

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2001

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2001

1) Inleiding

Met deze brief wil ik u nader inlichten over de vormgeving van het toezicht op de betalings- en effectenafwikkeling. Daarbij wordt ingegaan op de aankondiging in de memorie van toelichting bij de Bankwet 1998¹ dat – afhankelijk van de verdere nationale en internationale gedachtevorming – wetgeving wordt overwogen om te voorzien in de bevoegdheden van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) op het gebied van het betalingsverkeer. Bij het effectenverkeer is van belang dat op grond van de aan Euronext (Amsterdam) verleende beurserkenning het toezichtskader «Clearing and Settlement Euronext» (CSE) van kracht is. Ook dit toezichtskader zal worden meegenomen in het beoogde wetgevingstraject.

Een tweede aanleiding voor deze brief vormen de snelle internationale ontwikkelingen in het betalings- en effectenverkeer. Hierbij kan worden gedacht aan de invulling van de taken en bevoegdheden van DNB in een geïntegreerde geldmarkt in euro's en de gevolgen van de totstandkoming van Euronext voor het effectenverkeer. De vraag hoe nationale wetgeving zich verhoudt tot deze internationale ontwikkelingen zal dan ook nadrukkelijk aan de orde komen.

Een derde aanleiding voor deze brief wordt gevormd door de wenselijkheid om het toezicht op een aparte groep deelnemers aan de effectenafwikkeling, de zogenaamde clearing members, te versterken.

2) Huidig toezicht op afwikkelingsystemen

Het onderwerp van deze brief is het toezicht op betalings- en effectenafwikkelingsystemen. Afwikkelingsystemen zijn systemen die berekenen wat deelnemers aan elkaar of aan een centrale tegenpartij verschuldigd zijn (de «clearing») en systemen die zorgen voor het verevenen van de daaruit voortvloeiende betalings- en leveringsverplichtingen (de «settlement»). Bij

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 719, nr. 3.

de afhandeling van financiële stromen is een groot aantal partijen betrokken. In veel gevallen verloopt de afwikkeling om redenen van efficiëntie en effectiviteit via specifieke afwikkelssystemen, waar een groot aantal transacties bij elkaar komt. Afwikkelssystemen vormen als het ware de knooppunten in het betalings- en effectenverkeer. De snelle technologische ontwikkeling maakt omvangrijke, centrale verrekenings- en vereveningssystemen mogelijk. Dit draagt enerzijds bij aan de efficiëntie van het betalings- en effectenverkeer, omdat bundeling van transacties tot schaalvoordelen leidt en consolidatie van de risico's en een beter risico-beheer mogelijk maakt. Anderzijds kunnen deze systemen ook risico's veroorzaken, indien zij niet goed zijn ontworpen of worden beheerd. Het afgelopen decennium is er brede internationale overeenstemming ontstaan dat dergelijke systemen, vanwege hun centrale functie in het financiële stelsel, systeemrisico's met zich mee kunnen brengen. Daarmee wordt bedoeld het risico dat wanneer een instelling niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, dit ertoe kan leiden dat ook andere instellingen hun verplichtingen niet meer kunnen nakomen. Dergelijke problemen in het afwikkelstelsel kunnen vervolgens negatieve consequenties hebben voor de financiële markten en uiteindelijk voor de bredere economische ontwikkeling. Er bestaat dan ook internationale consensus dat afwikkelssystemen onder toezicht dienen te staan, omdat deelnemers aan afwikkelssystemen mogelijk onvoldoende rekening zullen of kunnen houden met de financiële risico's die ze voor andere instellingen veroorzaken als ze niet aan hun verplichtingen voldoen. Met name binnen centrale banken wordt dit toezicht veelal aangeduid met de term «oversight», om het onderscheid aan te geven met het reguliere bedrijfseconomische toezicht op kredietinstellingen.

In het kader van de Bank voor Internationale Betalingen zijn begin jaren '90 door de bancaire toezichthouders uit de G-10 toezichtsstandaarden opgesteld voor het oversight. Deze standaarden, die inmiddels wereldwijd geaccepteerd zijn, staan bekend als de Lamfalussy-standaarden¹ (zie bijlage 1). De voor betalingssystemen relevante uitgangspunten zijn geactualiseerd in het in juni 2000 verschenen G-10 rapport «Core Principles for Systemically Important Payment Systems». Daarnaast hebben het Bazelse Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) en de International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) gezamenlijk aanbevelingen opgesteld voor effectenafwikkelssystemen.

In de huidige situatie in Nederland is DNB verantwoordelijk voor het oversight op systemen in het betalingsverkeer. De STE en DNB zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de effectenafwikkeling, ieder vanuit de eigen invalshoek. In het Toezichtskader Clearing and Settlement Euronext (CSE) is het toezicht op de effectenafwikkelssystemen van Euronext uitgewerkt, mede op basis van de genoemde Lamfalussy-standaarden. In het Convenant van Samenwerking zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen DNB en de STE. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen beleid en controle. Het eerste is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van DNB en STE, het laatste de verantwoordelijkheid van de STE.

De verantwoordelijkheden van DNB bij het oversight op afwikkelssystemen vloeien voort uit de Bankwet 1998 en het EU-Verdrag. Daarin zijn de verantwoordelijkheden van DNB op het gebied van de financiële stabiliteit en de goede werking van het betalingsverkeer vastgelegd. In overeenstemming met het systeem van de Bankwet 1998 zouden de nationale taken, doelstellingen en werkzaamheden van DNB op het gebied van de goede werking van het betalingsverkeer in specifieke wetgeving verder kunnen worden uitgewerkt.

¹ Vernoemd naar de toenmalig directeur van de Bank voor Internationale Betalingen.

De verantwoordelijkheden van de STE op het gebied van het toezicht op effectenafwikkelingsystemen vloeien voort uit de Wet toezicht effectenverkeer 1995. De STE is verantwoordelijk voor de bescherming van de positie van de beleggers en het adequate functioneren van de effectenmarkten. Op basis van artikel 22 van de Wte 1995 kan de Minister van Financiën voorschriften stellen aan de beurserkenning. Het genoemde Toezichtskader CSE is op dit artikel gebaseerd.

3) Internationale ontwikkelingen

Betalingsverkeer

Met de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie is de internationale component in het betalingsverkeer sterk toegenomen. De systemen van de verschillende nationale centrale banken, zoals het TOP-systeem van DNB, zijn gekoppeld in het betalingssysteem TARGET van de ECB. In TARGET worden de transacties in euro's van de verschillende nationale systemen afgewikkeld.

Voor de werking van het uniforme monetaire beleid is het van belang dat het betalingsverkeer in een geïntegreerde geldmarkt goed functioneert. Met de overdracht van het monetaire beleid naar het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) zijn daarom ook bevoegdheden overgedragen op het gebied van het betalingsverkeer. Eén van de taken van het ESCB is het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. In de statuten van het ESCB is daarnaast opgenomen dat de ECB verordeningen kan vaststellen ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Gemeenschap en met andere landen. In overeenstemming hiermee is in de Bankwet 1998 bepaald dat DNB (naast de nationale doelstellingen en taken op het gebied van het betalingsverkeer) als onderdeel van het ESCB als doelstelling en taak heeft het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer.

Op 21 juni 2000 heeft de ECB een «statement on the role of the Euro-system in the field of payment systems oversight¹» uitgebracht. Kern hiervan is dat de ECB het beleid ten aanzien van het oversight bepaalt waar het gaat om de implementatie van het monetaire beleid, de stabiliteit van het financiële systeem in de EMU, het tot stand brengen van een gelijk speelveld tussen de marktparticipanten en de grensoverschrijdende betalingen. Het oversight op de huidige nationale systemen zal overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel blijven worden uitgevoerd door de nationale centrale banken, in lijn met de bevoegdheden die op nationaal niveau beschikbaar zijn.

Effectenverkeer

Ook in het effectenverkeer neemt de internationale dimensie toe door de vervlechting van de nationale markten en de sterke toename van de grensoverschrijdende transacties. Het ontstaan van Euronext laat zien dat de internationalisering vergaande gevolgen kan hebben voor de afwikkeling van de effectenorders. De centrale clearing van effectentransacties is op 1 februari 2001 samengevoegd in het Franse Clearnet. De verwachting is dat dit slechts een stap is op weg naar een verdere integratie van de afwikkeling van het (internationale) effectenverkeer.

De Franse, Belgische en Nederlandse toezichthouders zijn een memorandum of understanding overeengekomen waarin hun samenwerking is verankerd², uitgaande van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de geldende nationale wettelijke kaders. Deel twee hiervan

¹ te vinden op www.ecb.int

² Zie ook «Euronext, samenwerking tussen toezichthouders», brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 2 februari 2001, FM 2001/173-M.

betreft de «Coordinated supervision and oversight of the clearing activities of the Euronext Group». Daarin wordt de samenwerking tussen de bij het toezicht op clearingactiviteiten betrokken toezichthouders en centrale banken van de betrokken landen geregeld.

4) Vormgeving toezicht betalings- en effectenafwikkeling

Nationale wetgeving: toesnijden op internationale trends

Het voorgaande illustreert dat het betalings- en effectenverkeer wordt gekenmerkt door een sterke dynamiek en een toenemende internationalisering. Bij de vormgeving van het oversight dient daarom nauwgezet te worden afgewogen wat op nationaal niveau dient te worden geregeld en wat op internationaal niveau.

Er bestaat – zoals opgemerkt – een grote mate van internationale overeenstemming over de doelstellingen en de inhoud van het toezicht op afwikkelingsystemen. De uitwerking van het oversight is – conform de subsidiariteit – een nationale aangelegenheid. In de huidige situatie is de uitvoering van het oversight op indirecte wijze geregeld. Bij de uitvoering van haar wettelijk taak op het gebied van het betalingsverkeer baseert DNB zich op de bevoegdheden van de Wet toezicht kredietwezen 1992 ten aanzien van kredietinstellingen en «moral suasion» ten opzichte van de afwikkelingsystemen. Ook het toezicht op effectenafwikkelingsystemen is op indirecte wijze verankerd, namelijk via de beurserkenning op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995. Met de verdere inhoudelijke verdieping van het oversight gedurende de afgelopen jaren, kan deze situatie in toenemende mate als minder passend worden beschouwd. Daar waar DNB en STE enerzijds verantwoordelijkheden hebben voor onder meer de stabiliteit van het financiële stelsel, de goede werking van het betalings- en effectenverkeer en de bescherming van de crediteuren en de belegger, dienen zij anderzijds over een adequaat instrumentarium te beschikken om effectief te kunnen ingrijpen en zo erger te voorkomen.

Situatie-onafhankelijke wetgeving

Objecten van oversight zijn de retail betaalsystemen, wholesale betaalsystemen en effectenafwikkelingsystemen. In de huidige situatie betreft het bijvoorbeeld het interbancaire verrekensysteem van Interpay, het bruto betaal afwikkelingsysteem TOP en de afwikkelingsystemen van Euronext. Gegeven de geschetste dynamiek in het betalings- en effectenverkeer dient de juridische vormgeving van het toezicht op afwikkelingsystemen een algemeen kader te bieden en zich niet op de huidige marktsituatie te richten. Gegeven de lopende internationale discussies over de toezichtsstandaarden en de veranderende marktsituatie, moet de wetgeving doelstellingen en bevoegdheden verankeren. De uitwerking van de (internationaal aanvaarde) toezichtsstandaarden behoeft flexibiliteit en dient dus in lagere regelgeving te worden vastgelegd. Voor het betalingsverkeer wordt op deze wijze tevens ingespeeld op de bevoegdheid van de ECB om een verordening uit te vaardigen. Mocht de ECB daar op de langere termijn toe over gaan, dan zijn op nationaal niveau al de bevoegdheden gecreëerd om een dergelijke verordening op adequate wijze uit te kunnen voeren.

Doelstelling en bevoegdheden

In de nota «Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector»¹ zijn de doelstellingen van het toezicht weergegeven. Voor het toezicht op afwikkelingsystemen is van belang dat DNB verantwoordelijk is voor het (niet-sectorspecifieke) systeemtoezicht, niet gericht op indivi-

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 466.

duale financiële instellingen maar op de stabiliteit van het financiële systeem als geheel. De STE is verantwoordelijk voor de bescherming van de positie van de beleggers en het adequate functioneren van de effectenmarkten.

Redenerend vanuit de genoemde doelstellingen, ligt het voor de hand om een Wet toezicht afwikkelingsystemen (Wta) op te stellen, waarin het systeemtoezicht wordt geoperationaliseerd via vergunningverlening en uitvoering van het oversight door DNB. Tegelijkertijd zal de toezichthoudende taak die de STE heeft met betrekking tot de effectenafwikkeling in de Wte 1995 verder worden uitgewerkt. Hierbij zullen DNB op grond van de Wta en de STE op grond van de Wte 1995 de bevoegdheid krijgen om aanbevelingen, richtlijnen en aanwijzingen te geven met betrekking tot nadere invulling en concretisering van de genoemde (Lamfalussy) voorwaarden; het voldoen aan de voorwaarden; het staken van handelingen of activiteiten die afbreuk doen aan de veiligheid en betrouwbaarheid van de afwikkelingsystemen; het voorkomen of herstellen van situaties waarin de veiligheid en betrouwbaarheid van de afwikkelingsystemen wordt bedreigd of geschaad. Ook zal de mogelijkheid worden geschapen om, net als in de andere toezichtswetten is geregeld, bij niet-nakoming sancties zoals bijvoorbeeld dwangsommen en bestuurlijke boetes op te leggen.

Taakverdeling tussen toezichthouders

De betrokkenheid van STE en DNB bij de effectenafwikkeling volgt uit de eigen doelstellingen van de toezichthouders. Elk van beide toezichthouders zal dienen te beschikken over de bevoegdheden om de eigen verantwoordelijkheden waar te maken. Op het vlak van de uitvoering is daarbij van belang dat dubbel toezicht wordt vermeden en dat tegelijkertijd elke toezichthouder zijn verantwoordelijkheid zelfstandig waar kan maken. Het ligt – gegeven de behoefte aan flexibiliteit in de uitvoering – in de bedoeling om deze randvoorwaarden in het Wta-traject mee te nemen. Tegelijkertijd kan een relatie worden gelegd met de Wte 1995 waarin de taak van de STE bij het toezicht op de effectenafwikkeling zal worden vastgelegd. Aan de toezichthouders wordt het overgelaten op operationeel niveau nadere afspraken te maken gericht op een effectieve en doelmatige afstemming bij de uitoefening van hun respectievelijke taken.

5) Toezicht op clearing members

Binnen afwikkelingsystemen kunnen worden onderscheiden de centrale instellingen die de clearing en settlement verzorgen en de deelnemers die de opdrachten invoeren, zoals banken voor het betalingsverkeer. De centrale instellingen zijn verantwoordelijk voor het risicomanagement van het afwikkelingssysteem als geheel en dienen ervoor te zorgen dat zijzelf en de aangesloten deelnemers de juiste prikkels ondervinden en de mogelijkheden hebben voor de beheersing van de risico's. Het toezicht op afwikkelingsystemen richt zich op de centrale instellingen en niet op de deelnemers, die veelal immers al onder sectoraal toezicht staan. Dit sectorale toezicht onderscheidt zich van het systeemtoezicht doordat het zich primair op de interne bedrijfsvoering en de solvabiliteit van financiële instellingen richt waardoor het overigens wel een *bijdrage* levert aan de stabiliteit van het systeem.

In de effecten- en optieclearing bestaat een aparte groep deelnemers aan afwikkelingsystemen, die nu niet zelfstandig onder bedrijfseconomisch toezicht vallen. Het betreft «clearing members», die ook binnen Euronext in verschillende landen hun thuisbasis kunnen hebben. Clearing members zijn verantwoordelijk voor de afwikkeling van effectentransacties van de eigen instelling en/of ten behoeve van andere effecteninstellingen. De activiteiten van clearing members bestaan uit drie hoofdelementen: (1) zij

garanderen tegenover het (centrale) clearing huis de aangegane verplichtingen; (2) zij registreren de voor hun klanten aangegane transacties en (3) zie bieden hun klanten financieringsfaciliteiten.

De clearing van effectentransacties door clearinginstellingen is noch op grond van de Europese richtlijnen, noch op grond van de Nederlandse toezichtswetgeving een vergunningplichtige activiteit. Er ontbreekt een toezichtskader dat is afgestemd op de specifieke aard van het clearing-bedrijf van clearinginstellingen. Een eerste bezwaar hiervan is dat clearinginstellingen die niet kwalificeren als effecteninstelling buiten het zicht van de STE blijven. Dit kan een belemmering vormen bij de uitvoering van het toezicht op (overige) tot de beurs toegelaten instellingen en bij onderzoeken naar gebruik van voorwetenschap. Een tweede bezwaar is dat clearinginstellingen die niet de status van kredietinstelling hebben (de beursregels eisen in dat geval dat de instelling deel moet uitmaken van een groep waarvan de moeder onder geconsolideerd Wtk-toezicht staat) slechts onder een beperkte, indirecte vorm van toezicht van DNB vallen. Vanwege het ontbreken van solo-toezicht vinden er geen rechtstreekse toezichtsrapporthages plaats en zijn de betrokken clearinginstellingen niet onderworpen aan directe eisen inzake solvabiliteit, risicobeheer en administratieve organisatie.

Het samenvoegen van de clearingactiviteiten van Euronext per 1 februari 2001 heeft de wenselijkheid van een wettelijke regeling voor het toezicht op clearing members versterkt, omdat aan deze instellingen de eis wordt gesteld van adequaat toezicht. Bovendien kunnen clearing members er belang bij hebben om met Europees paspoort ook in andere landen van de EU clearing activiteiten te verrichten.

Randvoorwaarden toezicht op clearing members

De wetgeving zou het raamwerk moeten bieden waarbinnen de toezichthouders in overleg met de bedrijfstak specifieke toezichtseisen voor clearinginstellingen kunnen uitwerken. Randvoorwaarden daarbij zijn dat de inrichting van het toezicht situatie-onafhankelijk moet zijn, dat sprake moet zijn van gescheiden verantwoordelijkheden voor de toezichthouders, zodat overlap in de uitvoering wordt voorkomen en dat het toezicht op een logische en eenduidige manier inpasbaar moet zijn in de regelgevende infrastructuur.

Op grond van het bovenstaande zou het toezicht op clearing members kunnen worden vormgegeven naar voorbeeld van de regeling die van toepassing is op kredietinstellingen die het effectenbedrijf uitoefenen. Kenmerken hiervan zijn:

- vergunningplicht en bedrijfseconomisch toezicht op grond van de Wtk 1992;
- regulering van het effectenbedrijf op grond van de Wte 1995, met vrijstelling van de Wte-vergunningplicht;
- afstemming ten aanzien van toezichtsprocedures en uitvoeringsregels.

Om dit model te kunnen toepassen is het nodig de Wte en de Wtk zo te wijzigen dat clearinginstellingen, met inachtneming van het bovenstaande, binnen het bereik van beide wetten vallen. Deze aanpak heeft als belangrijke aantrekkelijkheid dat het een beproefde vorm van samenwerking is, gebaseerd op een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden. Het model maakt optimaal gebruik van de bestaande structuur van de

wetgeving en van de bij beide toezichthouders aanwezige expertise.

Ik acht het gepast thans de voorbereiding van de genoemde wetgeving ter hand te nemen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Standaarden voor het toezicht op afwikkelssystemen

Hieronder zijn op hoofdlijnen de toezichtsstandaarden weergegeven zoals die zijn opgenomen in het toezichtskader Clearing en Settlement Euronext (CSE). Het betreft een vertaling naar de Nederlandse situatie van internationaal aanvaarde standaarden zoals die onder andere in het kader van de Bank voor Internationale Betalingen zijn overeengekomen.

- 1) Het risicobeheersingsbeleid dient toereikend te zijn en zodanig vorm te zijn gegeven dat de dagelijkse afwikkeling van de transacties (settlement) ook in probleemsituaties is verzekerd.
- 2) De afwikkeling van de transacties en het risicobeheersingsbeleid dienen een gedegen juridische grondslag te hebben.
- 3) De technische systemen en de daarmee samenhangende organisatiestructuur dienen operationeel betrouwbaar te zijn.
- 4) De clearingorganisaties dienen een gezonde financiële basis te hebben.
- 5) De toelatings- en uitreringsvoorwaarden dienen objectief en openbaar te zijn.
- 6) De systeembeheerder dient de deelnemers inzicht te geven in de door hen te lopen risico's met betrekking tot afwikkeling van effecten, opties of termijncontracten.