

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2181

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening ondersteuning consumentenorganisaties m.b.t. financiële diensten

Fiche 2: Gemeenschappelijke mededeling EU-strategie ten aanzien van China (Kamerstuk 22 112, nr. 2182)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

**Fiche: Verordening ondersteuning consumentenorganisaties
m.b.t. financiële diensten**

1. Algemene gegevens

- a) *Titel:*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma van de Unie ter ondersteuning van specifieke activiteiten om consumenten en andere eindgebruikers van financiële diensten meer te betrekken bij de beleidsvorming van de Unie op het gebied van financiële diensten voor de periode 2017–2020.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
15 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2016) 388
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0388>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
VWEU Artikel 169, lid 2, onder b).
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Gewone wetgevingsprocedure
- j) *Rol Europees Parlement:*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Sinds 2007 is het consumentenvertrouwen in de financiële sector sterk afgenomen. De Europese Commissie wil het consumentenperspectief daarom beter meenemen in besluitvorming op financiële onderwerpen. Fora als de Financial Services Users Group bleken onvoldoende in staat om hun stem duidelijk te laten gelden, omdat zij technisch en inhoudelijk geen gelijkwaardig gesprekspartner konden zijn naast financiële aanbieders.

Sinds 2012 ondersteunt de EU daarom ook twee organisaties met werkingssubsidies en sinds 2016 met subsidies voor gerichte acties, namelijk Finance Watch en Better Finance. Samen vormen Finance Watch en Better Finance een «paraplu» voor soortgelijke organisaties op nationaal niveau voor zover die bestaan, en voor lidstaten waar deze niet bestaan kunnen ze dit gat opvullen. Samen vertegenwoordigen Better Finance en Finance Watch nationale consumentenorganisaties uit alle lidstaten. Zij communiceren ook naar en via deze leden voor grotere bewustwording en meer kennis over de onderwerpen waar zij hun expertise op hebben, dus met name wetgeving en belangenbehartiging op EU-niveau. Dit doen zij onder andere via hun website en via congressen. Deze organisaties zijn er volgens de evaluatie in geslaagd om een ander perspectief te bieden dan de financiële aanbieders en hebben daarmee een belangrijke positie verworven om het consumentenbelang te vertegenwoordigen. Bovendien kunnen zij informatie naar de eindgebruikers communiceren.

De leden waren niet altijd even draagkrachtig en daarom hebben de twee betreffende organisaties de laatste jaren moeite gehad om voldoende cofinanciering te krijgen. Aangezien de organisaties er nog niet in geslaagd zijn hun fondsen te diversifiëren en voldoende andere financieringsbronnen aan te boren, zijn zij voor hun voortbestaan afhankelijk van EU-gelden. Vanaf 2017 is een wetgevingshandeling nodig om financiering een grondslag te kunnen bieden. Dit voorstel behelst behoud van financiering van deze twee organisaties in het belang van behoud van een evenwichtige belangenbehartiging. Daarbij richt Finance Watch zich meer op basale EU-wetgeving (level 1), en Better Finance zich meer op de meer technische uitwerking ervan (level 2 en 3). Naast een EU-subsidie van maximaal € 1,5 miljoen per jaar voor 2017–2020 wil de Commissie dat deze organisaties elders middelen werven, in een verhouding 60%-40 %. Wanneer de cofinancieringsdoelstelling niet wordt gehaald, wordt het EU-subsidiebedrag van de naar beneden aangepast, zodat de ratio 60%–40% behouden blijft.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen formeel *impact assessment* gepubliceerd door de Commissie. Een evaluatierapport uit 2015 geeft hier wel meer duidelijkheid over. De evaluatie schetst de volgende effecten van het optreden van Finance Watch en Better Finance. De stem van eindgebruikers wordt versterkt met technische expertise. Door deze subsidieverstrekking kan meer relevante expertise worden ingebracht bij de EU. De twee organisaties schrijven bijvoorbeeld position papers en organiseren congressen. Op die manier hebben zij bijgedragen aan beleidsontwikkeling op o.a. onderwerpen als de hervorming van de financiële sector, MiFID II, PRIIPS¹ etc. Communicatie naar eindgebruikers gaat beter door de aanwezigheid en bijdrage van deze organisaties. Ook dragen ze bij aan een goede representatie van verschillende typen belangenbehartigers in financiële EU-beleidsorganisaties. Wel komt Finance Watch positiever uit de evaluatie dan Better Finance. Daarom is het zaak om scherp te blijven op effectiviteit en financiële verantwoording. In de evaluatie wordt benadrukt dat er geen andere geschikte gelijkwaardige organisaties beschikbaar zijn op EU-niveau, terwijl er wel nog veel ontwikkelingen gaande zijn op het gebied van financiële wetgeving. Daarom wil de Commissie juist deze twee organisaties de komende jaren blijven steunen. Zij hecht grote waarde aan de belangenbehartiging van de eindgebruiker. Als dit voorstel niet doorgaat, is er een groot risico dat de twee organisaties ophouden te bestaan, met als gevolg een minder evenwichtige belangenbehartiging op EU-niveau. De Commissie ziet nog wel ruimte voor verbetering, en zal via actiegerichte subsidies de twee organisaties financieren. Daarvoor beoordelen zij jaarlijks de werkprogramma's voor het jaar daarop.

¹ MiFID II wijzigt bepaalde regelgeving voor beleggingsondernemingen en handelsplatformen. Het doel van MiFID II is het efficiënter en transparanter maken van de Europese financiële markten en het vergroten van de bescherming van beleggers. EU Verordening 1286/2014 is gezamenlijk ontwikkeld door drie Europese toezichthouders EBA, EIOPA en ESMA en omvat uniforme regels voor het format en de inhoud van een zogeheten key information document (KID), een document dat we in Nederland kennen als een financiële bijsluiter. Deze wordt verplicht gesteld voor zogeheten Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPs) die worden aangeboden aan retail klanten. Het doel is dat dit document hen een goed begrip geeft van de karakteristieken van het product, de risico's en de kosten alvorens ze een besluit nemen over het aangaan van een contract of investering.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein:

Nederland is voorstander van efficiënt werkende financiële markten, waarbij belangen van verschillende stakeholders evenredig en gelijkwaardig vertegenwoordigd worden. Een onafhankelijke organisatie is nodig om tegenwicht te kunnen bieden aan grote commerciële organisaties die vaak veel meer te besteden hebben aan lobby en belangenbehartiging in het algemeen. Door ngo's als Finance Watch en Better Finance kunnen de belangen van de eindgebruiker beter vertegenwoordigd worden op EU-niveau. Deze organisaties hebben technische expertise op dit gebied en zitten dicht bij het vuur, terwijl nationale organisaties daar vaak minder draagkracht en kennis voor in huis hebben. Wel is het belangrijk dat de Commissie scherper wordt en blijft op de evaluatie en financiële verantwoording van de beide organisaties.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel:

In het licht van de essentie van het Nederlands beleid acht het kabinet de voorgestelde verordening wenselijk. Het draagt bij aan een evenwichtige belangenbehartiging op het gebied van EU-beleidsvorming ten aanzien van financiële wet en regelgeving. Met de subsidie krijgt de eindgebruiker van financiële dienstverlening een sterkere stem. Daarnaast kunnen deze organisaties meedenken over onderwerpen als vergelijkbaarheid en klantgerichtheid en brengen zij een ander geluid dan de financiële sector. Deze onafhankelijke belangenbehartiging lukt voor een deel van de lidstaten niet genoeg op individueel niveau. Daarom is ingrijpen op EU-niveau wenselijk en gepast.

Nederland zal dit voorstel steunen. Wel zal Nederland (bv. via de jaarlijkse werkprogramma's en de Commissie-evaluatie) er op attent blijven dat de organisaties hun doelen behalen en middelen effectief en efficiënt besteden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn in principe voorstander van deze verordening. Maar er waren nog vragen over (i) de rechtsgrond, (ii) de geografische dekking, (iii) welke doelen er zullen worden nagestreefd komend jaar, (iv) de financiering en plaats op de begroting, (v) de keuze voor deze organisaties en (vi) de term uitvoeringshandeling. De vragen van de lidstaten over de doelen, financiering en keuze voor organisaties waren na toelichting van de Commissie naar tevredenheid beantwoord. Wel verwachten we dat de geografische dekking, de term uitvoeringshandeling en de rechtsgrondslag nogmaals besproken zullen worden in de volgende raads werkgroepvergadering.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU heeft de juiste bevoegdheid om hierin op te treden. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag. De financiële steun moet worden verleend overeenkomstig de voorwaarden die zijn neergelegd in het Financieel Reglement bij de EU-begroting (Verordening EU, Euratom nr. 966/2012 en Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie). De rechtsbasis is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 169, lid 2, onder b).

b) Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit is positief; de EU is het juiste niveau voor dit onderwerp. Veel lidstaten zijn niet voldoende toegerust op individueel niveau om het consumentenbelang mee te nemen in EU-brede beleidsoverwegingen over financiële diensten. Als er al een consumentenorganisatie is die zich inzet op dit gebied, en dat is slechts in een deel van de lidstaten het geval, is die vaak nog niet voldoende technisch onderlegd om tegenwicht te kunnen bieden aan commerciële partijen uit de sector. Belangenbehartiging van de eindgebruikers – door een onafhankelijke partij – is naar de mening van Nederland belangrijk voor een evenwichtig debat. Nederland is voorstander van een krachtige stem in de EU van de eindgebruiker ten opzichte van de financiële sector. Voor de oprichting van Finance Watch en Better Finance was er nog niet een zodanig sterke en technisch onderlegde vertegenwoordiging van de zijde van de eindgebruiker in de EU om een gebalanceerd debat te creëren.

Uitvoeringshandelingen en monitoring van deze verordening kunnen ook het beste op EU-niveau gedaan worden.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief. In de afgelopen jaren heeft zich geen andere partij gemeld om deze taak te kunnen vervullen, ondanks jaarlijkse oproepen van de Commissie. Gekozen is voor een verordening voor een subsidiebesluit, wat gebruikelijk is voor EU-subsidieprogramma's. Nederland is tevens voorstander van de voorgestelde manier van financiering: op basis van specifieke acties in plaats van algemene bekostiging. Dit zal helpen om de organisaties efficiënt te laten opereren en evaluatie goed mogelijk te maken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De consequenties voor de EU-begroting bedragen maximaal € 1,5 miljoen per jaar voor de twee organisaties samen in de periode van 2017–2020, te dekken binnen het budget van DG FISMA (DG Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union). Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Daarnaast dienen Finance Watch en Better Finance jaarlijks € 1 miljoen zelf te financieren uit hun eigen middelen en middelen van derden, zoals donoren. Wanneer de organisaties dit bedrag niet halen, zal de EU-subsidie omlaag aangepast worden, zodat de 40%-60% ratio gehandhaafd blijft.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie voert het programma uit overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012. Voor de uitvoering van het programma stelt de Commissie jaarlijkse werkprogramma's vast. Daarin staan o.a. doelstellingen, beoogde resultaten van de acties, het vereiste bedrag en kostenindicatie voor de acties en een omschrijving van de acties zelf. De Commissie stelt de jaarlijkse werkprogramma's door middel van uitvoeringshandelingen vast. Nederland steunt deze opzet.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017. Naar mening van Nederland is dit haalbaar. De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel zijn zowel een evaluatie- als een horizonbepaling opgenomen. De looptijd van de verordening is 2017–2020. Er is bepaald dat de Commissie uiterlijk twaalf maanden vóór afloop van het programma bij het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag indient over de verwezenlijking van de programmadoelstellingen. Nederland acht deze evaluatie- en horizonbepalingen wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Direct beheer wordt door de Commissie gedaan via haar diensten, met inbegrip van haar personeel in de delegaties van de Unie. Voor Nederland betekent dit dat er geen sprake van taakverzwaring is.

b) Handhaafbaarheid

Er worden jaarlijkse voortgangsverslagen en eindverslagen vereist die beoordeeld dienen te worden. Dit doet de Commissie ook zelf. Nederland acht de uitvoering en handhaving op deze wijze haalbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.