

III

*(Pripravljalni akti)***EVROPSKA CENTRALNA BANKA****Mnenje Evropske centralne banke****z dne 11. aprila 2018****o predlogu uredbe o ustanovitvi Evropskega denarnega sklada****(CON/2018/20)**

(2018/C 220/02)

UVOD IN PRAVNA PODLAGA

Evropska centralna banka (ECB) je 1. februarja 2018 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega denarnega sklada ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj je predlagana uredba pomembna za poglobitveni cilj Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) iz členov 127(1) in 282(2) Pogodbe in člena 2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), da ohranja stabilnost cen, ter vsebuje določbe, ki se nanašajo na vključenost ECB v strukturo upravljanja in naloge Evropskega denarnega sklada.

V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

Splošne pripombe

ECB podpira pobudo Evropske komisije, da se Evropski mehanizem za stabilnost (EMS) vključi v pravni okvir Unije ⁽²⁾. Kakor je navedeno v poročilu petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije ⁽³⁾, ki so ga pripravili predsedniki Evropske komisije, Evropskega sveta, Evropskega parlamenta, Euroskupine in ECB, je ta pobuda pomemben korak v smeri dokončanja evropske ekonomske in monetarne unije. S tem, ko bi EMS postal organ Unije, bi mu olajšali uresničevanje cilja, da prispeva k zaščiti finančne stabilnosti euroobmočja in držav članic, ki sodelujejo v bančni uniji. Da bi EMS uresničil svoj cilj, lahko zbira finančna sredstva in zagotavlja podporo za stabilnost v korist držav članic, ki imajo resne finančne težave ali jim tovrstne težave grozijo.

ECB tudi ugotavlja, da bi morali v primeru, če EMS ostane zunaj pravnega reda Unije kot medvladni organ, pri prihodnjih razpravah o nalogah na področju ekonomskega upravljanja, ki bi jih lahko prenesli na EMS, spoštovati obstoječe pristojnosti, ki so po pravu Unije prenesene na Unijo in njene institucije ⁽⁴⁾.

ECB poudarja, da je predlagana uredba pomemben prvi korak in da bodo bistvene nadaljnje reforme EMS. Prvič, EMS bi bilo treba zagotoviti finančne instrumente, ki jih potrebuje, da bo lahko uresničeval svoje cilje in izpolnjeval svoje naloge. ECB priporoča, da se ti finančni instrumenti dodatno pregledajo in se zagotovi, da bodo ustrezali za učinkovito odpravo vzrokov za finančno nestabilnost in širjenje negativnih vplivov v situacijah akutne finančne nestabilnosti ⁽⁵⁾ ter za podporo bančne unije. Zlasti bi bilo treba izboljšati instrumente preventivne finančne pomoči z ustreznimi pogoji, da bi ti instrumenti bolje prispevali k preprečevanju krize. Drugič, za učinkovito uporabo teh instrumentov je pomembno izboljšati ureditev upravljanja EMS, da bi omogočili hitre in verodostojne postopke odločanja, ki bodo temeljili na kakovostnih neodvisnih tehničnih nasvetih.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Glej odstavek 8 Mnenja CON/2011/24. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Glej Evropska komisija, Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije, poročilo pripravil Jean-Claude Juncker tesnem sodelovanju z Donaldom Tuskom, Jeroenom Dijsselbloemom, Mariom Draghijem in Martinom Schulzem, 22. junij 2015, dostopno na spletni strani Komisije na naslovu www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Glej sodbo Sodišča z dne 14. decembra 1971, Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, točka 20; mnenje Sodišča z dne 10. aprila 1992, mnenje 1/92, ECLI:EU:C:1992:189, točka 41; sodbo Sodišča z dne 27. novembra 2012, Thomas Pringle proti Government of Ireland in drugi, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, točka 158.

⁽⁵⁾ Glej odstavek 6 Mnenja CON/2011/24.

Posebne pripombe

1. Vloga ECB

- 1.1 Pogodba o ustanovitvi Evropskega mehanizma za stabilnost (v nadaljnjem besedilu: pogodba o EMS) za opravljanje različnih nalog EMS pooblašča Evropsko komisijo v sodelovanju z ECB. Zlasti je Evropska komisija pooblaščenca, da v sodelovanju z ECB oceni prošnje za pomoč za stabilnost, s pogajanjem sklene memorandum o soglasju, v katerem so podrobno navedeni pogoji, ki veljajo za odobreno finančno pomoč, in spremlja izpolnjevanje pogojev, ki veljajo za finančno pomoč. Natančneje, v povezavi z oceno prošnje za pomoč za stabilnost mora predsednik sveta guvernerjev Evropski komisiji naložiti, da v sodelovanju z ECB oceni tveganje za finančno stabilnost euroobmočja kot celote ali njegovih držav članic, oceni, ali je javni dolg vzdržan, in oceni dejanske ali potencialne finančne potrebe zadevne države članice. Poleg tega sta Evropska komisija in ECB pooblaščenca, da ocenita nujnost prošenj za pomoč za stabilnost ter sodelujeta na sestankih sveta guvernerjev in sveta direktorjev kot opazovalca.
- 1.2 Sodišče Evropske unije (Sodišče EU) je v sodbi v zadevi Pringle⁽¹⁾ ugotovilo, da naloge, ki so s Pogodbo o EMS poverjene Evropski komisiji in ECB, kljub pomembnosti ne zajemajo nobene pristojnosti za odločanje. Poleg tega dejavnosti, ki jih instituciji opravljata na podlagi te pogodbe, zavezujejo le EMS⁽²⁾. Sodišče EU je ugotovilo tudi naslednje: „Naloge, ki jih Pogodba o EMS podeljuje ECB, se ujemaajo z različnimi nalogami, ki jih tej instituciji poverjata Pogodba DEU in Statut ESCB.“⁽³⁾
- 1.3 Vloga ECB po predlagani uredbi je večinoma enaka kot po Pogodbi o EMS. V tej zvezi ECB meni, da je pomembno poudariti, da bi se pri vsakem prispevanju po Pogodbi o EMS in predlagani uredbi usmerila na posebna vprašanja, ki so pomembna za temeljno nalogo ESCB, da opredeli in izvaja denarno politiko, ter za prispevek ESCB k nemotenemu vodenju politik pristojnih organov glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema. Način vključitve ECB ne bi smel zagotavljati zgolj tega, da lahko ECB oceni posledice za svoje naloge, ampak tudi to, da lahko prispeva svoje strokovno znanje v korist EMS, Evropske komisije in zadevne države članice. Sedanje besedilo, v skladu s katerim Evropska komisija svoje naloge opravlja „v sodelovanju z ECB“, je nastalo sredi finančne krize. ECB priporoča, da se glede na nadaljnji razvoj in izboljšave stalnega okvira Unije za krizno upravljanje v razmerah po koncu krize dodatno pojasni, kaj obsega posamezna sodelovalna vloga ECB, da bo bolje izražala naloge in neodvisnost ECB po Pogodbah ter jasno razporeditev tehničnega strokovnega znanja in odgovornosti v prihodnjem okviru EMS. ECB bi lahko na ustrezen način in po potrebi v skladu s svojimi pristojnostmi proučevala politike za finančni sektor in vprašanja, kritična na makro ravni, kot so nominalni fiskalni cilji, vzdržnost in potrebe po financiranju.
- 1.4 ECB tudi priporoča, da se v predlagano uredbo vnesejo pojasnila, ki bodo izražala vlogo ECB po drugih predpisih, med njimi zlasti vlogo ECB v enotnem mehanizmu nadzora (EMN), ki je bil vzpostavljen leta 2013, po začetku veljavnosti Pogodbe o EMS⁽⁴⁾. Pri instrumentih finančne pomoči, namenjenih bančnemu sektorju, bi bilo treba upoštevati odgovornosti ECB za nadzor kreditnih institucij v okviru EMN⁽⁵⁾. V tej zvezi bi bilo treba v predlagani uredbi zagotoviti, da se ECB ustrezno in pravočasno vključi v priprave na zagotovitev podpore na podlagi teh instrumentov oziroma da pravočasno prejme ustrezne informacije.

2. Podpora za Enotni odbor za reševanje

- 2.1 Predlagana uredba uvaja novo nalogo EMS, da bi ta lahko uresničeval cilj, da prispeva k zaščiti finančne stabilnosti euroobmočja in držav članic, ki sodelujejo v bančni uniji. EMS je zadolžen, da zagotovi finančno podporo v obliki kreditnih linij ali jamstev za Enotni odbor za reševanje (SRB), ki je bil ustanovljen v skladu z Uredbo (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12.

⁽²⁾ Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12, točka 161.

⁽³⁾ Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12, točka 165. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Peter Gauweiler in drugi proti Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, točka 150.

⁽⁴⁾ Uredba 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).

⁽⁵⁾ Sodba Splošnega sodišča z dne 16. maja 2017, Landescreditbank Baden-Württemberg – Förderbank proti Evropski centralni banki, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, točka 63.

⁽⁶⁾ Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30.7.2014, str. 1).

- 2.2 Kakor je poudarjeno v poročilu petih predsednikov o dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije, ECB podpira pobudo, da se EMS zadolži za zagotavljanje verodostojnega skupnega varovalnega mehanizma za enotni sklad za reševanje. Kakor je ECB že izpostavila ⁽¹⁾, pozdravlja predlog za vzpostavitev dodatnih varovalnih mehanizmov, ki bi jih lahko aktivirali v izjemnih okoliščinah, kadar predhodni prispevki v enotni sklad za reševanje ne bi zadoščali in naknadni prispevki ne bi bili takoj dostopni za kritje stroškov sklada, in sicer v obliki pridobitve posojil ali drugih oblik podpore od finančnih institucij ali drugih tretjih oseb. Tak varovalni mehanizem bi morali uvesti čim prej in vsaj pred 1. januarjem 2024, ko se izteče prehodno obdobje, določeno v Uredbi (EU) št. 806/2014.
- 2.3 Zelo pomembno je, da se z varovalnim mehanizmom podprejo vsi možni ukrepi SRB, kar vključuje podporo solventnosti in likvidnostno podporo za institucije v postopku reševanja. Taka likvidnostna podpora nosi veliko manjše tveganje nastanka izgub in je po definiciji začasna. Ureditev varovalnega mehanizma, ki SRB olajšuje zagotavljanje likvidnosti, je posebej pomembna, ker je lahko obseg likvidnostne podpore posamezni instituciji v postopku reševanja velik in lahko preseže zmožnosti enotnega sklada za reševanje.
- 2.4 ECB se strinja, da bi moral biti varovalni mehanizem v srednjeročnem obdobju fiskalno nevtralen, in sicer tako, da se zagotovi povrnitev javnofinančne pomoči prek naknadnih dajatev za finančni sektor. S to zahtevo se ohranja eden od poglobitvenih razlogov za vzpostavitev enotnega mehanizma za reševanje, in sicer reševanje bank brez trajnih stroškov za davkoplačevalce. Pomembno bi bilo skrbno umeriti obdobje, v katerem se ta sredstva povrnejo iz finančnega sektorja, da bi se izognili prekomerno procikličnim dajatvam ⁽¹⁾.
- 2.5 ECB ugotavlja neskladje v postopku odločanja o podpori za SRB. Države članice zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v EMN, in države članice euroobmočja bodo prek EMS skupaj zagotavljale finančno podporo za SRB. Zato bo odločitev o podpori za SRB sprejemal svet guvernerjev v dogovoru z državami članicami zunaj euroobmočja, ki sodelujejo v EMN. Ko pa mora nato te odločitve odobriti Svet, lahko pri glasovanju sodelujejo vsi člani Sveta ⁽²⁾. To vključuje države članice zunaj euroobmočja, ki ne sodelujejo v EMN.
- 2.6 ECB tudi poudarja, da je treba zagotoviti, da se lahko celotni postopek v zvezi s to podporo za SRB hitro zaključi ter ne zavleče sprejetja in izvršitve odločitve SRB o shemi za reševanje. Odločitve o izplačilih iz EMS bi morale biti čim bolj samodejne, hitre in učinkovite. V tej zvezi ECB pozdravlja, da predlagana uredba določa hiter postopek za odločitve EMS o črpanju. Generalni direktor je pristojen za odločanje o črpanju in mora tako odločitev sprejeti najpozneje 12 ur po prejemu prošnje SRB ⁽³⁾.

3. Preimenovanje Evropskega mehanizma za stabilnost

- 3.1 Preimenovanje EMS, ki ga predlaga Evropska komisija, bi bilo lahko zavajajoče, in sicer z vidika ciljev EMS in instrumentov, ki jih ima na voljo. ECB predlaga, da se ohrani sedanje ime EMS, saj bi s tem zagotovili jasnost in kontinuiteto za javnost. V tej zvezi je uporaba besede „denarni“ v novem imenu organa Unije po predlagani uredbi nenatančna, zlasti ker cilji in naloge EMN po naravi niso „denarni“. V skladu s Pogodbama ekonomska politika temelji na tesnem usklajevanju ekonomskih politik držav članic, notranjem trgu in opredelitvi skupnih ciljev, temeljni nalogi, ki se nanašata opredelitev in izvajanje denarne politike Unije ter opravljanje deviznih poslov, pa sta preneseni na ESCB, ki ga upravljajo organi odločanja ECB.
- 3.2 Sodišče EU je v sodbi v zadevi Pringle ugotovilo, da vzpostavitev EMS spada na področje ekonomske politike ⁽⁴⁾. Izpostavilo je, da se cilj, ki mu sledi EMS, to je zaščititi stabilnost euroobmočja kot celote, jasno razlikuje od cilja ohraniti stabilnost cen, ki je poglobitveni cilj denarne politike Unije. Čeprav bi namreč stabilnost euroobmočja lahko učinkovala na stabilnost valute, ki se uporablja na tem območju, ukrepa ekonomske politike ni mogoče enačiti z ukrepom denarne politike zgolj zato, ker bi ta lahko posredno vplival na stabilnost eura ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Glej odstavek 2.8 Mnenja CON/2013/76.

⁽²⁾ Člen 3(4) predlagane uredbe ter člena 22 in 23 Priloge k predlagani uredbi.

⁽³⁾ Člen 22(7) in člen 23(2)(b) Priloge k predlagani uredbi.

⁽⁴⁾ Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12, točka 60.

⁽⁵⁾ Glej sodbo v zadevi Pringle, C-370/12, točka 56.

3.3 ECB razume, da bi bil lahko zgled za izbiro predlaganega novega imena Mednarodni denarni sklad (MDS). Toda MDS je bil ustanovljen v drugačnih okoliščinah ter z drugačnimi cilji in nalogami. MDS je bil ustanovljen s Statutom MDS, sprejetim leta 1944, in zadolžen za spremljanje, ali člani spoštujejo sistem deviznih tečajev na podlagi paritetne vrednosti – imenovan tudi bretonwoodski sistem –, da bi preprečili ponovitev konkurenčnih devalvacij, ki so prispevale k svetovni gospodarski krizi v tridesetih letih 20. stoletja. Njegovi cilji so med drugim, da spodbuja mednarodno denarno sodelovanje, omogoča širitev in usklajeno rast mednarodne trgovine, spodbuja stabilnost devizne menjave, vzdržuje urejene aranžmaje menjave valut med člani in se izogiba praksi urejanja tečajev, ki nosijo dobiček domačim imetnikom valute, ter daje sredstva MDS članicam načasno razpolaganje proti ustreznim garancijam in jim tako daje priložnost, da popravijo neprilagojenost v svojih plačilnih bilancah ⁽¹⁾.

V Frankfurtu na Majni, 11. aprila 2018

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Glej člen I(i), (ii), (iii) in (v) Statuta Mednarodnega denarnega sklada.