

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHE KOMMISSION

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 3. Oktober 2017

zur Empfehlung der Europäischen Zentralbank für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Artikels 22 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank

(2017/C 340/01)

1. EINFÜHRUNG

1. Am 22. Juni 2017 legte die Europäische Zentralbank (EZB) eine Empfehlung für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Artikels 22 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB/2017/18)⁽¹⁾ vor. Am 12. Juli 2017 wurde die Europäische Kommission vom Rat zu dieser Empfehlung angehört.
2. Die Befugnis der Kommission, eine Stellungnahme abzugeben, beruht auf Artikel 129 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie auf Artikel 40.1 der Satzung des ESZB und der EZB.
3. Die Initiative der EZB, dem Gesetzgeber eine Änderung des Artikels 22 der Satzung des ESZB und der EZB zu empfehlen, damit die EZB in die Lage versetzt wird, „Clearingsysteme für Finanzinstrumente“ aus Gründen der Geldpolitik zu regulieren, wird von der Kommission sehr begrüßt, da dadurch ihr Legislativvorschlag vom 13. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister⁽²⁾ durch Anpassung des für die EZB geltenden Rechtsrahmens ergänzt wird. Dies würde es der EZB erlauben, jene Befugnisse voll und ganz wahrzunehmen, die den ausgebenden Zentralbanken gemäß dem vorgenannten Kommissionsvorschlag in Bezug auf Clearingsysteme für auf Euro lautende Finanzinstrumente gewährt würden.

2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

4. Wie die EZB ist auch die Kommission der Ansicht, dass die zentralen Gegenparteien (central counterparties — CCP) eine entscheidende Rolle in der Union spielen, und pflichtet ihr bei, dass das zentrale Clearing zunehmend grenzüberschreitend wird und an Systemrelevanz gewinnt. Seit Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 und infolge des Marktgeschehens wie auch von Regulierungsaspekten ist das Volumen von CCP-Tätigkeiten in der Union und weltweit sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Bandbreite rasch gestiegen. Das zentrale Clearing trägt durch solides Management des Gegenpartierisikos, größere Transparenz und eine effizientere Nutzung von Sicherheiten zur Verringerung des Systemrisikos bei. Die Verpflichtung zum zentralen Clearing standardisierter OTC-Derivate, für das die Staats- und Regierungschefs der G20 bereits 2009 eintraten, wurde in der Europäischen Union und weltweit umgesetzt. Seitdem ist der Anteil zentral geclearter außerbörslich gehandelter Derivate gestiegen, und dieses Wachstum dürfte sich angesichts der Einführung zusätzlicher Clearingverpflichtungen für andere Arten von Instrumenten und der Zunahme des freiwilligen Clearings durch bislang noch nicht clearingpflichtige Gegenparteien auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Der Legislativvorschlag der Kommission vom 4. Mai 2017 zur gezielten Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, deren Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit verbessert werden soll, enthält weitere Anreize für CCP, den Gegenparteien ein zentrales Clearing von Derivaten anzubieten, und wird kleinen finanziellen und nichtfinanziellen Gegenparteien den Clearing-Zugang erleichtern. Die Clearing-Märkte sind überdies unionsweit gut integriert, weisen aber bei bestimmten Anlageklassen eine starke Konzentration auf und sind sehr eng miteinander verflochten. Der gestiegene Anteil des zentralen Clearings bringt jedoch zwangsläufig eine stärkere Risikokonzentration in den CCP mit sich. Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass dem angemessen begegnet werden muss, und hat zu diesem Zweck bereits Regulierungsmaßnahmen vorgeschlagen.

⁽¹⁾ ABl. C 212 vom 1.7.2017, S. 14.

⁽²⁾ ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 1.

5. Die Kommission pflichtet der EZB daher bei, dass mit der wachsenden Systemrelevanz der CCP Risiken für die Clearingsysteme verbunden sein könnten, die das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme und die Durchführung der einheitlichen Geldpolitik beeinträchtigen und sich letztlich auf das vorrangige Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten, auswirken können.
6. Die Kommission stimmt der EZB auch darin zu, dass der am 29. März 2017 notifizierte Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union die Union zusätzlich vor enorme Herausforderungen stellt, da die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 dann nicht mehr für dort ansässige CCP gelten werden und das Volumen von auf Währungen von Mitgliedstaaten lautenden Finanzinstrumenten, die in Drittländern gecleart werden, erheblich zunehmen würde.

3. BESONDERE ANMERKUNGEN

7. Es ist darauf hinzuweisen, dass es laut Artikel 127 Absatz 1 AEUV das vorrangige Ziel des ESZB ist, die Preisstabilität zu gewährleisten. In Artikel 127 Absatz 2 AEUV ist festgelegt, dass es zu den grundlegenden Aufgaben des ESZB gehört, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Auch in Artikel 3 Absatz 1 der Satzung des ESZB und der EZB wird auf diese grundlegenden Aufgaben hingewiesen. Da diese Aufgaben dem vorrangigen Ziel des ESZB dienen, die Preisstabilität zu gewährleisten, muss ihre Erfüllung zur Erreichung dieses Ziels beitragen.
8. In Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB mit dem Titel „Verrechnungs- und Zahlungssysteme“ ist festgelegt, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken Einrichtungen zur Verfügung stellen können und die EZB Verordnungen erlassen kann, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Union und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten. Artikel 22 ist zusammen mit anderen Vorschriften, die die EZB in die Lage versetzen, die grundlegenden Aufgaben des ESZB wahrzunehmen, Teil des Kapitels IV („Währungspolitische Aufgaben und Operationen des ESZB“) der Satzung des ESZB und der EZB.
9. Die Kommission sieht die von der EZB empfohlene Änderung des Artikels 22 der Satzung des ESZB und der EZB im Lichte des Urteils des Gerichts in der Rechtssache T-496/11 (Vereinigtes Königreich/EZB) vom 4. März 2015⁽¹⁾. Das Gericht urteilte, dass die Befugnis zum Erlass von Verordnungen nach Artikel 22 der Satzung eines der Mittel sei, die der EZB zur Verfügung stehen, um die Aufgabe zu erfüllen, mit der Artikel 127 Absatz 2 AEUV das Eurosystem betraut, nämlich das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Diese Aufgabe diene ihrerseits dem vorrangigen Ziel, das in Artikel 127 Absatz 1 AEUV genannt ist. Das Gericht kam in seinem Urteil überdies zu dem Ergebnis, dass der in Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB verwendete Ausdruck „Verrechnungs- und Zahlungssysteme“ im Lichte der Aufgabe, „das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern“, ausgelegt werden müsse, weshalb die der EZB mit Artikel 22 der Satzung eingeräumte Möglichkeit, Verordnungen zu erlassen, „um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme ... zu gewährleisten“, nicht so verstanden werden dürfe, dass ihr damit eine solche Befugnis hinsichtlich aller Clearingsysteme, einschließlich solcher für Wertpapiertransaktionen, zuerkannt werde, sondern als ausschließlich auf Zahlungsclearingsysteme beschränkt angesehen werden müsse.
10. Die EZB bezweckt mit ihrer Empfehlung eine Änderung des Geltungsbereichs des Artikels 22 der Satzung des ESZB und der EZB, sodass ihre Regulierungsbefugnis auch Verrechnungssysteme für Finanzinstrumente einschließt. Durch eine Änderung wie empfohlen würden die Regulierungsbefugnisse der EZB erweitert werden, und die EZB könnte dadurch Verordnungen zu Verrechnungssystemen für Finanzinstrumente erlassen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die EZB nach Artikel 34.1 der Satzung des ESZB und der EZB Verordnungen nur erlassen darf, insoweit dies für die Erfüllung der in Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB festgelegten Aufgaben erforderlich ist.
11. Mit ihrem Legislativvorschlag vom 13. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 beabsichtigt die Kommission, die Zuständigkeiten der ausgebenden Zentralbanken für CCP zu stärken, welche für eine Tätigkeit in der Union zugelassen oder anerkannt sind. Der Vorschlag für eine Erweiterung der Zuständigkeiten der ausgebenden Zentralbanken geht auf die möglichen Risiken zurück, die das Versagen einer CCP für das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme und die Durchführung der einheitlichen Geldpolitik — beides grundlegende Aufgaben der EZB — mit sich bringen könnte, was sich letztlich auf das vorrangige Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten, auswirken könnte. Dass die Aufgaben der Zentralbanken des ESZB nach dem Legislativvorschlag der Kommission erweitert werden sollen, ist daher mit dem vorrangigen Ziel des ESZB und der Wahrnehmung der grundlegenden Aufgaben des ESZB durch die EZB vereinbar.
12. Da weder im AEUV noch in der Satzung des ESZB und der EZB explizit auf Clearingsysteme für Finanzinstrumente eingegangen wird, ist es aus Gründen der Rechtssicherheit unbedingt erforderlich, dass die EZB in Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB ausdrücklich die Befugnis erhält, die nötigen Maßnahmen hinsichtlich Clearingsystemen für Finanzinstrumente zu ergreifen, um die Ziele des ESZB zu erreichen und dessen grundlegende Aufgaben wahrzunehmen. Diese Befugnis ist insbesondere erforderlich, damit die EZB in die Lage versetzt wird, die Aufgaben voll und ganz wahrzunehmen, die die Kommission in ihrem Legislativvorschlag vom 13. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 für ausgebende Zentralbanken vorgesehen hat.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133.

13. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die EZB nach eigenem Dafürhalten mit Regelungsbefugnissen ausgestattet werden sollte (Erwägungsgrund 7 der Empfehlung EZB/2017/18). Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ihr Legislativvorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 vorsieht, dass die ausgebenden Zentralbanken an (verbindlichen) Entscheidungen über eine Reihe von Fragen im Verfahren für die Zulassung von CCP aus der Union oder die Anerkennung von CCP aus Drittstaaten sowie der laufenden Beaufsichtigung von CCP mitwirken. Zudem geht der Legislativvorschlag der Kommission vom 13. Juni 2017 auch davon aus, dass die ausgebenden Zentralbanken in Bezug auf die Wahrnehmung ihrer geldpolitischen Aufgaben zusätzliche Anforderungen an CCP aus der Union und systemrelevante Drittstaaten-CCP (Tier-2-CCP) stellen können (vgl. insbesondere Artikel 21a Absatz 2 für CCP aus der Union bzw. Artikel 25 Absatz 2b Buchstabe b und Artikel 25 Buchstabe b Absätze 1 und 2 für CCP aus Drittstaaten). Letzterer Aspekt kann so verstanden werden, dass er über die reine Aufsicht der ausgebenden Zentralbanken über die Infrastrukturen der Wertpapierclearingsysteme hinausgeht und in rechtlicher Hinsicht als Mitwirkung an der Regulierung von deren Tätigkeit gelten kann. Innerhalb des in ihrem Legislativvorschlag dargelegten Rahmens ist es nach Auffassung der Kommission daher sinnvoll, die EZB mit der Befugnis auszustatten, im erforderlichen Umfang in Fragen der Clearingsysteme für Finanzinstrumente Beschlüsse zu fassen und Verordnungen zu erlassen.
14. Die neuen Befugnisse hinsichtlich CCP, die die EZB im Rahmen des Artikels 22 der Satzung des ESZB und der EZB erhalten würde, würden mit den Befugnissen anderer Organe, Agenturen und Stellen der Union in Wechselwirkung treten, die auf Vorschriften gemäß Teil III AEUV über die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts — darunter auch von der Kommission oder dem Rat im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse erlassene Rechtsakte — zurückgehen. Nach Auffassung der Kommission muss der Geltungsbereich der (Regulierungs-)Befugnisse der einzelnen Unionsorgane unbedingt klar festgelegt und voneinander abgegrenzt werden, um zu vermeiden, dass für CCP parallele oder sich widersprechende Vorschriften gelten.
15. Der allgemeine rechtliche Rahmen für Clearingsysteme für Finanzinstrumente und insbesondere für die Zulassung, Anerkennung und Beaufsichtigung von CCP im Unionsrecht sollte in Form von Rechtsakten des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt werden, die auf Vorschriften gemäß Teil III AEUV über die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts — darunter auch von der Kommission oder dem Rat im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse erlassenen Rechtsakten — beruhen. Während die Mitwirkung der EZB an den Entscheidungsprozessen hinsichtlich CCP aus der Union oder aus Drittländern und die Ausübung ihrer Regulierungsbefugnisse zur Festlegung von Anforderungen an die CCP im Hinblick auf ihre grundlegende Aufgaben gemäß Artikel 130 AEUV in dem Umfang, der zur Verwirklichung des vorrangigen Ziels des ESZB erforderlich ist, unabhängig zu erfolgen haben, sollte die EZB die ihr neu erteilten Befugnisse hingegen so ausüben, dass dies mit dem vorgenannten allgemeinen Rechtsrahmen für den Binnenmarkt vereinbar ist, der vom Europäischen Parlament und dem Rat bzw. von der Kommission oder dem Rat aufgrund deren entsprechenden Befugnissen festgelegt wurde, und sie sollte dabei die in diesem Rahmen gegebenenfalls vorgegebenen institutionellen Zuständigkeiten und Verfahren einhalten.
16. In Anbetracht dieser Erwägungen ist die Kommission der Ansicht, dass die von der EZB empfohlene Änderung des Artikels 22 der Satzung des ESZB und der EZB weiterer Präzisierungen bedarf und so umformuliert werden sollte, dass deutlich wird, dass die Regulierungs- und Entscheidungsbefugnisse der EZB dazu dienen, die Ziele des ESZB zu verwirklichen und dessen grundlegenden Aufgaben wahrzunehmen. Darüber hinaus sollte durch die Änderung unterstrichen werden, dass diese Befugnisse in einer Weise auszuüben sind, die mit Rechtsakten, die auf der Grundlage von Vorschriften gemäß Teil III AEUV über die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassen werden, und mit delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die von der Kommission bzw. vom Rat oder von der Kommission im Rahmen der diesen übertragenen Befugnisse erlassen werden, vereinbar ist.

4. FAZIT

Vorbehaltlich der unter den Nummern 10 bis 16 dieser Stellungnahme erläuterten Anpassungen gibt die Kommission zu der Empfehlung der EZB, Artikel 22 der Satzung des ESZB und der EZB zu ändern, eine befürwortende Stellungnahme ab.

Im Anhang dieser Stellungnahme wird die von der Kommission vorgeschlagene Änderung in Form einer Tabelle dargestellt. Diese Tabelle ist in Verbindung mit dieser Stellungnahme zu lesen.

Diese Stellungnahme wird dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt.

Straßburg, den 3. Oktober 2017

Für die Kommission

Der Präsident

Jean-Claude JUNCKER

ANHANG

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Wortlautempfehlung der EZB	Änderungsvorschlag der Kommission
Änderung Artikel 22	
<p>„Artikel 22</p> <p>Verrechnungs- und Zahlungssysteme</p> <p>Die EZB und die nationalen Zentralbanken können Einrichtungen zur Verfügung stellen und die EZB kann Verordnungen erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme sowie Verrechnungssysteme für Finanzinstrumente innerhalb der Union und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten.“</p>	<p>„Artikel 22</p> <p>Zahlungs- und Verrechnungssysteme</p> <p>22.1. Die EZB und die nationalen Zentralbanken können Einrichtungen zur Verfügung stellen und die EZB kann Verordnungen erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Union und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten.</p> <p>22.2. Zur Verwirklichung der Ziele des ESZB und zur Wahrnehmung von dessen Aufgaben kann die EZB in Fragen, die Verrechnungssysteme für Finanzinstrumente innerhalb der Union und im Verkehr mit dritten Ländern betreffen, Verordnungen erlassen, die mit Rechtsakten des Europäischen Parlaments und des Rates und mit im Rahmen dieser Rechtsakte erlassenen Maßnahmen vereinbar sind.“</p>