

Brussel, 29 november 2016
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0365 (COD)**

**14835/16
ADD 3**

**EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	29 november 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2016) 369 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende een kader voor het herstel en de afwikkeling van centrale tegenpartijen en tot wijziging van de Verordening (EU) nr. 1095/2010, (EU) nr. 648/2012 en (EU) nr. 2015/2365

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2016) 369 final.

Bijlage: SWD(2016) 369 final



Brussel, 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende een kader voor het herstel en de afwikkeling van centrale tegenpartijen en
tot wijziging van de Verordening (EU) nr. 1095/2010, (EU) nr. 648/2012 en (EU) nr.
2015/2365**

{COM(2016) 856 final}
{SWD(2016) 368 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel voor een kader om het herstel en de afwikkeling van centrale tegenpartijen (ctp's) in goede banen te leiden

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Door het faillissement van een financiële instelling kunnen andere instellingen besmet raken, namelijk wanneer de toepassing van gewone insolventieprocedures de stabiliteit van het hele financiële stelsel in het gedrang brengt. In zulke gevallen kan de overheid zich genoodzaakt zien de instelling met belastinggeld te redden, omdat nietsdoen tot een systeemcrisis kan leiden en de economie grote schade kan berokkenen. Onlangs moest de overheid op kosten van de belastingbetaler ingrijpen om tal van banken te redden en zo een systeemcrisis in te dijken. In reactie daarop heeft de EU de prudentiële regelgeving voor banken aanzienlijk aangescherpt en vooral een nieuw kader gecreëerd - de richtlijn herstel en afwikkeling van banken - waarmee de betrokken autoriteiten het faillissement van een bank in goede banen kunnen leiden. Krachtens deze richtlijn moeten banken zich beter voorbereiden op het beheer van financiële stress, mogen de bevoegde autoriteiten vroegtijdig reageren wanneer een bank failliet gaat of waarschijnlijk failliet gaat, komen er gemeenschappelijke afwikkelingsinstrumenten voor het beheer van faillissementen en worden alle financiële verliezen toegewezen aan belanghebbenden van de bank. Dankzij de richtlijn herstel en afwikkeling van banken kan de overheid een bank die failliet gaat of waarschijnlijk failliet gaat, vlotter herstructureren terwijl de belastingbetaler maximaal wordt ontzien.

Een centrale tegenpartij (ctp) plaatst zich tussen tegenpartijen bij financiële transacties, neemt hun rechten en verplichtingen op zich en fungeert voor een specifieke soort contracten als de koper voor iedere verkoper en als de verkoper voor iedere koper. Hoewel ctp's vergeleken met banken minder kwetsbaar zijn voor een faillissement, zijn ze niet immuun. Volgens de internationale consensus moeten financiële systeemrisico's in alle financiële instellingen, en dus niet alleen banken, zorgvuldig worden gemonitord en aangepakt¹. De recente crisis heeft aangetoond dat de overheid risico's in financiële instellingen snel en met een minimaal gebruik van belastinggeld moet aanpakken. Algemeen wordt erkend dat een Europees herstel- en afwikkelingskader voor ctp's het dringendst nodig is. Die prioriteit is ook bevestigd door de Raad voor financiële stabiliteit (FSB), een internationaal samenwerkingsverband van regelgevende instanties onder auspiciën van de G20, dat sleutelt aan de hervorming van de financiële regelgeving in de nasleep van de crisis en opkomende risico's moet aanpakken. Ctp's concentreren in grote mate financiële risico's, voornamelijk van banken - hun grootste gebruikers - maar ook van andere financiële actoren. Ctp's zijn van nature grensoverschrijdend actief op de geïntegreerde Europese markt en de wereldmarkt. Bovendien zal het systemisch belang van ctp's zonder twijfel nog toenemen als gevolg van het voornemen van de G20 om otc-derivaten door ctp's te laten clearen, waardoor de aan deze instrumenten verbonden risico's bij banken worden weggenomen, worden geconcentreerd in ctp's en het risicobeheer wordt gecentraliseerd. In het onwaarschijnlijke scenario van een ctp die failliet gaat, zou haar centrale positie op de markten en met name de rechtstreekse koppeling met banken een grootschalige besmetting van het financiële systeem kunnen veroorzaken wanneer dat faillissement niet op een ordelijke wijze wordt geregeld. Bijgevolg is een wetgevend kader nodig waarmee de betrokken autoriteiten dit risico voor de financiële stabiliteit het hoofd kunnen bieden, door de activiteiten van een ctp snel en ordelijk te herstructureren en af te wikkelen in geval van een systemisch falen. Daarnaast moeten wetgevende maatregelen goed risicobeheer van ctp's stimuleren, bescherming bieden aan de cliënten van de grote banken die clearingdiensten van ctp's gebruiken en belastingbetalers vrijwaren van grote verliezen bij afwikkeling.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

De nieuwe wetgeving zou ervoor zorgen dat ctp's financiële moeilijkheden beter te boven kunnen komen en zou de betrokken autoriteiten nieuwe bevoegdheden verlenen om ctp's die failliet gaan of waarschijnlijk failliet gaan snel te herstellen of af te wikkelen, om zo hun kritieke functies te vrijwaren, terwijl hun andere activiteiten worden geliquideerd. Hoewel de EU-verordening betreffende de werking van ctp's² het prudentieel beheer reeds aanzienlijk verbeterd, zou dit initiatief bijdragen tot meer financiële stabiliteit dankzij de ontwikkeling en harmonisatie van instrumenten voor crisispreventie en afwikkeling in de hele EU. Bij het ontwikkelen van dergelijke instrumenten wordt terdege rekening gehouden met de specificiteit van ctp's en het bestaande regelgevingskader, om overlapping te voorkomen en evenredigheid te waarborgen.

¹ Zie bv. de brief van de voorzitter van de Raad voor financiële stabiliteit aan de ministers van Financiën van de G20 en aan gouverneurs van centrale banken: "Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward" (februari 2015).

<http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

² Verordening (EU) nr. 648/2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (European Market Infrastructure Regulation, de EMIR-verordening).

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
De Europese financiële markten zijn sterk geïntegreerd. Erkende ctp's verrichten grensoverschrijdende diensten en daarom zou het faillissement van een ctp overloopeffecten tussen lidstaten creëren. De versnippering van de eengemaakte markt van de EU tijdens de recente crisis bewijst hoe gevaarlijk het is om uitsluitend terug te vallen op diverse nationale regelingen om het faillissement van grensoverschrijdende financiële instellingen te beheren. Daarom zou een Europees kader voor het herstel en de afwikkeling van ctp's zorgen voor een doeltreffender crisisbeheer en een minder versnipperde markt. Een dergelijk kader zou bevorderlijk zijn voor een gecoördineerde toepassing van de maatregelen in de verschillende lidstaten, voor gelijke spelregels voor de betrokken instellingen en een gelijke behandeling van hun eigenaren, schuldeisers en cliënten. Op deze wijze kunnen de bestaande Europese en nationale prudentiële regels door het EU-kader voor herstel en afwikkeling worden versterkt.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
Een kader voor het herstel en de afwikkeling van ctp's houdt waarschijnlijk in dat een openbare autoriteit buitengewone maatregelen treft in het openbaar belang, waarbij mogelijk normale eigendomsrechten buiten werking worden gesteld en verliezen aan specifieke belanghebbenden worden toegewezen. Bijgevolg krijgen wetgevende beleidsopties de voorkeur boven mogelijke zachte-wetgevingsmaatregelen.
Wie steunt welke optie?
Op basis van feedback van belanghebbenden tijdens de publieke raadpleging van de Commissie en internationale besprekingen onder auspiciën van de FSB luidt de brede consensus binnen de sector en onder autoriteiten dat alle ctp's onderworpen moeten worden aan een kader dat in geval van ernstige financiële moeilijkheden zorgt voor het herstel en de afwikkeling van ctp's in ordelijke omstandigheden. De belanghebbenden hebben evenwel uiteenlopende voorkeuren voor de verschillende opties voor verliestoewijzing (6.6), afhankelijk van de mate waarin zij erdoor zouden worden getroffen.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?
In tegenstelling tot het bankwezen werden ctp's tijdens de recente crisis niet met grote problemen geconfronteerd. Daarom is er minder empirisch bewijs om de voordelen van een Europees kader voor herstel en afwikkeling van ctp's te becijferen. De grensoverschrijdende verrichtingen en de risicoconcentratie van grotere ctp's impliceren dat de gevolgen van een wanordelijk faillissement voor de financiële stabiliteit zelfs nog erger kunnen zijn dan in het geval van een systeemrelevante bank. Bovendien zal de risicoconcentratie in ctp's aanzienlijk toenemen als gevolg van de toezegging van de G20 om de risico's van bilaterale derivatentransacties voor marktdeelnemers te beperken door hen te verplichten gestandaardiseerde transacties te laten clearen door ctp's. Een betere crisisplanning binnen ctp's en de bevoegdheid voor de autoriteiten om in te grijpen met gestandaardiseerde instrumenten moeten het risico op een rampzalig faillissement van een ctp verkleinen, anders zou haast zeker een reddingsoperatie van overheidswege nodig zijn met aanzienlijke kosten voor de belastingbetaler. Het vooruitzicht van een herstel en afwikkeling van ctp's op ordelijker wijze zal waarschijnlijk een gunstig effect hebben op de financiële sector in het algemeen, doordat het risicobeheer binnen de ctp en van de blootstellingen van banken aan de ctp worden verbeterd.
Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?
De aanloopkosten voor ctp's zullen hoofdzakelijk bestaan in voorschriften voor een betere planning en het voorkomen van een faillissement. Deze kosten zullen variëren naargelang de omvang, verwevenheid, vervangbaarheid en complexiteit van de ctp en omvatten personeelskosten, toepasselijke kosten voor consultancy en wettelijke vergoedingen, upgrades van systemen en eventuele reorganisatiekosten. Op basis van de overeenstemmende kosten voor banken worden deze voorschriften becijferd op miljoenen voor de grootste instellingen en op duizenden voor kleinere entiteiten. Het bescheidener aantal ctp's waarop deze voorschriften van toepassing zouden zijn en hun lagere complexiteit op organisatorisch vlak, vergeleken met banken, zou over het algemeen moeten resulteren in lagere aanloopkosten. Als onderdeel van de beoordeling en de bevordering van de afwikkelbaarheid van ctp's kunnen autoriteiten van sommige ctp's verlangen dat ze hun balans versterken of hun organisatiestructuren stroomlijnen, maar dat zou slechts gelden voor individuele gevallen en niet de gehele sector.
Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?
Deze effectbeoordeling is van toepassing op alle ctp's in de EU. Inzake indirect netto-effect zullen kmo's en andere ondernemingen naar verwachting baat hebben bij een algemene versterking van de financiële stabiliteit.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Ervoor zorgen dat de kosten van solvabiliteitssteun in geval van het faillissement van een ctp niet worden afgewenteld op nationale begrotingen is een hoofddoelstelling van de voorgestelde maatregelen.
Zijn er nog andere significante gevolgen? Het zou kunnen dat de bevoegde autoriteiten in het openbaar belang buitengewone maatregelen moeten nemen om dreigende financiële paniek af te wenden wanneer een ctp failliet gaat of waarschijnlijk failliet gaat. Deze buitengewone maatregelen kunnen primeren boven gevestigde eigendomsrechten. Wel moeten dergelijke maatregelen in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dus evenredig zijn, streven naar het behoud van waarde in het algemeen belang en de betrokken belanghebbenden niet in een slechtere positie brengen dan wanneer de ctp in een insolventieprocedure was opgenomen.
D. Follow up
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd? Ctp's moeten toezicht houden op hun herstelplannen en autoriteiten op de afwikkelingsopties van hun voorkeur om ervoor te zorgen dat deze passend blijven en in het licht van eventuele veranderingen in de situatie van de ctp en de bredere evolutie op de markt. Het gehele kader kan na een periode van 3-5 jaar worden herzien.