



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 3.10.2017 г.
C(2017) 6810 final

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 3.10.2017 година

**относно Препоръката на Европейската централна банка за решение на
Европейския парламент и на Съвета за изменение на член 22 от Устава на
Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка**

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 3.10.2017 година

относно Препоръката на Европейската централна банка за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на член 22 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 22 юни 2017 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) представи Препоръка за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на член 22 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (ЕЦБ/2017/18) (Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ)¹. На 12 юли 2017 г. Съветът проведе консултации с Комисията по тази препоръка.
2. Комисията е компетентна да даде становище на основание член 129, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 40.1 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ.
3. Комисията приветства горещо инициативата на ЕЦБ да препоръча на законодателя изменение на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, за да се даде възможност на ЕЦБ да регламентира „системите за клиринг за финансови инструменти“ за целите на паричната политика, тъй като тя допълва законодателното предложение на Комисията от 13 юни 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 чрез адаптиране на правната уредба, която се прилага спрямо ЕЦБ. Това ще позволи на ЕЦБ да изпълнява пълноценно отговорностите на емитиращите централни банки съгласно гореспоменатото предложение на Комисията по отношение на системите за клиринг за финансови инструменти, изразени в евро.

2. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

4. Комисията споделя становището на ЕЦБ, че централните контрагенти (ЦК) са от основно значение за Съюза и споделя становището на ЕЦБ, че централизираният клиринг се характеризира с все по-голяма трансграничност и системна важност. След приемането на Регламент (ЕС) № 648/2012 и под влиянието на фактори, свързани с пазара, от една страна, и от друга — с регулаторни фактори, обемът на дейността на ЦК в Съюза и в световен мащаб бързо разшири мащаба и обхвата си. Централизираният клиринг допринася за намаляването на системния риск благодарение на едно стабилно управление на риска от контрагента, по-голяма прозрачност и по-ефективно използване на обезпеченията. Задължителният централизиран клиринг на стандартизираните извънборсови деривативни инструменти е ангажимент, поет от лидерите на Г-20, още през 2009 г. и се прилага в Европейския съюз и в световен мащаб. Оттогава делът на стандартизираните извънборсови деривативни инструменти, които са преминали централизиран клиринг, е нараснал, като тази експанзия се очаква да продължи през следващите години с въвеждането на допълнителни задължения за клиринг за други видове инструменти и с увеличаването на

¹ ОВ С 212, 1.7.2017 г., стр. 14.

доброволния клиринг от страна на контрагентите, които все още не подлежат на задължение за клиринг. Законодателното предложение на Комисията от 4 май 2017 г. за целево изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 с цел подобряване на ефективността и пропорционалността му допълнително ще стимулира ЦК да предлагат на контрагентите централизиран клиринг на деривати и да улеснят достъпа до клиринг за малките финансови и нефинансови контрагенти. Освен това клиринговите пазари са добре интегрирани в целия Съюз, но са силно концентрирани в определени класове активи и тясно взаимосвързани. Но неизбежно нарастването на дела на централизирания клиринг означава, че има по-голяма концентрация на риска в ЦК. Комисията е съгласна, че на това трябва да се обърне подобаващо внимание и вече предложи регулаторни мерки в тази връзка.

5. Поради това Комисията изразява съгласие с ЕЦБ, че все по-голямата системна важност на ЦК би могла да породи рискове, които могат да засегнат клиринговите системи, което може да има отрицателно отражение върху нормалното функциониране на платежните системи и прилагането на единната парична политика, като в крайна сметка да бъде засегната основната цел за поддържане на ценовата стабилност.
6. Комисията също така изразява съгласие с ЕЦБ, че оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз, нотифицирано на 29 март 2016 г., изправя Съюза пред допълнително значително предизвикателство, тъй като изискванията на Регламент (ЕС) № 648/2012 ще престанат да се прилагат за ЦК, установени там, и размерът на финансовите инструменти, изразени във валути на държавите членки, за които е извършен клиринг в трети държави, ще се увеличи съществено.

3. КОНКРЕТНИ КОМЕНТАРИ

7. Припомня се, че съгласно член 127, параграф 1 от ДФЕС основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценовата стабилност. В член 127, параграф 2 от ДФЕС се предвижда, че определянето и осъществяването на паричната политика и насърчаването на нормалното функциониране на платежните системи са сред основните задачи, които следва да бъдат осъществявани чрез ЕСЦБ. За тези основни задачи се припомня също в член 3, параграф 1 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ. Те служат на основната цел на ЕСЦБ за поддържане на ценовата стабилност; следователно тяхното упражняване трябва да допринася за постигането на ценова стабилност.
8. В член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, озаглавен „Клиринг и платежни системи“, се предвижда, че ЕЦБ и националните централни банки могат да осигурят улеснения, а ЕЦБ да приеме регламенти, гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи в рамките на Съюза и с други страни. Член 22 се намира в глава IV от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ по отношение на „Парични функции и операции на ЕСЦБ“, заедно с други разпоредби, които дават възможност на ЕЦБ да изпълнява основните задачи на ЕСЦБ.
9. Комисията разбира, че препоръчаното от ЕЦБ изменение на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ е в контекста на решението на Общия съд по дело Обединено кралство с/у ЕЦБ, дело T-496/11 от 4 март 2015 г.² Общият съд постанови, че

² ECLI: EU:C:2015:133.

правомощието за приемане на регламенти на основание член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ е едно от средствата, предоставени на разположение на ЕЦБ, за да изпълни задачата, възложена по член 127, параграф 2 от ДФЕС, на Евросистемата за насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи. Тази задача сама по себе си обслужва основната цел, определена в член 127, параграф 1 от ДФЕС. В същото решение Общият съд също така постанови, че изразът „клирингови и платежни системи“, използван в член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, трябва да се тълкува с оглед на задачата за насърчаване на „нормалното функциониране на платежните системи“; следователно способността на ЕЦБ, предоставена от член 22 от Устава, да приема регламенти, „гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи“, не следва да се разбира като предоставяща ѝ подобно правомощие по отношение на всички клирингови системи, включително тези за транзакциите с ценни книжа, а трябва по-скоро да се разглежда като ограничено само до системите за клиринг на плащания.

10. С препоръката си ЕЦБ иска изменение на обхвата на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ с цел системите за клиринг за финансови инструменти да бъдат включени в рамките на регулаторната ѝ компетентност. Тази препоръчана промяна би означавала да бъдат разширени регулаторните правомощия на ЕЦБ и ще позволи на ЕЦБ да приема регламенти относно системите за клиринг за финансови инструменти. Следва обаче да се отбележи, че в съответствие с член 34.1 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ регламенти могат да се изготвят от ЕЦБ само до степен, необходима за прилагане на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ.
11. Със своето законодателно предложение от 13 юни 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 Комисията се стреми да засили отговорностите на емитиращите централни банки по отношение на ЦК, на които е дадено разрешение или са признати да осъществяват дейност в Съюза. Предложението за засилване на отговорностите на емитиращите централни банки е обусловено от потенциалните рискове при неправилно функциониране на ЦК, които биха се отразили на нормалното функциониране на платежните системи и осъществяването на единната парична политика — всяко от които е основна задача на ЕСЦБ, като в крайна сметка ще се засегне основната цел за поддържане на ценовата стабилност. Засилената роля на централните банки в ЕСЦБ по законодателното предложение на Комисията е в съответствие с основната цел на ЕСЦБ и осъществяването от страна на ЕЦБ на основните задачи на ЕСЦБ.
12. При липсата на изрично позоваване на системите за клиринг за финансови инструменти или ЦК в Договора или в Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, от съображения за правна сигурност е от изключително значение ЕЦБ да е ясно оправомощена съгласно член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ да приема необходимите мерки по отношение на системите за клиринг за финансови инструменти, за да постигне целите на ЕСЦБ и да осъществява нейните основни задачи. Такова оправомощаване е по-специално необходимо, за да се даде възможност на ЕЦБ да изпълнява пълноценно ролята, предвидена за емитиращите централни банки в законодателното предложение на Комисията от 13 юни 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012.
13. Комисията отбелязва, че ЕЦБ е на мнение, че трябва да ѝ бъдат предоставени регулаторни правомощия (съображение 7 от Препоръка ЕЦБ/2017/18). В това

отношение Комисията припомня, че в своето законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 се съдържа изискването емитиращите централни банки да участват във вземането на (обвързващи) решения по редица въпроси в процеса на предоставяне на разрешение на ЦК от Съюза или признаване на ЦК от трета държава, както и в текущия надзор на ЦК. Освен това в законодателното предложение на Комисията от 13 юни 2017 г. също така се приема като основа, че емитиращите централни банки могат да налагат допълнителни изисквания на ЦК от Съюза и на ЦК от системна важност от трети държава (ЦК от ред 2) във връзка с изпълнението на техните задачи в областта на паричната политика (вж. по-специално член 21а, параграф 2 за ЦК от Съюза и член 25, параграф 2б, буква б); Член 25, буква б), точки 1 и 2 за ЦК от трета държава). Последното може да се тълкува като нещо повече от обикновения надзор от страна на емитиращите централни банки на инфраструктурите на системите за клиринг на ценни книжа и в правен смисъл може да бъде окачествено като част от регламентирането на тяхната дейност. Предвид рамката, предвидена в законодателното ѝ предложение, Комисията е на мнение, че е целесъобразно ЕЦБ да бъде оправомощена да взема решения и да приема регламенти, доколкото това е необходимо във връзка със системите за клиринг за финансови инструменти.

14. Новите правомощия на ЕЦБ по отношение на ЦК съгласно член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ могат да взаимодействат с правомощията на другите институции, агенции и органи на Съюза въз основа на разпоредбите, свързани със създаването или функционирането на вътрешния пазар, предвидени в част III от ДФЕС, включително актове, приети от Комисията или от Съвета съгласно възложените им правомощия. Комисията счита, че е от първостепенно значение ясно да се определи и разграничи обхватът на (регулаторните) правомощия(та) на различните институции на Съюза, за да се избегне наличието на успоредни или противоречащи си правила, приложими за ЦК.
15. Правни актове на Европейския парламент и на Съвета, приети въз основа на разпоредбите, свързани със създаването или функционирането на вътрешния пазар, предвидени в част III от ДФЕС, включително актове, приети от Комисията или от Съвета съгласно възложените им правомощия, следва да установят общата правна уредба за системите за клиринг за финансови инструменти и по-специално за разрешаването, признаването и надзора на ЦК в правото на Съюза. Макар че участието на ЕЦБ в процеса на вземане на решения по отношение на ЦК от Съюза и от трети държави и упражняването на регулаторните ѝ правомощия да налагат изисквания на ЦК във връзка с нейните основни задачи, ще бъдат изпълнявани независимо съгласно член 130 от ДФЕС, доколкото е необходимо за постигане на основната цел на ЕСЦБ, новите ѝ отговорности следва да бъдат упражнявани в съответствие с посочената по-горе обща уредба за вътрешния пазар, установена от Европейския парламент и от Съвета или от Комисията, или от Съвета, които действат въз основа на такива правомощия и следва, по целесъобразност, да спазват институционалните отговорности и процедури, предвидени в тази рамка.
16. С оглед на тези съображения Комисията е на мнение, че препоръчаното от ЕЦБ изменение на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ се нуждае от допълнителни разяснения и следва да бъде преформулирано, така че да се подчертае, че регулаторните правомощия и правомощията за вземане на решения на ЕЦБ са

насочени към постигането на целите на ЕСЦБ и осъществяването на нейните основни задачи. Освен това в изменението следва да се подчертае, че тези правомощия трябва да бъдат упражнявани съобразно актове, приети от Европейския парламент и от Съвета, въз основа на разпоредбите, свързани със създаването или функционирането на вътрешния пазар, предвидени в част III от ДФЕС, и съобразно приетите от Комисията делегирани актове и приетите от Съвета или Комисията актове за изпълнение, съгласно възложените им правомощия.

4. 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С настоящото Комисията дава положително становище относно препоръката на ЕЦБ за изменение на член 22 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, при условие че бъдат направени измененията, изложени в точки 10—16 от настоящото становище.

Предложеното от Комисията изменение е представено в таблична форма в приложението към настоящото становище. Тази таблица трябва да се чете заедно с текста на настоящото становище.

Становището се изпраща на Европейския парламент и на Съвета.

Съставено в Страсбург на 3.10.2017 година.

За Комисията
Jean-Claude JUNKER
Председател