

Vergaderjaar 2021–2022

36 105

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Faillissementswet en enige andere wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2021/23 betreffende een kader voor het herstel en de afwikkeling van centrale tegenpartijen (Uitvoeringswet verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juli 2022

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de uitvoeringswet verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen. Deze leden bedanken de regering voor de inzet dat in eerste instantie clearingleden en slechts in het uiterste geval overheden, opdraaien voor de kosten van een eventueel faillissement van een centrale tegenpartij.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Uitvoeringswet verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen. Deze leden staan positief tegenover het regelgevend kader dat hiermee verder wordt vormgegeven en hebben nog een aantal vragen en opmerkingen bij voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele korte vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van Uitvoeringswet verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen. Deze leden hebben geen verdere vragen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de centrale tegenpartijen die in de Europese Unie actief zijn en of er ook in Nederland centrale tegenpartijen zijn. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre bij de Nederlandse centrale tegenpartijen sprake is van buitenlandse betrokken partijen, zoals de moederonderneming of clearingleden.

In de EU zijn op dit moment 14 centrale tegenpartijen gezeteld, waarvan twee in Nederland: EuroCCP en ICE Clear Netherlands.¹ Daarnaast zijn er 36 centrale tegenpartijen uit derdelanden die erkend zijn, zodat zij diensten kunnen aanbieden in de EU.² Beide Nederlandse centrale tegenpartijen hebben een Britse aandeelhouder en zijn onderdeel van een Amerikaanse groep. De aangesloten clearingleden bij de Nederlandse centrale tegenpartijen zijn overwegend clearingleden uit de EU en het VK.

Aanleiding en totstandkoming verordening

De spilfunctie die centrale tegenpartijen hebben in het financiële stelsel wordt onderkend door de leden van de D66-fractie. Daarom steunen deze leden het zo klein mogelijk maken van het risico op een wanordelijk faillissement van een centrale tegenpartij. Omdat de verordening rechtstreekse werking heeft en tegelijkertijd samenhangt met andere Europese richtlijnen en de Nederlandse wet, vragen deze leden naar de regeldruk van de verordening. In hoeverre zijn de eisen uit de verordening, waaraan het voorliggende wetsvoorstel uitvoering geeft, additioneel ten opzichte van de andere eisen waar centrale tegenpartijen aan onderworpen zijn en hoe worden de kosten voor de uitvoering en naleving gedragen?

Centrale tegenpartijen zijn onderworpen aan een vergunningsregime uit hoofde van de European Market Infrastructure Regulation (EMIR). EMIR bevat verplichtingen waaraan een centrale tegenpartij dient te voldoen wil zij een vergunning verkrijgen en behouden. Vereisten voor centrale tegenpartijen die in EMIR zijn opgenomen zijn bijvoorbeeld vereisten met betrekking tot het aan te houden kapitaal, gedrags-, prudentiële en organisatorische vereisten. Met de verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen komen daar nu enkele additionele vereisten bij, om zorg te dragen dat een centrale tegenpartij in staat is om zich, in geval van problemen, te herstellen of ordentelijk afgewikkeld te worden. De centrale tegenpartijen zullen zelf de kosten moeten dragen voor de naleving van de verordening. Zij zullen hiervoor mogelijk aanpassingen moeten maken in hun organisatie, bedrijfsmodel en de regels die zij afspreken met hun clearingleden. Op grond van internationale richtsnoeren, zoals de Key Attributes of Effective Resolution Regimes³ en de Principles for Financial Market Infrastructures⁴, zijn er al wel werkzaamheden geweest op het gebied van herstel- en afwikkelingsplanning door centrale tegenpartijen. In die zin is de verordening niet compleet nieuw en zal de regeldruk van de verordening beperkt zijn.⁵

De leden van de CDA-fractie lezen dat de inzet van Nederland steeds gericht is geweest op het voorkomen van aanspraak op publieke middelen en dat met deze verordening slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik kan worden gemaakt van overheidsinstrumenten ten behoeve van de financiële stabiliteit. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering dit nader kan toelichten en of dit bijvoorbeeld betekent dat de Nederlandse overheid alleen bij Nederlandse centrale tegenpartijen in uiterste gevallen middelen beschikbaar kan stellen of dat in uiterste gevallen ook buitenlandse centrale tegenpartijen moeten worden ondersteund met Nederlandse publieke middelen.

¹ Zie www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ccps_authorized_under_emir.pdf voor een lijst van alle Europese centrale tegenpartijen waaraan een vergunning is verleend.

² www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/third-country_ccps_recognised_under_emir.pdf.

³ https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf>.

⁵ Iets wat ook naar voren komt in de effectbeoordeling van de Commissie bij het voorstel voor de verordening: European Commission Impact Assessment SWD(2016) 368 final, p. 60.

Anders dan bijvoorbeeld bij systeemrelevante banken is de verantwoordelijkheid voor herstel en afwikkeling van centrale tegenpartijen niet op Europees niveau belegd, maar is de aangewezen nationale afwikkelingsautoriteit hiervoor verantwoordelijk. In Nederland betreft dat DNB. Ook de financiering van herstel en afwikkeling van een centrale tegenpartij is daarbij een nationale verantwoordelijkheid: er is geen Europees fonds, zoals bijvoorbeeld het *Single Resolution Fund* (SRF) voor banken. Nederland zal geen bijdrage hoeven leveren aan eventuele overheidssteun voor falende centrale tegenpartijen in andere lidstaten.

Inhoud verordening

Gezien de introductie van een risico voor clearingleden om deel te nemen aan de afwikkeling van een centrale tegenpartij, vragen de leden van de D66-fractie naar de deelname van Nederlandse financiële instellingen (zoals banken) als clearinglid bij centrale tegenpartijen. Van hoeveel centrale tegenpartijen zijn zij lid en welke gevolgen heeft de verordening voor het risico dat deze financiële instellingen lopen?

ABN AMRO Clearing Bank (AACB) is de enige Nederlandse financiële instelling die is aangesloten als clearinglid bij de Nederlandse centrale tegenpartijen. Daarnaast zijn bij verschillende andere centrale tegenpartijen in de EU (zoals bijv. Eurex in Duitsland en LCH SA in Frankrijk) en daarbuiten (bijv. LCH Ltd. in het VK en DTCC in de VS) verschillende Nederlandse financiële instellingen aangesloten. Vanwege de strenge eisen waaraan clearingleden moeten voldoen zijn dit vaak grote banken met veel liquiditeit en een hoge kredietwaardigheid. De voornaamste Nederlandse clearingleden zijn dan ook de grootbanken. Een volledig overzicht van waar deze partijen zijn aangesloten als clearinglid is niet beschikbaar.

De verordening heeft onder meer als doel om zoveel mogelijk te verzekeren dat centrale tegenpartijen financiële moeilijkheden te boven kunnen komen in de herstelfase en om aanzienlijke nadelige gevolgen voor het financiële stelsel te voorkomen wanneer de centrale tegenpartij toch faalt. Door het omvangrijke pakket aan voorbereiding en maatregelen verkleint de verordening ook het risico voor aangesloten clearingleden. Tegelijkertijd richt de verordening zich in de eerste plaats op het beschermen van de financiële stabiliteit en het voorkomen van overheidssteun. Voor clearingleden kunnen herstel en afwikkeling soms additionele kosten (en dus financieel risico) met zich meebrengen. Sommige instrumenten, zoals de cash call in afwikkeling, kunnen in bepaalde gevallen bovenop de reeds bestaande verliesdeling komen waarbij bijvoorbeeld het door de clearingleden volgestorte wanbetalingsfonds gebruikt kan worden. Dit is het geval indien dit noodzakelijk is om de financiële stabiliteit te borgen. De herstelmaatregelen die een centrale tegenpartij kan nemen worden in het *rulebook*⁶ van de centrale tegenpartij opgenomen. De risico's die clearingleden in het geval van herstel of afwikkeling van de centrale tegenpartij lopen zullen daardoor bij de clearingleden bekend zijn, zodat zij op voorhand rekening kunnen houden met de genoemde risico's.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten welke verplichtingen de verordening legt op andere partijen dan de centrale tegenpartij, zoals de moederonderneming of de clearingleden en hun cliënten.

⁶ Dit *rulebook* is een geheel aan regels van de centrale tegenpartij waar onder meer clearingleden aan moeten voldoen, zoals regels omtrent deelname, het wanbetalingsfonds, liquiditeit en het afhandelen van transacties.

Voor wat betreft de moederonderneming van een centrale tegenpartij gelden er de volgende verplichtingen die volgen uit de verordening:

- Art. 16(7)(o) maakt het mogelijk dat de afwikkelingsautoriteit, in overleg met de toezichthouder van de moederonderneming, de moederonderneming verplicht een afzonderlijke holding op te richten;
- Art. 48(1)(q) maakt het mogelijk dat de afwikkelingsautoriteit in de afwikkelingsfase bestaande en uitstaande verplichtingen van de moederonderneming van de centrale tegenpartij (jegens de centrale tegenpartij) afdwingt.

Voor wat betreft clearingleden van een centrale tegenpartij gelden er de volgende verplichtingen op grond van de verordening:

- Art. 9(23) stelt dat clearingleden hun cliënten op duidelijke en transparante wijze meedelen of maatregelen in het herstelplan van de centrale tegenpartij gevolgen voor hen kunnen hebben en welke gevolgen dat zijn.
- Art. 18(1)(l) stelt de toezichthouder in staat om de clearingleden, via de centrale tegenpartij, op te dragen om cliënten van de clearingleden uit te nodigen om rechtstreeks aan een door de centrale tegenpartij georganiseerde veiling deel te nemen.
- Art. 20(1) geeft de toezichthouder de bevoegdheid clearingleden te verplichten om – indien de centrale tegenpartij wordt verplicht om eerder doorberekende verliezen terug te betalen aan de clearingleden – deze van de centrale tegenpartij ontvangen betalingen door te rekenen voor zover de vergoede verliezen verband houden met de posities van cliënten.
- Art. 29(3) verplicht clearingleden om zonder onnodige vertraging cliënten mede te delen dat er positie- en verliestoewijzingsinstrumenten worden toegepast en hen te informeren op welke manier die toepassing op hen van invloed is.
- Art. 31(1) geeft de afwikkelingsautoriteit de mogelijkheid om van clearingleden een extra bijdrage te vragen die tweemaal de bijdrage aan het wanbetalingsfonds behelst.

Voor wat betreft cliënten van een clearinglid gelden er geen directe verplichtingen op grond van de verordening. Wel kunnen er indirecte gevolgen zijn, doordat er kosten voor het herstel en afwikkeling doorberekend worden aan cliënten. In dat kader zijn er verschillende bepalingen opgenomen in de verordening om de impact op de cliënten van clearingleden zoveel mogelijk te beperken.

Regeldruk, uitvoering en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat een aantal punten rondom handhaving, afwikkeling en faillissement op verzoek van De Nederlandsche Bank (DNB) in het uiteindelijke wetsvoorstel is aangepast. DNB vestigt daarbij de aandacht op het feit dat de meeste moederondernemingen van Nederlandse centrale tegenpartijen in derde landen gevestigd zijn, waar DNB geen bevoegdheden heeft. Om welke landen gaat het? De leden van de VVD-fractie lezen dat DNB voor deze gevallen de mogelijkheden van alternatieve vormen van handhaving zal onderzoeken. Kan de regering dit nader toelichten? Aan welke alternatieven wordt gedacht en worden deze alternatieven toereikend geacht? Wordt hier in Europees verband opgetrokken?

De twee Nederlandse centrale tegenpartijen hebben een Britse aandeelhouder en de uiteindelijke moederondernemingen van de groep waartoe de twee Nederlandse centrale tegenpartijen behoren bevinden zich in de Verenigde Staten. In de uitvoeringstoets stelt DNB dat zij de mogelijkheid ontbeert om naleving van de verplichtingen uit de verordening te

handhaven bij andere partijen dan de centrale tegenpartij, als deze andere partijen zich in derdelanden bevinden. DNB gaf in dat kader aan onderzoek te doen naar de mogelijkheden van alternatieve vormen van handhaving, zoals bijvoorbeeld via de contractuele regelingen in het *rulebook* van de centrale tegenpartij of via samenwerking van toezicht-houders in het college van afwikkelingsautoriteiten. Deze colleges worden op dit moment opgezet en er worden richtsnoeren ontwikkeld door de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA) voor het functioneren van deze colleges. Ook biedt de verordening de mogelijkheid om op voordracht van de Europese Commissie aan de Raad overeenkomsten te sluiten tussen de EU en derdelanden om samen te werken bij de uitvoering van de afwikkelingstaken. ESMA werkt in dit kader ook aan richtsnoeren voor de samenwerkingsarrangementen met derdeland afwikkelingsautoriteiten.⁷ Hierbij wordt onder andere gekeken naar afspraken tussen verschillende afwikkelingsautoriteiten over hulp bij het wegnemen van hindernissen voor de afwikkeling van centrale tegenpartijen en het ten uitvoer leggen van besluiten van een afwikkelingsautoriteit in derdelanden. ESMA zal ook op de hoogte gehouden worden van de samenwerkingsovereenkomsten die afwikkelingsautoriteiten sluiten.

Dat DNB heeft aangegeven dat, net als bij het Uitvoeringsbesluit verordening herstel en afwikkeling centrale tegenpartijen, uitoefening van toezichtstaken ten aanzien van entiteiten in derde landen complex is, begrijpen de leden van de D66-fractie. Deze leden vragen enerzijds naar de mate waarin centrale tegenpartijen waarin Nederlandse financiële instellingen clearinglid zijn zich buiten de Europese Unie bevinden. Anderzijds vragen deze leden naar de samenwerking op Europees niveau tussen toezichthouders om te voorkomen dat toezichthouders in alle lidstaten individuele relaties moeten opbouwen met toezichthouders in derde landen. Hoe kijkt de regering hier naar en naar een rol voor bijvoorbeeld de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) in het harmoniseren van het toezicht op entiteiten in derde landen?

Een volledig overzicht van buiten de EU gevestigde centrale tegenpartijen waarvan Nederlandse financiële instellingen clearinglid zijn is niet beschikbaar. Hoewel de samenwerkingsovereenkomsten gesloten moeten worden tussen de individuele afwikkelingsautoriteiten zal ESMA, zoals hiervoor omschreven, een (belangrijke) rol spelen in het opstellen van richtsnoeren voor de samenwerkingsarrangementen met afwikkelingsautoriteiten in derde landen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de uitvoeringstoets door DNB dat een kanttekening wordt gemaakt bij de handhaving van de verordening voor zover betrokken (extraterritoriale) partijen buiten de bevoegdheden van DNB vallen. De leden van de CDA-fractie vragen welke risico's dit mogelijkserwijs met zich meebrengt. Deze leden vragen of het in dat kader noodzakelijk is dat afspraken worden gemaakt met voor Nederlandse centrale tegenpartijen relevante derde landen en zo ja, hoe dit wordt vormgegeven.

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de VDD-fractie over dit onderwerp. De hiervoor omschreven maatregelen, zoals de mogelijkheid voor de Europese

⁷ www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma91-372-1791_draft_cp_art_79_ccprrr_cooperation_arrangements_public.pdf.

Commissie en de Raad om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met derde landen en de inzet van colleges van afwikkelingsautoriteiten, hebben tot doel aan de door DNB genoemde risico's tegemoet te komen.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag