

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2559

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Op 21 juli 2017 stuurde ik uw Kamer het BNC-fiche over het voorstel van de Europese Commissie voor verdere Europese coördinatie van het toezicht op centrale tegenpartijen (central counterparties; CCP's)¹. Het Commissievoorstel voorziet in aanpassingen van de *European Markets Infrastructure Regulation* (EMIR) die CCP's reguleert en voert ook wijzigingen door in de bestaande ESMA-verordening.

Het wetgevend voorstel van de Commissie legt onder meer de rol van de centrale banken in het toezicht nader vast. De ECB heeft naar aanleiding hiervan een aanbeveling gedaan om eveneens het Statuut van het Europees Systeem van Centrale Bank (ESCB) aan te vullen². Een aanpassing van het Statuut luistert nauw, omdat centrale banken hiermee de mogelijkheid kunnen krijgen om, parallel aan de bepalingen zoals vastgelegd in Europese wetgeving, bevoegdheden uit te oefenen. Het risico bestaat dat deze wetgeving daarmee wordt doorkruist.

De aanbeveling tot wijziging van het ESCB-Statuut was geen onderdeel van het Commissievoorstel en was daardoor ook niet opgenomen het BNC-fiche. De aanbeveling van de ECB wordt de komende periode wel in de Raadswerkgroep besproken. In deze brief zet ik daarom de Nederlandse inzet op dit punt uiteen.

Het Commissievoorstel

Het EMIR-toezichtvoorstel van de Commissie valt uiteen in een deel dat gaat over versterking van het toezicht op CCP's die zijn gevestigd in de EU

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2377.

² Zie: Recommendation for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Article 22 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (ECB/2017/18). Link: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2017_212_r_0004_en_txt.pdf

en een deel dat gaat over de omgang met CCP's die zijn gevestigd in derde landen.

Nederland is voorstander van meer Europese coördinatie van het toezicht op CCP's die zijn gevestigd in de EU. Mede gelet op het grensoverschrijdende karakter van clearingdiensten heeft een sterkere rol van ESMA meerwaarde. Nederland heeft daarbij aandacht voor de relatie tussen het prudentiële toezicht op CCP's en het eveneens door de Commissie voorgestelde herstel- en afwikkelkader van CCP's. Nederland vindt het van belang dat prudentiële toezicht- en resolutiebevoegdheden zo veel mogelijk op hetzelfde niveau worden uitgeoefend, gegeven de financiële risico's van resolutie van een CCP.

Vanwege de grensoverschrijdende activiteiten van CCP's – juist ook vanuit landen buiten de EU – bestaat er ook een regime voor de omgang met derde landen. Met een equivalentieverklaring van een land – en erkenning van de CCP door de Europese toezichthouder ESMA – kunnen Europese marktpartijen transacties afwickelen via derde landen CCP's³. De Commissie constateert enkele tekortkomingen in dit systeem en doet voorstellen ter verbetering. Die zijn mede ingegeven doordat na de Britse uittreding het relatieve belang van clearingdiensten vanuit derde landen waarschijnlijk toeneemt.

Zoals ook in het BNC-fiche werd beschreven, steunt Nederland op hoofdlijnen de door de Commissie voorgestelde versterking van het equivalentieregime op het gebied van systeemrelevante CCP's uit derde landen. Het instrument van direct toezicht op derdelanden CCP's is daarbij de meest logische keuze, die het best aansluit bij de balans die moet worden gezocht tussen waarborgen voor de financiële stabiliteit en het efficiënt functioneren van financiële markten. Het instrument van intrekking van de erkenning is voor Nederland alleen een ultiem redmiddel, vanwege de mogelijk ingrijpende gevolgen op het functioneren van financiële markten.

Het Commissievoorstel beoogt de rol van de centrale bank, die de valuta uit geeft waarin activa door de CCP worden gecleard, te vergroten voor zowel EU- als derde landen CCP's. Bij een «uitgevende centrale bank» gaat het bijvoorbeeld om de ECB of de Zweedse Riksbank. De uitgevende centrale banken van de meest relevante Unievaluta's hebben reeds zitting in het bestaande toezichtcollege op CCP's. In het Commissievoorstel krijgen deze centrale banken een sterkere stem in dit toezichtcollege en moeten zij instemmen met specifieke beslissingen door de nationale toezichthouder of ESMA. Deze sterkere positie wordt door de Commissie nodig geacht vanwege de impact die toezichtbeslissingen ten aanzien van een CCP kunnen hebben op de uitoefening van de taken van de centrale bank (o.a. monetair beleid). De grotere betrokkenheid van de centrale banken kan zorgen voor beter geïnformeerde besluitvorming, maar Nederland ziet ook een risico van duplicatie van verantwoordelijkheden en vertraging van besluitvorming.

Aanpassing Statuut ESCB

Los van het Commissievoorstel heeft de ECB een aanbeveling gedaan om het bestaande statuut van de ESCB aan te vullen, zodat hierin een expliciete grondslag wordt opgenomen om regels te stellen aan CCP's. De

³ Er zijn reeds een groot aantal jurisdicties equivalent verklaard (o.a. Japan, Singapore, Hong Kong en enkele Amerikaanse CCP's). Zie o.a. European Commission (2016). «European Commission adopts equivalence decisions for CCPs and trading venues in ten non-EU jurisdictions». Link: www.europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4385_en.pdf

ECB stelt in haar aanbeveling dat zij een aanvulling van het statuut nodig acht om haar nieuwe bevoegdheden uit het Commissievoorstel, zoals hierboven beschreven, te kunnen uitoefenen. Zij wijst ook op de gegroeide rol van centrale clearing. De Commissie schrijft in een opinie over de ECB-aanbeveling dat verdere verduidelijkingen en aanpassingen van de aanbeveling nodig zijn⁴. De Commissie wijst er op dat, afhankelijk van de gekozen formulering, een aanpassing van het Statuut van de ESCB ook een bevoegdheidsgrondslag kan opleveren die breder is dan haar toezichtvoorstel⁵. Ook noemt de Commissie dat een aanpassing van het statuut kan leiden tot doorkruising van wetgeving zoals die is aangenomen door de Raad en het EP. De Commissie kadert de aanpassing in haar opinie dan ook zodanig in dat de bevoegdheid in het statuut consistent met Europese wetgeving moet worden uitgeoefend. De aanbeveling van de ECB, en de Commissie-opinie hierover, worden naar verwachting in de komende periode inhoudelijk besproken in de Raads-werkgroep. Een dergelijke aanpassing geldt vervolgens voor alle centrale banken in de Unie.

Indien het Commissievoorstel voor een sterker toezicht op CCP's vraagt om aanpassingen van het ESCB Statuut wil ik dat zorgvuldig bezien. Daarbij deel ik de zorgen van de Commissie dat een statutaire bevoegdheid, afhankelijk van de formulering, ook een grondslag kan opleveren voor het uitoefenen van bevoegdheden buiten dit voorstel om. Ik acht het zodoende van belang de noodzaak tot aanpassing van het statuut eerst goed te analyseren. Dat kan als duidelijk is hoe de tekst van het Commissievoorstel er na afronding van dit deel van de onderhandelingen uit komt te zien. In de Raad lijkt voor deze volgtijdelijkheid in de onderhandelingen steun te bestaan. Mijn inzet is dat een eventuele benodigde aanpassing van het statuut zo beperkt mogelijk moet worden vormgegeven, waarbij doorkruising van de besluitvormingsprocedures zo veel mogelijk wordt voorkomen en de rol van de ECB tot noodzakelijke elementen wordt ingeperkt. Dit om te zorgen dat de waarborgen en bevoegdheidsverdeling – bijvoorbeeld ten aanzien van de intrekking van de erkenning van een derde landen CCP of ten aanzien van de bevoegdheden van nationale toezichthouders op EU CCP's – blijven gelden.

Ik zal mij langs bovenstaande lijn in de discussie positioneren. De verwachting is dat de gesprekken over een eventuele aanpassing van het Statuut in een late fase van de onderhandelingen – mogelijke tweede helft van dit jaar – tot afronding zullen komen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁴ Zie: Commission Opinion on the Recommendation of the European Central Bank for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Article 22 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. Link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c2017-6810_en.pdf

⁵ Zie: Annex to the Commission Opinion on the Recommendation of the European Central Bank for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Article 22 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. Link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c2017-6810_annex_en.pdf