

Goede werking
betalings- en
effectenverkeer

Oversight





Titel: Mr. Yokoi

Kunstenaar: Tadaaki Narita, 2002

Materiaal: keramiek, kunststof en gloeilampen

Kunstcollectie DNB



Inhoud

Inleiding	4
Doelstellingen van oversight	5
<i>Overige rollen van DNB in het betalings- en effectenverkeer</i>	6
Oversight objecten	7
<i>Betalings- en effectenverkeer</i>	9
Oversight methode	10
<i>Oversight tijdens een operationele crisis</i>	11
Afkortingen	15

Inleiding

Vertrouwen in een stabiel financieel stelsel is essentieel voor het functioneren van onze economie en daarmee voor onze welvaart. Alleen in een stabiel financieel klimaat kunnen bedrijven en consumenten zich richten op economische activiteiten als geld verdienen en geld uitgeven. Financiële stabiliteit is echter geen vanzelfsprekendheid maar een kwestie van zorgvuldig beleid. DNB waakt over financiële stabiliteit door zich te richten op de pijlers voor financiële stabiliteit. Deze pijlers

zijn: solide en integere financiële ondernemingen, een stabiele euro, liquide financiële markten, een evenwichtig financieel-economisch beleid en een veilig en efficiënt betalings- en effectenverkeer.

DNB draagt door middel van haar oversight taak¹ bij aan deze laatste pijler door er op toe te zien dat het voor Nederland relevante betalings- en effectenverkeer veilig en efficiënt verloopt.

¹ BIS-CPSS, *Central bank oversight of payment and settlement systems*, May 2005: 'Oversight of payment and settlement systems is a central bank function whereby the objectives of safety and efficiency are promoted by monitoring existing and planned systems, assessing them against these objectives and, where necessary, inducing changes.'

Doelstellingen van oversight

De oversight taak is gericht op twee doelstellingen die bijdragen aan financiële stabiliteit. Het eerste doel is het vermijden van systeemrisico voorzover dat samenhangt met het betalings- en effectenverkeer. Dit wordt ook wel het infrastructuur gerelateerd systeemrisico genoemd. Het tweede doel is het bevorderen van de goede werking van het betalings- en effectenverkeer. Dit omvat naast veiligheid en efficiency ook het handhaven van het vertrouwen van het publiek.

Systeemrisico

Een systeemrisico ontstaat indien een cruciaal afwikkelingsysteem uitvalt, of als een deelnemer aan het betalingsverkeer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen en daarmee een kettingreactie in gang zet waardoor andere deelnemers eveneens in de problemen komen. Dit domino-effect kan negatief doorwerken op de financiële markten en de bredere economische ontwikkeling van ons land.

Afwikkelsystemen voor betalings- en effectenverkeer dienen daarom goed te zijn ontworpen, goed te functioneren en goed te worden beheerd. Hierbij wordt gekeken naar de gehele 'keten' van afwikkeling, waarbij meerdere financiële instellingen en systemen betrokken kunnen zijn en de onderlinge relaties daartussen van belang kunnen zijn. Verder kan ook het systeem zelf aanleiding geven tot systeemrisico, vooral als het systeem

door operationele problemen, fraude of anderszins niet of incorrect blijkt te functioneren.

Goede werking betalings- en effectenverkeer

Het tweede doel van oversight is de beheersing van de risico's die een weerslag kunnen hebben op de goede werking van het betalingsverkeer ook als er geen sprake is van systeemrisico. Het niet of incorrect functioneren van retail betaalsystemen of betaalproducten kan belangrijke economische en maatschappelijke gevolgen hebben en uiteindelijk ten koste gaan van het publieke vertrouwen in het betalingsverkeer. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als er geen, beperkte of slechts inefficiënte alternatieve mogelijkheden zijn om te betalen. Het is van belang dat dergelijke retail betaalsystemen op adequate wijze functioneren en oversight besteedt daarom aandacht aan de betrouwbaarheid, de veiligheid en de continuïteit van deze systemen. Ook op kleinere schaal kunnen zich problemen voordoen, met weliswaar geringere financiële gevolgen, maar die het vertrouwen van de consument kunnen schaden, bijvoorbeeld fraude met betaalmiddelen of het gedurende korte of lange tijd niet kunnen betalen.

Overige rollen van DNB in het betalings- en effectenverkeer

Operationeel

Chartaal betalingsverkeer

Bankbiljetten die goed beveiligd zijn tegen namaak en regelmatig worden gecontroleerd zijn essentieel voor het vertrouwen in ons geld. Samen met de ECB en centrale banken uit de eurolanden werkt DNB aan de ontwikkeling van veilige biljetten. Ook zorgt DNB voor de uitgifte van nieuwe biljetten en een schone geldcirculatie. Hiertoe worden dagelijks miljoenen bankbiljetten op echtheid en kwaliteit gecontroleerd. Kapotte en vuile biljetten gaan in de versnipperaar, en worden vervangen door nieuwe.

Giraal betalingsverkeer

DNB onderhoudt het betaalsysteem waarmee banken en effecteninstellingen hun onderlinge geldtransacties uitvoeren. De betaling van effectentransacties (beurs en buiten beurs) vallen hier ook onder. Daarom verstrekt DNB gedurende de dag ('intraday') kredieten aan banken. Die hoeven dan niet eerst binnenkomende geldstromen af te wachten om eigen betalingen uit te kunnen voeren. Zo wordt voorkomen dat partijen op elkaar moeten wachten en het betalingsverkeer stagneert.

Katalysator

De katalysator/beleidsrol van DNB draagt bij aan de goede werking van betalingsverkeer door overleg tussen diverse stakeholders te organiseren en bevorderen zoals het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB). Onderzoek naar de gevolgen van ontwikkelingen en analyse van trends zijn ook activiteiten onder deze rol.

Prudentieel toezicht

Naast oversight als toezicht op systemen en producten oefent DNB ook prudentieel toezicht op financiële instellingen uit. Het verschil is dat prudentieel toezicht gericht is op de soliditeit van een individuele financiële instelling (waaronder elektronisch geld instellingen, betaalinstanties) met als doel de crediteur te beschermen en financiële stabiliteit te handhaven. Oversight beschouwt de gehele keten van clearing en settlement, het systeem en de daarbij betrokken deelnemers. Oversight en prudentieel toezicht zijn daarmee complementair.

Oversight objecten

Oversight is toezicht op afwikkelingsystemen (clearing en settlement) voor het girale betalings- en effectenverkeer en op betaalproducten. De organisatie van het oversight is in grote lijnen een weerspiegeling van het karakter van de betrokken financiële markten: DNB houdt zelfstandig oversight op de instellingen die verantwoordelijk zijn voor nationale betaalproducten en retail betaalsystemen. Het oversight op het effectenverkeer vindt plaats in nauwe samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Voor het oversight op internationale systemen zijn samenwerkingsverbanden opgezet met internationale toezichthouders en overseers.

De instellingen, systemen en producten waarop oversight wordt gehouden worden aangeduid als 'oversight object'. Voor een actueel overzicht van de oversight objecten wordt verwezen naar de informatie over oversight op de website van De Nederlandsche Bank.

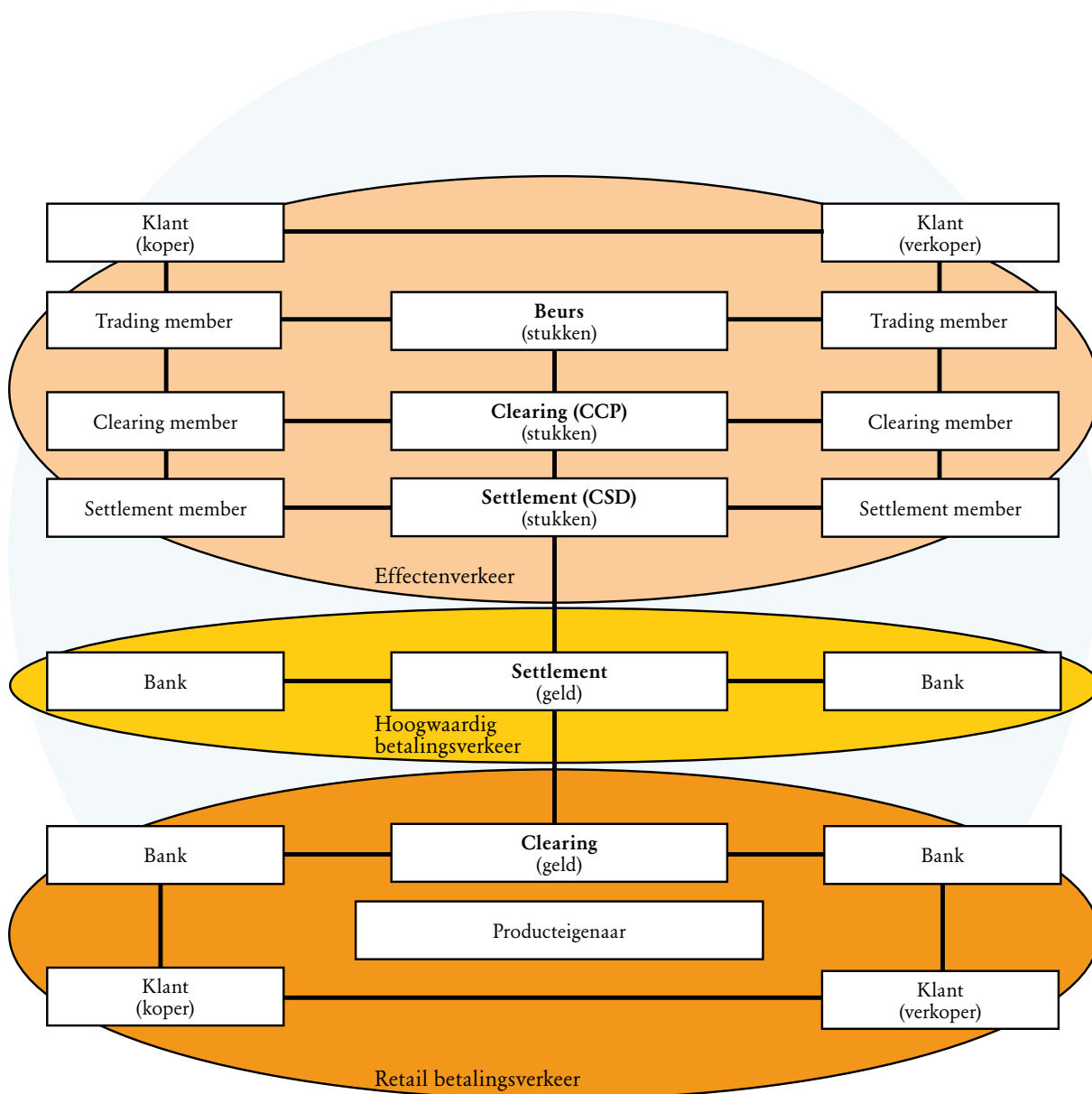
Betalingsverkeer

DNB houdt oversight op alle instellingen en systemen die van belang zijn voor het Nederlandse betalingsverkeer. Daaronder vallen hoogwaardige interbancaire betaal-systemen (zoals Real Time Gross Settlement systemen, RTGS'n) en retail betaalsystemen (zoals de systemen van Automated Clearing Houses, ACH's).

DNB voert ook oversight uit op betaalproducten die gebruikt worden in het toonbankbetalingsverkeer en het girale betalingsverkeer. Het gaat hier ondermeer om overboekingen, incasso's, betaalkaarten en mobiel betalen. Deze producten migreren in het kader van SEPA (Single Euro Payments Area) van nationale naar Europese vormen.

Effectenverkeer

De scope van oversight omvat voor het effectenverkeer de instellingen en systemen die de clearing en settlement verzorgen van het voor Nederland relevante effectenverkeer, zoals centrale tegenpartijen (Central Counter Parties, CCP's) en het centrale bewaarbedrijf (Central Securities Depository, CSD). Het betreft onder andere instellingen en systemen die transacties verwerken die afgesloten zijn op gereguleerde markten of multilaterale handelsfaciliteiten (multilateral trading facilities, MTF's), gevestigd in Nederland. Ook buitenbeurstransacties (Over The Counter, OTC) door Nederlandse deelnemers behoren tot het effectendomein.



Betalings- en effectenverkeer

In het betalings- en effectenverkeer maken financiële instellingen gebruik van afwikkelingsystemen om de onderlinge vorderingen en verplichtingen te verrekenen. Dit vindt plaats door middel van een proces dat clearing en settlement wordt genoemd: na vaststelling van hetgeen deelnemers (bijvoorbeeld banken) aan elkaar verschuldigd zijn (clearing) vindt de afwikkeling van de betalingsverplichtingen en levering van effecten plaats (settlement).

Betalingsverkeer

In het betalingsverkeer wordt onderscheid gemaakt tussen hoogwaardig en retail betalingsverkeer. Het hoogwaardig betalingsverkeer betreft de betalingen tussen banken onderling en het gaat daarbij om relatief kleine aantallen en hoge bedragen. Bij het hoogwaardig betalingsverkeer in het algemeen worden de betalingen meteen (real time) in de settlementssystemen (betaalsystemen) afgewikkeld. Het retail betalingsverkeer is het betalingsverkeer tussen klanten van banken (overheden, bedrijven en consumenten) en het gaat daarbij om grote aantallen en lage bedragen. Dit verkeer kent eerst clearing en daarna settlement van de netto posities. Transacties in het retail betalingsverkeer kunnen worden uitgevoerd met behulp van diverse soorten betaalproducten zoals debitcard, creditcard, incasso en overboeking (bv via internetbankieren).

Effectenverkeer

Effecten worden via een handelsplatform of direct tussen handelspartijen gekocht en verkocht. Transacties via handelsplatformen (beurzen of multilaterale trading facilities) vinden plaats via trading members die bij het platform zijn aangesloten, transacties direct tussen betrokkenen zijn zogenaamde Over The Counter (OTC) transacties.

Effectenclearingsystemen vervullen vaak de rol van centrale tegenpartij (Central Counter Party, CCP) voor alle op de beursvloer(en) tot stand gekomen transacties en soms ook voor OTC transacties, die via zogenoemde clearing members worden aangeboden. Na de clearing vindt de levering van de effecten plaats in de effectensettlementssystemen (Central Securities Depository, CSD), via settlement members, en worden de geldbedragen die met de transacties gemoeid zijn, verrekend in betaalsystemen.

Oversight methode

De uitvoering van oversight vindt plaats door middel van toetsingen en via regulier oversight. Toetsingen worden uitgevoerd als er sprake is van een nieuw systeem of product of in geval van een grote wijziging. Bij een dergelijke initiële toetsing wordt het hele object aan alle standaarden getoetst die voor dat soort systeem of product van toepassing zijn. Een follow-up toetsing vindt plaats als er aanleiding is om compliance van het object aan één of meer standaarden nogmaals te toetsen. Die aanleiding kan zijn een beperkte wijziging in het object of een aanbeveling uit een eerdere toetsing. Follow-up toetsingen kunnen gericht zijn op een deel van het object of op compliance met een subset van de standaarden, afhankelijk van de prioritering en risico analyse cq bevindingen uit de initiële toetsingen.

Het regulier oversight bestaat ondermeer uit het monitoren van een oversight object aan de hand van rapportages en het voeren van periodieke gesprekken met management en auditors van het object. Daarbij wordt de voortgang van de afhandeling van aanbevelingen bewaakt en wordt gevolgd welke wijzigingen gepland worden voor het object.

Internationale samenwerking

De internationalisering van betaal- en effectenafwikkel-systemen vraagt om een intensievere internationale

samenwerking. DNB werkt dan ook steeds meer samen met andere autoriteiten. Voor het toezicht op internationale betaalsystemen vindt periodiek overleg plaats met andere centrale banken via de internationale overlegorganen van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en in G-10 verband.

Ook in het effectenverkeer gaat steeds meer aandacht uit naar de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen bij grensoverschrijdende systemen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse economie. Toezicht op deze systemen gebeurt in samenwerking met de AFM en buitenlandse toezichthouders.

Het coöperatief oversight wordt geleid door een lead overseer, de autoriteit die de primaire verantwoordelijkheid heeft genomen voor het oversight op het desbetreffende oversight object. Meestal is het oversight object gevestigd in de jurisdictie van de lead overseer. De samenwerking is veelal geïnstitutionaliseerd door middel van een Memorandum of Understanding (MoU). De frequentie en diepgang van het oversight in termen van vergaderingen en het doen van toetsingen is afhankelijk van de potentiële risico's. In de meeste arrangementen is voorzien in een technisch comité dat relatief vaak bijeenkomt. Dit comité rapporteert veelal aan een high-level comité dat op zijn beurt contact onderhoudt met de directie van het systeem.

Oversight tijdens een operationele crisis

Het doel van oversight is preventief risico's te verkleinen. Ten tijde van een crisissituatie is geen actieve rol voor oversight weggelegd in de zin van het oplossen van de crisis. De crisissituatie dient in eerste instantie te worden opgelost door de beheerder van het oversight object. De beheerder dient oversight wel á tempo te informeren over een crisis die is opgetreden en op de hoogte te houden gedurende het verdere verloop van de crisis. Oversight heeft – ingeval een crisissituatie wijdverbreid is of dreigt te worden – een rol in het verzamelen en eventueel delen met collega toezichthouders van informatie over de status van de dan relevante oversight objecten. Op deze wijze kan oversight zich een beeld vormen over de financiële infrastructuur en adviseren over gevolgen van de crisissituatie voor het betalings- of effectenverkeer aan het sector crisismanagement ingeval van een instellingsoverschrijdende crisis in het betalings- of effectenverkeer. Als de crisis achter de rug is, kan oversight een post mortem ('lessons learned') uitvoeren om te beoordelen of adequaat is gehandeld tijdens de crisis en of nadere structurele maatregelen nodig zijn ter preventie.

Wettelijk kader

Het oversight op het betalingsverkeer is een taak die DNB uitvoert zowel uit hoofde van de Bankwet 1998 (Artikel 4 lid 2) als uit hoofde van het EU-Verdrag (artikel 127 lid 2), waarin DNB en het Stelsel van centrale banken in Europa tot taak hebben gekregen om de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. Voor de uitvoering van haar oversighttaken maakt DNB voornamelijk gebruik van overredingskracht ('moral suasion') om haar doelstellingen te verwezenlijken en, indien nodig, veranderingen af te dwingen. Met betrekking tot het effectenverkeer omvat het oversight in principe alle instellingen en systemen die de clearing en settlement verzorgen van het effectenverkeer dat voor Nederland relevant is. Het oversight op het effectenverkeer is gebaseerd op de Wet Financieel Toezicht (Wft, artikel 5:30 lid e) en de daaruit voortvloeiende vergunning voor het houden van een beurs of handelsplatform. Daaraan is verbonden dat oversight op clearing en settlement in het effectenverkeer uitgevoerd wordt door AFM en DNB gezamenlijk.

Standaarden

DNB toetst de onder oversight staande instellingen aan verschillende standaarden. Deze oversightstandaarden hebben drie kenmerken:

- 1 *Principle-based*: het zijn geen regels die precies voorschrijven hoe een systeem moet worden opgezet of moet functioneren. Er zijn voor de beheerder van het object meerdere manieren mogelijk om aan de standaarden te voldoen;
- 2 *Preventief*: de standaarden beogen de verschillende risico's ex ante te reduceren. De grote systeemwijzigingen worden daarom vooraf getoetst. Daarnaast zijn enkele algemene standaarden toegevoegd inzake een eerlijke en open toegang (met name belangrijk als er geen alternatieve systemen zijn), governance en efficiëntie;
- 3 *Minimaal*: hiermee wordt bedoeld dat een oversightobject in ieder geval dient te voldoen aan de standaarden, maar er ook voor mag kiezen om er ruimer aan te voldoen.

De betaalsystemen van het hoogwaardige betalingsverkeer moeten voldoen aan de 'Core Principles for Systemically Important Payment Systems' (CP). Voor systemen voor effectenclearing, waaronder centrale tegenpartijen, gelden de 'Recommendations for Central Counterparties' (RCCP). Toetsing van systemen voor effectensettlement geschiedt aan de hand van de 'Recommendations for Securities Settlement Systems' (RSSS). De voornoemde standaarden zijn internationaal overeengekomen en ontwikkeld door het Committee

on Payment and Settlement Systems (CPSS) en de International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Genoemde drie standaarden worden samen-gevoegd tot een nieuwe, bijgewerkte standaard 'Principles for Financial Market Infrastructures (FMIs)' die naar verwachting in 2012 definitief wordt.

Voor het oversight op betaalproducten zijn Europese standaarden ontwikkeld voor betaalkaarten (Card Payment Schemes: CPS), overboekingen (Credit Transfer Schemes: CTS) en incasso's (Direct Debit Schemes: DDS). De juridisch eigenaar richt zich op de rollen in het scheme, stelt standaarden op waaraan de betrokken partijen moeten voldoen, kan de toetreding tot het scheme reguleren door licentieverlening en ziet toe op het functioneren van het scheme. Het oversight op betaalproducten grijpt daarom aan bij de juridisch eigenaar als deze zich in de Nederlandse jurisdictie bevindt. Indien nodig kunnen echter ook afzonderlijke rollen expliciet in het oversight worden meegenomen.

De kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening van de verschillende partijen die binnen het betalingsverkeer een rol spelen, zijn van invloed op de goede werking van het betalingsverkeer als geheel. Vanwege de rol van niet-banken in het betalingsverkeer en de daarmee

samenhangende specialisatie van de diverse functies zijn deze functies opgenomen in het oversight.

Instrumentarium

Naast de algemene wettelijke grondslag heeft DNB een specifiekere grondslag en instrumentarium tot haar beschikking voor het oversight op de effectenafwikkeling van in Nederland gereglementeerde markten en MTF's dat DNB uitoefent samen met de AFM. Dit toezicht is gebaseerd op de Wet Financieel Toezicht (Wft) en de daaruit voortvloeiende vergunning voor het houden van een beurs. Op grond van dat artikel kunnen aan die vergunning beperkingen worden gesteld en voorschriften worden verbonden met het oog op een adequate functionering van de effectenmarkten of de positie van de beleggers op die markten. Het uitgangspunt is een reeks van standaarden waaraan moet worden voldaan en een mechanisme van ex ante toetsingen van systeemwijzigingen. Dit geeft DNB/AFM het instrument van ex ante goedkeuring ('prior approval') waarmee wijzigingen in systemen (tijdelijk) kunnen worden tegengehouden totdat volgens DNB/AFM aan alle standaarden wordt voldaan dan wel dat daar onder bepaalde condities voldoende zicht op is. Hiermee wordt voorkómen dat achteraf systeemwijzigingen (die kostbaar zijn) moeten worden teruggedraaid om alsnog aan de standaarden te voldoen met alle risico's van dien.

De oversight taak is erbij gebaat dat de resultaten van het oversight worden gepubliceerd. Het publiceren van toetsingsresultaten vergroot de transparantie van het oversight. Hiernaast gaat van publicatie van toetsingsresultaten een disciplinerend effect uit. DNB publiceert haar oversight resultaten sinds 2006 op de website.

Er is wetgeving in voorbereiding om de oversightfunctie van DNB/AFM te voorzien van een wettelijk instrumentarium, zoals aangegeven in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet Financieel toezicht Afwikkelondernemingen. Op Europees niveau is wetgeving voorzien met betrekking tot centrale tegenpartijen en centrale bewaarbedrijven.

Afkortingen

ACH	Automated Clearing House
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BIS	Bank for International Settlements
CP	Core Principles for Systemically Important Payment Systems
CCP	Central Counter Party
CPS	Card Payment Schemes
CPSS	Committee on Payment and Settlement Systems
CSD	Central Securities Depository
CTS	Credit Transfer Schemes
DDS	Direct Debit Schemes
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	European Central Bank
ESCB	European System of Central Banks
G-10	Group of Ten
FMI	Financial Market Infrastructure
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
MoU	Memorandum of Understanding
MTF	Multilateral Trading Facility
OTC	Over The Counter
RCCP	Recommendations for Central Counterparties
RSSS	Recommendations for Securities Settlement Systems
RTGS	Real Time Gross Settlement System
SEPA	Single Euro Payments Area
Wft	Wet op het financieel toezicht

