

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

127

Vragen van de leden **Zeedijk** en **Joseph** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Ministers van Economische Zaken en van Financiën over *de berichten «ACM-beschuldiging van stilzwijgend kartel zit bank hoog» en «Protestacties lijken ING niet te raken»* (ingezonden 15 augustus 2024).

Antwoord van Minister **Heinen** (Financiën), mede namens de Minister van Economische Zaken (ontvangen 1 oktober 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met de artikelen in NRC «ACM-beschuldiging van stilzwijgend kartel zit bank hoog»¹ en «Protestacties lijken ING niet te raken»² en het rapport «Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt» van de Autoriteit Consument & Markt (ACM)³?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u zich vinden in de conclusie van de ACM dat er waarschijnlijk sprake is van onvoldoende concurrentie en stilzwijgende kartelvorming op de spaarmarkt?

Antwoord 2

De ACM concludeert in haar onderzoek dat de Nederlandse spaarmarkt niet goed functioneert en dat er ruimte is voor verbetering. De markt is oligopolistisch en sterk geconcentreerd met een beperkt aantal grote spelers. De ACM stelt bovendien dat het aannemelijk is dat er sprake is van stilzwijgende afstemming tussen de grootbanken. Grote aanbieders voelen beperkte concurrentiedruk omdat maar weinig consumenten (dreigen met) overstappen. De grote aanbieders kunnen daardoor een relatief passieve prijsstrategie hanteren, waarbij zij renteverhogingen vertraagd of onvolledig doorgeven aan spaarklanten. Dit leidt volgens de ACM tot een marktuitsluiting die – in economische zin – niet optimaal is voor consumenten en de maatschappij als geheel.

¹ NRC, 9 augustus 2024

² NRC, 2 augustus 2024

³ ACM, 16 juli 2024.

De ACM benadrukt dat er geen aanwijzing is van verboden gedragingen van banken onder de Mededingingswet. Verder geeft de ACM in een verklaring aan dat er in het geval van stilzwijgende afstemming geen sprake is van daadwerkelijke afstemming of onderling contact, noch een intentie om af te stemmen.⁴ Tot slot merkt de ACM in deze verklaring op dat stilzwijgende afstemming kan worden gezien als een marktuitsluiting van een concurrentie-evenwicht. Ik zie stilzwijgende afstemming niet als een oorzaak, maar als een uitkomst van de huidige marktstructuur. Hier kunnen verschillende factoren een rol spelen; de ACM noemt in haar rapport bijvoorbeeld consumentengedrag en ook macro-economische- en bedrijfseconomische factoren.

De ACM signaleert in haar onderzoek dat er een divers aanbod van spelers is op de spaarmarkt en dat de toetredingsdrempels om actief te worden op de Nederlandse spaarmarkt lijken mee te vallen. Uit het aantal binnen- en buitenlandse aanbieders dat momenteel op de Nederlandse spaarmarkt actief is, blijkt dat de Nederlandse spaarmarkt een markt is waar de Nederlandse consument veel keuze heeft. Dit neemt echter niet weg dat in de praktijk verreweg het grootste deel van de spaartegoeden wordt aangehouden bij de vier grootste banken, waardoor de ACM concludeert dat de markt oligopolistisch is. Uit cijfers blijkt dat er een groeiende groep consumenten is – hoewel nog relatief klein – die al actief keuzes maakt binnen het aanbod. Zo blijkt uit gegevens van de ECB dat Nederlandse huishoudens recent meer geld op bankrekeningen in het buitenland zetten, vooral in landen waar de spaarrente onlangs steeg. Het percentage van het spaargeld dat op een buitenlandse rekening staat, steeg van 0,8% in het begin van 2020 naar 2,3% in het eerste kwartaal van 2024. Ook laat onderzoek zien dat in het eerste kwartaal van 2024 ongeveer 63% van de nieuwe spaarrekeningen werd geopend bij een kleinere of buitenlandse bank.⁵ Van de klanten die niet overstappen, geeft driekwart van de ondervraagde consumenten aan dat zij een overstap of het openen van een extra spaarrekening niet hebben overwogen omdat zij tevreden zijn met hun huidige bank.

De ACM concludeert dat een grotere concurrentiedruk op de grote aanbieders kan leiden tot uitkomsten die gunstiger zijn voor spaarders en de maatschappij als geheel. Als voldoende consumenten «actief» worden en een deel van hun spaargeld bij andere banken onderbrengen of gaan beleggen, worden (groot)banken meer aangemoedigd om op rentetarieven te concurreren. Hier profiteren ook «inactieve» consumenten (niet-overstappers) van. Dit gewenste consumentengedrag kan gefaciliteerd worden door actieve keuzes en overstapedrag van consumenten te stimuleren en te vergemakkelijken. Hiervoor is een combinatie van maatregelen nodig. Ik ga onder meer onderzoek laten doen naar de impact van een verplichting voor banken om een zelfstandige volwaardige spaarrekening aan te bieden aan klanten die bij hen geen betaalrekening hebben, aangezien dit direct ingrijpt op het bedrijfsmodel van commerciële instellingen. In dit onderzoek moet in ieder geval aandacht zijn voor de verwachte gevolgen voor het (overstap)gedrag van consumenten, de mogelijke gevolgen voor de kosten van betaaldienstverlening en de hoogte van de spaarrente bij bestaande spaarrekeningen, eventuele risico's voor de stabiliteit van deposito's, en ook de eventuele implicaties voor de kosten van kredietfinanciering. Ik zal uw Kamer in de eerste helft van volgend jaar informeren over de uitkomsten van dit onderzoek. Ook ga ik de banken vragen aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de ACM over transparantie. Als zij dat onvoldoende doen, dan zal ik invoering van de door de ACM genoemde wettelijke verplichtingen verkennen om de transparantie op de spaarmarkt verder te verbeteren. Ik beoordeel dat over een jaar. Voor een compleet overzicht van de vervolgstappen die ik voor ogen heb, verwijs ik naar de gelijktijdig met deze beantwoording verstuurde brief met mijn reactie op het rapport van de ACM.

⁴ Blog Paul de Bijl: Misverstanden stilzwijgende afstemming | ACM.nl

⁵ Ipsos I&O / TOF tracker. TOF Tracker is een grootschalig multiclient onderzoek waarbij elk kwartaal aan netto 22.500 respondenten wordt gevraagd welke financiële producten ze het afgelopen kwartaal hebben afgesloten. Deze steekproef wordt m.b.v. CBS-data herwogen naar o.a. leeftijd, opleiding en regio, waardoor deze representatief is voor de 18+ populatie in Nederland.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de balans tussen de belangen van de spaarklanten en de aandeelhouders van de grootbanken?

Antwoord 3

Een gezonde onderneming maakt winst en kan een deel daarvan uitkeren aan haar aandeelhouders, die de bank van het benodigde kapitaal voorzien. Een ander deel moet de bank kunnen toevoegen aan haar buffers. Dit is van belang voor de financiële stabiliteit van de bank en van ons financiële stelsel in zijn geheel. Het streven naar winst moet niet op gespannen voet komen te staan met de maatschappelijke verantwoordelijkheden van een bank, zoals het doorgeven van spaarrentes aan klanten. In die context is het van belang dat banken zich steeds bewust zijn van de maatschappelijke verwachtingen en de afwegingen van hun eigen koers verantwoord blijven maken en daarover ook uitleg geven.

In een gezond functionerende en concurrerende markt hoeft niet per se een tegenstelling te bestaan tussen de belangen van spaarders en de belangen van aandeelhouders. Goede concurrentie in de markt kan eraan bijdragen dat banken worden gestimuleerd om concurrerende (spaar)producten aan te bieden en te innoveren, waar consumenten profijt van hebben. Dit is tegelijkertijd ook in het belang van gezonde winsten, en daarmee in het belang van aandeelhouders.

Vraag 4

Vindt u dat de Volksbank als staatdeelneming op een of andere manier het goede voorbeeld zou kunnen geven op het gebied van spaartarieven? Zo ja, hoe verwacht u dat van de Volksbank? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

De Volksbank functioneert als een zelfstandige commerciële bank met een onafhankelijke beslissingsbevoegdheid. NLFI beheert de aandelen in de bank op zodanige wijze dat de Volksbank zelfstandig haar strategie kan bepalen en kan uitoefenen. Zowel NLFI als het ministerie staan op afstand van de dagelijkse en dagelijkse bedrijfsvoering van de bank. NLFI, noch de staat, hebben als (indirect) aandeelhouder invloed op de spaartarieven van de bank. Daarnaast wijs ik erop dat een analyse of de Volksbank een dergelijke rol in de toekomst zou kunnen spelen heeft plaatsgevonden. Om tot een richtinggevend besluit te komen, is bekeken welke publieke belangen onvoldoende geborgd worden in de financiële sector. Zoals eerder toegelicht blijkt uit die analyse dat deze publieke belangen het meest effectief geborgd kunnen worden met wet- en regelgeving.⁶

Vraag 5

Bent u het ermee eens dat een eerlijke spaarrente prioriteit heeft boven het inkopen van eigen aandelen door banken? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het is belangrijk dat banken een goed evenwicht betrachten tussen verstandige bedrijfseconomische beslissingen en de invulling van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zie daarvoor ook mijn antwoord op vraag 3. Ik vind dat banken, als commerciële instellingen, daarbinnen zelf keuzes over hun bedrijfsvoering moeten maken. Dat is ook belangrijk voor het behoud van een gezond verdienmodel in de bankensector op de lange termijn en daarmee voor de dienstverlening, innovatie en de financiële stabiliteit. Goede toegang van banken tot de kapitaalmarkt – bijvoorbeeld door een voor investeerders aantrekkelijk aandeel te bieden – is hierbij ook van belang.

Vraag 6

Hoe beoordeelt u specifiek het inkopen van 2,5 miljard euro aan eigen aandelen door ING in dit licht?

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 32 013, nr. 286.

Antwoord 6

Zie mijn antwoord op de vorige vraag. Ik vind die beoordeling aan de banken zelf. Toezichthouder DNB heeft hierbij een belangrijke rol.

Vraag 7

Hoe kijkt u aan tegen het inkopen van Rabocertificaten door de Rabobank tegen een voor certificaathouders voordelige koers? Wat vindt u van de belangenafweging tussen klanten en certificaathouders in relatie tot het coöperatieve karakter van deze bank?

Antwoord 7

Zie mijn antwoord op vraag 5. Ik vind die beoordeling aan de banken zelf. Toezichthouder DNB heeft hierbij een belangrijke rol.

Vraag 8

Hoe beoordeelt u de inkoop van aandelen en certificaten in verhouding tot de bestaande kapitaalbuffers en het langjarige risico in geval van crisis?

Antwoord 8

De toezichthouder heeft een belangrijke rol in het toezicht op de naleving van kapitaalsvereisten van banken. De Nederlandse grootbanken voldoen ruimschoots aan de minimale kernkapitaalvereisten. Daarbij hanteren zij naast het wettelijk minimumvereiste een eigen doelstelling voor het aan te houden kernkapitaal, die hoger is dan het minimumvereiste. Hiermee streven zij dus naar het aanhouden van een extra buffer, bovenop de wettelijk verplichte buffer. Op dit moment hebben alle grootbanken een kernkapitaalratio die boven zowel de minimumeis als hun eigen doelstelling ligt. Het algemene beeld is dat, ondanks de gerealiseerde winsten, de kernkapitaalratio's dalen. Dit komt mede door de terugkoopoperaties van eigen aandelen en certificaten. Banken blijven hiermee echter ruimschoots voldoen aan de wettelijke vereisten, waarbij het streven van banken is om toe te bewegen naar hun eigen doelstelling voor aan te houden kapitaal.

Vraag 9

Bent u van mening dat de bevoegdheden van de ACM moeten worden uitgebreid zodat ook stilzwijgende kartelvorming kan worden aangepakt? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

De ACM speelt een belangrijke rol in het toezicht op de concurrentie tussen ondernemingen op basis van de Mededingingswet⁷, die instrumenten bevat om de concurrentie op (onder andere) de spaarmarkt te beschermen.⁸ De ACM kan optreden tegen concurrentiebeperkende handelingen van ondernemingen in twee specifieke situaties: ten eerste als er sprake is van expliciete kartelafspraken of feitelijke afgestemde gedragingen, en ten tweede als een onderneming een economische machtspositie⁹ misbruikt. Het is in dit kader goed om te noemen dat de ACM in haar rapport schrijft dat er in de Nederlandse spaarmarkt geen bewijs is van verboden gedragingen of «kartelvorming».

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) onderzoekt samen met de ACM mogelijke extra bevoegdheden, die zich richten op marktbrede concurrentievervalsingen die niet met het huidige instrumentarium kunnen worden aangepakt. EZ en de ACM onderzoeken samen of en op welke manier deze bevoegdheden vorm kunnen krijgen, hoe de verhouding tussen wetgever en

⁷ Mededingingswet: wetten.nl - Regeling - Mededingingswet - BWBR0008691 (overheid.nl)

⁸ Een direct instrument hierin is fusiecontrole, waarmee voorkomen wordt dat fusies tussen aanbieders van spaarproducten de marktconcurrentie negatief beïnvloeden.

⁹ Een economische machtspositie houdt in dat een onderneming in staat is om zich onafhankelijk van haar concurrenten, leveranciers, klanten, of consumenten te gedragen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als een bedrijf een groot marktaandeel heeft en daardoor de prijzen of de voorwaarden kan dicteren zonder bang te hoeven zijn dat klanten naar een concurrent gaan. De ACM ziet erop toe dat bedrijven geen misbruik maken van een economische machtspositie, zoals door het opleggen van onredelijk hoge prijzen of het uitsluiten van concurrenten. <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/misbruik-van-economische-machtspositie>

toezichthouder zal zijn en op welke manier sectorpartijen betrokken worden bij besluitvorming en toezicht. Het is belangrijk te vermelden dat dit onderzoek door EZ en ACM naar extra bevoegdheden voor de ACM in *alle markten*, losstaat van het onderzoek van de ACM naar de Nederlandse spaarmarkt. De Minister van Economische zaken zal uw Kamer separaat over dit traject informeren.

Vraag 10

Bent u het met de ACM eens dat de overstapmogelijkheden op de spaarmarkt kunnen worden verbeterd? Zo ja, welke acties wilt u hiervoor in gang zetten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Ik vind het belangrijk dat consumenten makkelijk kunnen overstappen en zet mij daarom in op het verbeteren van overstapmogelijkheden op nationaal en Europees niveau. De afgelopen jaren heeft Nederland op Europees niveau gepleit voor nummerportabiliteit¹⁰ en het verbeteren van de Overstapservice¹¹. Graag verwijs ik naar de beantwoording van de schriftelijke vragen van het lid Sneller (D66) voor een overzicht van alle stappen die de afgelopen jaren zijn ondernomen om het overstappen van betaalrekening te vergemakkelijken. Voor een overzicht van de vervolgstappen die ik voornemens ben te nemen naar aanleiding van het ACM-rapport, verwijs ik u naar mijn gelijktijdig verstuurde brief met een appreciatie van dit rapport.

Vraag 11

Bent u het met de aanbeveling van de ACM eens dat koppelverkoop zou moeten worden tegengegaan of verboden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Op dit moment vereisen met name de grootbanken voor het openen van een spaarrekening, dat een consument ook een betaalrekening bij dezelfde bank heeft of opent (zogenoeten koppelverkoop). De ACM beveelt aan om het mogelijk te maken ook bij de grootbanken een losse spaarrekening te openen, door koppelverkoop van spaar- en betaalrekeningen te verbieden. Dit kan overstappen tussen grootbanken bevorderen en daarmee de concurrentiedruk verder doen toenemen. Ik ga daarom onderzoek laten doen naar de impact van een verplichting voor banken om een zelfstandige volwaardige spaarrekening aan te bieden aan klanten die bij hen geen betaalrekening hebben, aangezien dit direct ingrijpt op het bedrijfsmodel van commerciële instellingen. In dit onderzoek moet in ieder geval aandacht zijn voor de verwachte gevolgen voor het (overstap)gedrag van consumenten, de mogelijke gevolgen voor de kosten van betaaldienstverlening, eventuele risico's voor de stabiliteit van deposito's, en ook de eventuele implicaties voor de kosten van kredietfinanciering. De huidige mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen producten en diensten kan in het belang zijn van de consument: het is mogelijk dat een verbod op koppelverkoop ertoe leidt dat het aanbod van gratis spaarrekeningen van (groot)banken afneemt, of dat de rente op spaarproducten lager wordt dan nu het geval is. Daarnaast zou het ertoe kunnen leiden dat de kosten voor betaalrekeningen omhooggaan. Ook is het belangrijk te kijken naar de mogelijke gevolgen van een verbod op de stabiliteit van deposito's als financieringsbron en de eventuele implicaties voor de kosten van kredietverlening. Ik zal uw Kamer in de eerste helft van volgend jaar informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

Vraag 12 en 13

Hoe beoordeelt u de sterk gestegen kosten van een basisrekening bij verschillende banken, maar ook specifiek bij ING?

Bent u het ermee eens dat het hebben van een bankrekening een basisvoorziening is en dat daarom juist deze kosten zo laag mogelijk zouden moeten

¹⁰ Nummerportabiliteit is het meenemen of overzetten van het nummer van je betaalrekening, het IBAN-nummer, naar een andere bank.

¹¹ De Overstapservice helpt consumenten en ondernemers als zij hun betalingsverkeer willen omzetten naar een nieuwe of bestaande betaalrekening bij een andere bank, onder andere door bijschrijvingen en incasso's automatisch door te geleiden naar de nieuwe betaalrekening.

zijn en niet een van de pijlers van stabiele inkomsten van banken? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 12 en 13

In 2021 heeft de Betaalvereniging Nederland onderzoek laten doen naar de kosten en baten van het betalingsverkeer. Uit dit onderzoek bleek dat het betalingsverkeer in 2021 verlieslatend was voor banken. Ook bleek dat de kosten van een betaalpakket in 2021 gemiddeld 50% lager waren ten opzichte van vergelijkbare pakketten in andere landen. Banken hebben de tarieven voor betaalrekeningen de afgelopen jaren verhoogd vanwege de gestegen inflatie, de kosten voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering en doordat banken minder afhankelijk willen zijn van volatiele rentebaten.

Ik vind het belangrijk dat het betalingsverkeer voor iedereen toegankelijk is. Een betaalrekening is essentieel om te kunnen participeren in de samenleving. Tegelijkertijd bepalen banken zelf welke tarifiering zij toepassen. Ik kan mij voorstellen dat de kosten die een bank maakt deels worden doorberekend aan de klant, zoals dat ook het geval is bij andere kosten die de bank maakt bij het aanbieden van dienstverlening. Echter moeten de kosten van een betaalrekening en eventuele kostenverhogingen voor consumenten redelijk zijn. Ook vind ik dat een bank moet kunnen uitleggen waarom er een kostenverhoging is en een uitsplitsing moet kunnen maken van kosten indien de klant hiernaar vraagt.

Vraag 14

Hoe beoordeelt u het argument van banken dat men het kapitaal in kas wil houden voor toekomstige investeringen in cybersecurity? Wordt daar in de operationele budgettering en het aanhouden van kapitaalbuffers niet al rekening mee gehouden? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 14

Het ACM-rapport wijst erop dat er in het publieke debat meerdere verklaringen genoemd worden voor het achterblijven van spaarrentes, waaronder de stijging van operationele kosten. Het ACM-rapport noemt echter ook dat deze redenen onvoldoende zijn om het achterblijven van spaarrentes volledig te verklaren.

Banken moeten uit hoofde van verschillende wettelijke verplichtingen rekening houden met operationele kosten en in het specifiek kosten voor ICT-risico's en cybersecurity. Zo voorziet het prudentiële bankenpakket onder meer in een methode voor de berekening van de kapitaalvereisten (het aanhouden van kapitaal) voor operationele risico's en het risicoprofiel van de instelling. Ook moeten financiële instellingen uit hoofde van de Europese verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) beschikken over solide kaders voor ICT-risicobeheer. Het kader voor ICT-risicobeheer dient strategieën, beleidslijnen, procedures, ICT-protocollen en instrumenten te omvatten die nodig zijn om alle informatie- en ICT-activa, met inbegrip van computersoftware, hardware, servers en fysieke elementen zoals kantoorpanden naar behoren en toereikend te beschermen. Bankten dienen met deze kosten rekening te houden bij het aanhouden van kapitaal. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat dit om aanzienlijke investeringen kan gaan. Cyberdreigingen kunnen zich snel ontwikkelen, zijn complex en vergen daarmee doorlopende aandacht van de instelling. Het is dus belangrijk dat banken voldoende blijven inzetten op het *up to date* houden van de systemen in het kader van cyberbeveiliging. Bovendien hebben financiële instellingen, ook ten behoeve van de winst, baat bij een goede operationele weerbaarheid.

Vraag 15

Hoe beoordeelt u het argument dat banken op dit moment voldoende liquiditeit en daardoor minder behoefte hebben aan spaargeld? Hoe ziet u dit argument in relatie tot de klacht van het bedrijfsleven dat banken te weinig geld hebben voor kredietverlening?

Antwoord 15

De ACM schrijft in het rapport dat de toename in liquiditeit heeft bijgedragen aan de historisch gezien hoge bankwinsten. Bankten hadden hierdoor toegang tot goedkopere financiering in de markt en hadden minder behoefte aan

financiering met spaargeld. Dit heeft ook de concurrentie voor spaargeld verzwakt. Dit is daarmee een neveneffect van het gevoerde monetaire beleid van de ECB. Eerder had dit ruime monetaire beleid overigens een negatief effect op de bankwinsten: doordat banken de negatieve beleidsrentes van de ECB niet doorberekenen aan spaarders werd de inleenmarge van banken kleiner, wat ten koste ging van hun winsten. Als onderdeel van de verkrapping van het monetaire beleid sinds medio 2022 is de ECB bezig met het afbouwen van haar balans, waardoor de liquiditeit bij banken geleidelijk afneemt. De balansafbouw verloopt via het niet herinvesteren van aflopende obligaties die eerder zijn aangekocht en het afbetalen van langlopende ECB-leningen door banken. Hierdoor is de ECB-balans sinds eind 2022 gekrompen met circa 1700 miljard euro. Deze maatregelen zullen de verzwakkende invloed van monetair beleid op de concurrentie op de markt voor spaartegoeden verkleinen. Daarnaast heeft de ECB de rentevergoeding op verplichte reserves¹⁹ verlaagd naar 0% per september 2023, wat leidt tot lagere inkomsten voor banken.

Ik herken dat er voor het kleine MKB knelpunten zijn in de kredietverleningsmarkt. Hier worden verschillende oorzaken voor gegeven, aan zowel de vraag als aanbodzijde.¹² Het argument dat er te weinig liquiditeit zou zijn herken ik echter niet. Uit de recent gepubliceerde kwartaal/halfjaarcijfers van banken blijkt dan ook dat de grootbanken een loan-to-deposit ratio van rond of boven de 100% hebben, wat een depositofinancieringsoverschot suggereert. Banken zijn dus ruim voldoende in staat om hun kredietverlening uit de beschikbare deposito's te financieren. Ik zie dan ook geen directe relatie tussen liquiditeit en knelpunten in kredietverlening aan het bedrijfsleven.

Vraag 16

Kunt u deze vragen een voor een beantwoorden, gelijktijdig met de kabinetsappreciatie van het ACM rapport en nog voor het herfstreces?

Antwoord 16

Ja.

¹² «Kies voor Baten» IBO Bedrijfsfinanciering file (overheid.nl)