



BELEID INZAKE FINANCIËLE DIENSTEN

Financiële diensten vormen als onderdeel van het vrije verkeer van diensten en kapitaal een belangrijk element van de inspanningen om de interne markt van de EU te voltooien. Het integratieproces is in de volgende fasen verlopen: (1) opheffing van nationale toetredingsbelemmeringen (1957-1973), (2) harmonisering van nationale wetten en beleidsmaatregelen (1973-1983), (3) voltooiing van de interne markt (1983-1992), (4) invoering van de eurozone en periode voor de crisis (1999-2007), en (5) hervormingen na de crisis (sinds 2007). De terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU brengt een reeks nieuwe uitdagingen met zich mee die mogelijk gevolgen heeft voor de financiële dienstensector binnen de EU en daarbuiten.

RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 49 (vrijheid van vestiging), 56 (vrijheid van dienstverrichting), 63 (vrij verkeer van kapitaal) en 114 (onderlinge aanpassing van wettelijke bepalingen voor de instelling en werking van de interne markt) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vormen voor het grootste deel de rechtsgrondslag voor de richtlijnen en verordeningen betreffende financiële diensten;

MIJLPALEN OP DE WEG NAAR EEN GEÏNTEGREERDE FINANCIËLE MARKT IN DE EU

A. De eerste inspanningen om toetredingsbelemmeringen op te heffen

De eerste inspanningen om de financiële systemen van lidstaten te integreren waren gebaseerd op de beginselen van vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting, waarbij wetgeving en beleid waar nodig gecoördineerd werden.

Met het in 1957 ondertekende Verdrag van Rome werd de gemeenschappelijke markt tot stand gebracht, wat betekende dat belemmeringen voor vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal tussen lidstaten werden opgeheven. In artikel 61, lid 2, was vastgelegd dat "de liberalisatie van de door banken en verzekeringsmaatschappijen verrichte diensten waarmede kapitaal verplaatsingen gepaard gaan, moet worden verwezenlijkt in overeenstemming met de geleidelijke liberalisatie van het kapitaalverkeer". In artikel 63 werd een mandaat aan de Raad gegeven om een programma vast te stellen voor de opheffing van bestaande beperkingen voor een dergelijke liberalisatie.

Dat heeft de Raad in 1962 gedaan door algemene programma's vast te stellen voor de opheffing van de beperkingen van het [vrij verrichten van diensten](#) en de [vrijheid van](#)



[vestiging](#). Met het oog op de uitvoering van deze programma's stelde de Raad tussen 1964 en 1973 een aantal richtlijnen vast op het gebied van verzekeringen en banken.

B. Harmonisering van nationale wetten en beleidsmaatregelen

Het harmoniseringsproces van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen begon hoofdzakelijk met richtlijnen van de Raad in respectievelijk 1973 ("Eerste richtlijn schadeverzekering" ([73/239/EEG](#)))^[1], 1977 ("Eerste bankenrichtlijn" ([77/780/EEG](#)))^[2] en 1979 ("Eerste richtlijn levensverzekering" ([79/267/EEG](#)))^[3].

C. Voltooiing van de interne markt

In juni 1985 publiceerde de Commissie een [witboek](#)^[4] met daarin een duidelijk programma en tijdschema voor de voltooiing van de interne markt die uiterlijk eind 1992 moest plaatsvinden. Het bevatte een specifiek deel over financiële diensten (paragraaf 101-107), dat als volgt begint: "De liberalisering van financiële diensten, die verbonden is met die van het kapitaalverkeer, zal een belangrijke stap naar de financiële integratie van de Gemeenschap en de verruiming van de interne markt vormen". Deze voorgestelde harmonisering was gebaseerd op de beginselen van een "enkele bankvergunning", "onderlinge erkenning" en "toezicht van het thuisland". Met de Europese Akte uit 1987 werd de doelstelling die in het witboek uit 1985 was vastgelegd opgenomen in de primaire EU-wetgeving.

D. Invoering van de eurozone

Gedreven door de invoering van de euro en de hieruit voortkomende stimulans om de resterende segmentatie van de financiële markten van de EU aan te pakken, publiceerde de Commissie in mei 1999 een actieplan voor financiële diensten (APFD)^[5]. Dit plan bevatte 42 noodzakelijk geachte wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen die uiterlijk 2004 moesten worden voltooid.

In juli 2000 stelde de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) het Comité van wijzen voor de regulering van de Europese effectenmarkten in, onder voorzitterschap van Alexandre Lamfalussy. Hun eindrapport^[6], dat in februari 2001 werd gepubliceerd, bevatte een analyse van de staat van de financiële markt van de EU en een aantal aanbevelingen. De kern van het probleem lag volgens het rapport in het interinstitutionele kader van de EU, dat "te langzaam, te star, te complex en niet goed afgestemd was op het tempo waarin de financiële wereldmarkt verandert". In het rapport werd een wetgevende aanpak op vier niveaus voorgesteld, die aanvankelijk alleen in de effectenwetgeving, maar later ook op andere gebieden van de wetgeving inzake financiële diensten werd gehanteerd. Deze aanpak werd later de "[Lamfalussy process](#)" genoemd.

Met de vaststelling van 39 van de 42 maatregelen, waarvan sommige zelfs verdergingen dan beoogd, was het APFD grotendeels voor de deadline (2004)

[1]PB L 228 van 16.8.1973, blz. 3.

[2]PB L 322 van 17.12.1977, blz. 30.

[3]PB L 63 van 13.3.1979, blz. 1.

[4]Witboek van de Commissie voor de Europese Raad, De voltooiing van de interne markt, 14 juni 1985.

[5]Mededeling van de Commissie, Tenuitvoerlegging van het kader voor financiële markten: een actieplan, 11 mei 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=NL>

[6]Eindrapport van het Comité van wijzen over de regulering van de Europese effectenmarkten, 15 februari 2001. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_nl.pdf



voltooid. In 2005 volgden nog twee maatregelen, waardoor alleen de veertiende vennootschapsrechtlijn betreffende de internationale zetelverplaatsing overbleef.

E. Hervormingen na de crisis

De periode voor 2007 stond niet alleen binnen de EU maar ook wereldwijd in het teken van toenemende integratie en onderlinge afhankelijkheid van financiële markten. Met de uitbraak van de wereldwijde financiële crisis in 2007-2008 en de daaruit voortvloeiende Europese schuldencrisis kwam deze ontwikkeling abrupt tot stilstand, aangezien grensoverschrijdende geldstromen fors afnamen. Tussen oktober 2008 en oktober 2011 keurde de Commissie voor 4,5 biljoen EUR aan staatssteunmaatregelen voor financiële instellingen goed^[7]. De crisis maakte duidelijk dat de financiële dienstensector zo spoedig mogelijk moest worden hervormd.

De EU voerde vervolgens op basis van de internationale agenda (waarin de EU een belangrijke rol speelde) een ongekende hervorming van de wetgeving inzake financiële diensten door. Daarnaast bracht ze op eigen initiatief hervormingen tot stand om vooruitgang te boeken in zaken waar zij zich al lange tijd voor inspande, zoals de voltooiing van de interne markt. Sinds het uitbreken van de crisis heeft de Europese Commissie meer dan 50 wetgevings- en niet-wetgevingsmaatregelen ingediend. De belangrijkste voorstellen vielen onder vlaggenschipinitiatieven van de EU, zoals de bankenunie en de kapitaalmarktenunie. De hervormingen na de crisis zorgden op veel onderdelen van de verordening financiële diensten en toezicht voor een bepaalde mate van centralisatie en overdracht van verantwoordelijkheid van nationaal naar EU-niveau.

In de reguleringsarchitectuur van financiële diensten zijn de internationale fora sinds de crisis de facto het belangrijkste niveau voor de vaststelling van regels en normen. Dit is toe te schrijven aan de globalisering en onderlinge afhankelijkheid van financiële markten die zich in de decennia voorafgaand aan de crisis hadden ontwikkeld en die het wereldwijde "besmettingseffect" dat volgde op de eerste crisisuitbraak in de Verenigde Staten versterkten. Nagenoeg iedereen was het erover eens dat reguleringsproblemen op internationaal niveau moesten worden aangepakt. Fora en organen zoals de G20, de Raad voor financiële stabiliteit (FSB), het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBS), de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) en de Internationale organisatie van effectentoezichthouders (Iosco) kregen steeds meer te zeggen en werden in veel gevallen zelfs belangrijker dan de bestaande besluitvormingsprocedures van de EU.

[7] Persbericht van de Europese Commissie, Nieuwe crisisbeheermaatregelen om toekomstige bail-outs van banken te voorkomen, 6 juni 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_nl.htm



DE BELANGRIJKSTE BESTAANDE EU-WETGEVING INZAKE FINANCIËLE DIENSTEN

A. Bankwezen

1. De richtlijn inzake kapitaalvereisten ("Capital Requirements Directive", CRD) (2013/36/EU) [8] en de verordening inzake kapitaalvereisten ("Capital Requirements Regulation", CRR) ((EU) No 575/2013)[9], samen ook wel "CRD IV" genoemd.

De in 2013 aangenomen CRD IV is een aan de Europese bankensector aangepaste omzetting van de regels van Bazel III, waarin rekening gehouden wordt met de [prioriteiten van het Europees Parlement van 2010](#). In de CRD zijn regels vastgelegd voor de toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, prudentieel toezicht en corporate governance. In de CRR zijn het minimumniveau en de regels voor het berekenen van kapitaalvereisten, liquiditeitsbuffers en leverage ratio's vastgelegd. In november 2016 stelde de Commissie een aantal wijzigingen van de CRD IV/CRR (ook wel bekend als "CRD V") voor, hoofdzakelijk om de laatste ontwikkelingen weer te geven in het kader van het Bazels Comité en de Raad voor financiële stabiliteit. In december 2017 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan voorstellen tot wijziging van de prudentiële voorschriften voor beleggingsondernemingen, die thans aan dezelfde regels onderworpen zijn als banken. In april 2019 heeft het Europees Parlement zijn goedkeuring gehecht aan het definitieve akkoord met de Raad over bepaalde punten van het pakket aan bankhervormingen.

2. Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD) (2014/59/EU)[10]

De in 2014 aangenomen BRRD is bedoeld om te voorkomen dat noodlijdende banken worden gered met het geld van de belastingbetaler door de invoering van een instrument van "bail-in", waarmee wordt gewaarborgd dat aandeelhouders en schuldeisers de eersten zijn die verliezen dekken. Op grond van de BRRD zijn lidstaten bovendien verplicht om nationale afwikkelingsfondsen vast te stellen die op voorhand gefinancierd zijn door kredietinstellingen en beleggingsondernemingen om uitstaande verliezen te dekken. In de BRRD zijn ook regels vastgelegd betreffende preventie (herstel- en afwikkelingsplannen) en vroege interventie door de nationale bevoegde autoriteiten.

3. Verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR) (806/2014) [11]

Het bankafwikkelingskader van de EU wordt aangevuld door de SRMR, waarin voorschriften zijn vastgelegd voor lidstaten die deelnemen aan de bankenunie. In november 2016 stelde de Commissie voor om de norm voor "totale verliesabsorptiecapaciteit" (TLAC) in de BRRD en de SRMR op te nemen voor systeemrelevante banken, om te waarborgen dat zulke banken in geval van een faillissement over voldoende eigen middelen beschikken voor een ordelijke afwikkeling. In december 2017 werd een van de wijzigingen van de BRRD in een versnelde procedure goedgekeurd ([2017/2399](#))[12]. Hierdoor is het mogelijk geworden een nieuwe categorie niet-preferente niet-achtergestelde schuldbewijzen in te voeren,

[12]PB L 345 van 27.12.2017, blz. 96.



teneinde te waarborgen dat er wordt voldaan aan de toelaatbaarheidscriteria zoals beschreven in de TLAC-norm. In mei 2019 hebben de medewetgevers een alomvattend hervormingspakket goedgekeurd dat de Commissie heeft voorgesteld om de veerkracht en de afwikkelbaarheid van EU-banken verder te versterken, met inbegrip van de BRRD en de SRMR.

B. Financiële markten

1. Richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID)

Sinds 2004 zijn er in MiFID I ([2004/39/EC](#))^[13] uniforme normen vastgelegd voor effectenhandel, wat heeft geleid tot meer concurrentie en een betere bescherming van beleggers. In 2014 werden een herziening van de richtlijn (MiFID II) ([2014/65/EU](#))^[14] en een verordening (MiFIR) ([600/2014](#))^[15] aangenomen, waarmee een nieuw wetgevingskader werd vastgesteld. Dit kader bevat een aantal bepalingen die gericht zijn op een betere consumentenbescherming. Zo mogen de beloningspraktijken van beleggingsfirma's niet strijdig zijn met hun plicht om in het beste belang van de consument te handelen. De toepassingsdatum van zowel MiFID II als MiFIR is 3 januari 2018.

2. Europese marktinfrastructuurverordening (EMIR) (648/2012)[16]

In de in 2012 aangenomen EMIR zijn regels vastgelegd betreffende "over the counter" (otc)-derivatencontracten, centrale tegenpartijen en transactieregisters. Deze zijn bedoeld om de financiële stabiliteit te bewaren, systemische risico's te verkleinen en de transparantie in de otc-markt te vergroten. In 2015 en 2016 verrichtte de Commissie een evaluatie van de EMIR, wat leidde tot twee wetwijzigingen die in mei en juni 2017 werden ingediend. In maart 2019 bereikten het Europees Parlement en de lidstaten een [politiek akkoord over bepaalde punten](#).

C. Verzekeringen

1. Solvabiliteit II-richtlijn (2009/138/EG)[17]

Met de in 2009 aangenomen Solvabiliteit II-richtlijn werden bestaande, versnipperde regels voor schadeverzekeringen, levensverzekeringen en verzekeringssectoren geharmoniseerd. In de richtlijn zijn regels vastgelegd met betrekking tot vergunningen voor toegang tot het bedrijf, kapitaalvereisten, risicobeheer en toezicht op directe en herverzekeringsondernemingen. In 2014 werd Solvabiliteit II gewijzigd met "Omnibus II", teneinde rekening te houden met de nieuwe architectuur voor het financiële toezicht en met name de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioen (Eiopa). De omzettingstermijn voor Solvabiliteit II werd daarom uitgesteld, waardoor de richtlijn op 1 januari 2016 van toepassing werd.

D. Betalingsdiensten

1. Richtlijn betalingsdiensten 2 (PSD 2) (2015/2366)[18]

PSD 2 trad in werking op 12 januari 2016 en werd van toepassing op 13 januari 2018. Hierin zijn strenge veiligheidseisen voor elektronische betalingen en de bescherming

[13]PB L 145 van 30.4.2004, blz. 1.

[14]PB L 173 van 12.6.2014, blz. 349.

[15]PB L 173 van 12.6.2014, blz. 84.



van financiële consumentengegevens vastgelegd. Ook is met deze richtlijn de markt opengesteld voor aanbieders die betalingsdiensten aanbieden op basis van de toegang tot informatie over de betaalrekening. Daarnaast bevat PSD 2 bepalingen met betrekking tot de vergunningen van en het toezicht op betaalinstanties.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement had aanvankelijk een beperkte rol in de besluitvorming inzake financiële diensten, maar sinds het Verdrag van Rome (1957) tot op heden is zijn invloed zodanig gegroeid dat het Parlement nu volgens de gewone wetgevingsprocedure op gelijke voet staat met de Raad.

Op grond van de "Lamfalussy-procedure" voor de aanneming en uitvoering van de EU-wetgeving inzake financiële diensten neemt het Parlement samen met de Raad basiswetten (niveau 1) aan volgens de gewone wetgevingsprocedure. Het Parlement heeft ook een controletaak bij de aanneming van uitvoeringsmaatregelen van niveau 2.

Het Parlement heeft consequent de werkzaamheden van de Commissie ondersteund door menigmaal discussies op te starten en eigen voorstellen te formuleren ter verduidelijking van zijn standpunt. Dankzij zijn proactieve opstelling speelt het Parlement een centrale rol in het huidige debat met de Commissie, de Raad en andere internationale instellingen over de ontwikkeling van de toezichthoudende en regelgevende structuur voor financiële markten, alsook bij het zoeken naar mogelijkheden om systeemrisico's aan te pakken.

Binnen het Parlement is de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) de bevoegde commissie voor financiële diensten.

Na het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis heeft het Parlement een Bijzondere Commissie financiële, economische en sociale crisis (CRIS-commissie^[19]) ingesteld. Het mandaat van deze commissie duurde van oktober 2009 tot juli 2011. Naar aanleiding van de werkzaamheden van de CRIS-commissie heeft het Parlement twee resoluties aangenomen: een [tussentijdse in 2010](#) en een [definitieve in 2011](#).

[Dražen Rakić / Denitza Dessimirova](#)
05/2019

[19] Europees Parlement, Bijzondere Commissie financiële, economische en sociale crisis, juli 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

