

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI BIZOTTSÁG

A BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

(2017. október 3.)

a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya 22. cikkének módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozó európai központi banki ajánlásról

(2017/C 340/01)

1. BEVEZETÉS

1. Az Európai Központi Bank 2017. június 22-én előterjesztette a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányáról (a KBER és az EKB alapokmánya) szóló 22. cikkének módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozó ajánlást (EKB/2017/18) ⁽¹⁾. A Tanács az ajánlásról 2017. július 12-én konzultált a Bizottsággal.
2. A Bizottság véleménynyilvánítási hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 129. cikkének (3) bekezdésén és a KBER és az EKB alapokmánya 40.1. cikkén alapul.
3. A Bizottság határozottan üdvözli az EKB kezdeményezését, amely a jogalkotónak a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikkének módosítását ajánlja annak érdekében, hogy az EKB monetáris politikai célokból szabályozhassa a „pénzügyi eszközök elszámolási rendszereit”, mivel a módosítás az EKB-ra alkalmazandó jogi keret kiigazításával kiegészíti a a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról szóló, 2012. július 4-i 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽²⁾ módosításáról szóló, 2017. június 13-i bizottsági jogalkotási javaslatot. Ezáltal lehetővé teszi, hogy az EKB maradéktalanul ellássa a kibocsátó központi bankoknak a fenti bizottsági javaslatban az euróban denominált pénzügyi eszközök elszámolási rendszerére vonatkozóan előírt feladatait.

2. ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

4. A Bizottság osztja az EKB azon véleményét, hogy a központi szerződő felek kulcsfontosságú szerepet játszanak az Unió szempontjából, és egyetért az EKB-vel abban, hogy a központi elszámolás egyre inkább határon átnyúló jellegű és rendszerszempontból jelentőssé válik. A 648/2012/EU rendelet elfogadása óta a központi szerződő felek tevékenysége a különböző piacvezérelt, illetve szabályozási tényezők következtében nagyságrendben és terjedelemben egyaránt gyorsan növekedik az Unióban és világszinten is. A központi elszámolás a felekkel kapcsolatos kockázatok átfogó kezelése, az átláthatóság fokozása és a biztosítékok hatékonyabb alkalmazása révén hozzájárul a rendszerszintű kockázatok csökkentéséhez. A szabványosított tőzsdén kívüli származtatott ügyletek kötelező központi elszámolására a G20 vezetői már 2009-ben kötelezettséget vállaltak, és bevezetésére az Európai Unióban és globális szinten is sor került. Azóta a központilag elszámolt tőzsdén kívüli származtatott ügyletek aránya növekszik, és ez a bővülés a más eszköztípusokra vonatkozó további elszámolási kötelezettségek bevezetésével és az elszámolási kötelezettség alá még nem tartozó szerződő felek általi önkéntes elszámolás növekedésével az elkövetkező években várhatóan folytatódni fog. A 648/2012/EU rendelet célirányos módosításáról szóló, a rendelet hatékonyságának és arányosságának javítását célzó 2017. május 4-i bizottsági jogalkotási javaslat további ösztönzőket ad a központi szerződő feleknek ahhoz, hogy a szerződő felek részére származtatott ügyletek központi elszámolását kínálják, és megkönnyítsék a kis pénzügyi és nem pénzügyi szerződő felek számára az elszámoláshoz való hozzáférést. Az elszámolási piacok emellett Unió-szerte jól integráltak, de bizonyos eszközosztályokban nagymértékben koncentráltak és szorosan összefonódtak. A központi elszámolás megnövekedett aránya azonban óhatatlanul azzal jár, hogy a központi szerződő feleknél nagyobb a kockázatkonzentráció. A Bizottság egyetért azzal, hogy ezt a kérdést megfelelően kezelni kell, és már előterjesztett szabályozási intézkedéseket e célból.

⁽¹⁾ HL C 212., 2017.7.1., 14. o.

⁽²⁾ HL L 201., 2012.7.27., 1. o.

5. A Bizottság tehát egyetért az EKB-val a tekintetben, hogy a központi szerződő felek fokozódó rendszerszintű jelentősége olyan kockázatokat hordoz magában az elszámolási rendszerek tekintetében, amelyek kedvezőtlenül érintetik a fizetési rendszerek zavartalan működését és az egységes monetáris politika végrehajtását, végső soron pedig befolyással lehetnek az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célkitűzésre.
6. A Bizottság a tekintetben is egyetért az EKB-val, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból történő, 2017. március 29-én bejelentett kiválása további jelentős kihívások elé állítja az Uniót, mivel az ott letelepedett központi szerződő felekre a továbbiakban már nem lesznek alkalmazandók a 648/2012/EU rendelet követelményei, és jelentősen meg fog növekedni a tagállamok pénznemében denominált, harmadik országokban elszámolt pénzügyi eszközök összege.

3. KONKRÉT ÉSZREVÉTELEK

7. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 127. cikkének (1) bekezdése szerint a KBER elsődleges célkitűzése az árstabilitás fenntartása. Az EUMSZ 127. cikkének (2) bekezdése szerint a KBER alapvető feladatai közé tartozik a monetáris politika meghatározása és végrehajtása, valamint a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása. Ezeket az alapvető feladatokat a KBER és az EKB alapokmánya 3. cikkének (1) bekezdése is megismétli. Ezek a feladatok a KBER árstabilitás-fenntartásra irányuló elsődleges célkitűzését szolgálják, ellátásuknak tehát e célkitűzés megvalósulásához kell hozzájárulnia.
8. A KBER és az EKB alapokmányának 22. cikke („Elszámolási és fizetési rendszerek”) kimondja, hogy az EKB és a nemzeti központi bankok megfelelő eszközöket bocsáthatnak rendelkezésre, az EKB pedig rendeleteket alkothat annak érdekében, hogy biztosítsák az Unión belüli és a más államokkal fenntartott elszámolási és fizetési rendszerek hatékony és megbízható működését. A 22. cikk a KBER és az EKB alapokmánya IV. fejezetének („A KBER monetáris feladatai és műveletei”) részét képezi más olyan rendelkezésekkel együtt, amelyek lehetővé teszik, hogy az EKB ellássa a KBER alapvető feladatait.
9. A KBER és az EKB alapokmánya 22. cikkének az EKB által ajánlott módosítását a Bizottság a Törvényszék T-496/11. sz., Egyesült Királyság kontra EKB ügyben 2015. március 4-én hozott ítéletének ⁽¹⁾ fenyében értelmezi. A Törvényszék kimondta, hogy a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikke szerinti rendelet alkotására irányuló hatáskör az egyik eszköz, amely az EKB rendelkezésére áll a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítására irányuló feladat teljesítéséhez, amelyet az EUMSZ 127. cikk (2) bekezdése ruházott rá az eurórendszerre. Ez a feladat önmagában az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdésében említett fő célkitűzést szolgálja. Ugyanezen ítéletében a Törvényszék kimondta, hogy a KBER és az EKB alapokmányának 22. cikkében használt „elszámolási és fizetési rendszerek” fogalmat a „fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítás[ára]” irányuló feladatra figyelemmel kell értelmezni, következésképpen az alapokmány 22. cikke által az EKB számára biztosított lehetőség, miszerint rendeleteket alkothat „annak érdekében, hogy biztosítsák az elszámolási és fizetési rendszerek hatékony és megbízható működését”, nem tekinthető úgy, mint amely számára az elszámolási rendszer egésze – ideértve az értékpapírügyletekre vonatkozó rendszereket is – tekintetében ilyen hatáskört ismerne el, hanem inkább úgy tekinthető, mint amely csupán a fizetési műveletek elszámolási rendszereire korlátozódik.
10. Az EKB ajánlása azzal a céllal irányul a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikke hatályának módosítására, hogy az EKB szabályozási hatásköre kiterjedjen a pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire. Az ajánlott módosítás tehát kibővítené az EKB szabályozási hatáskörét, és lehetővé tenné, hogy az EKB rendeleteket fogadjon el a pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire vonatkozóan. Meg kell azonban jegyezni, hogy a KBER és az EKB alapokmányának 34.1. cikke szerint az EKB csak a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikkének végrehajtásához szükséges mértékben alkothat rendeleteket.
11. A Bizottság a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló 2017. június 13-i jogalkotási javaslatával meg kívánja erősíteni a kibocsátó központi bankok feladatait az Unióban működési engedéllyel vagy elismeréssel rendelkező központi szerződő felek vonatkozásában. A kibocsátó központi bankok feladatainak megerősítésére irányuló javaslatot azok a potenciális kockázatok indokolják, amelyeket a központi szerződő felek működési zavarai jelenthetnek a fizetési rendszerek zavartalan működésére és az egységes monetáris politika végrehajtására nézve; amelyek a KBER alapvető feladatai, és végső soron az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célkitűzés megvalósulását érintik. A KBER központi bankjai szerepének a bizottsági jogalkotási javaslat értelmében történő megerősítése tehát összhangban áll a KBER elsődleges célkitűzésével és a KBER alapvető feladatainak az EKB általi ellátásával.
12. Mivel a pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire és a központi szerződő felekre vonatkozóan sem az EUMSZ, sem a KBER és az EKB alapokmánya nem tartalmaz kifejezett hivatkozást, a jogbiztonság érdekében alapvető jelentőséggel bír, hogy az EKB a KBER és az EKB alapokmányának 22. cikke alapján egyértelmű felhatalmazást kapjon a pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire vonatkozó szükséges intézkedéseknek a KBER célkitűzéseinek megvalósítása és alapvető feladatainak ellátása érdekében történő elfogadására. Ez a felhatalmazás szükséges különösen ahhoz, hogy az EKB maradéktalanul betölthesse a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló 2017. június 13-i bizottsági jogalkotási javaslatban a kibocsátó központi bankok számára előírt szerepet.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133.

13. A Bizottság megjegyzi, hogy az EKB úgy véli, hogy szabályozási hatáskörrel kell rendelkeznie (az EKB/2017/18 ajánlás (7) preambulumbekzdése). E tekintetben a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló bizottsági jogalkotási javaslat szerint a kibocsátó központi bankoknak az uniós központi szerződő felek engedélyezésére, a harmadik országbeli központi szerződő felek elismerésére, valamint a központi szerződő felek folyamatos felügyeletére vonatkozó eljárások során számos ügyben (kötelező erejű) határozatok meghozatalában kell részt venniük. A 2017. június 13-i jogalkotási javaslat továbbá abból indul ki, hogy a kibocsátó központi bankoknak képesnek kell lenniük arra, hogy az uniós központi szerződő felekkel és a rendszerszinten jelentős (2. szintű) harmadik országbeli központi szerződő felekkel szemben monetáris politikai feladatok ellátásával kapcsolatban további követelményeket támasszanak (lásd különösen az uniós központi szerződő felek vonatkozásában a 21a. cikk (2) bekezdését, a harmadik országbeli központi szerződő felek vonatkozásában pedig a 25. cikk (2b) bekezdésének b) pontját és a 25b. cikk (1) és (2) bekezdését). A monetáris politikai feladatok ellátása értelmezhető oly módon, hogy az túllép az értékpapír-elszámolási rendszerek infrastruktúrájának a kibocsátó központi bankok általi pusztá felügyeletén, és jogi szempontból e rendszerek tevékenységének szabályozásában való részvételnek minősülhet. A Bizottság tehát azon a véleményen van, hogy a jogalkotási javaslatában előirányzott kereten belül helyénvaló az EKB felhatalmazása arra, hogy a szükséges mértékben határozatokat hozzon és rendeleteket alkosson a pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire vonatkozóan.
14. A KBER és az EKB alapokmányának 22. cikke szerint az EKB-t a központi szerződő felekre vonatkozóan megillető új hatáskörök érintkeznének más uniós intézmények, szervek és hivatalok olyan hatásköreivel, amelyek az EUMSZ III. része szerint a belső piac megteremtését vagy működését érintő rendelkezéseken – beleértve a Bizottság vagy a Tanács által a rájuk ruházott hatáskör alapján elfogadott jogi aktusokat – alapulnak. A Bizottság véleménye szerint a különböző uniós intézmények hatásköreinek egyértelmű meghatározása és megkülönböztetése kiemelkedő fontosságú annak érdekében, hogy a központi szerződő felekre ne legyenek alkalmazandók párhuzamos vagy egymással ütköző szabályok.
15. A pénzügyi eszközök elszámolási rendszereire és különösen a központi szerződő felek engedélyezésére, elismerésére és felügyeletére vonatkozó általános uniós jogi keretet az EUMSZ III. része szerint a belső piac megteremtését vagy működését érintő rendelkezések alapján elfogadott európai parlamenti és tanácsi jogi aktusokkal – beleértve a Bizottság vagy a Tanács által a rájuk ruházott hatáskör alapján elfogadott jogi aktusokat – kell létrehozni. Jóllehet az EKB az uniós és harmadik országbeli központi szerződő felekre vonatkozó döntéshozatalban való részvétele során és a központi szerződő felekre vonatkozó, az alapvető feladataihoz kapcsolódó szabályozási hatásköreinek gyakorlása során az EUMSZ 130. cikke szerint a KBER elsődleges célkitűzésének megvalósításához szükséges mértékben függetlenül járna el, újonnan biztosított feladatait oly módon kell ellátnia, hogy azok összhangban álljanak a belső piacra vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács vagy a Bizottság vagy a Tanács által e felhatalmazás alapján eljárva létrehozott fenti általános kerettel, és adott esetben tiszteletben kell tartania az említett keretben meghatározott intézményi feladatokat és eljárásokat.
16. A fenti megfontolásokra tekintettel a Bizottság azon a véleményen van, hogy a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikkének az EKB által ajánlott módosítása további pontosítást igényel, és annak szövegét át kell fogalmazni annak hangsúlyozásával, hogy az EKB szabályozási és döntéshozatali hatáskörei a KBER célkitűzéseinek elérésére és alapvető feladatainak ellátására irányulnak. A módosításban hangsúlyozni kell továbbá, hogy ezeket a hatásköröket az EUMSZ III. részében foglalt, a belső piac megteremtését vagy működését érintő rendelkezések alapján az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott jogi aktusokkal, valamint a Bizottság által a rá ruházott hatáskör alapján elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal és a Tanács vagy a Bizottság által a rájuk ruházott hatáskör alapján elfogadott végrehajtási jogi aktusokkal összhangban kell gyakorolni.

4. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság az e vélemény 10–16. pontjában leírt kiigazításokkal támogatja az EKB azon ajánlását, amely szerint módosítani kell a KBER és az EKB alapokmánya 22. cikkét.

A Bizottság által javasolt módosítást e vélemény melléklete táblázatos formában tartalmazza. A táblázatot e vélemény szövegével együtt kell értelmezni.

A véleményt továbbítani kell az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

Kelt Strasbourgban, 2017. október 3-án.

a Bizottság részéről

az elnök

Jean-Claude JUNCKER

MELLÉKLET

SZERKESZTÉSI JAVASLAT

Az EKB ajánlásában szereplő szöveg	A Bizottság által javasolt módosítás
Módosítás 22. cikk	
<p>„22. cikk</p> <p>Elszámolási rendszerek és fizetési rendszerek</p> <p>Az EKB és a nemzeti központi bankok megfelelő eszközöket bocsáthatnak rendelkezésre, az EKB pedig rendeleteket alkothat annak érdekében, hogy biztosítsák az Unión belüli és a más államokkal fenntartott elszámolási és fizetési rendszerek, valamint a pénzügyi eszközök elszámolási rendszerei hatékony és megbízható működését.”</p>	<p>„22. cikk</p> <p>Fizetési rendszerek és elszámolási rendszerek</p> <p>22.1. Az EKB és a nemzeti központi bankok megfelelő eszközöket bocsáthatnak rendelkezésre, az EKB pedig rendeleteket alkothat annak érdekében, hogy biztosítsák az Unión belüli és a harmadik államokkal fenntartott elszámolási és fizetési rendszerek hatékony és megbízható működését.</p> <p>22.2. Az EKB a KBER célkitűzéseinek elérése és feladatainak ellátása érdekében rendeleteket alkothat az Unión belüli és a harmadik államokkal fenntartott pénzügyieszköz-elszámolási rendszerekről, összhangban az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott jogi aktusokkal és az e jogi aktusok szerint elfogadott intézkedésekkel.”</p>