

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKA KOMISIJA

MNENJE KOMISIJE

z dne 3. oktobra 2017

o priporočilu Evropske centralne banke za sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi člena 22 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke

(2017/C 340/01)

1. UVOD

1. Evropska centralna banka (v nadaljnjem besedilu: ECB) je 22. junija 2017 predložila priporočilo za sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi člena 22 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (ECB/2017/18) ⁽¹⁾. 12. julija 2017 se je Svet o tem priporočilu posvetoval s Komisijo.
2. Pristojnost Komisije, da poda mnenje, temelji na členu 129(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in členu 40.1 Statuta ESCB in ECB.
3. Komisija odločno pozdravlja pobudo ECB, da je zakonodajalcema predlagala spremembo člena 22 Statuta ESCB in ECB, da se ECB omogoči regulacija „klirinških sistemov za finančne instrumente“ za namene denarne politike, saj dopolnjuje zakonodajni predlog Komisije z dne 13. junija 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov ⁽²⁾ s prilagoditvijo pravnega okvira, ki se uporablja za ECB. Tako bi lahko ECB v celoti opravljala naloge centralnih bank, ki se na podlagi navedenega predloga Komisije odobrijo centralnim bankam izdajateljicam v zvezi s klirinškimi sistemi za finančne instrumente, denominirane v eurih.

2. SPLOŠNE PRIPOMBE

4. Komisija se strinja s stališčem ECB, da so centralne nasprotni stranke (v nadaljnjem besedilu: CNS) ključnega pomena za Unijo, prav tako pa se tudi strinja z ECB, da postaja centralni kliring vse bolj čezmejen in sistemsko pomemben. Od sprejetja Uredbe (EU) št. 648/2012 ter zaradi dejavnikov na trgu in regulativnih dejavnikov se obseg in razpon poslovnih dejavnosti CNS v Uniji in po svetu hitro povečujeta. Centralni kliring prispeva k zmanjšanju sistemskega tveganja s strogim upravljanjem tveganja nasprotne stranke, večjo preglednostjo in učinkovitejšo uporabo zavarovanj. Voditelji skupine G20 so se že leta 2009 zavezali obveznemu centralnemu kliringu standardiziranih pogodb o izvedenih finančnih instrumentih, ki se od takrat izvaja v Evropski uniji in po svetu. Od takrat se je povečal delež standardiziranih pogodb o izvedenih finančnih instrumentih, za katere se opravi centralni kliring, ta širitev dejavnosti pa se bo gotovo nadaljevala tudi v prihodnjih letih zaradi uvedbe dodatnih obveznosti kliringa za druge vrste instrumentov in rasti prostovoljnega kliringa s strani nasprotnih strank, za katere obveznost kliringa še ne velja. Zakonodajni predlog Komisije z dne 4. maja 2017 o ciljno usmerjeni spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 za izboljšanje njene učinkovitosti in sorazmernosti bo ustvaril dodatne spodbude za CNS, da nasprotnim strankam ponudijo storitve centralnega kliringa izvedenih finančnih instrumentov in olajšajo dostop do kliringa malim finančnim in nefinančnim nasprotnim strankam. Poleg tega so klirinški trgi dobro povezani po vsej Uniji, a visoko skoncentrirani v nekaterih razredih sredstev in medsebojno tesno povezani. Vendar povečanje deleža centralnega kliringa nujno pomeni večjo koncentracijo tveganj pri CNS. Komisija se strinja, da je treba to ustrezno obravnavati in je v ta namen že predlagala regulativne ukrepe.

⁽¹⁾ UL C 212, 1.7.2017, str. 14.⁽²⁾ UL L 201, 27.7.2012, str. 1.

5. Komisija se zato strinja z ECB, da bi lahko zaradi povečevanja sistemske pomembnosti CNS nastala tveganja, ki bi lahko vplivala na klirinške sisteme, kar bi lahko imelo negativen učinek na nemoteno delovanje plačilnih sistemov in izvajanje enotne monetarne politike ter v končni fazi vplivalo na glavni cilj ohranjanja stabilnosti cen.
6. Komisija se tudi strinja z ECB, da izstop Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije, kot je bil uradno napovedan 29. marca 2017, za Unijo pomeni dodaten velik izziv, saj se določbe Uredbe (EU) št. 648/2012 ne bodo več uporabljale za CNS s sedežem v Združenem kraljestvu, število finančnih instrumentov, denominiranih v valutah držav članic, za katere se kliring izvede v tretjih državah, pa se bo močno povečalo.

3. POSEBNE PRIPOMBE

7. Opozoriti je treba, da je v skladu s členom 127(1) PDEU poglavitni cilj ESCB ohranjanje stabilnosti cen. V skladu s členom 127(2) PDEU so med temeljnimi nalogami ESCB opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije ter podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov. Te temeljne naloge so navedene tudi v členu 3(1) Statuta ESCB in ECB. Namenjene so uresničevanju poglavitnega cilja ESCB, tj. ohranjanja stabilnosti cen, zato mora njihovo izvajanje prispevati k doseganju tega cilja.
8. Člen 22 Statuta ESCB in ECB z naslovom „Klirinški in plačilni sistemi“ določa, da lahko ECB in nacionalne centralne banke ustvarijo možnosti, ECB pa lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in z drugimi državami. Člen 22 je vključen v poglavje IV Statuta ESCB in ECB z naslovom „Monetarne funkcije in poslovanje ESCB“, skupaj z drugimi določbami, ki ECB omogočajo, da izvaja temeljne naloge ESCB.
9. Komisija predlagano spremembo člena 22 Statuta ESCB in ECB s strani ECB razume v luči sodbe Splošnega sodišča z dne 4. marca 2015 v zadevi T-496/11, Združeno kraljestvo proti ECB (¹). Splošno sodišče je navedlo, da je pristojnost za sprejetje predpisov na podlagi člena 22 Statuta ESCB in ECB eno od sredstev, ki so ECB na voljo za opravljanje naloge podpiranja nemotenega delovanja plačilnih sistemov, ki jo Eurosistemu podeljuje člen 127(2) PDEU. Ta naloga služi poglavitnemu cilju, navedenemu v členu 127(1) PDEU. V isti sodbi je Splošno sodišče navedlo tudi, da je izraz „klirinški in plačilni sistemi“, ki se uporablja v členu 22 Statuta ESCB in ECB treba razumeti glede na nalogo spodbujanja „nemotenega delovanja plačilnih sistemov“, zato pooblastila, ki ga ima ECB v skladu s členom 22 Statuta, da sprejema predpise „za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov“, ne bi smeli razumeti, kot da ima ECB enaka pooblastila v zvezi z vsemi klirinškimi sistemi, vključno s tistimi, ki se nanašajo na posle z vrednostnimi papirji, pač pa je to pooblastilo omejeno na plačilne klirinške sisteme.
10. ECB si s priporočilom prizadeva za spremembo področja uporabe člena 22 Statuta ESCB in ECB, tako da bo urejal tudi klirinške sisteme za finančne instrumente. Taka predlagana sprememba bi torej pomenila razširitev regulativnih pooblastil ECB in ji omogočila, da sprejema predpise v zvezi s klirinškimi sistemi za finančne instrumente. Vendar je treba opozoriti, da lahko ECB v skladu s členom 34.1 Statuta ESCB in ECB sprejema predpise le, če je to potrebno za izvajanje člena 22 Statuta ESCB in ECB.
11. Komisija si z zakonodajnim predlogom z dne 13. junija 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 prizadeva povečati pristojnosti centralnih bank izdajateljic kar zadeva CNS, ki so pooblašcene ali priznane za izvajanje dejavnosti v Uniji. Predlog za povečanje pristojnosti centralnih bank izdajateljic je posledica potencialnih tveganj, ki bi jih slabo delovanje CNS lahko pomenilo za nemoteno delovanje plačilnih sistemov in izvajanje enotne monetarne politike, ki sta med temeljnimi nalogami ESCB, in ki bi lahko imela učinek na doseganje poglavitnega cilja ohranjanja stabilnosti cen. Okrepljena vloga centralnih bank ESCB v skladu z zakonodajnim predlogom Komisije je zato skladna s poglavitnim ciljem ESCB ter izvajanjem temeljnih nalog ESCB s strani ECB.
12. Ker niti v Pogodbi niti Statutu ESCB in ECB ni izrecnega sklicevanja na klirinške sisteme za finančne instrumente ali CNS, je zaradi pravne varnosti bistvenega pomena, da je ECB v skladu s členom 22 Statuta ESCB in ECB jasno pooblaščen za sprejemanje potrebnih ukrepov v zvezi s klirinškimi sistemi za finančne instrumente za doseganje ciljev ESCB in izvajanje njegovih temeljnih nalog. Tako pooblastilo je zlasti nujno, da bo lahko ECB v celoti izvajala naloge, ki jih za centralne banke izdajateljice določa zakonodajni predlog Komisije z dne 13. junija 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012.

(¹) ECLI: EU:T:2015:133.

13. Komisija je seznanjena z mnenjem ECB, da bi morala imeti regulativna pooblastila (uvodna izjava 7 Priporočila ECB/2017/18). V zvezi s tem Komisija opominja, da njen zakonodajni predlog za spremembo Uredbe (EU) št. 648/2012 določa, da morajo centralne banke izdajateljice sodelovati pri sprejemanju (zavezujočih) odločitev o številnih vprašanjih v procesu izdaje dovoljenj CNS iz Unije ali priznavanja CNS iz tretjih držav, pa tudi pri tekočem nadzoru nad CNS. Zakonodajni predlog Komisije z dne 13. junija 2017 tudi izhaja iz dejstva, da lahko centralne banke izdajateljice CNS iz Unije in sistemsko pomembnim CNS iz tretjih držav (CNS stopnje 2) naložijo dodatne zahteve v zvezi z izvajanjem njihovih nalog na področju monetarne politike (glej zlasti člen 21a(2) za CNS iz Unije ter člena 25(2b)(b) in 25(b)(1) in (2) za CNS iz tretjih držav. Slednje je mogoče razumeti, kot da presega zgolj pregled nad infrastrukturami klirinških sistemov vrednostnih papirjev s strani centralnih bank izdajateljic in lahko s pravnega vidika pomeni udeležbo pri regulaciji njihovih dejavnosti. Komisija zato znotraj okvira, določenega v njenem zakonodajnem predlogu, meni, da je primerno, da se ECB po potrebi pooblasti za sprejemanje odločitev in predpisov v zvezi s klirinškimi sistemi vrednostnih papirjev.
14. Nova pooblastila ECB v zvezi s CNS v skladu s členom 22 bi imela medsebojen vpliv s pooblastili drugih institucij, agencij in organov Unije na podlagi določb v zvezi z vzpostavitvijo ali delovanjem notranjega trga iz tretjega dela PDEU, vključno z akti, ki jih v skladu s svojimi pooblastili sprejmeta Komisija ali Svet. Po mnenju Komisije je treba nujno jasno določiti in razlikovati področje uporabe (regulativnih) pooblastil različnih institucij Unije, da bi se izognili vzporednim ali nasprotnim si pravilom za CNS.
15. Pravni akti Evropskega parlamenta in Sveta, sprejeti na podlagi določb iz tretjega dela PDEU, ki se nanašajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga, vključno z akti, ki jih sprejmeta Komisija ali Svet v skladu s svojimi pristojnostmi, bi morali določiti splošen pravni okvir za klirinške sisteme za finančne instrumente, zlasti za izdajo dovoljenj, priznavanje in nadziranje CNS v pravu Unije. Medtem ko bi sodelovanje ECB pri odločanju v zvezi s CNS iz Unije in tretjih držav in izvajanje njenih regulativnih pooblastil za nalaganje zahtev za CNS v zvezi z njenimi temeljnimi nalogami potekalo neodvisno na podlagi člena 130 PDEU, kolikor je potrebno za doseganje pglavitnega cilja ESCB, pa bi morala nove pristojnosti izvajati skladno z zgoraj omenjenim splošnim okvirom za notranji trg, ki ga določijo Evropski parlament in Svet ali Komisija ali Svet na podlagi takih pooblastil, ter po potrebi spoštovati institucionalne pristojnosti in postopke iz navedenega okvira.
16. Glede na navedeno Komisija meni, da so za spremembo člena 22 Statuta ESCB in ECB, kot jo predlaga ECB, potrebna dodatna pojasnila in da bi jo bilo treba preoblikovati, da se poudari, da sta regulativna vloga in pristojnost odločanja ECB namenjeni uresničevanju ciljev ESCB in izvajanju njegovih temeljnih nalog. Poleg tega bi morala sprememba poudariti, da se te pristojnosti izvajajo na način, ki je skladen z akti, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Svet na podlagi določb o vzpostavitvi ali delovanju notranjega trga iz tretjega dela PDEU, delegiranimi akti, ki jih sprejme Komisija, in izvedbenimi akti, ki jih sprejmeta Sveta ali Komisija v skladu s svojimi pooblastili.

4. ZAKLJUČEK

Komisija podaja pozitivno mnenje o predlogu ECB o spremembi člena 22 Statuta ESCB in ECB, ob upoštevanju sprememb iz točk 10–16 tega mnenja.

V prilogi k temu mnenju je sprememba, ki jo predlaga Komisija, v obliki tabele. To tabelo bi bilo treba brati skupaj z besedilom tega mnenja.

To mnenje se posreduje Evropskemu parlamentu in Svetu.

V Strasbourg, 3. oktobra 2017

Za Komisijo

Predsednik

Jean-Claude JUNCKER

PRILOGA

OSNUTEK PREDLOGA

Besedilo, ki ga predlaga ECB	Sprememba, ki jo predlaga Komisija
Sprememba Člen 22	
„Člen 22 Klirinški in plačilni sistemi ECB in nacionalne centralne banke lahko ustvarijo možnosti in ECB lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov ter klirinških sistemov za finančne instrumente znotraj Unije in s tretjimi državami.“	„Člen 22 Plačilni in klirinški sistemi 22.1 ECB in nacionalne centralne banke lahko ustvarijo možnosti in ECB lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in s tretjimi državami. 22.2 ECB lahko za doseganje ciljev ESCB in izvajanje njegovih nalog sprejema predpise v zvezi s klirinškimi sistemi za finančne instrumente znotraj Unije in s tretjimi državami članicami, v skladu z akti, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Svet, ter ukrepi, sprejetimi na podlagi teh aktov.“