

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

Europeiska centralbankens yttrande

av den 11 april 2018

om ett förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

INLEDNING OCH RÄTTSLIG GRUND

Den 1 februari 2018 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden ⁽¹⁾ (nedan kallat *förslaget till förordning*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget till förordning har betydelse för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) huvudmål att upprätthålla prisstabilitet enligt artiklarna 127.1 och 282.2 i fördraget och artikel 2 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*) och innehåller bestämmelser om ECB:s involvering i ledningsstrukturen på Europeiska valutafonden samt dess uppgifter.

I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

ECB stöder Europeiska kommissionens initiativ att göra Europeiska stabilitetsmekanismen till en del av unionens rättsliga ram ⁽²⁾. Enligt vad som framgår av de fem ordförandenas rapport om Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union ⁽³⁾, framtagen av ordförandena för Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, Eurogruppen och ECB, är detta initiativ ett viktigt steg mot färdigställandet av Europas ekonomiska och monetära union. Genom att etablera Europeiska stabilitetsmekanismen som ett unionsorgan skulle den bättre kunna uppnå sitt mål att bidra till att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet samt i de medlemsstater som deltar i bankunionen. För att nå detta mål kan Europeiska stabilitetsmekanismen anskaffa medel och tillhandahålla stabilitetsstöd till förmån för medlemmar som drabbats eller hotas av allvarliga finansieringsproblem.

ECB noterar också att man, om Europeiska stabilitetsmekanismen skulle förbli utanför unionens rättsordning som mellanstatlig myndighet, vid en framtida diskussion om de uppgifter som ska tilldelas ESM avseende ekonomisk styrning måste beakta de befogenheter som tilldelats unionen och dess institutioner enligt unionsrätten ⁽⁴⁾.

ECB understryker att förslaget till förordning är ett viktigt första steg men att det kommer att krävas ytterligare reformer av Europeiska stabilitetsmekanismen. För det första bör Europeiska stabilitetsmekanismen erhålla de finansiella instrument som är nödvändigt för att uppnå dess mål och fullgöra dess uppgifter. ECB rekommenderar att dessa finansiella instrument granskas ytterligare för att säkerställa att de är lämpliga för att på ett effektivt sätt hantera orsaker till finansiell instabilitet och spridningseffekter i lägen av akut instabilitet på marknaderna ⁽⁵⁾ samt stödja bankunionen. Särskilt de förebyggande finansiella stödinstrumenten, med lämpliga villkor kopplade till dessa, bör förbättras för att bättre förebygga kriser. För att använda dessa instrument på ett effektivt sätt är det dessutom viktigt att stärka styrningen av Europeiska stabilitetsmekanismen, så att man snabbt kan fatta trovärdiga beslut baserade på högkvalitativ oberoende teknisk rådgivning.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Se punkt 8 i yttrande CON/2011/24. Alla ECB:s yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Se Europeiska kommissionen, Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, Rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Se Europeiska gemenskapernas kommission mot Frankrike, 7–71, ECLI:EU:C:1971:121, punkt 20; Yttrande 1/92, Yttrande från domstolen den 10 april 1992, ECLI:EU:C:1992:189, punkt 41; Thomas Pringle mot Gouvernement of Ireland m.fl., C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, punkt 158.

⁽⁵⁾ Se punkt 6 i yttrande CON/2011/24.

Specifika kommentarer

1. ECB:s roll

- 1.1 Enligt fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan kallat *ESM-fördraget*) ska olika ESM-uppgifter utföras av Europeiska kommissionen, i samråd med ECB. Europeiska kommissionen ges särskilt i uppdrag att, i samråd med ECB, bedöma begäran om stabilitetsstöd, förhandla fram ett samförståndsavtal som anger de villkor som är förbundna med det finansiella stöd som beviljas samt övervaka efterlevnaden av de villkor som är förbundna med den finansiella stödfaciliteten. Mera specifikt ska, när man bedömer en begäran om stabilitetsstöd, ESM-rådets ordförande ge Europeiska kommissionen i uppdrag att, i samarbete med ECB, bedöma om det föreligger en risk för den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet, eller i dess medlemsstater, bedöma huruvida den offentliga skulden är hållbar samt bedöma den berörda fondmedlemmens faktiska eller potentiella finansieringsbehov. Europeiska kommissionen och ECB ges också funktionen att bedöma hur brådskande en begäran om stabilitetsstöd är, och att delta som observatörer vid rådets och styrelsens möten.
- 1.2 Europeiska unionens domstol har i målet Pringle ⁽¹⁾ konstaterat att de uppgifter som tilldelas kommissionen och ECB i ESM-fördraget, även om de är viktiga, inte innefattar eget beslutsfattande. Dessutom binder de handlingar som dessa två institutioner utför inom ramen för ESM-fördraget endast ESM ⁽²⁾. Domstolen konstaterade även att "vad gäller de uppgifter som ECB tilldelas i ESM-fördraget, står dessa i överensstämmelse med de olika uppdrag som denna institution ges i EUF-fördraget och ECBS:s stadga ⁽³⁾".
- 1.3 ECB:s roll enligt förslaget till förordning är i stort sett densamma som enligt ESM-fördraget. I detta sammanhang anser ECB att man bör understryka att alla bidrag som görs med stöd av både ESM-fördraget och förslaget till förordning skulle fokusera på specifika frågor med betydelse för de grundläggande ECBS-uppgifterna att utforma och genomföra penningpolitiken samt ECBS uppgift att medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet. ECB:s bidrag bör säkerställa att ECB inte bara kan bedöma konsekvenserna för dess uppgifter, utan även att ECB kan bidra med sina expertkunskaper för att stödja Europeiska stabilitetsmekanismen, Europeiska kommissionen och den berörda medlemsstaten. Den aktuella ordalydelsen, att kommissionen ska utföra sina uppgifter "i samråd med" ECB, kom till mitt under finanskrisen. Mot bakgrund av en vidareutveckling och förbättring av unionens permanenta krishanteringssystem efter finanskrisen rekommenderar ECB att ECB:s roll bör förtydligas så att den bättre speglar ECB:s uppgifter och oberoende enligt fördragen och den tydliga fördelningen av teknisk expertis och ansvar i det framtida ESM-ramverket. I enlighet med sina befogenheter får ECB i framtiden, vid behov och i lämplig omfattning, hantera policyfrågor som rör finanssektorn och makro-kritiska frågor, t.ex. finanspolitiska mål, frågor om hållbarhet samt finansieringsbehov.
- 1.4 Slutligen rekommenderar ECB att förslaget till förordning förtydligar vilken roll ECB har enligt annan lagstiftning, särskilt ECB:s roll inom den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) som inrättades 2013 efter det att ESM-fördraget trätt i kraft ⁽⁴⁾. Finansiella stödinstrument riktade till banksektorn bör beakta det ansvar som ECB har för tillsyn över kreditinstitut inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen ⁽⁵⁾. I detta sammanhang bör förslaget till förordning säkerställa att ECB i god tid involveras eller vid behov delges information så att stöd kan ges enligt sådana instrument.

2. Stöd till den gemensamma resolutionsnämnden

- 2.1 Förslaget till förordning inför en ny uppgift för Europeiska stabilitetsmekanismen för att den bättre ska kunna uppnå sitt mål att bidra till att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet samt i de medlemsstater som deltar i bankunionen. Europeiska stabilitetsmekanismen ges uppgiften att tillhandahålla av finansiellt stöd, genom kreditlinor eller garantier, till den gemensamma resolutionsnämnden som inrättats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Se C-370/12 Pringle.

⁽²⁾ Se C-370/12 Pringle, punkt 161.

⁽³⁾ Se C-370/12 Pringle, punkt 165. Se även punkt 150 i generaladvokaten Cruz Villalóns yttrande i målet Peter Gauweiler m.fl. mot Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank mot Europeiska centralbanken, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, punkt 63.

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 30.7.2014, s. 1).

- 2.2 Enligt vad som framgår av de fem ordförandenas rapport om Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union stöder ECB initiativet att ge Europeiska stabilitetsmekanismen i uppdrag att tillhandahålla en trovärdig säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden. ECB har redan tidigare uttryckt ⁽¹⁾ att den välkomnar förslaget om att inrätta ytterligare säkerhetsarrangemang som skulle kunna tas i bruk i undantagsfall, i den händelse att den gemensamma resolutionsfondens förhandsavgifter inte är tillräckliga och efterhandsavgifterna inte är omedelbart tillgängliga för att täcka dess utgifter, genom att lån eller andra former av stöd tas upp från kredit- och finansinstitut eller andra tredje parter. En sådan säkerhetsmekanism bör genomföras snarast, och senast före utgången av övergångsperioden den 1 januari 2024 som framgår av förordning (EU) nr 806/2014.
- 2.3 Det är viktigt att denna säkerhetsmekanism stöder alla tänkbara åtgärder som den gemensamma resolutionsnämnden kan vidta, inklusive tillhandahållandet av solvens- respektive likviditetsstöd till institut som genomgår resolution. Risken för förluster är betydligt lägre när det gäller likviditetsstöd som per definition är av temporär natur. En säkerhetsmekanism som underlättar för den gemensamma resolutionsnämnden att tillhandahålla likviditet är särskilt viktig, eftersom likviditetsstödet till ett institut som genomgår resolution kan omfatta stora belopp, som kan överstiga den gemensamma resolutionsfondens kapacitet.
- 2.4 ECB anser att detta säkerhetsarrangemang bör vara finanspolitiskt neutralt på medellång sikt, genom att man ser till att offentligt stöd återfås genom att efterhandsavgifter tas ut av finansindustrin. Genom detta krav beaktas ett av huvudsyftena med att inrätta en gemensam rekonstruktionsmekanism, nämligen att banker ska kunna rekonstrueras utan att det leder till varaktiga kostnader för skattebetalarna. Det skulle vara viktigt att noggrant finjustera tidsramarna för när dessa medel ska återfås från den finansiella sektorn så att man undviker överdrivet procykliska avgifter ⁽¹⁾.
- 2.5 ECB konstaterar vissa inkongruenser i processen för att fatta beslut om stöd till den gemensamma resolutionsnämnden. Medlemsstater utanför euroområdet som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och eurorådets medlemsstater kommer genom ESM att tillsammans ge finansiellt stöd till den gemensamma resolutionsnämnden. I sådana fall kommer beslut om stöd till den gemensamma resolutionsnämnden att fattas av rådet i samförstånd med de medlemsstater utanför euroområdet som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen. När det sedan kommer till omröstning i rådet, får dock alla medlemmar i rådet delta i omröstningen ⁽²⁾. Detta inbegriper medlemsstater utanför euroområdet som inte deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen.
- 2.6 Slutligen understryker ECB vikten av att säkerställa att hela förfarandet avseende sådant stöd till den gemensamma resolutionsnämnden kan genomföras snabbt och att det inte försenar antagandet och genomförandet av den gemensamma resolutionsnämndens beslut om resolutionsordningen. Beslut om utbetalningar från Europeiska stabilitetsmekanismen bör vara så automatiska, snabba och effektiva som möjligt. I detta sammanhang välkomnar ECB att förslaget till förordning innehåller bestämmelser om ett snabbt förfarande för ESM-beslut om utnyttjande av kreditlinan. Den verkställande direktören har befogenhet att fatta beslut inom högst 12 timmar från mottagandet av den gemensamma rekonstruktionsnämndens begäran om utnyttjande av kreditlinan ⁽³⁾.

3. Att byta namn på Europeiska stabilitetsmekanismen

- 3.1 Europeiska kommissionens initiativ att byta namn på Europeiska stabilitetsmekanismen kan vara missledande, både vad gäller ESM:s mål och de instrument som denna förfogar över. ECB föreslår att Europeiska stabilitetsmekanismens aktuella namn bör bibehållas eftersom detta garanterar klarhet och kontinuitet för allmänheten. Att använda ordet "valuta" i namnet på det nya unionsorganet enligt förslaget till förordning är felaktigt, eftersom ESM:s mål och uppgifter inte har att göra med "valuta". I enlighet med fördragen är den ekonomiska politiken baserad på en nära samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik, på den inre marknaden och på fastställda gemensamma mål, medan de grundläggande uppgifterna att utforma och genomföra unionens monetära politik samt att genomföra valutatransaktioner har tilldelats ECBS, som ska ledas av ECB:s beslutande organ.
- 3.2 I målet Pringle konstaterade domstolen att införandet av Europeiska stabilitetsmekanismen hänför sig till den ekonomiska politikens område ⁽⁴⁾. Domstolen noterade att det mål som eftersträvas av Europeiska stabilitetsmekanismen, vilket är att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet, klart skiljer sig från målet att upprätthålla prisstabiliteten, vilket är huvudmålet för unionens monetära politik. Även om eurorådets stabilitet kan påverka stabiliteten för den valuta som används i detta område, kan en ekonomisk-politisk åtgärd inte jämföras med en monetärpolitisk åtgärd enbart av den anledningen att den kan ha indirekta verkningar på eurons stabilitet ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Se punkt 2.8 i yttrande CON/2013/76.

⁽²⁾ Artikel 3.4 i förslaget till förordning samt artiklarna 22 och 23 i bilagan till förslaget till förordning.

⁽³⁾ Artiklarna 22.7 och 23.2 b i förslaget till förordning.

⁽⁴⁾ Se C-370/12 Pringle, punkt 60.

⁽⁵⁾ Se C-370/12 Pringle, punkt 56.

- 3.3 ECB förstår att förslaget till nytt namn har inspirerats av Internationella valutafonden (IMF). IMF inrättades dock under andra omständigheter och har andra mål och uppgifter. IMF inrättades genom att dess stadgar antogs 1944 och IMF gavs i uppdrag att övervaka att medlemmarna iakttog ett system med fasta växelkurser - även känt som Bretton Woods avtalet - för att undvika devalveringar som bidrog till den djupa depressionen på 1930-talet. IMF ska bl.a. främja internationellt monetärt samarbete, en balanserad tillväxt i världshandeln, stabila växelkurser, säkra ordnade kursarrangemang, undvika devalveringar av konkurrensskäl samt tillfälligt, mot lämplig säkerhet, ställa IMF:s allmänna resurser till medlemmarnas förfogande så att dessa får möjlighet att justera obalanser i sina betalningsbalanser ⁽¹⁾.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 11 april 2018.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

⁽¹⁾ Se artikel I i, I ii, I iii samt I v i Internationella valutafondens stadgar.