

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA KOMISJON

KOMISJONI ARVAMUS,

3. oktoober 2017,

mis käsitleb Euroopa Keskpanga soovitust võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja artiklit 22

(2017/C 340/01)

1. SISSEJUHATUS

22. juunil 2017 esitas Euroopa Keskpank (EKP) soovitus võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja artiklit 22 (EKP/2017/18) ⁽¹⁾. 12. juulil 2017 konsulteeris nõukogu kõnealuse soovitus üle Euroopa Komisjoniga.
- Komisjoni pädevus arvamuse esitamiseks tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 129 lõikest 3 ning EKPSi ja EKP põhikirja artikli 40 lõikest 1.
- Komisjon kiidab suure heameelega heaks EKP algatuse teha seadusandjale ettepanek muuta EKPSi ja EKP põhikirja artiklit 22, et EKP saaks reguleerida finantsinstrumentide kliiringusüsteeme rahapoliitilistel eesmärkidel, kuna sellega täiendatakse komisjoni 13. juuni 2017. aasta seadusandlikku ettepanekut, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määrust (EL) nr 648/2012 börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisestehingute kohta, ⁽²⁾ kohandades EKP suhtes kohaldatavat õigusraamistikku. See võimaldaks EKP-l täiel määral täita ülesandeid, mis on eespool nimetatud komisjoni ettepanekuga seoses eurodes nomineeritud finantsinstrumentide kliiringusüsteemiga emiteerivatele keskpankadele pandud.

2. ÜLDISED MÄRKUSED

- Komisjon jagab EKP arvamust, et kesksed vastaspoolte on liidu jaoks väga tähtsad ja nõustub EKPga, et keskne kliirimine on muutumas järjest enam piiriüleseks ja süsteemset oluliseks. Alates määruse (EL) nr 648/2012 vastu võtmisest ning turupõhiste ja regulatiivsete tegurite tõttu on kesksete vastaspoolte tegevuse maht ja ulatus liidus ja kogu maailmas kiiresti kasvanud. Keskne kliirimine aitab vähendada süsteemset riski tänu vastaspoolte riski kindlale juhtimisele, suuremale läbipaistvusele ja tagatiste tõhusamale kasutamisele. Standardsete börsiväliste tuletisinstrumentide kohustuslik keskne kliirimine otsustati juba 2009. aastal G20 juhtide kohtumisel ning seda rakendatakse Euroopa Liidus ja kogu maailmas. Alates sellest on börsiväliste tuletisinstrumentide keskse kliirimise osakaal suurenenud ning peaks järgmistel aastatel veelgi suurenema, kuna kehtestatakse täiendavad kliirimiskohustused muud liiki instrumentidele ja suureneb vabatahtlik kliirimine vastaspoolte poolt, kelle suhtes kliirimiskohustust veel ei kohaldata. Komisjoni 4. mai 2017. aasta seadusandliku ettepanekuga muuta määrust (EL) nr 648/2012 sihipärasel viisil, et parandada selle tulemuslikkust ja proportsionaalsust, luuakse kesksetele vastaspooltele täiendavad stiimulid vastaspoolte tuletisinstrumentide keskse kliirimise pakkumiseks ning väikestele finantssektori või selle väliste vastaspoolte kliiringule juurdepääsu hõlbustamiseks. Lisaks sellele on kliiringuturul liidus tihedalt integreeritud, kuid teatavate varaklasside puhul äärmiselt kontsentreeritud ja omavahel väga seotud. Kuid keskse kliirimise suurem osakaal tähendab loomulikult, et kesksete vastaspoolte riskikontsentratsioon suureneb. Komisjon nõustub, et sellega tuleb nõuetekohaselt tegeleda ning on juba teinud reguleerivate meetmete ettepaneku.

⁽¹⁾ ELT C 212, 1.7.2017, lk 14.

⁽²⁾ ELT L 201, 27.7.2012, lk 1.

5. Komisjon nõustub seega EKP arvamusega, et kesksete vastaspoolte üha suurem süsteemne olulisus võib põhjustada riske, mis võivad mõjutada kliiringusüsteeme, mis omakorda võib negatiivselt mõjutada maksesüsteemide sujuvat toimimist ning ühtse rahapoliitika rakendamist ning lõppkokkuvõttes mõjutada EKP esmast eesmärki, milleks on hinnastabiilsuse säilitamine.
6. Komisjon nõustub EKPga, et Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust, mis tehti teatavaks 29. märtsil 2017, tekitab liidule märkimisväärsed lisaprobleeme, sest määrus (EL) nr 648/2012 ei kehti enam seal asutatud kesksete vastaspoolte suhtes ning liikmesriikide valuutas nomineeritud selliste finantsinstrumentide hulk, mida kliiritakse kolmandates riikides, suureneb oluliselt.

3. KONKREETSED MÄRKUSED

7. Siinkohal olgu meelde tuletatud, et vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 127 lõikele 1 on EKPSi esmane eesmärk säilitada hindade stabiilsus. ELi toimimise lepingu artikli 127 lõikes 2 on sätestatud, et EKPSi põhiülesannete hulka kuulub liidu rahapoliitika kindlaksmääramine ja rakendamine ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine. Need põhiülesanded on kirjas ka EKPSi ja EKP põhikirja artikli 3 lõikes 1. Kuna nende eesmärk on aidata EKPSil täita oma esmast eesmärki, milleks on hinnastabiilsuse säilitamine, peab nende täitmine aitama seda eesmärki saavutada.
8. EKPSi ja EKP põhikirja artiklis 22 „Arveldus- ja maksesüsteemid“ on ette nähtud, et EKP ning riikide keskpangad võivad anda vahendeid ja EKP võib kehtestada eeskirju, et tagada tõhusad ja usaldusväärsed kliiringu- ja maksesüsteemid liidu piires ja kolmandate riikidega. Artikkel 22 asub EKPSi ja EKP põhikirja IV peatükis „EKPS rahapoliitilised funktsioonid ja toimingud“ koos muude sätetega, mis võimaldavad EKP-l täita EKPSi põhiülesandeid.
9. Komisjon mõistab EKP soovitatud EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 muudatust otsuse valguses, mille Euroopa Liidu Üldkohus tegi 4. märtsil 2015 kohtuasjas T-496/11, ⁽¹⁾ Ühendkuningriik vs. EKP. Üldkohus sedastas, et õigus võtta vastu eeskirju EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 kohaselt on üks EKP vahendeid täita ELi toimimise lepingu artikli 127 lõikega 2 eurosüsteemile pandud ülesannet edendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimist. Ülesanne ise täidab ELi toimimise lepingu artikli 127 lõikes 1 sätestatud esmast eesmärki. Samas otsuses märkis Euroopa Kohus ka seda, et EKPSi ja EKP põhikirja artiklis 22 kasutatud mõistet „arveldus- ja maksesüsteemid“ tuleb tõlgendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamise ülesandest lähtudes, mis tähendab, et EKP-le põhikirja artikliga 22 antud õigust „kehtestada eeskirju efektiivsete ja usaldatavate arveldus- ja maksesüsteemide tagamiseks“, ei tuleks mõista nii, et talle antakse selline pädevus kõikide kliiringusüsteemide osas, sealhulgas väärtpaperitehingutega seotud süsteemid, vaid tuleks pigem vaadelda nii, et see piirub ainult maksete kliiringusüsteemiga.
10. Oma soovitusel tahab EKP muuta EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 kohaldamisala, et tal oleks võimalik reguleerida ka finantsinstrumentide kliiringusüsteeme. Selline soovitatud muudatus tähendaks EKP reguleerimisvolituste laiendamist ning annaks talle võimaluse võtta vastu eeskirju finantsinstrumentide kliiringusüsteemide kohta. Tuleb siiski märkida, et kooskõlas EKPSi ja EKP põhikirja artikli 34 lõikega 1 võib EKP anda välja eeskirju ainult niivõrd, kui see on vajalik EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 rakendamiseks.
11. Oma 13. juuni 2017. aasta seadusandliku ettepanekuga muuta määrust (EL) nr 648/2012 tahab komisjon suurendada emiteerivate keskpankade volitusi seoses kesksete vastaspooltega, kellele on antud luba liidus tegutseda või kes on liidus tunnustatud. Ettepanek laiendada emiteerivate keskpankade kohustusi on tingitud ohust, et kesksete vastaspoolte halb toimimine võib mõjutada maksesüsteemide sujuvat toimimist ja ühtse rahapoliitika rakendamist, mis on mõlemad EKPSi põhiülesanded, ning lõppkokkuvõttes takistada esmase eesmärgi saavutamist, milleks on säilitada hinnastabiilsus. Komisjoni seadusandliku ettepanekuga EKPSi keskpankadele suurema vastutuse andmine on seega kooskõlas EKPSi esmase eesmärgi ning EKPSi põhiülesannete täitmisega EKP poolt.
12. Kuna ELi toimimise lepingus ja EKPSi ja EKP põhikirjas puudub selgesõnaline viide finantsinstrumentide kliiringusüsteemidele ja kesksetele vastaspooltele, siis on õiguskindluse huvides äärmiselt oluline anda EKP-le EKPSi ja EKP põhikirja artiklis 22 selged volitused võtta vastu meetmeid, mis on finantsinstrumentide kliiringusüsteemide seisukohast vajalikud, et saavutada EKPSi eesmärgid ja täita selle põhiülesandeid. Need volitused on eelkõige vajalikud selleks, et EKP saaks täiel määral täita ülesandeid, mis on komisjoni 13. juuni 2017. aasta seadusandliku ettepanekuga määruse (EL) nr 648/2012 muutmiseks emiteerivatele keskpankadele ette nähtud.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133.

13. Komisjon märgib, et EKP on arvamusel, et talle tuleks anda reguleerimispädevus (soovitus EKP/2017/18, põhjendus 7). Siinkohal tuleb komisjon meelde, et tema seadusandlikus ettepanekus määruse (EL) nr 648/2012 muutmiseks nõutakse emiteerivatelt keskpankadelt osalemist (siduvate) otsuste võtmises mitmes küsimuses, mis käsitlevad liidu kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise menetlusi ja kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise menetlusi ning samuti kesksete vastaspoolte üle tehtavat pidevat järelevalvet. Lisaks lähtutakse komisjoni 13. juuni 2017. aasta seadusandlikus ettepanekus sellest, et emiteerivad keskpangad võivad oma rahapoliitiliste ülesannete täitmiseks kehtestada liidu kesksetele vastaspooltele ja kolmandate riikide süsteemselt olulistele kesksetele vastaspooltele (teise taseme kesksed vastaspoolde) lisanõudeid (vt eelkõige artikli 21a lõige 2 liidu kesksete vastaspoolte puhul ja artikli 25 lõike 2b punkt b ning artikli 25b lõiked 1 ja 2 kolmandate riikide kesksete vastaspoolte korral). Seda viimast võib tõlgendada nii, et see läheb kaugemale emiteerivate keskpankade harilikust järelevalvest väärtpapierite kliiringusüsteemide infrastruktuuride üle ning seda võib juriidilisest aspektist vaadatuna pidada osalemiseks nende tegevuse reguleerimises. Käesolevas seadusandlikus ettepanekus esitatud raamistikus on seepärast komisjoni arvates kohane anda EKP-le volitused võtta finantsinstrumentide kliiringusüsteemide küsimuses vastu otsuseid ja kehtestada eeskirju vajalikus ulatuses.
14. EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 kohased EKP uued volitused seoses kesksete vastaspooltega oleksid koostoimes liidu teiste institutsioonide, organite ja asutuste volitustega, mis tulenevad ELi toimimise lepingu III osas sätestatud siseturu rajamist või toimimist käsitlevatest sätetest, sealhulgas komisjoni või nõukogu poolt neile antud volituste raames vastu võetud õigusaktidega. Komisjoni arvates on oluline selgelt kindlaks määrata liidu eri institutsioonide (reguleerimis)volitused ja eristada neid, vältimaks kesksete vastaspoolte suhtes vastandlike või paralleelsete eeskirjade kehtestamist.
15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusaktid, mis on vastu võetud vastavalt ELi toimimise lepingu III osas sätestatud siseturu rajamist või toimimist käsitlevatele sätetele, sealhulgas komisjoni või nõukogu poolt neile antud volituste raames vastu võetud õigusaktid, peaksid moodustama finantsinstrumentide kliiringusüsteemi ja eelkõige kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise, nende tunnustamise ja nende üle tehtava järelevalve üldise õigusliku raamistiku. Kuigi EKP osalemine liidu ja kolmandate riikide kesksete vastaspooltega seotud otsuste tegemises ja reguleerimisvolituste kasutamise kesksetele vastaspooltele nõuete kehtestamiseks seoses oma põhiülesannete täitmise toimiks vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 130 sõltumatult ja vaid ulatuses, mis on vajalik EKPSi esmase eesmärgi saavutamiseks, peaks talle antud uute kohustuste täitmine toimuma kooskõlas eespool nimetatud siseturu üldise raamistikuga, mille on kehtestanud Euroopa Parlament ja nõukogu või komisjon või nõukogu oma volituste raames, ning võtma vajaduse korral arvesse institutsioonilist vastutust ja selles raamistikus ette nähtud menetlusi.
16. Neid asjaolusid arvesse võttes on komisjon seisukohal, et EKP soovitatud ettepanekus EKPSi ja EKP põhikirja artikli 22 muutmiseks oleks vaja esitada täiendavaid selgitusi ning see tuleks ümber sõnastada selgitamaks, et EKP reguleerimis- ja otsustusõiguse eesmärk on saavutada EKPSi eesmärgid ja täita EKP põhiülesandeid. Lisaks tuleks muudatuses rõhutada, et neid õigusi kasutatakse kooskõlas õigusaktidega, mille on vastu võtnud Euroopa Parlament ja nõukogu, toetudes ELi toimimise lepingu III osas sisalduvatele siseturu loomist või toimimist käsitlevatele sätetele, ja komisjoni delegeeritud õigusaktidega ning komisjoni või nõukogu poolt neile antud volituste raames vastu võetud rakendusaktidega.

4. KOKKUVÕTE

Komisjon kiidab käesolevaga heaks EKP soovitus muuta EKPSi ja EKP põhikirja artiklit 22, tingimusel et võetakse arvesse käesoleva arvamuse punktides 10–16 esitatud kohandusi.

Käesoleva arvamuse lisas on komisjoni soovitatud muudatus esitatud tabeli kujul. Seda tabelit tuleks lugeda koos käesoleva arvamuse tekstiga.

Arvamus edastatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Strasbourg, 3. oktoober 2017

Komisjoni nimel

president

Jean-Claude JUNCKER

LISA

TEKSTI ETTEPANEK

EKP soovitatud tekst	Komisjoni muudatusettepanekud
Muudatus Artikkel 22	
<p>„Artikkel 22</p> <p>Kliiringu- ja maksesüsteemid</p> <p>EKP ja riikide keskpangad võivad anda vahendeid ja EKP võib kehtestada eeskirju efektiivsete ja usaldatavate kliiringu- ja maksesüsteemide ning finantsinstrumentide kliiringusüsteemide tagamiseks liidu piires ja teiste riikidega.“</p>	<p>„Artikkel 22</p> <p>Kliiringu- ja maksesüsteemid</p> <p>22.1. EKP ja riikide keskpangad võivad anda vahendeid ja EKP võib kehtestada eeskirju efektiivsete ja usaldusväärsete kliiringu- ja maksesüsteemide tagamiseks liidu piires ja teiste riikidega.</p> <p>22.2. EKPSi eesmärkide saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks võib EKP seoses finantsinstrumentide kliiringusüsteemidega liidus ja teiste riikidega kehtestada eeskirju, mis on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusaktide ning selliste aktide alusel võetud meetmetega.“</p>