

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2016. április 6.)

az euroövezet Nemzetközi Valutaalapban való egységes képviselőtének fokozatos megteremtésére irányuló intézkedések meghatározásáról szóló tanácsi határozat iránti javaslatról

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

Bevezetés és jogalap

2015. október 30-án az Európai Központi Bank (EKB) felkérést kapott a Tanácstól arra, hogy alkosson véleményt az euroövezet Nemzetközi Valutaalapban (IMF vagy az Alap) való egységes képviselőtének fokozatos megteremtésére irányuló intézkedések meghatározásáról szóló tanácsi határozat iránti javaslatról (a továbbiakban: a javasolt határozat) (1).

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 138. cikkén alapul, amely szerint annak érdekében, hogy az eurónak a nemzetközi pénzrendszerben elfoglalt helyét biztosítsa, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az EKB-val folytatott konzultáció után határozatban megfelelő intézkedéseket fogad el a nemzetközi pénzügyi szervezetekben és konferenciákon való egységes képviselőt biztosítására. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. Általános észrevételek

- 1.1. A javasolt határozat alapja az öt elnök jelentése (2), amely a gazdasági, pénzügyi és fiskális Unióvá fejlődő gazdasági és monetáris unió (GMU) egységesebb külső képviselőtére szólított fel. Az EKB osztozik az euroövezet IMF-ben való külső képviselőté fokozatos erősítésének célkitűzésében, egy vagy több euroövezeti választócsoport létrehozásának, valamint az euroövezet egységes álláspontja kifejezésre juttatásának végső céljával.
- 1.2. Az EKB teljes mértékben támogatja az euroövezeti politikai koordináció erősítését, ami elengedhetetlen a javasolt határozat 4. és 9. cikkében előírtak szerinti egységes külső képviselőt céljához. Noha az elmúlt években a koordináció javult, továbbra is erősítésre szorul, hogy léptékében megfeleljen az euroövezeti gazdaságirányításnak, amely az elmúlt évek során már megerősödött, illetőleg az öt elnök jelentésében ismertetett, elvárt elmélyültebb integrációnak.
- 1.3. Az EKB hangsúlyozni kívánja, hogy az euroövezet IMF-en belüli egységes és eredményes képviselőté megvalósításának céljából kulcsfontosságú, hogy valamennyi érintett fél a lojális együttműködés elvének teljes mértékű tiszteletben tartásával járjon el. Ebben a vonatkozásban az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikkének (3) bekezdése előírja az Unió és a tagállamok számára, hogy egymás kölcsönös tiszteletben tartásával segítsék egymást az EUSZ-ból és az EUMSZ-ból (együttesen: a Szerződések) eredő feladatok végrehajtásában. Ez az elv megköveteli, hogy a tagállamok hozzanak megfelelő intézkedéseket a Szerződésekben eredő vagy az Unió intézményeinek aktusaiból következő kötelezettségek teljesítésének biztosítására, illetve hogy tartózkodjanak az Unió célkitűzéseinek elérését veszélyeztető bármely intézkedéstől. Az EUSZ 13. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy az uniós intézményeknek jóhiszeműen és kölcsönösen együtt kell működniük egymással.
- 1.4. Az EKB tudomásul veszi, hogy a javasolt határozat az euroövezet egységes képviselőté az uniós jog alapján kívánja megvalósítani, anélkül, hogy megváltoztatná az IMF-nek a Nemzetközi Valutaalap Alapokmánya (a továbbiakban: az IMF Alapokmánya) szerinti országvéveselőt rendszerét (3). Úgy tűnik, hogy az euroövezet IMF-en belüli teljesen egységes képviselőté az IMF Alapokmányának módosítását tenné szükségessé annak érdekében, hogy a tagság olyan nemzetek feletti szervezetek előtt is nyitva álljon, mint az Unió/az euroövezet. Az EKB megjegyzi, hogy a javasolt határozat ilyen reformot nem irányoz elő. Ezért az euroövezet IMF-en belüli egységes képviselőté azokra a szakpolitikai területekre korlátozódik, amelyek az Unióra ruháztak.

(1) COM(2015) 603 final.

(2) Lásd: Az öt elnök jelentése az európai gazdasági és monetáris unió kiteljesítéséről, 2015. június 22., elérhető: www.ec.europa.eu

(3) Az IMF Alapokmányának II. és III. cikke.

- 1.5. Az EKB megjegyzi, hogy az eurorendszerbeli nemzeti központi bankok (NKB-k) és a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) fontos szerepet töltenek be országaik IMF-en belüli képviselői rendszerének keretében. Az IMF Alapokmánya V. cikkének (1) bekezdésével⁽¹⁾ összhangban minden tagországnak ki kell jelölnie egy szervet, amelyen keresztül az IMF-fel kapcsolatot tart. A legtöbb euroövezeti tagállam esetében az NKB-t jelölték ki ilyen szervnek⁽²⁾. Emellett az NKB-knak jelentős szerepe van tagállamuk IMF döntéshozó testületeiben való képviselői szerepében. A legtöbb euroövezeti tagállamban⁽³⁾ az NKB elnöke tölti be országának kormányzói tisztségét, míg más tagállamokban helyettes kormányzói tisztséget lát el az IMF Kormányzótanácsában. Mindemellett az NKB elnöke több esetben a Nemzetközi Monetáris és Pénzügyi Bizottságban (IMFC) helyettes tag. Emellett számos NKB aktívan részt vesz országa (helyettes) ügyvezető igazgatójának jelölésében, és egyes esetekben maguk az NKB-k választják ki ezt a személyt.

Az IMF Alapokmányának megfelelően⁽⁴⁾ minden egyes euroövezeti tagállam kijelöli központi bankját letéteményesül a saját valutájából az Alap tulajdonában levő készletek számára. Emellett az eurorendszerbeli központi bankok tartják és kezelik az országuknak az IMF SDR-főosztályában⁽⁵⁾ való részvétele révén juttatott különleges lehívási jogait (SDR-ek), és ezek vesznek részt az önkéntes SDR-kereskedelmi megállapodásokban. Mindemellett az eurorendszerbeli NKB-k vesznek részt az IMF pénzügyi tranzakciós tervében, kötelező kvótajegyzéseket teljesítenek országuk IMF-tagsága vonatkozásában, és – szükség szerint és adott esetben – önkéntes kétoldalú hitelkereteket nyújtanak az IMF-nek, mind az Alap általános kölcsönfelvételi egyezményével és az új kölcsönfelvételi egyezményrel összefüggésben egyaránt.

- 1.6. Az uniós jog szempontjából a Szerződések elismerik az NKB-k és az EKB IMF irányában betöltött szerepét. A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) alapján az EKB és az NKB-k szükség szerint kapcsolatot létesíthetnek nemzetközi szervezetekkel, valamint lebonyolíthatnak bármilyen banki ügyletet azokkal, beleértve a kölcsönfelvételi és hitelezési műveleteket is⁽⁶⁾. Az NKB-k számára megengedett ügyletek végzése a nemzetközi szervezetekkel szemben fennálló kötelezettségeik teljesítésére⁽⁷⁾. Az EKB IMF-tartalékpozíciókat és SDR-t tarthat és kezelhet, valamint rendelkezhet ezek összevonásáról⁽⁸⁾. Ebben a vonatkozásban az IMF ügyvezető igazgatósága az EKB-t jelölte ki az SDR-ek IMF Alapokmánya szerinti, előírt birtokosaként⁽⁹⁾.
- 1.7. Az EKB értelmezése szerint a javasolt határozat nem kívánja megváltoztatni azt a szabályozást, amelyet az euroövezeti tagállamok kialakítottak az IMF-tagságukból eredő jogaik gyakorlásának és kötelezettségeik teljesítésének biztosítására. E korlátokon belül az EKB készen áll arra, hogy részt vegyen a Tanács arra irányuló erőfeszítéseiben, hogy biztosítsa az euroövezet valamennyi IMF-testületben való egységes képviselői szerepét, és betöltse a Tanács döntése szerinti szerepet az euroövezet egységes képviselői szerepében. Az EUMSZ 138. cikkén alapuló minden intézkedésnek kellően figyelembe kell vennie azt a tényt, hogy e cikk hatálya azokra a szakpolitikai területekre korlátozódik, amelyek az Unióra átruházása kerültek, és amelyeken az EKB és az NKB-k függetlenül gyakorolják az EUMSZ és a KBER Alapokmánya alapján rájuk ruházott konkrét hatásköröket⁽¹⁰⁾.

2. Különös észrevételek

2.1. Az eurorendszer függetlensége

- 2.1.1. Amint az fentebb említést nyert, az euroövezet IMF-ben való egységes képviselői megvalósításának célkitűzését az eurorendszer – különösen az EUMSZ 127. cikke szerinti – hatásköreinek és – a különösen az EUMSZ 130. cikke

⁽¹⁾ Lásd az IMF Alapokmánya V. cikkének 1. szakaszát, amely előírja, hogy a tagországok az Alappal kizárólag kincstárakon, központi bankjukon, stabilizációs alapjukon vagy más hasonló szerveiken keresztül tartanak kapcsolatot, és az Alap csupán ugyanezekkel vagy ugyanezek útján tart fenn kapcsolatot.

⁽²⁾ Lásd például: Ausztria: az Ausztria IMF-kvótájának emeléséről és a teljes kvóta Österreichische Nationalbankra történő átruházásáról szóló, 1971. június 23-i szövetségi törvény (BGBl 309/1971.) 1. és 2. szakasza; Németország: az IMF Alapokmányáról szóló, 1978. január 9-i törvény 3. cikkének (2) bekezdése (BGBl. 1978. II. 13. o.), a 2015. augusztus 31-i rendelet 298. cikkével módosítva (BGBl. I. 1474. o.); Finnország: a Nemzetközi Valutaalapról szóló egyezmény egyes módosításainak jóváhagyásáról szóló 68/1977. törvény 2. szakasza; Szlovénia: a Szlovén Köztársaság Nemzetközi Valutaalapbeli tagságáról szóló törvény 4. cikke; Portugália: az 1989. augusztus 5-i 245/89 törvényerejű rendelet 1. cikkének (1) bekezdése.

⁽³⁾ Ez a helyzet például Belgiumban, Észtországban, Németországban, Lettországon, Litvániában, Máltán, Hollandiában, Ausztriában, Szlovákiában, Szlovéniában, Finnországban és Portugáliában.

⁽⁴⁾ Lásd az IMF Alapokmánya XIII. cikke (2) bekezdésének a) pontját.

⁽⁵⁾ Lásd az IMF Alapokmányának XVII. cikkét.

⁽⁶⁾ Lásd a KBER Alapokmánya 23. cikkének első és negyedik francia bekezdését.

⁽⁷⁾ A KBER Alapokmányának 31.1. cikke.

⁽⁸⁾ A KBER Alapokmányának 30.5. cikke.

⁽⁹⁾ Lásd az IMF Alapokmánya XVII. cikkének (3) szakaszát.

⁽¹⁰⁾ Az EKB vonatkozásában figyelembe kell venni az EKB-ra az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelettel (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.) ruházott feladatokat is.

és a KBER Alapokmányának 7. cikke szerinti – függetlenségének tiszteletben tartásával kell elérni. A függetlenség uniós jogi elve a politikai nyomás minden fajtájától kívánja megvédeni az eurorendszert annak érdekében, hogy az a számára kijelölt célokat és feladatokat hatékonyan tudja megvalósítani az uniós jog által e célból biztosított különleges jogkörei független gyakorlásán keresztül⁽¹⁾.

2.1.2. Az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése nem korlátozhatja az eurorendszer függetlenségét. Ezért ahhoz, hogy a javasolt határozat az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése értelmében „megfelelő” legyen, biztosítania kell, hogy az eurorendszer feladatainak és hatásköreinek független gyakorlása mindvégig védelmet kapjon abban a folyamatban, amelyben az euroövezet IMF-ben való egységes külső képvisellete megszervezésének optimális modelljének megtalálása a cél. Miközben az eurorendszer függetlenségének védelme alatt álló célkitűzések, feladatok és konkrét hatáskörök folyamatosan fejlődnek, a legfontosabbakat az alábbiakban ismertetjük.

2.1.3. Az eurorendszer elsődleges célkitűzése az árstabilitás fenntartása (az EUMSZ 127. cikke (1) bekezdésének és a KBER Alapokmánya 2. cikkének első mondata, valamint az EUMSZ 282. cikke (2) bekezdésének második mondata). E célkitűzés kijelölése – lényegéből fakadóan – kapcsolódik az eurorendszer számára a függetlenség magas szintjének biztosításához, mivel az EUMSZ központi banki függetlenségre vonatkozó követelménye azt az általánosan elfogadott nézetet tükrözi, hogy az árstabilitás elsődleges célkitűzését leginkább egy pontosan meghatározott feladatkörrel rendelkező, teljesen független központi banki rendszer szolgálja⁽²⁾. Az EUMSZ 282. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint az Unió monetáris politikáját az eurorendszer irányítja. Az EUMSZ 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjával és 282. cikke (1) bekezdésének második mondatával összefüggésben a „monetáris politika” kifejezést nem szabad olyan szűk és technikai értelemben értelmezni, hogy az csak az eurorendszer azon alapvető feladataira vonatkozik, amelyre az EUMSZ 127. cikke (2) bekezdésének első francia bekezdése hivatkozik. Az ilyen szűk értelmezés nem indokolt és nem is volt cél. Az EKB értelmezése szerint a „monetáris politika” kifejezés az EUMSZ harmadik része VIII. címe 2. fejezetének címét tükrözi, és ezért az EKB úgy tekinti, hogy az magában foglalja az euróval kapcsolatos összes, az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseiben – különösen az EUMSZ 127. és 128. cikkében⁽³⁾ – ismertetett konkrét hatáskört.

2.1.4. Az eurorendszer számára másodlagos feladatok is kiosztásra kerültek: az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül az eurorendszer támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az EUSZ 3. cikkében megállapított uniós célkitűzések megvalósításához (lásd még az EUMSZ 127. cikke (1) bekezdésének második mondatát, az EUMSZ 282. cikke (2) bekezdésének harmadik mondatát, valamint a KBER Alapokmányának 2. cikkét). Az EUSZ 3. cikkében rögzített célkitűzéseket az EUMSZ 119–127. cikkei tovább részletezik.

2.1.5. Végezetül, és az EUMSZ-ben meghatározott célkitűzéseken túl, az eurorendszer támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában az EUMSZ 127. cikkének (5) bekezdése szerint. A hitelintézetek biztonságának és stabilitásának biztosítására irányuló célkitűzés vezérli az eurorendszert a hitelintézetek prudenciális felügyeletével kapcsolatos külön feladatait illetően, amelyekkel a Tanács az EKB-t az EUMSZ 127. cikkének (6) bekezdése alapján bízta meg. Az EKB 2014 novembere óta látja el ezeket a feladatokat az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson (EFM) belül, amely az EKB-ból és az illetékes nemzeti hatóságokból áll. Ebben a tekintetben az EKB-t szakmai titoktartási kötelezettségek⁽⁴⁾ is kötik, és az 1024/2013/EU rendelet 19. cikkével összhangban független eljárásra kötelezett.

2.2. Az EKB megfigyelői státusa az IMF-en belül

2.2.1. Az EKB az egyetlen olyan, az EUSZ 13. cikkének (1) bekezdésében felsorolt uniós intézmény, amely nemzetközi jogi személyiséget kapott⁽⁵⁾. A KBER Alapokmányának 6.1. és 6.2. cikkeivel összhangban a nemzetközi együttműködés területén a KBER-re ruházott feladatokat illetően az EKB dönti el, hogy a KBER képvisellete miként történjen, és hogy az EKB, illetve annak jóváhagyásával az NKB-k részt vehetnek-e nemzetközi monetáris intézményekben. A KBER Alapokmányának 6.3. cikke kimondja, hogy ezek a rendelkezések nem érintik a Tanács által az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése alapján az euroövezet nemzetközi pénzügyi szervezetekben és konferenciákon való egységes képviselétének biztosítására elfogadott megfelelő intézkedéseket.

⁽¹⁾ Lásd a C-11/00 sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Európai Központi Bank ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:395) 134. pontját.

⁽²⁾ Lásd az EKB 2014. évi Konvergenciajelentése 2.2.3. fejezete „Működési függetlenség” című szakaszának első mondatát.

⁽³⁾ Lásd a CON/2003/20 vélemény 9. pontját a „monetáris politika” kifejezés EUMSZ 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti fogalma tekintetében. Mivel a KBER Alapokmánya a Szerződésnek szerves része (az EUSZ 51. cikke), a „monetáris politika” kifejezés utal a KBER Alapokmányában lefektetett monetáris politikai intézkedésekre is.

⁽⁴⁾ Lásd az 1024/2013/EU rendelet 27. cikkét.

⁽⁵⁾ Lásd az EUMSZ 282. cikkének (3) bekezdését, a KBER Alapokmányának 9.1. cikkét és az 1024/2013/EU rendelet 8. cikkét. Az EKB nemzetközi jogi személyisége feladataira és a Szerződésnek vonatkozó rendelkezéseire korlátozódik. Ezért a KBER Alapokmányának 6.1. és 6.2. cikkeivel összhangban a nemzetközi együttműködés területén – a KBER-re ruházott feladatokat illetően – az EKB-nak kell arról döntenie, hogy a KBER képvisellete miként történjen, és hogy az EKB, illetve annak jóváhagyásával az NKB-k részt vehetnek-e nemzetközi monetáris intézményekben. A KBER Alapokmányának 6.3. cikke kimondja, hogy ezek a rendelkezések nem érintik a Tanács által az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése alapján az euroövezet nemzetközi pénzügyi szervezetekben és konferenciákon való egységes képviselétének biztosítására elfogadott megfelelő intézkedéseket.

Az EKB-nak a továbbiakban is kiemelt szerepet kell kapnia az euroövezet IMF-en belüli képviselőjében, azaz olyan szerepkört, amely teljes mértékben figyelembe veszi azt a tényt, hogy az eurorendszer függetlenül gyakorolja az EUMSZ és a KBER Alapokmánya által ráruházott konkrét hatásköröket, ahogy az EKB is függetlenül gyakorolja az 1024/2013/EU rendelettel ráruházott hatásköröket. Ezért ennek a szerepkörnek legalább azokra a jogokra ki kell terjednie, amelyekre az EKB – az eurorendszer képviselőjeként – jelenleg az IMF-ben megfigyelőként jogosult, azaz az IMF testületei előtti felszólalásra és írásbeli nyilatkozatok benyújtására. Szükség lehet ennek a szerepkörnek a további bővítésére, ha az egységes külső képviselő megszervezése nyomán az euroövezet IMF-en belüli jogai bővülnek. Erre tekintettel az EKB megítélése szerint az euroövezet IMF-en belüli egységes képviselője megvalósításának célkitűzése csak az EKB külső képviselő terén fennálló konkrét hatáskörei független gyakorlása hatásainak teljes tiszteletben tartásával érhető el. Az euroövezet véleményeit és az ebből eredő álláspontokat gondosan össze kell hangolni, és azoknak egységes kifejezést kell biztosítani. Ez azonban azzal jár, hogy az egységes képviselő megszervezésének teljes mértékben figyelembe kell vennie a hatáskörök belső elosztását és a különféle uniós intézmények vonatkozó megbízatását, illetőleg a függetlenség Szerződésen alapuló garanciáit, amelyek célja az eurorendszer bármiféle politikai nyomástól való megvédése annak érdekében, hogy a feladatai által kijelölt célokat hatékonyan tudja megvalósítani.

2.2.2. Mindemelllett – a korábbi megjegyzésnek megfelelően – az egységes képviselőt az uniós intézmények közötti lojális együttműködés elvének (az EUSZ 13. cikkének (2) bekezdése) teljes tiszteletben tartásával kell megszervezni. Ezért az EKB azt várja, hogy a Bizottság és a Tanács hozzá fognak járulni az euroövezet egységes képviselője megvalósításához az eurorendszer megbízatásának és hatásköreinek megfelelően. Az EKB feltételezi, hogy az ilyen egységes képviselő tiszteletben fogja tartani azt a régóta bevett gyakorlatot, amely szorosan bevonja a központi bankokat a közös euroövezeti álláspontok előkészítésébe az IMF döntéshozatali folyamataihoz kapcsolódóan, valamint biztosítja az eurorendszerbeli NKB-k az e folyamatokban való részvételét, figyelemmel az IMF tevékenységébe tartozó területeken fennálló szakértelmükre.

2.2.3. Az EKB-nek jelenleg az IMF két testületében van állandó képviselője. Az EKB elnöke az IMFC-ben megfigyelő. Az EKB továbbá megfigyelői státusszal rendelkezik az IMF ügyvezető igazgatóságában a feladatmeghatározásához kapcsolódó kérdések tárgyalása esetén⁽¹⁾. Az EKB-t különösen akkor kéri fel arra, hogy képviselőt küldjön az IMF ügyvezető igazgatóságának ülésére, amikor a következő kérdések megvitatása történik: a) euroövezeti szakpolitikák a tagországokkal folyó, IV. cikk szerinti konzultációkkal összefüggésben; b) az Alap által az egyes euroövezeti tagok szakpolitikái felett gyakorolt felügyelet; c) az euroövezet szerepe a nemzetközi monetáris rendszerben; d) világgazdasági kilátások; e) globális pénzügyi stabilitási jelentések; f) világgazdasági és -piaci fejlemények. Emellett az EKB felkérést kap képviselő küldésére az IMF ügyvezető igazgatóságának üléseire azon napirendi pontok tekintetében, amelyeket az EKB és az Alap a vonatkozó feladatmeghatározásuk ellátása tekintetében kölcsönös érdeklődésre számot tartóként ismer el. Az EKB megfigyelői státusa azzal jár, hogy az elnök engedélyével az EKB képviselője szóban és írásban is az IMF ügyvezető igazgatóságához fordulhat azon kérdéskörök vonatkozásában, amelyekre az EKB meghívása szól, miközben a tagállamok számára van fenntartva az IMF fórumokon a teljes napirendet érintő felszólalás és döntéshozatal joga.

2.3. *Technikai jellegű észrevételek és szövegezési javaslatok*

Abban az esetben, ahol az EKB a javasolt határozat módosítására tesz javaslatot, külön technikai munkadokumentum tartalmazza a szövegezési javaslatokat és az azokhoz fűzött magyarázatot. A technikai munkadokumentum angol nyelven, az EKB weboldalán érhető el.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2016. április 6-án.

az EKB elnöke

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ A 2004. december 23-i 13414-(05/01) sz., a 2005. december 22-i 13612-(05/108) sz., és a 2010. január 5-i 14517-(10/1) sz. határozattal módosított, 2002. december 27-i 12925-(03/1) sz. határozat.