

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

Az Európai Központi Bank véleménye

(2018. április 11.)

az Európai Valutaalap létrehozásáról szóló rendelet iránti javaslatról

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

BEVEZETÉS ÉS JOGALAP

Az Európai Központi Bank (EKB) 2018. február 1-jén felkérést kapott az Európai Unió Tanácsától arra, hogy alkosson véleményt az Európai Valutaalap létrehozásáról szóló tanácsi rendelet iránti javaslatról⁽¹⁾ (a továbbiakban: a javasolt rendelet).

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén alapul, mivel a javasolt rendelet releváns a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) a Szerződés 127. cikke (1) bekezdésében és 282. cikke (2) bekezdésében, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) 2. cikkében említett, az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célja szempontjából, továbbá az EKB-nak az Európai Valutaalap irányítási struktúrájában és feladataiban való részvételére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.

Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

Általános észrevételek

Az EKB támogatja az Európai Bizottság azon kezdeményezését, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmust (ESM) bevonja az uniós jogi keretbe⁽²⁾. Amint azt az öt elnök európai gazdasági és monetáris unió megvalósításáról szóló jelentése⁽³⁾ – amelyet az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Európai Parlament, az eurocsoport és az EKB elnöke készített – rögzíti, ez a kezdeményezés fontos lépés az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása felé. Az ESM uniós szervként történő létrehozása lehetővé tenné számára az euroövezet és a bankunióban részt vevő tagállamok pénzügyi stabilitásának megőrzéséhez való hozzájárulásra irányuló célkitűzése jobb elérését. Céljának elérése érdekében az ESM pénzügyi forrásokat mozgósíthat és stabilitási támogatást nyújthat azon tagállamoknak, amelyek súlyos finanszírozási zavarokkal küzdenek vagy ilyen zavarok veszélyének vannak kitéve.

Az EKB megjegyzi továbbá, hogy amennyiben az ESM kormányközi szervként az uniós jogrenden kívül maradna, bármi is arra vonatkozó jövőbeli egyeztetés során, hogy a gazdaságirányítás területén milyen feladatokat lehetne az ESM-re ruházni, az uniós jog alapján az Unióra és intézményeire ruházott jelenlegi hatásköröket tiszteletben kell tartani⁽⁴⁾.

Az EKB hangsúlyozza, hogy a javasolt rendelet fontos első lépést jelent, valamint, hogy alapvető jelentőségű lesz az ESM további reformja. Először is, az ESM számára biztosítani kell a célkitűzései eléréséhez és feladatai ellátásához szükséges pénzügyi eszközöket. Az EKB javasolja e pénzügyi eszközök további felülvizsgálatát annak biztosítása érdekében, hogy azok megfelelőek legyenek a pénzügyi instabilitás, valamint akut piaci instabilitás esetén az átterjedés okainak eredményes kezeléséhez⁽⁵⁾, továbbá a bankunió támogatásához. Különösen a megfelelő feltételrendszerhez kötött elővigyázatossági pénzügyi támogatási eszközöket kell javítani, hogy jobban hozzájáruljanak a válságok megelőzéséhez. Másodsorban, ezen eszközök eredményes alkalmazása érdekében fontos továbbfejleszteni az ESM irányítási szabályait a kiváló minőségű független szakmai tanácsokon alapuló, gyors és hiteles döntéshozatali eljárások elérése érdekében.

(1) COM(2017) 827 final.

(2) Lásd a CON/2011/24 vélemény 8. bekezdését. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

(3) Lásd: Európai Bizottság, Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása. A jelentés szerzője: Jean-Claude Juncker, szorosan együttműködve a következőkkel: Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz, 2015. június 22., elérhető a Bizottság honlapján: www.ec.europa.eu.

(4) Lásd: az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ítélet, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, 20. pont; a Bíróság 1992. április 10-i véleménye, 1/92, ECLI:EU:C:1992:189, 41. pont; Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai ítélet, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, 158. pont.

(5) Lásd a CON/2011/24 vélemény 6. bekezdését.

Különös észrevételek

1. Az EKB szerepe

- 1.1. Az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: ESM-Szerződés) az ESM különböző feladatainak ellátásával az Európai Bizottságot bízza meg, az EKB-val együttműködésben. Így különösen a Bizottságot terheli – az EKB-val együttműködésben – a feladat, hogy a stabilitási támogatás iránti kérelmeket értékelje, egyetértési megállapodásokról szóló tárgyalásokat folytasson, amely megállapodások pontosan meghatározzák a nyújtott pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó feltételrendszert, valamint, hogy ellenőrizze a pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó feltételrendszer betartását. Pontosabban, a stabilitási támogatás iránti kérelem értékelése keretében az ESM Kormányzótanácsa elnökének az EKB-val együttműködésben eljáró Európai Bizottságot kell megbízni annak vizsgálatával, hogy az euroövezet egészének vagy tagjainak pénzügyi stabilitását fenyegeti-e veszély; az államadósság fenntarthatóságának vizsgálatával; valamint az érintett tagállam lehetséges és tényleges finanszírozási szükségleteinek vizsgálatával. Ezenkívül az Európai Bizottságot és az EKB-t is terheli a stabilitási támogatás iránti kérelmek sürgőssége értékelésének feladata, valamint az, hogy megfigyelőként részt vegyenek az ESM Kormányzótanácsának és Igazgatótanácsának ülésein.
- 1.2. Az Európai Unió Bírósága a Pringle-ügyben ⁽¹⁾ megállapította, hogy az Európai Bizottságra és az EKB-ra az ESM-Szerződésben ruházott feladatok – bármilyen fontosak is – nem foglalnak magukban döntéshozatali jogkört. Az e két intézmény által ugyanezen szerződés keretében végzett tevékenységek egyébként csak az ESM-et kötelezik ⁽²⁾. A Bíróság megállapította továbbá, hogy „[a]mi az ESM-Szerződés által az EKB-ra ruházott feladatokat illeti, azok összhangban vannak azokkal a különböző feladatokkal, amelyeket az EUM-Szerződés és a KBER alapokmánya ezen intézményre bíz” ⁽³⁾.
- 1.3. Az EKB szerepe a javasolt rendelet alapján nagyjából azonos marad, mint az ESM-Szerződés alapján. E tekintetben az EKB fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy mind az ESM-Szerződés, mind a javasolt rendelet szerinti bármely hozzájárulás olyan konkrét kérdésekre összpontosítana, amelyek jelentőséggel bírnak a KBER-nek a monetáris politika meghatározására és végrehajtására vonatkozó alapvető feladata szempontjából, továbbá a KBER-nek az illetékes hatóságoknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletével és a pénzügyi rendszer stabilitásával kapcsolatos politikáik zavartalan megvalósításában való támogatására vonatkozó feladata szempontjából. Az EKB részvételének biztosítania kell, hogy az EKB olyan helyzetben legyen, hogy ne csupán a feladatait érintő vonzatokat tudja felmérni, hanem szakértelmét is rendelkezésre tudja bocsátani, az ESM, az Európai Bizottság és az érintett tagállam előnyére. A jelenlegi megfogalmazást, amely szerint az Európai Bizottság feladatait az „EKB-val együttműködésben” látja el, a pénzügyi válság közepette alakították ki. Az EKB azt javasolja, hogy az Unió állandó válságkezelési keretrendszerének a válságot követő környezetben való továbbfejlesztésére és erősítésére tekintettel az EKB bármely hozzájárulói szerepe kerüljön további pontosításra, hogy jobban tükrözze az EKB Szerződés szerinti feladatait és függetlenségét, valamint az ESM jövőbeli keretrendszerében a szakértelem és a feladatok egyértelmű megosztását. Az EKB a jövőben – megfelelő módon, és amennyiben szükséges – hatásköreinek megfelelően foglalkozhat a pénzügyi ágazattal kapcsolatos politikákkal és makrogazdasági szempontból releváns kérdésekkel, így például kiemelt költségvetési célokkal, valamint a fenntarthatósággal és finanszírozási szükségletekkel.
- 1.4. Végül az EKB javasolja a javasolt rendelet pontosítását az EKB más jogszabályok alapján fennálló szerepének figyelembevétele érdekében, ideértve különösen az EKB-nak a 2013-ban – az ESM-Szerződés hatálybalépését követően – létrehozott egységes felügyeleti mechanizmusban (SSM) betöltött szerepét ⁽⁴⁾. A banki ágazatnak szóló pénzügyi támogatási eszközöknek figyelembe kell venniük az EKB-nak a hitelintézetek felügyeletével kapcsolatos, az SSM keretében fennálló feladatait ⁽⁵⁾. E tekintetben a javasolt rendeletnek az ezen eszközök alapján történő támogatás-nyújtás előkészítése keretében biztosítania kell az EKB megfelelő és kellő időben történő részvételét, illetve adott esetben az EKB tájékoztatását.

2. Az Egységes Szanálási Testület támogatása

- 2.1. Az euroövezet és a bankunióban részt vevő tagállamok pénzügyi stabilitásának megőrzéséhez való hozzájárulásra irányuló célkitűzése elérése érdekében a javasolt rendelet az ESM által ellátandó új feladatot vezet be. Az ESM-et megbízza azzal, hogy hitelkeretek vagy garanciák formájában nyújtson pénzügyi támogatást az Egységes Szanálási Testületnek (ESZT), amelyet a 806/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel ⁽⁶⁾ összhangban hoztak létre.

⁽¹⁾ Lásd: Pringle-ítélet, C-370/12.

⁽²⁾ Lásd: Pringle-ítélet, C-370/12, 161. pont.

⁽³⁾ Lásd: Pringle-ítélet, C-370/12, 165. pont. Lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügyre vonatkozó indítványa, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, 150. pont.

⁽⁴⁾ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank kontra Európai Központi Bank ítélet, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, 63. pont.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225., 2014.7.30., 1. o.).

- 2.2. Amint azt az öt elnök európai gazdasági és monetáris unió megvalósításáról szóló jelentése hangsúlyozta, az EKB támogatja a kezdeményezést, hogy az ESM-et bízzák meg azzal a feladattal, hogy hiteles védőhálót biztosítson az Egységes Szanálási Alap (ESZA) számára. Amint azt az EKB korábban megjegyezte⁽¹⁾, üdvözlö, hogy a javaslat további védőhálót hoz létre, amely kivételes körülmények esetén lenne igénybe vehető, amennyiben az ESZA-nak nyújtott előzetes hozzájárulások nem elegendőek és az utólagos hozzájárulások nem állnak azonnal rendelkezésre a költségei fedezésére, hitelintézetektől, pénzügyi intézményektől vagy egyéb harmadik felektől történő hitelfelvétel vagy más formájú pénzügyi támogatás igénybevétele útján. E védőhálót a lehető leghamarabb, de legkésőbb a 806/2014/EU rendeletben rögzített átmeneti időszak 2024. január 1-jei vége előtt meg kell valósítani.
- 2.3. Nagyon fontos, hogy a védőháló az ESZT minden lehetséges intézkedését támogassa, ideértve mind a fizetőképeségi támogatást, mind a likviditási támogatást a szanálás alatt álló intézmények részére. Az ilyen likviditási támogatás a veszteségek felmerülésének lényegesen kisebb kockázatával jár, és fogalmilag ideiglenes jellegű. A likviditás ESZT általi nyújtását megkönnyítő védőháló különösen fontos, mivel egy szanálás alatt álló intézménynek nyújtott likviditási támogatás nagy összeget tehet ki, ami meghaladhatja az ESZA kapacitását.
- 2.4. Az EKB egyetért azzal, hogy a védőhálónak középtávon költségvetési szempontból semlegesnek kell lennie annak biztosítása révén, hogy a közforrások a pénzügyi ágazatra kirótt utólagos befizetéseken keresztül visszafizetetté váljanak. Ez a követelmény megőrzi az egységes szanálási mechanizmus létrehozásának egyik fő indokát, nevezetesen a bankok szanálásánál anélkül, hogy az adófizetőket terhelő állandó költségek merülnek fel. Fontos lenne az ezen forrásoknak a pénzügyi ágazattól való visszafizetetésére vonatkozó időhorizont körültekintő kalibrálása a túlzottan prociklikus befizetések elkerülése érdekében⁽²⁾.
- 2.5. Az EKB megjegyzi, hogy az ESZT-nek nyújtott támogatással kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban az összhang bizonyos fokú hiánya mutatkozik meg. Egyrészt az SSM-ben részt vevő nem euroövezeti tagállamok, valamint az euroövezeti tagállamok az ESM-en keresztül együttesen fognak pénzügyi támogatást nyújtani az ESZT részére. Ezért az ESZT-nek nyújtott támogatásról szóló határozatokat az ESM Kormányzótanácsa fogja meghozni, az SSM-ben részt vevő nem euroövezeti tagállamokkal egyetértésben eljárva. Ugyanakkor az ilyen határozatok Tanács általi későbbi jóváhagyása során a szavazásban a Tanács minden tagja részt vehet⁽³⁾. Ez magában foglalja az SSM-ben részt nem vevő nem euroövezeti tagállamokat is.
- 2.6. Végül az EKB hangsúlyozza, biztosítani kell, hogy az ESZT-nek nyújtott támogatással kapcsolatos teljes eljárást gyorsan le lehessen folytatni és az ne késleltesse az ESZT szanálási programról szóló határozatának elfogadását és végrehajtását. Az ESM kifizetési határozatoknak olyan automatikusnak, gyorsnak és hatékonyak kell lenniük, amint csak lehet. E tekintetben az EKB üdvözlö, hogy a javasolt rendelet a lehívásról szóló ESM határozatokat illetően gyors eljárásról rendelkezik. A lehívásról az ügyvezető igazgató jogosult határozni, és e határozatot az ESZT kérelmének kézhezvétele után legkésőbb 12 órával el kell fogadnia⁽⁴⁾.

3. Az Európai Stabilitási Mechanizmus átnevezése

- 3.1. Az Európai Bizottság azon kezdeményezése, hogy átnevezze az ESM-et, félrevezető lehet, az ESM célkitűzései és a rendelkezésére álló eszközök tekintetében egyaránt. Az EKB javasolja az ESM jelenlegi nevének megtartását, mivel ez a nyilvánosság számára egyértelműséget és folytonosságot fog biztosítani. E tekintetben a javasolt rendelet alapján az uniós szerv új nevében a „monetary” (monetáris) kifejezés használata pontatlan, mivel az ESM célkitűzései és feladatai nem „monetáris” jellegűek. A Szerződéssekkel összhangban a gazdaságpolitika a tagállamok gazdaságpolitikáinak szoros összehangolásán, a belső piacon és közös célkitűzések meghatározásán alapul, míg az Unió monetáris politikájának meghatározására és végrehajtására, valamint a devizaműveletek végzésére vonatkozó alapvető feladatokkal a KBER-t ruházták fel, amelyet az EKB döntéshozó szervei irányítanak.
- 3.2. A Bíróság a Pringle-ügyben megállapította, hogy az ESM létrehozása a gazdaságpolitika területére tartozik⁽⁵⁾. A Bíróság megjegyezte, hogy az ESM által követett cél, amely az euroövezet egésze stabilitásának megőrzése, egyértelműen különbözik az árstabilitás fenntartására vonatkozó céltól, amely az Unió monetáris politikájának elsődleges célja. Ugyanis, még ha az euroövezet stabilitásának lehetnek is következményei az ezen övezeten belül használt pénznem stabilitására, egy gazdaságpolitikai intézkedés akkor sem hasonlítható a monetáris politika valamely intézkedéséhez kizárólag amiatt, hogy közvetett hatásokat fejthet ki az euro stabilitására⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Lásd a CON/2013/76 vélemény 2.8. bekezdését.

⁽²⁾ A javasolt rendelet 3. cikkének (4) bekezdése, valamint a javasolt rendelet mellékletének 22. és 23. cikke.

⁽³⁾ A javasolt rendelet melléklete 22. cikkének (7) bekezdése és 23. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

⁽⁴⁾ Lásd: Pringle-ítélet, C-370/12, 60. pont.

⁽⁵⁾ Lásd: Pringle-ítélet, C-370/12, 56. pont.

- 3.3. Az EKB értelmezése szerint a javasolt új név megválasztásához a Nemzetközi Valutaalap (IMF) adhatta az ihletet. Ugyanakkor az IMF-et más körülmények között, más célokkal és feladatokkal hozták létre. Az IMF-et az IMF 1944-ben elfogadott alapokmánya útján hozták létre, és azzal bízták meg, hogy ellenőrizze, betartják-e a tagok a paritásos árfolyamrendszert – az ún. Bretton Woods-i rendszert –, az 1930-as évekbeli nagy gazdasági világválsághoz hozzájáruló versengő leértékelések megismétlődése érdekében. Az IMF célja többek között a nemzetközi monetáris együttműködés előmozdítása; a nemzetközi kereskedelem bővülésének és kiegyensúlyozott növekedésének elősegítése; az árfolyamok stabilitásának előmozdítása; a tagok között rendezett deviza-megállapodások fenntartása és a versengő valuta-leértékelések elkerülése; valamint, hogy az IMF általános forrásait ideiglenesen, megfelelő biztosítékok mellett a tagok rendelkezésére bocsássa, ezáltal lehetőséget nyújtja számukra a fizetési mérlegük egyensúlyhiányainak kiigazítására ⁽¹⁾.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2018. április 11-én.

az EKB elnöke

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Lásd a Nemzetközi Valutaalap alapokmánya I. cikkének (i), (ii), (iii) és (v) pontját.