

Verantwoordelijkheden van DNB op de BES-eilanden na '10-10-10'

Het Koninkrijk der Nederlanden staat aan de vooravond van een grote staatkundige hervorming. Op 10 oktober 2010 ('10-10-10') worden Curaçao en Sint Maarten net als Nederland en Aruba zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden) een soort 'bijzondere gemeenten' van het land Nederland worden. Voor DNB betekent deze staatkundige hervorming dat zij ook op de BES-eilanden verantwoordelijk wordt voor het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen en het uitvoeren van enkele centrale banktaken. De invoering van de Amerikaanse dollar per 1 januari 2011 als wettig betaalmiddel in dit gedeelte van Nederland, maar ook andere institutionele verschillen tussen het Caribische en het Europese gedeelte van het Koninkrijk, maken de invulling van de taken van DNB in het Caribische gedeelte van Nederland extra bijzonder.

10-10-10: De staatkundige hervorming van het Koninkrijk

Na een lang aanlooproces staat het Koninkrijk der Nederlanden, dat op dit moment uit de drie afzonderlijke landen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen bestaat, aan de vooravond van een grote staatkundige hervorming. Op 10 oktober 2010 ('10-10-10') worden Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden met elk hun eigen wet- en regelgeving, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden) een soort 'bijzondere gemeenten' van Nederland worden, zonder daarbij overigens deel te gaan uitmaken van de Europese Unie. Door de staatkundige hervorming wordt het land Nederlandse Antillen opgeheven, maar omdat Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk worden, zal het Koninkrijk der Nederlanden vanaf '10-10-10' uit vier afzonderlijke landen bestaan: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Voor de BES-eilanden heeft de staatkundige hervorming op veel verschillende terreinen ingrijpende consequenties. Zo neemt het land Nederland de taken van de Nederlandse Antillen op bijvoorbeeld het gebied van politie en brandweer over. Ook op het gebied van onder andere sociale zekerheid, volksgezondheid en het onderwijs komen na de hervorming taken en verantwoordelijkheden bij de Nederlandse overheid te liggen. Dat deze taken op grote afstand van het Europese deel van Nederland en, vanwege de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang van de BES-eilanden, op een relatief kleine schaal moeten worden uitgevoerd, maakt de invulling van deze taken voor de Nederlandse overheid extra bijzonder. Daarbij wordt bovendien getracht zo veel mogelijk recht te doen aan de cultuur, het karakter en de behoeften van de BES-eilanden, die zich in deze opzichten wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van het Koninkrijk. De invoering van een eigen belastingstelsel en eigen milieuwetten zijn hier voorbeelden van.

Ook voor de Nederlandsche Bank heeft de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk der Nederlanden gevolgen. In het land Nederland heeft DNB immers, naast het uitvoeren van de taken van het Europese stelsel van centrale banken, zoals deze zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, onder andere de volgende taken: het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen, het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer en het verzamelen van statistische gege-

vens en het vervaardigen van statistieken (zie Bankwet 1998). Door de staatkundige hervorming wordt DNB in principe ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze taken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Grote institutionele verschillen tussen het Europese deel van Nederland en de BES-eilanden zorgen er echter voor dat de invulling van de DNB taken op de BES-eilanden op een aantal punten anders is dan in het Europese deel van Nederland. Tegen deze achtergrond zijn vooral de beslissing om de Amerikaanse dollar als wettig betaalmiddel in te voeren op de BES-eilanden en de sterke verwevenheid van de financiële sector op Bonaire, Sint Eustatius en Saba met die in de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten van belang.

11-11: Het invoeren van de Amerikaanse dollar

Zoals gezegd zal de Amerikaanse dollar als wettig betaalmiddel worden ingevoerd op de BES-eilanden. Om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo veel mogelijk beperkt te houden is er voor gekozen om de dollar per 1 januari 2011 in te voeren, en niet op de dag van de staatkundige hervorming zelf (10-10-10). Door de invoering van de dollar op de BES-eilanden ontstaat de opmerkelijke situatie dat in een klein deel van Nederland de dollar als wettig betaalmiddel geldt, terwijl in het Europese deel van Nederland de euro deze rol vervult. Dit is mogelijk omdat de BES-eilanden, ondanks hun opname in het Nederlandse staatsbestel, de status van 'landen en gebieden overzee' (LGO) onder het Europese Verdrag behouden, net zoals dat voor de andere Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk het geval is en blijft.¹ Zij maken hierdoor geen deel uit van de Europese Unie, en zijn ook niet verplicht de euro in te voeren. Vooral vanuit een economisch oogpunt ligt de invoering van de euro in dit gedeelte van Nederland niet voor de hand. De BES-eilanden zijn immers zeer georiënteerd op de Verenigde Staten en/of op landen die de dollar of een aan de dollar gekoppelde munt voeren. Zo komt het merendeel van de toeristen uit het dollargebied en is het grootste deel van de in- en uitvoer op deze eilanden afkomstig uit of bestemd voor landen die de dollar of een daaraan gekoppelde munt voeren. Het invoeren van de euro zou daarom deze (zeer) kleine en open eilanden aan grote wisselkoersrisico's blootstellen. Een tweede reden om de dollar in te voeren in dit overzeese gedeelte van Nederland is dat deze munt al geruime tijd een belangrijke rol speelt in het charitale betalingsverkeer. Hierdoor is de bevolking van de BES-eilanden reeds vertrouwd met het gebruik van deze

munteenheid, wat de invoering van de dollar vergemakkelijkt. Hier komt nog bij dat de dollar de facto al als valuta fungeert op de BES-eilanden, aangezien de huidige munteenheid (de Nederlands-Antilliaanse gulden) al bijna 40 jaar een vaste koppeling heeft met de dollar.

Het invoeren van de dollar op de BES-eilanden is niettemin een aanzienlijke klus, waarbij DNB de logistieke aspecten van de invoering regisseert. DNB heeft in het verleden bij de invoering van de euro in het Europese gedeelte van Nederland weliswaar ervaring opgedaan met een monetaire omwisselingsoperatie, maar er zijn aanzienlijke verschillen met deze omwisseling. In de eerste plaats is de omvang van de huidige operatie veel kleiner: de BES-eilanden hebben slechts 20.000 inwoners en een kleine financiële sector, terwijl de chartale euro op 1 januari 2002 gelijktijdig werd ingevoerd in 12 landen van de Europese Unie (alsmede in Monaco, San Marino en Vaticaanstad). Het kleinschalige karakter maakt de huidige omwisseloperatie tegelijkertijd ook complexer, doordat bijvoorbeeld de benodigde technische kennis ter plaatse in mindere mate voorhanden is. Een ander verschil betreft de tijdslijn van de omwisseling. In het eurogebied vond de girale omwisseling 3 jaar vóór de chartale omwisseling plaats (op 1 januari 1999), terwijl op de BES-eilanden de chartale en girale omwisseling op precies hetzelfde tijdstip zullen plaatsvinden, namelijk op 1 januari 2011 om 0:00 uur lokale tijd. Op dat tijdstip worden alle banksaldi automatisch omgezet naar dollars, en krijgt de dollar de status van wettig betaalmiddel. De omrekenkoers die bij de omwisseling wordt gehanteerd, is de vaste wisselkoers die al sinds 1971 geldt tussen de Nederlands-Antilliaanse gulden en de dollar. Overigens kan in januari 2011 op de BES-eilanden (in de zogeheten duale periode) nog met Nederlands-Antilliaanse guldens betaald worden, en zijn er daarna nog mogelijkheden om Nederlands-Antilliaanse guldens zonder kosten bij banken om te wisselen in dollars. Deze overgangsmaatregelen zijn vergelijkbaar met die bij de invoering van de chartale euro in Nederland in 2002. Het derde verschil tussen de euro-invoering destijds en de dollar-invoering op de BES-eilanden op 1 januari 2011 is dat de huidige munt - in ieder geval voorlopig - blijft voortbestaan als wettig betaalmiddel van Curaçao en Sint Maarten, terwijl bij de euro-invoering de nationale munten van de betrokken landen in het eurogebied verdwenen. Een laatste verschil is dat de dollar al gebruikt wordt op de eilanden, terwijl destijds een volledig nieuwe munt moest worden ingevoerd in het eurogebied. Niet alleen is de bevolking van de BES-eilanden hierdoor al vertrouwd met het gebruik van deze munteenheid, ook verkleint

dit tot op zekere hoogte de kans op 'dollar-invoering geïnduceerde inflatie'. Ondanks het verplicht voeren van dubbele prijzen in de periode van 1 augustus 2010 tot 1 juli 2011 en het regelmatig publiceren van prijsvergelijkingen, blijft waakzaamheid niettemin geboden, vooral in sectoren waarin slechts beperkte concurrentie bestaat.

Consequenties voor de centrale banktaken

Los van het logistieke invoeringstraject, waar DNB samen met het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor is, heeft de keuze om de dollar in te voeren gevolgen voor het uitvoeren van de centrale banktaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de verdere toekomst. Allereerst betekent de invoering van de dollar dat de monetaire autonomie van de BES-eilanden wegvalt. In de huidige Nederlands-Antilliaanse context is de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) belast met het monetaire- en wisselkoersbeleid. Door de invoering van de dollar op de BES-eilanden is het voeren van een zelfstandig monetair- en wisselkoersbeleid echter overbodig: het is immers de Fed die de rente en de liquiditeitscondities op de dollar geldmarkt bepaalt.

Niettemin blijft een aantal andere centrale banktaken op de BES-eilanden relevant. Dit betreft in de eerste plaats het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer en het faciliteren van de geldomloop op de BES-eilanden. Deze verantwoordelijkheid neemt DNB vanaf 1 januari 2011 van de BNA over, gelijktijdig met de invoering van de dollar. Wel zijn er verschillen in de invulling van deze taak in het Europese gedeelte van Nederland en op de BES-eilanden. In het Europese gedeelte van Nederland is DNB verantwoordelijk voor de uitgifte en distributie van de bankbiljetten, terwijl DNB op de BES-eilanden slechts het faciliteren van de geldomloop tot taak heeft. Het uitgeven van Amerikaanse dollars is immers de verantwoordelijkheid van de Fed. Vanwege efficiëntieredenen is overigens besloten dat DNB op de BES-eilanden niet alleen de geldomloop van bankbiljetten faciliteert, maar ook, anders dan in Nederland, de geldomloop van het muntgeld. Bij het zorgdragen voor een soepel en betrouwbaar betalingsverkeer horen daarnaast taken als de controle op echtheid en gaafheid van het geld en het detecteren van valse exemplaren. DNB zal een coördinerende rol hebben bij het uit omloop nemen en screenen van (mogelijk) vervalste dollarbiljetten en dollarmunten, en zal contacten onderhouden met de monetaire autoriteiten in de Verenigde Staten om deze rol te vervullen.

Een andere centrale banktaak betreft het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken. Voor het uitvoeren van deze taak werkt DNB nauw samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waarbij dit instituut zich richt op cijfers over de bevolkingssamenstelling, de productie, de prijzen en de arbeidsmarkt, terwijl DNB, mede gezien haar taken op toezichtgebied, zich richt op monetaire ontwikkelingen en de ontwikkelingen van de financiële sector. Gezien de omvang van de financiële sector op de BES-eilanden en het ontbreken van een eigen monetair beleid zal de macro-economische statistiektaak die DNB in dit gedeelte van Nederland gaat vervullen zeer beperkt zijn. Overigens zullen er separate statistieken voor de BES-eilanden worden vervaardigd. Voor de statistische werkzaamheden ten behoeve van het toezicht wordt ernaar gestreefd het bankwezen op de BES-eilanden niet onnodig te belasten met een zware rapportagelast. Zo wordt onder andere gestreefd naar gelijke rapportageformulieren voor prudentiële rapportages aan BNA en DNB.

Consequenties voor de toezichtstaken

In Nederland heeft de Nederlandsche Bank tevens het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen tot taak. Dit doet zij samen met de Autoriteit Financiële Markten (AFM), waarbij het prudentieel toezicht door DNB wordt uitgevoerd en het gedragstoezicht door de AFM; het integriteitstoezicht is toebedeeld aan de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de markttoegang van financiële ondernemingen. Ook op de BES-eilanden worden DNB en de AFM aangewezen als toezichthouders, al zijn er eveneens op dit terrein verschillen tussen de invulling van deze taak in het Europese deel van Nederland en op de BES-eilanden. Dit betreft in de eerste plaats de wetgeving zelf. Vanwege de sterke verwevenheid van de financiële sector in de BES met die in Curaçao en Sint Maarten, in combinatie met de kleinschaligheid van de financiële sector in de BES, wordt niet de Nederlandse toezichtwetgeving (in hoofdzaak de Wet op het financieel toezicht, de Wft) ingevoerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar wordt voor deze eilanden nieuwe wetgeving ontwikkeld door het Ministerie van Financiën, mede in overleg met DNB en de AFM. Gestreefd wordt om deze nieuwe wetgeving (het 'eindmodel') op 1 januari 2012 gereed te hebben. Dit 'eindmodel' bestaat waarschijnlijk uit twee wetten: de Wet financiële markten BES (WfmBES) en de Wet ter voorkoming van witwassen en de financie-

ring van terrorisme BES (Wwft BES). In de periode tussen de staatkundige hervorming en de invoering van het eindmodel (de 'overgangsfase') blijft het toezicht op financiële instellingen op de BES-eilanden grotendeels gebaseerd op in zogeheten BES-wetten omgezette Antilliaanse landsverordeningen. In deze fase is alleen op het gebied van de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme een inhoudelijke aanpassing voorzien. Zo wordt de inhoud en reikwijdte van het verplichte cliëntenonderzoek uitgebreid en wordt het verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij het daartoe aangewezen meldpunt (FIU Nederland). Ook nieuw na de staatkundige hervorming is dat niet-financiële instellingen, zoals advocaten, notarissen en accountantsorganisaties, aan deze verplichtingen moeten voldoen. Niettemin zijn de gevolgen voor financiële ondernemingen in deze overgangsfase beperkt: zij krijgen weliswaar met Nederlandse toezichthouders te maken, maar slechts in beperkte mate met nieuwe toezichtregels. Het eindmodel – dat vanaf 1 januari 2012 ingaat – voorziet wel in een aantal aanvullingen en aanscherpingen ten opzichte van de in BES-wetten omgezette Antilliaanse landsverordeningen. Deze aanvullingen zullen vooral betrekking hebben op nieuw in te voeren gedragsregels voor het omgaan met consumenten (informatieverschaffing, regels op het gebied van kredietverstrekking, behandeling van klachten, en dergelijke). Ook op prudentieel terrein zijn in het eindmodel enkele aanscherpingen voorzien, maar over de precieze invulling wordt nog onderhandeld.

Een tweede verschil betreft de organisatie van het toezicht op financiële instellingen zelf. In het Europese deel van Nederland is het toezichtmodel *functioneel* ingericht. Dit toezichtmodel zal ook min of meer in het eindmodel van toepassing zijn op de BES-eilanden, wat betekent dat het prudentieel toezicht door DNB zal worden uitgevoerd en het gedragstoezicht door AFM; het toezicht op een beheerste en integere bedrijfsvoering zal door de vergunningverlener worden uitgevoerd. De introductie van een aantal nieuwe gedragsregels op de BES-eilanden in het eindmodel maakt een dergelijk 'functioneel' toezichtmodel meer voor de hand liggend. In de overgangsfase daarentegen zal het toezicht op financiële instellingen op de BES-eilanden nog in hoofdzaak *sectoraal* georganiseerd zijn. Dit betekent dat DNB toezicht houdt op banken, verzekeraars, trustkantoren, geldtransactiekantoren en casino's, terwijl de AFM toezicht houdt op assurantiebemiddelaars, beleggingsinstellingen en administrateurs, en effectenbeurzen. Los van het precieze toezichtmodel zorgt de specifieke structuur van de financiële sector op de BES-

eilanden, waarbij diverse banken en verzekeraars met een hoofdkantoor in Curaçao of Sint Maarten via een bijkantoor of door middel van dienstverrichting actief zijn op de BES-eilanden, ervoor dat de BNA zeer actief betrokken is bij het toezicht op financiële ondernemingen op de BES-eilanden. Afgesproken is namelijk dat *kleine* bijkantoren die actief zijn op de BES-eilanden in de overgangsfase onder het toezicht van de BNA vallen via het toezicht dat de BNA heeft op de betrokken hoofdvestigingen. DNB houdt daarbij wel toezicht op de naleving van de nieuwe wetgeving betreffende de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. Ook in het eindmodel zullen kleine bijkantoren onder het toezicht van BNA blijven vallen, maar zijn de Nederlandse toezichthouders verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de eerder genoemde gedragsregels en de regels met betrekking tot de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme.

Naast het toezicht op financiële instellingen zijn DNB en AFM in Nederland tot slot verantwoordelijk voor het toezicht op pensioenuitvoerders. Vanaf de dag van de staatkundige hervorming zal DNB verantwoordelijk zijn voor het toezicht op een nog op te richten pensioenfondsen voor ambtenaren. De regelgeving op basis waarvan DNB toezicht gaat houden op dit pensioenfondsen is nog niet definitief.

¹ Wanneer de BES-eilanden de 'ultra perifeer gebied'(UPG) status zouden krijgen (zoals bijvoorbeeld wel het geval is in het Franse gedeelte van Sint Maarten), zouden zij het 'Acquis Communautaire' moeten overnemen en zeer waarschijnlijk ook de euro moeten invoeren. Een andere consequentie van het behoud van de LGO status is dat DNB niet verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de Stelseltaken in dit gedeelte van Nederland.