

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 4. Oktober 2017

zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten

(CON/2017/39)

(2017/C 385/03)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 22. August 2017 bzw. 15. September 2017 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union und vom Europäischen Parlament um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten⁽¹⁾ (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da der Verordnungsvorschlag Bestimmungen enthält, die 1) die grundlegenden Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die nach Artikel 127 Absatz 2 erster und vierter Gedankenstrich des Vertrags darin bestehen, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern, 2) den Beitrag des ESZB zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags und 3) die Aufgaben, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags innerhalb der in Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013⁽²⁾ des Rates festgelegten Grenzen im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen wurden, berühren. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

Allgemeine Anmerkungen

Die EZB befürwortet nachdrücklich die im Vorschlag der Kommission beschriebene Initiative zur Stärkung der Rolle der jeweiligen Mitglieder des ESZB, als emittierende Zentralbanken für die Währungen der von den zentralen Gegenparteien (Central Counterparties — CCP) geclarten Finanzinstrumente, im Rahmen der Verfahren für die Aufsicht über EU-CCP und die Anerkennung von Drittstaaten-CCP. Die EZB begrüßt und befürwortet nachdrücklich den Vorschlag, dass dem Eurosystem als der emittierenden Zentralbank des Euro eine bedeutendere Rolle in Bezug auf EU-CCP und Drittstaaten-CCP zukommen sollte. Dies ist gerechtfertigt, da im Falle des Versagens einer CCP oder aufgrund bestimmter Maßnahmen einer zentralen Gegenpartei im Bereich Risikomanagement die Erfüllung dieser grundlegenden Aufgaben des Eurosystems, insbesondere die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Union und die Förderung des reibungslosen Betriebs der Zahlungssysteme, möglicherweise gefährdet sein kann. Diese Risiken könnten letztendlich Auswirkungen auf die Gewährleistung der Preisstabilität als vorrangiges Ziel des Eurosystems gemäß Artikel 127 Absatz 1 des Vertrags haben.

Störungen bei CCPs können sich über mehrere Kanäle auf das vorrangige Ziel des Eurosystems auswirken. Derartige Störungen können sich zum Beispiel auf die Liquiditätsposition der Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet auswirken

⁽¹⁾ COM(2017)331 final.

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

und möglicherweise das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme im Euro-Währungsgebiet behindern. Dies könnte zu einem Anstieg der Nachfrage nach Zentralbankliquidität sowie zu möglichen Herausforderungen für die einheitliche Geldpolitik des Eurosystems führen. Zudem können solche Störungen das Funktionieren der für die Transmission der Geldpolitik ausschlaggebenden Finanzmarktsegmente beeinträchtigen — einschließlich der Märkte für auf Euro lautende Wertpapierfinanzierungsgeschäfte und Zinsderivatekontrakte.

Wesentliche Entwicklungen sowohl weltweit als auch auf europäischer Ebene lassen einen Anstieg der von CCPs ausgehenden Risiken für das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme und die Durchführung der einheitlichen Geldpolitik erwarten. Zum einen ist das zentrale Clearing zunehmend grenzüberschreitend und gewinnt an Systemrelevanz. Aus diesem Grund hat die Kommission bereits einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1095/2010, (EU) Nr. 648/2012 und (EU) 2015/2365 ⁽¹⁾ vorgelegt. Zum anderen wird der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit des Eurosystems haben, seine Aufgaben als emittierende Zentralbank für den Euro zu erfüllen. Derzeit clearen bestimmte im Vereinigten Königreich niedergelassene CCPs ein signifikantes Volumen von auf Euro lautenden Transaktionen. Eine erhebliche Störung bei einem großen im Vereinigten Königreich ansässigen CCPs könnte daher gravierende Folgen für die Stabilität des Euro haben. Die Fähigkeit des Eurosystems, die von im Vereinigten Königreich ansässigen CCPs ausgehenden Risiken zu überwachen und zu steuern, wird negativ beeinflusst, wenn im Vereinigten Königreich ansässige CCPs nicht mehr dem Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für in der Union ansässige CCPs gemäß der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾ unterliegen.

Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass dem Eurosystem als emittierende Zentralbank für den Euro in dem in der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 festgelegten Rahmen eine stärkere Rolle zukommen wird. Um sicherzustellen, dass das Eurosystem diese Rolle wahrnehmen kann, ist es von größter Bedeutung, dass es über die entsprechenden Befugnisse gemäß dem Vertrag und der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (die „ESZB-Satzung“) verfügt. Aus diesem Grund sollten der EZB im Wege einer Änderung des Artikels 22 der ESZB-Satzung die Regelungsbefugnisse über Clearingsysteme für Finanzinstrumente und insbesondere über CCPs erteilt werden. Von der Übertragung der Regelungsbefugnisse auf die EZB bleibt Artikel 12.1 der ESZB-Satzung unberührt; er lautet: „Unbeschadet dieses Artikels nimmt die EZB die nationalen Zentralbanken zur Durchführung von Geschäften, die zu den Aufgaben des ESZB gehören, in Anspruch, soweit dies möglich und sachgerecht erscheint“. Zu diesen Aufgaben gehören auch die Aufgaben des Eurosystems als die emittierende Zentralbank für den Euro. Aus diesem Grund hat die EZB am 22. Juni 2017 die Empfehlung EZB/2017/18 der Europäischen Zentralbank ⁽³⁾ verabschiedet.

Sofern die EZB Änderungen des Verordnungsvorschlags empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem separaten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht auf Englisch auf der Website der EZB zur Verfügung.

Spezifische Anmerkungen

1. Abstimmungsmodalitäten in Aufsichtskollegien

- 1.1. Werden die Zentralbanken des Eurosystems, die zusammen die „emittierende Zentralbank“ für den Euro bilden, im Kollegium von der EZB oder einer nationalen Zentralbank (NZB) vertreten und wird die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, die bedeutende CCP-Clearingmitglieder sind, von der EZB wahrgenommen, sollten diese beiden Funktionen mit separaten Stimmrechten ausgestattet sein, wie die EZB bereits früher angemerkt hat. Bei der gleichen Gelegenheit hatte die EZB ebenfalls darauf hingewiesen, dass sich diese beiden Funktionen voneinander unterscheiden, was sich in der rechtlichen und operationellen Trennung von geldpolitischer Funktion und Aufsichtsfunktion der EZB widerspiegelt ⁽⁴⁾. Daher begrüßt die EZB nachdrücklich die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag diesen Sachverhalt berücksichtigt und sicherstellt, dass diese beiden Funktionen mit separaten Stimmrechten ausgestattet sind.

⁽¹⁾ COM(2016)856 final.

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 1).

⁽³⁾ Empfehlung EZB/2017/18 vom 22. Juni 2017 für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Artikels 22 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl. C 212 vom 1.7.2017, S. 14).

⁽⁴⁾ Siehe Nummer 2.1.2 der Stellungnahme CON/2017/38 der Europäischen Zentralbank vom 20. September 2017 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1095/2010, (EU) Nr. 648/2012 und (EU) 2015/2365 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht). Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht. Siehe auch Antwort der EZB im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung der European Market Infrastructure Regulation (EMIR) vom 2. September 2015, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

- 1.2. Die EZB begrüßt daher die Bestimmungen des Verordnungsvorschlags zur Änderung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 648/2012. Zum einen wird Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 geändert, sodass festgelegt wird, dass dem Kollegium unter anderem die folgenden Mitglieder angehören: a) die ständigen Mitglieder des CCP-Exekutivausschusses, b) die zuständigen Behörden, die verantwortlich sind für die Beaufsichtigung der CCP-Clearingmitglieder, die in den drei Mitgliedstaaten mit den höchsten Beitragsleistungen an den Ausfallfonds des CCP niedergelassen sind, darunter gegebenenfalls auch die EZB gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates⁽¹⁾, und c) die emittierenden Zentralbanken für die wichtigsten Unionswährungen der geclearten Finanzinstrumente. Zum anderen wird Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 geändert, sodass die EZB in den Fällen, in denen sie gemäß den diversen Buchstaben des Artikels 18 Absatz 2 derselben Verordnung Kollegiumsmitglied ist, über höchstens zwei Stimmen in Kollegien mit bis zu zwölf Mitgliedern und höchstens drei Stimmen in Kollegien mit mehr als zwölf Mitgliedern verfügen wird⁽²⁾.
2. *Das Erfordernis, die Zustimmung der emittierenden Zentralbank zu bestimmten Entscheidungs- oder Beschlussentwürfen einzuholen*
- 2.1. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die zuständigen Behörden den jeweiligen emittierenden Zentralbanken in Verbindung mit EU-CCP Entscheidungsentwürfe vorlegen müssen, bevor sie eine Entscheidung über die Erteilung und den Entzug der Zulassung, die Ausweitung von Dienstleistungen, aufsichtliche Anforderungen an die Kontrolle der Liquiditätsrisiken, Anforderungen an Sicherheiten, die Abrechnung und die Genehmigung von Interoperabilitätsvereinbarungen treffen⁽³⁾. Die zuständigen Behörden müssen in Bezug auf alle Entscheidungen, die Aspekte im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Geldpolitik enthalten, die Zustimmung der emittierenden Zentralbank einholen. Schlägt die emittierende Zentralbank Änderungen vor, so kann die zuständige Behörde die Entscheidung nur in der geänderten Form annehmen; lehnt die emittierende Zentralbank einen Entscheidungsentwurf ab, so kann die zuständige Behörde diese Entscheidung nicht annehmen. Ebenso sieht der Verordnungsvorschlag vor, dass die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) der emittierenden Zentralbank in Bezug auf anerkannte Tier 2-CCP aus Drittstaaten Beschlussentwürfe vorlegt, bevor sie Beschlüsse über die Kontrolle von Liquiditätsrisiken, Anforderungen an Sicherheiten, die Abrechnung, die Genehmigung von Interoperabilitätsvereinbarungen und Einschussanforderungen annimmt⁽⁴⁾. Überdies muss die ESMA in Bezug auf alle Beschlüsse, die Aspekte im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Geldpolitik berühren, die Zustimmung der emittierenden Zentralbank einholen. Schlägt die emittierende Zentralbank Änderungen vor, so kann die ESMA die Entscheidung nur in der geänderten Form annehmen; lehnt die emittierende Zentralbank einen Beschlussentwurf ab, so kann die ESMA diesen Beschluss nicht annehmen. Die EZB begrüßt nachdrücklich die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Rolle der emittierenden Zentralbanken, die den Mitgliedern des ESZB eine sinnvolle und wirksame Einbindung in Entscheidungen zu Angelegenheiten ermöglicht, die für die Erfüllung der grundlegenden Aufgaben des ESZB gemäß den Verträgen und sein oberstes Ziel, die Sicherstellung der Preisstabilität, von unmittelbarer Bedeutung sind. Die EZB nimmt hierzu wie folgt Stellung:
- 2.2. Erstens sollte hervorgehoben werden, dass die Formulierung im Verordnungsvorschlag, dass die Zustimmung der emittierenden Zentralbank „in Bezug auf alle Beschlüsse, die Aspekte im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Geldpolitik enthalten,“ eingeholt werden muss, der Klarstellung des geldpolitischen Kontexts, in welchem die emittierende Zentralbank ihre Rolle wahrnimmt, und des Zwecks dieser Rolle dient. Gleiches gilt für den Hinweis, dass Tier 2-CCP aus Drittstaaten sämtliche Anforderungen der emittierenden Zentralbank erfüllen, die sie „im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Geldpolitik“ gestellt hat⁽⁵⁾. Dieser Satz sollte in Verbindung mit Erwägungsgrund 7 des Verordnungsvorschlags gelesen werden. Es sollte herausgestellt werden, dass den zuständigen Behörden oder der ESMA mit dieser Formulierung kein Ermessensspielraum eingeräumt werden soll bei der Feststellung, ob die Zustimmung der emittierenden Zentralbank zu bestimmten Entscheidungs- bzw. Beschlussentwürfen eingeholt werden soll oder die vorgeschlagenen Änderungen oder Einwände berücksichtigt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Eurosystem über einen breiten Ermessensspielraum für die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik verfügt. Dies wurde durch den Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt⁽⁶⁾ und ist für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der EZB und der NZBen gemäß Artikel 130 des Vertrags unabdingbar. Im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit sollte dem Verordnungsvorschlag ein neuer Erwägungsgrund hinzugefügt werden, der diesen Aspekt widerspiegelt.
- 2.3. Zweitens ist die EZB der Auffassung, dass der Verordnungsvorschlag im Hinblick darauf, welche Entscheidungs- oder Beschlussentwürfe dem Erfordernis der Zustimmung der emittierenden Zentralbank unterliegen sollten, sicherstellen sollte, dass die emittierende Zentralbank in bestimmte weitere zentrale Aspekte des CCP-Risikomanagements eingebunden wird. Zum einen ist die EZB der Ansicht, dass sowohl für EU- als auch für Drittstaaten-CCPs ebenfalls die Zustimmung der emittierenden Zentralbank zu Entscheidungs- oder Beschlussentwürfen in Verbindung mit Einschussanforderungen für CCPs (Artikel 41) erforderlich sein sollte. Dies ist für die emittierende Zentralbank aufgrund der kritischen Zusammenhänge zwischen dem Liquiditätsrisikomanagement, das im zentralen Fokus der

⁽¹⁾ Siehe Artikel 2 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags.

⁽²⁾ Siehe Artikel 2 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags.

⁽³⁾ Artikel 2 Absatz 7 des Verordnungsvorschlags, Artikel 21a Absatz 2 (neu).

⁽⁴⁾ Artikel 2 Absatz 10 des Verordnungsvorschlags, Artikel 25b Absatz 2 (neu).

⁽⁵⁾ Artikel 2 Absatz 9 des Verordnungsvorschlags, Artikel 25 Absatz 2b Buchstabe b (neu).

⁽⁶⁾ Urteil in der Rechtssache *Gauweiler u. a.*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 68, sowie Urteil in der Rechtssache *Accorinti u. a./EZB*, T-79/13, ECLI:EU:T:2015:756, Rn. 68.

emittierenden Zentralbank steht, und den Einschussverfahren einer CCP wichtig. So wirken sich beispielsweise Regelungen zu untertägig eingeforderten Einschusszahlungen erheblich auf die Fähigkeit der CCP aus, Mittel zur Deckung ihres Liquiditätsbedarfs zu den entsprechenden Fälligkeitsterminen zu erhalten. Die Verfahren und Vorgehensweisen in Zusammenhang mit Einschusszahlungen, einschließlich der Regeln zur Anpassung der Höhe von Einschusszahlungen in Zeiten gestresster Märkte, können darüber hinaus bedeutende Konsequenzen im Hinblick auf die Prozyklizität haben: Bei unsachgemäßer Steuerung können sie gravierenden Liquiditätsdruck auf die Clearingmitglieder ausüben und potenziell die Fähigkeit der emittierenden Zentralbank beeinträchtigen, ihre geldpolitischen Ziele umzusetzen.

Überdies sollte der Verordnungsvorschlag für Entscheidungen oder Beschlüsse zur Überprüfung von Modellen, Stresstests und Backtesting im Rahmen der Validierung der Modelle und Parameter, die die CCP bei der Berechnung ihrer Einschussanforderungen, der Beiträge zum Ausfallfonds und der Anforderungen an die Sicherheiten zugrunde legt, sowie der anderen Risikokontrollmechanismen gemäß Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 ein Zustimmungserfordernis der emittierenden Zentralbank vorsehen. Dies ist wichtig für die Zentralbank, da Entscheidungen oder Beschlüsse gemäß Artikel 49 unmittelbare Auswirkungen auf die Einhaltung der verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 durch die CCP haben können, die in anderen Fällen die Zustimmung emittierender Zentralbank erfordern. Zum Beispiel hätte eine Änderung der Methode der CCP zur Feststellung der Angemessenheit ihrer Anforderungen an Sicherheiten unter Stressbedingungen direkte Auswirkungen auf die Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Zusammenhang mit Sicherheiten gemäß Artikel 46 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

In einem begleitenden technischen Arbeitsdokument zu dieser Stellungnahme führt die EZB spezielle Redaktionsvorschläge in Bezug auf die Art von Entscheidungen oder Beschlüssen auf, für die das Erfordernis der Zustimmung der emittierenden Zentralbank bestehen sollte.

- 2.4. Drittens merkt die EZB an, dass die zuständigen Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum in der Frage verfügen, ob für von einer CCP vorgeschlagene Änderungen im Hinblick auf die Erweiterung von Tätigkeiten und Dienstleistungen, die nicht durch die Erstgenehmigung gedeckt sind, Entscheidungen gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 erforderlich sind bzw. im Hinblick auf die Überprüfung von Modellen, Stress- und Backtests Entscheidungen gemäß Artikel 49 für erforderlich sind. Ist die zuständige Behörde der Auffassung, dass die von einer CCP beabsichtigten Änderungen keine Erweiterung der Geschäfte auf „weitere Dienstleistungen oder Tätigkeiten“ oder keine „wesentlichen Änderungen“ von Modellen und Parametern darstellen, bedürfen diese Änderungen keiner Entscheidungen gemäß den Artikeln 15 bzw. Artikel 49. Zur Schaffung einer einheitlichen Aufsichtskultur und Gewährleistung kohärenter Aufsichtspraktiken in der Union hat die ESMA vor kurzem eine Stellungnahme⁽¹⁾ zu den einheitlichen Indikatoren für weitere Produkte und Dienstleistungen gemäß Artikel 15 und zu wesentlichen Änderungen gemäß Artikel 49 veröffentlicht. Die EZB ist der Ansicht, dass die Einhaltung der in der ESMA-Stellungnahme festgelegten Kriterien von maßgeblicher Bedeutung dafür ist, dass die Einholung der Zustimmung der betreffenden emittierenden Zentralbanken in allen zustimmungsbedürftigen Fällen sichergestellt werden kann. Die EZB schlägt daher vor, dass die Orientierungshilfe der ESMA für die Auslegung dieser Artikel verbindliche Wirkung erlangen sollte. Dazu sollte die ESMA einen Entwurf für technische Regulierungsstandards erarbeiten, den die Kommission dann in Form eines delegierten Rechtsakts erlassen sollte. Zu diesem Zweck nimmt die EZB spezielle Redaktionsvorschläge in ein begleitendes technisches Arbeitsdokument zu dieser Stellungnahme auf.

3. Überprüfung und Bewertung

- 3.1. Mit dem Verordnungsvorschlag wird Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 dahingehend geändert, dass die zuständigen Behörden in Zusammenarbeit mit der ESMA die Modalitäten, Strategien, Prozesse und Mechanismen, die die CCPs zur Erfüllung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 einsetzen, überprüfen und die Risiken evaluieren werden, denen CCPs ausgesetzt sind oder sein könnten. Der geänderte Artikel 21 sieht außerdem vor, dass die CCP Gegenstand von Vor-Ort-Prüfungen sein werden, zu denen ESMA-Mitarbeiter zur Teilnahme eingeladen werden. Darüber hinaus ist die zuständige Behörde verpflichtet, der ESMA alle Informationen zu übermitteln, die sie von einer CCP erhält, und bei der betreffenden CCP sämtliche von der ESMA gewünschten Informationen anzufordern, die sie nicht bereitstellen kann.
- 3.2. Hauptzweck des in der durch den Verordnungsvorschlag geänderten Fassung des Überprüfungs- und Bewertungsprozesses ist es, sicherzustellen, dass CCPs der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 stets nachkommen. Falls die zuständige Behörde die Konsultation der emittierenden Zentralbank im Überprüfungs- und Bewertungsprozess für notwendig erachtet, um sicherzustellen, dass die emittierende Zentralbank ihre Rolle gemäß dem Verordnungsvorschlag wahrnehmen kann, ist die EZB der Auffassung, dass diese Konsultation eine wichtige Ergänzung zu den Anforderungen des Artikels 21a Absatz 2 darstellt. Hätte die emittierende Zentralbank die Möglichkeit, einen Beitrag zu der von den zuständigen Behörden in Zusammenarbeit mit der ESMA durchgeführten Überprüfung leisten zu können, könnte sie hierdurch sicherstellen, dass durch die CCPs weder Risiken für die Wahrnehmung der grundlegenden Aufgaben des Eurosystems gemäß den Verträgen noch Risiken für die Gewährleistung der Preisstabilität als ihr vorrangiges Ziel entstehen.

⁽¹⁾ Stellungnahme der ESMA vom 15. November 2016: Opinion — Common indicators for new products and services under Article 15 and for significant changes under Article 49 of EMIR (ESMA/2016/1574), abrufbar auf der Website der ESMA unter www.esma.europa.eu.

- 3.3. In dem begleitenden technischen Arbeitsdokument zu dieser Stellungnahme beschreibt die EZB spezielle Redaktionsvorschläge für die Konsultation der emittierenden Zentralbank im Überprüfungs- und Bewertungsprozess gemäß Artikel 21.
4. *Die beratende Funktion der EZB bei Entwürfen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten*
- 4.1. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Entwürfe von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten der Kommission „Vorschläge für Rechtsakte der Union“ im Sinne von Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags darstellen. Sowohl delegierte Rechtsakte als auch Durchführungsrechtsakte sind Rechtsakte der Union. Die EZB sollte zu sämtlichen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Entwürfen für Rechtsakte der Union, einschließlich Entwürfen für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, rechtzeitig gehört werden. Eine Klarstellung der Pflicht zur Anhörung der EZB erfolgte durch den Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache *Kommission/EZB* ⁽¹⁾ unter Verweis auf ihre spezifischen Zuständigkeiten und ihren Sachverstand. Da für die Erfüllung der grundlegenden Aufgaben des ESZB gemäß Artikel 127 Absatz 2 des Vertrags und für die Gewährleistung der Preisstabilität als vorrangiges Ziel des ESZB gemäß Artikel 127 Absatz 1 des Vertrags sichere und effiziente finanzielle Marktinfrastrukturen, vor allem Clearingsysteme für Finanzinstrumente, unerlässlich sind, sollte die EZB zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 erlassen werden, ordnungsgemäß angehört werden. Die Verpflichtung zur Anhörung der EZB stammt direkt aus dem Vertrag. Dennoch sollte diese Anforderung der Klarheit halber auch in einem Erwägungsgrund des Verordnungsvorschlags berücksichtigt werden. Angesichts der Bedeutung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten im Rahmen der Entwicklung des europäischen Regelwerks für Finanzdienstleistungen wird die EZB ihre beratende Funktion bei Fragen, die in ihre Zuständigkeit fallen, unter vollumfänglicher Berücksichtigung des Zeitplans für den Erlass solcher Rechtsakte sowie der Notwendigkeit, die reibungslose Verabschiedung von Durchführungsrechtsakten ⁽²⁾ sicherzustellen, wahrnehmen.
- 4.2. Darüber hinaus könnte es besonders förderlich sein, zusätzlich zur Anhörung der EZB zu diversen Aspekten des Verordnungsvorschlags auch die betroffenen Mitglieder des ESZB frühzeitig in die Entwicklung von Entwürfen technischer Regulierungs- und Durchführungsstandards, delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte einzubinden. Hierzu sollten spezielle Vorschriften aufgenommen werden.
- 4.3. Erstens betreffen einige Bestimmungen des Verordnungsvorschlags die Rolle der emittierenden Zentralbank. Dazu gehören, wie in Nummer 2 dargelegt, auch solche Situationen, die die Zustimmung der emittierenden Zentralbank für bestimmte, von den zuständigen Behörden getroffene Entscheidungen oder von der ESMA erlassene Beschlüsse vorschreiben. Es werden Situationen in Bezug genommen, in denen die emittierende Zentralbank der ESMA schriftlich zu bestätigen hat, dass eine Tier 2-CCP aus einem Drittstaat alle Anforderungen dieser emittierenden Zentralbank ⁽³⁾ erfüllt und die ESMA im Einvernehmen mit der betreffenden emittierenden Zentralbank zu dem Schluss kommt, dass eine CCP von „erheblicher Systemrelevanz“ ⁽⁴⁾ ist. Für die Festlegung, welche emittierende Zentralbank beteiligt werden sollte, enthält der Verordnungsvorschlag Querverweise auf Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, der besagt, dass das Kollegium aus den „Zentralbanken, die die wichtigsten Unionswährungen der abgerechneten Finanzinstrumente emittieren“ bestehen wird. Die Kommission wurde die Befugnis übertragen, auf der Grundlage der von der ESMA entwickelten Entwürfe für technische Regulierungsstandards einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, in dem die Bedingungen dafür festgelegt werden, dass die in Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe h genannten Unionswährungen als die wichtigsten erachtet werden. Daher hat sie 2013 die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 876/2013 der Kommission ⁽⁵⁾ erlassen, die nun möglicherweise zu überprüfen und zu aktualisieren ist, um sicherzustellen, dass die emittierenden Zentralbanken für die Währungen der nicht am Euro-Währungsgebiet teilnehmenden Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Einflusses, den Störungen im Betrieb von CCP auf diese Währungen haben können, angemessen eingebunden werden. Die Entwicklung von Entwürfen für technische Regulierungsstandards durch die ESMA zu diesem Zweck sollte in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedern des ESZB erfolgen. Darüber hinaus sollte der delegierte Rechtsakt erst nach förmlicher Konsultation der EZB angenommen werden. Die EZB schlägt ferner vor, im Interesse der Rechtssicherheit einen Querverweis auf Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 auch in diejenigen Bestimmungen des Verordnungsvorschlags aufzunehmen, die sich nur auf die „betreffende emittierende Zentralbank“ beziehen.
- 4.4. Zweitens wird durch den Verordnungsvorschlag ein neuer Artikel 25 Absatz 2a eingefügt, der vorsieht, dass die ESMA festlegen wird, ob eine CCP für die Finanzstabilität der Union oder eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten

⁽¹⁾ Urteil *Kommission/EZB*, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, insbesondere Rn. 110 und 111. Der Gerichtshof hat in Randnummer 110 klargestellt, dass die Pflicht zur Anhörung der EZB „im Wesentlichen gewährleisten soll, dass der Urheber eines solchen Rechtsakts diesen erst erlässt, nachdem er die Einrichtung gehört hat, die aufgrund der spezifischen Zuständigkeiten, die sie im Gemeinschaftsrahmen auf dem betreffenden Gebiet wahrnimmt, und aufgrund ihres großen Sachverstands in besonderem Maß in der Lage ist, zu dem beabsichtigten Erlassverfahren in zweckdienlicher Weise beizutragen“.

⁽²⁾ Siehe Ziffer 2 der Stellungnahme CON/2015/10, Ziffer 2 der Stellungnahme CON/2012/77, Ziffer 4 der Stellungnahme CON/2012/5, Ziffer 8 der Stellungnahme CON/2011/44 sowie Ziffer 4 der Stellungnahme CON/2011/42.

⁽³⁾ Artikel 2 Absatz 9 des Verordnungsvorschlags, Artikel 25 Absatz 2b Buchstabe b (neu).

⁽⁴⁾ Artikel 2 Absatz 9 des Verordnungsvorschlags, Artikel 25 Absatz 2c (neu).

⁽⁵⁾ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 876/2013 der Kommission vom 28. Mai 2013 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf technische Regulierungsstandards bezüglich Kollegien für zentrale Gegenparteien (ABl. L 244 vom 13.9.2013, S. 19).

systemrelevante Bedeutung hat oder diese erlangen könnte („Tier 2-CCP“). Er beschreibt die Kriterien, die die ESMA bei ihrer Festlegung berücksichtigen muss, und gibt vor, dass die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, in dem diese Kriterien genauer festgelegt werden. Um die entsprechende Einbindung der emittierenden Zentralbanken in die Ausarbeitung der maßgeblichen Kriterien zu gewährleisten, sollte die Erarbeitung dieses delegierten Rechtsakts durch die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Mitgliedern des ESZB erfolgen.

5. *Drittstaaten-CCP mit „wesentlicher Systemrelevanz“*

Durch den Verordnungsvorschlag wird ein neuer Artikel 25 Absatz 2c eingefügt, der vorsieht, dass die ESMA „im Einvernehmen“ mit den betreffenden emittierenden Zentralbanken zu dem Schluss gelangen kann, dass die Systemrelevanz einer CCP so wesentlich ist, dass die CCP nicht anerkannt werden sollte. Nach dem Verständnis der EZB bedeutet „im Einvernehmen“, dass die ESMA ohne vorherige Einholung der Zustimmung der betreffenden emittierenden Zentralbanken keine Empfehlung für den Erlass eines Durchführungsrechtsakts durch die Kommission abgeben darf, der bestätigt, dass diese CCP nicht anerkannt werden sollte.

6. *Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen dem CCP-Exekutivausschuss und den Aufsichtskollegien*

Die EZB merkt an, dass weder alle Mitglieder der Aufsichtskollegien noch der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) im CCP-Exekutivausschuss vertreten sind. Dem Aufsichtskollegium gehören nicht nur die für die Aufsicht der CCP zuständigen Behörden an, sondern auch die Aufsichtsbehörden für die Stellen, auf die sich die Aktivitäten dieser CCP möglicherweise auswirken. Hierzu zählen vor allem ausgewählte Clearingmitglieder, Handelsplätze, interoperable CCPs und zentrale Wertpapierverwahrstellen. Der ESRB ist für die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene verantwortlich. Um zu gewährleisten, dass der ESRB und die Mitglieder der Aufsichtskollegien, die nicht zugleich Mitglieder des CCP-Exekutivausschusses sind, über sämtliche Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass ein verpflichtender Informationsaustausch zwischen dem CCP-Exekutivausschuss, dem ESRB und den anderen, nicht zum CCP-Exekutivausschuss gehörenden Mitgliedern von Aufsichtskollegien besteht. Die mit dem ESRB und dem Aufsichtskollegium ausgetauschten Informationen sollten vollständig sein und die Informationen einschließen, die dem CCP-Exekutivausschuss zur Verfügung stehen und vom ESRB und von den Mitgliedern des Aufsichtskollegiums für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt werden. Ebenso sollten Informationen in Bezug auf Drittstaaten-CCP mit dem ESRB und den jeweiligen in Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 aufgeführten zuständigen Behörden ausgetauscht werden, sofern dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

7. *Die EZB als nicht stimmberechtigtes Mitglied des Rates der Aufseher der ESMA*

Die EZB merkt an, dass durch den Verordnungsvorschlag die Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ so geändert wird, dass dem Rat der Aufseher der ESMA der Leiter und die Direktoren des CCP-Exekutivausschusses als nicht stimmberechtigte Mitglieder angehören⁽²⁾. Die EZB begrüßt diese Regelung nachdrücklich, da dadurch sichergestellt wird, dass die Sichtweise und Sachkenntnis des Leiters und der Direktoren des CCP-Exekutivausschusses in den vom Rat der Aufseher der ESMA entwickelten Leitlinien, Empfehlungen und anderen praktischen Hilfsmitteln und Instrumenten, die die Konvergenz erhöhen, berücksichtigt werden. Die EZB ist jedoch der Auffassung, dass es überdies unverzichtbar ist, dass die EZB dem Rat der Aufseher der ESMA als nicht stimmberechtigte Mitglieder angehört, damit eine effektive Kooperation, Koordination und ein effektiver Informationsaustausch zwischen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden sichergestellt wird und damit gewährleistet ist, dass die Sichtweise und Sachkenntnis der EZB in den vom Rat der Aufseher der ESMA entwickelten Leitlinien, Empfehlungen und anderen praktischen Hilfsmitteln und Instrumenten, die die Konvergenz erhöhen, berücksichtigt werden.⁽³⁾ Dies ist nicht nur in Verbindung mit CCP relevant, sondern auch in Verbindung mit anderen Finanzmarktteilnehmern, darunter auch zentrale Wertpapierverwahrstellen und Transaktionsregister. Aus diesem Grund empfiehlt die EZB, dass sie ebenfalls nicht stimmberechtigtes Mitglied des Rates der Aufseher der ESMA werden sollte.

8. *Zusammenwirken mit dem Verordnungsvorschlag zu einem Rahmen über die Sanierung und Abwicklung zentraler Gegenparteien*

Die EZB unterstützt uneingeschränkt die Einschätzung der Kommission in der Begründung des Entwurfs. Danach müssen Anpassungen und Verbesserungen der Beaufsichtigung auch in angemessener Weise in dem anhängigen Legislativvorschlag über die Sanierung und Abwicklung von CCP berücksichtigt werden. Die EZB ist auch der Meinung,

(1) Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 84).

(2) Artikel 1 Absatz 4 des Verordnungsvorschlag fügt der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 den neuen Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe f hinzu.

(3) Siehe Stellungnahme CON/2010/5. Siehe auch den Beitrag der EZB im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Tätigkeit der europäischen Aufsichtsbehörden vom 7. Juli 2017, abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu.

dass möglicherweise gezielte Änderungen erforderlich sein sind, um der neuen Rolle des CCP-Exekutivausschusses innerhalb der Kollegien gemäß der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 und entsprechend auch innerhalb der Abwicklungskollegien Rechnung zu tragen. Die EZB hält es für ratsam, die Kohärenz und das wirksame Zusammenwirken von CCP-übergreifenden Sanierungs- und Abwicklungsplänen zu fördern und die gesamten Risiken für die Finanzstabilität in der Union zu überwachen und zu mindern. Die EZB unterstützt, dass die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang mögliche Rolle des CCP-Exekutivausschusses im Zuge der Fertigstellung des Verordnungsvorschlags in Betracht ziehen ⁽¹⁾.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 4. Oktober 2017.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Absatz 1.4 der Stellungnahme CON/2017/38.