

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

Stanovisko Evropské centrální banky

ze dne 11. dubna 2018

k návrhu nařízení o zřízení Evropského měnového fondu

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

ÚVOD A PRÁVNÍ ZÁKLAD

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 1. února 2018 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu nařízení Rady o zřízení Evropského měnového fondu ⁽¹⁾ (dále jen „navrhované nařízení“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhované nařízení je relevantní ve vztahu k prvořadému cíli Evropského systému centrálních bank (ESCB) udržovat cenovou stabilitu podle čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 Smlouvy a článku 2 statutu Evropského systému centrálních bank (dále jen „statut ESCB“) a obsahuje ustanovení, která se týkají zapojení ECB do řídicí struktury a plnění úkolů Evropského měnového fondu.

V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

Obecné připomínky

ECB podporuje iniciativu Evropské komise zahrnout Evropský mechanismus stability (ESM) do právního rámce Unie ⁽²⁾. Jak je uvedeno ve zprávě pěti předsedů o dokončení evropské hospodářské a měnové unie ⁽³⁾, kterou vypracovali předseda Evropské Komise, předseda Evropské rady, předseda Evropského parlamentu, předseda Euroskupiny a prezident ECB, tato iniciativa je důležitým krokem k dokončení evropské hospodářské a měnové unie. Zřízení ESM jako orgánu Unie by mu umožnilo lépe dosáhnout jeho cíl, kterým je přispívat k zajištění finanční stability eurozóny, jakož i finanční stability členských států, které se účastní bankovní unie. K dosažení svého cíle může EMS mobilizovat finanční prostředky a poskytovat stabilizační podporu ve prospěch členských států, které se potýkají se závažnými potížemi s financováním nebo kterým takové potíže hrozí.

ECB rovněž poznamenává, že pokud by ESM zůstal mimo právní řád Unie jako mezivládní orgán, musela by budoucí diskuse ohledně úkolů, které by mohly být ESM svěřeny v oblasti správy ekonomických záležitostí, respektovat stávající pravomoci svěřené Unii a jejím orgánům právem Unie ⁽⁴⁾.

ECB zdůrazňuje, že navrhované nařízení je důležitým prvním krokem a že další reformy ESM budou nezbytné. Zaprvé, ESM by měl mít k dispozici finanční nástroje, které jsou nezbytné k dosažení jeho cílů a k plnění jeho úkolů. ECB doporučuje, aby byly tyto finanční nástroje dále přezkoumány, aby se zajistilo, že jsou dostatečné pro účinné řešení příčin finanční nestability a náklady v situacích vážné nestability trhu ⁽⁵⁾ a pro podporu bankovní unie. Zejména je třeba zlepšit nástroje preventivní finanční pomoci spojené s náležitou podmíněností, aby lépe přispívaly k předcházení krizí. Zadruhé, pro účinné uplatňování těchto nástrojů je důležité zlepšit mechanismy řízení ESM s cílem zajistit rychlé a spolehlivé rozhodovací postupy založené na vysoce kvalitním nezávislém technickém poradenství.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Viz odstavec 8 stanoviska CON/2011/24. Všechna stanoviska ECB jsou zveřejněna na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Viz zpráva s názvem „Dokončení evropské hospodářské a měnové unie“ vypracovaná Jeanem-Claudem Junckerem, v úzké spolupráci s Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim a Martinem Schulzem, Evropská komise, 22. června 2015, k dispozici na internetových stránkách Komise www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1971, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice, 7-71, EU:C:1971:121, bod 20; posudek 1/92, posudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1992, EU:C:1992:189, bod 41; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. listopadu 2012, Thomas Pringle v. Government of Ireland a další, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 158.

⁽⁵⁾ Viz odstavec 6 stanoviska CON/2011/24.

Konkrétní připomínky

1. Úloha ECB

- 1.1. Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (dále jen „smlouva o ESM“) pověřuje výkonem některých úkolů ESM Evropskou komisí v součinnosti s ECB. Evropská komise má konkrétně za úkol v součinnosti s ECB posuzovat žádosti o stabilizační podporu, vyjednat memorandum o porozumění, které upřesní podmíněnost, s níž bude poskytnutá finanční pomoc spojena, a monitorovat dodržování podmíněnosti, s níž je finanční pomoc spojena. V souvislosti s posuzováním žádosti o stabilizační podporu je předseda Rady guvernérů konkrétně povinen pověřit Evropskou komisí v součinnosti s ECB posouzením, zda je dáno riziko pro finanční stabilitu eurozóny jako celku nebo jejích členských států, posouzením, zda je veřejný dluh udržitelný, a posouzením skutečné či potenciální finanční potřeby dotyčného členského státu. Evropská komise i ECB mají dále za úkol posuzovat naléhavost žádosti o stabilizační podporu a účastnit se zasedání Rady guvernérů a správní rady jako pozorovatelé.
- 1.2. Soudní dvůr Evropské unie ve věci *Pringle* ⁽¹⁾ konstatoval, že jakkoli jsou funkce svěřené Evropské komisí a ECB smlouvou o EMS významné, nezahrnují v sobě žádnou vlastní rozhodovací pravomoc. Činnost vykonávaná těmito dvěma orgány v rámci smlouvy o ESM navíc zavazuje pouze EMS ⁽²⁾. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že „pokud jde o funkce, které Smlouva o EMS svěřuje ECB, tyto funkce se slučují s různými úkoly, které tomuto orgánu svěřuje Smlouva o FEU a statut ESCB“ ⁽³⁾.
- 1.3. Úloha ECB podle navrhovaného nařízení zůstává v zásadě stejná jako podle smlouvy o ESM. V této souvislosti ECB považuje za důležité zdůraznit, že jakýkoli příspěvek ECB podle smlouvy o ESM i podle navrhovaného nařízení by se zaměřil na specifické otázky, které souvisejí se základním úkolem ESCB vymezovat a provádět měnovou politiku, jakož i s úkolem ESCB přispívat k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému. ECB by měla být v takovém postavení, aby mohla posuzovat nejen dopad na její úkoly, ale též poskytovat své odborné znalosti ve prospěch ESM, Evropské komise a dotčeného členského státu. Stávající znění, podle kterého Evropská komise vykonává své úkoly „v součinnosti“ s ECB, pochází z doby finanční krize. ECB doporučuje, aby s ohledem na další vývoj a zdokonalení stálého rámce Unie pro krizové řízení v pokrizovém prostředí byla úloha ECB upřesněna tak, aby lépe odrážela úkoly ECB a její nezávislost podle Smluv a jasné svěření úkolů odborného technického poradenství v budoucím rámci ESM. V budoucnu se ECB může v případě potřeby a vhodným způsobem zabývat v souladu se svými pravomocemi politikami finančního sektoru a otázkami zásadního makroekonomického významu, jako jsou hlavní fiskální cíle a potřeby udržitelnosti a financování.
- 1.4. V neposlední řadě ECB doporučuje vyjasnit navrhované nařízení tak, aby se zohlednila úloha ECB na základě jiných právních předpisů, včetně úlohy ECB v rámci jednotného mechanismu dohledu, který byl vytvořen v roce 2013 po vstupu smlouvy o ESM v platnost ⁽⁴⁾. Nástroje finanční pomoci určené pro bankovní sektor by měly zohlednit odpovědnost ECB za dohled nad úvěrovými institucemi v rámci jednotného mechanismu dohledu ⁽⁵⁾. V této souvislosti by navrhované nařízení mělo zajistit, aby byla ECB vhodně a včas zapojena do přípravy na poskytnutí podpory s využitím těchto nástrojů, případně aby jí byly poskytnuty příslušné informace.

2. Podpora Jednotnému výboru pro řešení krizí (SRB)

- 2.1. Za účelem dosažení cíle ESM, kterým je přispívat k zajištění finanční stability eurozóny a finanční stability členských států, které se účastní bankovní unie, zavádí navrhované nařízení nový úkol ESM. Úkolem ESM je poskytovat finanční podporu Jednotnému výboru pro řešení krizí (SRB), který byl zřízen v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ⁽⁶⁾, a to ve formě úvěrových linek nebo záruk.

⁽¹⁾ Viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12.

⁽²⁾ Viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12, bod 161.

⁽³⁾ Viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12, bod 165. Viz též 150. bod stanoviska generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci *Peter Gauweiler* a další v. *Deutscher Bundestag*, C-62/14, EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 16. května 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank v. Evropská centrální banka*, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 63.

⁽⁶⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. L 225, 30.7.2014, s. 1).

- 2.2. Jak je zdůrazněno ve zprávě pěti předsedů o dokončení evropské hospodářské a měnové unie, ECB podporuje záměr pověřit ESM úkolem poskytovat důvěryhodné společné jištění pro Jednotný fond pro řešení krizí. Jak již ECB dříve uvedla ⁽¹⁾, vítá návrh zavést dodatečný mechanismus jištění, který by mohl být aktivován za výjimečných okolností, pokud by příspěvky ex ante v Jednotném fondu pro řešení krizí nebyly dostatečné a příspěvky ex post by nebyly pro účely pokrytí výdajů fondu ihned k dispozici, a to formou sjednání výpůjčky nebo jiné formy podpory od úvěrových a finančních institucí nebo jiných třetích stran. Toto jištění by mělo být zavedeno co nejdříve a nejpozději před koncem přechodného období stanoveného v nařízení (EU) č. 806/2014, které končí 1. ledna 2014.
- 2.3. Je velmi důležité, aby se jištění vztahovalo na veškerá možná opatření SRB včetně poskytování podpory platební schopnosti i podpory likvidity institucím v režimu řešení krize. Taková podpora likvidity představuje mnohem menší riziko vzniku ztrát a má ze své podstaty dočasný charakter. Mechanismus jištění, který umožňuje poskytování likvidity ze strany SRB, má zásadní význam, protože objemy podpory likvidity pro instituci v režimu řešení krize mohou být vysoké a převyšovat kapacitu jednotného fondu pro řešení krizí.
- 2.4. ECB souhlasí s tím, že toto jištění by mělo být ve střednědobém horizontu fiskálně neutrální, neboť by zajišťovalo, že by prostředky poskytnuté v rámci veřejné pomoci byly získány zpět formou odvodů, jež by byly finančnímu odvětví následně uloženy. Tento požadavek je v souladu s jedním z hlavních důvodů pro zřízení jednotného mechanismu pro řešení krizí, a to řešit krize bank, aniž by vznikly trvalé náklady pro daňové poplatníky. Aby se zamezilo nadměrně procyklickým odvodům, je důležité pečlivě nastavit časový horizont pro vrácení těchto finančních prostředků ze strany finančního sektoru ⁽²⁾.
- 2.5. ECB si všímá určitého nesouladu v rozhodovacích postupech týkajících se podpory pro SRB. Na jedné straně budou členské státy mimo eurozónu, které se účastní jednotného mechanismu dohledu, a členské státy eurozóny prostřednictvím ESM společně poskytovat finanční podporu SRB. Z tohoto důvodu bude rozhodnutí o podpoře pro SRB přijímat Rada guvernérů se souhlasem zúčastněných členských států mimo eurozónu, které se účastní jednotného mechanismu dohledu. Pokud však jde o následné schválení těchto rozhodnutí Radou, mohou se hlasování účastnit všichni členové Rady ⁽³⁾. To zahrnuje členské státy mimo eurozónu, které se neúčastní jednotného mechanismu dohledu.
- 2.6. V neposlední řadě ECB zdůrazňuje potřebu zajistit, aby mohl být celý postup týkající se podpory pro SRB rychle dokončen a aby nezdržoval přijetí a provedení rozhodnutí SRB o daném programu řešení krize. Rozhodnutí o vyplacení finančních prostředků ESM by měla být co nejvíce automatická, rychlá a účinná. V tomto ohledu ECB vítá, že navrhované nařízení stanoví rychlý postup pro přijímání rozhodnutí ESM o čerpání úvěrových linek. Generální ředitel má pravomoc rozhodnout o čerpání úvěrové linky a toto rozhodnutí musí přijmout nejpozději 12 hodin po přijetí žádosti od SRB ⁽⁴⁾.

3. Změna názvu Evropského mechanismu stability

- 3.1. Záměr Evropské komise přejmenovat ESM by mohl být zavádějící, jak pokud jde o cíle ESM, tak pokud jde o nástroje, které má ESM k dispozici. ECB navrhuje, aby byl stávající název ESM zachován, neboť se tím zajistí srozumitelnost a kontinuita pro veřejnost. V této souvislosti je použití výrazu „měnový“ v novém názvu orgánu Unie ve smyslu navrhovaného nařízení nepřesné, a to především proto, že cíle a úkoly ESM nejsou „měnové“ povahy. V souladu se Smlouvami je hospodářská politika založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů, zatímco základní úkoly vymezovat a provádět měnovou politiku Unie a provádět devizové operace jsou svěřeny ESCB, který je řízen rozhodovacími orgány ECB.
- 3.2. Soudní dvůr ve věci *Pringle* konstatoval, že zřízení ESM spadá do oblasti hospodářské politiky ⁽⁵⁾. Soudní dvůr uvedl, že cíl ESM, kterým je zajištění stability eurozóny jako celku, se zřetelně liší od cíle spočívajícího v udržení cenové stability, který je prvořadým cílem měnové politiky Unie. I když může mít stabilita eurozóny dopady na stabilitu měny používané v rámci této zóny, opatření hospodářské politiky nelze stavět na rovněž opatření měnové politiky jen z toho důvodu, že může mít nepřímý vliv na stabilitu eura ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Viz odstavec 2.8 stanoviska CON/2013/76.

⁽²⁾ Čl. 3 odst. 4 navrhovaného nařízení a články 22 a 23 přílohy navrhovaného nařízení.

⁽³⁾ Čl. 22 odst. 7 a čl. 23 odst. 2 písm. b) přílohy navrhovaného nařízení.

⁽⁴⁾ Viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12, bod 60.

⁽⁵⁾ Viz rozsudek ve věci *Pringle*, C-370/12, bod 56.

- 3.3. ECB chápe, že výběr navrhovaného nového názvu mohl být inspirován Mezinárodním měnovým fondem (MMF). MMF nicméně vznikl za jiných okolností a má odlišné cíle a úkoly. MMF byl založen Dohodou o MMF, která byla přijata v roce 1944, a byl pověřen sledováním dodržování systému pevných směnných kurzů členy (tzv. breton-woodský systém), aby se zabránilo opakování konkurenčních devalvací, které přispěly k velké hospodářské krizi ve 30. letech 20. století. Jeho cílem je mimo jiné podporovat mezinárodní měnovou součinnost, usnadňovat rozmach a vyrovnaný růst mezinárodního obchodu, podporovat kurzovou stabilitu, udržovat řádná devizová ujednání mezi členy a čelit konkurenčnímu znehodnocování měny a za přiměřených jistot dočasně zpřístupňovat všeobecné zdroje Fondu členům, a poskytovat jim takto možnost napravit poruchy ve vyrovnanosti jejich platebních bilancí⁽¹⁾.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 11. dubna 2018.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Viz čl. I body i), ii), iii) a (v) Dohody o Mezinárodním měnovém fondu.