

III

*(Forberedende retsakter)***DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK****Den Europæiske Centralbanks udtalelse****af 11. april 2018****om et forslag til en forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond****(CON/2018/20)****(2018/C 220/02)****INDLEDNING OG RETSGRUNDLAG**

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 1. februar 2018 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond ⁽¹⁾ (i det følgende benævnt »forordningsforslaget«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forordningsforslaget berører Det Europæiske System af Centralbankers hovedmål om at bevare prisstabilitet, som fremgår af traktatens artikel 127, stk. 1, og artikel 282, stk. 2, samt af artikel 2 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker (herefter »ESCB-statutten«), og da forslaget indeholder bestemmelser vedrørende ECB's involvering i Den Europæiske Monetære Fonds forvaltningsstruktur og opgaver.

I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

Generelle bemærkninger

ECB støtter Europa-Kommissionens initiativ om at bringe Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) inden for Unionens retlige rammer ⁽²⁾. Som bemærket i de fem formænds rapport om Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union ⁽³⁾, udarbejdet af formændene for Europa-Kommissionen, Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, eurogruppen og ECB, er dette initiativ et vigtigt skridt frem mod gennemførelsen af Europas økonomiske og monetære union. Oprettelsen af ESM som et EU-organ vil gøre det bedre i stand til at nå sit mål om at bidrage til at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet samt i de medlemsstater, der deltager i bankunionen. For at nå sit mål kan ESM tilvejebringe finansiering og yde stabilitetsstøtte til gavn for de medlemmer, der oplever eller trues af alvorlige finansieringsproblemer.

ECB bemærker også, at hvis ESM skulle forblive uden for Unionens retsorden som et mellemstatsligt organ, skal alle fremtidige diskussioner om opgaver, der kan overdrages til ESM indenfor økonomisk styring, respektere de eksisterende kompetencer, der er overdraget til Unionen og dens institutioner i henhold til EU-retten ⁽⁴⁾.

ECB understreger, at forordningsforslaget er et vigtigt første skridt, og at yderligere reformer af ESM vil være afgørende. For det første bør ESM gives de finansielle instrumenter, der er nødvendige for at kunne nå sit mål og opfylde sine opgaver. ECB henstiller, at disse finansielle instrumenter revideres nærmere for at sikre, at de er tilstrækkelige til effektivt at kunne håndtere årsagerne til den finansielle ustabilitet og afsmitning i situationer med akut markedsustabilitet ⁽⁵⁾ samt for at støtte bankunionen. Navnlige bør instrumenterne til forebyggende finansiel bistand og med tilstrækkelige strenge betingelser forbedres for bedre at kunne bidrage til at forhindre kriser i at opstå. For det andet er det vigtigt at forbedre ESM's forvaltningsordninger for effektivt at kunne anvende disse instrumenter med henblik på at kunne opnå hurtige og troværdige beslutningsprocedurer, der er baseret på uafhængig teknisk rådgivning af høj kvalitet.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Jf. udtalelse CON/2011/24, afsnit 8. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Jf. Europa-Kommissionen, Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union, Rapport aflagt af Jean-Claude Juncker, i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, den 22. juni 2015, findes på Kommissionens websted, www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Jf. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Franske Republik, 7-71ECLI:EU:C:1971:121, præmis 20, Udtalelse 1/92, Domstolens udtalelse af 10. april 1992., ECLI:EU:C:1992:189, præmis 41, Thomas Pringle mod Government of Ireland m.fl., C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, præmis 158.

⁽⁵⁾ Jf. udtalelse CON/2011/24, afsnit 6.

Specifikke bemærkninger

1. ECB's rolle

- 1.1. Traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme (herefter »ESM-traktaten«) tildeler ESM visse opgaver, som skal udføres af Europa-Kommissionen sammen med ECB. Europa-Kommissionen er navnlig sammen med ECB tildelt opgaverne at vurdere anmodninger om stabilitetsstøtte, forhandle et aftalememorandum, der fastsætter betingelserne, som er knyttet til den finansielle bistand, der ydes, og at overvåge overholdelsen af betingelserne knyttet til den finansielle bistand. I forbindelse med en vurdering af anmodningen om stabilitetsstøtte skal formanden for styrelsesrådet overlade Europa-Kommissionen sammen med ECB opgaverne om at vurdere eksistensen af en risiko for den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed eller i en af dens medlemsstater, om den offentlige gæld er bæredygtig, og de faktiske og potentielle finansieringsbehov for den pågældende medlemsstat. Endvidere har både Europa-Kommissionen og ECB til opgave at vurdere, hvor hastende anmodningerne om stabilitetsstøtte er, og de deltager som observatører i styrelsesrådets og bestyrelsens møder.
- 1.2. Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) fastslog i Pringle-sagen ⁽¹⁾, at de opgaver, hvis varetagelse er overdraget til Kommissionen og ECB inden for rammerne af ESM-traktaten, hvor betydningsfulde de end er, indebærer ingen selvstændig beslutningsbeføjelse. Endvidere forpligter disse to institutioners virksomhed inden for rammerne af ESM-traktaten kun ESM ⁽²⁾. EU-Domstolen fastslog også, at »For så vidt angår de opgaver, som ECB tildeles ved ESM-traktaten, er de forenelige med de forskellige opgaver, som denne institution tildeles i EUF-traktaten og ESCB-statutten« ⁽³⁾.
- 1.3. ECB's rolle i henhold til forordningsforslaget forbliver stort set den samme som i henhold til ESM-traktaten. I den forbindelse finder ECB det vigtigt at understrege, at alle bidrag i henhold til både ESM-traktaten og forordningsforslaget vil fokusere på særlige spørgsmål, som er relevante for ESCB's grundlæggende opgave, nemlig at definere og gennemføre pengepolitikken og ESCB's bidrag til den smidige gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende tilsynet med kreditinstitutter og det finansielle systems stabilitet. ECB's involvering bør sikre, at ECB er i stand til ikke kun at vurdere indvirkningen på sine opgaver, men også at kunne yde sin ekspertise til fordel for ESM, Europa-Kommissionen og den berørte medlemsstat. Den nuværende formulering, i henhold til hvilken Europa-Kommissionen udfører sine opgaver »sammen med« ECB, blev udarbejdet i forbindelse med den finansielle krise. I lyset af den yderligere udvikling og forbedring af Unionens permanente krisestyringsramme efter krisen, henstiller ECB, at ECB's rolle bør præciseres yderligere for bedre at afspejle ECB's opgaver og uafhængighed i henhold til traktaterne og den klare fordeling af teknisk ekspertise og ansvar i ESM's fremtidige ramme. Fremadrettet kan ECB på en passende måde og hvis nødvendigt, i overensstemmelse med sine kompetencer, håndtere politikker for den finansielle sektor og makrokritiske spørgsmål, som f.eks. overordnede finanspolitiske mål, bæredygtighed og finansieringsbehov.
- 1.4. ECB henstiller endelig, at der bør indføres præciseringer i forordningsforslaget for at afspejle ECB's rolle i henhold til anden lovgivning, herunder navnlig ECB's rolle i den fælles tilsynsmekanisme (SSM), som blev oprettet i 2013, efter ESM-traktatens ikrafttræden ⁽⁴⁾. Instrumenter til ydelse af finansiell bistand, der er rettet mod banksektoren, bør tage højde for ECB's ansvar for tilsynet med kreditinstitutter indenfor rammerne af den fælles tilsynsmekanisme ⁽⁵⁾. I den forbindelse bør forordningsforslaget sikre passende og rettidig inddragelse af eller tilvejebringelse af oplysninger til ECB, alt efter omstændighederne, ved forberedelsen af levering af støtte i henhold til disse instrumenter.

2. Støtte til Den Fælles Afviklingsinstans

- 2.1. Med forordningsforslaget indføres en ny opgave, som skal udføres af ESM, for at gøre det i stand til at nå sit mål om at bidrage til at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet samt i de medlemsstater, der deltager i bankunionen. ESM har til opgave at tilvejebringe finansiell støtte i form af kreditlinjer eller garantier, til Den Fælles Afviklingsinstans (Single Resolution Board, SRB), som blev oprettet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Jf. C-370/12 Pringle.

⁽²⁾ Jf. C-370/12 Pringle, præmis 161.

⁽³⁾ Jf. C-370/12 Pringle, præmis 165. Jf. også præmis 150 i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i Peter Gauweiler m.fl. mod Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank mod Den Europæiske Centralbank, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, præmis 63.

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1).

- 2.2. Som fremhævet i de fem formænds rapport om Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union støtter ECB initiativerne om at tildele ESM opgaven at tilvejebringe en troværdig fælles bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond (Single Resolution Fund, SRF). Som ECB tidligere har bemærket ⁽¹⁾, glæder den sig over forslaget om at indføre yderligere bagstopperordninger, som kan aktiveres under særlige omstændigheder, hvis ex ante-bidragene til SRF ikke er tilstrækkelige, og ex post-bidragene ikke umiddelbart er til rådighed til at dække fondens udgifter, ved at indgå kontrakter om låntagning eller andre former for støtte fra finansieringsinstitutter eller andre tredjeparter. En sådan bagstopper bør gennemføres snarest muligt, og senest før udløbet af overgangsfasen den 1. januar 2024, som forudsat i forordning (EU) nr. 806/2014.
- 2.3. Det er meget vigtigt, at bagstopperordningen støtter alle mulige foranstaltninger truffet af SRB, herunder ydelsen af både solvens- og likviditetsstøtte til institutter under afvikling. Denne likviditetsstøtte medfører en væsentlig mindre risiko for tab og er per definition af midlertidig karakter. Bagstopperordninger som fremmer tilvejebringelsen af likviditet fra SRB er særligt vigtige, da mængderne af likviditetsstøtte til et institut under afvikling kan være høje, og dermed overskride afviklingsinstansens kapacitet.
- 2.4. ECB er enig i, at bagstopperordningen bør være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt ved at sikre at den offentlige støtte inddrives ved hjælp af ex post-afgifter pålagt den finansielle sektor. Dette krav imødekommer en af de vigtigste bevæggrunde for at oprette en fælles afviklingsmekanisme, nemlig at afvikle banker uden at det fører til permanente omkostninger for skatteyderne. Det vil være vigtigt med en omhyggelig kalibrering af tidshorizonten for genvindingen af disse midler fra finanssektoren for at undgå alt for procykliske afgifter ⁽¹⁾.
- 2.5. ECB bemærker en vis uoverensstemmelse i beslutningstagningsprocesserne vedrørende støtte til SRB. På den ene side yder medlemsstater uden for euroområdet, der deltager i SSM, og medlemsstater i euroområdet gennem ESM fælles finansiel støtte til SRB. På baggrund heraf træffes beslutninger om støtte til SRB af styrelsesrådet, efter aftale med de medlemsstater uden for euroområdet, der deltager i SSM. Når det handler om den efterfølgende godkendelse af disse beslutninger, der er truffet af styrelsesrådet, kan alle medlemmer af rådet dog deltage i afstemningen ⁽²⁾. Dette omfatter medlemsstater uden for euroområdet, der ikke deltager i SSM.
- 2.6. Endelig lægger ECB vægt på behovet for at sikre, at hele proceduren vedrørende en sådan støtte til SRB kan færdiggøres hurtigt og ikke forsinkes vedtagelsen og udførelsen af SRB's afgørelse om afviklingsordningen. Afgørelser om ESM-udbetalinger bør være så automatiske, hurtige og effektive som muligt. ECB glæder sig derfor over, at forordningsforslaget indeholder bestemmelser om en hurtig procedure for så vidt angår ESM-afgørelser om udnyttelse af kreditlinjer. Den administrerende direktør har beføjelse til at beslutte, at der trækkes på en kreditlinje og skal træffe denne afgørelse senest 12 timer efter modtagelsen af anmodningen fra SRB ⁽³⁾.

3. Ændring af Den Europæiske Stabilitetsmekanismes navn

- 3.1. Europa-Kommissionens initiativ om at omdøbe ESM kan være vildledende, både for så vidt angår ESM's mål, og de instrumenter, som den kan gøre brug af. ECB foreslår, at ESM's eksisterende navn bibeholdes, da dette vil sikre klarhed og kontinuitet overfor offentligheden. I forbindelse hermed er forordningsforslagets anvendelse af begrebet »monetær« i det nye EU-organs navn upræcist, navnlig, da ESM's mål og opgaver ikke er af »monetær« karakter. I overensstemmelse med traktaterne er økonomisk politik baseret på den tætte koordinering af medlemsstaternes økonomiske politikker, det indre marked og definitionen af de fælles mål, mens de grundlæggende opgaver, nemlig at formulere og gennemføre Unionens monetære politik samt foretage transaktioner i udenlandsk valuta, er overdraget til ESCB, som forvaltes af ECB's beslutningstagende organer.
- 3.2. EU-Domstolen fastslog i Pringle-sagen, at oprettelsen af ESM henhører under området for den økonomiske politik ⁽⁴⁾. EU-Domstolen bemærkede, at det mål, der forfølges med ESM, som består i at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed, adskiller sig klart fra målet om at fastholde prisstabilitet, som udgør hovedmålet for Unionens monetære politik. Selv om stabiliteten i euroområdet kan have afledte virkninger for stabiliteten af den valuta, der anvendes inden for dette område, kan en foranstaltning på området for den økonomiske politik ikke sidestilles med en foranstaltning på området for den monetære politik, blot fordi den vil kunne have indirekte virkninger for euroens stabilitet ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Jf. udtalelse CON/2013/76, afsnit 2.8.

⁽²⁾ Artikel 3, stk. 4, i forordningsforslaget og artikel 22 og 23 i bilaget til forordningsforslaget.

⁽³⁾ Artikel 22, stk. 7, og artikel 23, stk. 2, litra b), i bilaget til forordningsforslaget.

⁽⁴⁾ Jf. C-370/12 Pringle, præmis 60.

⁽⁵⁾ Jf. C-370/12 Pringle, præmis 56.

- 3.3. ECB forstår, at valget af det foreslåede nye navn kan have været inspireret af Den Internationale Valutafond (IMF). IMF blev imidlertid oprettet under andre omstændigheder og med andre mål og opgaver. IMF blev oprettet ved vedtægterne for Den Internationale Valutafond, der blev vedtaget i 1944, og havde til opgave at overvåge medlemmernes overholdelse af et system med faste men justerbare valutakurser, også kaldet Bretton Woods-systemet, for at undgå en gentagelse af de konkurrerende devalueringer, der bidrog til den store depression i 1930'erne. Dens mål omfatter bl.a. at øge det internationale monetære samarbejde, understøtte udvidelsen af og en balanceret vækst i verdenshandlen, fremme valutakursstabiliteten, vedligeholde ordentlige valutakursordninger blandt medlemmerne, og undgå konkurrerende valutakursnedskrivninger, samt at stille IMF's ressourcer midlertidigt til rådighed for dens medlemmer under passende sikkerhedsforanstaltninger, for derved at give dem mulighed for at rette op på ukorrekte justeringer i deres betalingsbalancer ⁽¹⁾.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 11. april 2018.

Mario DRAGHI
Formand for ECB

⁽¹⁾ Jf. Artikel I(i), (ii), (iii) og v) i Den Internationale Valutafonds vedtægter.