

Zitting 1976–1977

13 706

Regelen inzake voorzieningen op het gebied van het financiële verkeer in buitengewone omstandigheden (Noodwet financieel verkeer)

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 20 december 1976

Algemeen

De instemming van de leden van de V.V.D.-fractie met het voorstel de onderhavige materie in een wet te regelen stemt de ondergetekenden tot voldoening.

De leden van de fractie van het G.P.V. vragen, welke omstandigheden ertoe hebben geleid, dat de ondergetekenden op dit moment met het wetsontwerp komen en waarom gedurende de ruim dertig jaar, dat de laatste oorlog verleden is, nauwelijks aandacht aan deze zaak is besteed. Hierop kan worden geantwoord, dat aan het bepaalde moment, waarop het wetsontwerp bij het parlement wordt ingediend, geen bijzondere betekenis is te hechten. Het is ook niet juist te stellen, dat aan de materie in de afgelopen dertig jaar nauwelijks aandacht is besteed. Wel kan worden gezegd, dat in de loop der jaren de opvattingen zijn gewijzigd of de in buitengewone omstandigheden nodige maatregelen moeten worden neergelegd in tijdens noodtoestand uit te vaardigen Koninklijke besluiten, dan wel hun wettelijke grondslag in een gewone wet dienen te vinden. Tot dit laatste is besloten in navolging van hetgeen op andere gebieden werd voorbereid.

De overweging

Naar aanleiding van de opmerking der leden, die minder goed kunnen inzien hoe een noodwet financieel verkeer van nut zou kunnen zijn bij ernstige natuurrampen of nucleaire ongevallen, wordt erop gewezen, dat het in zondanige gevallen geenszins ondenkbaar is, dat bepaalde gebieden van communicatie met de rest van het land worden afgesneden, hetgeen kan nopen tot speciale voorzieningen, waarvoor de onderhavige wet een grondslag biedt.

De ondergetekenden menen dat een situatie van algehele paniek op de geld- en kapitaalmarkt op zich zelf niet tot de in de onderhavige wet bedoelde omstandigheden dient te worden gerekend. Indien de genoemde situatie niet verband houdt met oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden die daaraan verwant of daarmee vergelijkbaar zijn, zullen onder meer de bepalingen van beurs- en deviezenwetgeving toepassing kunnen vinden.

Artikel 1 (definities)

Het toezicht van De Nederlandsche Bank strekt zich uit tot die instellingen, die – globaal geformuleerd – in belangrijke mate hun bedrijf maken van het ter beschikking krijgen van (kort lopende) gelden en het voor eigen rekening uitzetten van deze gelden. De definitie van banken ingevolge het voorliggende wetsontwerp is ruimer omdat het verrichten van een der beide genoemde activiteiten, hetzij het houden van gelden ten behoeve van derden, hetzij het uitzetten van gelden, reeds bepalend is voor het al of niet vallen onder het begrip «banken».

Tot de ondernemingen en instellingen, waarop het wetsontwerp betrekking heeft, omdat zij voldoen aan de definitie van banken, maar die niet vallen onder toezicht van De Nederlandsche Bank ingevolge de Wet toezicht kredietwezen, behoren de handelsbanken, bedoeld in artikel 3, lid 2, van die wet, hypotheekbanken, financieringsondernemingen zoals afbetalingsfinanciers, voorschotbanken en gemeentelijke kredietbanken, instellingen zoals de Nationale Investeringsbank NV, de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten, De Nederlandsche Waterschapsbank NV, alsmede instellingen, die kredieten verlenen ten behoeve van regionale ontwikkeling (onder meer de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij NV).

Artikel 2 (in werking stellen)

De regeling van artikel 2 is analoog aan die van een aantal reeds bestaande noodwetten (zoals Noodwet voedselvoorziening, Vervoersnoodwet, Noodwet Arbeidsvoorziening). Over de geldigheid van de genomen maatregelen in het geval de Staten-Generaal niet bijeen te roepen zijn als gevolg van de feitelijke omstandigheden bestaat geen onzekerheid. Maatregelen, die uit hoofde van in werking gestelde artikelen zijn genomen, zijn geldig zolang bedoelde artikelen niet buiten werking zijn getreden. De ondergetekenden zien geen aanleiding tot het treffen van een regeling, die principieel afwijkt van die van andere noodwetten.

Zoals hierboven is medegedeeld, blijven de in werking gestelde artikelen van kracht, zolang ze niet buiten werking zijn gesteld. Als toepassing van het tweede of derde lid niet mogelijk is, zal buiten werking stellen uitsluitend kunnen geschieden door toepassing van het vijfde lid. Aangezien kan worden verwacht, dat er enige tijd nodig is om zich in te stellen op een terugkeer naar de oorspronkelijke toestand, wordt de termijn van vier dagen voorgesteld.

Het is natuurlijk niet te voorzien of onder alle omstandigheden, waarin behoefte is aan een Koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid, de Minister-President beschikbaar is voor het doen van de voordracht. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal met toepassing van het staatsnoodrecht de inwerkingstelling der artikelen op andere wijze moeten geschieden. Het is niet zinvol te trachten hiervoor in de wetstekst een regeling te treffen.

Artikel 3 (kredietbeperking)

Over de tekst van de artikelen 3, 4 en 5 is overleg gepleegd met De Nederlandsche Bank. De Bankraad is niet gehoord, aangezien de aard der materie daartoe geen aanleiding geeft.

Artikelen 4 en 5 (bankenmoratorium)

Bedrijven en instellingen houden bijna zonder uitzondering twee of meer bank- en/of girorekeningen aan, maar ook bij natuurlijke personen komt het beschikken over meerdere rekeningen veelvuldig voor. Deze omstandigheid behoeft echter niet te leiden tot een doorkruising van het doel van het bankenmoratorium, te weten het verzekeren van een voldoende kaspositie van de banken en daarmee het vermijden van de noodzaak voor het opzeggen

van kredieten dan wel het afstoten van beleggingen. Ten einde te voorkomen, dat personen of bedrijven/instellingen, die meer dan één rekening aanhouden, over een groter bedrag aan chartale middelen zullen kunnen beschikken dan de personen of bedrijven met slechts één bank- of girorekening, bepaalt artikel 4, dat rechthebbenden de vrije beschikking houden over een door de Minister van Financiën te bepalen bedrag per rekeninghouder. De bepaling is derhalve verbonden met de persoon of het bedrijf/instelling in plaats van een binding met de bank- of girorekening.

Overtreding van de verbodsbepalingen van artikel 4 is krachtens artikel 31 een economisch delict. De controle op de naleving van de gegeven voorschriften zal worden verricht door de Economische Controledienst mede op grond van de administraties van bank- en giro-instellingen. Er hoeft naar de mening van de ondergetekenden geen vrees te bestaan, dat het doel van het bankenmoratorium zal worden ondergraven.

Naar verwachting zal het stellen van een maximum voor de chartale opnamen bij de banken een intensiever gebruik van girale betaalmiddelen bevorderen, hetgeen nog niet behoeft te leiden tot een toeneming van de girale geldhoeveelheid. Echter, ook al zou zich wel een toeneming voordoen, dan behoeft dit nog geen bezwaren te ontmoeten, aangezien de voorschriften ter zake van het bankenmoratorium illiquiditeit van banken en giro-instellingen zullen voorkomen.

Hoofdstuk V; artikelen 7 t/m 10 (noodgeld)

Noodgeld is bedoeld om als betaalmiddel te fungeren, als er een schaarste aan gewone betaalmiddelen is opgetreden. Noodgeld te gebruiken in het aangehaalde geval van toevoer van valse geldmiddelen lijkt niet erg zinvol. Daarbij moet worden bedacht, dat het noodgeld wordt uitgegeven om te dienen in plaats van munten en niet in plaats van bankbiljetten. De in de vraag bedoelde valse geldmiddelen zullen veelal uit valse bankbiljetten bestaan.

Zoals is medegedeeld in de Nota Civiele Verdediging, aan de Tweede Kamer aangeboden op 16 december 1974 (witte stukken 13 107), zijn voorschots geen gelden uitgetrokken voor civiele verdedigingsprojecten, die wel noodzakelijk zijn voor buitengewone omstandigheden als oorlogsgevaar en oorlog, maar slechts een zeer beperkte of geen relatie hebben met ramp- of noodsituatie in vreedstijd. Tot deze categorie behoren de uitgaven voor de aanmaak van noodgeld.

De ondergetekenden zijn van mening, dat het uitgeven van noodgeld in coupures, die afwijken van de voor munten gebruikelijke, slechts verwarring zou veroorzaken. Met betrekking tot de opmerking over denominaties van f 1 en f 2,50 wordt erop gewezen, dat men voor de grotere coupures op bankbiljetten blijft aangewezen.

Naar aanleiding van hetgeen door de fractie van het G.P.V. wordt te berdegebracht kan worden medegedeeld, dat onder de omstandigheden, waarin uitgifte van noodgeld kan zijn geboden, in het bijzonder wordt begrepen het afgesneden zijn van een bepaald gebied van de andere delen van het land. Daardoor kan de normale toevoer van munten worden gestremd. Een dan plotseling optredende schaarste is geen zins ondenkbaar. Hierin is de voornaamste reden voor uitgifte van noodgeld gelegen.

Artikel 11 (bescherming geldcirculatie)

Onder oppotting in de zin van dit artikel moet worden verstaan het achterhouden van munten ten einde ze aan de circulatie te onttrekken met speculatieve oogmerken. Wanneer van sparen en wanneer van oppotting moet worden gesproken, kan afhankelijk zijn van de feitelijke omstandigheden.

Artikel 13 (giraal betalingsverkeer)

Het verschil in rechtsgevolgen tussen girale voldoening van schulden en voldoening door middel van betaling in wettig betaalmiddel is op dit moment hierin gelegen, dat het wettig betaalmiddel schulddelgend vermogen heeft. De schuldeiser moet het in betaling aannemen, wil hij niet in verzuim geraken. De geldschuldeiser kan een andere wijze van betaling dan in wettig betaalmiddel weigeren (Vgl. Asser-Rutten, Verbintenissenrecht I, vierde druk, blz. 325, 331). Dit laatste lijdt onder meer uitzondering in die gevallen, dat de schuldeiser zich bereid heeft getoond girale voldoening van een geldschuld te aanvaarden. Bereidheid daartoe wordt over het algemeen afgeleid uit de vermelding door de schuldeiser van het nummer van vankrekening of postgirorekening op nota's of brieven. Ook dan kan het zich echter voordoen, dat de schuldeiser uitdrukkelijk heeft te kennen gegeven geen girale betaling te wensen.

Hoofdstuk VIII; artikelen 14, 15 en 16 (De Nederlandsche Bank)

Het krachtens artikel 16 van de Noodwet financieel Verkeer buitenwerkingstellen van artikel 17 van de Bankwet 1948 sluit iedere begrenzing uit van het bedrag der omlopende bankbiljetten, bankassignatieën en creditsaldi bij de Bank. Het is niet noodzakelijk nadere bevoegdheden aan de Minister toe te kennen. De bevoegdheden van de Minister, voortkomende uit de artikelen 4 en 5 (bankenmoratorium) en 26 (financieel verkeer met het buitenland) kunnen toereikend geacht worden om een begrenzing aan te brengen in het bedrag der omlopende bankbiljetten, bankassignatieën en creditsaldi bij de Bank.

Hoofdstuk IX; artikelen 17–18

De noodzaak van de verbodsmogelijkheid voor wat betreft het omzetten van levensverzekerings-overeenkomsten in contracten met vervroegde afloopdatum is gelegen in het volgende.

In een oorlogssituatie zullen polishouders bij gebreke van de mogelijkheid tot afkoop of belening van polissen geneigd zijn in plaats daarvan gebruik te maken van de faciliteit van omzetting in korter lopende contracten. Hierdoor zouden verzekeringsmaatschappijen – zij het niet aanstonds – in liquiditeitsmoeilijkheden kunnen komen. Bij hun beleggingspolitiek is voor wat betreft de looptijd van de beleggingen immers geen rekening gehouden met een min of meer massaal gebruik van deze omzettingfaciliteit.

Hoofdstuk X; artikelen 19 t/m 24 (dekking oorlogsriscico)

In het voorlopig verslag wordt de vraag gesteld waarom aan een regeling van overheidswege de voorkeur wordt gegeven boven een privaatrechtelijke regeling zoals die in 1940 is getroffen, ondanks het feit dat die toen bevredigend heeft gewerkt. De ondergetekenden willen hierover ter nadere toelichting van hun reeds in de memorie van toelichting (blz. 14) opgenomen argumentatie het volgende opmerken. Het moge zo zijn, dat de regeling van 1940 in de toenmalige oorlogssituatie bevredigend heeft gewerkt, dit hoeft echter geenszins het geval te zijn in toekomstige oorlogssituaties. Dit geldt met name voor de kortingspercentages.

De in 1940 op privaatrechtelijke basis vastgestelde kortingen zijn toen meestal voldoende gebleken. De enkele maatschappijen, waarvoor de kortingen feitelijk onvoldoende waren, konden zich financieel herstellen door de gunstige financiële ontwikkelingen na de oorlog. De aard van toekomstige oorlogssituaties en daarmee de wenselijke hoogte van toe te passen kortingen is echter zo onvoorspelbaar, dat het niet denkbeeldig is, dat de in bestaande polissen neergelegde kortingspercentages in een toekomstige oorlogssituatie onvoldoende blijken te zijn afgestemd op die situatie, met alle

nadelige gevolgen van dien voor de financiële positie van de maatschappijen.

Deze bezwaren kunnen naar de mening van de ondergetekenden slechts worden weggenomen door een wettelijke regeling, welke dan in de plaats treedt van de betreffende polisclausules.

Bovendien kan de materie op deze wijze in onderdelen uniform geregeld worden in die zin, dat ter zake rechtsgelijkheid wordt geschapen tussen de polishouders van verschillende maatschappijen, hetgeen, gelet op de verschillen, die bestaande polisclausules op dit punt toch nog tonen, thans niet het geval is. Zo beperkt een aantal maatschappijen de korting tot uitkeringen bij overlijden; andere passen haar ook toe op uitkeringen bij leven. De meeste maatschappijen kennen weliswaar een korting van 10%, doch 5% komt ook voor. Ook zijn er polissen, die ten aanzien van het oorlogsrisico verwijzen naar de in geval van oorlog geldende overheidsregelingen.

Aan het bovenstaande kan nog worden toegevoegd, dat de besluitvorming krachtens de artikelen 19 tot en met 24 – alsook die krachtens artikelen 17 en 18 – voor zover mogelijk steeds na overleg met de Verzekeringskamer zal plaatsvinden. Ook omtrent de thans voorgestelde regeling is overleg gevoerd met de Verzekeringskamer.

Met de Nederlandsche Vereniging tot Bevordering van het Levensverzekeringswezen werd voor de indiening van het wetsontwerp geen overleg gevoerd. Dit overleg heeft thans plaatsgehad. Met de adviezen van de Verzekeringskamer en de opmerkingen van de Nederlandse Vereniging tot Bevordering van het Levensverzekeringswezen is zoveel mogelijk rekening gehouden.

Artikel 26 (financieel verkeer met het buitenland)

De ondergetekenden zien bezwaar in het voorschrijven van toestemming achteraf, als overleg van de Minister van Financiën met andere betrokken ministers voor de bijzondere omstandigheden niet mogelijk is geweest. De betreffende maatregelen zijn eenmaal genomen en een zodanig voorschrift zou slechts twijfel kunnen wekken aan hun rechtsgeldigheid.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Financiën,
W. F. Duisenberg