

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 9. november 2018

om et forslag til en forordning om oprettelse af en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 10. juli 2018 en anmodning fra Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion ⁽¹⁾ (herefter »forordningsforslaget«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forordningsforslaget med sin målsætning om makroøkonomisk stabilisering berører Det Europæiske System af Centralbankers hovedmål om at bevare prisstabilitet, og, uden at målsætningen om at bevare prisstabilitet berøres, at støtte de generelle økonomiske politikker i EU, som omhandlet i traktatens artikel 127, stk. 1, og artikel 282, stk. 2, samt artikel 2 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker (herefter »ESCB-statuten«). Forordningsforslaget indeholder også bestemmelser, som påvirker ECB's rolle som fiskal agent for offentlige enheder i henhold til ESCB-statutens artikel 21.2.

I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

Generelle bemærkninger

Oprettelsen af en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion (European Investment Stabilisation Function, EISF) har til formål at beskytte offentlige investeringer under store asymmetriske makroøkonomiske stød i de medlemsstater, der har euroen som valuta, og i de medlemsstater uden for euroområdet, som deltager i valutakursmekanismen (ERM II) (herefter samlet »de deltagende medlemsstater«), og at undgå risikoen for negative afsmittende effekter ⁽²⁾. EISF vil udgøre en del af et bredere sæt nye instrumenter, som har til formål at gøre euroområdet mere modstandsdygtigt inden for EU's rammer. Denne modstandsdygtighed vil bidrage til at uddybe Europas økonomiske og monetære union (ØMU). I henhold til forordningsforslaget vil EISF-støtten være betinget af, at udvalgte afgørelser og henstillinger inden for rammerne af EU's finanspolitiske og makroøkonomiske overvågning, overholdes ⁽³⁾. I den forbindelse bemærkes det, at EU's finanspolitiske ramme har til formål at sikre, at medlemsstaterne fører en sund finanspolitik og opbygger finanspolitiske buffere i økonomiske opgangstider ⁽⁴⁾.

De fem formænds rapport af 22. juni 2015 ⁽⁵⁾ understregede behovet for at færdiggøre ØMU'ens økonomiske og institutionelle arkitektur. På baggrund af erfaringerne med den finansielle og økonomiske krise blev det anbefalet at træffe yderligere skridt til integration for at forbedre medlemsstaternes modstandskraft i alvorlige økonomiske nedgangstider.

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Jf. forordningsforslagets begrundelse, s. 2-3.

⁽³⁾ Forordningsforslagets artikel 3, stk. 1.

⁽⁴⁾ Jf. »Completing Europe's Economic and Monetary Union«, rapport af Jean-Claude Juncker i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, af 22. juni 2015, s. 4, som findes på Kommissionens websted www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ »Completing Europe's Economic and Monetary Union«, rapport af Jean-Claude Juncker i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, af 22. juni 2015.

Det blev henstillet, at medlemsstaterne støtter initiativer, der har til formål at gøre de nationale økonomier mere robuste og at supplere disse tiltag med yderligere skridt til færdiggørelse af den finanspolitiske og økonomiske union — navnlig oprettelsen af en fælles makroøkonomisk stabiliseringsfunktion. En sådan funktion findes i alle monetære unioner for bedre at kunne imødegå økonomiske stød, som ikke kan forvaltes på nationalt plan. Med den rigtige udformning vil en fælles makroøkonomisk stabiliseringsfunktion øge den økonomiske modstandskraft i de enkelte deltagende medlemsstater og i euroområdet som helhed og derved også støtte den fælles pengepolitik.

På den baggrund hilser ECB det velkommen, at diskussionen om, hvorledes en fælles makroøkonomisk stabiliseringsfunktion for de deltagende medlemsstater skal oprettes, nu genoptages. Det er ved oprettelsen af en sådan funktion vigtigt at sikre, at den bidrager til en effektiv makroøkonomisk stabilisering, navnlig i tilfælde af at der opstår dyb recession i hele euroområdet. Derfor bør en finanspolitisk stabiliseringsfunktion være af en tilstrækkelig størrelse. I den forbindelse bemærkes det, at EISF-forslaget bygger på en finansieringsramme af back-to-back lån på op til 30 mia. euro, som kun repræsenterer omkring 0,3 % af eurorådets bruttonationalprodukt (BNP). En effektiv stabilisering kræver også, at EISF-støtten udløses og gennemføres på en rettidig måde. Kriterierne for aktivering af EISF-støtte bør sondre effektivt mellem den cykliske og den strukturelle udvikling. Den udløsende faktor for EISF-støtte vil være baseret på den gennemsnitlige arbejdsløshed i en periode på 60 kvartaler. Denne lange tidsperiode synes at være ubegrundet, idet den nuværende arbejdsløshed kan afvige kraftigt fra gennemsnittet over 60 kvartaler i de lande, der har oplevet en kraftig op- eller nedadrettet tendens i arbejdsløsheden i de foregående femten år. Den udløsende faktor for EISF-støtte vil ikke tage tilstrækkelig højde for dels de stivheder på arbejdsmarkedet, som visse medlemsstater ikke har imødegået med reformer, dels de reformer til forbedring af modstandskraften, som andre medlemsstater har vedtaget. Det er vigtigt, at EISF-støtten supplerer incitamenter til at føre en sund national fiskal og økonomisk politik og navnlig til at gennemføre reformer, der tager fat på nationale strukturelle udfordringer og styrker overholdelsen af EU's ramme for finanspolitisk og makroøkonomisk overvågning. EISF-støtten bør være knyttet til, om de deltagende medlemsstater indtil nu har respekteret EU's ramme for finanspolitisk og makroøkonomisk overvågning fuldt ud. På den baggrund synes det forventede kriterie for støtteberettigelse at være svagt — navnlig kriteriet om, at der ikke må være truffet en rådsafgørelse efter traktatens artikel 126, stk. 8, eller artikel 126, stk. 11, som fastslår, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger til korrigerende af et uforholdsmæssigt stort underskud i de to år, der går forud for anmodningen om EISF-støtte⁽¹⁾. Dette kriterie for støtteberettigelse vil betyde, at medlemsstater, der har kunnet undgå manglende overholdelse af stabilitets- og vækstpagten på trods af vedvarende manglende opfyldelse af krav til strukturtilpasninger, vil kunne modtage EISF-støtte. Det er vigtigt, at en fremtidig stabiliseringsfunktion giver medlemsstaterne et incitament til at opbygge finanspolitiske buffere i økonomiske opgangstider, som der kan tæres på i nedgangstider. Endelig kræves der en præcisering af samspillet mellem forordningsforslaget og brugen af fleksibilitet inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, navnlig med hensyn til bestemmelserne i den såkaldte »investeringsklausul«⁽²⁾, som har et formål, der svarer til EISF, dvs. at opretholde investeringerne i vanskelige økonomiske tider. Det skal understreges, at det er nødvendigt med en bestemmelse, som sikrer, at EISF-støttens niveau svarer til det niveau, der kræves for at opretholde gældsholdbarhed.

Specifikke bemærkninger

1. Brug af monetære indtægter som grundlag for beregningen af nationale bidrag til Fonden for Stabiliseringsstøtte

Midlerne, som tilføres Fonden for Stabiliseringsstøtte, vil næsten udelukkende hidrøre fra nationale bidrag fra de deltagende medlemsstater. Disse bidrag vil blive beregnet i overensstemmelse med en aftale om overførsel af bidrag til Fonden for Stabiliseringsstøtte mellem de deltagende medlemsstater⁽³⁾ (herefter »udkastet til aftale«). I henhold til udkastet til aftale vil det årlige bidrag til Fonden for Stabiliseringsstøtte fra hver enkelt medlemsstat, der har euroen som valuta, svare til 6 procent af de årlige monetære indtægter, der tilfalder deres centralbank ved udgangen af det foregående regnskabsår i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 32. Det årlige bidrag fra medlemsstaterne uden for euroområdet, som deltager i ERM II, vil blive beregnet på grundlag af en formel, som tager højde for Eurosystemets samlede monetære indtægter, og fastsætter den andel, som skal erlægges af de medlemsstater uden for euroområdet, som deltager i ERM II, på grundlag af BNP alene og ikke populationen.

⁽¹⁾ Det skal i den forbindelse bemærkes, at Rådet i henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal træffe en afgørelse om, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger, såfremt en medlemsstat ikke har reageret på de henstillinger, som Rådet har rettet til denne i forbindelse med tidligere rådsafgørelser, hvor det blev fastslået, at medlemsstaten ikke har opfyldt traktatens underskudskriterier.

⁽²⁾ »Investeringsklausulen« findes i artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

⁽³⁾ Udkastet til aftale findes på: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf.

1.1. *Institutionel uafhængighed*

Princippet om institutionel uafhængighed omtales udtrykkeligt i traktatens artikel 130 og ESCB-statuttens artikel 7. De to artikler forbyder de nationale centralbanker i ESCB og medlemmerne af deres besluttende organer at søge eller modtage instrukser fra EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer, fra en medlemsstats regering eller fra noget andet organ. Desuden forpligter EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer samt medlemsstaternes regeringer sig til at respektere dette princip og ikke at påvirke medlemmerne af de nationale centralbankers besluttende organer under udførelsen af deres ESCB-relaterede opgaver⁽¹⁾. Det præciseres i udkastet til aftale, at bidragene til Fonden for Stabilitetsstøtte er betalingsforpligtelser, som påhviler de deltagende medlemsstater, men princippet om institutionel uafhængighed kræver, at medlemsstaternes regeringer ikke lægger nogen form for pres på deres respektive nationale centralbanker. I den forbindelse indikerer henvisningen i udkastet til aftale til, at medlemsstaternes nationale bidrag »svarer til 6 procent af de monetære indtægter, som tilfalder deres centralbank«, at dette kun er en formel, der skal anvendes ved beregningen af en deltagende medlemsstats betalingsforpligtelser. Dette reducerer den potentielle risiko for, at der lægges pres på de nationale centralbankers beslutningstagende organer i forbindelse med deres uafhængige beslutningstagende processer vedrørende investerings- og risikostrategier samt fordeling af overskud. Endelig vil ECB hilse det velkommen, hvis forpligtelsen, som forordningsforslaget pålægger denne, til senest den 30. april i et givet år at meddele Kommissionen størrelsen af de monetære indtægter, der tildeles de nationale centralbanker i eurosystemet i henhold til artikel ESBC-statuttens artikel 32 med henblik på fastsættelse af de deltagende medlemsstaters bidrag, fjernes. Ved at fjerne denne forpligtelse undgås enhver risiko for indgreb i ECB's institutionelle uafhængighed. ECB er parat til at samarbejde med Kommissionen herom i overensstemmelse med betragtning 27 til forordningsforslaget, som præciserer, at ECB bør meddele Kommissionen størrelsen af de monetære indtægter, som de nationale centralbanker i eurosystemet har ret til.

1.2. *Finansiel uafhængighed*

Princippet om finansiell uafhængighed kræver, at de nationale centralbanker har tilstrækkelige midler til at udføre deres ESCB-relaterede og nationale opgaver. Medlemsstaterne må ikke sætte deres nationale centralbank i den situation, at den ikke har tilstrækkelige finansielle ressourcer til at udføre disse opgaver⁽²⁾. I henhold til forordningsforslaget skal de nationale bidrag til Fonden for Stabilitetsstøtte, som omhandlet i udkastet til aftale, betales af de deltagende medlemsstater. De udgør ikke bidrag eller forpligtelser for de nationale centralbanker eller ECB. Derfor synes forordningsforslaget ikke at påvirke de nationale centralbankers mulighed for at råde selvstændigt over tilstrækkelige finansielle ressourcer til at opfylde deres mandat.

1.3. *Yderligere hensyn*

- 1.3.1. ECB forstår, at beregningen af de nationale bidrag til Fonden for Stabilitetsstøtte ikke er knyttet til en centralbanks faktiske indtægter eller overskud. Størrelsen af de monetære indtægter, som tilfalder de nationale centralbanker, kan betragtes som et beregningsparameter, der ændrer sig hvert år. Beløbet på 6 procent, der er fastsat i udkastet til aftale som et referencepunkt for beregningen af de nationale bidrag til Fonden for Stabilitetsstøtte, bør således kun henvise til de endelige monetære indtægter, der tilfalder de nationale centralbanker. Dette bør også gælde, selv i et tilfælde hvor ECB har lidt et tab, der — helt eller delvist — skal udlignes af de monetære indtægter for det pågældende regnskabsår i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 33.2.⁽³⁾
- 1.3.2. ECB bemærker, at den omstændighed, at de deltagende medlemsstaters bidrag til Fonden for Stabilitetsstøtte knyttes til de monetære indtægter ved at anvende en forud fastsat procentsats automatisk vil føre til volatilitet i de deltagende medlemsstaters bidrag. Denne volatilitet vil kunne påvirke overførslen af nye ressourcer til Fonden for Stabilitetsstøtte.
- 1.3.3. Forordningsforslaget lægger eurosystemets årlige monetære indtægter til grund for beregningen af de årlige bidrag for både de medlemsstater, der har euroen som valuta, og de medlemsstater uden for euroområdet, som deltager i ERM II. Hvad angår medlemsstaterne, der har euroen som valuta, tildeles de monetære indtægter til deres nationale centralbanker i overensstemmelse med deres respektive andel af ECB's kapitalfordelingsnøgle, som vægtes med lige store dele i overensstemmelse med hver enkelt medlemsstats andel af EU's befolkning og bruttonationalprodukt, som fastsat i ESCB-statuttens artikel 29. Bidragene til Fonden for Stabilitetsstøtte fra medlemsstater uden for euroområdet, der deltager i ERM II, beregnes imidlertid på grundlag af eurosystemets monetære indtægter, der kun justeres for medlemsstaten på grundlag af BNP-tal. Denne uoverensstemmelse kan medføre forholdsmæssigt større eller mindre bidrag fra medlemsstater i euroområdet, der deltager i ERM II.

⁽¹⁾ Jf. ECB's konvergensrapport, maj 2018, s. 21.

⁽²⁾ Jf. ECB's konvergensrapport, maj 2018, s. 25.

⁽³⁾ Det fremgår af ESCB-statuttens artikel 33.2., at hvis ECB lider et tab, kan dette udlignes af ECB's almindelige reservefond og om nødvendigt efter en beslutning truffet af Styrelsesrådet, af de monetære indtægter i det pågældende regnskabsår i forhold til og op til de beløb, der fordeles mellem de nationale centralbanker i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 32.5.

2. Administration af lånene

- 2.1. ECB er klar til sammen med Kommissionen at etablere de nødvendige ordninger til administration af lånene og at modtage det pågældende EISF-låns hovedstol og forfaldne renter på en konto, som indehaves af ECB, således som det forudsættes i forordningsforslaget. ECB bemærker i den forbindelse, at ECB i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 21.2 kan optræde som fiskal agent for EU's institutioner på samme måde som for administrationen af lån hos ECB inden for rammerne af den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme ⁽¹⁾.
- 2.2. Alle EISF-beløb, som er deponeret på de særlige konti, der skal åbnes af de berørte medlemsstater hos deres nationale centralbanker til forvaltning af den modtagne EISF-støtte, vil blive behandlet i overensstemmelse med de vilkår, som er fastsat i de relevante retsakter, f.eks. Den Europæiske Centralbanks retningslinje ECB/2014/9 ⁽²⁾.

Hvor ECB foreslår ændringer af forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 9. november 2018.

Mario DRAGHI

Formand for ECB

⁽¹⁾ Jf. artikel 8 i Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 om oprettelse af en europæisk finansiell stabiliseringsmekanisme (EUT L 118 af 12.5.2010, s. 1).

⁽²⁾ Den Europæiske Centralbanks retningslinje ECB/2014/9 af 20. februar 2014 om de nationale centralbankers indenlandske operationer i forbindelse med forvaltningen af aktiver og passiver (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 56).