EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.12.2015
COM(2015) 648 final

2015/0295 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Ausnahmen für Warenhändler

(Text von Bedeutung für den EWR)

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der Begriff „Warenhändler“ bezeichnet eine große Bandbreite von Akteuren an den Energie- und Warenmärkten: Manche davon handeln ausschließlich mit Warenderivatekontrakten und sind von ihren Tätigkeiten und Risiken her mit Wertpapierfirmen vergleichbar, während andere Waren produzieren und nur nebenher mit Warenderivaten handeln. Die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (der sogenannten „Eigenmittelverordnung“ oder „CRR“) und der Richtlinie 2013/36/EU („Eigenmittelrichtlinie“ oder „CRD“) gelten sowohl für Kreditinstitute als auch für Wertpapierfirmen. Der für Wertpapierfirmen geltende Aufsichtsrahmen leitet sich von den Regelungen für Kreditinstitute ab, die dabei an die von Wertpapierfirmen erbrachten Dienstleistungen angepasst werden.

Nach Artikel 493 Absatz 1 und Artikel 498 Absatz 1 CRR sind Warenhändler („Wertpapierfirmen, deren Haupttätigkeit ausschließlich in der Erbringung von Investitionsdienstleistungen oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten gemäß Anhang I Abschnitt C Nummern 5, 6, 7, 9 und 10 der Richtlinie 2004/39/EG besteht und auf die die Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen am 31. Dezember 2006 keine Anwendung fand“) von den Großkredit- bzw. Eigenmittelvorschriften ausgenommen.

Beide Ausnahmen laufen am 31. Dezember 2017 ab. Diese „Verfallsklausel“ wurde in die CRR aufgenommen, um den Regulierungsbehörden genügend Zeit einzuräumen, eine auf das Risikoprofil von Warenhändlern zugeschnittene Regelung festzulegen.[1] Hierzu soll die Kommission nach Artikel 493 Absatz 2 und 498 Absatz 2 der CRR bis Ende 2015 Berichte ausarbeiten. Auf der Grundlage dieser Berichte kann die Kommission Vorschläge zur Änderung der CRR vorlegen. Außerdem muss die Kommission zum selben Termin einen Bericht über eine angemessene Regelung für die aufsichtliche Überwachung von Wertpapierfirmen im Allgemeinen ausarbeiten. Auch auf diesen Bericht kann ein Gesetzgebungsvorschlag folgen.

Da die vorgenannten Berichte zusammenhängen, hat sich die Kommission entschlossen, beide Aspekte zusammen zu prüfen („Wertpapierrechtsüberprüfung“) und nur einen Bericht zu erstellen. Dies erschien notwendig, um einen kohärenten Aufsichtsrahmen für alle Arten von Wertpapierfirmen zu gewährleisten. Die Arbeiten zur Wertpapierrechtsüberprüfung wurden bereits eingeleitet: Die Kommission hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) um fachlichen Rat ersucht. Mit deren Empfehlungen wird Ende September 2015 gerechnet. Auf dieser Grundlage wird die Kommission dann ihren eigenen Bericht verfassen. Sollte sich die Kommission entschließen, den bestehenden Aufsichtsrahmen für Wertpapierfirmen zu ändern, werden in dem Bericht die weiteren Schritte der Wertpapierrechtsüberprüfung ausgeführt und die von der Kommission erwogenen Änderungen skizziert.

Die Wertpapierrechtsüberprüfung ist ein komplexes Vorhaben, das nicht bis Jahresende abgeschlossen sein wird. Deshalb ist es äußerst unwahrscheinlich, dass etwaige

[1] Mit der CRR wurden die bereits in der Richtlinie 2006/48/EG vorgesehenen Ausnahmeregelungen verlängert, da die Zeit nicht reichte, um angemessene Aufsichtsregelungen für Warenhändler auszuarbeiten.

Rechtsvorschriften, die aus dieser Überprüfung resultieren könnten, vor Ablauf der aktuellen Ausnahmeregelungen (d. h. vor Ende 2017) ausgearbeitet, angenommen und angewandt werden können. Dies hat für Warenhändler Konsequenzen: Wurde für sie bis dahin kein eigener Aufsichtsrahmen, der aus der Wertpapierrechtsüberprüfung resultieren könnte, eingeführt, müssten sie ab 1. Januar 2018 sämtliche Anforderungen der CRR bzw. CRD erfüllen.

Daraus entstünden zwei Probleme: Erstens würden Warenhändler sämtlichen Anforderungen der CRR/CRD unterworfen, ohne dass es je eine bewusste (und fundierte) Entscheidung dafür gegeben hätte, dass dies tatsächlich die angemessenste Regelung für sie ist. Zweitens hätten sie für den Fall, dass die Wertpapierrechtsüberprüfung einen maßgeschneiderten Aufsichtsrahmen für Warenhändler hervorbringt, keinen stabilen Regulierungsrahmen mehr. Nach Ablauf der aktuellen Ausnahme von den Großkredit- und Eigenmittelvorschriften würden sie zunächst sämtlichen CRR/CRD-Anforderungen unterworfen und müssten sich dann anschließend innerhalb kürzester Zeit (ein bis zwei Jahre) auf den erwähnten maßgeschneiderten Rahmen umstellen. Dies ist kein wünschenswertes Szenario.

Damit es nicht dazu kommt, sollten die bestehenden Ausnahmeregelungen der CRR verlängert werden. Bei der Verlängerung sollte berücksichtigt werden, wie viel Zeit es in Anspruch nehmen wird, die Wertpapierrechtsüberprüfung zum Abschluss zu bringen und etwaige Rechtsvorschriften, die daraus resultieren könnten, auszuarbeiten, zu verabschieden und anzuwenden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag steht mit den bestehenden Regelungen der CRR voll und ganz in Einklang (darin enthaltene Ausnahmen würden verlängert). Außerdem entspricht er der allgemeinen Zielsetzung (Ermittlung des für Wertpapierfirmen angemessenen Aufsichtsrahmens) der in der Verordnung vorgeschriebenen Wertpapierrechtsüberprüfung (er würde es ermöglichen, die bestehende Ausnahmeregelung für Wertpapierhändler so lange aufrechtzuerhalten, bis die Überprüfung abgeschlossen ist und etwaige Gesetzgebungsvorschläge umgesetzt sind).

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag hängt mit Umsetzungsrechtsakten zur Richtlinie 2014/65/EU („MiFID II“) zusammen, in denen festgelegt wird, welche Warenhändler als Wertpapierfirmen eingestuft werden.[2] Er steht außerdem in Zusammenhang mit Maßnahmen im Bereich der Energiemärkte, da Warenhändler auch auf diesen Märkten tätig sind (sie können sogar Teil großer Energiekonzerne sein).[3]

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Da der Vorschlag eine Änderung der CRR zum Gegenstand hat, wurde dieselbe Rechtsgrundlage wie bei der CRR gewählt.

---

[2] Die Verbindung erfolgt von der MiFID II zur CRR/CRD: Würde ein Warenhändler nach der MIFID II als Wertpapierfirma eingestuft, unterläge er automatisch den Anforderungen der CRR/CRD.

[3] Durch eine Verlängerung der Ausnahmeregelung wird eine potenzielle Störung dieser Märkte vermieden und zeitlich genügend Spielraum geschaffen, um zu einer angemessenen Aufsichtsregelung für Warenhändler zu finden.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die bestehenden Ausnahmen sind im Unionsrecht und insbesondere in der CRR verankert. Da die CRR den Mitgliedstaaten keine Möglichkeit zur Verlängerung der Ausnahmeregelungen einräumt, kann dies nur auf Unionsebene geschehen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag ist verhältnismäßig, da damit nur äußerst begrenzte Änderungen an bestehenden Rechtsvorschriften eingeführt werden, um die in Abschnitt 1 erläuterten Probleme auszuräumen.

- **Wahl des Instruments**

Da die Verlängerung eine Änderung der CRR erfordert, wurde die Form der Verordnung gewählt.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Wie erwähnt, wird der durch die CRR und die CRD abgesteckte Aufsichtsrahmen für Wertpapierfirmen (einschließlich Wertpapierhändler) derzeit überprüft. Anhand der Ergebnisse dieser Überprüfung wird über die angemessene aufsichtliche Behandlung von Warenhändlern entschieden. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die gegenwärtige Regelung für Warenhändler so lange beibehalten werden, bis die Wertpapierrechtsüberprüfung abgeschlossen ist und daraus möglicherweise resultierende Änderungen am bestehenden Aufsichtsrahmen implementiert sind.

- **Konsultation der Interessenträger**

Spezielle Konsultationen von Interessenträgern wurden nicht durchgeführt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Es wurde kein externes Expertenwissen eingeholt oder genutzt.

- **Folgenabschätzung**

Da der Vorschlag keine signifikanten wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen hat, ist keine Folgenabschätzung vorgesehen. Signifikante Auswirkungen könnten sich vielmehr dann einstellen, wenn die Ausnahmeregelungen nicht verlängert und Warenhändler somit sämtlichen Anforderungen der CCR und der CRD unterworfen würden (ohne dass je analysiert wurde, ob dies für sie angemessen wäre).

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der regulierungsbedingte Aufwand für die Warenhändler ändert sich durch den Vorschlag nicht. Für den Fall, dass die Wertpapierrechtsüberprüfung zu einem neuen Aufsichtsrahmen für Warenhändler führt, soll der vorliegende Vorschlag verhindern, dass Warenhändler zunächst sämtlichen Anforderungen der CRR und der CRD (mit dem entsprechenden regulierungsbedingten Aufwand) unterworfen würden, nur um sich kurz darauf auf den erwähnten neuen Rahmen umstellen zu müssen.

Mit anderen Worten zielt dieser Vorschlag darauf ab, eine vorübergehende Erhöhung des regulierungsbedingten Aufwands für Warenhändler zu vermeiden.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Mit dem Vorschlag soll die für Warenhändler geltende Ausnahme von bestimmten Anforderungen der CRR verlängert werden. Spezielle Durchführungspläne sind nicht erforderlich, da die Verlängerung unmittelbar gilt und die Fortführung der bestehenden Praxis ermöglicht. Deshalb sind auch keine Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten erforderlich. Diese werden vielmehr erst benötigt, wenn der Aufsichtsrahmen für Warenhändler infolge der Wertpapierrechtsüberprüfung geändert werden sollte.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die Bestimmungen des Vorschlags betreffen ausschließlich die Verlängerung der für Warenhändler geltenden Ausnahmen von den in der CRR enthaltenen Großkredit- und Eigenmittelvorschriften. Welche Gründe und Überlegungen hinter diesem Vorschlag und seinen Bestimmungen stehen, wurde in den vorstehenden Abschnitten dieser Begründung bereits eingehend erläutert.

2015/0295 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Ausnahmen für Warenhändler

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[1],

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank[2],

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[3] sind Wertpapierfirmen, deren Haupttätigkeit ausschließlich in der Erbringung von Investitionsdienstleistungen oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten gemäß Anhang I Abschnitt C Nummern 5, 6, 7, 9 und 10 der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates[4] besteht und auf die die Richtlinie 93/22/EWG des Rates[5] am 31. Dezember 2006 keine Anwendung fand (im Folgenden „Warenhändler“), von den Vorschriften in Bezug auf Großkredite und von den Eigenmittelanforderungen ausgenommen. Diese Ausnahmen gelten bis zum 31. Dezember 2017.

(2) Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 schreibt auch vor, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2015 einen Bericht über eine angemessene Regelung für die aufsichtliche Überwachung von Warenhändlern erstellt. Außerdem verlangt die Verordnung, dass die Kommission zum selben Zeitpunkt einen Bericht über eine angemessene Regelung für die aufsichtliche Überwachung von Wertpapierfirmen im

---

1 ABl. C , , S. .

2 ABl. C , , S. .

3 Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

4 Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates (ABl. L 145 vom 30.4.2004, S. 1).

5 Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen (ABl. L 141 vom 11.6.1993, S. 27).

Allgemeinen ausarbeitet. Auf diese Berichte können gegebenenfalls Gesetzgebungsvorschläge folgen.

(3) Die Überprüfung der aufsichtlichen Behandlung von Wertpapierfirmen (im Folgenden „Wertpapierrechtsüberprüfung“), die sich auch auf Warenhändler erstreckt, wurde eingeleitet, ist aber noch nicht abgeschlossen. Die Überprüfung und die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften, die angesichts dieser Überprüfung erforderlich sein könnten, werden erst nach dem 31. Dezember 2017 abgeschlossen sein.

(4) Bei der gegenwärtigen Rechtslage werden die Großkreditvorschriften und die Eigenmittelanforderungen nach dem 31. Dezember 2017 auch für Warenhändler gelten. Dadurch könnten diese gezwungen sein, erheblich mehr Eigenmittel vorzuhalten, um ihre Tätigkeiten fortführen zu können, so dass sich diese Tätigkeiten verteuern könnten.

(5) Die Entscheidung für eine Anwendung der Großkreditvorschriften und Eigenmittelanforderungen auf Warenhändler sollte nicht fallen, weil eine Ausnahmeregelung ausläuft. Sie sollte vielmehr eine fundierte Entscheidung sein, die auf den Ergebnissen der Wertpapierrechtsüberprüfung beruht und in einem Rechtsakt zum Ausdruck gebracht wird.

(6) Deshalb sollte für den Ablauf der Ausnahmeregelung ein neuer Zeitpunkt festgelegt werden. Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 sollte entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 wird wie folgt geändert:

1. Artikel 493 Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Diese Ausnahme gilt bis zum 31. Dezember 2020 oder bis zum Inkrafttreten von Änderungen gemäß Absatz 2, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist.“

2. Artikel 498 Absatz 1 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Diese Ausnahme gilt bis zum 31. Dezember 2020 oder bis zum Inkrafttreten von Änderungen gemäß den Absätzen 2 oder 3, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist.“

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*