

12

Financiële markten

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht in verband met het versterken van de governance bij de toezichthouders op de financiële markten (Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten) (32782)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG en 2007/64/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer (PbEU L 302) (32787)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn nr. 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PbEU L 267) (32826)**.

De **voorzitter**:

Ik verwelkom de minister van Financiën.

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **De Jager**:

Voorzitter. Ik dank de Eerste Kamer voor de voortvarendheid waarmee zij dit grote, eerste wetgevingspakket op het terrein van de financiële markten heeft willen behandelen. Ik ben mij er zeer van bewust dat hiermee een fors beroep op deze Kamer wordt gedaan en ik waardeer het bijzonder dat het totale FM-pakket nog voor het kerstreces zal zijn behandeld. Uiteraard is dit pas na de stemmingen van later vandaag, maar de eerste termijn van de Kamer gaf mij aanleiding tot enig optimisme daarover. Daarmee hebben wij het eerste grote pakket maatregelen op het terrein van de financiële markten als respons op de financiële crisis inderdaad nog voor het reces behandeld.

De crisis van 2008 en 2009 heeft duidelijk gemaakt dat de financiële sector in internationaal verband sterk is verweven. Zwakke plekken in de sector zelf, maar ook in het toezicht en de regulering werden genadeloos blootgelegd. Zowel in nationaal als internationaal verband dienen de regulering en het toezicht te worden versterkt en te worden verbeterd. Dit eerste grote pakket dat voor ons ligt, is het begin daarvan. Het tweede pakket maatregelen heb ik inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend en ik hoop daarover voor de zomer met de Eerste Kamer van gedachten te kunnen wisselen, in ieder geval schriftelijk en, indien nodig, mondeling.

Deze enorme stortvloed aan wetgeving, zowel nationaal als Europees, legt heel veel druk op de capaciteit van de Directie Financiële Markten van mijn departement. Onder anderen de heren Postema en Reuten hebben daarvoor aandacht gevraagd. Op dat punt kan ik opmerken

dat ik ook zelf een spanningsveld signaleer tussen in deze en voorgaande kabinetsperiodes afgesproken taakstellingen en de grote hoeveelheid beleids- en wetgevingswerk op het terrein van de regulering van de financiële markten. Ook de komende jaren zal er nog veel op deze directie afkomen.

De heer Postema vraagt of het adequaat kan en altijd op tijd. Welnu, adequaat absoluut en zeker. Dat is ook de instelling. We hadden ook te maken met een zekere achterstand. Die lopen we nu in, maar wel legt de Europese Commissie zelf steeds kortere implementatieperiodes op, soms van een aantal maanden. Daarmee loopt zij er in wezen op vooruit dat zij steeds meer het Europees Parlement als medewetgever vindt en minder de nationale parlementen. In de Raad denken wij daar natuurlijk anders over, want wij hebben te maken met onze nationale parlementen. Als zij al oog heeft voor de nationale parlementen, gaat zij vaak uit van een unicameraalstelsel en houdt zij geen rekening met de doorlooptijd van wetgeving in Nederland. Wij hebben bijvoorbeeld ook een adviestraject bij de Raad van State. Daar blijft dus altijd een zekere spanning zitten. Altijd op tijd kan ik dus niet beloven en zeker niet met die heel korte implementatietijden. Daarvoor hebben wij ook de aandacht gevraagd bij de Europese Commissie. Maar het moet wel zo snel mogelijk en adequaat. Daarvoor moeten we voor voldoende capaciteit zorgen, ook op het ministerie van Financiën. Dat heeft absoluut mijn aandacht, zoals ik ook eerder tegen de heer Reuten heb gezegd. Wij moeten ook een aantal richtlijnen implementeren. Daar zijn wij druk mee bezig. In dit pakket zit een aantal, maar er komen er nog een paar naar deze Kamer.

In Nederland hebben wij het twin-peaksmodel. Dat is nog een ander aspect. In andere landen zien wij soms dat richtlijnen met een soort Algemene Maatregel van Bestuur worden geïmplementeerd, door een besluit een-op-een over te nemen zonder het daadwerkelijk te implementeren. Vanwege ons twin-peaksmodel moeten wij richtlijnen specifiek vertalen voor ons wetgevingsstelsel. Dat model krijgt overigens internationaal steeds meer aandacht en ook meer waardering. Maar dat is wel de reden waarom wij bij richtlijnen geen copy and paste kunnen toepassen, terwijl andere landen dat wel doen.

Ik kom nu aan de drie voorstellen, te beginnen met het voorstel dat de herziene elektronischgeldrichtlijn implementeert. De heer Postema heeft gevraagd naar mijn verwachtingen voor de komende jaren, dus of de wijziging van de regels voor elektronischgeldinstellingen wel effectief zal blijken te zijn. In de richtlijn is het prudentieel toezicht op elektronischgeldinstellingen duidelijk anders ingericht dan voorheen. Het nieuwe toezichtskader zal zorgen voor een toename van de activiteiten in deze sector. Of dat ook in Nederland een toename betekent, is niet zeker. Tot op heden zijn veruit de meeste elektronischgeldinstellingen gevestigd in het Verenigd Koninkrijk. Het zal wel een vlucht vanuit Nederland naar andere landen kunnen tegenhouden en nieuwe ontwikkelingen hier mogelijk moeten maken.

De heer Postema vroeg waarom deze richtlijn nog wordt geïmplementeerd, terwijl in 2012 een evaluatie zal plaatsvinden door de Europese Commissie. Een evaluatie staat natuurlijk los van de verplichting voor lidstaten om richtlijnen in hun nationale rechtsorde om te zetten. De evaluatie komt echter inderdaad heel erg snel. Ik ben dat met de heer Postema eens. Wij zijn met deze richtlijn duidelijk aan de late kant, want in mei van dit jaar hebben we

De Jager

daar al een ingebrekestelling voor gekregen. Bij het werkprogramma van de Europese Commissie dat recent is gepubliceerd, kondigde de Commissie overigens alleen een evaluatie van de Richtlijn betaaldiensten aan. Of ook de elektronischgeldrichtlijn hierin nog betrokken zal worden, is nog niet duidelijk.

De heer Hoekstra vraagt of ik mij ervan overtuigd heb dat de oneffenheid in artikel 3:108a niet tot grote problemen zal leiden voordat die gerepareerd is. Dat kan ik beamen. Ik dank hem overigens voor de oplettendheid op dat punt in de schriftelijke behandeling. De sector is in Nederland niet groot en we zien daar op dit moment ook geen bijzonder risico voor die reparatie.

We hebben schriftelijk een interessante discussie gehad met de heer Reuten over het begrip "geld" en de definities van "geld" en "elektronisch geld". Het citaat van de heer Postema toont aan dat geld een intrigerend verschijnsel is dat hier ook belangstelling geniet. Mijn dank gaat er zeker naar uit om mijn blik te scherpen bij het ministerie van Financiën. Ik wil proberen om toch een beetje een synthese te schetsen tussen beide standpunten.

De Wet op het financieel toezicht gaat over de risico's die zich op de financiële markten voordoen. Daarom worden bijvoorbeeld fiches in het casino niet door de Wft gereguleerd en elektronisch geld wel. Voor zover we elektronisch geld reguleren, gaat het daarbij om een geldswaarde die in theorie algemeen geaccepteerd wordt. In theorie, want het is natuurlijk afhankelijk van de vraag of er een betaalterminal in de winkel staat of niet. Voor elektronisch geld dat weliswaar onder de Wft-definitie valt maar niet wordt ingezet als algemeen aanvaard betaalmiddel, is een uitzondering in de wet opgenomen. Ik kan me voorstellen dat het gebruik van geld in de benaming "elektronisch geld" de associatie kan oproepen met "algemeen aanvaard betaalmiddel". Echter, in de omschrijving van het begrip wordt deze suggestie niet gewekt. Daarbij constateer ik dat deze term wordt gehanteerd in de richtlijn. Praktisch gezien verwacht ik dan ook dat de manier die in het voorliggende wetsvoorstel gekozen is om de uitzondering vast te leggen, niet snel tot verwarring zal leiden. Het voorstel van de heer Reuten om in de Wft een niet-uitputtende definitie van geld op te nemen, kunnen wij niet overnemen. In mijn schriftelijke beantwoording citeerde ik al twee definities van geld uit naslagwerken. Zij stippen elk een aantal facetten aan die in het maatschappelijk verkeer als geld worden gezien. Dat verschillende naslagwerken verschillende definities hanteren van een begrip hoeft voor de praktijk geen probleem op te leveren, zolang in het maatschappelijk verkeer geen onenigheid bestaat over in dit geval het aspect dat geld algemeen aanvaard wordt. Zolang dat de situatie is, lijkt het mij niet nodig om bij wet een – zij het niet uitputtende – definitie van geld op te nemen. Dat kan namelijk zelfs belemmerend werken. Wie kan garanderen dat de opgesomde verschijningsvormen van geld in de niet uitputtende lijst altijd zullen worden gezien als geld? Uiteraard veronderstelt het wel dat in de gaten wordt gehouden of op een bepaald moment in het maatschappelijk verkeer wellicht verwarring ontstaat over het begrip "geld". Dat is lastig te volgen, maar als ik hiertoe aanleiding zie, zal ik de zojuist geschetste afweging heroverwegen.

De heer **Reuten** (SP):

Waar staat in de wet dat het bij elektronisch geld ten dele om een uitzondering gaat? Ik heb dat niet opgemerkt. De minister zegt dat geld algemeen aanvaard moet zijn. Ten

dele is elektronisch geld, zoals de minister toegeeft, niet algemeen aanvaard. Dat lijkt me inconsistent.

Minister **De Jager**:

Er zijn dus verschillende definities van geld, zoals de heer Reuten opmerkt. Je kunt economische definities gebruiken. Je kunt juridische definities gebruiken. Je kunt het in enge zin beperken tot het begrip "chartaal geld". In bredere economische zin fungeert het als een ruilmiddel dat in de plaats van ruilhandel is gekomen. Het begrip "geld" in elektronisch geld heeft inderdaad een iets andere betekenis dan geld in algemene zin. Hoe wordt dit verschil duidelijk gemaakt? Wij volgen gewoon de richtlijn. Met betrekking tot de begripsvorming zijn wij heel consequent in de richtlijn en in de implementatie van de richtlijn, om zo geen begripsverwarring te laten plaatsvinden. Ik begrijp dat de heer Reuten hier wel last van heeft. Wij kunnen er heel goed mee uit de voeten. Dat geldt ook voor de praktijk. De heer Reuten merkt terecht op dat er in de Wft nooit, ook niet in het verleden, een definitie is gegeven van geld. Toch hebben we met vrij veel succes de begripsvorming in de financiële markten kunnen hantieren. Daarover is nooit een probleem geweest. Hetzelfde geldt eigenlijk ook voor de Grondwet. Ik zie deze nu niet hier liggen, maar volgens mij staat er in de Nederlandse Grondwet geen definitie van democratie. Dat betekent niet dat we niet kunnen omgaan met democratie. Door de decennia en eeuwen heen hebben we een democratie opgebouwd, waarvan de Grondwet mede het fundament vormt. Het begrip "democratie" wordt echter niet gedefinieerd.

De heer **Reuten** (SP):

Na de nota naar aanleiding van het verslag zijn minister De Jager en ik het over het volgende eens: de definitie van geld als ruilmiddel is niet adequaat.

Minister **De Jager**:

Deze is niet afdoende.

De heer **Reuten** (SP):

Nee, deze definitie is fout. Geld is geen ruilmiddel. De vraag is namelijk welke ruil er dan plaatsvindt. U zegt ook in de nota naar aanleiding van het verslag dat deze incorrect is. In die zin is de definitie in onder andere de Van Dale ook incorrect. Wij zijn het ook eens over het punt dat het wel een element is van geld dat het een algemeen aanvaard betaalmiddel is. In die zin is het wetsvoorstel inconsistent, omdat elektronisch geld ten dele niet algemeen aanvaard is.

Minister **De Jager**:

Ik zie steeds meer plaatsen waar je alleen maar kunt betalen met pin. Daar geldt dus het tegenovergestelde. Betalen met pin is algemeen aanvaard en chartaal en elektronisch geld niet. Als deze ontwikkeling zich doorzet, mogen we dan het huidige geld geen "geld" meer noemen, omdat het niet meer – in de termen van de heer Reuten – algemeen aanvaard is?

De heer **Reuten** (SP):

Dat gaat gebeuren.

Minister **De Jager**:

Zo ver wil ik dus niet gaan. Ik noem het dan nog steeds geld. Het is in zekere zin nog steeds algemeen aanvaard.

De Jager

Als je ermee naar de bank gaat, kun je het op je spaarbankboekje zetten. In sommige supermarkten kun je alleen nog maar met pin betalen. Dat heeft bepaalde voordelen. De markt vindt daarin zijn eigen weg. Het zijn beide verschijningsvormen van geld. Er zijn inderdaad verschillen – dat geef ik toe – zeker bij de regulering van bepaalde vormen van elektronisch geld, die in beperkte categorieën tot bestedingen kunnen leiden. Dit gebeurt echter in zodanige mate dat we wel vinden dat dit moet worden gereguleerd. Eigenlijk is het meer een reguleringsvraag dan een filosofische vraag over het begrip "geld". Als we dat kunnen concluderen, kunnen we het volgens mij gemakkelijker met elkaar eens worden. Het gaat mij meer om de reguleringsachtergrond en de vraag of we het wel of niet moeten reguleren. Daarbij maken we een risicoafweging. Ik stel voor dat we als wetgever en toezichthouder een beetje wegblijven van bepaalde fiches of penningen die bijvoorbeeld worden uitgegeven op een braderie. Op het moment dat er vrij brede verschijningsvormen van elektronisch geld zijn, waarmee kan worden betaald op verschillende plekken bij verschillende diensten en afnemers van dat geld, vind ik met de richtlijngever dat er een situatie kan ontstaan waarin er regulering moet zijn. Eigenlijk is dat de achtergrond.

Dan kom ik bij de gewijzigde richtlijn banken en de richtlijn kapitaaltoereikendheid. Het gaat hierbij vooral om CRD II. Dan komen we gelijk bij een volgende definitiekwestie die door de heer Reuten is aangeroerd. Wat is de definitie van de term "bank"? De heer Reuten zegt terecht dat deze in de Wft zo is geformuleerd dat bepaalde instellingen buiten de definitie vallen en daarmee buiten het toezicht van de Nederlandsche Bank worden gehouden. Het gaat hierbij om zogenoemde financieringsmaatschappijen, die uitsluitend voor professionele marktpartijen of uitsluitend binnen een groep van ondernemingen, een concern, de functie van bank vervullen. Ze trekken opvorderbare gelden aan en doen kredietuitzettingen, maar alleen van professionele marktpartijen of van entiteiten binnen het concern waartoe zij zelf ook behoren. Wie professionele marktpartijen zijn, is wel degelijk in de Wft gedefinieerd. Dat zijn bijvoorbeeld grote institutionele beleggers. Denk daarbij aan partijen die op basis van een vergunning beroepsmatig transacties op de financiële markten verrichten. Niet alle zakelijke cliënten van de Nederlandse banken gelden dus zonder meer als professionele marktpartijen. Het is slechts een heel kleine groep cliënten. Bovendien heeft geen enkele van de bekende Nederlandse banken uitsluitend professionele marktpartijen als cliënt. Dat blijkt alleen al uit het feit dat u en ik bij een dergelijke bank een rekening kunnen openen. De heer Reuten constateert dat de definitie van de term "bank" in de richtlijn niet precies hetzelfde luidt als de definitie van de term "bank" in de Wft. De reden daarvan is dat de richtlijn bepaalde zaken algemener verwoordt en losstaat van de nationale wettelijke context van de lidstaten. De richtlijn heeft het over "het van het publiek in ontvangst nemen van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden". In de taal van onze Wft wordt het geformuleerd als: "het buiten besloten kring verkrijgen van opvorderbare gelden van andere dan professionele marktpartijen". Daarmee bevat de Wft-definitie alle elementen van de definitie van de richtlijn en de definitie van "het publiek" in de richtlijn heeft dus betrekking op alle cliënten die geen professionele marktpartij zijn.

De heer **Reuten** (SP):

Grote banken nemen toch leningen over van institutionele beleggers? Als het antwoord daarop ja is – ik denk dat het antwoord daarop ja moet zijn – vallen ze dus niet onder de definitie.

Minister **De Jager**:

Nee. Ik heb aangegeven dat het dan uitsluitend om professionele marktpartijen moet gaan.

De heer **Reuten** (SP):

Zo staat het niet in de wet. Er staat niet "uitsluitend".

Minister **De Jager**:

Onze wetgevers zeggen van wel.

De **voorzitter**:

Is dit niet iets voor de tweede termijn, mijnheer Reuten? Dan hebben we er alle tijd voor.

Minister **De Jager**:

Ik kom er in de tweede termijn op terug. Ik denk dat het in ieder geval een misverstand is. Als instellingen uitsluitend professionele marktpartijen als cliënt hebben, vallen ze niet onder de definitie van "bank". Zoals ik al heb aangegeven, vallen de grote Nederlandse banken wel onder de definitie van "bank". Ik wilde zeggen dat ik natuurlijk met de heer Reuten van mening ben dat het onwenselijk zou zijn als de meeste Nederlandse banken vanwege de Wft-definitie van een bank niet onder het toezicht zouden vallen. Ik bevestig dat dit dus niet het geval is. Integendeel, alle Nederlandse banken zijn ook banken volgens de Wft en ze staan allemaal onder toezicht van de Nederlandse Bank.

Ik kom bij de inrichting van het Nederlandse banklandschap. De heer Reuten en de heer Postema hebben hiernaar gevraagd. In het bijzonder vroegen zij naar het scheiden dan wel het ringfenceable maken van nuts- en zakenactiviteiten. Dit is voor mij een heel belangrijk onderwerp. In de zomer heb ik beide Kamers hierover een uitgebreide nota gestuurd. In deze nota wordt het actieplan over het scheidbaar maken van banken in crisistijd beschreven. Ik ben blij dat dit onderwerp nog steeds op de politieke agenda staat. Zo zal de Tweede Kamer in het nieuwe jaar een rondetafelbijeenkomst met mensen uit de sector en de wetenschap organiseren over dit onderwerp. Daarna zal er ook een debat in de Tweede Kamer over dit onderwerp plaatsvinden.

De voorkeur van de regering gaat uit naar het ringfenceen, het scheidbaar maken en niet het ex ante totaal opsplitsen van banken. Waarom? Verlies aan diversificatie door strikte splitsing van tevoren, dus een ex ante splitsing, maakt banken gevoeliger voor macroschokken. In de economische literatuur wordt erop gewezen dat scheiding bij voorbaat, verliezen aan synergie en risicodiversificatie betekent. Daardoor worden banken gevoeliger voor macroschokken, iets wat de stabiliteit niet ten goede komt. Er is dan natuurlijk ook sprake van een ongelijk speelveld. Ongescheiden banken uit andere lidstaten zouden, gezien de interne markt van de EU, alsnog activiteiten in Nederland kunnen uitoefenen. Dat zou Nederlandse banken op achterstand zetten. Het zou ook een nadeel zijn voor klanten die gebruikmaken van diensten van zowel de nutsbank als de zakenbank. Zij zouden bij een scheiding niet meer bij één loket terecht kunnen. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het midden- en kleinbedrijf.

Het wel scheiden van nuts- en zakenbanken had de banken niet door de financiële crisis van 2007 gelooft. Niet alleen zakenbanken als Lehman Brothers vielen ten prooi aan de crisis, maar ook nutsbanken. Ik noem Washington Mutual en Northern Rock, net als veel Amerikaanse kleinere banken, en DSB Bank in Nederland. In de Verenigde Staten gingen ook eerder, tijdens de savings and loan crisis in de jaren tachtig, veel nutsbanken failliet.

De heer Reuten stelt voor om restricties aan beleggeractiviteiten op te leggen. Die komen er doordat het handelsboek van banken met Basel III strenger wordt aangepakt. Ook een nutsbank ontkomt echter niet aan een handelsboek, al was dat alleen maar voor het liquiditeitsmanagement van de bank, bijvoorbeeld om een uitstroom van spaargeld op te vangen. Het wegzetten van spaargelden in kredieten aan het bedrijfsleven is ook niet zonder risico. Daarom komen er generiek strengere eisen in Basel III voor alle bancaire activiteiten, dus voor de nuts- en/of zakenbankactiviteiten. Ook ik zet mij heel duidelijk in om banken in bredere zin schokbestendiger te maken. Mocht zich toch weer een crisis voordoen, dan wil ik ervoor zorgen dat zij ordentelijk afgewikkeld kunnen worden en alsnog opgesplitst kunnen worden, waarbij de maatschappelijk relevante delen worden behouden.

We hebben daarin al een aantal stappen gezet. Ik noem de nieuwe kapitaaleisen van Basel III. Systeemrelevante banken in Nederland moeten meer kapitaal gaan aanhouden. Afhankelijk van de mate van systeemrelevantie worden de kapitaaleisen geleidelijk verhoogd met zo'n 1% tot 3% van de risicogewogen activa. De banken moeten ook een herstel- en resolutieplan opstellen. Dat is aangekondigd in de bijlage van de Najaarsnota. Met zo'n plan hebben de onderneming en betrokken autoriteiten reeds een strategie ontwikkeld om in een crisissituatie de continuïteit van maatschappelijk belangrijke functies van de onderneming te kunnen borgen. Het herstelplan is erop gericht dat de instelling er nog bovenop kan komen als het tegenzit. Het resolutioneel deel van het plan is gericht op een echt ordentelijke afwikkeling van de onderneming als deze niet meer kan overleven. Nederland loopt daarbij voorop. Wij verlangen dit nu al van banken, terwijl de Europese regelgeving hierover nog in de maak is.

Ten slotte zeg ik dat het voorstel voor de interventiewet in oktober bij de Tweede Kamer is ingediend. Binnenkort zal dat voorstel ook in de Eerste Kamer zijn. Het doel van dit voorstel is de interventiemogelijkheden ten aanzien van financiële ondernemingen uit te breiden. In dit wetsvoorstel krijgen de Nederlandsche Bank en de minister van Financiën veel meer bevoegdheden om zaken ordentelijk af te wikkelen, tot zelfs het ultimatum remedium van een onteigeningsmogelijkheid als onteigening nodig is om de stabiliteit van het financiële stelsel te borgen.

Ten slotte zijn door leden van verscheidene fracties vragen gesteld over een aantal specifieke bepalingen uit het wetsvoorstel CRD II. Zoals de heer Reuten al zei, omvat het wetsvoorstel ter implementatie van CRD II een bepaling op basis waarvan de Nederlandsche Bank "onze minister", zoals dat zo mooi in de wet staat – het gaat dus om de minister van Financiën – onverwijld op de hoogte moet brengen van noodsituaties. De heer Reuten vraagt zich af of deze bepaling er daadwerkelijk aan kan bijdragen dat de minister tijdig door de Nederlandsche Bank wordt geïnformeerd. Artikel 1:93a bevat een belangrijke aanvulling op basis waarvan gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen de Nederlandsche Bank en de minister van Financiën. Ik ben ervan overtuigd dat ik door de

Nederlandsche Bank tijdig op de hoogte zal worden gebracht van ontwikkelingen die de stabiliteit van het financiële stelsel zouden kunnen aantasten. Ik heb ook het volste vertrouwen in de president van de Nederlandsche Bank, de voorzitter toezicht en de hele directie. Ook de cultuurverandering die in gang is gezet, overigens al onder de voorganger van de huidige president, zal ertoe bijdragen dat men interventionalistisch zal zijn en dat de informatie voor het ministerie van Financiën adequaat zal worden vormgegeven. Toezicht op afstand is dan ook geen fictie. Tegen de heer Reuten zeg ik dat dit overigens niet een beslissing van de regering is, maar van de wetgever. De regering als medewetgever, maar ook beide Kamers van de Staten-Generaal hebben in Nederland heel duidelijk het toezicht op afstand geplaatsd. Dat is lang niet altijd gemakkelijk, ook niet voor de minister van Financiën. Dit is echter wel een heel bewuste keuze geweest van de wetgever. Onafhankelijk van de politieke waan van de dag moeten toezichthouders op de financiële markten onafhankelijk hun werk kunnen doen.

De leden Hoekstra en Postema hebben vragen gesteld over de kwalificatie "significant bijkantoor" die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Hiermee wordt beoogd dat de positie van de toezichthouder van een bijkantoor wordt versterkt. De versterking van die positie ziet op de verbeterde toegang van deze toezichthouder tot informatie over de desbetreffende financiële instelling. Dit wordt onder andere bereikt door deelname in het college van toezichthouders. Ik zou hier willen benadrukken dat er geen verandering optreedt in de bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouders. De toezichthouder van een significant bijkantoor krijgt geen aanvullende bevoegdheden, maar wel recht op informatie. In de richtlijn en daarmee in het voorliggende wetsvoorstel is geen definitie opgenomen van een significant bijkantoor. De drie genoemde criteria bieden een aanknopingspunt voor de discussie tussen de betrokken toezichthouders. Hoewel het uiteindelijk natuurlijk altijd de toezichthouder van het bijkantoor is die beslist, blijft het uitgangspunt van de richtlijn: zo veel mogelijk gezamenlijke besluitvorming. De toezichthouder van het bijkantoor heeft dus echter de doorslaggevende stem. Of een bijkantoor als significant kan worden gekwalificeerd, zal ook afhangen van de omstandigheden op de financiële markten van de desbetreffende lidstaat. De kwalificatie "significant bijkantoor" brengt dus geen veranderingen in de toezichtbevoegdheden met zich mee.

De heer Hoekstra noemt in dit verband de specifieke situatie in Oost-Europa. Inderdaad is het overgrote deel van de financiële sector in Oost-Europa in handen van buitenlandse financiële instellingen. Juist omdat toezichthouders in deze landen zo sterk afhankelijk zijn van de uitoefening van het toezicht door buitenlandse toezichthouders, is het voor hen van essentieel belang dat zij over voldoende informatie beschikken. Zij verkrijgen hiermee op zichzelf geen extra bevoegdheden.

De heer Postema vraagt mij om expliciet uit te spreken dat de Nederlandsche Bank een bijkantoor met een marktaandeel van minder dan 2% als significant dient te definiëren in het geval dat dit naar het oordeel van de bank nodig is voor adequaat toezicht. Het zal duidelijk zijn dat, aangezien het toezicht op afstand wordt geplaatsd, ik de Nederlandsche Bank geen verplichting kan opleggen. Ik kan wel toezeggen dat, als de Nederlandsche Bank dit nodig acht voor zijn toezichthoudende taken, hij een bijkantoor met een marktaandeel in Nederland van minder 2%

op basis van het voorliggende wetsvoorstel wel degelijk kan aanmerken als een significant bijkantoor. In contacten met de Nederlandsche Bank hierover is aangegeven dat lesave met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid door de Nederlandsche Bank zou zijn aangemerkt als een significant bijkantoor, indien op dat moment de bepalingen uit de richtlijnen, zoals ze hier nu voorliggen, van toepassing zouden zijn geweest.

Ik kom bij het derde wetsvoorstel, dat gaat over de versterking van de governance van de Nederlandsche Bank en van de AFM. De leden Postema en Hoekstra hebben beiden vragen gesteld over de verantwoording door de voorzitter toezicht. De heer Postema vroeg hoe de verantwoordingslijn naar het parlement van de voorzitter toezicht moet worden beoordeeld. Wat mij betreft, is de vraag die voorligt: wie spreek je aan op het toezicht? Dat is de voorzitter toezicht. Die is eerstverantwoordelijke. Hij is primair aanspreekpunt. Dat is hij in den brede, dus ook voor het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft echter altijd gelden. In het verleden kwam de president van de Nederlandsche Bank met toestemming van de minister toelichting geven aan de Tweede Kamer over het toezicht. Het zou nu logischer en adequater zijn als de voorzitter toezicht over dit onderdeel spreekt in de Tweede Kamer. Ik verwacht dan ook dat de Nederlandsche Bank dit zal doen. De president van de Nederlandsche Bank deed dit altijd, ondanks het feit dat er een directeur toezicht was, die feitelijk al verantwoordelijk was voor het toezicht. De president heeft de monetaire autoriteit als bevoegdheid. Hij is ook heel veel in Frankfurt, in Basel en op andere plaatsen. Er was dus altijd al een directeur toezicht. Die had al een belangrijke verantwoordelijkheid. Nu wordt dit veel zichtbaarder gemaakt door de voorzitter toezicht.

Iedere goede metafoor gaat mank op een aantal punten. Toch wil ik door middel van een vergelijking een gevoel geven van wat de voorzitter toezicht is. De voorzitter toezicht is vergelijkbaar met het collegiaal bestuur dat wij bij de medeoverheden kennen. Bij de rijksoverheid werkt het anders. Daar beslist de minister als zelfstandig bestuurder. Bij medeoverheden beslist het college. Het college van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten beslissen over aangelegenheden van het bestuur. Als het op een specifiek punt misgaat in een gemeente en het college een besluit heeft genomen, zal de gemeenteraad de wethouder die de portefeuille heeft, aan de tand voelen, ook al heeft formeel het college de beslissing genomen. Sterker nog, hieruit kunnen zelfs politieke consequenties voortvloeien voor deze wethouder, zonder dat er voor de overige leden van het college consequenties aan zitten. Er is dus wel degelijk een verschil tussen hoe zaken groeien, hoe deze worden geïmplementeerd en hoe je ze op papier zet. Formeel is er nog steeds sprake van collegiaal bestuur bij de Nederlandsche Bank. Dat was al zo en daar verandert niets aan. De belangrijkste beslissingen worden door het hele bestuur genomen. De president heeft daartoe de eindverantwoordelijkheid, als het gezicht van de Nederlandsche Bank. Er is wel een duidelijke portefeuillevindeling. De portefeuillevindeling voor het toezicht hebben we meer dan eerst gebruikelijk was, veel zichtbaarder gemaakt. We hebben een paar dingen formeel in de statuten geregeld.

Ik kom tot een afronding. De Eerste Kamer kan niet genoeg bedankt worden voor de voortvarende behandeling. Ik heb eerder, tijdens een commissieoverleg met de Eerste Kamer, al aangegeven dat we gezamenlijk een enorme

opgave hebben. De uitwerking van het wetgevingspakket dat is gemaakt naar aanleiding van de vorige financiële crisis, de bankencrisis van 2008, is enorm omvangrijk. De Eerste Kamer rondt het eerste grote pakket af als zij hierover vandaag stemt. Daarmee is het eerste grote wetgevingspakket naar aanleiding van de financiële crisis afgerond. Dit wordt over een aantal dagen in het Staatsblad gepubliceerd. Ik ben er blij om dat de Kamer dit op constructieve wijze heeft opgepakt. Ik hoop dat we op deze manier blijven samenwerken, want dit is nog maar het begin. Er komt nog heel veel wet- en regelgeving op het gebied van de financiële markten naar deze Kamer.

□

De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Ik heb in mijn eerste termijn en zojuist weer opmerkingen gemaakt over de implementatie van de elektronischgeldrichtlijn en de richtlijn banken. Deze opmerkingen hebben niets te maken met partijpolitiek. Ik deed mijn werk als Eerste Kamerlid, tout court. Ik blijf erbij dat het achterwege blijven van de definitie van geld in de wet inadequaat is. In aanwijzing 121 van de aanwijzingen voor de regelgeving staat dat een definitie achterwege kan blijven als deze overeenkomt met het algemeen spraakgebruik. Uit de schriftelijke uitwisseling blijkt dit niet het geval te zijn. De minister zegt in de nota naar aanleiding van het verslag dat de definitie van Van Dale inadequaat is. Dat lijkt mij reden om in de wet een definitie op te nemen voor geld.

De minister en mijn fractie komen in de nota naar aanleiding van het verslag tot de overeenstemming dat geld een algemeen aanvaard betaalmiddel is. Daarom is de definitie van geld in de elektronischgeldrichtlijn inconsistent, omdat deze richtlijn ook niet-geld omvat. Daarbij valt te denken aan zoiets een elektronische vorm van waardebonnen, die je alleen in een of andere winkelketen kunt gebruiken. Deze waardebonnen zijn niet algemeen aanvaard en daarom vallen ze niet onder de definitie van geld.

De definitie van bank is in de wet zodanig gebrekkig geformuleerd dat deze definitie en dus een groot deel van de wet niet van toepassing zijn op banken. Ik wil de definitie nog een keer voorlezen. Ik heb deze definitie zojuist overlegd aan de minister. De definitie in de Wft luidt als volgt. "Een bank: degene die zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen (...)". Er staat niet "ook professionele marktpartijen" of "niet uitsluitend professionele marktpartijen". Nee, er staat "van anderen dan professionele marktpartijen". Kort gezegd zijn dit consumenten. Institutionele beleggers vallen buiten de definitie. Banken zouden geen gelden opnemen van bijvoorbeeld institutionele beleggers. Die definitie lijkt mij inadequaat. Als de minister het zo wil houden, moet hij het vooral zo houden. Ik heb de inadequaatheid onderstreept en daarmee heb ik mijn werk gedaan.

Dan heb ik voorstellen gedaan voor een fundamentele herziening van het bankstelsel. Ook een herziening overstijgt het partijpolitieke belang. De minister en wij in de Kamer willen allemaal dat het bankwezen zo adequaat mogelijk functioneert. We kunnen in onze analyse van mening verschillen en we kunnen verschillen in zicht waar de discussie over moet gaan. Het gaat hierbij om drie zaken. Het gaat ten eerste om het vermijden van crises. Ten twee gaat het om de vraag hoe er gehandeld

Reuten

moet worden in tijden van crisis. Gegeven dat er na Basel III strengere eisen aan banken gaan komen, gaat het ten derde om de vraag hoe we de groei van de kredietverlening handhaven.

Nu heeft onder andere oud-minister Bos betoogd dat de splitsing van banken gewenst is om systeemrisico's te beperken. Dat lijkt me juist. Een andere reden om te splitsen is de garantie van het functioneren van het betaalsysteem in tijden van crisis. Het gaat dan om het splitsen van de betaal- en investeringsfunctie enerzijds en de beleggings- of zakenbankfunctie anderzijds. Volgens mij is dat de lijn van de minister. De minister zei dat dit ook kan als een crisis aanstaande is, maar dan moet er wel eerst een virtuele splitsing zijn.

Ik heb in mijn eerste termijn een andere argumentatie aangevoerd, die aan de twee eerder genoemde niet afdoet, namelijk dat moet worden gegarandeerd dat er voldoende kredietverlening is aan bedrijfsinvesteringen nadat banken na Basel III in hun kredietverlening ingetoomd zijn. Door splitsing en gescheiden regulering van de twee typen banken kan met de regulering kredietverlening ten behoeve van investerings- en groeifunctie extra ruimte gegeven worden. De minister moet maar zien of hij hier iets mee wil doen. Het lijkt me een belangrijk punt.

Minister De Jager:

Voorzitter. De definitie van geld laat ik maar even bij wat we reeds schriftelijk en mondeling hebben gewisseld. Wel zal ik ingaan op de definitie van een bank. De heer Reuten maakt mij attent op een zin die niet in het wetsvoorstel, maar wel in de Wft staat. Hij vraagt hierover of het wel klopt en of er niet te veel buiten de definitie van een bank valt. Volgens de definitie in de Wft is een bank: "degene die zijn bedrijf maakt van het buiten besloten kring ter beschikking verkrijgen van opvorderbare gelden van anderen dan professionele marktpartijen". Het punt van de heer Reuten is dat er niet staat: "ook anderen" of "niet uitsluitend professionele marktpartijen". Ik ben er nog wel juridisch genoeg voor om te kunnen zeggen dat de stellingname van de heer Reuten niet juist is en geen juiste wetsinterpretatie is.

Als de wetgever zegt dat mensen die tabak verkopen, hierop ook tabakaccijns moeten verrekenen, dan hoeft de wetgever niet in de wet op te nemen dat dit nog steeds geldt, als deze mensen daarnaast ook nog pennen verkopen. Nee, als je tabak verkoopt, dan moet er altijd accijns op worden betaald. Als je dus aan andere dan professionele marktpartijen opvorderbare gelden ter beschikking verkrijgt, val je gewoon onder de definitie bank. Je kunt dus niet a contrario de redenering ophangen dat er een "en/of"-redenering in de wet moet. We doen dit al 100 jaar zo en het gaat gelukkig nog altijd goed. Er staat "gelden van anderen dan professionele marktpartijen", maar als er dan maar één consument is die geen professionele marktpartij is, is dat al voldoende om onder die definitie te vallen, ook al zijn er wel professionele marktpartijen die klant zijn bij die bank. Dat doet er niets af dat, als er anderen zijn dan professionele marktpartijen, de instelling nog steeds aan de definitie voldoet. Ik hoop dat ik de onrust bij de heer Reuten hiermee kan wegnemen. De staande jurisprudentie geeft mij hierin volgens mij gelijk. Ik geloof dat het antwoord van mijn ambtenaren hiermee overeenstemt.

Dan kom ik op het garanderen van kredietverlening en de vraag of het opsplitsen van banken niet gunstig kan zijn voor de kredietverlenende functie. Ik wil dit punt in het debat best meenemen, maar een ander negatief punt dat hiertegenover staat, geldt hiervoor eerder. Dat is de zogenaamde funding gap in Nederland. Dat is toch al een probleem, omdat wij relatief weinig depositobesparingen hebben in Nederland. Dat komt vooral door onze grote pijler II-besparing in de pensioenen. Het pensioengeld verhuist veel meer naar het buitenland dan deposito's. Die worden in Europa over het algemeen voor het merendeel in eigen land gehouden. Pensioenen worden echter voor het overgrote deel in het buitenland belegd, zeker in Nederland. Dat veroorzaakt een funding gap, want banken moeten wel hypotheken en kredieten aan bedrijven in Nederland verlenen, terwijl ze voor het aantrekken van geld voor een groot deel afhankelijk zijn van wholesale funding op de markt. Het probleem van de funding gap wordt hierdoor groter. Dat is ook een van mijn inhoudelijke bezwaren tegen het ex ante opsplitsen.

Als je namelijk allemaal Lehman Brothertjes en losse DSB'tjes maakt, dan moeten deze losse DSB'tjes geld ophalen en dat moeten ze dan uitbesteden, want ze willen zo veel mogelijk rendement hebben. Ze moeten dat ergens anders kwijt. Ook de Lehman Brothertjes moeten het geld ophalen. Ten tijde van een financiële crisis krijgen de Lehman Brothertjes geen geld meer en de DSB'tjes zijn bang om het uit te geven. Dit kan dan dus bijdragen tot instabiliteit en problemen. De interbancaire markt droogt dan op. De banken vertrouwen elkaar niet meer. Het is dan heel problematisch voor spaarbanken om ergens anders vertrouwenwekkend hun geld kwijt te kunnen. Handelsbanken kunnen heel moeilijk aan geld komen. Dan dreigt dus een totale credit crunch of een perfect crunch, omdat de handelsbanken niet meer aan geld kunnen komen. Niemand durft het namelijk meer aan om geld aan hen uit te lenen.

Als je een grotere, systeemrelevante instelling maakt, waarbij een bank spaargeld ophaalt en dit zelf ook vertrouwenwekkend weet te beleggen en uit te lenen, is dit risico veel kleiner. Juist de kredietverlenende functie is voor mij een inhoudelijk punt waar te zien is dat opsplitsen daarbij juist niet helpt. We zullen dit zeker betrekken bij het debat. Ik sta helemaal open in deze discussie. Ik kom tot deze afweging niet om politieke redenen, maar puur om redenen van stabiliteit, kredietverlening en de functie van banken, namelijk de nuts- en kredietverlenende functie en het beschermen daarvan. Deze afweging heb ik ook gemaakt in de nota. Ik zeg hier wel bij dat het beschermen van de consument en de nutsfunctie maximaal zijn. Het ringfencen van een bank of het scheidbaar maken van een bank klinkt wel makkelijk, maar het is nogal wat. We hebben bijvoorbeeld bij de overname van Fortis gezien dat het opsplitsen van een concern enorm moeilijk en kostbaar kan zijn. Als de wetgever van te voren afdwingt dat een bank opsplitsbaar moet zijn, brengt dat natuurlijk ook altijd behoorlijke kosten met zich mee. Dan moet een bank ook snel operationeel kunnen splitsen, moet een bank voorkomen dat de risico's kunnen overslaan van de ene naar de andere kant en moeten de consumentdelen niet onnodig worden besmet met de handelsdelen van een bank.

De heer Reuten (SP):

Ik ben blij dat de minister hierover gaat nadenken, maar het gaat dus niet alleen om de bescherming van de con-

De Jager

sument. Dit kan goed als ik de notitie van de minister goed begrijp. Afgezien daarvan gaat het bij het aanscherpen van de eisen na Basel III om de voortgezette kredietverlening. De Nederlandse Vereniging van Banken heeft al gezegd dat dit ten koste van de kredietverlening gaat. Daar gaat het mij om. Hoe garandeer je dit? De minister gaat er kennelijk over nadenken of splitsing hier toch een instrument voor kan zijn. We hoeven hier geen discussie over te voeren, want de standpunten zijn volgens mij duidelijk.

Minister De Jager:

Ja, het standpunt van de heer Reuten is duidelijk. Basel III heeft natuurlijk wel degelijk gevolgen voor de kredietverlening, maar het heeft ook als oogmerk om de financiële stabiliteit te borgen. Daar zijn natuurlijk consequenties aan verbonden. Ik zal daar altijd zo transparant in zijn dat ik dat erken. Dat begrijpt iedereen. Ik vind het ex ante splitsen van banken echter eerder problematisch voor de kredietverlening. Basel III gaat ook gelden voor andere soorten banken, ook voor de handelsbanken. Juist als een bank eenzijdiger op de kapitaalmarkt is gericht en afhankelijker is van de wholesale fundingmarkt mag die niet onder een lichter regime vallen. Met Lehman Brothers hebben wij immers gezien dat het omvallen van een echte handelsbank heel grote gevolgen in het financiële stelsel heeft. Het heeft tot in Nederland nagedreund. De gedachte is vaak dat het opsplitsen in spaarbanken en zakenbanken het probleem oplost. Nee, integendeel. Dat blijkt ook uit de studie van de Wereldbank die op een aantal risico's van het opsplitsen wijst. Je ziet het ook in de empirie, zowel in Amerika als in Europa. De wat minder gediversifieerde banken komen echt in de problemen. Ik noem Cajas in Spanje en een aantal Landesbanken en Sparkassen in Duitsland. Ik noem ook de savings and loans crisis in de Verenigde Staten. De analyse is dat er een groot probleem is geweest en nog steeds is en dat wij dat moeten aanpakken. Daarmee ben ik het sowieso eens. Ik probeer echter te zoeken naar oplossingen die daadwerkelijk helpen. Ik ben daarmee druk bezig. Dit is het eerste grote pakket. Er gaat nog veel meer komen inzake toezicht en meer bevoegdheden, niet alleen in wetgeving, maar ook qua cultuur bij de banken, interventionistisch gedrag en het proces van productontwikkeling bij banken en verzekeraars. Wij nemen op dit moment samen met de sector een heel scala aan maatregelen, soms van bovenaf en, als het kan, van onderop. Samen met de toezichthouders proberen wij een volgende bankencrisis te voorkomen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen 32782, 32787 en 32826 worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.12 uur tot 20.08 uur geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf