fungeren. ACM doet daarom de aanbeveling aan de Minister van Financiën om in Europa voor de onafhankelijkheid en brede insteek van de geplande kosten-batenanalyse te pleiten.

Waar de mogelijke invoering van nummerportabiliteit alleen op de langere termijn is te realiseren, kan in de tussentijd de huidige Overstapservice een alternatief zijn. Echter, de mate van overstappen is sinds de introductie van de Overstapservice nog steeds heel laag. Tevens blijkt uit onderzoek van ACM dat de meerderheid van de consumenten de Overstapservice niet kent. ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën om te onderzoeken hoe de effectiviteit van de Overstapservice vergroot kan worden. In ieder geval moet de bekendheid van de Overstapservice bij de consument vergroot worden.



Inhoud

	Lijst van aanbevelingen	10
1	Waarom een onderzoek naar het bestaan van barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire sector?	11
2	Aanpak van onderzoek	15
3	Ontwikkeling van de Nederlandse bancaire sector	18
4	MKB-financiering	53
5	Hypotheek	61
6	Spaarmarkt	67
7	Particuliere betaalrekeningen	75
8	Bibliografie	85



Lijst van aanbevelingen

Aanbeveling 1: Pleit voor het verbeteren van het Europees resolutiemechanisme	24
Aanbeveling 2: Pleit naast een effectiever Europees resolutiemechanisme voor een Europees depositogarantiestelsel	30
Aanbeveling 3: Streef op nationaal en Europees niveau naar eenvoud in wet- en regelgeving	35
Aanbeveling 4: Evalueer het stelsel voor het verkrijgen van een bankvergunning	41
Aanbeveling 5: Streef naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie	47
Aanbeveling 6: Ontwikkel een lichter toezichtsregime voor kredietunies	57
Aanbeveling 7: Beperk de onzekerheid over wet- en regelgeving op de hypotheekmarkt tot een minimum	64
Aanbeveling 8: Geef banken maximale ruimte om op een feitelijke manier consumenten te informeren over de garantieregeling op spaargeld	71
Aanbeveling 9: Neem maatregelen om consumenteninertie op de markt voor betaalrekeningen te verminderen	79

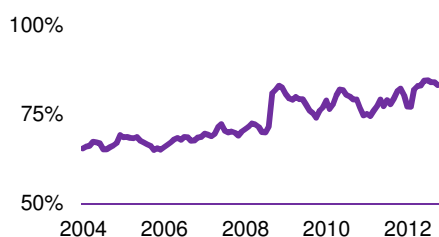


1 Waarom een onderzoek naar het bestaan van barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire sector?

Het bancaire landschap is verschaald sinds de crisis

Van oudsher kent de Nederlandse bancaire *retail*sector (hierna: Nederlandse bancaire sector) een hoge concentratiegraad.⁵ Het financiële systeem is afhankelijk van een paar grote banken: het kabinet heeft in 2011 de vier grootste Nederlandse *retail*banken – ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS Bank – aangewezen als systeembank.⁶

Deze status werkt nadelig voor concurrentie. Systeembanken hebben een (impliciete) garantie tegen faillissement. Hierdoor kunnen ze zich goedkoper financieren op de kapitaalmarkt dan niet-systeembanken, wat betekent dat ze deels afgeschermd worden van concurrentie.⁷ Daarnaast is het gevaar van *moral hazard* bij systeembanken aanwezig: door de garantie zijn systeembanken tot op zekere hoogte beschermd tegen risico's en nemen daarom juist meer risico's dan wanneer ze de kosten van een faillissement volledig zelf moeten dragen.



Figuur 1: C4-ratio hypotheekmarkt (ACM, 2013a).

Uit onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt dat de concentratiegraad ook nog is toegenomen na de crisis. Volgens DNB is het marktaandeel in de Nederlandse bancaire sector van de drie grootbanken ruim 80% in 2011.⁸ Ook in deelsectoren, zoals de hypotheekmarkt, is de concentratiegraad gestegen sinds de crisis (zie Figuur 1). In een aantal andere deelsectoren is het gezamenlijke marktaandeel van de grootste drie

banken zeer hoog. Zo bedienen de drie grote banken op het gebied van betaalrekeningen meer dan 90% van de markt,⁹ net als op het gebied van MKB-financiering. Hoewel de concentratiegraad op een markt niet per se een goede maatstaf van concurrentie hoeft te zijn, wijzen empirische studies er over het algemeen op dat er een negatief verband bestaat tussen concentratie en concurrentie in de bancaire sector.¹⁰ De stijging in de concentratiegraad is

⁵ De concentratiegraad kan een indicatie geven van de mate van concurrentie in de bancaire sector en wordt vaak gedefinieerd als het gezamenlijke marktaandeel van de grootste vier bedrijven (de C4-ratio).

⁶ Een systeembank is een bank waarvan het faillissement het financiële systeem in gevaar zal brengen en ernstige schade zal opleveren aan de maatschappij. Om deze reden staan systeemrelevante banken onder verscherpt toezicht van DNB (Minister van Financiën, 2011, p. 16). Daarnaast worden de Bank Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Waterschapsbank en RBS N.V. ook aangemerkt als Nederlandse systeembanken.

⁷ Bijlsma, et al. (2014), p.11.

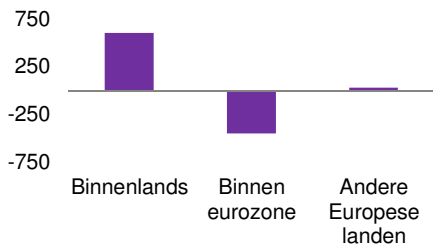
⁸ DNB (2012a), p.63.

⁹ GfK (2014d). De cijfers zijn op basis van aantallen betaalrekeningen.

¹⁰ Voor een overzicht van deze empirische studies, zie Van Hoose (2010), p. 58-61.



onder meer het gevolg van consolidatie in de Nederlandse bancaire sector. Dit wordt veroorzaakt door fusies, maar komt ook door faillissementen van bijvoorbeeld DSB en de afwezigheid van significante toetreding.

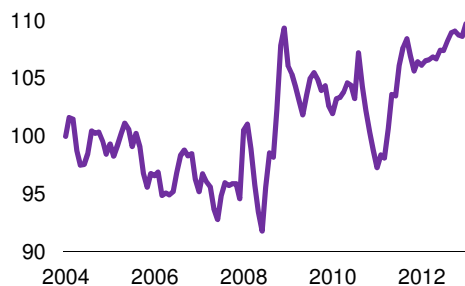


Figuur 2: verandering omvang leningen aan niet-banken in de periode september 2008 - september 2012 in mid. EUR door EMU-banken (Enoch et al., 2014, p. 14).

Daarnaast bestaat er een tendens dat de Europese financiële markt steeds gefragmenteerder wordt. In plaats van de totstandkoming van één Europese financiële markt, hebben verschillende buitenlandse banken hun activiteiten in Nederland juist drastisch teruggeschroefd sinds de crisis. Het fenomeen dat banken zich terugtrekken op hun thuismarkt vindt in heel Europa plaats. In Figuur 2 is ter illustratie te zien dat Europese banken steeds meer krediet zijn gaan verlenen in hun thuisland in plaats van krediet te verlenen over landsgrenzen heen.

Deze veranderingen zijn nadelig voor de consument

Onvoldoende concurrentie gaat gepaard met hoge tarieven, lage kwaliteit, beperkte innovatie en minder kredietverlening aan consumenten en bedrijven.¹¹ Uit onderzoek van de Monitor



Figuur 3: verloop van de marge op hypotheekleningen. Index: 1 januari 2004 = 100 (ACM, 2013a).

Financiële Sector van ACM naar de hypotheekmarkt bleek bijvoorbeeld dat de marges die banken verdienen op de hypotheekmarkt aanzienlijk zijn gestegen na het begin van de crisis (zie Figuur 3).¹² Deze hogere marges hebben een nadelig effect op de rentes voor consumenten. Er zijn ook indirecte nadelige gevolgen van verminderde concurrentie. Zo kan verminderde concurrentie op MKB-leningen leiden tot hogere leenrentes wat bijvoorbeeld economische groei en innovatie beperkt.

Wegnemen van beperkingen voor toetreding gewenst

Toetreding van nieuwe spelers of zelfs al de dreiging daarvan – niet alleen door buitenlandse spelers, maar ook door bijvoorbeeld pensioenfondsen, verzekeraars of nieuwe initiatieven – kan voor meer concurrentie in de Nederlandse bancaire sector zorgen. Door het wegnemen of verlagen van toetredingsbarrières kunnen dergelijke toetreders makkelijker actief worden in de Nederlandse bancaire sector.¹³ Dit zorgt voor meer druk op de bestaande spelers en zorgt

¹¹ Zie ook het Visiedocument Toekomst Financiële Landschap (NMa, 2010).

¹² ACM (2013a).

¹³ ACM heeft eerder een visie uitgebracht over de mogelijke negatieve effecten van de Nationale Hypotheek Instelling (NHI) op de positie van toetreders (ACM, 2013b). Hieruit bleek dat, afhankelijk van de vormgeving van de NHI, de NHI



ervoor dat er meer vermogen beschikbaar is om Nederlandse activiteiten mee te financieren. Uiteindelijk kan deze extra concurrentie leiden tot lagere prijzen, hogere kwaliteit, meer innovatie en meer kredietverlening aan consumenten en bedrijven.

Daarnaast kan toetreding er ook voor zorgen dat de systeemrelevantie van de bestaande spelers beperkt wordt, omdat Nederlandse consumenten minder afhankelijk worden van de huidige grote spelers.¹⁴

Doel van de studie

De mate van concurrentie in de Nederlandse bancaire sector was voorafgaand aan de crisis dus al niet optimaal en is daarna verslechterd. Toetreding van nieuwe spelers tot de Nederlandse bancaire sector, of dreiging daarvan, kan de concurrentie stimuleren. Het belang

Box 1: De relatie tussen concurrentie en stabiliteit van het financiële systeem

Concurrentie en stabiliteit zijn twee doelen die niet per se tegengesteld zijn. Zowel theoretisch als empirisch gezien bestaat er geen duidelijkheid over de vraag of meer concurrentie leidt tot een stabielere financiële sector of juist tot meer instabiliteit. Empirische studies, bijvoorbeeld van Beck et al. (2006), laten zien dat concurrentie en stabiliteit samen kunnen gaan, mits adequate prudentiële regulering bestaat.

Zelfs indien er *trade-offs* bestaan tussen concurrentie en stabiliteit, dan dient volgens Allen & Gale (2004) een afweging gemaakt te worden tussen deze twee doelen. Hoewel een financiële crisis veel kosten met zich mee kan brengen, zowel voor de financiële sector als de reële economie, brengt minder concurrentie ook kosten met zich mee, bijvoorbeeld als gevolg van inefficiënties bij banken en hogere prijzen voor consumenten en bedrijven. In tegenstelling tot een crisis die periodiek plaatsvindt en tijdelijk is, zijn hogere kosten als gevolg van minder concurrentie permanent.

hiervan is onderstreept door het kabinet en de Tweede Kamer.¹⁵ Om deze toetreding te stimuleren is het noodzakelijk toetredingsbarrières zoveel mogelijk te verlagen. Op deze manier kunnen structurele veranderingen plaatsvinden, waaronder het tegengaan van de Europese fragmentatie. Dit zorgt voor een robuuste en concurrerende Nederlandse bancaire sector op de lange termijn.

Gezien het bovenstaande heeft ACM besloten om deze studie naar toetredingsbarrières uit te voeren. In de studie ligt de focus op de *retail*sectoren waar consumenten en het MKB de afnemers zijn. Voor de significante barrières die door ACM geïdentificeerd zijn en gereduceerd kunnen worden door beleid, worden concrete aanbevelingen gedaan.

Natuurlijk nemen beleidsmakers en politiek naast concurrentie ook andere doelstellingen, zoals financiële stabiliteit, mee in de vormgeving van het

13/91

kan leiden tot een verminderde prikkel om toe te treden, met name wanneer de voordelen van de staatsgarantie van de NHI voornamelijk terugvloeien naar de bestaande woningfinanciers met een grote NHG-portefeuille.

¹⁴ Uiteraard kunnen ook kleine banken systeemrelevant zijn, bijvoorbeeld door hun verwevenheid met de rest van de financiële sector. Over het algemeen geldt dat naarmate een bank (relatief) kleiner is, de verwevenheid een kleinere rol speelt (Sachs, 2010, p.26).

¹⁵ Zie onder meer de handelingen van de Tweede Kamer, TK-105 van 3 september 2013 met titel 'Extra hypotheekbetalingen en hogere winsten van banken', waarin de Minister van Economische Zaken zegt: "Uiteindelijk profiteert de consument het meest van stevige concurrentie" en vervolgens ingaat op het belang van toetreding.



beleid voor de financiële sector. Uiteindelijk is het aan de politiek om, indien dat noodzakelijk is, een balans te vinden tussen deze doelstellingen. ACM wil hier benadrukken dat volgens recente wetenschappelijke literatuur, concurrentie en stabiliteit niet per se conflicterende doelstellingen zijn, en elkaar zelfs mogelijk kunnen versterken (zie ook Box 1). De breed gedragen opvatting dat concurrentie ten koste gaat van financiële stabiliteit hoeft dus ook zeker niet te gelden.

Leeswijzer

Hierna wordt allereerst beschreven op welke wijze ACM het onderzoek naar de toetredingsbarrières heeft vormgegeven en op basis van welke criteria de toetredingsbarrières zijn geselecteerd.

Daarna volgt hoofdstuk 3 waarin de recente ontwikkelingen in de bancaire sector worden besproken. Aan het slot van dit hoofdstuk volgen vijf aanbevelingen die barrières adresseren die toetreding tot de Nederlandse bancaire sector beperken.

De rapportage sluit af met vier hoofdstukken over de belangrijkste deelsectoren: MKB-financiering, hypothecaire kredietverlening, de spaarmarkt en particuliere betaalrekeningen. Elk hoofdstuk bevat eerst een deel waarin de concurrentiële omstandigheden in de betreffende sector besproken worden en een tweede deel waarin aanbevelingen worden gedaan om toetredingsbarrières in de betreffende sector te verlagen.



2 Aanpak van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat een toetredingsbarrière is en welke typen toetreders er zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de relevante toetredingsbarrières voor de Nederlandse bancaire sector zijn geïdentificeerd door ACM. Tenslotte worden de criteria uitgelegd op basis waarvan barrières zijn geselecteerd voor het formuleren van een aanbeveling om de barrière te verminderen.

Wat is een toetredingsbarrière?

Er bestaan uiteenlopende definities van toetredingsbarrières. Sommige auteurs definiëren een toetredingsbarrière als “*alle kosten of verliezen aan inkomsten die er toe leiden dat toetreding minder winstgevend wordt*”. Anderen kijken niet naar de kosten van toetreders, maar juist naar het verschil tussen de kosten die een toetreders moet maken en de kosten die zittende spelers maken. McAfee et al. (2004) en OECD (2006) geven een overzicht van de belangrijkste definities die in de literatuur worden genoemd.

In dit rapport gebruikt ACM een praktische definitie van een toetredingsbarrière: een toetredingsbarrière is datgene dat zorgt voor een lager verschil tussen verwachte winsten en verzonken kosten.¹⁶ De definitie heeft als voordeel dat niet alleen toetredingsbarrières, maar ook groei- en uittredingsbarrières meegenomen worden.

Welke typen toetreders zijn er?

Er zijn verschillende typen toetreders die op de Nederlandse bancaire sector actief kunnen worden. Zo kan er nieuwe concurrentiedruk komen van een bank die nu reeds actief is op de spaarmarkt, maar zijn dienstenpakket wil uitbreiden met bijvoorbeeld betaalrekeningen. Een andere mogelijkheid is een verzekeraar die zich op Nederlandse bancaire deelsectoren, zoals hypothecaire financiering, gaat begeven. Ook toetreders uit andere Europese landen of buiten Europa zijn mogelijk. Ten slotte kunnen nieuwe (innovatieve) banken en andere initiatieven zorgen voor meer concurrentie in de Nederlandse bancaire sector.

In deze rapportage wordt het begrip toetreders breed geïnterpreteerd, waaronder alle bovengenoemde typen toetreders vallen. De analyses en aanbevelingen om toetredingsbelemmeringen te verminderen zien dus op barrières voor één (of meer) van deze typen toetreders.

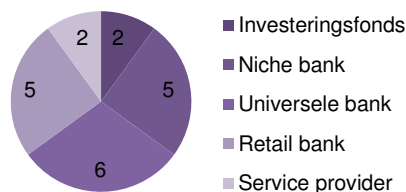
Op welke wijze zijn relevante toetredingsbarrières geïdentificeerd?

ACM heeft verschillende typen bronnen gebruikt ter identificatie van de relevante toetredingsbarrières voor de Nederlandse bancaire sector. Allereerst heeft ACM literatuuronderzoek gedaan om mogelijke barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire

¹⁶ Verzonken kosten zijn gemaakte kosten, die niet meer (bijvoorbeeld door verkoop van de investering) teruggewonnen kunnen worden.



sector te identificeren. Hierbij merkt ACM op dat het bij de identificatie van barrières in wet- en regelgeving alleen gekeken heeft naar wet- en regelgeving die specifiek voor de Nederlandse bancaire sector geldt.



Figuur 4: typen interviewpartners KPMG (2014).

Daarnaast heeft ACM een onderzoek door KPMG laten uitvoeren onder toetreders.¹⁷ KPMG heeft op anonieme basis met 20 partijen gesproken. Aan de geïnterviewde partijen is gevraagd welke toetredingsbarrières zij ervaren (hebben). Vervolgens is gevraagd deze barrières naar belangrijkheid te rangschikken en zijn verschillende hypothesen over mogelijke toetredingsbarrières getoetst. De resultaten van de interviews zijn samengevat in KPMG (2014). De uitkomsten worden door KPMG als representatief beschouwd.

Ten slotte heeft ACM zelf informatie ingewonnen bij verschillende (potentiële) toetreders, waaronder spaarbanken met een buitenlandse moedermaatschappij en nieuwe initiatieven op het gebied van MKB-financiering.

ACM realiseert zich dat marktpartijen de prikkel konden hebben om bij de beantwoording van vragen strategisch te antwoorden. Om dit risico te minimaliseren is met een breed palet aan mogelijke toetreders, maar ook met de bestaande Nederlandse systeembanken, en relevante stakeholders zoals DNB en het Ministerie van Financiën gesproken. Deze verschillende invalshoeken zorgen voor een evenwichtig beeld. De literatuurstudie draagt er aan bij dat voorkomen wordt dat er belangrijke barrières gemist zijn. Tevens heeft ACM de door marktpartijen geïdentificeerde barrières verder onderzocht. Marktpartijen benoemden bijvoorbeeld dat het overstapedrag van consumenten een toetredingsbarrière vormt. Om dit te verifiëren heeft ACM het consumentengedrag verder onderzocht door GfK een enquête te laten uitvoeren onder consumenten.¹⁸

Hoe zijn de aanbevelingen geselecteerd?

Niet alle barrières die naar voren zijn gekomen hebben geleid tot concrete aanbevelingen. Bij de selectie van barrières waar aanbevelingen op geformuleerd zijn, is ACM uitgegaan van de volgende twee criteria:

1. Wordt de barrière als belangrijke barrière aangemerkt door (potentiële) toetreders?
2. Is het mogelijk een concrete aanbeveling te formuleren om de barrière te verminderen?

¹⁷ KPMG (2014) bevat een overzicht en analyse van de interviews die op anonieme basis met (potentiële) toetreders zijn gevoerd door KPMG.

¹⁸ GfK (2014a) en GfK (2014b).



Ten aanzien van het eerste punt geldt dat het vanzelfsprekend is om de belangrijkste barrières als eerste te verminderen. Potentiële toetreders hebben het beste zicht op de barrières die hen het meeste ervan weerhouden om actief te worden op de Nederlandse bancaire sector. Deze mogelijke barrières worden benoemd in deze studie.

Ten tweede heeft ACM gefocust op de barrières die zich lenen voor concrete aanbevelingen om de barrière te verminderen. Het opvolgen van het pakket aan aanbevelingen zou moeten leiden tot een vermindering van toetredingsbarrières en daarmee tot meer concurrentie in de Nederlandse bancaire sector.



3 Ontwikkeling van de Nederlandse bancaire sector

Banken verzorgen het betalingsverkeer voor hun klanten, verstrekken kredieten aan bedrijven en consumenten, en bieden mogelijkheden om te sparen en te beleggen. Dit hoofdstuk illustreert een aantal relevante ontwikkelingen dat van invloed is op de concurrentie in de Nederlandse bancaire sector.¹⁹

Nederlandse bancaire retailsector is groot en kent vier systeembanken

In verhouding tot de economie is de bankensector in Nederland groot. Het gezamenlijke balanstotaal van de Nederlandse banken was in 2013 ongeveer vier keer zo groot als het Nederlandse BBP en lag hiermee boven het Europese gemiddelde van ongeveer drie keer het BBP.²⁰ Nederland heeft hiermee relatief gezien één van de grootste bankensectoren ter wereld.²¹

De grootste vier banken in de Nederlandse bancaire sector zijn systeembanken. De systeembankstatus van ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS Bank is in 2011 expliciet erkend.²² Het faillissement van één van deze banken zou grote gevolgen hebben voor het Nederlandse financiële systeem en daarmee voor de economie. Deze status zorgt ervoor dat deze banken zichzelf goedkoper kunnen financieren dan banken die geen systeembankstatus hebben. Dit financieringsvoordeel leidt tot een concurrentienadeel voor banken zonder systeembankstatus.

Crisis heeft grote gevolgen gehad voor de Nederlandse bancaire sector

De Nederlandse bancaire sector kende een sterke groei vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. Het balanstotaal nam in de periode 1990 – 2007 toe van 440 miljard euro naar 2.168 miljard euro.²³ Nederlandse banken werden in deze periode meer en meer internationaal actief door het overnemen van buitenlandse banken. Voorbeelden hiervan zijn de overnames van de Britse Barings Bank en de Belgische Bank Brussel Lambert door ING Bank eind jaren negentig, en de overname van Antonveneta door ABN AMRO in 2006. Aan de sterke groei van de Nederlandse bancaire sector kwam een einde als gevolg van de internationale financiële crisis in 2008.

De financiële crisis zorgde ervoor dat een aantal Nederlandse banken grote verliezen leed.²⁴ In 2008, een jaar na de overname door Fortis, Royal Bank of Scotland en Banco Santander,

¹⁹ Hoofdstukken 4 tot en met 7 gaan in op de concurrentie per bancaire deelmarkt.

²⁰ DNB, <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2014/dnb306988.jsp>.

²¹ EBF (2012).

²² In Nederland zijn ABN Amro, ING Bank, Rabobank en SNS Bank als systeemrelevant aangemerkt (Minister van Financiën, 2011, p.16).

²³ DNB, <http://www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/banken/binnenlandse-bankbedrijf-monetair/index.jsp>

²⁴ Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013), figuur 1, p.14.



werden de Nederlandse onderdelen van Fortis/ABN AMRO door de Staat genationaliseerd voor 29 miljard euro.²⁵

Daarnaast kwam de Nederlandse overheid met een kapitaalverstrekkingfaciliteit van 20 miljard euro. Hiermee committeerde de overheid zich tot het verstrekken van kapitaal aan banken en verzekeraars die als gevolg van de financiële crisis niet in de gelegenheid waren om te voldoen aan de kapitaaleisen die DNB noodzakelijk achtte.²⁶ Drie partijen hebben gebruik gemaakt van de kapitaalverstrekkingfaciliteit voor een totaalbedrag van 14 miljard euro.²⁷

Naast deze nationalisatie en kapitaalsteun stelde de overheid tot 31 december 2010 ook nog eens een garantiefaciliteit van 200 miljard euro beschikbaar. Met deze garantiefaciliteit werd geprobeerd mogelijke liquiditeitsproblemen op te vangen, waardoor de kredietverlening van banken aan bedrijven en particulieren gewaarborgd zou blijven.²⁸ Verschillende partijen²⁹ hebben hier in de loop van 2008-2009 gebruik van gemaakt voor een bedrag van 50 miljard euro.

De Europese Commissie heeft de staatssteun van de Nederlandse overheid aan verscheidene financiële instellingen tijdens de crisis goedgekeurd, maar zij verbond hier wel voorwaarden aan. Afhankelijk van de financiële instelling werd de verplichting tot herstructurering opgelegd.³⁰ Voor de ING Bank betekende de staatssteun dat zij zich moest opsplitsen in een bank en verzekeraar.

Ook heeft de Europese Commissie een aantal gesteunde financiële instellingen prijsleiderschapsverboden opgelegd. Dit hield in dat deze banken in verschillende sectoren – waaronder de spaarmarkt, hypotheekmarkt en MKB-leningen – geen prijsleider mochten zijn.³¹

²⁵ Parlementaire Enquête Financieel Stelsel (2012), p.175.

²⁶ Parlementaire Enquête Financieel Stelsel (2012), p.316.

²⁷ De volgende banken en verzekeraars maakten gebruik van de kapitaalverstrekkingfaciliteit: ING 10 miljard euro, Aegon 3 miljard euro en SNS Reaal 0,75 miljard euro. ING kreeg daarnaast nog een 80% garantie op zijn Amerikaanse Alt-A hypotheekleningen ter waarde van 27,8 miljard euro (Parlementaire Enquête Financieel Stelsel, 2012, p.316).

²⁸ Parlementaire Enquête Financieel Stelsel (2012), p.380.

²⁹ LeasePlan, NIBC, SNS Bank, Fortis Bank Nederland, ING Bank en Achmea Hypotheekbank (Parlementaire Enquête Financieel Stelsel, 2012, p.380).

³⁰ EBA (2013), p.5.

³¹ ACM heeft met betrekking tot de hypotheekmarkt onderzocht of het prijsleiderschapsverbod voor ABN Amro, ING en Aegon tot een belemmering van de concurrentie heeft geleid. Hoewel er sprake was van een stijging in de hypotheekmarges na 2008, kon dit niet verklaard worden door de prijsleiderschapsverboden. Dit omdat de marges al begonnen te stijgen voordat de prijsleiderschapsverboden in werking traden. Dit laat onverlet dat de margeontwikkelingen mogelijk anders waren geweest zonder het prijsleiderschapsverbod (NMa, 2011, p.40 en ACM, 2013a).



Sinds de crisis zijn Nederlandse banken begonnen met het afbouwen van hun activiteiten, is de vraag naar bancaire producten zoals hypotheek³² en MKB-kredieten³³ gedaald en zijn banken gaan snijden in hun kosten middels reorganisaties. In de periode 2008 – 2013 nam het balanstotaal van de Nederlandse banken af met 18,7% van 2.994,7 miljard euro naar 2.433,7 miljard euro.³⁴

Tegelijkertijd vertrokken buitenlandse banken uit Nederland of werden activiteiten afgebouwd. Zo besloot het Franse BNP Paribas eind 2011 om geen nieuwe hypotheek meer in Nederland te verstrekken.³⁵ Verder koos Deutsche Bank er in 2013 voor om geen nieuwe leningen meer te verstrekken aan het MKB en bestaande leningen af te stoten.³⁶

De financiële crisis heeft ook zijn effect gehad op de Nederlandse reële economie. De Nederlandse economie was na 2008 in een recessie en kende een krimp van 3,7% in 2009. Na een licht herstel in de periode 2010-2011 kromp de Nederlandse economie weer met 1,2% in 2012 en 0,8% in 2013.³⁷ Daarnaast verdubbelde de werkloosheid van 3,8% in 2008 naar 8,3% van de beroepsbevolking in 2013.³⁸

De verslechterde macro-economische omstandigheden, waaronder de afgenomen vraag naar bancaire producten, leidde tot een verslechtering van het vestigingsklimaat in Nederland.

Concentratie is van oudsher historisch hoog in de Nederlandse bancaire sector en blijft hoog na de crisis

Vanaf de jaren negentig vond er een consolidatieslag plaats in de sector, mede door het afschaffen van het structuurbeleid op 1 januari 1990. Het structuurbeleid had als doel het voorkomen van marktconcentraties rondom banken. Dit leidde ertoe dat er lange tijd een verbod was op fusies tussen grote Nederlandse banken en tussen banken en verzekeraars.³⁹ Bij de beslissing om het structuurbeleid af te schaffen speelde mee dat in 1992 de Europese interne markt zou worden opengesteld. Dit betekende dat de Nederlandse banken direct zouden gaan concurreren met buitenlandse banken waardoor het strategisch speelveld ingrijpend zou veranderen. Hierdoor werd een (nationaal) fusieverbod – vanuit concurrentieoverwegingen – niet meer nodig geacht. Na het afschaffen van het structuurbeleid ontstond er een consolidatie

20/91

³² DNB. <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2014/dnb307673.jsp>.

³³ DNB. <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2014/dnb307673.jsp>

³⁴ DNB. <http://www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/banken/geconsolideerd-bankbedrijf-toezicht/index.jsp>.

³⁵ Het Financieel Dagblad (10 december, 2011). *BNP Paribas stopt met hypotheek in Nederland*. Verkrijgbaar via: <http://fd.nl/beleggen/781144-1112/bnp-paribas-stopt-met-hypotheek-in-nederland>

³⁶ Deutsche Bank (2013).

³⁷ CBS. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81117NED&D1=65&D2=31-43&VW=T>.

³⁸ CBS. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80479ned&D1=0-5,10-17&D2=0&D3=0&D4=12,25,38,51,64,77,90,103,116,129,133-146&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>

³⁹ DNB (2010), p.34.



op de Nederlandse bancaire sector.

Het aantal kredietinstellingen⁴⁰ neemt sindsdien gestaag af. In de periode 1998 tot 2007 nam het aantal kredietinstellingen af met ongeveer 46% tot 341 instellingen in 2007.⁴¹ Gelijktijdig neemt de concentratie van de Nederlandse bancaire sector toe. Volgens DNB is het marktaandeel in de Nederlandse bancaire sector van de drie grootbanken in 2011 ruim 80%.⁴²

Het terugtrekken van buitenlandse banken naar hun thuismarkt sinds de crisis heeft ervoor gezorgd dat de mate van concentratie op de Nederlandse bancaire sector hoog blijft. Ook ontwikkelingen zoals het opgaan van de Nederlandse activiteiten van Fortis Bank in ABN AMRO, de overname van Friesland Bank door Rabobank en het faillissement van DSB Bank hebben hieraan bijgedragen.

In verschillende deelmarkten is de concentratie gestegen. In de hypotheekmarkt steeg de gemiddelde C4-ratio van 68,1% over de periode 2004-2008 naar 79,3% over de periode 2008-2012. In 2012 was de C4-ratio zelfs 82,3%.⁴³

Fragmentatie van de Europese bancaire sector

Er is na de financiële crisis sprake van fragmentatie van de Europese financiële sector. Banken bouwen hun buitenlandse activiteiten af en richten zich meer op hun thuismarkt. Fragmentatie van de bancaire sector is onder andere veroorzaakt door *deleveraging* en beperkingen op internationale kapitaalstromen.

Deleveraging is het terugbrengen van de schuldverhoudingen binnen een bank. Dit kan door het aantrekken van extra kapitaal of door het verminderen van de activa van een bank.⁴⁴ Dit moet in lijn gezien worden met de toegenomen kapitaalseisen voor banken uit Bazel III en de *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV).⁴⁵

Deze toegenomen kapitaalseisen hebben tot een minder geïntegreerde financiële sector in Europa geleid. Dit komt volgens Goodwin doordat de autoriteiten niet vastgesteld hebben hoe banken aan deze hogere kapitaalseisen moesten voldoen. Europese banken hebben ervoor

⁴⁰ Banken en 'electronischgeldinstellingen' worden gezamenlijk kredietinstellingen genoemd.

⁴¹ ECB Data Warehouse, http://sdw.ecb.int/quickview.do?SERIES_KEY=187.MFI.M.NL.102.T.1.

⁴² DNB (2012a), p.63.

⁴³ ACM (2013a), p.18.

⁴⁴ Blundell-Wignall & Atkinson (2012) en Vause et al. (2012).

⁴⁵ The Economist (12 oktober, 2013). *Financial Fragmentation: Too Much of a Good Thing*. Verkrijgbaar via:

<http://www.economist.com/news/special-report/21587378-2008-global-financial-integration-has-gone-reverse-too-much-good-thing>



gekozen hun uitstaande leningen af te bouwen in andere landen dan hun traditionele thuismarkt.⁴⁶

Eén andere oorzaak die genoemd wordt voor deze fragmentatie, is dat nationale prudentiële toezichthouders maatregelen opleggen aan banken om internationale kapitaalstromen te beperken. Dit vanwege het ontbreken van (harde) internationale afspraken tijdens de financiële crisis hoe om te gaan met faillissementen van grensoverschrijdende banken.

Aannemelijk is dat concurrentie afgenomen is in bepaalde deelsectoren door capaciteitsrestricties

Concurrentie in de bancaire sector is moeilijk te meten, zo ook op de verschillende deelmarkten. Uit een studie van ACM⁴⁷ is wel gebleken dat sinds het begin van de financiële crisis de marges op nieuwe hypotheekleningen zijn gestegen. ACM verklaart deze stijging van de marges door het bestaan van capaciteitsrestricties bij hypotheekverstrekkers en door een gebrek aan (dreiging van) toetreding. In oligopolistische markten met capaciteitsrestricties zijn marges over het algemeen hoger, omdat capaciteitsrestricties de mogelijkheden beperken voor concurrenten om elkaar te disciplineren. Het is aannemelijk dat capaciteitsrestricties ook tot veranderende concurrentie-omstandigheden hebben geleid in andere kredietverleningsmarkten, zoals MKB-leningen (zie hoofdstuk 4).

De Europese bankenunie moet voorkomen dat nationale overheden falende banken hoeven te steunen

De Europese bankenunie wordt opgericht om de onderlinge besmetting van bancaire instellingen en overheidsfinanciën te voorkomen en hierdoor de fragmentatie van de Europese financiële markten terug te draaien. De bankenunie omvat (i) gemeenschappelijk toezicht op kredietinstellingen, (ii) een Europees mechanisme om falende banken af te wikkelen en (iii) een gezamenlijk depositogarantiestelsel. De eerste twee onderdelen van de bankenunie zijn inmiddels gerealiseerd. De derde pijler ontbreekt.

De tweede pijler is een belangrijk instrument om het probleem van de systeembankstatus te adresseren omdat deze het mogelijk maakt banken – zonder significante schade aan de reële economie – failliet te laten gaan.

Ook andere wet- en regelgeving is geïntroduceerd om een toekomstige crisis te voorkomen en de systeembankstatus op te lossen

Om een nieuwe financiële crisis te voorkomen, zijn internationale afspraken gemaakt om de kapitaal- en liquiditeitsvereisten van banken te verhogen. Deze afspraken zijn vastgelegd in Bazel III en worden in Europa geïmplementeerd via de *CRD IV* en de *Capital Requirements*

⁴⁶ Het Financieel Dagblad. (25 april, 2014). *Voorkomen crisis simpeler gezegd dan gedaan*. Verkrijgbaar via: <http://fd.nl/economie-politiek/426561-1404/voorkomen-crisis-simpeler-gezegd-dan-gedaan>

⁴⁷ ACM (2013a).



Regulation (CRR). Door de financiële buffers van banken te vergroten, zijn zij beter bestand tegen grote verliezen.

Conclusie

De Nederlandse bancaire sector is van oudsher sterk geconcentreerd en dit blijft zo sinds de crisis. Hoewel het moeilijk is concurrentie in de bancaire sector te meten, is het aannemelijk dat bepaalde deelsectoren – met name met betrekking tot kredietverlening – minder concurrerend geworden zijn sinds de crisis.

Leeswijzer: aanbevelingen om toetredingsbarrières te verminderen in de bancaire sector

Minder concurrentie in de Nederlandse bancaire sector vertaalt zich in hogere prijzen, lagere kwaliteit, minder innovatie en minder kredietverlening en vertraagt hiermee het herstel van de Nederlandse reële economie.

Eén van de manieren om concurrentie in de Nederlandse bancaire sector te bevorderen is door toetreding te stimuleren. Op basis van de literatuur en eigen onderzoek heeft ACM een aantal algemene toetredingsbarrières geïdentificeerd dat toetreding in alle deelsectoren belemmert. De geïdentificeerde toetredingsbarrières waar ACM hierna aanbevelingen voor doet hebben betrekking op het vergunningsproces bij DNB, differentiatie in toezicht, complexiteit van regelgeving en de Europese bankenunie.

Er zijn ook geïdentificeerde toetredingsbarrières waar ACM geen aanbevelingen voor doet. Zo is uit deze ACM studie naar voren gekomen dat de huidige ongunstige macro-economische omstandigheden in Nederland één van de belangrijkste redenen is om niet toe te treden tot de Nederlandse bancaire sector. ACM erkent dat dit een significante toetredingsbarrière is, maar doet hiervoor geen aanbeveling. Voor deze barrière is het namelijk moeilijk een aanbeveling te formuleren die verder gaat dan weinigzeggende algemeenheden.



Aanbeveling 1: Pleit voor het verbeteren van het Europees resolutiemechanisme

“Concerns aside, it's a significant step, in theory. How it works in practice remains to be seen.”

- Irish Independent over het SRM

Er zijn in Nederland systeembanken met een financieringsvoordeel

ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS Bank zijn in Nederland als systeembank aangemerkt.⁴⁸ Dit betekent dat deze banken belangrijk zijn voor het goed functioneren van het financiële systeem en daarmee voor het functioneren van de economie en maatschappij. Een faillissement van een systeembank heeft zulke grote gevolgen voor de economie dat overheden

deze banken zullen redden indien een faillissement dreigt. Dit vormt een impliciete overheidsgarantie en maakt deze banken *Too Big To Fail* (TBTF).

Box 2: Het afwikkelen van banken

Het *Single Resolution Mechanism* (SRM) zal op 1 januari 2015 in werking treden en zorgt voor een kader waarin (systeem)banken ordentelijk kunnen worden afgewikkeld. Dit kader bestaat uit het stabiliseren van de kritische economische functies en het herstructureren van een bank (Ministerie van Financiën, 2014, p. 2).

Tijdens de stabilisatiefase worden de geleden verliezen geabsorbeerd en wordt de bank van voldoende kapitaal en liquiditeit voorzien. Deze verliezen worden in rekening gebracht bij de verschaffers van eigen en vreemd vermogen van een bank, de zogenaamde *bail-in*. Wanneer ten minste 8% van de totale passiva onderhevig is geweest aan de *bail-in* kunnen eventuele overige verliezen – met een maximum van 5% van de totale passiva – gedragen worden door het resolutiefonds (zie box *Single Resolution Fund*). De *bail-in* treedt op 1 januari 2016 in werking.

Naast de *bail-in* kunnen de toezichthouders ook i) (een deel van) de bank verkopen, ii) een publieke overbruggingsinstelling opzetten, waarin de goede bezittingen worden overgebracht, en iii) de slechte bezittingen overbrengen naar een *bad bank*.

Deze overheidsgarantie zorgt ervoor dat systeembanken zichzelf goedkoper kunnen financieren dan niet-systeembanken. Systeembanken hebben namelijk een lagere renteopslag op internationale kapitaalmarkten vanwege het lagere faillissementsrisico.⁴⁹ Het Centraal Planbureau (CPB) schat het financieringsvoordeel, als gevolg van de overheidsgarantie, in op circa 67 tot 121 basispunten voor de systeembanken.⁵⁰

Het Europese afwikkelingsmechanisme kan het financieringsvoordeel wegnemen

Op dit moment is er een Europese bankenunie in oprichting waardoor een internationaal financieel beleid en toezicht ontstaat. Hiermee kan een Europese geïntegreerde markt in stand gehouden worden. Daarnaast draagt de bankenunie bij aan een gelijk spelveld in de bankensector. Het banktoezicht wordt uniformer met minder mogelijkheden tot nationale opties en beslissingen.

24/91

⁴⁸ Minister van Financiën (2011), p.16.

⁴⁹ Dit financieringsvoordeel is groter naarmate de kredietwaardigheid van de overheid in het betreffende land groter is. Zie Schich & Lindh (2012) en De Grauwe & Li (2013).

⁵⁰ Bijlsma et al. (2014), p.11.



Box 3: Het *Single Resolution Fund*

Als onderdeel van het SRM wordt er een gemeenschappelijk resolutiefonds opgericht: het *Single Resolution Fund* (SRF). Het SRF is primair bedoeld voor die afwikkelingsinstrumenten die niet door de *bail-in* gefinancierd kunnen worden, zoals garanties op activa en passiva en het financieren van een *bad bank*. Het resolutiefonds, dat geregeld is in een Intergouvernementeel verdrag (IGA) tussen de deelnemende lidstaten, wordt door de banken ex ante gefinancierd met risico-afhankelijke premies. Het fonds wordt vanaf 2016 opgebouwd over een periode van 8 jaar tot een minimale omvang van 1% van de door het DGS gedekte deposito's. Het fonds zal in 2014 dan ongeveer €55 miljard bedragen. Wanneer de ex ante financiering niet voldoende blijkt te zijn, worden banken ex post aangeslagen (Voorstel voor Verordening 1093/2010, § 4.3.2; EC, 2014). Daarnaast kan het resolutiefonds tijdens de opbouwfase lenen op basis van de door banken te betalen toekomstige resolutiepremie.

Een effectieve bankenunie heeft drie pijlers, namelijk (i) een gemeenschappelijk toezicht op de banken door de ECB, (ii) een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en (iii) een Europees depositogarantiestelsel (DGS). De tweede pijler, het *Single Resolution Mechanism* (SRM), moet mogelijk maken dat systeembanken failliet kunnen gaan zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen.^{51,52,53}

Het SRM zorgt er voor dat de nationale resolutie-autoriteiten, bij een (dreigend) faillissement, de mogelijkheid hebben bij systeembanken in te grijpen om deze op een prudente wijze af te wikkelen (zie Box 2).⁵⁴ Dit leidt er toe dat het financieringsvoordeel voor systeembanken wordt weggenomen omdat er

25/91

geen impliciete overheidsgarantie meer is en het kredietrisico voor vermogensverschaffers groter wordt. Hierdoor zullen de vermogensverschaffers een hogere risicopremie eisen en zullen de financieringskosten van systeembanken (meer) in lijn komen met het risico van de onderliggende activa.

Er bestaat discussie over de vormgeving van het SRM

De invoering van het SRM is een grote stap naar het wegnemen van het financieringsvoordeel; dit blijkt ook uit de afwaardering van Nederlandse systeembanken door Fitch als gevolg van het Europese akkoord over het SRM.⁵⁵ De vraag is alleen of de huidige vormgeving van het SRM geloofwaardig genoeg is om verschaffers van eigen vermogen en vreemd vermogen volledig te overtuigen dat een systeembank bij een dreigend faillissement effectief wordt afgewikkeld. Alleen dan zal het financieringsvoordeel, als gevolg van de impliciete overheidsgarantie, helemaal worden weggenomen. Er bestaat discussie over de huidige vormgeving – en daarmee

⁵¹ Voorstel voor Verordening 1093/2010 en Ministerie van Financiën (2014), p.43.

⁵² Het SRM zal in nationale wetgeving geïmplementeerd worden.

⁵³ Het invoeren van de systeembuffer in CRD IV draagt ook bij aan het verminderen van het faillissementsrisico van een systeembank en daarmee het oneigenlijke financieringsvoordeel van systeembanken.

⁵⁴ Sinds 13 juni 2012 is de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (Interventiewet), met terugwerkende kracht tot 20 januari 2012, in werking getreden. De Interventiewet zorgt op Nationaal niveau voor interventiebevoegdheden voor DNB en de Minister van Financiën in financiële ondernemingen in problemen.

⁵⁵ Het Financieel Dagblad. (27 maart, 2014). *Ratings banken lager na EU-akkoord*. Verkrijgbaar via:

<http://fd.nl/beurs/168352-1403/ratings-banken-lager-na-eu-akkoord?visited=true>.



de effectiviteit – van het SRM en bijbehorende procedures. Deze discussie richt zich voornamelijk op de mogelijkheden tot inmenging van nationale belangen tijdens een afwikkelprocedure.

De procedure die leidt tot afwikkeling van een bank, die onder ECB-toezicht valt,⁵⁶ ziet er in het kort als volgt uit: i) de ECB geeft het signaal dat een bank faalt of gaat falen,⁵⁷ ii) de afwikkelingsraad (SRB) stelt een resolutieplan op, iii) de Raad van de Europese Unie kan, op voorstel van de EC, bezwaar of voorstellen maken tot aanpassing van het resolutieplan en iv) het plan wordt door de nationale resolutieautoriteit ten uitvoer gebracht. Het SRB bestaat uit vier permanente leden en een voorzitter. Bij het opstellen van en stemmen over een resolutieplan voor een specifieke bank, wordt het SRB aangevuld met de relevante nationale resolutieautoriteiten.⁵⁸ In het resolutieplan wordt uiteengezet hoe de betreffende bank afgewikkeld wordt en welke instrumenten in welke mate worden ingezet.

Door de vormgeving van bovenstaand resolutieproces wordt de kans aanwezig geacht dat nationale belangen een rol blijven spelen in de afwikkeling van banken.⁵⁹ Nationale resolutieautoriteiten maken namelijk onderdeel uit van het SRB en hebben daardoor automatisch invloed op de vormgeving van het resolutieplan, ondanks bijvoorbeeld de stemverhoudingen in het SRB en de rol van de EC. De invloed van resolutieautoriteiten ziet bijvoorbeeld op de mate van *bail-in* (boven het minimum van 8%), de te raken vermogensverschaffers door de *bail-in*, de identiteit van de overnamekandidaat en de invulling van een mogelijke *bad bank*. Daarbij kan ook niet uitgesloten worden dat de betrokken resolutieautoriteiten beïnvloed worden door nationale overheden. Er is namelijk ten eerste geen juridische verplichting dat de resolutieautoriteit een onafhankelijk orgaan wordt.⁶⁰ Ten tweede hebben nationale overheden een prikkel de resolutieautoriteiten te beïnvloeden omdat een afwikkeling van een systeembank gepaard gaat met economische (werkloosheid e.d.), politieke en budgettaire kosten.⁶¹ Hierdoor kan een nationale overheid mogelijk het resolutieplan dusdanig beïnvloeden dat vermogensverschaffers van systeembanken gedeeltelijk beschermd blijven.

⁵⁶ Voor banken onder nationaal toezicht is de nationale resolutieautoriteit verantwoordelijk voor de afwikkeling.

⁵⁷ Zie Merler (2014), p.5, voor de criteria.

⁵⁸ Afhankelijk van de hoeveelheid financiering die het SRF moet leveren maken enkel de betrokken resolutieautoriteiten of alle resolutieautoriteiten deel uit van het SRB.

⁵⁹ Natixis (2014), p.5.

⁶⁰ Natixis (2014), p.5.

⁶¹ Natixis (2014), p.5.



Box 4: Omvang van het SRF

Er bestaan twijfels of het SRF, zowel tijdens als na de opbouwfase, voldoende omvang heeft voor de benodigde herstel- en afwikkelingsplannen. Indien het SRF, door bijvoorbeeld een grote financiële crisis (zie voor een schatting van de kosten bij een crisis Van Beers et al., 2014, p. 41), leeg zou geraken dan is de afwikkeling van een bank met behulp van het SRF niet mogelijk en blijft eventueel de kans bestaan dat een nationale overheid een systeembank bij dreigend faillissement steunt. Om een leeg SRF te voorkomen heeft de Eurogroep aangekondigd dat op termijn een achtervang ontwikkeld wordt (Eurogroup, 2013). Dit betekent dat een procedure wordt opgesteld die voorschrijft wat er gebeurt indien het SRF over onvoldoende middelen komt te beschikken. De definitieve achtervang moet uiterlijk per 2026 in werking treden. In de tussenperiode geldt een zogeheten 'overbruggingskrediet'. Dit betekent dat indien er onvoldoende middelen in het SRF zijn, de nationale overheid, of in uiterste gevallen het ESM, de benodigde financiering verstrekt.

Hier moet wel de kanttekening bij geplaatst worden hoe realistisch deze situatie is. Sommige berekeningen laten namelijk zien dat de *bail-in* in het huidige ontwerp van het SRM, tijdens de huidige crisis in bijna alle landen ruim voldoende zou zijn geweest. Volgens deze berekeningen zou aanspraak op het SRF niet nodig zijn geweest (Natixis, 2014, p.2.). Deze berekeningen kunnen echter ook een onderschatting zijn geweest omdat de steun van de overheid niet beperkt is gebleven tot directe investeringen, maar er ook garanties zijn afgegeven (EC, 2013). De garanties kunnen de geleden verliezen mogelijk beperkt hebben, waardoor de geschatte verliezen een onderschatting zijn. Tevens kunnen er in de toekomst grotere crises voordoen en is aanspraak op het SRF dus mogelijk ook benodigd.

27/91

De beïnvloeding van de nationale autoriteiten door overheden kan groter worden wanneer de *bail-in* onvoldoende blijkt en het SRF over onvoldoende middelen komt te beschikken (zie Box 4). In de opbouwfase van het SRF wordt van de nationale overheden namelijk verwacht dat ze een afwikkeling zullen voorfinancieren in het geval het SRF leeg raakt. Hierdoor wordt de kans op inmenging van nationale belangen in het afwikkelingsproces mogelijk nog groter door het principe 'wie betaalt, die bepaalt'. Volgens Merler (2014) is deze situatie gelijk aan de huidige situatie zonder SRM en dus met inmenging van de nationale overheid in de afwikkeling van banken.⁶²

Daarnaast bestaat er nog discussie over de snelheid van de besluitvorming tijdens een afwikkelprocedure. Doordat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij dit proces, bestaat de verwachting dat, ondanks verschillende op papier gestelde deadlines, een snel en effectief besluit over het resolutieplan moeilijk realiseerbaar is.⁶³ Volgens de *Financial Times* is het in het uiterste geval mogelijk dat 9 commissies met in totaal 143 uitgebrachte stemmen moeten beslissen over het resolutieplan.⁶⁴ Dit gaat ten koste van de effectiviteit en geloofwaardigheid van het SRM.

⁶² Merler (2014), p.6.

⁶³ Er zijn mogelijk zeven verschillende organen betrokken bij een resolutie, met het aantal leden variërend van 3 tot 28 (Merler, 2014, p. 6.).

⁶⁴ Financial Times (17 december 2013). *EU ministers set to define banking union*. Verkrijgbaar via: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c552f182-6736-11e3-a5f9-00144feabdc0.html>.



Een effectiever SRM draagt bij aan het verminderen van toetredingsbarrières

Om de impliciete overheidsgarantie op systeembanken volledig weg te nemen, is een effectief en efficiënt resolutiemechanisme een belangrijke voorwaarde. De huidige discussie omtrent het SRM voedt de twijfel of dit al volledig het geval is. De inmenging van nationale belangen, door beïnvloeding van niet-onafhankelijke resolutieautoriteiten, in de afwikkeling van (systeem)banken kan namelijk betekenen dat vermogensverschaffers van systeembanken gedeeltelijk beschermd blijven. Op deze wijze blijft er mogelijk een (oneigenlijk) financieringsvoordeel voor systeembanken bestaan.⁶⁵

Indien een vorm van “overheidssteun” blijft bestaan, houden systeembanken een deel van hun concurrentievoordeel.⁶⁶ Door dit financieringsvoordeel concurreren niet-systeembanken tegen (kunstmatig) lagere kosten van systeembanken. Dit kostennadeel voor niet-systeembanken, zoals toetreders, heeft een negatief effect op de marges, verkleint daarmee de verwachte winst van toetreding tot de bancaire sector en dus de prikkel om toe te treden.⁶⁷ Dit geldt uiteraard niet voor buitenlandse systeembanken die in hun thuisland genieten van eenzelfde financieringsvoordeel.

Conclusie

Het is in de huidige vormgeving van het SRM niet volledig uitgesloten dat nationale belangen een rol blijven spelen in de afwikkeling van systeembanken. De besluitvorming over resolutieplannen en de invloed van nationale overheden en resolutieautoriteiten op de afwikkelplannen, vormen mogelijke risico's voor de effectiviteit van het resolutiemechanisme. Hierdoor bestaat de kans van inmenging van nationale belangen en daarmee eventuele bescherming van vermogensverschaffers van systeembanken. Het financieringsvoordeel wordt daardoor niet volledig weggenomen en de toetredingsbarrière blijft bestaan.

Aanbeveling: Pleit voor het verbeteren van het Europees resolutiemechanisme

Omdat inmenging van nationale belangen in de afwikkeling van systeembanken een risico blijft, raadt ACM het kabinet aan om in Europees verband te pleiten voor een Europees resolutiemechanisme dat in alle gevallen een systeembank zo effectief mogelijk zal afwikkelen bij een dreigend faillissement. Hiervoor moeten de procedures die leiden tot een effectieve afwikkeling, inmenging van nationale belangen voorkomen en zorgen voor een zo snel mogelijk proces. Alleen als Europa in staat is een voor de markt volledig geloofwaardig SRM te creëren, zal het financieringsvoordeel van systeembanken in zijn geheel worden weggenomen. Op de

⁶⁵ Stern & Feldman (2004).

⁶⁶ Soussa (2000), p.11-12, Noss & Sowerbutts (2012), p.4. en Schich & Lindh (2012), p.15.

⁶⁷ In hoeverre het financieringsvoordeel een toetredingsbarrière vormt, is niet getoetst in de interviews die gedaan zijn in het kader van deze studie (KPMG, 2014). Wel is het financieringsvoordeel *an sich* ter sprake gekomen in vier interviews. Zo stelde een Europese verzekeraar dat systeembanken zich goedkoper kunnen financieren en hiermee een voordeel hebben ten opzichte van niet-systeembanken. Andere partijen daarentegen, waaronder een Nederlandse systeembank, stellen dat er geen (groot) financieringsvoordeel is voor systeembanken.



korte termijn is het in ieder geval wenselijk dat de nationale resolutieautoriteiten zo veel mogelijk onafhankelijk worden opgezet zodat inmenging van andere belangen beperkt wordt.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat hoe het Europees resolutiemechanisme daadwerkelijk toegepast wordt in de praktijk belangrijker is dan hoe de vormgeving van het Europees resolutiemechanisme beschreven is op papier. Voor de geloofwaardigheid van het Europees resolutiemechanisme is het, naast het verbeteren van de officiële vormgeving, van belang dat het op een consistente, optimale en effectieve manier wordt toegepast in concrete gevallen.



Aanbeveling 2: Pleit naast een effectiever Europees resolutiemechanisme voor een Europees depositogarantiestelsel

“Buitenlandse banken treden nu weinig toe omdat zij moeite hebben om toestemming te krijgen van hun lokale toezichthouder om *funding* uit het thuisland over de grens te brengen”.

- *Buitenlandse investeringsmaatschappij (KPMG, 2014)*

Van integratie naar fragmentatie van de Europese bancaire sector

Tot 2008 werd de Europese bancaire sector gekenmerkt door een verregaande integratie van nationale financiële markten. Interbancaire leningen tussen Europese banken namen toe evenals de grensoverschrijdende investeringen door banken in het buitenland.

Na het uitbreken van de financiële crisis ontstond een tegengestelde beweging. Zo daalde het aantal grensoverschrijdende interbancaire leningen in de Eurozone met €670 miljard (-42%) en met nog eens €285 miljard (-23%) voor de overige Europese lidstaten.⁶⁸

Eén van de verklaringen voor de fragmentatie zijn de formele en informele restricties die toezichthouders opleggen aan banken om internationale kapitaalstromen te beperken (hierna: kapitaalrestricties).⁶⁹ Kapitaalrestricties kunnen door toezichthouders op verschillende manieren worden toegepast zoals het beperken van de hoeveelheid buitenlandse activa die een bank mag bezitten of het uitoefenen van druk om buitenlandse activa te verkopen. Daarnaast kunnen er (in)formele restricties zijn op spaargeld. Zo hebben verschillende toezichthouders aangegeven dat de spaargelden slechts beperkt grensoverschrijdend ingezet mogen worden.⁷⁰

Prudentiële toezichthouders leggen kapitaalrestricties op om de schade van faillissementen van de buitenlandse activiteiten van banken voor de eigen financiële sector en belastingbetaler te beperken.⁷¹ Het ontbreken van (harde) internationale afspraken tijdens de financiële crisis hoe om te gaan met faillissementen van grensoverschrijdende banken heeft tot gevolg gehad dat de kosten voor het afwikkelen en redden van banken gedragen werden door het land van herkomst. Daarnaast werd duidelijk dat sommige nationale depositogarantiestelsels (DGS) moesten uitkeren aan spaarders van een buitenlandse bank⁷², omdat het thuisland niet in staat

⁶⁸ De leningen van banken aan buitenlandse private partijen laten eenzelfde beeld zien met een daling van €450 miljard (Enoch et al., 2014, p.141).

⁶⁹ Cerutti et al. (2010), p.4.

⁷⁰ The Economist (12 oktober, 2013). *Financial Fragmentation: Too Much of a Good Thing*. Verkrijgbaar via: <http://www.economist.com/news/special-report/21587378-2008-global-financial-integration-has-gone-reverse-too-much-good-thing>

⁷¹ Van Rijckeghem & Weder di Mauro (2013), p.3.

⁷² De dochterondernemingen van internationale banken (*subsidiaries*) vallen onder het DGS van het gastland, terwijl een bijkantoor onder het DGS van het thuisland valt (Gerhardt & Lannoo, 2011, p.11).



bleek te zijn te voldoen aan de garantie.⁷³ Als reactie hierop zijn nationale toezichthouders kapitaalrestricties gaan toepassen. Kapitaalrestricties staan haaks op de doelstelling van de Europese Unie om één interne markt te creëren.

Europese bankenunie kan fragmentatie en kapitaalrestricties oplossen

Schoenmaker (2011) stelt dat er sprake is van een financieel trilemma.⁷⁴ Volgens Schoenmaker kan de combinatie van 'financiële stabiliteit, internationale financiële integratie en nationaal financieel beleid' niet tegelijkertijd gerealiseerd worden. Het is slechts mogelijk om twee van de elementen te combineren.⁷⁵ Dit betekent dat alleen een Europese geïntegreerde financiële markt bereikt kan worden als het toezicht ook op Europees niveau geregeld is. De Europese bankenunie die nu in oprichting is kan dit bewerkstelligen. De drie pijlers waar de bankenunie op steunt, kan de prikkel om kapitaalrestricties te hanteren namelijk wegnemen doordat de kosten van bankfaillissementen Europees breed gedragen worden.

Grote stappen zijn genomen maar verbeteringen blijven mogelijk aan de Europese bankenunie

De (in oprichting zijnde) bankenunie heeft grote stappen gezet om de negatieve wisselwerking tussen overheden en de financiële sector te doorbreken en het banktoezicht te versterken. Desondanks blijft er ruimte voor verbetering. Met betrekking tot de eerste twee pijlers – het Europese toezicht en het resolutiemechanisme – is er een overeenkomst bereikt tussen de Triloo-partijen (de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad). Er is nog discussie over de effectiviteit van de tweede pijler (zie Aanbeveling 1: Pleit voor het verbeteren van

Box 5: Europese bankenunie - noodzaak van de drie pijlers

De Europese bankenunie steunt op drie pijlers, namelijk: (i) Europees toezicht (SSM), (ii) een Europees afwikkelingsmechanisme (SRM) en (iii) een Europees depositogarantiestelsel. Voor het goed functioneren van een bankenunie moeten de drie pijlers op hetzelfde niveau – nationaal of Europees- geregeld zijn. Als dit niet op hetzelfde niveau plaatsvindt, dan ontstaan er verkeerde prikkels. Stel dat het toezicht Europees is en resolutie nationaal, dan kan de situatie ontstaan waarbij nationale resolutie-autoriteiten zeggen dat het Europees toezicht heeft gefaald en dat ze niet bereid zijn te betalen vanwege het gebrekkige toezicht op Europees niveau (Gros & Schoenmaker, 2012). Omgekeerd geldt hetzelfde voor nationaal toezicht in combinatie met Europese resolutie en tussen toezicht en een (Europees) DGS (Enoch et al., 2014, p. 244).

Gegeven dat toezicht, resolutie en depositogaranties op het zelfde niveau plaatsvinden, heeft het Europese niveau de voorkeur over het nationale niveau. Europees toezicht zorgt voor consistente toezichteisen, creëert een gelijk spelveld voor banken en voorkomt toezichtarbitrage (DNB, 2013a). Ook verkleint Europees toezicht de prikkel om pijnlijke maatregelen voor de nationale bankensector uit te stellen of de situatie te rooskleurig voor te stellen. Een Europees resolutiemechanisme zorgt ervoor dat er bij de resolutie beter rekening gehouden kan worden met grensoverschrijdende effecten en zal minder vatbaar zijn voor de inmenging van nationale belangen (Goyal et al., 2013, p. 8; Goodhart, C., 2012, p. 105). Ten slotte kan een Europees DGS het wantrouwen van nationale toezichthouders ten aanzien van depositogarantiestelsels van andere landen wegnemen en daarmee de prikkel tot het opleggen van kapitaalrestricties verminderen.

⁷³ Zoals in het geval van Icesave.

⁷⁴ Schoenmaker (2011).

⁷⁵ Voor modellen achter het financiële trilemma zie Schoenmaker (2011) en Freixas (2003).



het Europees resolutiemechanisme). De derde pijler, het Europese DGS, is nog geen onderdeel van de bankenunie. Dit komt met name doordat een Europees DGS solidariteit afdwingt tussen banken en lidstaten in Europa.⁷⁶

Doordat de Europese bankenunie een aantal onvolkomenheden bevat, waaronder het ontbreken van een Europees DGS, blijft de kans bestaan dat prudentiële toezichthouders kapitaalrestricties zullen blijven toepassen (zie ook Box 5).

Marktpartijen signaleren dat nationale toezichthouders restricties op spaargeld toepassen

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële) toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.⁷⁷ Van de twintig partijen die er in totaal geïnterviewd zijn, gaan er zeven in op kapitaalrestricties door de toezichthouder.⁷⁸ Zes partijen geven aan dat nationale toezichthouders formeel of informeel restricties op grensoverschrijdend gebruik van spaargeld opleggen.⁷⁹ Hiervan verwijzen er vijf specifiek naar restricties die opgelegd worden door DNB. Er is één Nederlandse bank die aangeeft dat het nog steeds mogelijk is om spaargeld dat opgehaald is in het buitenland in Nederland uit te zetten.

Box 6: Signalen van marktpartijen over restricties op spaargeld

“Nederland staat overigens niet alleen in de regelgeving met betrekking tot *funding* in het land houden. Ik hoor dat men ook in Duitsland denkt aan regelgeving om het spaargeld meer in het land zelf te houden. Zeker door de nieuwe regelgeving omtrent het investeren in risicovolle *assets* buiten de EU denk ik dat we weinig toetreders op de spaarmarkt zullen zien op korte- tot middellange termijn.”

- Niche bank die handel tussen westen en *emerging markets* financiert

“DNB heeft ook aangegeven dat wij spaargeld alleen mochten gebruiken om groei te *funden* en niet om de *funding*behoefte (van de buitenlandse moedermaatschappij) te verminderen. Dit was m.i. alleen ingegeven om blokkades voor ons op te werpen om daadwerkelijk de spaarmarkt op te gaan. Men wilde niet dat Nederlands spaargeld richting [het land van onze buitenlandse moeder] ging.”

- *Retailbank* die onderdeel is van een Europese bank- en verzekeringsgroep

Een andere marktpartij stelt dat de restrictie “(...) een barrière [vormt] die banken ervan weerhoudt om tot de Nederlandse [spaar] markt toe te treden, ondanks dat deze markt wel aantrekkelijk is.”

- Engelse investeringsmaatschappij

“Wij kunnen nog steeds geld ophalen in Duitsland en dat wegzetten in Nederland. Het is wel zo dat regelgeving hieromtrent onzeker is en we zoveel mogelijk proberen om *assets* en *liabilities* per land te matchen.”

- Nederlandse *retailbank*

32/91

⁷⁶ Als een lidstaat over het algemeen gezondere banken heeft dan een andere lidstaat, dan leidt dit tot een situatie waar gezonde banken uit een bepaalde lidstaat (en daarmee indirect de burgers uit deze lidstaat) meebetalen aan de problemen van minder gezonde banken (en daarmee aan de spaarders uit andere lidstaten).

⁷⁷ Zie ook KPMG (2014).

⁷⁸ De groep geïnterviewde partijen die ingaat op kapitaalrestricties bestaat uit een investeringsmaatschappij, twee buitenlandse universele banken, een Europese bank als onderdeel van een bank-verzekeraar, een buitenlandse nichebank en een Nederlandse universele bank.

⁷⁹ Naast de KPMG interviews heeft ACM ook zelf interviews gevoerd met drie spaarbanken; hierin werd door twee van de drie geïnterviewde spaarbanken aangegeven dat DNB restricties op spaargeld oplegt.



ACM vindt het aannemelijk dat kapitaalrestricties een toetredingsbarrière vormen voor zowel de spaarmarkt als de markten voor kredietverlening

Volgens ACM beperken kapitaalrestricties de toetreding van potentiële nieuwkomers op twee manieren. Ten eerste ondervinden buitenlandse partijen hinder van de restricties om Nederlands spaargeld in het buitenland uit te zetten. Deze beperking maakt het voor buitenlandse partijen minder aantrekkelijk om tot de Nederlandse spaarmarkt toe te treden, omdat zij het opgehaalde spaargeld beperkt grensoverschrijdend kunnen investeren. Ten tweede hebben buitenlandse banken in hun thuisland ook te maken met vergelijkbare restricties, waardoor zij minder spaargeld hebben waarmee ze de Nederlandse bancaire markten voor kredietverlening – zoals MKB-financiering en hypotheek – kunnen betreden.

Door de restricties worden nationale markten dus afgeschermd. Dit betekent dat er minder concurrentiedruk wordt uitgeoefend op de bestaande nationale spelers. Daarnaast vermindert het de mogelijkheden internationaal beschikbare financiering op de beste plek te investeren.⁸⁰

Conclusie

Sinds de financiële crisis trekken banken zich terug op hun thuismarkt. Dit wordt fragmentatie genoemd. Eén van de redenen voor deze fragmentatie zijn kapitaalrestricties door nationale prudentiële toezichthouders. De toezichthouders zijn geneigd om de activiteiten van buitenlandse banken buiten het land van de toezichthouder te beperken, om de schade van het faillissement van een buitenlandse bank op de eigen economie te beperken. Deze restricties op de activiteiten van buitenlandse banken zijn een toetredingsbarrière.

De bankenunie realiseert toezicht op Europees niveau. Dit vermindert de prikkel de eigen markt af te schermen. Er zijn grote stappen gezet de bankenunie te verwezenlijken, maar de bankenunie in haar huidige vorm kent nog een wel aantal onvolkomenheden. Enerzijds moet het SRM verbeterd worden, anderzijds moet er een Europees depositogarantiestelsel komen. Zolang dit niet het geval is, zal de neiging van nationale toezichthouders blijven bestaan om hun nationale markt af te blijven schermen.

Aanbeveling: Pleit naast een effectiever SRM voor een Europees depositogarantiestelsel.

ACM raadt het kabinet aan, naast het pleiten voor een effectiever SRM, zich in Europa sterk te maken voor de invoering van een Europees depositogarantiestelsel. Samen met een effectiever SRM zal de invoering van een Europees DGS ervoor zorgen dat kapitaalrestricties overbodig worden, en wordt daarmee een toetredingsbarrière tot de Nederlandse bancaire sector weggenomen.⁸¹

Een kanttekening hierbij is dat een Europese bankenunie wel kan bijdragen aan het terugdringen van fragmentatie van de Europese bancaire sector, maar geen oplossing vormt

⁸⁰ Dat wil zeggen: een inefficiënte allocatie van vermogen.

⁸¹ Dit geldt ook voor de overige deelnemende lidstaten onder de bankenunie.



voor kapitaalrestricties ten opzichte van banken buiten de bankenunie. Omdat een wereldwijde bankenunie nog niet haalbaar lijkt, is het belangrijk na te denken over alternatieve manieren om kapitaalrestricties op globaal niveau tegen te gaan, zoals een zogenaamd 'equivalentieonderzoek'. Dit onderzoek zou gericht moeten zijn op de kwaliteit van toezichthouders in niet-Europese landen en de daar geldende depositogarantiestelsels. Hiermee kan het vertrouwen tussen toezichthouders verbeterd worden, waardoor de neiging tot het instellen van kapitaalrestricties afneemt.



Aanbeveling 3: Streef op nationaal en Europees niveau naar eenvoud in wet- en regelgeving

“Modern finance is complex, perhaps too complex. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex.”

– A. Haldane & V. Madouros. Bank of England

Er is veel wet- en regelgeving voor banken, de wet- en regelgeving is complex, verandert vaak en brengt hoge kosten met zich mee.

Er is veel wet- en regelgeving voor banken. KPMG heeft recent de hoeveelheid wet- en regelgeving voor Nederlandse banken in beeld gebracht.⁸² KPMG heeft in totaal 38 nieuwe regels en initiatieven voor de Nederlandse bancaire sector geanalyseerd die vanaf 2008 rechtsgeldig zijn of worden (zie Box 7). Dit geeft een beeld van de hoeveelheid wet- en regelgeving die er recentelijk is bijgekomen voor banken.

Box 7: Regels en initiatieven uit KPMG (2012)

EU

AIFMD, CRD IV Package, CSDD, CCD, Consumer Finance Protection, Corporate Governance in Financial Institutions and Remuneration Policies, CRA II & III, Crisis Management Framework, DGS, EMD, EMIR, FICOD, ICS, IFRS 9, MAD II, MiFID II, Mortgage Credit Directive, Omnibus I & II, PRIIPs, SLD, Short Selling Regulation, UCITS, Transparency Directive

NL

Bankenbelasting, Code Banken, Ex ante depositogarantie stelsel, Geschiktheid, Hypotheektarieven Garantie, Interventiewet, Ken uw klant, Prospectusplicht, Provisieverbod, Raamwerk Herstelplan, Regeling beheerst beloningsbeleid Wft

Ook wordt bestaande wet- en regelgeving steeds omvangrijker. De hoeveelheid kapitaal- en liquiditeitseisen zijn hiervan een lichtend voorbeeld.⁸³ Het eerste Bazels akkoord, Bazel I, bestond uit 30 pagina's. De herziening in 2004, Bazel II, groeide uit tot 347 pagina's. De laatste herziening uit 2010, Bazel III, beslaat 616 pagina's en is daarmee bijna tweemaal zo groot als Bazel II en meer dan twintig maal zo groot als het eerste akkoord uit 1988.

Naast de grote hoeveelheid wet- en regelgeving voor banken, is de wet- en regelgeving bovendien complex. Ook hiervan zijn de kapitaal- en liquiditeitseisen een goed voorbeeld. Waar Bazel I nog vijf risicocategorieën kende om het risico-gewogen kapitaal van een bank te berekenen, is dit

voor een grote bank onder Bazel II en III gestegen tot meer dan 200.000 risicocategorieën. In een vergelijkbare ontwikkeling is het aantal berekeningen dat een grote bank doet om zijn risico-gewogen kapitaal vast te stellen gestegen van enkele berekeningen onder Bazel I, tot meer dan tweehonderd miljoen berekeningen onder Bazel III.⁸⁴

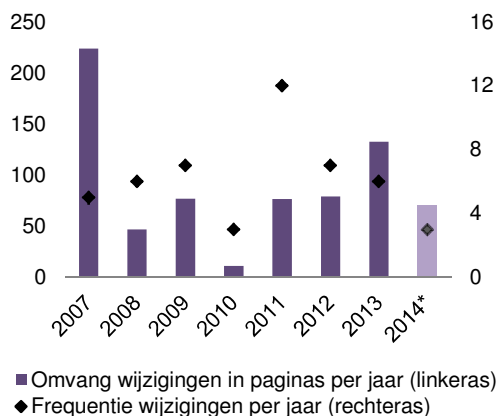
⁸² KPMG (2012).

⁸³ De ontwikkeling van de omvang van de Bazelse akkoorden wordt in beeld gebracht in Haldane & Madouros (2012).

⁸⁴ Haldane (2011).



Dat de kapitaaleisen complex zijn geworden, wordt door het Bazels Comité bevestigd. In een *discussion paper* over Basel III schrijven ze: “*There is no doubt that, in pursuit of greater risk sensitivity, parts of the Basel capital adequacy framework have become very complex*”.⁸⁵



Figuur 5: Wijzigingen in Wft (wetten.overheid.nl, bewerking ACM).

* Voor 2014 zijn alleen de wijzigingen tot nog toe (t/m april) meegenomen

Wet- en regelgeving voor banken is niet alleen omvangrijk en complex, maar is ook aan veel verandering onderhevig. Dit is goed te zien aan de hand van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Figuur 5 geeft aan hoe vaak, en in welke omvang, de Wft gewijzigd is sinds de invoering in 2006. In totaal is de wet sinds 2006 49 keer gewijzigd.⁸⁶ Dit is gemiddeld meer dan vijf keer per jaar. Ook in omvang wordt de wet veel gewijzigd: sinds de invoering van de wet in 2006 (296 pagina's, niet in figuur) beslaan de wijzigingen gemiddeld ongeveer 90 pagina's per jaar.

36/91

De omvang en complexiteit van wet- en regelgeving brengt kosten met zich mee

Dat *compliance*-kosten hoog kunnen zijn blijkt bijvoorbeeld uit de implementatie van de *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV). Voor de Nederlandse bancaire sector lopen de geschatte implementatiekosten uiteen van 96 tot 400 miljoen euro aan éénmalige implementatiekosten, en tussen de 56 en 200 miljoen euro aan structurele (jaarlijkse) kosten.⁸⁷ De verschillende hoogtes van de schattingen laten zien dat deze zijn omgeven met veel onzekerheid. Desondanks laten de schattingen zien dat de *compliance*-kosten van CRD IV in absolute zin hoog zijn. Merk op dat het hier uitsluitend gaat om de additionele kosten van CRD IV, niet om de *compliance*-kosten van andere, reeds bestaande wet- en regelgeving (zoals CRD III).⁸⁸ Hierdoor is het aannemelijk dat de implementatiekosten van CRD IV voor toetreders (aanzienlijk) hoger liggen dan deze schattingen.

Naast de interne *compliance*-kosten, dragen ondernemingen in de financiële sector geld af voor het toezicht van DNB en AFM. De bijdrage van marktpartijen aan toezicht door DNB en AFM is

⁸⁵ BIS (2013).

⁸⁶ Door het overkoepelende karakter van de Wft kan een wijziging van de Wft zowel een wijziging van bestaande wetgeving, een vertaling van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving en volledig nieuwe wetgeving betekenen.

⁸⁷ EC (2011, p.184), Härle et al. (2010) en de Memorie van Toelichting bij het voorstel voor de implementatiewet richtlijn en verordening kapitaalvereisten, van 22 januari 2014.

⁸⁸ Het gaat dus om de geschatte implementatiekosten voor een bestaande bank die alle bestaande wet- en regelgeving, waaronder CRD III, al geïmplementeerd heeft en hier de structurele *compliance*-kosten al voor maakt. Een aantal complexe onderdelen uit Basel III, zoals het gebruik van interne rekenmodellen (IRB), bestond ook als onder Basel II. Deze *compliance*-kosten worden daardoor (voor een deel) niet meegenomen in de schattingen.

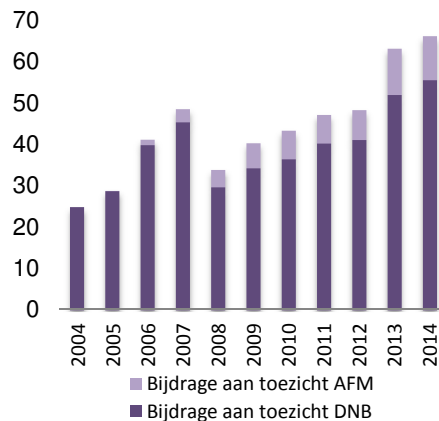


gestegen van iets minder dan 25 miljoen euro in 2004 naar iets meer dan 65 miljoen euro in 2014 (zie Figuur 6).⁸⁹

Experts stellen dat regulering onnodig omvangrijk en complex is

Er is van verschillende kanten kritiek geuit op de hoeveelheid en complexiteit van bankenregelgeving, met name als het gaat om de kapitaal- en liquiditeitseisen uit de Bazelse akkoorden (zie Box 8).

In de literatuur worden meerdere redenen genoemd waarom simpele wet- en regelgeving te prefereren is boven complexe wet- en regelgeving (buiten de eerder genoemde kosten). Ten eerste zouden complexe regels leiden tot meer mogelijkheden om de wet- en regelgeving te omzeilen.⁹⁰ Dit heeft als ongewenst neveneffect dat het in de praktijk vaak grote, gevestigde partijen zijn die het beste gebruik kunnen maken van deze mazen in de wet. Hierdoor is complexe wet- en regelgeving relatief gezien duurder voor (kleine) toetreders.⁹¹ Ten tweede kan complexiteit ten koste van transparantie gaan.⁹² Hierdoor wordt het moeilijker voor marktpartijen (en toezichthouders zelf) om risico's bij banken in te schatten en banken onderling te vergelijken. Ten slotte zijn er ook experts die stellen dat simpele regels optimaal zijn in complexe omgevingen. Complexe regels zouden de illusie van precisie wekken,



In de grafiek zijn voor DNB de bijdragen van banken, egi's en andere kredietinstellingen meegenomen. Bij de AFM gaat het om de bijdrage van aanbieders van bancaire diensten, elektronisch geld, betaaldiensten en krediet.

Figuur 6: Financiële bijdrage van banken aan toezicht AFM en DNB (mijn.). Gecorrigeerd voor inflatie, in prijzen van 2014 (Begrotingen van DNB en AFM en ZBO-verantwoordingen van DNB, bewerking ACM).

37/91

⁸⁹ Deze stijging heeft twee oorzaken. Ten eerste nemen de kosten voor toezicht toe. Ten tweede draagt de overheid zelf steeds minder bij aan de kosten van toezicht, waardoor de bijdrage van de sector toeneemt.

⁹⁰ Over innovatieve producten die ontworpen worden om regulering te omzeilen (bijvoorbeeld door het gebruik van derivaten) zie Blundell-Wignall en Atkinson (2010), IMF (2012) en Masera (2012). Over de manipulatie van interne risicomodellen, zie Admati & Hellwig (2013). Zie ook Slovik (2011), die laat zien dat de ratio van risico-gewogen activa ten opzichte van totale activa van systeemrelevante banken in de afgelopen decennia afgenomen is. Zie ook: Reuters (18 Maart, 2013). *JPMorgan and other banks tinker with risk models*. Verkrijgbaar via: <http://www.reuters.com/article/2013/03/18/us-banks-capital-idUSBRE92H02I20130318>

⁹¹ Over het concurrentieverstorende effect van complexiteit (schaalvoordelen door complexe regelgeving), zie Masera (2012), IMF (2012) en Haldane (2013). Zie ook Hoenig (2012), die laat zien dat grote banken veel minder kapitaal aanhouden ten opzichte van de totale activa dan kleine banken (bij vergelijkbare RWA's).

⁹² Zie bijvoorbeeld Haldane (2011) en Hoenig (2013). Ook onderzoeken van het Bazels comité (2013a, 2013b) naar interne risicomodellen tonen aan dat er voor activa met vergelijkbare risico's grote verschillen zijn in de hoeveelheid kapitaal die er voor aangehouden worden.



terwijl in de praktijk simpele regels effectiever zijn.⁹³

Box 8: Bazel III/CRD IV als voorbeeld

In de literatuur wordt veel gediscussieerd over de hoeveelheid, complexiteit en effectiviteit van de wet- en regelgeving die van toepassing is op banken. Veruit de meeste aandacht gaat uit naar de kapitaal- en liquiditeitseisen van Bazel III/CRD IV. Ook in dit hoofdstuk wordt Bazel III/ CRD IV vaak aangehaald als voorbeeld. Dit is geen toeval. Naast het feit dat deze eisen een cruciale plek innemen in het totale spectrum van regulering voor banken, is er met Bazel III/CRD IV gekozen voor een omvangrijke en complexe invulling van deze eisen. Bazel III is daarmee een uitgelezen voorbeeld van wet- en regelgeving die misschien wel te omvangrijk of te complex is.

Om de complexiteit van Bazel III terug te dringen, wordt vaak voorgesteld om enkel de *leverage ratio* toe te passen in plaats van de huidige methode waar een risico-gewogen kapitaalratio én een *leverage ratio* gebruikt worden.⁹⁴ De *leverage ratio* zou minder complex (en daardoor transparanter en minder manipuleerbaar) en net zo effectief als risico-gewogen kapitaaleisen zijn.⁹⁵ De *leverage ratio* heeft ook nadelen. Zo is het ongeschikt als instrument voor risicomanagement en geeft banken mogelijk een prikkel om meer risico's te nemen.

De kritiek op de complexe regelgeving van Bazel III is ook de *Bank for International Settlements* (BIS, de regulatoren achter de Bazelse akkoorden) niet ontgaan. In een *discussion paper* gaan ze in op deze kritiek.⁹⁶ De BIS erkent het belang van eenvoud van wet- en regelgeving, en stelt daarom voor om eenvoud in de toekomst expliciet mee te nemen als doel bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving. Ook heeft de BIS aangegeven op de lange termijn meer onderzoek te willen doen naar meer eenvoudige methoden om kapitaaleisen te bepalen (zoals een *tangible leverage ratio* of een *leverage ratio* in combinatie met standaard risicogewichten).

38/91

ACM onderschrijft dat complexe en omvangrijke wet- en regelgeving, via *compliance*-kosten en kosten voor toezicht, een toetredingsbarrière vormen.

Meer regulering of complexere regulering leidt tot hogere *compliance*- en toezichtkosten.

Compliance- en toezichtkosten kunnen op drie manieren een toetredingsbarrière vormen.

Ten eerste verlagen *compliance*- en toezichtkosten de winstgevendheid van activiteiten in de bancaire sector. Deze kosten verlagen daarmee de winstverwachtingen van alle banken, en dus ook van potentiële toetreders, en maken daarmee toetreding minder aantrekkelijk.

Ten tweede zijn éénmalige *compliance*-kosten voor een groot deel verzonken kosten.⁹⁷ Als een

⁹³ Zie bijvoorbeeld Haldane & Madouros (2012), Hoenig (2012) en Plosser (2013).

⁹⁴ Noteer dat deze *leverage ratio* dan wel hoger zou moeten zijn dan de 3% die nu gehanteerd wordt in Bazel III. Dit komt omdat de *leverage ratio* nu alleen wordt gebruikt als achtervang (*backstop*), om de vrijheden in het gebruik van interne rekenmodellen te beperken. In andere woorden, de *leverage ratio* zou dan hoger moeten zijn dan dat hij nu is, omdat deze nu voor een ander doel gebruikt wordt dan als de risico-gewogen methode helemaal vervangen zou worden.

⁹⁵ Zo wordt in IMF (2009) aangetoond dat de *leverage ratio* een grotere voorspellende kracht had in het voorspellen van bankfalen in de crisis dan kapitaalratios. Dit volgt ook uit onderzoek in Haldane & Madouros (2012).

⁹⁶ BIS (2013).

⁹⁷ De implementatiekosten bestaan voor een groot deel uit bijvoorbeeld kosten om ICT-systemen op te zetten. Zie EC (2011), p.184, Härle et al. (2010) en de Memorie van Toelichting bij het voorstel voor de Implementatiewet richtlijn en verordening kapitaalvereisten van 22 januari 2014.



toetreders niet succesvol is in zijn poging om toe te treden en weer uit moet treden, dan raakt hij het deel van de investeringen dat uit verzonken kosten bestaat voorgoed kwijt. Als een potentiële toetreders rekening houdt met deze mogelijkheid, dan verlaagt dit de prikkel om toe te treden.

Ten derde zijn *compliance*-kosten voor een groot deel vaste kosten. Hierdoor zijn *compliance-kosten* relatief gezien hoger voor kleine banken. Omdat het aannemelijk is dat toetreders kleiner zijn dan bestaande banken, zet dit toetreders op een achterstand ten opzichte van bestaande banken. Er worden als het ware schaalvoordelen gecreëerd door regulering.⁹⁸

De hierboven genoemde gevolgen van *compliance*- en toezichtkosten kunnen het gevolg zijn van zowel Europese als Nederlandse wet- en regelgeving. Voor wet- en regelgeving die alleen in Nederland van toepassing is en complex en/of omvangrijk is, komt hier nog bij dat Nederland relatief gezien minder aantrekkelijk wordt voor toetreding ten opzichte van andere landen. Dit is ongeacht de complexiteit of omvang van regelgeving in andere landen.

ACM begrijpt dat *compliance*- en toezichtkosten een onvermijdelijk onderdeel van toezicht zijn. ACM is ook niet per definitie tegen omvangrijke of complexe wet- en regelgeving; dit is zelfs wenselijk als het de meest efficiënte manier is om risico's te beheersen. Ook is het begrijpelijk dat banken sinds de crisis strenger gereguleerd worden. De crisis heeft inefficiënties in de wet- en regelgeving blootgelegd (bijv. een gebrek aan liquiditeitseisen), en het is wenselijk dat dit opgelost wordt.

Aan de andere kant brengt wet- en regelgeving die onnodig omvangrijk of complex is, reële maatschappelijke kosten met zich mee. Deze kosten gaan verder dan alleen de directe kosten. Het kan ook tot indirecte kosten leiden, bijvoorbeeld doordat het toetreding belemmert en daarmee de concurrentie schaadt.

Conclusie

ACM concludeert dat er veel wet- en regelgeving voor banken is, dat de wet- en regelgeving complex is, en de wet- en regelgeving vaak wordt gewijzigd. Volgens experts kan financiële wet- en regelgeving eenvoudiger, zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit. ACM kan niet oordelen over de juistheid van deze signalen. Wel concludeert ACM dat complexe en omvangrijke wet- en regelgeving, via *compliance*- en toezichtkosten, de prikkel om toe te treden op verschillende manieren negatief beïnvloedt.

Aanbeveling: Streef op nationaal en Europees niveau naar eenvoud in wet- en regelgeving.

Als bestaande financiële wet- en regelgeving onnodig omvangrijk of complex is – zoals

⁹⁸ Dit is niet alleen beperkt tot de *compliance*-kosten, maar kan ook betrekking hebben op de inhoudelijke nalevingskosten. Zie ook "Aanbeveling 5: Streef naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie".



verschillende experts beweren – dan kan vereenvoudiging hiervan de prikkel om toe te treden tot de bancaire sector vergroten zonder dat dit ten koste gaat van financiële stabiliteit. ACM acht het daarom voor concurrentie op de bancaire sector van groot belang om de omvang en complexiteit van wet- en regelgeving, waar mogelijk, terug te dringen. Aan de andere kant erkent ACM dat het niet de aangewezen partij is om vast te stellen welke wet- en regelgeving dit specifiek betreft.

ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën om bestaande Nederlandse wet- en regelgeving te evalueren met het doel deze te versimpelen en te verminderen. Omdat een groot deel van de financiële wet- en regelgeving in Europa opgesteld wordt, kan de Minister in Europees verband eenvoud en vermindering van wet- en regelgeving agenderen.

Ten aanzien van nieuwe wet- en regelgeving, benadrukt ACM de noodzaak van degelijke kosten-batenanalyses, waarin ook alternatieve oplossingen worden meegenomen. Naast het aanpakken van bestaande wet- en regelgeving, is het namelijk ook van belang te voorkomen dat wet- en regelgeving in de toekomst te omvangrijk of te complex wordt. ACM staat positief tegenover reeds bestaande initiatieven die de noodzaak van nieuwe wet- en regelgeving toetsen, zoals de *impact assessments* die gedaan worden in Europees verband en het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) in Nederland. ACM heeft echter beperkt inzicht in de huidige IAK-analyses, bijvoorbeeld over de reikwijdte en hoe uitgebreid deze analyses zijn. IAK-analyses worden namelijk niet standaard openbaar gemaakt.

Eventuele kritiek op deze aanbeveling kan zijn dat bestaande wet- en regelgeving niet eenvoudiger kan, bijvoorbeeld doordat andere belangen dan concurrentie zwaarder wegen, en dat daarom de bestaande wet- en regelgeving moet worden geaccepteerd zoals deze is.

ACM vindt het een verkeerd uitgangspunt dat bestaande wet- en regelgeving optimaal vormgegeven is en dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Een dergelijk uitgangspunt impliceert namelijk dat leermogelijkheden ten aanzien van financiële wet- en regelgeving al uitgeput zijn. De tijdens de crisis onthulde tekortkomingen van de toenmalige wet- en regelgeving en de bestaande academische discussie over de huidige wet- en regelgeving maken het onwaarschijnlijk dat we op het hoogste punt van de leercurve zijn ten aanzien van financiële regelgeving.

ACM is er zich van bewust dat de bovenstaande aanbeveling op een algemeen niveau geformuleerd is en geen concrete suggesties doet om wet- en regelgeving te vereenvoudigen. ACM is, zoals eerder aangegeven, niet de aangewezen partij om te bepalen welke specifieke wetten en regels eenvoudiger kunnen. Toch doet ACM deze aanbeveling, omdat ACM als mededingingsautoriteit wil benadrukken dat omvangrijke en complexe regelgeving, buiten andere mogelijke nadelen, toetreding belemmert en schadelijk is voor concurrentie. ACM is daarom van mening dat het streven naar eenvoud in regelgeving een essentieel onderdeel moet uitmaken van het ontwerpen van wet- en regelgeving.



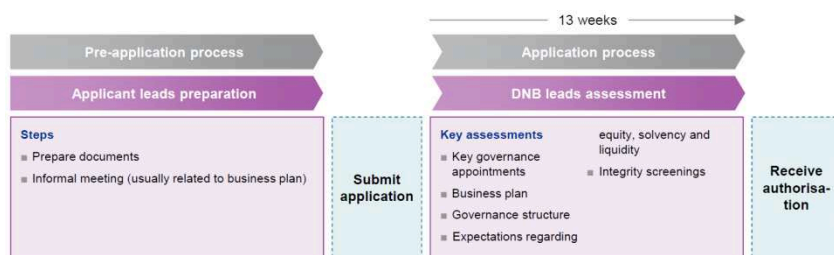
Aanbeveling 4: Evalueer het stelsel voor het verkrijgen van een bankvergunning

“De regelgeving omtrent het opzetten van een bank is erg strikt vergeleken met die in het buitenland.”

- *Investeringsmaatschappij uit het Verenigd Koninkrijk (KPMG, 2014)*

Nieuwe toetreders moeten een vergunning aanvragen bij De Nederlandsche Bank

Om als bank⁹⁹ actief te worden op de Nederlandse bancaire sector is het verplicht een vergunning aan te vragen bij De Nederlandsche Bank (DNB).^{100,101} Partijen met een bankvergunning in een ander EU-land kunnen met een notificatieprocedure in het land van herkomst actief worden in Nederland (het zogenaamde ‘Europees paspoort’).¹⁰² Het vergunningstelsel wordt vormgegeven door wet- en regelgeving en daarnaast de invulling die DNB hieraan geeft.¹⁰³ Het doel van een vergunning is te waarborgen dat de toetredende bank voldoende financiële middelen heeft en op een prudente wijze geleid wordt.¹⁰⁴



Figuur 7: Vergunningsproces bij DNB.

In de voorbereidingsfase van het vergunningstraject stelt de bank alle benodigde informatie samen.¹⁰⁵ Hiervoor dient gebruik gemaakt te worden van het aanvraagformulier voor een vergunning dat DNB op haar website heeft staan.¹⁰⁶ In dit formulier is aangegeven welke informatie moet worden aangeleverd, wat is gebaseerd op art. 8 van het Besluit Markttoegang financiële ondernemingen Wft (BMfo). Het BMfo is weer grotendeels gebaseerd op deel 2 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Hieruit volgt dat aanvragers onder andere informatie

⁹⁹ “Van een bank is sprake indien men zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen, en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen.” (<http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-201916.jsp>)

¹⁰⁰ Art. 2:11 Wft, lid 1 en Art. 2:20 Wft.

¹⁰¹ Er is beperkt openbare kwantitatieve informatie beschikbaar over het vergunningsproces van DNB (duur van het proces, aantal afgewezen vergunningsaanvragen, informele gesprekken, etc.).

¹⁰² Art. 2:14 Wft, lid 1.

¹⁰³ Zie onder andere Besluit Markttoegang financiële ondernemingen Wft.

¹⁰⁴ DNB. <http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/de-consument-en-toezicht/banken/>

¹⁰⁵ Deze informatie is gespecificeerd in Artikel 8 Besluit Markttoegang financiële ondernemingen Wft.

¹⁰⁶ DNB. <http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-214063.pdf>.



moeten aanleveren over het *business plan*, de *governance*-structuur en de beheersing van kapitaal- en liquiditeitsvereisten.¹⁰⁷ DNB kan daarnaast slechts een vergunning verlenen wanneer er door de aanvrager wordt aangetoond dat (mede)beleidsbepalers van een bank geschikt en betrouwbaar zijn. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) speelt hierin ook een rol als niet-vergunningverlenende toezichthouder, doordat ze een bindende aanbevelingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de geschiktheid en betrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers.¹⁰⁸ Ook moeten banken voor het verkrijgen van een vergunning voldoen aan alle eisen van het lopende toezicht van DNB. Toetreders worden volgens beleidsvisie 'FOCUS!' ingedeeld in de op één na hoogste risicocategorie.¹⁰⁹

Indien gewenst kan op initiatief van de aanvrager een informeel gesprek met DNB plaatsvinden. DNB stelt hiervoor wel als voorwaarde dat er een uitgewerkt business plan is en dat de partij concrete vragen heeft. Als de partij tot een vergunningsaanvraag wil overgaan, dient zij alle benodigde informatie in te dienen. Vervolgens moet DNB de aanvraag binnen 13 weken beoordelen.¹¹⁰ Indien DNB het noodzakelijk acht, kan zij aanvullende informatie opvragen en daarmee de 'klok stilzetten' tot het antwoord ontvangen is. Het uiteindelijke proces kan daardoor langer dan 13 weken duren. Als DNB de vergunning afwijst, kan de aanvrager tegen dit besluit in beroep gaan bij de rechter. Volgens DNB is een vergunningsaanvraag tot op heden nog nooit afgewezen, maar worden de aanvragen door de marktpartijen ingetrokken.¹¹¹ Wanneer een vergunning wordt afgewezen, krijgt de aanvrager een toezichtsantecedent¹¹²; indien de aanvraag vrijwillig wordt ingetrokken, is dit niet het geval.

Vanaf november 2014 wordt de Europese Centrale Bank (ECB) eindverantwoordelijk voor de vergunningverlening.¹¹³ DNB houdt wel een belangrijke rol.¹¹⁴ Een vergunningsaanvraag wordt namelijk eerst door DNB getoetst.¹¹⁵ Als DNB akkoord is, zal het aan de ECB voorstellen een vergunning te verlenen.¹¹⁶ Als DNB de vergunningsaanvraag weigert, is er geen rol meer voor de ECB.

Huidig vergunningstelsel wordt als toetredingsbarrière ervaren

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële)

¹⁰⁷ DNB. <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-201882.jsp>

¹⁰⁸ Art. 1:49 Wft.

¹⁰⁹ DNB hanteert vier risicocategorieën – laag, neutraal, hoog en urgent – om de intensiteit en strengheid van toezicht te bepalen. Volgens DNB horen toetreders, afhankelijk van de complexiteit, in risicocategorie 'hoog' (DNB, 2012b, p. 20).

¹¹⁰ Art. 1:102 Wft.

¹¹¹ Gesprek tussen ACM en DNB.

¹¹² Art. 2 Beleidsregel betrouwbaarheidstoetsing (Bijlage C).

¹¹³ Art. 4 lid 1 onder a SSM-Verordening.

¹¹⁴ De wet-en regelgeving geeft lidstaten de ruimte in het stellen van aanvullende regels m.b.t. de vergunningverlening.

¹¹⁵ Verordening 1024/2013, artikel 14.

¹¹⁶ De ECB kan dan nog besluiten de vergunningsaanvraag af te wijzen.



toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.¹¹⁷ Van de twintig partijen die er in totaal geïnterviewd zijn, gaan er zeventien in op het vergunningstelsel.¹¹⁸ Uit deze interviews volgt dat verschillende marktpartijen het huidige vergunningstelsel als een toetredingsbarrière beschouwen. Marktpartijen onderscheiden hierin drie specifieke onderwerpen: de duur van het vergunningstraject, de onzekerheid aangaande het vergunningstraject en de afhoudende instelling van DNB.

Van deze zeventien partijen hebben zich er zeven over de duur van het vergunningstraject uitgelaten. Zij stellen dat het vergunningstraject minimaal 6 tot 18 maanden duurt. Dit overschrijdt de termijn van 13 weken dus ruimschoots. De duur wordt echter slechts in één geval expliciet als toetredingsbarrière benoemd.

Over de onzekerheid van het vergunningstraject hebben zeven partijen zich uitgelaten. Vier partijen stellen dat het moeilijk te begrijpen is wat de beoordelingscriteria van DNB zijn en welke informatie dus aangeleverd moet worden. Dat er onduidelijkheid is, is in een gesprek met DNB bevestigd. Die stelt dat een vergunningsaanvraag bijna nooit direct compleet is. Deze onzekerheid over de beoordelingscriteria beïnvloedt volgens de marktpartijen zowel de duur als de onzekerheid over de uitkomst van het traject. Marktpartijen kunnen dus moeilijk vooraf inschatten wat hun kans is op het verkrijgen van de vergunning. Een tweetal partijen heeft hier expliciet aan toegevoegd dat deze onzekerheid de advieskosten verhoogt. Drie partijen hebben in dit kader verwezen naar de implicaties voor (ICT-)investeringen. Zij geven aan dat alle investeringen al gedaan moeten zijn voordat er inzicht komt in een eventuele vergunningverlening. Als dit juist is, wordt het onzeker of zij de gemaakte investeringen kunnen terugverdienen en is het voor hen een aanzienlijk risico. Twee van de zeven partijen hebben aangegeven dat de eisen van DNB goed te doorgronden zijn.

Als laatste wordt de afhoudende instelling van DNB door twaalf van de zeventien partijen genoemd als toetredingsbarrière.¹¹⁹ Eén marktpartij stelt dat DNB "(...) vroeger nog zijn best [deed] om nieuwe banken binnen te krijgen en binnen te houden, tegenwoordig willen zij het liefst zo weinig mogelijk banken." Verschillende partijen verwijzen hierbij naar buitenlandse toezichthouders die lichtere eisen zouden stellen. Van de twaalf partijen geven er drie specifiek aan dat DNB afhoudend is ten opzichte van toetreders met een Europees paspoort.¹²⁰ Van de overige vijf partijen staan er twee positief en drie neutraal tegenover over de instelling van DNB. Veel van de marktpartijen koppelen de afhoudende instelling van DNB aan de faillissementen

¹¹⁷ KPMG (2014).

¹¹⁸ De groep geïnterviewde partijen die ingaat op toezicht door DNB bestaat uit grote en kleine partijen, binnen- en buitenlandse partijen (EU en niet-EU), verschillende soorten banken (*universal*, *retail*, *niche*, *investerings*, *bank-verzekeraars*) en verschillende soorten *service providers*.

¹¹⁹ Afhoudende instelling in de zin van een onnodig strenge beoordeling van de vergunningsaanvraag en weinig meedenkende houding van de toezichthouder.

¹²⁰ Dit betreft een Nederlandse *retailbank*, een Europese *retailbank* en een Nederlandse *service provider*.



van Icesave en DSB Bank. Mede door uitspraken van de politiek zou DNB, volgens marktpartijen, meer gericht zijn op het voorkomen van toekomstige faillissementen dan op de positieve effecten van toetreding.

DNB heeft in een gesprek met ACM bevestigd dat het niet direct inzichtelijk is wat er aangeleverd moet worden door de aanvrager bij een vergunningaanvraag. Volgens DNB heeft dit vooral te maken met de onoverzichtelijke structuur van de wet- en regelgeving (Wft). DNB geeft daarnaast aan dat partijen bij een vergunningaanvraag in de gelegenheid worden gesteld om een conceptvraag in te dienen, die vervolgens tot nadere discussie leidt. Hierdoor is een aanvraag nooit direct compleet, want het gaat om een iteratief proces dat gezamenlijk doorlopen wordt. Dit zou juist toetreding moeten vergemakkelijken. Volgens DNB wordt in dit proces nadere *guidance* op basis van bestaande regelgeving, toezichtkaders en internationale *guidelines* verschaft.

ACM constateert verschillen in de vergunningsprocessen tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland

Een deel van de (potentiële) toetreders tot de Nederlandse bancaire sector percipieert dus moeilijkheden om in Nederland een bankvergunning te verkrijgen. Tevens zijn er marktpartijen die stellen dat het in Nederland moeilijk is om met een Europees paspoort toe te treden. Het is moeilijk een oordeel te vellen over deze percepties van marktpartijen over DNB. Vragen als “wanneer is een toezichthouder te streng?”, “wanneer duurt een vergunningstraject te lang?” en “wanneer is er te veel onzekerheid aangaande een vergunningstraject?” zijn lastig te beantwoorden. Dit vraagt namelijk gedetailleerde kennis van individuele dossiers en duidelijk gedefinieerde benchmarks waarmee het vergunningstraject bij DNB vergeleken kan worden. Wel kan vastgesteld worden dat een belangrijk deel van de interviewpartners moeilijkheden percipieert ten aanzien van het vergunningstelsel in Nederland.

ACM onderschrijft dat indien een prudentiële autoriteit ‘onnodig streng’ is of zo wordt gepercipieerd, dit ongunstig is voor toetreding. Toetreders verwachten dan een grotere kans op afwijzing van de vergunning wat tot minder toetreding(aanvragen) leidt. Onzekerheid over het vergunningstraject en de precieze invulling van dit traject door de prudentiële autoriteit¹²¹ kan leiden tot langere trajecten¹²² en hogere (advies)kosten voor toetreders. Dit leidt tot hogere verzonken kosten en daarmee een verminderde prikkel voor toetreding tot de Nederlandse bancaire sector. Indien het vergunningstraject te lang duurt, dan gaat dit ten koste van de toekomstige winstgevendheid. Ook dit vermindert de prikkel tot toetreding. Daarnaast heeft een lange duur tot gevolg dat de welvaartswinsten van toetreding uitgesteld worden (omdat er later toegetreden wordt), wat ook schadelijk is.

Ook in het Verenigd Koninkrijk waren er signalen dat het vergunningstelsel mogelijk een

¹²¹ Bijvoorbeeld over welke informatie aangeleverd moet worden en hoe dit uiteindelijk beoordeeld wordt.

¹²² Doordat DNB gedurende de 13 weken-termijn extra informatie vraagt en dus de klok stilzet.



toetredingsbarrière was. Om deze reden is besloten het vergunningstelsel te evalueren met als doel om de juiste balans tussen concurrentie en stabiliteit te vinden in het vergunningstelsel.¹²³ Aanleiding voor de evaluatie waren rapporten van de *Independent Commission on Banking*¹²⁴ en de *Office of Fair Trading*¹²⁵ waarin geconstateerd werd dat (i) het vergunningstraject mogelijk te lang duurde en met onzekerheid omgeven was, en (ii) de kapitaal- liquiditeitseisen wellicht te streng waren voor toetreders. Omdat het niet onlosmakelijk vaststond dat het vergunningstelsel een barrière was, is een evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie heeft geleid tot aanpassingen van het stelsel. Veel van de interviewpartijen verwijzen ook naar dit nieuwe stelsel. ACM heeft om deze redenen een eerste vergelijking gemaakt tussen de vergunningstelsels in Nederland en het Verenigd Koninkrijk; hieruit kwamen onderstaande verschillen naar voren.

Ten eerste mag het vergunningstraject in het Verenigd Koninkrijk maximaal twaalf maanden duren.¹²⁶ Nederland lijkt met een termijn van 13 weken relatief snel, maar doordat DNB de klok kan stilzetten, kan het traject langer duren, ook langer dan 12 maanden. De systematiek in Nederland schept daarnaast meer onzekerheid over de werkelijke duur van het traject.

Ten tweede is er tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk ook een verschil in de geboden duidelijkheid over de aan te leveren informatie voor de vergunningaanvraag. In het Verenigd Koninkrijk is er veel *ex ante guidance* over welke documenten aangeleverd moeten worden en welke details deze documenten moeten bevatten. In Nederland wordt daarentegen voornamelijk verwezen naar wetsartikelen met algemene beschrijvingen. Een voorbeeld hiervan zijn de eisen aan een ICT-systeem. In het Verenigd Koninkrijk is er een uitgebreide checklist met eisen waar het ICT-systeem aan moet voldoen.¹²⁷ In Nederland wordt in het aanvraagformulier (en de onderliggende wet- en regelgeving) een ICT-systeem niet eens expliciet als eis benoemd, terwijl dit waarschijnlijk wel een beoordelingscriterium is. De situatie in het Verenigd Koninkrijk creëert meer zekerheid voor een partij dat de vergunningsaanvraag volledig is en dat dus sneller kan worden overgegaan tot vergunningverlening (of -afwijzing).

Ten derde zijn er in het Verenigd Koninkrijk expliciet twee vergunningaanvragen gespecificeerd: type A en B. Type A leidt direct tot een volledige bankvergunning. Type B leidt tot een voorwaardelijke vergunning, waarna de bank nog 12 maanden heeft om aan alle eisen te voldoen. Dit laatste biedt de mogelijkheid noodzakelijke (ICT-)investeringen uit te stellen tot een voorwaardelijke vergunning is verkregen. In Nederland zijn deze twee processen niet expliciet gedefinieerd. Een vergunningaanvraag leidt normaal gesproken tot een volledige vergunning en alle investeringen moeten reeds gedaan moeten zijn voor de vergunningaanvraag. Omdat de uitkomst van de vergunningaanvraag onzeker is, creëert het onzekerheid of deze investeringen

¹²³ Bank of England & Financial Services Authority (2013).

¹²⁴ Independent Commission on Banking (2011).

¹²⁵ OFT (2010).

¹²⁶ Dit is in geval de aanvraag onvolledig is. Bij een complete aanvraag is de maximumtermijn zes maanden.

¹²⁷ <http://www.fca.org.uk/static/fca/documents/forms/detailed-it-controls-form.xlsm>.



terugverdiend kunnen worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat DNB wel de mogelijkheid heeft een vergunning onder voorwaarden te verstrekken. DNB kan bijvoorbeeld een voorwaardelijke vergunning verlenen op het moment dat de goedgekeurde plannen voor het ICT-systeem nog niet zijn gebouwd en getest.¹²⁸ In welke mate de aanvragende partij hier op aan kan sturen en of dit ook voor andere onderwerpen geldt, is onduidelijk.

Conclusie

Om tot de Nederlandse bancaire sector toe te treden heeft een bank een vergunning nodig of kan een bank uit een EU-land met een Europees paspoort toetreden. Toetreders signaleren dat het moeilijk is om een bankvergunning te krijgen of om middels een Europees paspoort in Nederland toe te treden. Marktpartijen onderscheiden in het vergunningstraject drie specifieke onderwerpen: de duur van het vergunningstraject, de onzekerheid over de vergunningseisen en dus de uitkomst van het vergunningstraject en de afhoudende instelling van DNB. ACM kan geen uitspraken doen over de juistheid van deze signalen. Wel kan geconcludeerd worden dat potentiële toetreders dit als significante barrière ervaren. In het Verenigd Koninkrijk is het vergunningstelsel geëvalueerd naar aanleiding van vergelijkbare klachten. Deze evaluatie heeft geleid tot verbeteringen.

Aanbeveling: Evalueer het stelsel voor het verkrijgen van een bankvergunning

Het is belangrijk de signalen van toetreders over het vergunningstelsel serieus te nemen. ACM doet daarom de aanbeveling het vergunningstelsel – zowel de wet- en regelgeving als de invulling van DNB – te evalueren. Deze evaluatie kan door het Ministerie van Financiën geïnitieerd worden en moet beogen het vergunningstelsel te vereenvoudigen zonder aantasting van de financiële stabiliteit. Hierbij dient speciale aandacht te zijn voor de *ex ante guidance*, de (maximale) duur van het proces en de mogelijkheid van verschillende vergunningstrajecten.

Ook als aanpassingen niet nodig blijken te zijn, zal de evaluatie er in ieder geval voor zorgen dat de perceptie van marktpartijen in lijn komt te liggen met de werkelijkheid. Alleen dit zal al leiden tot een verhoogde prikkel om tot de Nederlandse bancaire sector toe te treden.

Een eventuele aanpassing van de formele spelregels bij een vergunningsaanvraag is alleen van toegevoegde waarde als DNB niet elke keer door de samenleving publiekelijk wordt afgerekend als een bank failliet gaat. In dat geval zal zij zich namelijk in de basis risicomijdend opstellen bij het verlenen van vergunningen. Hierbij is dus een rol voor de maatschappij weggelegd. Een faillissement is namelijk een onlosmakelijk onderdeel van concurrentie en hoeft niet per se te leiden tot grote schade aan de reële economie en financiële stabiliteit.

¹²⁸ Ten aanzien van het vooraf maken van ICT-investeringen lijkt er een verschil te bestaan in de perceptie van een aantal marktpartijen en het standpunt van DNB.



Aanbeveling 5: Streef naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie

“DNB neemt telkens het beste jongetje uit de klas en wil eigenlijk dat iedereen aan die standaarden gaat voldoen”

- *Buitenlandse bank die actief is op de Nederlandse spaarmarkt (KPMG,2014)*

Prudentiële wet- en regelgeving en het toezicht daarop kent weinig differentiatie naar risico

Kredietinstellingen¹²⁹ moeten aan een uitgebreid pakket van prudentiële wet- en regelgeving voldoen. Een belangrijk deel hiervan is vastgelegd in nationale wet- en regelgeving.¹³⁰ In de nabije toekomst wordt deze nationale wet- en regelgeving gewijzigd, wanneer de Europese *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV) wordt omgezet in nationale wet- en regelgeving.¹³¹ Deze wet- en regelgeving wordt nagenoeg ongewijzigd geïmplementeerd, omdat Nederland slechts in beperkte mate kan afwijken van de Europese regels.

Volgens de wet- en regelgeving moeten banken voldoen aan specifieke kapitaal- en liquiditeitseisen en een minimum eigen vermogen.¹³² Daarnaast moeten banken voldoen aan *governance* regels. Hierin zijn eisen opgenomen over de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders, de samenstelling van het bestuur en Raad van Commissarissen, de bedrijfsvoering, de zeggenschapsstructuur, het bonusbeleid en het integriteitsbeleid.¹³³

De wet- en regelgeving heeft tot doel instabiliteit van het financiële stelsel te voorkomen, de consument te beschermen en grote schade aan de reële economie, bij faillissement van een bank, te voorkomen.¹³⁴ De mate waarin deze schades optreden hangt onder meer af van de grootte van een bank. Een (systeem-)bank die sterk verweven is met andere financiële instellingen en een groot deel van de Nederlandse bancaire sector bedient, zal bij faillissement

47/91

¹²⁹ Banken en 'electronischgeldinstellingen' worden gezamenlijk kredietinstellingen genoemd. De definitie van een bank is: 'degene die zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen, en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen' (artikel 1:1 Wft).

¹³⁰ De Wet op het financieel toezicht (Wft).

¹³¹ Wet op het financieel toezicht en Voorstel van Wet Implementatiewet richtlijn en verordening kapitaalvereisten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 849, nr. 2, 7 en 10.

¹³² Artikel 2:12, eerste lid, sub i t/m k van de Wft en artikel 92 e.v. van CRR. De *Capital Requirements Regulation* (CRR) maakt onderdeel uit van het CRD IV pakket en is direct van toepassing, zonder dat implementatie in Nederlandse wetgeving nodig is. Zie Verordening (EU) 575/2013 van 26 juni 2013 en Verordening (EU) No 648/2012.

¹³³ Artikel 2:12, eerste lid, sub a t/m h van de Wft en artikel 88 e.v. van CRD IV.

¹³⁴ Carletti (2008), Van Hoose (2010) en Vives (2010).



meer schade aan de reële economie en het financiële systeem toebrengen, dan een toetreder waarvan de schaal nog beperkt is.¹³⁵ In de formele wet- en regelgeving wordt echter weinig onderscheid gemaakt tussen partijen waarvan een faillissement een groot effect zal hebben en partijen waarbij dit effect beperkt is.

Een belangrijke uitzondering op het beperkte onderscheid is de systeembuffer.¹³⁶ Deze extra kapitaaleis geldt alleen voor systeembanken waarvan het faillissement grote gevolgen heeft voor de stabiliteit van het financiële systeem en de reële economie. Ook worden systeembanken meer onderworpen aan stresstesten en herstel- en afwikkelingsplannen. Tevens zorgen bepaalde elementen van de kapitaalregulering voor een differentiatie tussen grote en kleine banken. Een voorbeeld is de IRB-methode die er voor zorgt dat grotere banken, middels een exactere inschatting van risico's, minder eigen vermogen hoeven aan te houden ten opzichte van de standaardmethode (zie box).¹³⁷ Deze methode is door de hoge vaste kosten van implementatie minder beschikbaar voor kleine banken.¹³⁸

Box 9: *Internal Ratings-Based* methode

Grotere gevestigde banken kunnen gebruik maken van de *Internal Ratings-Based* (IRB) methode voor de berekeningen van de minimum kapitaaleisen. Indien het gebruik van de IRB-methode leidt tot lagere risicogewichten, heeft dit als resultaat dat banken hun activiteiten met minder eigen vermogen hoeven te financieren. Dit hoeft niet per se voor alle activiteiten van een bank te gelden, maar een bank zal alleen voor de IRB-methode kiezen als dit gemiddeld een kostenvoordeel oplevert. Eigen vermogen is voor de bank namelijk relatief duur ten opzichte van vreemd vermogen.

Door de complexiteit van de IRB-methode is het gebruik hiervan – en daarmee het voordeel – volgens Hakenes & Schnabel (2011) in de praktijk alleen weggelegd voor de grotere banken. Om misbruik van de IRB-methode te beperken, moeten de modellen die een bank gebruikt namelijk aan een zéér uitgebreid pakket van voorwaarden voldoen, zoals gedefinieerd in tientallen artikelen in de *Capital Requirements Regulation* (hierna: CRR). Ook is één van de eisen dat de bank drie jaar ervaring moet hebben met het hanteren van IRB-modellen (artikel 145 van CRR). Ten slotte is de bank verplicht de modellen te laten toetsen door de prudentiële toezichthouder (DNB) om oneigenlijk gebruik te voorkomen (artikel 138 CRR). Het kostenvoordeel is dus met name beschikbaar voor de grotere banken.

Beoordelingsvrijheid bij implementatie van wet- en regelgeving

De mate waarin Nederland kan afwijken van de Europese regels bij de implementatie van CRD

¹³⁵ Zie voor een analyse van de relatie tussen bankomvang, concentratie en verwevenheid Sachs (2010).

¹³⁶ De systeembuffer is een verhoogde kapitaaleis voor banken waarvan het faillissement significante negatieve gevolgen heeft voor het financiële systeem en de reële economie. Zie: <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2014/dnb306988.jsp>.

¹³⁷ Indien de IRB-methode er toe zou leiden dat meer kapitaal benodigd is dan bij de standaard methode, dan ligt het niet voor de hand dat een bank zal kiezen voor gebruik van de IRB-methode.

¹³⁸ In Bazel I werd er alleen gebruikt gemaakt van standaard risicogewichten. Ten opzichte van die situatie is de introductie van de IRB-methode in Bazel II nadelig geweest voor kleine banken. Er is ook een alternatief scenario denkbaar, waarbij bij de introductie van Bazel II alle banken verplicht werden de IRB-methode toe te passen. Ten opzichte van dat scenario is de huidige vormgeving, waarbij er ook voor de standaardmethode gekozen kan worden, minder nadelig voor kleine banken.



IV verschilt per artikel, maar is over het algemeen beperkt.¹³⁹ Sommige regels, zoals de *leverage ratio* zijn nog niet definitief vastgesteld in CRD IV.¹⁴⁰ Hierdoor kan Nederland voor de eisen die niet zijn vastgesteld een eigen beleid hanteren. Voor andere eisen zijn in CRD IV expliciet opties opgenomen om af te wijken van de basisregel. Zo is het een lidstaat toegestaan een strenger bonusbeleid te voeren dan standaard voorgeschreven wordt in CRD IV.¹⁴¹

Beoordelingsvrijheid bij het toezicht op wet- en regelgeving

Waar in de formele wet- en regelgeving, en de implementatie van Europese wet- en regelgeving in Nederlandse wet- en regelgeving, dus beperkte differentiatie is naar systeemrelevantie van de bank, lijkt er bij het *toezicht* door De Nederlandsche Bank (DNB) meer ruimte voor differentiatie te zijn. Bij het uitoefenen van het toezicht door DNB op de wet- en regelgeving bestaat namelijk vaker enige beoordelingsvrijheid. Bijvoorbeeld de wijze waarop de geschiktheid van het bestuur wordt beoordeeld, biedt ruimte voor interpretatie. DNB kijkt hierbij onder andere naar de vormgeving van het bestuur, de organisatie, de strategie, communicatie, de wijze van besluitvorming, de bedrijfsvoering, *compliance*, etc.¹⁴² Ook heeft DNB bijvoorbeeld ruimte bij het vaststellen van de snelheid waarmee banken moeten voldoen aan de nieuwe kapitaaleisen, waarvan sommige pas vanaf 2016 zullen gelden.¹⁴³ Tevens heeft DNB in 2012 haar nieuwe toezichtsstijl 'FOCUS!' aangekondigd, die meer risico-gebaseerd is. DNB maakt hierbij een indeling van banken in risicoklassen die de intensiteit van het toezicht bepaalt.¹⁴⁴ Toetreders vallen hierbij, binnen hun risicoklasse, in het toezichtregime 'hoog'.

Toetreders stellen dat de prudentiële wet- en regelgeving en het toezicht daarop te streng is voor kleine banken

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële) toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.¹⁴⁵ Van de twintig partijen die er in totaal geïnterviewd zijn, gaan er dertien in op de zwaarte van de wet- en regelgeving en/of het toezicht daarop.¹⁴⁶ Van deze dertien partijen uiten er tien kritiek op de zwaarte van de wet- en

¹³⁹ Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet op het financieel toezicht (...), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 849, nr. 3 , onderdeel V (2:12 Wft).

¹⁴⁰ Het Financieele Dagblad. (26 april, 2014). Geen veto ECB voor hogere eisen Nederlandse banken. Verkrijgbaar via: <http://fd.nl/economie-politiek/103374-1404/geen-veto-ecb-voor-hogere-eisen-aan-nederlandse-banken>.

¹⁴¹ Art. 94, sub 9, onder i van CRD IV.

¹⁴² Staatscourant. Beleidsregel geschiktheid 2012. Staatscourant 13546, 3 juli 2012. Deze toets is nog niet op Europees niveau gedefinieerd.

¹⁴³ ACM (2013c).

¹⁴⁴ DNB hanteert vier toezichtregimes bij de toezichtaanpak 'FOCUS!': laag, neutraal, hoog en urgent (DNB, 2012b, p.20).

¹⁴⁵ KPMG (2014).

¹⁴⁶ De groep geïnterviewde partijen die ingaat op de zwaarte van wet- en regelgeving en/of het toezicht daarop bestaat uit grote en kleine partijen, binnen- en buitenlandse partijen (EU en niet-EU), verschillende soorten banken (*universal*, *retail*, *niche*, *investerings*, *bank-verzekeraars*) en verschillende soorten *service providers*.



regelgeving en/of het toezicht daarop. Een toetreders geeft bijvoorbeeld aan dat de interpretatie van richtlijnen door DNB hun *business* model onrendabel maakte. Hierdoor besloten zij het vergunningstraject stop te zetten (zie ook "Aanbeveling 4: Evalueer het stelsel voor het verkrijgen van een bankvergunning"). Van de uiteindelijke tien partijen gaan er zeven specifiek in op de zwaarte van de kapitaal- en liquiditeitseisen en/of het toezicht hierop.¹⁴⁷

Waar de formele wet- en regelgeving een beperkt onderscheid kent naar de schade die een bank veroorzaakt in het geval van faillissement, bevestigen toetreders het beeld dat in het toezicht hierop meer ruimte lijkt te zijn. Zo geven vier geïnterviewde partijen aan dat zij het gevoel hebben dat het toezicht op kleine banken juist strenger is dan op systeembanken.¹⁴⁸

DNB heeft aangegeven zich niet te herkennen in de bevindingen van marktpartijen dat er strenger toezicht zou worden gehouden op niet-systeembanken of dat er geen differentiatie in toezicht zou zijn. DNB stelt dat in het nieuwe toezichtkader FOCUS! (uit 2012) als expliciet uitgangspunt genomen is dat instellingen in risicoklassen worden ingedeeld en dat deze indeling de toezichtintensiteit bepaalt. Daarnaast worden systeembanken volgens DNB strenger gereguleerd door middel van systeembuffers, stresstesten, herstel- en ontwikkelingsplannen en door de totstandkoming van het *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

Zware prudentiële wet- en regelgeving voor toetreders kan een barrière vormen

De kosten¹⁴⁹ voor banken die gepaard gaan met de formele wet- en regelgeving en het toezicht daarop hangen samen met de zwaarte hiervan.

In de formele wet- en regelgeving wordt beperkt gedifferentieerd naar de mate van schade bij een eventueel faillissement van een bank op de reële economie en de financiële stabiliteit. De beperkte differentiatie leidt tot een ongelijk speelveld. Niet-systeemrelevante toetreders worden op deze manier te zwaar belast, wat de prikkel om toe te treden vermindert. De kosten die uit de wet- en regelgeving voortkomen hebben namelijk een negatief effect op de verwachte winstgevendheid van een toetreders.

Met betrekking tot de intensiteit van het toezicht vindt wel enige mate van differentiatie plaats. Zo hanteert DNB een methode waarbij de intensiteit van het toezicht (niet de formele wet- en regelgeving) afhangt van de mate waarin een bank een risico vormt voor de 'toezichtsdoelstellingen'.¹⁵⁰ Dit is een goede ontwikkeling. Meerdere toetreders geven echter aan dat zij denken juist strenger behandeld te worden dan systeembanken. Een verklaring kan

¹⁴⁷ Zo stelt een Oost-Europese bank: "Vanuit het risicoperspectief is onze mening dat de eisen omtrent kapitaal doorslaan. Hierdoor ondervinden wij hinder in de uitvoering van ons business model."

¹⁴⁸ Dit gaat om drie buitenlandse partijen (EU en niet-EU), waaronder een *retail*bank en een bank als onderdeel van een bank-verzekeraar, en één Nederlandse partij (een bank als onderdeel van een bank-verzekeraar).

¹⁴⁹ EC (2011), p.184.

¹⁵⁰ DNB (2012b), p.14.



zijn dat, vergeleken met bestaande banken met een vergelijkbaar risicoprofiel die in het toezichtsregime 'neutraal' zouden vallen, toetreders de eerste 1 à 2 jaar in het toezichtsregime 'hoog' worden geplaatst.¹⁵¹

Conclusie

In de huidige prudentiële wet- en regelgeving en het toezicht daarop bestaat een beperkt onderscheid naar de risico's die een bank vormt voor het financiële stelsel en de reële economie. Het is aannemelijk dat deze risico's bij niet-systeemrelevante banken, zoals veel kleine banken, kleiner zijn dan bij grote systeembanken.¹⁵² Dit maakt de prudentiële wet- en regelgeving en het toezicht daarop onevenredig zwaar voor kleine banken, waardoor ze een kostennadeel hebben. Voor zover toetreders niet systeemrelevant zijn, vermindert dit de prikkel om toe te treden tot de bancaire sector.

Aanbeveling: Streef naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie.

ACM doet aan de Minister van Financiën de aanbeveling te streven naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie. Bestaande initiatieven van DNB naar meer risico-

Box 10: Evaluatie van de wet- en regelgeving en het toezicht in het VK

In het Verenigd Koninkrijk heeft onlangs een evaluatie plaatsgevonden van de toezichtseisen voor toetreders (*Financial Services Authority*, 2013). Hieruit kwam een aantal concrete verbeterpunten naar voren. Eén van de punten is om ten aanzien van de minimum kapitaalvereisten een ingroeimodel voor toetreders te hanteren. Ook bleek het mogelijk toetreders te faciliteren bij het implementeren van de IRB-methode, zodat het voordeel van *incumbents* door gebruik te maken van de IRB-methode zoveel mogelijk beperkt wordt.

gebaseerd toezicht zijn een stap in de goede richting. Op de korte termijn dient de Minister van Financiën te onderzoeken welke beoordelingsvrijheid DNB nog meer kan benutten en welke ruimte Nederland heeft bij de implementatie van de Europese wet- en regelgeving. Op de langere termijn zou onderzocht moeten worden hoe de Europese (en via Bazel III de internationale) wet- en regelgeving zo ingericht kan worden dat niet-systeemrelevante banken niet onnodig zwaar worden belast. De Minister van Financiën kan in Europees verband hierin het voortouw nemen.

De bovenstaande aanbeveling is op een algemeen niveau geformuleerd. Een analyse van de specifieke elementen waar de wet- en regelgeving kan worden aangepast, kan namelijk het beste uitgevoerd worden door een instantie met specialistische kennis over (prudentiële) regulering. ACM wil met deze aanbeveling benadrukken dat het streven naar gedifferentieerde regulering altijd hoog op de agenda moet staan, ondanks dat significante wijzigingen pas op de langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Dit neemt niet weg dat op de korte termijn ook al

¹⁵¹ DNB (2012b), p.20.

¹⁵² Er dient uiteraard wel een minimum niveau van prudentiële regulering van toepassing te zijn, om bijvoorbeeld misbruik van het DGS te voorkomen.



een aantal verbeteringen kan worden aangebracht. Voorbeelden hiervan kunnen zijn een verlaging van de kapitaaleisen voor kredietunies (zie “Aanbeveling 6: Ontwikkel een lichter toezichtsregime voor kredietunies”) en een lichtere uitvoering van het toezicht door DNB op toetreders die niet systeemrelevant zijn.

Een eventuele kritiek op deze aanbeveling kan zijn dat ook het faillissement van een kleine bank kan leiden tot een onevenredig grote aantasting van het vertrouwen in de financiële sector en dat hierdoor ook kleine banken zwaar gereguleerd moeten worden. Een dergelijke opvatting lijkt aan te nemen dat alle banken systeemrelevant zijn. Zelfs als dit waar is, is het beter om de mogelijke aantasting van het vertrouwen in het financiële systeem bij een bankfaillissement op te lossen, in plaats van kleine banken zwaar te reguleren. Dit kan bereikt worden door ervoor te zorgen, en aan consumenten duidelijk te maken, dat banken gecontroleerd afgewikkeld kunnen worden zonder schade aan de reële economie en de financiële stabiliteit. Daarnaast zorgt het depositogarantiestelsel ervoor dat de gevolgen van een eventueel faillissement van een bank voor consumenten beperkt blijven. Op deze wijze zijn zowel concurrentie als financiële stabiliteit gewaarborgd en leidt een eventueel faillissement niet tot aantasting van het vertrouwen.

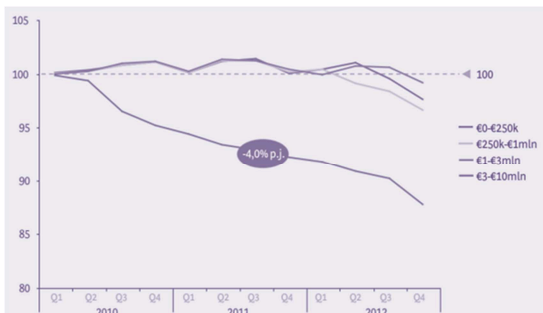


4 MKB-financiering

Banken leveren aan MKB-ondernemingen een scala aan diensten, waaronder betaalrekeningen, spaarrekeningen, financiering, exportondersteuning en betaaldiensten. In dit hoofdstuk wordt gefocust op enkele concurrentie-omstandigheden inclusief toetredingsbarrières op de markt voor MKB-financiering van banken.

Marktomvang

Er zijn aanwijzingen dat sinds het uitbreken van de crisis MKB-ondernemingen moeite hebben met het verkrijgen van financiering. Het percentage Nederlandse MKB-ondernemingen dat financiële obstakels¹⁵³ ervaart bij het verkrijgen van bancaire financiering is met 45% vrij



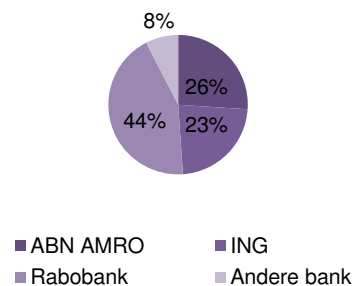
Figuur 9: Verloop uitstaande kredieten aan bedrijven; 2010-2012 (Commissie Hoek, 2013)

hoog.¹⁵⁴ Alleen in Griekenland (64%), Ierland (59%) en Spanje (51%) is dit hoger. Dit, tezamen met een afname van de vraag naar MKB-financiering¹⁵⁵ heeft geresulteerd in een afname van ongeveer 12% van de kredietverlening aan het kleinbedrijf (zie Figuur 9). Een belangrijke verklaring voor het teruggelopen aanbod van MKB-financiering ligt in het toegenomen kredietrisico.¹⁵⁶ Een andere verklaring van de afname in het aanbod is

mogelijk dat er capaciteitsrestricties bij kredietverlening zijn. Aannemelijk is dat deze restricties leiden tot een verandering in de aard van concurrentie, vergelijkbaar met de situatie op de hypotheekmarkt.¹⁵⁷

Concentratie

80% van de financiering van het MKB wordt door een bank verstrekt.¹⁵⁸ Figuur 8 laat zien dat van de bancaire bedrijfsfinanciering, 92% wordt verstrekt door drie banken. De overige banken hebben qua bedrijfsfinanciering een beperkt marktaandeel.



Figuur 8: Marktaandelen MKB-financiering (GfK, 2014c)

¹⁵³ Een financieel obstakel wordt door de ECB gedefinieerd als 'de som van het percentage MKB-ondernemingen waarvan de leningaanvraag geweigerd is, de leningaanvraag slechts deels is gehonoreerd, de leningaanvragen door de onderneming werd geweigerd vanwege de hoge kosten en MKB ondernemingen die vooraf afzagen van een leningaanvraag vanwege de een verwachte weigering door de bank.'

¹⁵⁴ ECB (2013).

¹⁵⁵ DNB. <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2014/dnb307673.jsp>.

¹⁵⁶ ECB (2014)

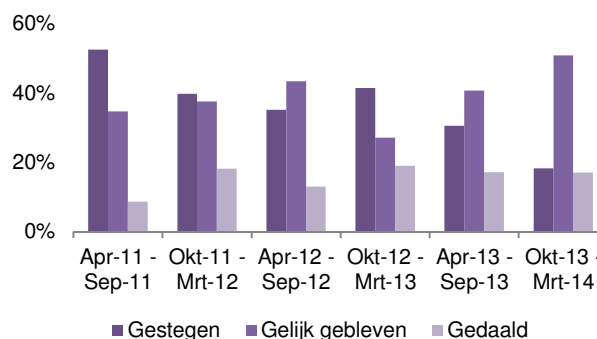
¹⁵⁷ ACM (2013a).

¹⁵⁸ Commissie Hoek (2013).



Prijswontwikkelingen

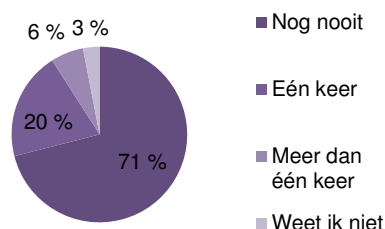
De ECB heeft onderzoek gedaan naar veranderingen in de rentes op MKB-financiering.¹⁵⁹ Zoals Figuur 10 laat zien, heeft het MKB naar eigen zeggen in Nederland voornamelijk te maken gehad met renteverhogingen. Pas in de laatste periode zijn er ongeveer evenveel renteverhogingen als –verlagingen. Als gekeken wordt naar de werkelijke rentes dan komt een ander beeld naar voren. Hieruit blijkt dat de rentes voor MKB-financiering tot 1 miljoen euro sinds september 2008 een sterke daling hebben laten zien; vanaf december 2008 lijken de rentes relatief stabiel. Het renteverskil met financieringen boven 1 miljoen euro is in deze periode echter sterk toegenomen.¹⁶⁰



Figuur 10: Rentewijzigingen op MKB-financiering (ECB, Survey on the access to finance of SMEs in the euro area)

Overstapgedrag

Concrete (jaarlijkse) overstapcijfers voor MKB-financiering ontbreken. Op basis van *switch*gedrag op het gebied van betaalrekeningen kan wel het overstapgedrag voor MKB-financiering ingeschat worden. Figuur 11 laat zien dat ruim 70% van alle MKB-ondernemingen nog nooit is geswitcht met haar betaalrekening. Hierbij opgeteld dat MKB-ondernemingen in



Figuur 11: Switchgedrag MKB betaalrekeningen (GfK, 2014c)

twee van de drie gevallen kiezen voor een financiering bij de bank van de betaalrekening¹⁶¹ en driekwart van de MKB'ers maar één offerte aanvraagt, toont een beeld van weinig zoek- en overstapgedrag op de markt voor MKB-financiering.

Toetreding en toetredingsbarrières

Toetreding tot de markt voor MKB-financiering komt weinig voor. Buiten de nieuwe financieringsvormen, die nog slechts beperkt groeien, is geen recente toetreding van een bank bekend. Wel heeft bijvoorbeeld Deutsche Bank de markt voor MKB-financiering verlaten. Er lijkt echter wel toetreding te komen in de vorm van financieringsalternatieven zoals *crowdfunding*, kredietunies en *business angels*. De groei in absolute zin van deze alternatieven in de markt voor MKB-financiering is echter nog zeer beperkt.¹⁶² Volgens de interviews van ACM met marktpartijen komt dit in ieder geval voor kredietunies door te belemmerende prudentiële regelgeving.

54/91

¹⁵⁹ ECB, Survey on the access to finance of SMEs in the euro area.

¹⁶⁰ ECB Statistics. MFI Interest Rate Statistics.

¹⁶¹ GfK (2014c), p.25.

¹⁶² Dit is waarschijnlijke mede het geval door de toegenomen kredietrisico's en de afgenomen vraag naar MKB-financiering.



Daarnaast is ook recent de Nederlandse Investeringsinstelling (NII) opgericht. Het plan is dat de NII een speciaal fonds opricht om achtergestelde leningen aan het MKB te verstrekken.¹⁶³

Een eerste mogelijke toetredingsbarrière is de toegang tot klantinformatie. Voor het verstrekken van financiering is het noodzakelijk een goede risicobeoordeling van de klant te kunnen maken. Anders wordt er mogelijk te goedkope of te dure financiering verstrekt. De huisbank heeft vanuit de historie en de relatie met de klant, inzicht in bijvoorbeeld het betaalgedrag, historische geldstromen en de hoeveelheid lopend krediet. Deze informatie is, als gevolg van de relatie, hoofdzakelijk alleen beschikbaar voor de huisbank. Andere banken, en dus ook toetreders, zouden door het ontbreken van deze informatie mogelijk minder goed kunnen concurreren met de huisbank. Hierdoor hebben banken een zekere mate van marktmacht (of *informational rents*).

Verskillende studies wijzen op de negatieve effecten van een beperkte beschikbaarheid van betaalinformatie op toetreding.¹⁶⁴ ACM heeft deze barrière daarom ook onderzocht, maar vindt het niet aannemelijk dat dit een significante toetredingsbarrière is in Nederland. Marktpartijen bestempelen het ontbreken van deze informatie niet als belangrijke barrière¹⁶⁵ en geven ook aan dat er in Nederland relatief veel informatie over MKB-ondernemingen beschikbaar is. Er bestaan namelijk private ondernemingen zoals Dun & Bradstreet en Graydon die een groot deel van de voor toetreders relevante informatie (tegen betaling) verschaffen. ACM zal hier dan ook geen aanbeveling over formuleren.

Een tweede mogelijke barrière is de noodzaak tot het hebben van een kantorennetwerk. De OFT¹⁶⁶ en verschillende marktpartijen die geïnterviewd zijn in het kader van deze studie¹⁶⁷ geven aan dat een kantorennetwerk van meerwaarde is; zowel voor MKB-ondernemingen als voor de bank. Het moeten opzetten van een kantorennetwerk vergt aanzienlijke investeringen. Voor zover het opzetten van een kantorennetwerk nodig is, vormen deze kosten een barrière. Dergelijke investeringen zijn onlosmakelijk verbonden aan toetreding. ACM zal in het vervolg van deze rapportage hierover geen aanbeveling formuleren.

Als laatste volgt uit de interviews die afgenomen zijn in het kader van deze studie dat de huidige prijsstructuur in Nederland als barrière wordt ervaren.¹⁶⁸ Interviewpartijen stellen dat met de huidige (lage) tarieven onvoldoende rendement behaald kan worden ten opzichte van de

¹⁶³ Het Financieele Dagblad. (22 mei 2014). *Beleggers stappen in MKB*. Verkrijgbaar via:

<http://fd.nl/Print/krant/Pagina/Voorpagina/769628-1405/beleggers-stappen-in-mkb-bron-fd-krant>

¹⁶⁴ Volgens Degryse en Ongena (2013) kan de concurrentie op de markt voor MKB-dienstverlening versterkt worden door dergelijke informatie breder toegankelijk te maken.

¹⁶⁵ KPMG (2014).

¹⁶⁶ OFT (2010).

¹⁶⁷ KPMG (2014).

¹⁶⁸ KPMG (2014).



risico's. Dit wordt volgens de geïnterviewde partijen veroorzaakt doordat de huidige banken *cross-selling* toepassen en de "te lage" rendementen compenseren met de verkoop van andere producten. Aan de andere kant merken de geïnterviewde partijen op dat de rentes inmiddels meer in lijn komen te liggen met de onderliggende risico's.

Conclusie

Uit de beschikbare informatie komt een aantal negatieve signalen naar voren over de concurrentie op de markt voor MKB-financiering. De markt is geconcentreerd, het overstappedrag lijkt beperkt, de rentes lijken te zijn gestegen en de toegang tot bancaire financiering lijkt te zijn verslechterd in de afgelopen jaren. Ook lijken er capaciteitsrestricties aanwezig op de markt voor MKB-financiering.

Leeswijzer: aanbeveling om toetredingsbarrières te verminderen op de markt voor MKB-financiering

Er zijn verschillende toetredingsbarrières op de markt voor MKB-financiering. Het opzetten van een kantorennetwerk, de huidige prijsstructuur en de toegang tot klantinformatie lijken echter geen significante en/of concreet op te lossen toetredingsbarrières. Wel wordt hierna een aanbeveling gedaan om toetreding van financieringsalternatieven, en in het bijzonder kredietunies, te vergemakkelijken.



Aanbeveling 6: Ontwikkel een lichter toezichtsregime voor kredietunies

“Alternatieve kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf stuit op het rigide systeem van bankvergunningen.”

- Een groep oud-bankiers in het FD van 8 augustus 2012

Kredietunies moeten in Nederland mogelijk voldoen aan CRD IV

Kredietunies zijn “niet naar winst strevende gespecialiseerde depositobanken waar door leden van de unie spaargeld wordt gedeponeed tegen vergoeding van rente. Het geld wordt uitgeleend aan leden” (Duffhues & Camdzic, 2012).¹⁶⁹ Kredietunies kunnen voorzien in een financieringsbehoefte bij MKB-ondernemingen.

In het buitenland zijn kredietunies een welbekend fenomeen, zowel voor kredietverlening aan MKB-bedrijven als aan consumenten. Eind 2012 waren er wereldwijd ruim 55.000 kredietunies, verspreid over 101 landen. Het totaal aan *assets* bij deze kredietunies bedroeg bijna 1.700 miljard dollar.¹⁷⁰ De marktaandelen van kredietunies op het gebied van MKB-leningen verschillen per land: in Canada wordt 15% van de financiering van het MKB door kredietunies verzorgd¹⁷¹ en in de VS 6%.¹⁷² Op dit moment zijn er nog geen kredietunies in Nederland actief, maar volgens de Vereniging van Kredietunies in Nederland¹⁷³ (hierna: Kredietunie Nederland) zijn er ongeveer 90 initiatieven om kredietunies op te richten. Deze initiatieven zijn gericht op kredietverlening aan het MKB.

In een aantal landen zoals Engeland en Ierland is er een specifiek (lichter) prudentieel reguleringskader ontwikkeld voor kredietunies. In Nederland bestaat er geen apart reguleringskader voor kredietunies. Kredietunies worden gekwalificeerd als bank zoals bedoeld in artikel 1:1 van de Wft.¹⁷⁴ De uitgebreide kapitaalregulering zoals vastgelegd in de *Capital Requirements Directive IV* (CRD IV) zal dan ook van toepassing zijn op kredietunies in Nederland. Dit betekent onder andere dat kredietunies een minimum eigen vermogen van 5 miljoen euro moeten aanhouden. Ook moeten ze voldoen aan de solvabiliteits- en liquiditeitseisen en de eisen met betrekking tot de bedrijfsvoering, zoals uitgewerkt in de richtlijn

¹⁶⁹ Hiermee is niet gezegd dat kredietunies in Nederland geen winst kunnen/mogen maken, want te maken winst kan bijvoorbeeld ter versterking van de kapitaalbuffers werken.

¹⁷⁰ World Council of Credit Unions (2013).

¹⁷¹ Credit Union Central of Canada (2013).

¹⁷² Wilcox (2011).

¹⁷³ “De Vereniging van Kredietunies in Nederland is een vereniging die de invoering van een stelsel van kredietunies in Nederland faciliteert en begeleidt”. Bron: <http://www.kredietunienederland.nl/>.

¹⁷⁴ Banken en elektronischgeldinstellingen (egi's) worden gezamenlijk kredietinstellingen genoemd. De definitie van een bank is: ‘degene die zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen, en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen’. De definitie van een egi is: ‘degene die zijn bedrijf maakt van de uitgifte van elektronisch geld’.



en verordening kapitaalvereisten (CRD IV).

Huidige wet- en regelgeving voor kredietunies wordt als toetredingsbarrière ervaren

Kredietunie Nederland stelt dat kredietunies in Nederland nog nauwelijks van de grond komen door het ontbreken van (duidelijkheid over toekomstige) passende regulering van kredietunies. De eisen uit CRD IV staan volgens Kredietunie Nederland niet in verhouding tot de grootte en risico's van kredietunies. Hierdoor zou de *business case* van kredietunies in Nederland negatief uitvallen.

Ook is er nagedacht of kredietunies zo kunnen worden vormgegeven dat ze niet verplicht zijn om een bankvergunning aan te vragen, en dus niet hoeven te voldoen aan CRD IV. DNB en de AFM hebben in een standpuntenbrief aangegeven dat als kredietunies zich met niet-opvorderbare gelden financieren, zij geen bankvergunning hoeven aan te vragen.¹⁷⁵ De Minister van Financiën geeft echter aan dat deze werkwijze niet optimaal is voor de langere termijn.¹⁷⁶

Ten slotte is het CDA van mening dat de bankregulering te zwaar is voor kredietunies, en acht de toetreding van kredietunies nodig om het MKB minder afhankelijk te maken van banken.¹⁷⁷ Om deze reden wordt op dit moment een initiatief wetsvoorstel voor de regulering van kredietunies voorbereid.¹⁷⁸

ACM onderschrijft dat huidige wet- en regelgeving een barrière vormt voor kredietunies

Toetreding door kredietunies kan van meerwaarde zijn op de markt voor MKB-financiering. In andere landen oefenen kredietunies concurrentiedruk uit op banken. Dit leidt tot lagere rentes voor financiering en hogere spaarrentes.¹⁷⁹ Ook kunnen MKB-ondernemingen die nu niet door banken van financiering worden voorzien, wel door kredietunies bediend worden.¹⁸⁰

Echter, de huidige situatie is dat kredietunies aan dezelfde regulering zouden moeten voldoen als banken, waaronder CRD IV. Indien zij aan dezelfde regulering moeten voldoen, zijn de hiermee gemoeide *compliance*-kosten omvangrijk, zeker in de opstartfase van kredietunies waarin de schaal nog beperkt is. Volgens de *Impact Assessment* van de Europese Commissie bedragen de jaarlijkse *compliance*-kosten voor de onderdelen van CRD IV voor kleine banken

¹⁷⁵ Volgens DNB en de AFM zou dit mogelijk zijn als kredietunies werken met Perpetuele Ledencertificaten of middels het systeem van kredietbemiddeling. In dat geval zijn zij geen 'kredietinstelling' volgen de Wft. Bron:

<http://www.kredietunienederland.nl/wettelijk-kader>.

¹⁷⁶ Minister van Financiën (2013b).

¹⁷⁷ CDA. <https://www.cda.nl/standpunten/standpunt/kredietunies/>.

¹⁷⁸ CDA. https://www.cda.nl/fileadmin/Personen/vanhijum/20140225_Wetsvoorstel_toezicht_kredietunies_EvH.pdf.

¹⁷⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Emmons & Schmid (1999), Emmons & Schmid (2000), Tokle and Tokle (2000), Feinberg (2001), Hannan (2003) en Feinberg (2003).

¹⁸⁰ Kredietunies hanteren een kredietverleningsmodel, waarbij kredietnemers gecoached worden om kredietrisico's te beperken.



gemiddeld € 686.000 en de eenmalige kosten per bank € 1.470.100.¹⁸¹ Ook lijkt de minimumeis van een eigen vermogen van 5 miljoen euro¹⁸² bij deze schaal niet haalbaar, want bijvoorbeeld Kredietunie Zeeland wil starten met een totaal van 2,5 miljoen euro aan *assets*. Zij zouden dus meer dan twee keer zoveel eigen vermogen bezitten als het krediet dat zij voornemens zijn uit te zetten. Hierdoor krijgen kredietunies een kostennadeel ten aanzien van banken met een gunstigere *leverage ratio*.¹⁸³

Daarnaast is de noodzaak van (vergaande) regulering van kredietunies niet duidelijk. De twee meest genoemde doelen van bankregulering zijn het voorkomen van instabiliteit van het financiële stelsel en de noodzaak tot bescherming van de consument (Carletti, 2008; Van Hoose, 2010).¹⁸⁴ Door de verwevenheid van grote banken en de bediening van consumenten, is het dus begrijpelijk dat deze banken onderworpen zijn aan vergaande regulering.

Kredietunies zullen echter nauwelijks verweven zijn met andere financiële instellingen en zullen ook niet deelnemen aan het depositogarantiestelsel. Tevens is het aannemelijk dat van MKB-ondernemers een grotere zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid mag worden verwacht dan van consumenten.¹⁸⁵ Hierdoor hebben zij minder bescherming nodig. Ten slotte is er bij een beperkte schaal ook een beperkt effect op de reële economie in het geval van instabiliteit van een kredietunie. Om deze redenen lijkt de noodzaak voor een (uitgebreide) regulering van kredietunies te ontbreken.

Conclusie

ACM concludeert dat de huidige bankregulering vooral gericht is op de gevolgen op de financiële stabiliteit en reële economie van faillissementen van grote banken. Kredietunies brengen in veel mindere mate deze schadelijke effecten met zich mee. ACM is van mening dat de huidige bankregulering toetreding van kredietunies beperkt. Om ruimte te bieden aan nieuwe initiatieven, zou de regulering van financiële instellingen afhankelijk moeten zijn van de risico's die financiële instellingen met zich meebrengen. Ook voor het specifieke geval van kredietunies geldt dit.

¹⁸¹ EC (2011), p.184. Deze schattingen betreffen banken met een omzet lager dan 3 miljard euro.

¹⁸² Zie artikel 48 van het Besluit prudentiële regels Wft.

¹⁸³ Als kredietunies leningen van 2,5 miljoen euro financieren met een eigen vermogen van 5 miljoen euro dan leidt dat tot een *leverage ratio* van 100% (eigen vermogen/activa). Voor banken is de voorgestelde minimale leverage ratio in CRD IV 3%. Dit is een verschil van 97 procentpunt. Volgens schattingen leidt een één procentpunt hogere leverage ratio tot een stijging in de financieringskosten van 15 basispunten (Santos & Elliott, 2012, tabel 3).

¹⁸⁴ Een andere reden om banken strenger te reguleren dan andere ondernemingen, kan liggen in het voorkomen van grote negatieve effecten op de reële economie bij het faillissement van een bank (Vives, 2010).

¹⁸⁵ Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de vermogensverschaffers op een juiste manier geïnformeerd worden over de risico's met betrekking tot hun investering.



Aanbeveling: Ontwikkel een lichter toezichtsregime voor kredietunies

Op korte termijn is het daarom de aanbeveling van ACM dat de Minister van Financiën een uitzondering op CRD IV voor kredietunies aanvraagt bij de Europese Commissie. Het reguleringskader waar de Europese Commissie eventueel om vraagt, dient vervolgens vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit en consumentenbescherming zoveel mogelijk aan te sluiten bij de risico's van kredietunies. Deze aanbeveling staat in het licht van de noodzaak voor regulering die zo veel mogelijk aansluit bij de risico's van (categorieën van) financiële instellingen. Dit is uitgewerkt in "Aanbeveling 5: Streef naar prudentiële wet- en regelgeving en toezicht dat aansluit op de risico's die een bank met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de reële economie". Deze wijze van regulering leidt tot een beperktere toezichtslast en een grotere opkomst van nieuwe initiatieven, zonder dat dit ten koste gaat van de financiële stabiliteit en de bescherming van de consument.

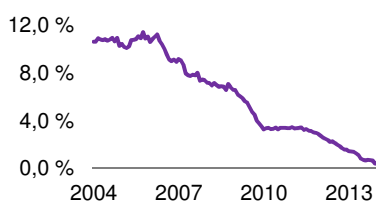


5 Hypotheken

Het verstrekken van hypotheken aan particulieren en bedrijven is één van de belangrijkste activiteiten van Nederlandse banken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele concurrentieomstandigheden, inclusief toetredingsbarrières op de hypotheekmarkt.

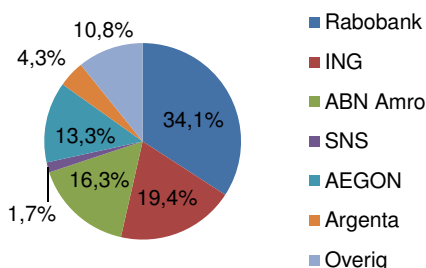
Marktomvang

In februari 2014 stond ongeveer 540 miljard euro aan hypothecaire kredieten aan Nederlandse huishoudens uit.¹⁸⁶ Dit is ongeveer 30% van de totale kredietverlening in Nederland.¹⁸⁷ De omvang van de hypotheekmarkt neemt nog altijd toe, hoewel de groei tegenwoordig een stuk lager is dan tien jaar geleden (zie Figuur 13). Dit



Figuur 13: jaar-op-jaar groei van de hypotheekverlening door Nederlandse financiële instellingen (DNB).

61/91



Figuur 12: Marktaandeelen in oktober 2012 o.b.v. nieuwe hypotheken (ACM, 2013a).

kan enerzijds verklaard worden door afgenomen

vraag naar hypotheken, bijvoorbeeld door een stagnerende woningmarkt, maar ook door de aangescherpte verstrekingsnormen.

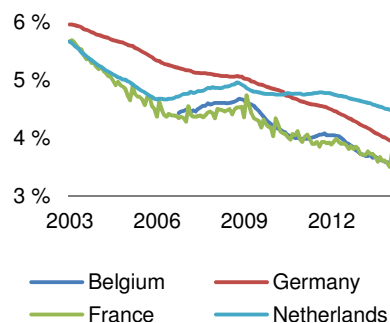
Concentratie

De markt voor hypotheken is vrij geconcentreerd. De vier grootste geldverstrekkers – Rabobank, ING Bank, ABN Amro en AEGON – sluiten ruim 80% van alle nieuwe hypotheken af. De C4-ratio en de HHI, beide maatstaven

voor de mate van concentratie, zijn in de laatste jaren bovendien gestegen.¹⁸⁸

Prijswontwikkelingen

Vergeleken met omringende landen kent Nederland een relatief hoge hypotheekrente. Wat opvalt is dat de rentes in andere landen een dalende trend vertonen, maar de Nederlandse hypotheekrente relatief stabiel is sinds 2006. De hoogte of het verloop van de hypotheekrente meet echter niet de mate van concurrentie, aangezien de rente afhankelijk is van meerdere factoren, waaronder de hoogte van het kredietrisico en de kosten voor vreemd vermogen en kapitaal.

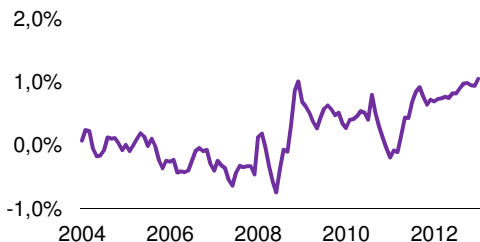


Figuur 14: hypotheekrente 5-jaar vast (ECB).

¹⁸⁶ DNB. <http://www.statistics.dnb.nl/usr/statistics/excel/gmon3n.xls>.

¹⁸⁷ De totale uitzetting van kredieten bedraagt ongeveer 1,7 miljard euro. DNB. <http://www.statistics.dnb.nl/usr/statistics/excel/t5.6nk.xls>, 3^e kwartaal 2013.

¹⁸⁸ De C4-ratio wordt gedefinieerd als de optelsom van de marktaandeelen van de vier grootste aanbieders. De Herfindahl-Hirschmann Index (HHI) als de som van de gekwadrateerde marktaandeelen van alle aanbieders in de markt.



Figuur 15: verloop van de marge op hypotheek (ACM, 2013a).

Marges

Uit de studie van ACM (2013a) is gebleken dat na het begin van de financiële crisis de marges op nieuwe hypotheeklen zijn gestegen. ACM verklaart deze stijging van de marges door het bestaan van capaciteitsrestricties bij hypotheekverstrekkers en door een gebrek aan (dreiging van) toetreding. Doordat hypotheekverstrekkers sinds de kredietcrisis met capaciteitsrestricties te maken hebben, kan de

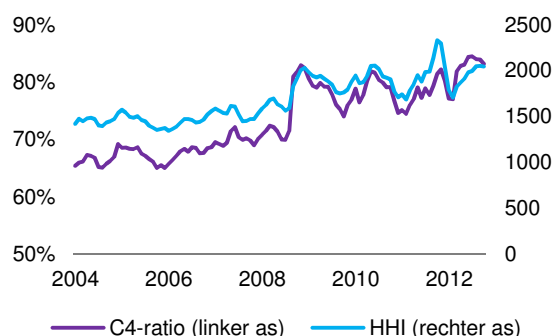
aard van de concurrentie zijn veranderd. In oligopolistische markten met capaciteitsrestricties zijn marges over het algemeen hoger omdat capaciteitsrestricties de mogelijkheden beperken voor concurrenten om elkaar te disciplineren.¹⁸⁹

Overstapgedrag

ACM (2011) heeft onderzoek gedaan naar het overstapgedrag van consumenten. Hieruit kwam naar voren dat de overstapkosten aanzienlijk waren, maar dat 60% van de respondenten het overstappen als makkelijk of zeer gemakkelijk ervaren.¹⁹⁰ Wel informeerden hypotheekverstrekkers klanten pas op een laat moment over het aflopen van de rentevaste periode en de mogelijkheden tot oversluiten van de hypotheek. Dit is inmiddels verbeterd, waardoor consumenten langer de tijd hebben om hypotheekverstrekkers te vergelijken bij een renteherziening.¹⁹¹

Toetreding en toetredingsbarrières

Ondanks de toegenomen hypotheekmarges zijn er sinds het begin van de kredietcrisis nauwelijks nieuwe aanbieders togetreden tot de Nederlandse hypotheekmarkt. Integendeel,



Figuur 16: HHI en C4-ratio nieuwe hypotheeklen, januari 2004 - oktober 2012 (ACM, 2013a).

een aantal banken, zoals GMAC en BNP Paribas, heeft de Nederlandse hypotheekmarkt verlaten. Mede hierdoor is de concentratiegraad de afgelopen jaren gestegen (zie Figuur 16).

In een onderzoek van de OFT naar toetredings- en groeibarrières in de bancaire *retail*sector van het Verenigd Koninkrijk wordt het opbouwen van een uitgebreid branchenetwerk als potentiële belemmering

¹⁸⁹ ACM (2013a).

¹⁹⁰ Slechts 9% van de respondenten vindt het overstappen moeilijk of zeer moeilijk (NMa, 2011, p.57).

¹⁹¹ Minister van Financiën (2012).



voor groei gezien.¹⁹² Dit komt door de hoge initiële investeringskosten die gemoeid zijn met het opbouwen van een branchenetwerk. Het opbouwen van een branchenetwerk lijkt in Nederland echter minder relevant. Uit de studie van NMa (2011) blijkt dat toetreders in staat zijn zonder branchenetwerk een significant marktaandeel op te bouwen, door het bestaan van een groot aantal intermediairs.¹⁹³ Ook blijkt uit interviews die afgenomen zijn in het kader van deze studie¹⁹⁴ dat het opbouwen van een branchenetwerk niet als toetredingsbarrière wordt gezien.

In het kader van deze studie is er in opdracht van ACM met verschillende marktpartijen over toetreding tot de Nederlandse hypotheekmarkt gesproken. De op één na belangrijkste barrière is volgens de toetreders dat er in Nederland relatief hoge hypotheekrenten worden verstrekt in verhouding tot de waarde van de woning (een hoge *LtV*-ratio).¹⁹⁵ Hierdoor bestaat de perceptie – bij bijvoorbeeld de buitenlandse moeder – dat het risico van een investering in de Nederlandse hypotheekmarkt hoog is. ACM ziet dit echter niet als significante toetredingsbarrière, aangezien het werkelijke kredietrisico in principe beprijsd kan worden in de hypotheekrente.

Veruit de belangrijkste barrière die in de interviews genoemd wordt is de politieke onzekerheid over regelgeving. Deze onzekerheid komt voort uit de discussie over de houdbaarheid van hoge *LtV*-ratio's op de lange termijn en de hypotheekrenteaf trek. Deze discussie creëert onzekerheid over het toekomstige beleid op de hypotheekmarkt en daarmee over de *business case* van een toetreder, waardoor zij liever afwachten.

Conclusie

De hypotheekmarkt is de afgelopen jaren steeds meer geconcentreerd geworden. Daarnaast zijn na de crisis de marges op hypotheekrenten gestegen. Ook is significante toetreding op dit moment afwezig. Deze factoren wijzen op afgenomen concurrentie op de hypotheekmarkt.

Leeswijzer: aanbeveling om toetredingsbarrières te verminderen op de hypotheekmarkt

Toetreding van nieuwe spelers op de hypotheekmarkt is wenselijk voor meer concurrentie. De onzekerheid over toekomstige regelgeving op de hypotheekmarkt vormt echter een belangrijke toetredingsbarrière tot de hypotheekmarkt. Door de onzekerheid nemen toetreders een afwachtende houding aan. In het navolgende wordt een aanbeveling gedaan om deze barrière weg te nemen.

¹⁹² OFT (2010), punt 9.15.

¹⁹³ NMa (2011), p.43.

¹⁹⁴ KPMG (2014).

¹⁹⁵ Het beeld dat de *LtV*-ratio's in Nederland relatief hoog zijn wordt bevestigd door diverse internationale organisaties (OECD, 2014, p. 77).



Aanbeveling 7: Beperk de onzekerheid over wet- en regelgeving op de hypotheekmarkt tot een minimum

“The rules change quite often which is not preferable for banks”.

– *In Nederland actieve internationale full-service bank (KPMG, 2014)*

Er bestaat onzekerheid over de toekomstige regels voor hypotheek

De Nederlandse woningmarkt kent veel wet- en regelgeving die de toekomst van de hypotheekmarkt beïnvloedt. Zo biedt bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek fiscaal voordeel aan leningnemers, beperken maximale *Loan-to-Value* (LTV) ratio's en de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) het kredietrisico en probeert de in oprichting zijnde Nationale Hypotheek Instelling (NHI) de woningmarkt te stimuleren.

Er bestaat al lang discussie over de toekomstbestendigheid van deze wet- en regelgeving. Aan de ene kant worden stimulerende maatregelen afgebouwd: de hypotheekrenteaftrek wordt verminderd, de omvang van de Nationale Hypotheek Garantie wordt beperkt en de maximale toegestane LTV-ratio wordt verlaagd.¹⁹⁶ Sommige stakeholders, zoals het IMF, de OESO, de Europese Commissie en De Commissie Structuur Nederlandse Banken, vinden dat deze wijzigingen nog niet ver genoeg gaan om de verstoringen op de Nederlandse woningmarkt af te bouwen. Enkele van hen pleiten onder meer voor een snellere en verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek¹⁹⁷ of een verdere verlaging van de LTV-ratio.¹⁹⁸

Aan de andere kant worden er ook initiatieven ontwikkeld om de vraag en het aanbod van woningen en hypotheekleningen te stimuleren. Zo is het kabinet voornemens een Nationale Hypotheek Instelling op te richten die verstrekkers van leningen een voordelige en stabiele bron van financiering garandeert.¹⁹⁹ Ook is in mei 2012 de overdrachtsbelasting voor woningen definitief verlaagd van 6% naar 2% om op die manier de woningmarkt en eigen woningbezit te stimuleren.²⁰⁰

Toetreders zien de onzekerheid over de hypotheekmarkt als risico

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële)

¹⁹⁶ Zie voor een overzicht: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/nieuwe-regels-hypotheek>.

¹⁹⁷ Raad van de Europese Unie (2013), punt 11, IMF (2013), p. 23, OECD (2014) en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_netherlands_nl.pdf.

¹⁹⁸ Minister van Financiën (2013a), p. 11, aanbeveling 5, waarin aanbevolen wordt dat de LTV-ratio na 2018 naar 80% verlaagd moet worden. De Raad van de Europese Unie stelt tevens dat “de loan-to-value ratio van 100%, die in 2018 zou moeten worden bereikt, [...] nog altijd hoog [is]. Zie: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_netherlands_nl.pdf.

¹⁹⁹ ACM (2013b).

²⁰⁰ Staatscourant. Overdrachtsbelasting. Verlaging tarief bij verkrijging woningen. Staatscourant 10885, 30 mei 2012.



toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.²⁰¹ Van de twintig partijen die er in totaal geïnterviewd zijn, gaan er veertien specifiek in op de hypotheekmarkt.²⁰² Acht partijen geven aan dat de onzekerheid omtrent wet- en regelgeving op de hypotheekmarkt een toetredingsbarrière vormt. Hierbij worden specifiek onzekerheid over de hypotheekrenteaf trek (vijf partijen) en onzekerheid over de *LtV*-ratio (twee partijen) genoemd. Zo zegt een Europese investeringsmaatschappij dat het *“lastig voor een bank [is] om een goede risicoafweging te maken aangezien ze niet goed kunnen inschatten welke kant de regelgeving (bijv. LTV, aftrek) op gaat / kan gaan”*. De zes overige partijen noemen onzekerheid omtrent wet- en regelgeving niet (twee partijen) of geven aan hier neutraal tegenover te staan (vier partijen).

De onzekerheid vormt een barrière voor toetreding

ACM concludeert dat de onzekerheid over toekomstige wet- en regelgeving een barrière kan vormen voor toetreding.

Bij de beslissing om toe te treden tot de Nederlandse hypotheekmarkt houdt een toetreder rekening met de (ontwikkeling van) de vraag naar hypotheekrenten en de risico's van deze hypotheekrenten. Deze factoren worden beïnvloed door de toekomstige wet- en regelgeving. De hoogte van de hypotheekrenteaf trek bepaalt bijvoorbeeld in hoeverre een consument de betaalde hypotheekrente mag aftrekken van zijn inkomsten. Hoe hoger de hypotheekrenteaf trek, hoe lager de effectieve prijs van een hypotheek en hoe hoger de vraag naar woningen en hypotheekrenten. Ook kan het kredietrisico lager worden bij een hogere hypotheekrenteaf trek, omdat een kleiner deel van het inkomen besteed hoeft te worden aan de hypotheeklast. Naast de hypotheekrenteaf trek beïnvloeden ook de hoogte van de maximale *LtV*, het grensbedrag voor de NHG en het al dan niet oprichten van de NHI de vraag en het aanbod van hypotheekrenten.²⁰³ Een wijziging van de hypotheekrenteaf trek zal echter de grootste invloed hebben op de vraag naar woningen en hypotheekrenten, omdat deze direct invloed heeft op de maandlasten van de hypotheeknemer.

Deze onzekerheid kan tot gevolg hebben dat nieuwe aanbieders uitgaan van een te pessimistisch scenario op de hypotheekmarkt of tot het uitstellen van hun toetredingsbeslissing. Beide effecten hebben een negatief effect op de prikkel om toe te treden. In het eerste geval gaan zij mogelijk onnodig uit van een slechtere *business case* voor toetreding. Het tweede

²⁰¹ Zie ook KPMG (2014).

²⁰² De groep geïnterviewde partijen die ingaat op de hypotheekmarkt bestaat uit zeven buitenlandse (EU en niet EU) en zeven Nederlandse partijen, waaronder een investeringsmaatschappij, een nichebank, meerdere universele en *retail*banken en meerdere banken als onderdeel van bank-verzekeraars.

²⁰³ Een beperking van de maximale *LtV* verlaagt het maximale leningsbedrag. Dit zorgt voor een lagere vraag naar hypotheekrenten, maar ook voor een lager kredietrisico. Het grensbedrag voor deelname aan de Nationale Hypotheek Garantie bepaalt welke hypotheekrenten voor de staatsgarantie in aanmerking komen. Hoe lager dit bedrag, hoe minder 'gesubsidieerde' hypotheekrenten verkocht kunnen worden. Doordat minder mensen gebruik kunnen maken van de NHG, is de vraag lager.



effect treedt op wanneer toetreding gepaard gaat met significante verzonken investeringen. Dan zal een toetreders namelijk zijn beslissing om toe te treden uitstellen totdat er meer zekerheid is. Dit komt doordat naarmate er meer zekerheid is over de toekomst op de hypotheekmarkt, de toetreders beter kan inschatten of hij zijn investeringen zal terugverdienen.²⁰⁴ Meer zekerheid over de toekomstige wet- en regelgeving en daarmee over de verwachte winstgevendheid, zorgt dus voor een grotere prikkel om toe te treden.

Conclusie

Stabiliteit op de woning- en hypotheekmarkt kent de continue aandacht van het kabinet. Op dit moment bestaat er echter nog discussie over onderwerpen die de verwachte winstgevendheid op de hypotheekmarkt sterk beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de hypotheekrenteaftrek, de maximaal toegestane *LTV*-ratio en de reikwijdte van de NHG-garantie. ACM concludeert dat de onzekerheid over het toekomstige beleid die deze discussie creëert, door (potentiële) toetreders als de belangrijkste toetredingsbarrière tot de hypotheekmarkt wordt aangemerkt. Het heeft tot gevolg dat potentiële toetreders uit kunnen gaan van een te negatief toekomstscenario of geneigd zijn hun toetredingsbeslissing uit te stellen.

Aanbeveling: Zorg ervoor dat de onzekerheid over wet- en regelgeving op de hypotheekmarkt tot een minimum wordt beperkt

Het is een taak voor het huidige kabinet en toekomstige kabinetten om de onzekerheid op de hypotheekmarkt over het toekomstige beleid tot een minimum te beperken, om toetreding te stimuleren. Het wegnemen van de onzekerheid kan bijvoorbeeld bereikt worden door de duurzaamheid van het huidige beleid beter uit te leggen zodat daarover geen grote discussie meer plaatsvindt, of door het beleid indien nodig aan te passen. Dit zou de bezwaren van onder meer het IMF, de Europese Commissie en de OESO over het huidige beleid moeten adresseren, zodat voor de lange termijn meer zekerheid ontstaat. Dit betekent dus niet dat veranderingen in het beleid noodzakelijk zijn, zolang de onzekerheid maar wordt weggenomen.

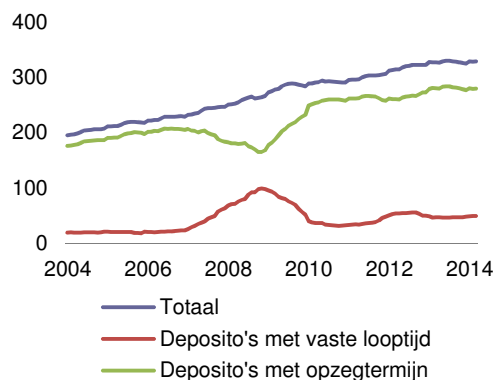
66/91

²⁰⁴ De positieve relatie tussen onzekerheid en het uitstellen van de toetredingsbeslissing komt voort uit de *option pricing* literatuur. Zie ook: Dixit & Pindyck (1995). Daarnaast kunnen banken naast het uitstellen van de beslissing ook nog een voorkeur hebben voor meer zekerheid omdat zij risicomijdend zijn (Nishiyama, 2007).



6 Spaarmarkt

De spaarmarkt genereert de benodigde *funding* voor banken waarmee leningen verstrekt kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele concurrentie-omstandigheden inclusief toetredingsbarrières op de spaarmarkt.



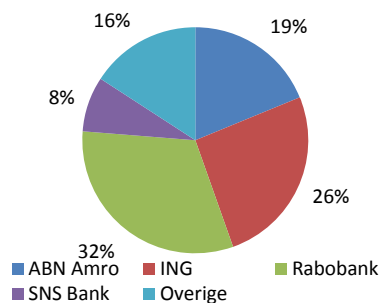
Figuur 17: Spaargeld Nederlandse huishoudens in miljarden (DNB).

Marktomvang

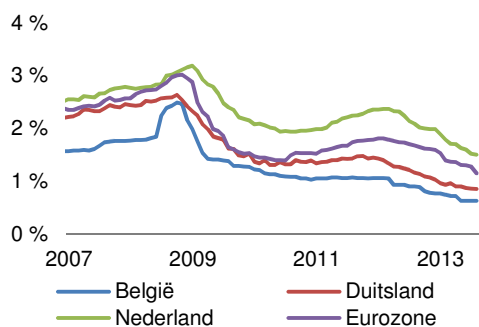
In Figuur 17 is te zien dat de hoeveelheid spaargeld gemiddeld elk jaar met iets meer dan zes procent toeneemt. Ook is te zien dat de hoeveelheid spaargeld van huishoudens sinds de crisis minder hard groeit dan in de periode daarvoor. De belangrijkste spaarvorm voor huishoudens zijn deposito's met opzegtermijn (vrij opneembaar).

Concentratie

De Nederlandse spaarmarkt is sterk geconcentreerd. De vier grootste banken hebben een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 84% (zie Figuur 18). De rest van de markt is verdeeld onder vele kleine aanbieders, die allemaal een marktaandeel hebben van minder dan 2%. Onder deze aanbieders bevinden zich onder andere kleinere Nederlandse banken (bv. Knab), buitenlandse banken (bv. Argenta, Anadolubank, Lloyds bank), dochters van de grootbanken (bv. MoneYou) en andere financiële instellingen zoals verzekeraars en pensioenfondsen (bv. Aegon en Delta Lloyd).



Figuur 18: Marktaandelen Nederlandse spaarmarkt 2011 (Kabinetsvisie Nederlandse Bankensector).



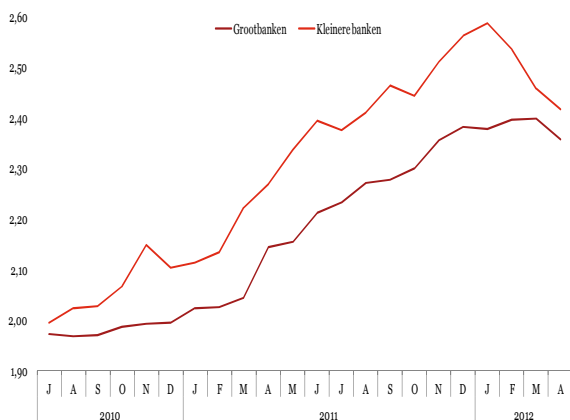
Figuur 19: Spaarrente direct opvraagbare tegoeden (ECB).

Hoogte spaarrente

Zoals Figuur 19 laat zien, is de spaarrente in Nederland relatief hoog in vergelijking met andere landen. Gemiddeld ligt de spaarrente voor direct opvraagbare tegoeden in Nederland zestig basispunten hoger dan in bijvoorbeeld Duitsland. Deze hoge spaarrente wordt vaak gekoppeld aan de in Nederland bestaande depositofinancieringsgat; dit is het verschil tussen kredietverlening aan huishoudens en bedrijven en hun deposito's. Eind



2012 bedroeg deze *funding gap* 452 miljard euro.²⁰⁵



Figuur 20: Gewogen gemiddelden rente eenvoudig opneembaar spaargeld (Kabinetvisie Nederlandse bankensector).

De spaarrente die aangeboden wordt door de grootbanken ligt tevens structureel lager dan de spaarrente die aangeboden wordt door kleine banken (zie Figuur 20).

Momenteel bedraagt het verschil tussen de rente van de grootbanken en de hoogste rente in de markt circa 50 basispunten.²⁰⁶

Overstapgedrag door consumenten

Op de particuliere spaarmarkt zijn er sterke verschillen in de mate waarin consumenten overstappen met hun spaargeld.²⁰⁷ Aan de ene kant is er een grote groep relatief prijsongevoelige consumenten – bijna altijd

klant van één van de grootbanken – die (vrijwel) nooit overstapt. Daarnaast bestaan er consumenten die wel overstappen. Een deel van deze groep gaat actief op zoek naar de hoogste rente en stapt regelmatig tot vaak over. Een ander deel van de groep stapt zo af en toe over.

In opdracht van ACM is er een enquête afgenomen onder consumenten met een spaarrekening. Hieruit volgt dat ongeveer de helft van alle consumenten nog nooit is gewisseld van bank met hun spaargeld.²⁰⁸ Ook volgt uit onderzoek van het CPB dat slechts 13% van de bevroegde consumenten aangeeft van plan te zijn om te wisselen van bank.²⁰⁹ Het beeld dat de markt bestaat uit een kleine groep spaarders die regelmatig tot vaak overstapt

²⁰⁵ DNB (2013b), p.23.

²⁰⁶ Dit renteverhaal betreft slechts een indicatie. De rentes zijn opgezocht via vergelijkingssite <http://www.sparen.nl> (geraadpleegd op 19 mei 2014), uitgaande van een inleg van € 5000 euro, een rekening zonder beperkende voorwaarden en alleen spaarrekeningen die vallen onder het Nederlandse depositogarantiestelsel. De drie hoogste rentes zijn in dit geval ZwitserLeven (Internetsparen, 1.70%), MoneYou (Vrij opneembaar, 1.70%) en Nationale Nederlanden (Internetsparen, 1.70%). Bij de grootbanken zijn de rentes 1.25% bij ABN Amro (Direct sparen), 1.25% bij ING (Comfortspaarrekening) en 1.10% bij Rabobank (Rabo Internetsparen).

²⁰⁷ Overstappen houdt in dat de consument een nieuwe spaarrekening opent bij een andere bank en de meerderheid van zijn of haar spaargeld daarop stort.

²⁰⁸ Dit aandeel is gebaseerd op informatie uit GfK (2014b). 79% van alle spaarders heeft de afgelopen 12 maanden geen spaargeld verplaatst naar een andere bank (p.10). 73% van deze groep heeft nog nooit overwogen om te wisselen van bank voor de belangrijkste spaarrekening (p.25). Voor veruit de meeste van deze spaarders is de belangrijkste spaarrekening ook de enige spaarrekening (p.15). Dit betekent dat in ieder geval $79\% \times 73\% = 58\%$ van de consumenten nog nooit is overgestapt van spaarbank.

²⁰⁹ CPB (2005), p.51.



en een grote groep spaarders die vrijwel nooit overstapt, wordt ook bevestigd door DNB, die schrijft dat: “door hogere depositorente te bieden, zijn nieuwe toetreders dus wellicht in staat om voor hen relevante hoeveelheden spaargeld aan te trekken, maar dit heeft voornamelijk niet geleid tot grote verschuivingen op de spaarmarkt als geheel. [...] Het merendeel van de Nederlandse spaarders blijkt hiermee betrekkelijk renteongevoelig.”²¹⁰

Toetreding en toetredingsbarrières

Toetreding tot de spaarmarkt vindt plaats, maar de marktaandeelen van deze toetreders blijven beperkt tot maximaal 2%. Dit kan het gevolg zijn van hun eigen begrensde behoefte aan spaargeld, maar kan ook het gevolg zijn van groeibarrières.

In een onderzoek van de OFT naar toetredings- en groeibarrières in de bancaire *retail*sector in het Verenigd Koninkrijk wordt (beperkt) overstapgedrag als potentiële belemmering voor groei gezien.²¹¹ Dit komt doordat beperkt overstapgedrag van spaarders het moeilijker maakt om klanten te winnen en daarmee om een aanzienlijk marktaandeel te winnen. In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële) toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.²¹² In deze interviews geven meerdere partijen aan dat er beperkt overstapgedrag is op de spaarmarkt en dit wordt hier ook genoemd als groeibarrière.

Daarnaast geeft bijna de helft van de interviewpartners aan dat de hoge spaarrente in Nederland het - in internationaal perspectief - niet aantrekkelijk maakt de Nederlandse spaarmarkt te betreden.

Ten slotte zijn er meerdere interviewpartners die aangeven dat de Nederlandse spaarmarkt minder aantrekkelijk wordt doordat banken beperkt worden in de hoeveelheid spaargeld die ze in een land mogen ophalen, en in welke mate ze het opgehaalde geld grensoverschrijdend mogen inzetten (zie “Aanbeveling 2: Pleit naast een effectiever Europees resolutiemechanisme voor een Europees depositogarantiestelsel”).

Conclusie

De spaarmarkt is geconcentreerd. Naast de grootbanken zijn er vele kleine spelers actief op de spaarmarkt, maar het marktaandeel van deze spelers blijft beperkt. De gemiddelde spaarrente in Nederland is hoog in vergelijking met omringende landen, en de spaarrente die aangeboden wordt door grootbanken is structureel lager dan de rente die aangeboden wordt door kleinere banken. Er lijken twee soorten spaarders te zijn: een kleine groep (prijsgevoelige) spaarders die regelmatig overstapt en een grote groep (prijsongevoelige) spaarders die (vrijwel) nooit overstapt. De prijsongevoelige spaarders worden voornamelijk bediend door de grootbanken, terwijl de prijsgevoelige spaarders vooral op zoek zijn naar een hoge spaarrente.

²¹⁰ DNB (2009), p.14.

²¹¹ OFT (2010).

²¹² Zie ook KPMG (2014).



Leeswijzer: aanbeveling om toetredingsbarrières te verminderen op de spaarmarkt

Beperkt overstappedrag vormt een groei- en toetredingsbarrière op de spaarmarkt, omdat hierdoor de potentiële marktomvang voor toetreders beperkt wordt. ACM zal hierna een aanbeveling doen om consumenteninertie op het gebied van spaarrekeningen te verminderen. Dit stimuleert toetreding en concurrentie op de Nederlandse bancaire sector. Ook restricties op spaargeld door nationale toezichthouders vormen een toetredingsbarrière. In “Aanbeveling 2: Pleit naast een effectiever Europees resolutiemechanisme voor een Europees depositogarantiestelsel” van deze rapportage heeft ACM hier reeds een aanbeveling voor gedaan.



Aanbeveling 8: Geef banken maximale ruimte om op een feitelijke manier consumenten te informeren over de garantieregeling op spaargeld

“Je zet geld voor een langere tijd weg en ontvangt dan een hogere rente.”

– *Antwoord van een respondent op de vraag wat bedoeld wordt met het ‘depositogarantiestelsel’ (GfK, 2014b)*

Veiligheid van het spaargeld is een belangrijk aspect bij de keuze voor een bank

Er bestaan significante verschillen in de hoogte van de spaarrente tussen grootbanken en kleinere banken. Dit verschil is op dit moment ongeveer 50 basispunten bij vrij opneembare spaarrekeningen. Bij termijndeposito's kan dit verschil groter zijn. Deze renteversillen tussen grootbanken en kleinere banken lijken structureel. Ondanks deze renteversillen blijkt uit een enquête die gedaan is in het kader van deze studie in opdracht van ACM²¹³ dat ongeveer de helft van alle consumenten nog nooit is gewisseld van bank met hun spaargeld (hierna: *niet-switchers*).²¹⁴

Als aan deze *niet-switchers* gevraagd wordt wanneer men wel zou overstappen, dan worden “afgenomen vertrouwen in de huidige bank” (53%) en “een te lage spaarrente” (35%) vaak genoemd.²¹⁵ Ook de groep consumenten die recent is overgestapt noemt de hoogte van de spaarrente en de veiligheid van het spaargeld als belangrijke aspecten bij de keuze voor de nieuwe bank.²¹⁶ Consumenten hechten dus waarde aan de veiligheid van hun spaargeld bij de keuze voor een bank.

De veiligheid van spaargeld wordt tot 100.000 euro door het depositogarantiestelsel (DGS) gegarandeerd.²¹⁷ Vrijwel alle in Nederland actieve banken vallen onder het Nederlandse DGS.²¹⁸ Hierdoor is de veiligheid van het spaargeld, voor tegoeden tot 100.000 euro, bij elke bank gelijk.

Uit de enquête blijkt ook dat consumenten niet goed op de hoogte zijn van het DGS. 39% van de *niet-switchers* geeft aan niet bekend te zijn met het DGS.²¹⁹ Nog eens 30% van de *niet-switchers* geeft aan wel bekend te zijn met het DGS maar geeft vervolgens een onjuiste beschrijving van het DGS. Vaak verwarren deze respondenten het DGS met een termijndeposito.

²¹³ GfK (2014b).

²¹⁴ Zie voetnoot 208.

²¹⁵ GfK (2014b), p.26.

²¹⁶ GfK (2014b), p.27.

²¹⁷ Dit betekent dat het spaargeld tot 100.000 euro gegarandeerd is, mocht de bank in financiële problemen komen.

²¹⁸ Een aantal banken valt onder een buitenlands DGS zoals Argenta (België) en Lloyds Bank (Verenigd Koninkrijk).

²¹⁹ GfK (2014b), p.20. Ter vergelijking, van de groep consumenten die regelmatig tot vaak wisselen van bank, weet vrijwel iedereen wat het DGS inhoudt.



Wetgeving omtrent het gebruik van het DGS in reclame-uitingen door banken

Op grond van artikel 3:264, eerste lid, van de Wft mogen banken het DGS niet gebruiken in reclame-uitingen.²²⁰ Dit verbod is op grond van het tweede lid echter niet van toepassing op “(...) *financiële ondernemingen die in een reclame-uiting vermelden dat op hen een vangnetregeling*²²¹ van toepassing is.” Deze twee bepalingen lijken tegenstrijdig aan elkaar.

Het Europees Parlement heeft in april 2014 een nieuwe richtlijn aangenomen gericht op het uniformiseren en verbeteren van de bestaande DGS'en binnen Europa.²²² Onderdeel van deze richtlijn is dat consumenten door banken beter worden geïnformeerd over welk DGS van toepassing is. Ten aanzien van reclame-uitingen door banken vermeldt de richtlijn dat verwijzingen naar depositogarantiestelsels in reclame beperkt moeten blijven tot korte feitelijke vermeldingen.²²³

Samenvattend kan gesteld worden dat ongeveer de helft van alle consumenten nog nooit is overgestapt van spaarrekening. Een belangrijke drijfveer om over te stappen is de veiligheid van het spaargeld bij een bank. Het DGS, waardoor de veiligheid van spaargeld bij banken vrijwel gelijk is, is echter weinig bekend onder niet-*switchers*.

Marktpartijen bevestigen het beeld dat een aanzienlijk deel van de spaarmarkt niet snel overstapt van bank

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële) toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.²²⁴ Van de twintig partijen die er in totaal geïnterviewd zijn, gaan er vijftien in op de spaarmarkt. In vijf interviews is de spaarmarkt uitgebreid aan bod gekomen. Van deze vijf partijen geven er drie aan dat er een grote groep spaarders is die niet overstapt. Zo zegt een Nederlandse bank als onderdeel van een bank-verzekeraar: “*Er is maar een klein gedeelte wat echt actief aan het switchen is. 60-70% van de consumenten kiest voor gemak.*” Vier partijen geven aan dat het vrij makkelijk is om een beperkte hoeveelheid *funding* aan te trekken (minder dan 2% van de markt), maar om deze spaarders aan te trekken moet dan wel een relatief hoge rente worden aangeboden. Eén van

72/91

²²⁰ In de nota van wijziging van de Totstandkomingswet staat hierover: “Achter het verbod zit het idee dat een vangnetregeling in beginsel toepasselijk is op alle in de lidstaten geregistreerde banken en beleggingsondernemingen. Reclame, die doorgaans bedoeld is om één product van andere producten of één aanbieder van andere aanbieders te onderscheiden, zal dan ook eerder tot verwarring leiden dan tot meer duidelijkheid omtrent de toepasselijkheid van een vangnetregeling.”

²²¹ Het DGS is een voorbeeld van een vangnetregeling.

²²² Europees Parlement.

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/0207\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/0207(COD)).

²²³ Zie bijvoorbeeld https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2010_368/document/f=/vih09a2vfkt.pdf.

p.18.

²²⁴ Zie ook KPMG (2014).



deze vier noemt hier expliciet dat het lastig is een groot marktaandeel te winnen.

ACM vindt het aannemelijk dat consumenteninertie op de spaarmarkt een negatieve invloed heeft op toetreding

Het feit dat consumenten niet snel overstappen van aanbieder (hierna: consumenteninertie), bijvoorbeeld als gevolg van overstapbarrières, heeft volgens de literatuur een ambigu effect op toetreding. Aan de ene kant zorgt het verlagen van consumenteninertie voor een grotere marktomvang voor de toetreders. Aan de andere kant zorgt het ook voor een lagere marge per klant, aangezien de concurrentie toeneemt.

In het geval van de spaarmarkt is het echter zo dat de toetreders zich al begeven in een segment met weinig consumenteninertie; zij concurreren om de consumenten die wel bereid zijn om over te stappen. Het is dus aannemelijk dat het tweede effect, de lagere marge, in het geval van de spaarmarkt geen rol speelt. Voor de spaarmarkt leidt een verlaging van de consumenteninertie dus tot een grotere prikkel om toe te treden.²²⁵

Verlaging van consumenteninertie kan mogelijk bereikt worden door een bredere bekendheid van het garantiestelsel dat op een bank van toepassing is. Consumenten hechten namelijk veel waarde aan de veiligheid van hun spaargeld, maar zijn deels onbekend met het bestaan van garantiestelsels als het DGS. Door deze onbekendheid denken niet-*switchers* mogelijk dat hun spaargeld bij kleinere banken, al dan niet in eigendom van een buitenlands bankconcern, onveiliger is, terwijl spaargeld ook daar tot 100.000 euro gegarandeerd is.

Banken kunnen dit zelf oplossen door kenbaar te maken welk garantiestelsel op hen van toepassing is en wat de reikwijdte daarvan is. Dit draagt tevens bij aan de publieke bekendheid van garantieregelingen en daarmee aan financiële stabiliteit, omdat het *bank runs* voorkomt.²²⁶ De huidige Nederlandse wet- en regelgeving over het gebruik van garantieregelingen in reclame-uitingen lijkt echter tegenstrijdig en creëert daarmee onduidelijkheid. Dit leidt mogelijk tot terughoudendheid bij banken om de voor hen relevante garantieregeling te communiceren.

Conclusie

ACM concludeert dat een groot deel van de spaarmarkt consumenteninertie vertoont; marktpartijen bevestigen dit beeld. Deze inertie verkleint de potentiële markt voor toetreders en leidt daarmee tot een verminderde prikkel om toe te treden tot de Nederlandse spaarmarkt. Onbekendheid over garantieregelingen kan de consumenteninertie (deels) verklaren omdat consumenten mogelijk niet overstappen omdat ze ten onrechte aannemen dat hun geld bij een nieuwe aanbieder niet veilig is. Daarom is het van belang dat banken kunnen aangeven welke

²²⁵ Daarnaast zorgt het verlagen van consumenteninertie voor een hogere gemiddelde rente op de gehele spaarmarkt.

²²⁶ Het bestaan van het DGS creëert ook *moral hazard* omdat spaarders geen prikkel hebben het risicoprofiel van banken te monitoren. De gevolgen hiervan dienen door de risico-gebaseerde bijdrage aan het DGS, de prudentiële eisen en het toezicht daarop zo goed mogelijk ingeperkt te worden.



garantieregeling op hen van toepassing is en wat de reikwijdte daarvan is. Bestaande regelgeving in Nederland is echter onduidelijk over de mogelijkheden hiertoe, waardoor toetreders mogelijk (te) huiverig zijn met reclame-uitingen. In de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn, waarin de mogelijkheden voor reclame-uitingen over garantieregelingen zijn opgenomen, moet duidelijk uitgelegd worden dat er ruimte is en hoe groot deze ruimte is.

Aanbeveling: geef banken maximale ruimte om op een feitelijke manier consumenten te informeren over de garantieregeling op spaargeld.

ACM doet de aanbeveling aan de Minister van Financiën om bij de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn maximale ruimte, en duidelijkheid daarover, te bieden aan banken om op een feitelijke manier consumenten te informeren over de garantie van hun spaargeld.²²⁷

Deze ruimte moet voldoende zijn om aan consumenten duidelijk te maken dat spaargeld bij de betreffende bank (tot 100.000 euro) veilig is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zou uitgelegd moeten worden wat wel en niet is toegestaan. Zolang de Europese richtlijn nog niet is geïmplementeerd, zou DNB, dat toezicht houdt op artikel 3:264 Wft, banken kunnen informeren over de reikwijdte van dit artikel.

74/91

²²⁷ ACM wil hierbij opmerken dat toekomstige reclame-uitingen niet moeten impliceren dat een bank veiliger is dan een ander, omdat dit het doel van garantieregelingen, het voorkomen van *bank runs*, kan schaden.

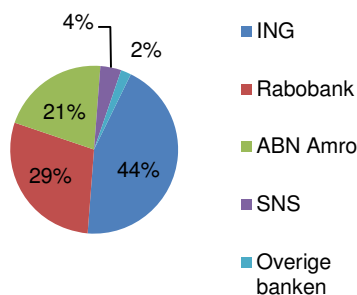


7 Particuliere betaalrekeningen

Een particulier betaalpakket bestaat in ieder geval uit de betaalrekening, een bankpas en de mogelijkheid om mobiel of via het internet bankzaken te regelen. Afhankelijk van het pakket zijn soms extra producten opgenomen zoals een creditcard, de mogelijkheid tot rood staan en gratis extra bankpassen.²²⁸ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele concurrentie-omstandigheden inclusief toetredingsbarrières op de markt voor betaalrekeningen.

Marktomvang

In 2013 waren er in Nederland ongeveer 15,5 miljoen bestaande particuliere betaalrekeningen voor consumenten vanaf 18 jaar. Dit aantal is licht toegenomen in de afgelopen jaren, maar is over een langere periode gezien (2002 t/m 2013) stabiel tussen de 14,5 en 15,5 miljoen. De laatste jaren zijn er ongeveer 712.000 nieuwe betaalrekeningen per jaar geopend en 388.000 opgezegd. Ongeveer 70% van alle consumenten vanaf 18 jaar had in 2013 slechts één betaalrekening.²²⁹



Figuur 21: Marktaandelen betaalrekeningen. Gemiddelde over 2002 t/m 2012, op basis van aantal bestaande rekeningen (GfK, 2014d).

Concentratie

Het gemiddelde gezamenlijke marktaandeel van ABN AMRO, ING Bank, Rabobank en SNS Bank²³⁰ in de periode 2002-2012 bedraagt 98% (zie Figuur 21). De C4-ratio gemeten in nieuw geopende betaalrekeningen is ongeveer gelijk waarbij SNS Bank de laatste jaren sterker groeit dan de andere drie grootbanken.

Marges/Winstgevendheid

Banken lijken weinig tot geen winst te maken met het aanbieden van particuliere betaalrekeningen. In 2006 heeft McKinsey (2006) in opdracht van de Nederlandse

Vereniging van Banken en DNB onderzoek gedaan naar de kosten en opbrengsten van betalingsverkeer. Uit dat onderzoek bleek dat de bankensector in Nederland in 2005 op het particuliere betalingsverkeer een verlies leed van 642 miljoen euro.²³¹ Voor het particuliere en zakelijke segment tezamen draaiden de banken ongeveer *break-even*. In 2010 heeft de NVB een update uitgevoerd op basis van een extrapolatie van de gegevens uit 2006. Uit deze update volgden grofweg dezelfde conclusies als uit het onderzoek van McKinsey (2006).

²²⁸ Voor het gemak wordt een betaalpakket hierna 'betaalrekening' genoemd.

²²⁹ GfK (2014d).

²³⁰ Onder bank-verzekeraar SNS Reaal vallen SNS Bank, Regio Bank en ASN Bank.

²³¹ In McKinsey (2006) is het onduidelijk hoe bepaalde *joint of common costs* tussen het particuliere en zakelijke segment zijn verdeeld.



Overstappedrag door consumenten

Diverse studies wijzen erop dat Nederlandse consumenten niet vaak overstappen²³² van bank met hun betaalrekening, zowel in vergelijking met andere financiële producten als met andere Europese landen.²³³ In opdracht van ACM is er in het kader van dit onderzoek een enquête afgenomen onder consumenten met een betaalrekening.²³⁴ Deze enquête bevestigt dit beeld: 73% van alle consumenten vanaf 18 jaar is nog nooit vrijwillig gewisseld van bank en 24% slechts één keer.²³⁵

In deze enquête is ook aan consumenten gevraagd naar de hoogte van de financiële prikkel (korting) die nodig is om de consument te overtuigen om over te stappen. Het blijkt dat veel consumenten pas bij een relatief hoge korting overstappen. 31% van de respondenten zou overstappen bij een korting van minimaal 50 euro en nog eens 35% geeft aan dat ze in de huidige situatie bij geen enkele korting zouden overstappen van bank.²³⁶ Het feit dat consumenten niet snel overstappen van bank met hun betaalrekening wordt hierna 'consumenteninertie' genoemd.

Toetreding en toetredingsbarrières

De twee belangrijkste recente toetreders in Nederland op het gebied van particuliere betaalrekeningen zijn Triodos Bank (2006) en Knab (2012). Triodos Bank opereert winstgevend en had eind 2012 ongeveer 240.000 betaalrekeningen waarvan het merendeel voor consumenten.²³⁷ Knab heeft minder dan 30.000 klanten eind 2013.²³⁸ Gezamenlijk hebben deze banken minder dan 2% marktaandeel op basis van het aantal bestaande particuliere rekeningen en 4% op basis van nieuw geopende betaalrekeningen in 2013.²³⁹

Er zijn relatief weinig studies gedaan naar toetredingsbarrières op het gebied van particuliere betaalrekeningen. In 2004 hebben vier nationale mededingingsautoriteiten, waaronder ACM (toen: NMa), een vergelijkend onderzoek gedaan naar concurrentie in nationale bancaire sectoren.²⁴⁰ Voor de Nederlandse markt werden het investeren in een kantorennetwerk en consumenteninertie als belangrijkste barrières genoemd. In 2010 concludeert de OFT eveneens

²³² Overstappen houdt in dat de consument een nieuwe betaalrekening opent bij een andere bank en via de nieuwe rekening de meeste uitgaven en ontvangsten laat verlopen.

²³³ Consumentenbond (2002), KPMG (2004), Gallup Organisation (2009), Consumentenbond en Trigenum (2011).

²³⁴ GfK (2014a).

²³⁵ GfK (2014a), p.17.

²³⁶ GfK (2014a), p.27.

²³⁷ Jaarverslag Triodos Bank 2012.

²³⁸ Het Financieele Dagblad, <http://fd.nl/Print/krant/Pagina/Ondernemen/108914-1311/internetbank-knab-heeft-moeite-om-consument-te-laten-wisselen-van-bank> bron fd krant

²³⁹ GfK (2014d).

²⁴⁰ European Competition Authorities (2005).



dat consumenteninertie in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke toetredingsbarrière is.²⁴¹ Het opzetten van een grootschalig kantorennetwerk werd door de OFT gezien als een mogelijke toetredingsbarrière, maar merkt daarbij op dat een toetreders ook met een klein aantal bankkantoren kan beginnen en in de toekomst geleidelijk kan uitbreiden.

In de interviews die in het kader van deze studie gevoerd zijn met (potentiële) toetreders is consumenteninertie genoemd als belangrijke toetredingsbarrière.²⁴² Daarnaast worden de initiële investeringen in de benodigde ICT-systemen en marketingkosten door enkele marktpartijen genoemd als toetredingsbarrière. Volgens toetreders bedragen deze investeringen tientallen miljoenen euro's. Toetreders melden tevens dat de huidige lage winstgevendheid een barrière vormt voor toetreders die alleen betaaldiensten willen aanbieden, omdat mogelijke verliezen niet gecompenseerd kunnen worden met winstgevendende *cross-selling* (zie hieronder). ACM heeft onderzocht of er barrières zijn voor toegang tot systemen voor interbancair betalingsverkeer. ACM heeft geen concrete signalen dat dit aannemelijk is.

Betaalrekeningen als portaal voor andere financiële producten

Betaalrekeningen hebben een portaalfunctie voor andere financiële producten. Banken kunnen aan klanten die bij hen een betaalrekening hebben makkelijker andere financiële producten (zoals spaarrekeningen, hypotheek en verzekeringen) verkopen dan aan andere klanten. Verschillende studies wijzen op het bestaan van een portaalfunctie voor betaalrekeningen.²⁴³ Ook in de interviews die in het kader van deze studie gedaan zijn²⁴⁴ en gesprekken van ACM met banken wordt aangegeven dat een betaalrekening als portaal voor *cross-selling* dient. Ten aanzien van spaarrekeningen blijkt uit de enquête die afgenomen is in het kader van deze studie dat relatief veel consumenten (het merendeel van) hun spaargeld plaatsen bij de bank waar zij ook hun betaalrekening hebben.²⁴⁵

Een portaalfunctie van particuliere betaalrekeningen kan de winstgevendheid van toetreding op andere bancaire *retail*markten beïnvloeden. Het is voor een (potentiële) toetreders die geen betaalrekeningen aanbiedt, moeilijker om klanten te krijgen als consumenten een voorkeur hebben om meerdere producten bij één bank af te nemen.

Conclusie

De geringe winstgevendheid van banken op de markt voor betaalrekeningen betekent dat er geen directe aanwijzingen zijn voor concurrentieproblemen op deze markt. Betaalrekeningen hebben echter een belangrijke portaalfunctie. Banken kunnen via de betaalrekening een relatie met de klant opbouwen om vervolgens andere financiële producten te verkopen. Het verlagen

²⁴¹ OFT (2008).

²⁴² KPMG (2014).

²⁴³ Zie bijvoorbeeld Competition Commission (2002, p.27), Europese Commissie (2007, p.70) en OFT (2010, p.132).

²⁴⁴ KPMG (2014).

²⁴⁵ GfK (2014a), p.13 en p.14.



van toetredingsbarrières is dus ook op deze markt van belang, mede om de concurrentie op andere bancaire markten te stimuleren.

Leeswijzer: aanbeveling om toetredingsbarrières te verminderen op de markt voor particuliere betaalrekeningen

Een belangrijke toetredingsbarrière op de markt voor betaalrekeningen is het bestaan van consumenteninertie. ACM zal daarom hierna aanbevelingen doen om consumenteninertie op het gebied van particuliere betaalrekeningen te verminderen. Volgens toetreders vormen investeringskosten die samenhangen met het opbouwen van een ICT-systeem en marketingkosten ook een toetredingsbarrière. ACM doet hiervoor geen aanbeveling, omdat deze investeringskosten onlosmakelijk samenhangen met toetreding. Ook doet ACM geen aanbeveling omtrent het opzetten van een kantorennetwerk, omdat consumenten steeds vaker hun bankzaken regelen via het internet en omdat twee recente toetreders opereren zonder kantorennetwerk. Het opzetten van een kantorennetwerk lijkt dus geen belangrijke toetredingsdrempel (meer) te zijn.



Aanbeveling 9: Neem maatregelen om consumenteninertie op de markt voor betaalrekeningen te verminderen

“Customer inertia remains a key barrier for potential entrants and smaller firms to attract customers and achieve sufficient scale to be able to recover costs, many of which are sunk.”

- Office of Fair Trading (2010)

Overstapdrempels vormen een belangrijke verklaring voor consumenteninertie

In opdracht van ACM is er een enquête afgenomen onder consumenten met een betaalrekening.²⁴⁶ Hieruit blijkt dat Nederlandse consumenten niet vaak overstappen²⁴⁷ van bank met hun betaalrekening in vergelijking met andere financiële producten en andere Europese landen. 73% van de consumenten vanaf 18 jaar is namelijk nog nooit vrijwillig overstapt van bank.²⁴⁸ Dit wordt hierna ‘consumenteninertie’ genoemd.

37% van de bevroegde consumenten noemt ‘veranderen van bank kost mij teveel tijd en/of moeite’ als één van de belangrijkste redenen om niet over te stappen.²⁴⁹ Dit duidt op het bestaan van overstapdrempels. Als vervolgens wordt doorgevraagd naar belangrijke overstapdrempels, dan wordt het ontbreken van nummerportabiliteit²⁵⁰ veruit het vaakst genoemd.²⁵¹

Consumenten hebben naast overstapdrempels andere redenen om niet te wisselen van bank. Zo geeft 27% van de bevroegde consumenten aan dat ze tevreden zijn over hun huidige bank.²⁵² Uit de resultaten van de enquête blijkt wel dat de *Net Promotor Score*, een methode die bedoeld is om de mate van tevredenheid te meten, negatief is.²⁵³ Dit betekent dat er meer ontevreden klanten zijn dan loyale klanten. Naast ‘gedoe’ en tevredenheid geeft 31% van de

²⁴⁶ GfK (2014a).

²⁴⁷ Overstappen houdt in dat de consument een nieuwe betaalrekening opent bij een andere bank en via de nieuwe rekening de meeste uitgaven en ontvangsten laat verlopen.

²⁴⁸ GfK (2014a), p.17.

²⁴⁹ GfK (2014a), p.18.

²⁵⁰ Nummerportabiliteit houdt in dat de consument zijn rekeningnummer behoudt bij het wisselen bank.

²⁵¹ GfK (2014a), p.19.

²⁵² GfK (2014a), p.16.

²⁵³ GfK (2014a), p.15. De NPS is gebaseerd op de gedachte dat een bedrijf haar klanten kan onderverdelen in drie categorieën: Promoters, Passives, en Detractors. Door het stellen van de vraag - Hoe waarschijnlijk is het dat je [bedrijf X] zal aanbevelen aan een vriend of collega? - kunnen deze groepen in kaart worden gebracht. Klanten reageren op een 0-tot-10 waarderingsschaal. Promoters (9 en 10) zijn loyale klanten die erg positief zijn over hun huidige aanbieder. Passives (7 en 8) zijn klanten die enigszins tevreden zijn maar open staan voor concurrerende aanbiedingen. Detractors (0 tot 6) zijn ontevreden klanten. De NPS wordt berekend door het verschil tussen het percentage Promoters en het percentage Detractors. In het geval van betaalrekeningen zijn er relatief veel Passives (67%).



bevroegde consumenten aan dat veranderen van bank te weinig financieel voordeel oplevert.²⁵⁴

Initiatieven om overstapdrempels te verlagen

Sinds 2004 kunnen consumenten en bedrijven gebruik maken van de 'Interbancaire Overstapservice Betalingsverkeer' (hierna: Overstapservice). Deze service zorgt ervoor dat incasso's en betalingen dertien maanden lang worden doorgestuurd naar de nieuwe betaalrekening. De Overstapservice is geïntroduceerd als alternatief voor nummerportabiliteit vanwege de vermeende hoge invoeringskosten van nummerportabiliteit.²⁵⁵ Deze service heeft tot doel overstapdrempels op het gebied van betaalrekeningen te verlagen en daarmee concurrentie te bevorderen.

Het aantal consumenten dat jaarlijks gebruik maakt van de Overstapservice is relatief laag en kent sinds de invoering van de Overstapservice geen stijgende trend.²⁵⁶ Het aantal gebruikers varieert in de periode 2004 tot en met 2012 tussen de 60.000 en 100.000 per jaar, waarvan ongeveer 90% consumenten. Dit is jaarlijks minder dan 1% van alle particuliere rekeninghouders.²⁵⁷

Vanuit de consument gezien is nummerportabiliteit een beter alternatief dan de Overstapservice.²⁵⁸ Bij nummerportabiliteit is het bijvoorbeeld niet nodig om bedrijven en instanties te informeren over het nieuwe rekeningnummer. Nummerportabiliteit zal tot een verdere verlaging van de overstapdrempels op het gebied van betaalrekeningen leiden ten opzichte van de Overstapservice.²⁵⁹ Studies naar het effect van nummerportabiliteit bij mobiele telefonie laten zien dat de mate van overstappen significant is toegenomen sinds de introductie hiervan.²⁶⁰

Toetreders bevestigen consumenteninertie op het gebied van betaalrekeningen

In het kader van deze studie zijn er in opdracht van ACM interviews gehouden met (potentiële) toetreders over de belangrijkste toetredingsbarrières.²⁶¹ Van de twintig partijen die er in totaal

²⁵⁴ GfK (2014a), p. 18.

²⁵⁵ *Kamerstukken II 2002/03, 27863, 12, p. 4.* In een uitgebreid advies van NIP Capital aan de MDW-werkgroep 'Overstapkosten' uit 2002 wordt overigens aangegeven dat nummerportabiliteit betrekkelijk eenvoudig en tegen lage kosten in te voeren was (NIP Capital, 2002).

²⁵⁶ Consumentenbond & Trigenum (2011), p. 8. ACM beschikt over data voor 2011 en 2012.

²⁵⁷ Er waren in 2013 ongeveer 15,5 miljoen betaalrekeningen voor consumenten van 18 jaar en ouder (GfK, 2014d).

²⁵⁸ Europese Commissie, http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/inclusion/20130508-impact-assessment_en.pdf, p. 211-216.

²⁵⁹ Niet alle overstapdrempels zullen met nummerportabiliteit geëlimineerd worden, zoals het aanvragen van een betaalrekening bij de nieuwe bank en het wachten op een nieuwe pinpas.

²⁶⁰ Grzybowski (2005) en Lyons (2006).

²⁶¹ Zie ook KPMG (2014).



geïnterviewd zijn, gaan er vier specifiek in op betaalrekeningen.²⁶² Van deze vier partijen geven er drie aan dat veel Nederlandse consumenten trouw zijn aan hun bank en beperkt overstappen. Eén partij geeft aan dat de Nederlandse consument wel bereid is om over te stappen, maar er wordt niet gespecificeerd of dit over alle consumenten of over een deel ervan gaat. Door één interviewpartner wordt gesteld dat de benodigde schaal om winstgevend te opereren waarschijnlijk niet snel genoeg behaald kan worden door consumenteninertie. Ten slotte geven twee marktpartijen aan dat nummerportabiliteit consumenteninertie zou kunnen verminderen.

ACM vindt het aannemelijk dat consumenteninertie een negatieve invloed heeft op toetreding tot en concurrentie in de Nederlandse bancaire sector

De bestaande overstapdrempels dragen bij aan de consumenteninertie op de markt voor betaalrekeningen. Overstapdrempels leiden over het algemeen tot minder concurrentie tussen ondernemingen en daarmee tot hogere prijzen, lagere kwaliteit en/of minder innovatie.²⁶³ Of overstapdrempels ook leiden tot een verminderde prikkel om toe te treden, hangt af van de specifieke marktomstandigheden.

Naarmate overstapdrempels hoger zijn, is het voor een toetreder moeilijker klanten te winnen van de gevestigde aanbieders. Dit betekent dat de prikkel om toe te treden afneemt. Aan de andere kant verhogen overstapdrempels, als gevolg van de afgenomen concurrentie, de winst per klant. Dit heeft een positief effect op toetreding.²⁶⁴

In het geval van betaalrekeningen lijkt het eerste effect belangrijker. Op deze markt is de aanwas van consumenten die voor het eerst een betaalrekening openen namelijk beperkt. Om te kunnen groeien is het daarom belangrijk klanten te winnen van concurrenten.

Daarnaast zijn er schaalvoordelen bij betaalrekeningen door de relatief gezien hoge vaste kosten. Dit houdt in dat de kosten per klant dalen naarmate de bank meer klanten heeft. Om te kunnen concurreren met de bestaande aanbieders van betaalrekeningen is het voor een toetreder dus van belang om voldoende klanten te krijgen.

Ongeacht het effect op toetreding, zorgt het verlagen van overstapdrempels voor meer concurrentie tussen de bestaande banken, en daarmee tot lagere prijzen, betere kwaliteit en/of meer innovatie. Dit effect is niet alleen beperkt tot betaalrekeningen. Als een consument met de betaalrekening overstapt van bank, is de kans namelijk aanwezig dat deze consument ook

²⁶² Niet in alle interviews zijn particuliere betaalrekeningen ter sprake gekomen, bijvoorbeeld omdat de (potentiële) toetreder geen plannen had om actief te worden in Nederland met dit product. De partijen die hier wel op ingegaan zijn twee Nederlandse service providers, een Europese universele bank en een Nederlandse bank als onderdeel van een Nederlandse bank-verzekeraar.

²⁶³ Farrell & Klempere (2007), p.1987 en Motta (2004), p.81.

²⁶⁴ OFT (2003), vanaf paragraaf 4.51.



andere financiële producten bij de nieuwe bank aanschaft.²⁶⁵

Conclusie

ACM concludeert dat consumenteninertie een toetredingsbarrière vormt op de markt voor betaalrekeningen en daarmee ook op markten waarvoor betaalrekeningen als portaal fungeert. Consumenteninertie begrenst de marktomvang voor de toetreders en vermindert daarmee de prikkel tot toetreding. Overstapdrempels in de vorm van 'gedoe' zijn een aannemelijke verklaring voor consumenteninertie.

Aanbeveling 1: Voer uitvoerig en onafhankelijk onderzoek uit naar de maatschappelijke kosten en baten van nummerportabiliteit op Europees niveau

Het Europees Parlement heeft in april 2014 een nieuwe richtlijn aangenomen op het gebied van betaalrekeningen, onder andere gericht op het vergroten van overstapgedrag in Europa.²⁶⁶

Gedurende dit traject zijn meerdere maatregelen in overweging genomen waaronder het invoeren van nationale of Europese nummerportabiliteit. Er zijn in dit kader grove inschattingen gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten. Uiteindelijk is geconcludeerd dat *"the long-term benefits of EU-wide portability will need to be weighed up more carefully against the technical issues behind modifying payment infrastructures. For the time being, however, implementation of this option is disproportionate to the identified problems."*²⁶⁷

ACM vindt het belangrijk dat nummerportabiliteit op de Europese agenda blijft.²⁶⁸ Er is nieuw onderzoek nodig om een goede kosten-batenschatting te krijgen. ACM verwelkomt daarom ook de Europese beslissing om over vijf jaar een nieuwe kosten-batenanalyse uit te voeren naar het invoeren van Europese nummerportabiliteit.²⁶⁹ ACM benadrukt hierbij het belang van een *onafhankelijke* schatting van de kosten van nummerportabiliteit. In de eerdere kosten-batenanalyse in Nederland zijn de schattingen met name gebaseerd op input van de sector zelf. Deze uitkomsten verschilden aanzienlijk van de schattingen van onafhankelijke derden. ACM benadrukt ook dat bij de bepaling van de baten van nummerportabiliteit – naast effecten op de markt voor betaalrekeningen – ook gekeken moet worden naar effecten op markten waarvoor betaalrekeningen als een portaal fungeert. In het verleden is namelijk geen rekening gehouden met mogelijke *spillover* effecten naar andere bancaire markten. Hierdoor zijn de baten van nummerportabiliteit mogelijk onderschat.

²⁶⁵ Zie de beschrijving van de portaalfunctie op pagina 78.

²⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-123_en.htm, p. 215.

²⁶⁷ Europese Commissie, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/inclusion/20130508-impact-assessment_en.pdf, p.211-216.

²⁶⁸ De introductie van het internationale bankrekeningnummer (IBAN) heeft de invoering van nummerportabiliteit op nationaal of Europees niveau moeilijker maar niet onmogelijk gemaakt. Zie Europese Commissie, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/inclusion/20130508-impact-assessment_en.pdf, p.212.

²⁶⁹ Europees Parlement, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0356&language=NL&ring=A7-2013-0398>, punt 56.



ACM doet de aanbeveling dat de Minister van Financiën in Europa pleit voor een breed ingestoken en onafhankelijk onderzoek naar de kosten en baten van nummerportabiliteit op Europees niveau.²⁷⁰ Hierbij dienen bovengenoemde baten expliciet meegenomen te worden.

Aanbeveling 2: Vergroot de effectiviteit van de Overstapservice om consumenteninertie op de markt voor betaalrekeningen te verminderen

De mogelijke invoering van nummerportabiliteit is alleen op de lange termijn te realiseren. Op de korte termijn zou de Overstapservice een effectief alternatief kunnen zijn om consumenteninertie ten aanzien van betaalrekeningen te verminderen.

De Overstapservice is in 2008 en in 2011 uitvoerig geëvalueerd.²⁷¹ In deze evaluaties is geconcludeerd dat gebruikers van deze service tevreden zijn over de werking ervan en dat het de drempels die de gebruikers van deze service percipiëerden bij het wisselen van bank heeft verlaagd.

Box 11: Transparantie over jaarlijkse kosten

In de recent aangenomen Europese richtlijn is tevens opgenomen dat banken verplicht worden gesteld om aan klanten elk jaar een overzicht van de gemaakte bankkosten (inclusief extra betaaldiensten, zoals pinnen buiten Europa) te sturen. Na publicatie van deze richtlijn in het publicatieblad van de Europese Unie, hebben de individuele lidstaten twee jaar de tijd om dit te implementeren in nationale wetgeving.

ACM verwelkomt deze nieuwe richtlijn. Het verstrekken van een jaarlijks kostenoverzicht kan consumenten meer bewust maken van hun daadwerkelijke uitgaven en eventuele besparingsvoordelen ten aanzien van betaalrekeningen. Dit kan consumenteninertie op deze markt, in aanvulling op de bovengenoemde aanbevelingen, verder verlagen.

De evaluaties hebben niet onderzocht of de Overstapservice daadwerkelijk tot minder consumentinertie heeft geleid, wat een expliciet doel van de overstapservice zou moeten zijn. Uit een enquête die afgenomen is in het kader van deze studie blijkt dat de mate van overstappen op het gebied van betaalrekeningen nog steeds relatief laag is na de introductie van de Overstapservice.²⁷²

ACM ziet mogelijkheden voor verbetering. Zo blijkt uit de enquête dat ongeveer 60% van de consumenten de Overstapservice niet kent.²⁷³ Verder heeft ACM signalen ontvangen over de rol die de oude bank

speelt in het overstapproces. Consumenten zouden de oude betaalrekening tijdens de Overstapservice moeten aanhouden en daardoor met dubbele kosten worden geconfronteerd. De website en de brochure van de Overstapservice gaan niet expliciet in op de vraag of de

²⁷⁰ ACM is het met de Europese Commissie eens dat nummerportabiliteit op Europees niveau de voorkeur heeft in plaats van verschillende portabiliteitssystemen op nationaal niveau.

²⁷¹ SEO (2008) en Consumentenbond/Trigenum (2011).

²⁷² GfK (2014a), p.9.

²⁷³ GfK (2014a), p. 22. In het Verenigd Koninkrijk is vorig jaar een 'Current Account Switching Service' geïntroduceerd.

Een half jaar later was ongeveer 60% van de bevolking bekend met deze service. Zie

http://www.paymentscouncil.org.uk/media_centre/press_releases/-/page/2863/.



oude betaalrekening tijdens de Overstapservice moet worden aangehouden. Volgens Betaalvereniging Nederland, verantwoordelijk voor de communicatie van deze service, kan de oude betaalvereniging tijdens de Overstapservice worden opgeheven mits dit volgens de oude bank mogelijk is.²⁷⁴ Meer transparantie onder welke voorwaarden de oude betaalrekening tijdens de Overstapservice moet worden aangehouden, zou wenselijk zijn. Tenslotte heeft ACM signalen ontvangen dat in ieder geval één grootbank termijnbedragen van leningen, zoals de maandelijkse hypotheekrente, na afloop van de Overstapservice weer van de oude betaalrekening (bij deze bank) afschrijft en adviseert om daar voldoende positief saldo op te laten staan. Dit terwijl het nieuwe rekeningnummer van de vertrekkende klant al geruime tijd bekend is.

ACM doet de aanbeveling dat de Minister van Financiën laat onderzoeken hoe de effectiviteit van de Overstapservice vergroot kan worden in het verlagen van de consumenteninertie. In ieder geval moet de bekendheid van de Overstapservice bij de consument vergroot worden.

84/91

²⁷⁴ Als er bijvoorbeeld een (juridisch) onderzoek loopt naar de consument of er sprake is van een negatief saldo, dan kan de oude betaalrekening niet worden opgeheven.



8 Bibliografie

- ACM (2013a). Concurrentie op de hypotheekmarkt. Een update van de margeontwikkelingen sinds begin 2011. Verkrijgbaar via:
<https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11339>
- ACM (2013b). Visie op de Nationale Hypotheek Instelling. Verkrijgbaar via:
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12383/Visie-op-de-Nationale-Hypotheek-Instelling/>
- ACM (2013c). De invloed van Basel III op de hypotheekmarges. Bijlage bij “Concurrentie op de hypotheekmarkt”. Verkrijgbaar via: <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=10948>
- Admati, A. R., & Hellwig, M. F. (2013). The parade of bankers’ new clothes continues: 23 flawed claims debunked. *Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper*(143).
- Allen, F. & Gale, D. (2004). Competition and Financial Stability. *Journal of Money, Credit and Banking*, 36(3), 453-480.
- Bank for International Settlements (2013). The regulatory framework: Balancing risk sensitivity, simplicity and comparability. *Discussion Paper*. Verkrijgbaar via:
<http://www.bis.org/publ/bcbs258.pdf>
- Bank of England & Financial Services Authority (2013). A review of requirements for firms entering into or expanding in the banking sector. Verkrijgbaar via:
<http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/other/barriers-to-entry.pdf>
- Basel Committee on Banking supervision (2013a). Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk. Verkrijgbaar via:
<http://www.bis.org/publ/bcbs240.pdf>
- Basel Committee on Banking supervision (2013b). Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book. Verkrijgbaar via: <http://www.bis.org/publ/bcbs256.pdf>
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. & Levine, R. (2006). Bank concentration, competition and crises: First results. *Journal of Banking & Finance*(30), 1581-1603.
- Bijlsma, M., Lukkezen, J. & Marinova, K. (2014). Measuring too-big-to-fail funding advantages from small banks’ CDS spreads. *CPB Discussion Paper*(268).
- Blundell-Wignall, A., & Atkinson, P. (2010). Thinking beyond basel III: Necessary solutions for capital and liquidity. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2010(1).
- Blundell-Wignall, A. & Atkinson, P. (2012). Deleveraging, Traditional versus Capital Markets Banking and the Urgent Need to Separate and Recapitalize G-SIFI Banks. *OECD: Financial Markets Trends*, 2012(1).
- Carletti, E. (2008). Competition and regulation in banking. In A. Thakor, & A. Boot (Red.), *Handbook of Financial Intermediation and Banking* (pp. 449-482). *Amsterdam: Elsevier*.
- Cerutti, E., Ilyiana, A., Makarova, Y. & Schmieder, C. (2010). Bankers Without Borders? Implications of Ring-Fencing for European Cross-Border Banks. *IMF Working Paper* 247.
- Commissie Hoek (2013). Verkenning MKB-Financiering.



- Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013). Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen. Verkrijgbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/28/rapport-naar-een-dienstbaar-en-stabiel-bankwezen/rapport-naar-een-dienstbaar-en-stabiel-bankwezen.pdf>
- Competition Commission (2002). *The supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises: A report on the supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises within the UK - Volume 1*. Verkrijgbaar via: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20111202195250/http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2002/fulltext/462c2.pdf
- Consumentenbond & Trigenum (2011). *Evaluatie van de Overstapservice: "Eenvoudig veranderd van betaalrekening."* Verkrijgbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/02/09/evaluatie-van-de-overstapservice.html>
- Consumentenbond (2002). *Weggaan of blijven?* Bijlage II van het rapport 'Kosten noch moeite, drempels slechten voor switchende consument' van de MDW-werkgroep Overstapkosten.
- CPB (2005). Switch on the competition. Verkrijgbaar via: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/switch-competition-causes-consequences-and-policy-implications-consumer-switching-costs.pdf>
- CPB (2014). Measuring too-big-to-fail funding advantages from small banks' CDS spreads". *CPB Discussion Paper (268)*.
- Credit Union Central of Canada (2013). System Brief – Canada's Credit Unions and The State of the System.
- De Grauwe, P. & Y. Ji (2013). Strong governments, weak banks, *Policy Brief No. 305, Centre for European Policy Studies*.
- Degryse, H. & Ongena, S. (2013). Expert Opinion on the Intensity of Competition in the Dutch Banking Sector. Verkrijgbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/06/28/expert-opinie-concurrentie.html>
- Deutsche Bank (2013). Achtergrond strategische heroriëntatie Deutsche Bank in Nederland april 2013, Verkrijgbaar via: https://deutschebank.nl/nl/content/over_ons_nieuws_en_publicaties_strategische_herorientatie_achtergrond.html
- Dixit, A. K. & Pindyck, R. S. (1995, Mei-Juni). The Options Approach to Capital Investment. *Harvard Business Review*, 105-115.
- DNB (2009). ZBO-Verantwoording 2008. Verkrijgbaar via: http://www.dnb.nl/binaries/ZBO-verantwoording%20DNB%202008_tcm46-217191.pdf.
- DNB (2010). In het spoor van de crisis. Verkrijgbaar via: <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2010/dnb230654.jsp>
- DNB (2012a). Jaarverslag 2012. Verkrijgbaar via: http://www.dnb.nl/binaries/DNB_Jaarverslag_2012_tcm46-286661.pdf.
- DNB (2012b). FOCUS! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB. Verkrijgbaar via: http://www.dnb.nl/binaries/Focus_tcm46-271614.pdf



- DNB (2013a). Banktoezicht naar Europa – uitkomsten van de Eurotop. Website, verkrijgbaar via: <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2013/>
- DNB (2013b). Overzicht financiële stabiliteit, *Voorjaar 2013*. Verkrijgbaar via: http://www.dnb.nl/binaries/OFS_Voorjaar13_tcm46-289597.pdf
- Duffhues, P. & Camdzic, B. (2012). Introductie van kredietunies in Nederland? *Universiteit van Tilburg*.
- EBA (2013). The Single Market After the Banking Union. Verkrijgbaar via: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/490003/2013+11+18+-+AFME+-+EBF+-+Brussels+-+A+Enria>
- EBF (2012). European Banking Sector – Facts & Figures. Verkrijgbaar via: <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>
- EC (2007). Report on the retail banking sector inquiry. *EC SEC(2007) 106*.
- EC (2011). Impact assessment van CRD IV. *EC SEC(2011) 949 final*.
- EC (2013). State aid scoreboard. Website, verkrijgbaar via: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html#tables
- EC (2014). European Parliament and Council back Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism: a major step towards completing the banking union. Verkrijgbaar via: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-77_en.htm
- ECB (2013). Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area; April 2013 to September 2013. Verkrijgbaar via: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/accesstofinancesmallmediumsizedenterprises201311en.pdf>
- ECB (2014). The Euro Area Banking Lending Survey; 1st quarter of 2014. Verkrijgbaar via: https://www.ecb.europa.eu/stats/pdf/blssurvey_201404.pdf?c306571c8c7c155979c17b29c89c69b8
- Emmons, W.R. & Schmid, F.A. (1999). Credit Unions and the Common Bond. *Federal Reserve Bank of St. Louis* (Review 81).
- Emmons, W.R. & Schmid, F.A.. (2000). Bank competition and concentration: Do credit unions matter?. *Federal Reserve Bank of St. Louis* (Review 82).
- Enoch, C., Everaert, L., Thressel, T. & Zhou, J. (2014). From Fragmentation to Financial Integration in Europe. Washington, D.C. - International Monetary Fund.
- Eurogroup (2013). Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop (18 december, 2013). Verkrijgbaar via: <http://www.eurozone.europa.eu/media/502738/20131218-SRM-backstop-statement.pdf>
- European Competition Authorities (2005). *Comparative Study of Competition in Retail Banking and Payments Systems Markets*. Verkrijgbaar via: http://www.gvh.hu/data/cms1001736/ECA_Comparative%20study%20of%20competition%20in%20retail%20banking_2005_Apr.pdf
- Farrell, J. and Klemperer, P. (2007). Coordination and Lock-In: Competition with Switching costs and Network Effects. in M. Armstrong and R. Porter (Eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 3.



- Feinberg, R.M. (2001). The competitive role of credit unions in small local financial services markets. *Review of Economics and Statistics* 83(3). 560-563.
- Feinberg, R.M. (2003). The determinants of bank rates in local consumer lending markets: comparing market and institution-level results. *Southern Economic Journal*. 144-156.
- Financial Services Authority (2013). Review of requirements for firms entering into or expanding in the banking sector. Verkrijgbaar via: <http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/other/barriers-to-entry.pdf>
- Freixas, X. (2003). Crisis management in Europe. In J. Kremers, D. Schoenmaker & P. Wierts (Eds.), *Financial Supervision in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 102–119.
- Gallup Organisation (2009). *Consumers' views on switching service providers*. Verkrijgbaar via: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_243_sum_en.pdf
- Gerhardt, M. & Lannoo, K. (2011). Options for Reforming Deposit Protection Schemes in the EU. *ECRI Policy Brief No. 4 (March, 2011)*.
- GfK (2014a). *Consumer survey on personal current accounts*. Als bijlage opgenomen bij dit rapport.
- GfK (2014b). *Consumer survey on personal savings accounts*. Als bijlage opgenomen bij dit rapport.
- GfK (2014c). *Survey on lending and current accounts for SMEs*. Als bijlage opgenomen bij dit rapport.
- GfK (2014d). GfK ToF dataset particulier. Periode 2002 tot en met 2012.
- Goodhart, C. (2012). Funding arrangements and burden sharing in banking resolution. In T. Beck (Red). *Banking Union for Europe: Risks and Challenges*. 103-112.
- Goyal, R., Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Aricia, G., Leckow, R. & Pazarbasioglu, C. (2013). A Banking Union for the Euro Area – *IMF SDN/13/01*.
- Gros, D. & Schoenmaker, D. (2012). Verkrijgbaar via: http://www.voxeu.org/article/case-euro-deposit-insurance?quicktabs_tabbed_recent_articles_block=1
- Grzybowski, L. (2005). Regulation of Mobile Telephony across the European Union: An Empirical Analysis. *Journal of Regulatory Economics*, 28(1), 47-67.
- Hakenes, H. & Schnabel, I. (2011). Bank size and risk-taking under Basel II. *Journal of Banking & Finance*(35), 1436-1449.
- Haldane, A. G. (2011). Capital discipline. *Speech at the American Economic Association, Denver, January 9, 2011*. Verkrijgbaar via: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2011/speech484.pdf>
- Haldane, A. G. (2013). Turning the red tape tide. *Speech at the International Review Law Dinner, London, April 10, 2013*. Verkrijgbaar via: <http://www.bis.org/review/r130411d.pdf?frames=0>
- Haldane, A. G., & Madouros, V. (2012). The dog and the frisbee. *Speech Presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City's Jackson Hole Economic Policy Symposium*. Verkrijgbaar via: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2012/speech596.pdf>
- Hannan, T.H. (2003). The impact of credit unions on the rates offered for retail deposits by banks and thrift institutions. *Federal Reserve Board*.



- Härle, P., Lüders, E., Papanides, T., Pfetsch, S., Poppensieker, T., & Stegemann, U. (2010). Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation. Verkrijgbaar via:
http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Financial_Services/Basel%20III%20and%20European%20banking%20FINAL.pdf
- Hoening, T.M. (2012). Back to basics: A better alternative to Basel capital rules. *Speech at the American Banker Regulatory Symposium, Washington D.C., September 14, 2012*. Verkrijgbaar via:
http://www.fdic.gov/news/news/speeches/archives/2012/spsep1412_2.html
- Hoening, T.M. (2013). Basel III capital: A well-intended illusion. *Remarks to the International Association of Deposit Insurers 2013 Research Conference in Basel, Switzerland*. Verkrijgbaar via: <https://www.fdic.gov/news/news/speeches/spapr0913.pdf>
- IMF (2009). Global Stability Report, *April 2009*. Verkrijgbaar via:
<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2009/01/pdf/text.pdf>
- IMF (2012). Global Stability Report, *October 2012*. Verkrijgbaar via:
<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/02/pdf/text.pdf>
- IMF (2013). Country report Kingdom of the Netherlands, 2013 article IV consultation. *IMF Country Report No. 13/115*.
- Independent Commission on Banking (2011). Final Report Recommendations. Verkrijgbaar via:
www.hm-treasury.gov.uk/d/ICB-Final-Report.pdf
- KPMG (2004). *Banking beyond borders: will European consumers buy it?* Verkrijgbaar via:
<http://www.us.kpmg.com/microsite/FSLibraryDotCom/docs/209-246%20FS%20Banking%20Beyond%20Borders%20survey%20v3.pdf>
- KPMG (2012). Stapeling regelgeving. *Rapport in opdracht van VNO-NCW*. Verkrijgbaar via:
<http://www.vno-ncw.nl/SiteCollectionDocuments/Meer%20informatie/KPMG%20-%20Stapeling%20Regelgeving.pdf>
- KPMG (2014). Barriers to entry, growth and exit in the retail banking market in The Netherlands, bijlage bij dit rapport.
- Lyons, S. (2006). Measuring the Benefits of Mobile Number Portability. *Department of Economics Trinity College Dublin*.
- Masera, R. (2012). Bank capital standards: A critical review. *Financial Markets Group Research Centre, London School of Economics and Political Science*.
- McAfee, R. Preston, Mialon, H. M., & Williams, M. A. (2004). When are sunk costs barriers to entry? Entry barriers in economic and antitrust analysis. *AEA Papers and Proceedings*, 94(2), 461-465.
- McKinsey (2006). Betalingsverkeer in Nederland: een onderzoek naar de opbrengsten en kosten voor het bankwezen. Verkrijgbaar via:
http://www.dnb.nl/binaries/Betalingsverkeer%20in%20Nederland_tcm46-145628.pdf.
- Merler, S. (2014). Banking Union: Progresses and Problems. In *Brussels Think Tank Dialogue, Banking Union and Beyond – Discussion Papers*.
- Minister van Financiën (2011). Najaarsnota 2011. *Kamerbrief BZ/2010/756M*.
- Minister van Financiën (2012). Consultatiereacties op rentemaatregelen Wijzigingsbesluit



- financiële markten 2013. *Kamerbrief FM/2012/824 M.*
- Minister van Financiën (2013a). Rapport Commissie Structuur Nederlandse banken. *Kamerbrief FM/2013/1233 M.*
- Minister van Financiën (2013b). Kabinetsreactie kredietunies. *Kamerbrief FM/2013/1645 U.*
- Minister van Financiën (2014). Voortgangsrapportage project afwikkelplannen. *Kamerbrief FM/2014/187 M.*
- Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice. Cambridge University Press.*
- Natixis (2014). The criticism levelled against the SRM is not (entirely) justified. Verkrijgbaar via: <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=76257>
- NIP Capital (2002). De invoering van nummerportabiliteit voor betaalrekeningen in Nederland. *Bijlage III van het rapport 'Kosten noch moeite, drempels slechten voor switchende consument' van de MDW-werkgroep Overstapkosten.*
- Nishiyama, Y. (2007). Are banks risk-averse? *Eastern Economic Journal*, 33(4), 471-490.
- NMa (2010). Visiedocument Toekomst Financiële Landschap. <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=8069>
- NMa (2011). Sectorstudie Hypotheekmarkt – Een onderzoek naar de concurrentieomstandigheden op de Nederlandse hypotheekmarkt. Verkrijgbaar via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7091/Sectorstudie-Hypotheekmarkt/>
- Noss, J. & Sowerbutts, R. (2012). The implicit subsidy of banks. *Bank of England, Financial Stability Paper No. 15.*
- OECD (2006). Barriers to entry. *OECD Policy Roundtable. DAF/COMP(2005)42*
- OECD (2014). *OECD Economic Surveys: Netherlands 2014. OECD Publishing.*
- OFT (2003). Switching Costs. *Economic Discussion Paper 5.* Verkrijgbaar via: http://www.ofg.gov.uk/shared_ofg/reports/comp_policy/oft655.pdf
- OFT (2008). Personal Current Accounts in the UK. An OFT market study.
- OFT (2010). Review of barriers to entry, expansion and exit in retail banking. *Office of Fair Trading(1282).*
- Parlementaire Enquête Financieel Stelsel (2012). Verkrijgbaar via: <http://tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pefs/rapport.jsp>
- Plosser, C. I. (2013). Reducing financial fragility by ending too big to fail. *Speech at the eight annual finance conference Boston College Carroll School of Management, Boston, MA. June 6, 2013.* Verkrijgbaar via: http://www.philadelphiafed.org/publications/speeches/plosser/2013/06-06-13_reducing-financial-fragility-by-ending-too-big-to-fail.pdf
- Raad van de Europese Unie (2013). Aanbeveling van de raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor de periode 2012-2017. *EC COM(2013) 369 final.*
- Sachs, A. (2010). Completeness, Interconnectedness and distribution of interbank exposures – a parameterized analysis of the stability of financial networks. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series, 2(8).*
- Santos, A.O. & Elliott, D. (2012). Estimating the costs of financial regulation. *IMF Staff*



discussion note (SDN/12/11).

Schich, S. & Lindh, S. (2012). Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand? *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2012 Issue 1.

Schoemaker, D. (2011). The Financial Trilemma. *Economic Letters* 111 (2011), 57-59.

SEO (2008). *Drempelvrees?* Verkrijgbaar via: <http://www.seo.nl/pagina/article/drempelvrees/>

Slovik, P. (2011). Systemically Important Banks and Capital Regulation Challenges, *OECD*.

Soussa, F. (2000). Financial stability and central banks, selected issues for financial safety nets and market discipline. Chapter Too Big to Fail: Moral Hazard and Unfair Competition? *Centre for Central Banking Studies*.

Stern, G. & Feldman, R. (2004). Too Big To Fail – The Hazards of Bank Bailouts. *Washington, D.C.: Brookings Institution Press*.

Tokle, R.J. & Tokle, J.G. (2000) The influence of credit union and savings and loan competition on bank deposit rates in Idaho and Montana. *Review of Industrial Organization* 17(4). 427-439.

Van Beers, N., Bijlsma, M., Gijsbert, T & Zwart, J. (2014). Cross-country insurance mechanisms in currency unions: An empirical assessment. *Brueghel Working Paper 2014/04*.

Van Hoose, D. (2010). The Industrial Organization of Banking. *Bank Behavior, Market Structure, and Regulation*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Van Rijckeghem, C. & Weder di Mauro, B. (2013). Financial Deglobalization: Is the World Getting Smaller? Verkrijgbaar via:
http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/EC2013_14.pdf

Vause, N., Von Peter, G., Drehman, M. & Sushko, V. (2012). European bank funding and deleveraging. *BIS Quarterly Review*. (March, 2012)

Vives, X. (2010). Competition and stability in banking. *CESifo working paper Trade Policy* (3050).

Wilcox, J.A. (2011). The Increasing Importance of Credit Unions in Small Business Lending. *Haas School of Business*.

World Council of Credit Unions (2013) Statistical Report 2012. Verkrijgbaar via:
http://www.woccu.org/documents/2012_Statistical_Report