

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 6. aprila 2016

o predlogu sklepa Sveta o določitvi ukrepov za postopno vzpostavitev enotnega zastopanja euroobmočja v Mednarodnem denarnem skladu

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 30. oktobra 2015 prejela zahtevo Sveta za mnenje o predlogu sklepa Sveta o določitvi ukrepov za postopno vzpostavitev enotnega zastopanja euroobmočja v Mednarodnem denarnem skladu (MDS ali Sklad) (v nadaljnjem besedilu: predlagani sklep) ⁽¹⁾.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 138 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), v skladu s katerim lahko Svet za zagotovitev položaja eura v mednarodnem denarnem sistemu na predlog Komisije in po posvetovanju z ECB sprejme ustrezne ukrepe za zagotovitev enotnega zastopanja v mednarodnih finančnih institucijah in na konferencah. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

- 1.1 Predlagani sklep temelji na poročilu petih predsednikov ⁽²⁾, ki je pozvalo k čedalje enotnejšemu zunanjemu zastopanju ekonomske in monetarne unije (EMU), ko se ta razvija v smeri ekonomske, finančne in fiskalne unije. Tudi ECB se zavzema, da se zunanje zastopanje euroobmočja v MDS postopoma okrepi, pri čemer je končni cilj vzpostavitev ene volilne skupine ali več volilnih skupin za euroobmočje in zagotovitev, da bo euroobmočje zastopalo skupna stališča.
- 1.2 ECB v celoti podpira krepitev usklajevanja politik euroobmočja, ki je bistvena za doseganje cilja enotnega zunanjega zastopanja, kakor je določeno v členih 4 in 9 predlaganega sklepa. Čeprav se je usklajevanje v zadnjih letih izboljšalo, ga je treba dodatno okrepiti in izboljšati, da bo sorazmerno z gospodarskim upravljanjem v euroobmočju, ki se je v zadnjih letih že okrepilo, in s predvidenim poglobljenim povezovanjem, kakor je opisano v poročilu petih predsednikov.
- 1.3 ECB želi poudariti, da je za uresničitev enotnega in učinkovitega zastopanja euroobmočja v MDS ključno, da vse udeležene strani pri svojem ravnanju v celoti spoštujejo načelo lojalnega sodelovanja. V tej zvezi člen 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) zahteva, da se Unija in države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz PEU in PDEU (skupaj: Pogodbi). To načelo zahteva, da države članice sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije, ter se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije. Člen 13(2) PEU zahteva, da institucije Unije med seboj lojalno sodelujejo.
- 1.4 ECB ugotavlja, da je namen predlaganega sklepa vzpostaviti enotno zastopanje euroobmočja po pravu Unije, ne da bi se spremenila struktura članstva v MDS po Statutu Mednarodnega denarnega sklada ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: Statut MDS), ki temelji na članstvu držav. Kaže, da bi bilo treba za popolnoma enotno zastopanje euroobmočja v MDS spremeniti Statut MDS, da bi ta omogočil članstvo nadnacionalnih organizacij, kakršna je Unija/euroobmočje. ECB ugotavlja, da predlagani sklep take reforme ne predvideva. Zato je enotno zastopanje euroobmočja v MDS omejeno na področja politike, ki so prenesena na Unijo.

⁽¹⁾ COM(2015) 603 final.

⁽²⁾ Glej poročilo petih predsednikov z naslovom Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, 22. junij 2015, dostopno na naslovu www.ec.europa.eu.

⁽³⁾ Člena II in III Statuta MDS.

- 1.5 ECB izpostavlja, da imajo nacionalne centralne banke (NCB) v Eurosistemu in Evropskem sistemu centralnih bank (ESCB) v okviru strukture članstva v MDS, ki temelji na članstvu držav, pomembno vlogo pri zastopanju svojih držav v MDS. V skladu s členom V(1) Statuta MDS ⁽¹⁾ mora vsaka članica določiti ustanove, prek katerih bo urejala svoje zadeve v zvezi z MDS. V večini držav članic euroobmočja so kot take ustanove določene NCB ⁽²⁾. Poleg tega imajo NCB pomembno vlogo pri zastopanju svojih držav članic v organih odločanja MDS. V večini držav članic euroobmočja ⁽³⁾ guverner NCB zastopa svojo državo kot guverner v Odboru guvernerjev MDS, v drugih državah članicah pa je namestnik guvernerja v Odboru guvernerjev MDS. V več primerih je guverner NCB tudi namestnik člana Mednarodnega monetarnega in finančnega odbora. Poleg tega so številne NCB močno vključene v postopek izbire (namestnikov) izvršnih direktorjev iz njihovih držav in v nekaterih primerih NCB opravijo izbiro.

V skladu s Statutom MDS ⁽⁴⁾ določi vsaka država članica euroobmočja svojo centralno banko za depozitarja, pri katerem MDS hrani svoje imetje v njeni valuti. Poleg tega NCB Eurosistema imajo in vodijo posebne pravice črpanja, ki so dodeljene njihovim državam prek udeležbe v sistemu posebnih pravic črpanja MDS ⁽⁵⁾, ter sodelujejo v prostovoljnih ureditvah trgovanja s posebnimi pravicami črpanja. NCB Eurosistema tudi sodelujejo pri načrtu finančnih transakcij MDS, zagotavljajo obvezne vpise kvot za članstvo svojih držav v MDS ter – kadar je to potrebno in ustrezno – zagotavljajo prostovoljne kreditne linije dvostransko MDS in v okviru splošnih sporazumov o izposojanju in novih sporazumov o izposojanju MDS.

- 1.6 Z vidika prava Unije Pogodbi priznavata vlogo NCB in ECB v razmerju do MDS. V skladu s Statutom Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB) lahko ECB in NCB vzpostavljajo odnose, kadar je primerno, z mednarodnimi organizacijami ter z njimi opravljajo vse vrste bančnih poslov, tudi najemanje in dajanje posojil ⁽⁶⁾. NCB lahko opravljajo posle pri izpolnjevanju svojih obveznosti do mednarodnih organizacij ⁽⁷⁾. ECB lahko ima in upravlja rezervne pozicije pri MDS in posebne pravice črpanja ter omogoča združevanje teh sredstev ⁽⁸⁾. V tej zvezi je Izvršni odbor MDS v skladu s Statutom MDS določil ECB za predpisanega imetnika posebnih pravic črpanja ⁽⁹⁾.
- 1.7 ECB razume, da se s predlaganim sklepom ne namerava spremeniti ureditev, ki so jo vzpostavile države članice euroobmočja za zagotovitev izpolnjevanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz njihovega članstva v MDS. V okviru te omejitve je ECB pripravljena prispevati k prizadevanjem Sveta, da se zagotovi enotno zastopanje euroobmočja v vseh organih MDS, in izpolnjevati svojo vlogo pri enotnem zastopanju euroobmočja, kakor bo odločil Svet. Pri vseh ukrepih na podlagi člena 138 PDEU bo treba upoštevati, da je področje uporabe navedenega člena omejeno na področja politike, za katera je bila pristojnost prenesena na Unijo ter na katerih ECB in NCB neodvisno izvajajo posebna pooblastila, prenesena nanje po PDEU in Statutu ESCB ⁽¹⁰⁾.

2. Posebne pripombe

2.1 Neodvisnost Eurosistema

- 2.1.1 Kakor je navedeno zgoraj, bo treba pri doseganju cilja enotnega zastopanja euroobmočja v MDS upoštevati pristojnosti Eurosistema, zlasti po členu 127 PDEU, ter njegovo neodvisnost, zlasti po členu 130 PDEU in

⁽¹⁾ Glej oddelek 1 člena V Statuta MDS, ki določa, da mora vsaka članica urejati svoje zadeve v zvezi s Skladom le prek svoje zakladnice, centralne banke, stabilizacijskega sklada ali druge podobne ustanove, ter da mora Sklad sodelovati le s takimi ustanovami.

⁽²⁾ Glej na primer v Avstriji: oddelka 1 in 2 Zveznega zakona z dne 23. junija 1971 o povečanju kvote Avstrije v MDS in prenosu celotne kvote s strani centralne banke Oesterreichische Nationalbank, BGBl. št. 309/1971; v Nemčiji: člen 3(2) Zakona o Statutu MDS z dne 9. januarja 1978 (BGBl. 1978 II, str. 13), kakor je bil spremenjen s členom 298 Uredbe z dne 31. avgusta 2015 (BGBl. I, str. 1474); na Finskem: oddelek 2 Zakona 68/1977 o odobritvi nekaterih sprememb Pogodbe o Mednarodnem denarnem skladu; v Sloveniji: 4. člen Zakona o članstvu Republike Slovenije v Mednarodnem denarnem skladu; na Portugalskem: člen 1(1) Uredbe z zakonsko močjo št. 245/89 z dne 5. avgusta 1989.

⁽³⁾ To velja na primer za Belgijo, Estonijo, Nemčijo, Latvijo, Litvo, Malto, Nizozemsko, Avstrijo, Slovaško, Slovenijo, Finsko in Portugalsko.

⁽⁴⁾ Glej oddelek 2(a) člena XIII Statuta MDS.

⁽⁵⁾ Glej člen XVII Statuta MDS.

⁽⁶⁾ Glej prvo in četrto alineo člena 23 Statuta ESCB.

⁽⁷⁾ Glej člen 31.1 Statuta ESCB.

⁽⁸⁾ Glej člen 30.5 Statuta ESCB.

⁽⁹⁾ Glej oddelek 3 člena XVII Statuta MDS.

⁽¹⁰⁾ V zvezi z ECB bi bilo treba upoštevati tudi naloge, prenesene nanjo z Uredbo Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

členu 7 Statuta ESCB. Načelo neodvisnosti po pravu Unije je namenjeno za obvarovanje Eurosistema pred vsemi političnimi pritiski, da bi se mu omogočilo učinkovito uresničevanje ciljev in izvajanje nalog, ki so določeni zanj, z neodvisnim izvrševanjem posebnih pooblastil, ki jih ima na podlagi prava Unije ⁽¹⁾.

2.1.2 Člen 138(2) PDEU ne more omejiti neodvisnosti Eurosistema. Da bi bil predlagani sklep „ustrezen“ v smislu člena 138(2) PDEU, bi moral zato zagotoviti zaščito neodvisnega izvajanja nalog in pooblastil Eurosistema v celotnem postopku iskanja najboljše rešitve za organizacijo enotnega zunanjega zastopanja euroobmočja v MDS. Cilji, naloge in posebna pooblastila, ki jih štiti neodvisnost Eurosistema, se razvijajo, najpomembnejši pa so navedeni v nadaljevanju.

2.1.3 Poglavitni cilj Eurosistema je ohranjanje stabilnosti cen (prvi stavek člena 127(1) in drugi stavek člena 282(2) PDEU ter prvi stavek člena 2 Statuta ESCB). Dodelitev tega cilja je neločljivo povezana s tem, da se Eurosistemu daje visoka stopnja neodvisnosti, saj zahteva PDEU za neodvisnost centralnih bank odraža splošno stališče, da lahko za poglavitni cilj stabilnosti cen najbolj skrbi v celoti neodvisen centralnobančni sistem z natančno opredeljenim mandatom ⁽²⁾. V skladu z drugim stavkom člena 282(1) PDEU Eurosistem vodi denarno oziroma monetarno politiko Unije. V okviru člena 3(1)(c) in drugega stavka člena 282(1) PDEU se pojem „monetarna politika“ ne sme razumeti v ozkem in tehničnem smislu, kakor da se nanaša samo na temeljno nalogo Eurosistema, ki je navedena v prvi alineji člena 127(2) PDEU. Tako ozko stališče ni utemeljeno in tudi ni bilo predvideno. ECB razume, da pojem „monetarna politika“ odraža naslov poglavja 2 naslova VIII tretjega dela PDEU, in zato šteje, da obsega vsa posebna pooblastila, ki se nanašajo na euro, kakor so navedena v ustreznih določbah PDEU, zlasti v členih 127 in 128 ⁽³⁾.

2.1.4 Za Eurosistem so bili določeni tudi drugi cilji: Eurosistem podpira splošne ekonomske politike v Uniji, če to ni v nasprotju s ciljem stabilnosti cen, z namenom prispevati k doseganju ciljev Unije, opredeljenih v členu 3 PEU (glej tudi drugi stavek člena 127(1) PDEU, tretji stavek člena 282(2) PDEU in člen 2 Statuta ESCB). Cilji iz člena 3 PDEU so podrobneje opredeljeni v členih 119 do 127 PDEU.

2.1.5 Končno, Eurosistem poleg tega, da prispeva k doseganju ciljev, določenih v PDEU, v skladu s členom 127(5) PDEU prispeva tudi k nemotenemu vodenju politik pristojnih organov glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema. Pri posebnih nalogah, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij in jih je Svet prenesel na ECB na podlagi člena 127(6) PDEU, je cilj Eurosistema zagotoviti varnost in trdnost kreditnih institucij. Od novembra 2014 opravlja ECB te naloge v okviru enotnega mehanizma nadzora, ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni organi. V tej zvezi mora ECB spoštovati tudi obveznosti varovanja poklicne skrivnosti ⁽⁴⁾ in ravnati neodvisno v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 1024/2013.

2.2 Status opazovalke, ki ga ima ECB v MDS

2.2.1 ECB je edina institucija Unije iz člena 13(1) PEU, ki ima mednarodno pravno osebnost ⁽⁵⁾. ECB v skladu s členoma 6.1 in 6.2 Statuta ESCB na področju mednarodnega sodelovanja, ki se nanaša na naloge, zaupane ESCB, odloča o načinu zastopnosti ESCB in o tem, ali bodo ECB in NCB, če jim ECB to odobri, sodelovale v mednarodnih denarnih institucijah. Člen 6.3 Statuta ESCB določa, da navedene določbe ne posegajo v ustrezne ukrepe za zagotovitev enotnega zastopanja euroobmočja v mednarodnih finančnih institucijah in na konferencah, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 138(2) PDEU.

⁽¹⁾ Glej točko 134 sodbe v zadevi Komisija Evropskih skupnosti proti Evropski centralni banki, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395.

⁽²⁾ Glej prvi odstavek oddelka Funkcionalna neodvisnost v poglavju 2.2.3 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2014.

⁽³⁾ Glej odstavek 9 Mnenja CON/2003/20 v zvezi s pojmom „monetarna politika“ v členu 3(1)(c) PDEU. Ker je Statut ESCB sestavni del Pogodb (člen 51 PEU), se pojem „monetarna politika“ nanaša tudi na določbe o monetarni politiki v Statutu ESCB.

⁽⁴⁾ Glej člen 27 Uredbe (EU) št. 1024/2013.

⁽⁵⁾ Glej člen 282(3) PDEU, člen 9.1 Statuta ESCB in člen 8 Uredbe (EU) št. 1024/2013. Mednarodna pravna osebnost ECB je omejena na njene funkcije in veljavne določbe Pogodb. Tako mora v skladu s členoma 6.1 in 6.2 Statuta ESCB na področju mednarodnega sodelovanja, ki vključuje naloge, zaupane ESCB, ECB odločati o načinu zastopnosti ESCB, ECB in NCB, če jim ECB to odobri, pa lahko sodelujejo v mednarodnih denarnih institucijah. Člen 6.3 Statuta ESCB določa, da navedene določbe ne posegajo v ustrezne ukrepe za zagotovitev enotnega zastopanja euroobmočja v mednarodnih finančnih institucijah in na konferencah, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 138(2) PDEU.

ECB bi morala imeti še naprej pomembno vlogo pri zastopanju euroobmočja v MDS, tj. vlogo, ki v celoti upošteva, da Eurosistem neodvisno izvaja posebna pooblastila, ki so nanj prenesena s PDEU in Statutom ESCB, ter da ECB prav tako neodvisno izvaja pooblastila, ki so nanjo prenesena z Uredbo (EU) št. 1024/2013. Zato mora ta vloga vključevati najmanj pravice, ki jih ima ECB kot predstavnica Eurosistema zdaj v vlogi opazovalke v MDS, tj. pravico, da se izreče in predloži pisne izjave organom MDS. To vlogo bi bilo morda treba še razširiti, če bi se zaradi organizacije enotnega zunanjega zastopanja povečale pravice euroobmočja v MDS. Glede na to ECB meni, da se lahko cilj enotnega zastopanja euroobmočja v MDS doseže samo tako, da se v celoti spoštuje vpliv neodvisnega izvajanja posebnih pooblastil ECB na področju zunanjega zastopanja. Mnenja in posledična stališča euroobmočja bi bilo treba skrbno uskladiti in izraziti kot en glas. Vendar to pomeni, da mora organizacija enotnega zastopanja v celoti upoštevati notranjo razporeditev pristojnosti in mandate različnih institucij Unije ter jamstva neodvisnosti, ki temeljijo na Pogodbi in so namenjena za obvarovanje Eurosistema pred vsemi političnimi pritiski, da bi se mu omogočilo učinkovito uresničevanje ciljev, določenih za njegove naloge.

2.2.2 Kakor je že navedeno, bi bilo treba enotno zastopanje organizirati tudi tako, da se v celoti spoštuje načelo lojalnega sodelovanja med institucijami Unije (člen 13(2) PEU). ECB zato pričakuje, da bosta Komisija in Svet prispevala k doseganju cilja enotnega zastopanja euroobmočja v skladu z mandatom in pooblastili Eurosistema. Domneva se, da se bosta pri takem enotnem zastopanju spoštovali dolgoletna praksa tesnega vključevanja centralnih bank v pripravo skupnih stališč euroobmočja za postopke odločanja MDS in udeležba NCB Eurosistema v teh postopkih, glede na njihovo strokovno znanje na področjih dejavnosti MDS.

2.2.3 ECB je zdaj stalno zastopana v dveh organih MDS. Predsednik ECB je opazovalec v Mednarodnem monetarnem in finančnem odboru. ECB ima tudi status opazovalke v Izvršnem odboru MDS, kadar se razpravlja o zadevah, povezanih z njenim mandatom⁽¹⁾. Zlasti se ECB vabi, da pošlje predstavnika, da se udeleži sej Izvršnega odbora MDS, kadar se razpravlja o naslednjih zadevah: (a) politike euroobmočja v okviru posvetovanj s članicami po členu IV Statuta MDS; (b) nadzor nad politikami posameznih držav članic euroobmočja, ki ga Sklad izvaja po členu IV Statuta MDS; (c) vloga euroobmočja v mednarodnem denarnem sistemu; (d) svetovne gospodarske napovedi; (e) poročila o svetovni finančni stabilnosti; (f) svetovna gospodarska in tržna gibanja. Poleg tega se ECB vabi, da pošlje predstavnika, da se udeleži sej Izvršnega odbora MDS pri točkah dnevnega reda, za katere ECB in Sklad ugotovita, da so za uresničevanje njunih mandatov v njunem skupnem interesu. Status opazovalke, ki ga ima ECB, pomeni, da se lahko njen predstavnik ob dovoljenju predsedujočega ustno ali pisno izreče pred Izvršnim odborom MDS o zadevah, v zvezi s katerimi je bila ECB povabljena, medtem ko pravica izrekanja in sprejemanja odločitev o vseh zadevah v telesih MDS ostaja državam članicam.

2.3 Tehnične pripombe in predlogi sprememb besedila

Kadar ECB priporoča, da se predlagani sklep spremeni, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 6. aprila 2016

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Sklep št. 12925-(03/1) z dne 27. decembra 2002, kakor je bil spremenjen s sklepi št. 13414-(05/01) z dne 23. decembra 2004, 13612-(05/108) z dne 22. decembra 2005 in 14517-(10/1) z dne 5. januarja 2010.