

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPESE COMMISSIE

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 3 oktober 2017

over de aanbeveling van de Europese Centrale Bank voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van artikel 22 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank

(2017/C 340/01)

1. INLEIDING

1. Op 22 juni 2017 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) een aanbeveling ingediend voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van artikel 22 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (ECB/2017/18)⁽¹⁾. Op 12 juli 2017 heeft de Raad de Commissie over deze aanbeveling geraadpleegd.
2. De adviesbevoegdheid van de Commissie is gebaseerd op artikel 129, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 40.1 van de ESCB- en ECB-statuten.
3. De Commissie is zeer verheugd over het initiatief van de ECB de wetgever een wijziging van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten aan te bevelen om de ECB toe te laten ten behoeve van het monetaire beleid „verrekenings-systemen voor financiële instrumenten” te reguleren, aangezien dit het wetgevingsvoorstel van de Commissie van 13 juni 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters⁽²⁾ aanvult door het op de ECB toepasselijke juridisch kader aan te passen. Daardoor zou de ECB de verantwoordelijkheden die krachtens bovengenoemd voorstel van de Commissie aan de centrale banken van uitgifte worden toegekend met betrekking tot verrekenings-systemen voor in euro luidende financiële instrumenten ten volle kunnen uitoefenen.

2. ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De Commissie deelt de zienswijze van de ECB dat de centrale tegenpartijen (CTP's) voor de Unie van cruciaal belang zijn en is het met de ECB eens dat centrale clearing in toenemende mate grensoverschrijdend en systeemrelevant is geworden. Sinds de vaststelling van Verordening (EU) nr. 648/2012 en ten gevolge van zowel regelgevende als marktgestuurde factoren is het volume van CTP-activiteit in de Unie en wereldwijd snel in omvang en reikwijdte toegenomen. Centrale clearing draagt bij aan de beperking van het systeemrisico door een degelijk beheer van het tegenpartijrisico, grotere transparantie en een efficiënter gebruik van zekerheden. Verplichte centrale clearing van gestandaardiseerde otc-derivaten was een toezegging die de G20-leiders al in 2009 hebben gedaan en die in de Europese Unie en wereldwijd reeds ten uitvoer is gelegd. Sindsdien is het aandeel centraal geclearde otc-derivaten toegenomen en die toename zal de komende jaren aanhouden met de invoering van aanvullende clearingverplichtingen voor andere types instrumenten en de toename van vrijwillige clearing door tegenpartijen die nog niet onder een clearingverplichting vallen. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie van 4 mei 2017 tot gerichte wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 om de doelmatigheid en evenredigheid ervan te verbeteren, zal voor CTP's verdere prikkels creëren om tegenpartijen centrale clearing van derivaten aan te bieden en clearing toegankelijker maken voor kleine financiële en niet-financiële tegenpartijen. De clearingmarkten zijn bovendien goed geïntegreerd in de hele Unie, maar tegelijk ook zeer sterk geconcentreerd in bepaalde activaklassen, en kennen een hoge mate van verwevenheid. Het toegenomen aandeel van centrale clearing houdt echter onvermijdelijk in dat er sprake is van een grotere risicoconcentratie bij de CTP's. De Commissie is het ermee eens dat dit op gepaste wijze moet worden aangepakt en heeft daartoe al regelgevingsmaatregelen voorgesteld.

⁽¹⁾ PB C 212 van 1.7.2017, blz. 14.

⁽²⁾ PB L 201 van 27.7.2012, blz. 1.

5. De Commissie is het dan ook eens met de ECB dat de steeds toenemende systeemrelevantie van CTP's tot mogelijke risico's voor verrekeningssystemen zou kunnen leiden, wat een ongunstige invloed zou kunnen hebben op de goede werking van het betalingsverkeer en de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke monetaire beleid, waardoor uiteindelijk het hoofddoel, het handhaven van prijsstabiliteit, in het gedrang zou kunnen komen.
6. De Commissie is het ook met de ECB eens dat de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie, zoals aangemeld op 29 maart 2017, de Unie voor een aanzienlijk extra uitdaging stelt, omdat de voorschriften van Verordening (EU) nr. 648/2012 niet langer van toepassing zullen zijn op de daar gevestigde CTP's en het bedrag aan in valuta van de lidstaten luidende financiële instrumenten dat in derde landen wordt gecleard, aanzienlijk zal toenemen.

3. SPECIFIEKE OPMERKINGEN

7. Er zij op gewezen dat op grond van artikel 127, lid 1, VWEU het hoofddoel van het ESCB het handhaven van prijsstabiliteit is. Overeenkomstig Artikel 127, lid 2, VWEU behoren het bepalen en ten uitvoer brengen van het monetair beleid en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer tot de via het ESCB uit te voeren fundamentele taken. Deze fundamentele taken zijn tevens herhaald in artikel 3, lid 1, van de ESCB- en ECB-statuten. Zij dienen het hoofddoel van het ESCB, de handhaving van prijsstabiliteit, en dus moet de uitoefening van die taken bijdragen tot de verwezenlijking van dat doel.
8. Artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten, getiteld „Verrekenings- en betalingssystemen” bepaalt dat de ECB en de nationale centrale banken gerechtigd zijn faciliteiten ter beschikking te stellen en de ECB verordeningen kan vaststellen ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Unie en met andere landen. Artikel 22 is opgenomen in hoofdstuk IV van de ESCB- en ECB-statuten over „monetaire functies en werkzaamheden van het ESCB”, samen met andere bepalingen die de ECB in staat stellen de fundamentele taken van het ESCB uit te voeren.
9. De Commissie interpreteert de door de ECB aanbevolen wijziging van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten in het licht van het arrest van het Gerecht in zaak T-496/11, Verenigd Koninkrijk/ECB, van 4 maart 2015⁽¹⁾. Het Gerecht oordeelde dat de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen krachtens artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten een van de middelen is waarover de ECB beschikt om de bij artikel 127, lid 2, VWEU aan het Eurosysteem toebedeelde taak te vervullen, de goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. Deze taak dient op haar beurt het in artikel 127, lid 1, VWEU geformuleerde hoofddoel. In datzelfde arrest oordeelde het Gerecht voorts dat de uitdrukking „verrekenings- en betalingssystemen”, die in artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten wordt gebruikt, moet worden uitgelegd in het licht van de taak de „goede werking van het betalingsverkeer” te bevorderen, en dat de bij artikel 22 van de statuten aan de ECB geboden mogelijkheid om verordeningen vast te stellen „ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen” niet aldus kan worden opgevat dat zij deze bevoegdheid heeft ten aanzien van alle verrekeningssystemen, daaronder begrepen die voor effectentransacties, maar veeleer moet worden geacht beperkt te zijn tot enkel verrekeningssystemen voor betalingen.
10. De ECB wil met haar aanbeveling het toepassingsgebied van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten wijzigen om verrekeningssystemen voor financiële instrumenten onder haar regulerende bevoegdheid te brengen. Een dergelijke aanbevolen wijziging zou dus een uitbreiding betekenen van de regulerende bevoegdheden van de ECB en haar machtigen verordeningen vast te stellen met betrekking tot verrekeningssystemen voor financiële instrumenten. Er zij echter op gewezen dat overeenkomstig artikel 34.1 van de ESCB- en ECB-statuten de ECB slechts verordeningen kan vaststellen voor zover nodig voor de uitvoering van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten.
11. Met haar wetgevingsvoorstel van 13 juni 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 wil de Commissie de verantwoordelijkheden van de centrale banken van uitgifte versterken wat betreft de CTP's die een vergunning of een erkenning hebben voor hun activiteiten in de Unie. Het voorstel om de verantwoordelijkheden van de centrale banken van uitgifte te versterken, is een gevolg van de mogelijke risico's van een slecht functionerende CTP voor de goede werking van het betalingsverkeer en de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke monetaire beleid, twee fundamentele taken van het ESCB, waardoor uiteindelijk het hoofddoel, het handhaven van prijsstabiliteit, in het gedrang zou kunnen komen. De versterkte rol voor de centrale banken van het ESCB waarin het wetgevingsvoorstel van de Commissie voorziet, is bijgevolg in overeenstemming met het hoofddoel en met de uitvoering van de fundamentele taken van het ESCB door de ECB.
12. Daar het Verdrag noch de ESCB- en ECB-statuten een expliciete verwijzing naar verrekeningssystemen voor financiële instrumenten bevatten, is het voor de rechtszekerheid van het grootste belang dat de ECB op grond van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten duidelijk bevoegd is om met betrekking tot verrekeningssystemen voor financiële instrumenten de noodzakelijke maatregelen vast te stellen om de doelstellingen van het ESCB te verwezenlijken en de fundamentele taken ervan uit te voeren. De verlening van die bevoegdheid is met name noodzakelijk om de ECB in staat te stellen ten volle de rol te vervullen die de Commissie in haar wetgevingsvoorstel van 13 juni 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 voor centrale banken van uitgifte voor ogen had.

⁽¹⁾ ECLI: EU:T:2015:133.

13. De Commissie merkt op dat de ECB van oordeel is dat zij regelgevende bevoegdheden moet krijgen (overweging 7, Aanbeveling ECB/2017/18). In dit verband brengt de Commissie in herinnering dat haar wetgevingsvoorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 voorschrijft dat de centrale banken van uitgifte deelnemen aan het vaststellen van (bindende) besluiten voor een aantal aspecten van de procedure om CTP's van de Unie een vergunning te verlenen of CTP's van derde landen te erkennen, en bij het doorlopende toezicht op de CTP's. Bovendien vertrekt het wetgevingsvoorstel van de Commissie van 13 juni 2017 van de basisgedachte dat de centrale banken van uitgifte bevoegd kunnen zijn om aanvullende vereisten voor CTP's van de Unie en systeemrelevante CTP's van derde landen (tier 2-CTP's) op te leggen in verband met de uitvoering van hun taken op het gebied van monetair beleid (zie met name artikel 21 bis, lid 2, voor CTP's van de Unie en artikel 25, lid 2 ter, onder b); artikel 25 ter, leden 1 en 2, voor CTP's van derde landen). Dit laatste kan worden geïnterpreteerd als meer dan louter toezicht door centrale banken van uitgifte op de infrastructuren van verrekeningssystemen voor effecten, en kan juridisch worden gezien als deelname aan de regulering van hun activiteit. Daarom is de Commissie van oordeel dat het binnen het in haar wetgevingsvoorstel opgezette kader passend is dat aan de ECB de bevoegdheid wordt verleend om voor zover nodig besluiten en verordeningen vast te stellen met betrekking tot verrekeningssystemen voor financiële instrumenten.
14. De nieuwe bevoegdheden van de ECB met betrekking tot CTP's op grond van artikel 22 van de ESCB-statuten zouden in wisselwerking staan met de bevoegdheden van andere instellingen, agentschappen en organen van de Unie, op basis van bepalingen van deel III VWEU met betrekking tot de instelling of de werking van de interne markt, met inbegrip van de handelingen van de Commissie of de Raad op grond van de hun toebedeelde bevoegdheden. Volgens de Commissie is het primordiaal om duidelijk het toepassingsgebied van de (regelgevende) bevoegdheden van de verschillende instellingen van de Unie af te bakenen en te onderscheiden, om te vermijden dat parallelle of tegenstrijdige regels op CTP's van toepassing zijn.
15. De wetgevingshandelingen van het Europees Parlement en de Raad die zijn aangenomen op basis van bepalingen van deel III VWEU met betrekking tot de instelling of de werking van de interne markt, met inbegrip van de handelingen van de Commissie of de Raad op grond van de hun toebedeelde bevoegdheden, moeten in het recht van de Unie het algemeen juridisch kader vormen voor verrekeningssystemen voor financiële instrumenten en met name voor de vergunningverlening aan, de erkenning van, en het toezicht op CTP's. Terwijl de deelname van de ECB in de besluitvorming met betrekking tot CTP's van de Unie en van derde landen en de uitoefening van haar regelgevende bevoegdheden om CTP's vereisten op te leggen in verband met haar fundamentele taken onafhankelijk zou gebeuren op grond van artikel 130 VWEU, voor zover nodig om het hoofddoel van het ESCB te bereiken, moeten de nieuw toegekende verantwoordelijkheden worden uitgeoefend op een manier die in overeenstemming is met bovengenoemd algemeen kader voor de interne markt, dat is vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad, of door de Commissie of de Raad op basis van de hun toebedeelde bevoegdheden, en moeten zij in voorkomend geval de in dat kader uiteengezette institutionele verantwoordelijkheden en procedures naleven.
16. In het licht van de bovenstaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de door de ECB aanbevolen wijziging van artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten verder moet worden verduidelijkt en anders moet worden geformuleerd om te benadrukken dat de regelgevings- en besluitvormingsbevoegdheden van de ECB gericht zijn op het verwezenlijken van de doelstellingen van het ESCB en het uitvoeren van de fundamentele taken ervan. Bovendien moet de wijziging benadrukken dat deze bevoegdheden moeten worden uitgevoerd op een manier die in overeenstemming is met alle handelingen die het Europees Parlement en de Raad hebben aangenomen op basis van bepalingen van deel III VWEU met betrekking tot de instelling of de werking van de interne markt, en met gedelegeerde handelingen van de Commissie en uitvoeringshandelingen van de Raad of de Commissie op grond van de hun toebedeelde bevoegdheden.

4. CONCLUSIE

De Commissie geeft hierbij een gunstig advies over aanbeveling van de ECB artikel 22 van de ESCB- en ECB-statuten te wijzigen, mits de in de punten 10 tot en met 16 uiteengezette aanpassingen worden aangebracht.

De bijlage bij dit advies bevat de door de Commissie voorgestelde wijziging in tabelvorm. Die tabel moet worden gelezen juncto de tekst van dit advies.

Dit advies wordt aan het Europees Parlement en de Raad gezonden.

Gedaan te Straatsburg, 3 oktober 2017.

Voor de Commissie

De voorzitter

Jean-Claude JUNCKER

BIJLAGE

FORMULERINGSVOORSTEL

Door de ECB aanbevolen tekst	Door de Commissie voorgestelde wijziging
Wijziging Artikel 22	
<p>„Artikel 22</p> <p>Verrekeningssystemen en betalingssystemen</p> <p>De ECB en de nationale centrale banken zijn gerechtigd faciliteiten ter beschikking te stellen en de ECB kan verordeningen vaststellen ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen, en verrekeningssystemen voor financiële instrumenten binnen de Unie en met andere landen.”</p>	<p>„Artikel 22</p> <p>Betalingssystemen en verrekeningssystemen</p> <p>22.1. De ECB en de nationale centrale banken zijn gerechtigd faciliteiten ter beschikking te stellen en de ECB kan verordeningen vaststellen ter verzekering van doelmatige en deugdelijke verrekenings- en betalingssystemen binnen de Unie en met derde landen.</p> <p>22.2. Om de doelstellingen van het ESCB te bereiken en de taken ervan uit te voeren, is de ECB gerechtigd verordeningen vast te stellen met betrekking tot verrekeningssystemen voor financiële instrumenten binnen de Unie en met derde landen, in overeenstemming met de handelingen van het Europees Parlement en de Raad en met de op grond van dergelijke handelingen getroffen maatregelen.”</p>