

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## KOMISJA EUROPEJSKA

## OPINIA KOMISJI

z dnia 3 października 2017 r.

**w odniesieniu do zalecenia Europejskiego Banku Centralnego dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany art. 22 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego**

(2017/C 340/01)

## 1. WPROWADZENIE

1. W dniu 22 czerwca 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) przedłożył zalecenie dotyczące decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany art. 22 statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2017/18) <sup>(1)</sup>. W dniu 12 lipca 2017 r. Rada skonsultowała się z Komisją w sprawie tego zalecenia.
2. Kompetencje Komisji do wydania opinii wynikają z art. 129 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 40 ust. 1 statutu ESBC i EBC.
3. Komisja ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje inicjatywę EBC przewidującą zalecenie prawodawcy, aby zmienił art. 22 statutu ESBC i EBC w celu umożliwienia EBC regulacji „systemów rozliczeń instrumentów finansowych” do celów polityki pieniężnej, gdyż inicjatywa ta stanowi uzupełnienie wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 czerwca 2017 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji <sup>(2)</sup> poprzez dostosowanie ram prawnych mających zastosowanie do EBC. Umożliwiłaby ona EBC pełne wykonywanie obowiązków powierzonych emisyjnym bankom centralnym we wspomnianym wniosku Komisji w odniesieniu do systemów rozliczeń instrumentów finansowych denominowanych w euro.

## 2. UWAGI OGÓLNE

4. Komisja podziela stanowisko EBC, że kontrahenci centralni (CCP) mają kluczowe znaczenie dla Unii, i zgadza się z EBC, że centralne rozliczanie ma coraz bardziej transgraniczny charakter i coraz większe znaczenie pod względem systemowym. Od czasu przyjęcia rozporządzenia (UE) nr 648/2012 w wyniku działania czynników rynkowych i regulacyjnych wolumen działalności CCP zarówno w UE, jak i na całym świecie dynamicznie wzrósł pod względem skali i zakresu. Centralne rozliczanie przyczynia się do ograniczenia ryzyka systemowego poprzez sprawne zarządzanie ryzykiem kontrahenta, większą przejrzystość i skuteczniejsze wykorzystanie zabezpieczeń. Obowiązkowe centralne rozliczanie zestandaryzowanych instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym było zobowiązaniem, które przywódcy G-20 podjęli już w 2009 r. i które zostało wdrożone w Unii Europejskiej i na całym świecie. Od tamtego czasu zwiększył się udział instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym rozliczanych centralnie i ta tendencja rozwojowa utrzyma się w najbliższych latach wraz z wprowadzeniem dodatkowych obowiązków rozliczania w odniesieniu do innych rodzajów instrumentów oraz wzrostem liczby przypadków dobrowolnego rozliczania przez kontrahentów nieobjętych jeszcze obowiązkiem rozliczania. Wniosek ustawodawczy Komisji z dnia 4 maja 2017 r. dotyczący ukierunkowanej zmiany rozporządzenia (UE) nr 648/2012 w celu poprawy jego skuteczności i proporcjonalności stworzy kolejne zachęty, które skłonią CCP do oferowania kontrahentom centralnego rozliczania instrumentów pochodnych oraz ułatwienia dostępu do usług rozliczeniowych mniejszym kontrahentom finansowym i kontrahentom niefinansowym. Ponadto rynki usług rozliczeniowych są wysoce zintegrowane w obrębie Unii, ale charakteryzują się przy tym dużą koncentracją w niektórych klasach aktywów i silnymi wzajemnymi powiązaniami. Bez wątpienia jednak wzrastający udział centralnego rozliczania oznacza, że dochodzi do coraz większej koncentracji ryzyka u CCP. Komisja zgadza się, że należy odpowiednio zająć się tą kwestią i zaproponowała już w tym celu środki regulacyjne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 212 z 1.7.2017, s. 14.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 201 z 27.7.2012, s. 1.

5. Komisja zgadza się zatem z EBC, że rosnące znaczenie systemowe CCP może stwarzać zagrożenia, które mogą wpływać na systemy rozliczeniowe, co z kolei może mieć negatywny wpływ na należyte funkcjonowanie systemów płatniczych i realizację jednolitej polityki pieniężnej, a ostatecznie na główny cel polegający na utrzymaniu stabilności cen.
6. Komisja zgadza się również z EBC, że wystąpienie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej, zgłoszone w dniu 29 marca 2017 r., stawia Unię przed dodatkowym wyzwaniem, gdyż wymogi rozporządzenia (UE) nr 648/2012 nie będą miały już zastosowania do CCP mających tam siedzibę oraz znacznie wzrosnie ilość instrumentów finansowych denominowanych w walutach państw członkowskich, które są rozliczane w państwach trzecich.

### 3. UWAGI SZCZEGÓLWE

7. Przypomina się, że zgodnie z art. 127 ust. 1 TFUE głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Art. 127 ust. 2 TFUE stanowi, że definiowanie i urzeczywistnianie polityki pieniężnej oraz popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych należą do podstawowych zadań wykonywanych przez ESBC. Te podstawowe zadania zostały również przypomniane w art. 3 ust. 1 statutu ESBC i EBC. Służą one głównemu celowi ESBC polegającemu na utrzymaniu stabilności cen, a zatem wykonywanie tych zadań powinno przyczyniać się do osiągnięcia tego celu.
8. Art. 22 statutu ESBC i EBC zatytułowany „Systemy rozliczeń i płatności” stanowi, że EBC i krajowe banki centralne mogą stwarzać udogodnienia, a EBC może uchwalać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami. Art. 22 znajduje się w rozdziale IV statutu ESBC i EBC dotyczącym „funkcji monetarnych i operacji wykonywanych przez ESBC” wraz z innymi przepisami umożliwiającymi EBC wykonywanie podstawowych zadań ESBC.
9. Komisja interpretuje zaleconą przez EBC zmianę art. 22 statutu ESBC i EBC w świetle wyroku Sądu w sprawie T-496/11 Zjednoczone Królestwo przeciwko EBC z dnia 4 marca 2015 r. (1). Sąd orzekł, że uprawnienie do uchwalania rozporządzeń na podstawie art. 22 statutu jest jednym ze środków, jakimi dysponuje EBC, aby wypełnić swoje zadanie, powierzone Eurosystemowi przez art. 127 ust. 2 TFUE i polegające na popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych. Zadanie to z kolei służy wypełnieniu głównego celu określonego w art. 127 ust. 1 TFUE. W tym samym wyroku Sąd stwierdził również, że pojęcie „systemy rozliczeń i płatności” zawarte w art. 22 statutu ESBC i EBC należy interpretować w świetle zadania polegającego na popieraniu „należytego funkcjonowania systemów płatniczych”, a zatem przyznanej EBC na mocy art. 22 statutu możliwości uchwalania rozporządzeń „w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności” nie należy rozumieć jako przyznania mu takiego uprawnienia w odniesieniu do wszystkich systemów rozliczeń, w tym do systemów związanych z transakcjami dotyczącymi papierów wartościowych, lecz raczej jako możliwość ograniczoną jedynie do systemów rozliczeń płatności.
10. W swoim zaleceniu EBC wnosi o dokonanie zmiany zakresu art. 22 statutu ESBC i EBC w celu objęcia jego kompetencjami regulacyjnymi systemów rozliczeń instrumentów finansowych. Taka zalecana zmiana oznaczałaby zatem rozszerzenie uprawnień regulacyjnych EBC oraz umożliwienie EBC uchwalania rozporządzeń dotyczących systemów rozliczeń instrumentów finansowych. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 1 statutu ESBC i EBC rozporządzenia mogą być uchwalane przez EBC wyłącznie w zakresie niezbędnym do wykonania art. 22 statutu ESBC i EBC.
11. Swoim wnioskiem ustawodawczym z dnia 13 czerwca 2017 r. dotyczącym zmiany rozporządzenia (UE) nr 648/2012 Komisja dąży do rozszerzenia obowiązków emisyjnych banków centralnych w odniesieniu do CCP, którym przyznano zezwolenie na działalność w Unii lub zostały uznane za uprawnione do działalności w Unii. Wniosek przewidujący wzmocnienie obowiązków emisyjnych banków centralnych wynika z potencjalnego ryzyka, jakie nieprawidłowości w działalności CCP mogłyby stwarzać dla należytego funkcjonowania systemów płatniczych i realizacji jednolitej polityki pieniężnej, które to kwestie są podstawowymi zadaniami ESBC, które w ostatecznym rozrachunku mają wpływ na osiągnięcie podstawowego celu, jakim jest utrzymanie stabilności cen. Wynikająca z tego wniosku ustawodawczego Komisji rozszerzona rola banków centralnych ESBC jest zatem zgodna z głównym celem ESBC i z wykonywaniem przez EBC podstawowych zadań ESBC.
12. Przy braku wyraźnego odniesienia w Traktacie lub statucie ESBC i EBC do systemów rozliczeń instrumentów finansowych lub CCP, ze względu na pewność prawa niezwykle ważne jest nadanie EBC wyraźnych uprawnień na podstawie art. 22 statutu ESBC i EBC do przyjmowania niezbędnych środków w zakresie systemów rozliczeń instrumentów finansowych, umożliwiających osiągnięcie celów ESBC i wykonywanie jego podstawowych zadań. Uprawnienia te są w szczególności niezbędne, by umożliwić EBC wykonywanie w pełni funkcji przewidzianej dla emisyjnych banków centralnych we wniosku ustawodawczym Komisji z dnia 13 czerwca 2017 r. dotyczącym zmiany rozporządzenia (UE) nr 648/2012.

(1) ECLI: EU:T:2015:133.

13. Komisja zauważa, iż EBC jest zdania, że należy mu przyznać uprawnienia regulacyjne (motyw 7 zalecenia EBC/2017/18). W związku z tym Komisja przypomina, że jej wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 648/2012 wymaga od emisyjnych banków centralnych, by uczestniczyły w podejmowaniu (wiązących) decyzji w szeregu spraw w procesie udzielania zezwoleń unijnym CCP lub uznawania CCP z państw trzecich, jak również w bieżącym nadzorze nad CCP. Ponadto we wniosku ustawodawczym Komisji z dnia 13 czerwca 2017 r. za podstawę przyjmuje się również, że emisyjne banki centralne będą mogły nakładać dodatkowe wymogi na unijne CCP i systemowo ważne CCP z państw trzecich (CCP Tier II) w odniesieniu do wykonywania przez te banki ich zadań z zakresu polityki pieniężnej (zob. w szczególności art. 21a ust. 2 w odniesieniu do unijnych CCP oraz art. 25 ust. 2b lit. b), art. 25 lit. b) ppkt 1) i 2) w odniesieniu do CCP z państw trzecich). Ten ostatni przepis można interpretować jako wykraczający poza zwykłe nadzorowanie przez emisyjne banki centralne infrastruktury systemów rozliczeń papierów wartościowych, zatem pod względem prawnym można uznać, że wpływa on na regulowaniu ich działalności. W ramach określonych w swoim wniosku ustawodawczym Komisja jest zatem zdania, że właściwe jest uprawnienie EBC do podejmowania decyzji i uchwalania rozporządzeń w niezbędnym zakresie w odniesieniu do systemów rozliczeń instrumentów finansowych.
14. Te nowe uprawnienia EBC w odniesieniu do CCP na podstawie art. 22 statutu ESBC i EBC współdziałałyby z uprawnieniami innych instytucji, agencji i organów Unii na podstawie przepisów dotyczących ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego przewidzianych w części III TFUE, w tym aktów przyjętych przez Komisję lub Radę zgodnie z przyznanymi im uprawnieniami. Zdaniem Komisji niezwykle istotne jest jasne określenie i rozróżnienie zakresu uprawnień (regulacyjnych) poszczególnych instytucji unijnych, aby uniknąć równoległych lub sprzecznych przepisów mających zastosowanie do CCP.
15. Akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady przyjęte na podstawie przepisów dotyczących ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, przewidzianych w części III TFUE, w tym aktów przyjętych przez Komisję lub Radę zgodnie z przyznanymi im uprawnieniami, powinny stanowić ogólne ramy prawne Unii dotyczące systemów rozliczeń instrumentów finansowych, a w szczególności wydawania zezwoleń dla CCP oraz uznawania i nadzorowania CCP. Podczas gdy udział EBC w procesie podejmowania decyzji dotyczących CCP z Unii i z państw trzecich oraz wykonywanie przez niego uprawnień regulacyjnych do nakładania wymogów na CCP w związku z jego głównymi zadaniami odbywałyby się niezależnie na podstawie art. 130 TFUE w zakresie niezbędnym do osiągnięcia podstawowego celu ESBC, jego nowo przyznane obowiązki powinny być wykonywane w sposób zgodny z wyżej wspomnianymi ogólnymi ramami dla rynku wewnętrznego ustanowionymi przez Parlament Europejski i Radę lub przez Komisję lub Radę działające na podstawie tych uprawnień, a ponadto obowiązki te w stosownych przypadkach powinny zapewniać poszanowanie obowiązków instytucjonalnych i procedur określonych w tych ramach.
16. W świetle powyższych rozważań Komisja jest zdania, że w zaleconej przez EBC zmianie art. 22 statutu ESBC i EBC korzystne byłoby dodatkowe doprecyzowanie i przereformowanie jego brzmienia tak, aby podkreślał on, że uprawnienia regulacyjne i decyzyjne EBC służą osiągnięciu celów ESBC i wykonywaniu jego podstawowych zadań. Ponadto wprowadzana zmiana powinna podkreślać, że uprawnienia te mają być wykonywane w sposób zgodny z wszelkimi aktami przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę na podstawie przepisów dotyczących ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, przewidzianych w części III TFUE, a także z aktami delegowanymi przyjętymi przez Komisję i z aktami wykonawczymi przyjętymi przez Radę lub Komisję zgodnie z przyznanymi im uprawnieniami.

#### 4. PODSUMOWANIE

Komisja wydaje niniejszym pozytywną opinię w sprawie zalecenia EBC dotyczącego zmiany art. 22 statutu ESBC i EBC, z zastrzeżeniem poprawek określonych w pkt 10–16 niniejszej opinii.

W załączniku do niniejszej opinii zmiany proponowane przez Komisję przedstawione są w formie tabeli. Tabelę tę należy odczytywać łącznie z tekstem niniejszej opinii.

Niniejsza opinia przekazywana jest Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Sporządzono w Strasburgu dnia 3 października 2017 r.

*W imieniu Komisji*

Jean-Claude JUNCKER

*Przewodniczący Komisji*

## ZAŁĄCZNIK

## PROPOZYCJA PRZEFORMUŁOWANIA

Brzmienie zalecane przez EBC	Zmiany proponowane przez Komisję
Zmiana: Artykuł 22	
<p data-bbox="178 562 296 591">„Artykuł 22</p> <p data-bbox="178 607 606 636"><b>Systemy rozliczeń i systemy płatności</b></p> <p data-bbox="178 658 790 797">EBC i krajowe banki centralne mogą zapewniać instrumenty, a EBC może uchwalać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności oraz systemów rozliczeń instrumentów finansowych w ramach Unii i z innymi krajami.”</p>	<p data-bbox="798 562 916 591">„Artykuł 22</p> <p data-bbox="798 607 1230 636"><b>Systemy płatności i systemy rozliczeń</b></p> <p data-bbox="798 658 1412 770">22.1. EBC i krajowe banki centralne mogą zapewniać instrumenty, a EBC może uchwalać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami.</p> <p data-bbox="798 779 1412 949">22.2. Aby osiągać cele ESBC i wykonywać jego zadania, EBC może uchwalać rozporządzenia dotyczące systemów rozliczeń instrumentów finansowych w ramach UE i z krajami trzecimi, zgodne z aktami przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę oraz ze środkami przyjętymi na mocy tych aktów.”</p>