

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKA KOMISIJA

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 3. listopada 2017.

o preporuci Europske središnje banke za Odluku Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni članka 22. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke

(2017/C 340/01)

1. UVOD

1. Europska središnja banka podnijela je 22. lipnja 2017. Preporuku za odluku Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni članka 22. o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (ESB/2017/18) ⁽¹⁾. Vijeće se o toj preporuci savjetovalo s Europskom komisijom 12. srpnja 2017.
2. Ovlast Komisije da donese odluku temelji se na članku 129. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članku 40.1 Statuta ESSB-a i ESB-a.
3. Komisija snažno pozdravlja inicijativu ESB-a da zakonodavcu preporuči izmjenu članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a kako bi se ESB-u omogućilo da regulira „sustave poravnanja za financijske instrumente” za potrebe monetarne politike jer se njome dopunjuje Komisijin zakonodavni prijedlog od 13. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju ⁽²⁾ prilagodbom pravnog okvira primjenjivog na ESB. Time bi se ESB-u omogućilo da u potpunosti izvršava nadležnosti koje su na temelju navedenog Komisijina prijedloga dodijeljene središnjim bankama izdanja u odnosu na sustave poravnanja za financijske instrumente denominirane u euru.

2. OPĆE NAPOMENE

4. Komisija dijeli mišljenje ESB-a da su središnje druge ugovorne strane (CCP-i) veoma važne za Uniju te se slaže s ESB-om da je središnje poravnanje sve više prekogranične prirode i sistemski važno. Od donošenja Uredbe (EU) br. 648/2012., kao posljedica tržišnih i regulatornih faktora, opseg aktivnosti središnjih drugih ugovornih strana u Uniji i svijetu ubrzano raste i širi se. Središnje poravnanje pridonosi smanjenju sistemskog rizika putem čvrstog upravljanja rizicima druge ugovorne strane, veće transparentnosti i učinkovitije uporabe kolaterala. Obvezno središnje poravnanje standardiziranih ugovora o OTC izvedenicama bila je obveza koju su čelnici skupine G20 preuzeli još 2009., a provodi se u Europskoj uniji i u svijetu. Otada se povećao udio središnje poravnanih OTC izvedenica, a očekuje se da se i idućih godina ta ekspanzija nastavi uvođenjem dodatnih obveza poravnanja za druge vrste instrumenata i povećanjem dobrovoljnih poravnanja koja obavljaju druge ugovorne strane koje još ne podliježu obvezi poravnanja. Zakonodavnim prijedlogom Komisije od 4. svibnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, kojim se ciljano poboljšava njezina djelotvornost i uravnoteženost, dodatno će se središnje druge ugovorne strane potaknuti da drugim ugovornim stranama nude usluge središnjeg poravnanja izvedenica te da malim financijskim i nefinancijskim drugim ugovornim stranama olakšaju pristup poravnanju. Usto, tržišta poravnanja dobro su integrirana u cijeloj Uniji, ali se u velikoj mjeri odnose na određene razrede imovine i međusobno su povezana. No veći udio središnjeg poravnanja nužno znači i veću koncentraciju rizika u središnjim drugim ugovornim stranama. Komisija se slaže da to treba na odgovarajući način riješiti i već je predložila regulatorne mjere u tu svrhu.

⁽¹⁾ SL C 212, 1.7.2017., str. 14.

⁽²⁾ SL L 201, 27.7.2012., str. 1.

5. Komisija se stoga slaže s ESB-om da bi zbog sve veće systemske važnosti središnjih drugih ugovornih strana mogao jačati i rizik koji bi mogao utjecati na sustave poravnanja, što bi moglo negativno utjecati na nesmetano funkcioniranje platnih sustava i na provedbu jedinstvene monetarne politike, a u konačnici i na glavni cilj očuvanja stabilnosti cijena.
6. Komisija se slaže s ESB-om i da se povlačenjem Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske Unije, prema obavijesti od 29. ožujka 2017., Unija suočava s još jednim velikim izazovom jer se odredbe Uredbe (EU) br. 648/2012 više neće primjenjivati na središnje druge ugovorne strane s poslovnim nastanom u toj zemlji i znatno će narasti iznos financijskih instrumenata koji su poravnati u trećim zemljama i denominirani u valutama država članica.

3. POSEBNE NAPOMENE

7. Podsjeća se da je prema članku 127. stavku 1. UFEU-a glavni cilj ESSB-a očuvanje stabilnosti cijena. Člankom 127. stavkom 2. UFEU-a utvrđeno je da su definiranje i provedba monetarne politike te promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava među temeljnim zadaćama koje se izvršavaju putem ESSB-a. Na te temeljne zadaće podsjeća se i člankom 3. stavkom 1. Statuta ESSB-a i ESB-a. One su u funkciji ostvarenja glavnog cilja ESSB-a, održavanja stabilnosti cijena; zato se njihovim provođenjem treba pridonositi ostvarenju tog cilja.
8. Člankom 22. Statuta ESSB-a i ESB-a, naslovljenim sa „Klirinški i platni sustavi” predviđa se da ESB i nacionalne središnje banke mogu stvoriti mogućnosti, a ESB donositi propise radi osiguranja učinkovitog i pouzdanog obračunskog i platnog sustava u Uniji i s drugim zemljama. Članak 22. nalazi se u Poglavlju IV. Statuta ESSB-a i ESB-a koje se bavi „Monetarnim funkcijama i operacijama ESSB-a”, zajedno s ostalim odredbama kojima se ESB-u omogućuje da izvršava temeljne zadaće ESSB-a.
9. ESB-ov prijedlog izmjene članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a Komisija dovodi u vezu s presudom Općeg suda u predmetu Ujedinjena Kraljevina protiv ESB-a, predmet T-496/11 od 4. ožujka 2015. ⁽¹⁾. Opći sud smatra je da je ovlast donošenja propisa iz članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a sredstvo koje je na raspolaganju ESB-u za izvršavanje zadaće promicanja nesmetanog funkcioniranja platnih sustava koja je Eurosustavu povjerena člankom 127. stavkom 2. UFEU-a. Upravo je ta zadaća glavni cilj iz članka 127. stavku 1. UFEU-a. U toj presudi Opći sud drži i da se izraz „obračunski i platni sustav” iz članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a mora tumačiti u kontekstu zadaće omogućivanja „promicanja nesmetanog funkcioniranja platnih sustava” te se stoga ovlast koju ESB crpi iz članka 22. Statuta, da donosi propise „radi osiguranja učinkovitog i pouzdanog obračunskog i platnog sustava”, ne smije tumačiti tako da se ona odnosi na sve sustave poravnanja, uključujući one koji se odnose na transakcije vrijednosnicama, nego da je ograničena na platne klirinške sustave.
10. Svojom Preporukom ESB želi izmijeniti područje primjene članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a, kako bi u svoju regulatornu nadležnost uključilo sustave poravnanja za financijske instrumente. Ta preporučena izmjena podrazumijevala bi i proširenje regulatornih ovlasti ESB-a te bi omogućila ESB-u da donosi propise o sustavima poravnanja za financijske instrumente. No treba primijetiti da u skladu s člankom 34.1 Statuta ESSB-a i ESB-a, ESB može donositi samo propise nužne za provedbu članka 22 Statuta ESSB-a i ESB-a.
11. Zakonodavnim prijedlogom od 13. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Komisija želi proširiti nadležnosti središnjih banaka izdanja u odnosu na središnje druge ugovorne strane koje imaju pravo poslovanja ili su priznate u Uniji. Prijedlog jačanja nadležnosti središnjih banaka izdanja posljedica je potencijalnih opasnosti koju bi nepravilnost u radu neke središnje druge ugovorne strane mogla predstavljati za nesmetano funkcioniranje platnih sustava i provedbu jedinstvene monetarne politike, dviju temeljnih zadaća ESSB-a, a u konačnici i za glavni cilj očuvanja stabilnosti cijena. Stoga je Komisijin zakonodavni prijedlog jačanja uloge središnjih banaka ESSB-a u skladu s glavnim ciljem ESSB-a i s ESB-ovim izvršavanjem temeljnih zadaća ESSB-a.
12. Budući da u Ugovoru i Statutu ESSB-a i ESB-a nisu izriječno spomenuti ni sustavi poravnanja za financijske instrumente ni središnje druge ugovorne strane, radi pravne sigurnosti veoma je važno da ESB člankom 22. Statuta ESSB-a i ESB-a dobije jasne ovlasti za donošenje potrebnih mjera o sustavima poravnanja za financijske instrumente, kako bi ostvarivao ciljeve ESSB-a i izvršavao svoje temeljne zadaće. Takve su ovlasti osobito nužne da bi ESB mogao u potpunosti ostvariti svoju ulogu predviđenu za središnje banke izdanja Komisijinim zakonodavnim prijedlogom od 13. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133.

13. Komisija napominje kako ESB drži da bi trebao dobiti regulatorne ovlasti (uvodna izjava 7. Preporuke ESB/2017/18). Zato Komisija podsjeća da se njezinim legislativnim prijedlogom o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 zahtijeva da središnje banke izdanja sudjeluju u donošenju (obvezujućih) odluka o brojnim pitanjima u postupku izdavanja odobrenja za rad središnjim drugim ugovornim stranama iz Unije ili u postupku priznavanja središnjih drugih ugovornih strana iz trećih zemalja, te u kontinuiranom nadzoru središnjih drugih ugovornih strana. Usto, Komisijin zakonodavni prijedlog od 13. lipnja 2017. pretpostavlja da središnje banke izdanja imaju mogućnost uvođenja dodatnih zahtjeva središnjim drugim ugovornim stranama iz Unije i sistemski važnim središnjim drugim ugovornim stranama iz trećih zemalja (središnje druge ugovorne strane druge razine), koji se odnose na izvršenje njihovih zadaća monetarne politike (vidjeti posebno članak 21.a stavak 2. za središnje druge ugovorne strane iz Unije te članak 25. stavak 2.b točku (b); članak 25. točku (b) podtočke 1. i 2. za središnje druge ugovorne strane iz trećih zemalja. To se može tumačiti kao više od običnog nadzora koji središnje banke izdanja provode nad infrastrukturom sustava poravnanja vrijednosnica, a pravno se može smatrati sudjelovanjem u reguliranju njihove djelatnosti. U okviru određenom njezinim zakonodavnim prijedlogom, Komisija stoga smatra da je primjereno ovlastiti ESB za donošenje onih odluka i propisa koji su nužni u odnosu na sustave poravnanja za financijske instrumente.
14. Takve bi se nove ovlasti ESB-a o središnjim drugim ugovornim stranama prema članku 22. Statuta ESSB-a i ESB-a preklapale s ovlastima drugih institucija, agencija i tijela Unije na temelju odredaba koje se odnose na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta iz Dijela III. UFEU-a, uključujući akte koje u skladu sa svojim ovlastima donesu Komisija ili Vijeće. Komisija smatra da je veoma važno jasno odrediti i razgraničiti područje primjene (regulatornih) ovlasti raznih institucija Unije kako se na središnje druge ugovorne strane ne bi primjenjivala paralelna ili proturječna pravila.
15. Pravni akti Europskog parlamenta i Vijeća doneseni na temelju odredaba koje se odnose na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta iz Dijela III. UFEU-a, uključujući akte koje u skladu sa svojim ovlastima donesu Komisija ili Vijeće, trebali bi uspostaviti opći pravni okvir za sustave poravnanja za financijske instrumente za odobravanje, priznavanje i nadzor nad središnjim drugim ugovornim stranama. Premda bi ESB sudjelovao u odlučivanju o središnjim drugim ugovornim stranama iz Unije i trećih zemalja i izvršavao svoje regulatorne ovlasti u pogledu uvođenja zahtjeva središnjim drugim ugovornim stranama neovisno, u skladu s člankom 130. UFEU-a i u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se ostvario glavni cilj ESSB-a, ESB-ove nove nadležnosti trebalo bi provoditi u skladu s prethodno navedenim općim okvirom za unutarnje tržište što su ga na temelju svojih ovlasti uspostavili Europski parlament i Vijeće ili Komisija ili Vijeće te bi, prema potrebi, trebalo poštovati institucionalne nadležnosti i postupke utvrđene tim okvirom.
16. S obzirom na navedeno, Komisija smatra da je ESB-ovu preporučenu izmjenu članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a potrebno bolje objasniti i preformulirati tako da se naglasi kako je svrha regulatornih ovlasti i ovlasti za donošenje odluka ESB-a ostvarivanje ciljeva ESSB-a i izvršenje temeljnih zadaća ESB-a. Usto, tom bi izmjenom trebalo naglasiti da će se tim ovlastima koristiti u skladu sa svim aktima Europskog parlamenta i Vijeća na temelju odredaba koje se odnose na uspostavu ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta iz Dijela III. UFEU-a, te s delegiranim aktima Komisije i provedbenim aktima koje donesu Vijeće ili Komisija u skladu sa svojim ovlastima.

4. ZAKLJUČAK

Komisija daje pozitivno mišljenje o ESB-ovoj preporuci o izmjeni članka 22. Statuta ESSB-a i ESB-a, uz izmjene navedene u točkama 10. – 16. ovog mišljenja.

Izmjena koju predlaže Komisija navedena je u tablici priloženoj ovom mišljenju. Tu je tablicu potrebno tumačiti zajedno s tekstom ovog mišljenja.

Mišljenje se prosljeđuje Europskom parlamentu i Vijeću.

Sastavljeno u Strasbourgu 3. listopada 2017.

Za Komisiju

Predsjednik

Jean-Claude JUNCKER

PRILOG

NACRT PRIJEDLOGA

Tekst koji predlaže ESB	Izmjena koju predlaže Komisija
Izmjena Članak 22.	
<p data-bbox="178 562 293 589">„Članak 22.</p> <p data-bbox="178 607 544 633">Obračunski sustav i platni sustav</p> <p data-bbox="178 658 790 797">ESB i nacionalne središnje banke mogu stvoriti mogućnosti, a ESB donositi propise radi osiguranja učinkovitog i pouzdanog obračunskog i platnog sustava te obračunskog sustava za financijske instrumente u Uniji i s trećim zemljama.”</p>	<p data-bbox="798 562 912 589">„Članak 22.</p> <p data-bbox="798 607 1166 633">Platni sustav i obračunski sustav</p> <p data-bbox="798 658 1417 768">22.1. ESB i nacionalne središnje banke mogu stvoriti mogućnosti, a ESB donositi propise radi osiguranja učinkovitog i pouzdanog obračunskog i platnog sustava u Uniji i s trećim zemljama.</p> <p data-bbox="798 779 1417 920">22.2. Radi ostvarenja ciljeva ESSB-a i izvršavanja svojih zadaća ESB može donositi propise o sustavima poravnanja za financijske instrumente unutar Unije i s trećim zemljama, u skladu s aktima koje donose Europski parlament i Vijeće te s mjerama donesenima na temelju tih akata.”</p>