

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

Advies van de Europese Centrale Bank

van 11 april 2018

inzake een voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

INLEIDING EN RECHTSGRONDSLAG

Op 1 februari 2018 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds ⁽¹⁾ (hierna de „ontwerpverordening” genoemd).

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de ontwerpverordening relevant is voor het hoofddoel van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) te weten het handhaven van prijsstabiliteit, zoals bedoeld in artikel 127, lid 1, en artikel 282, lid 2, van het Verdrag en artikel 2 van de Statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna de „ESCB-statuten” genoemd), en bevat bepalingen betreffende de betrokkenheid van de ECB bij de bestuursstructuur en de taken van het Europees Monetair Fonds.

Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

Algemene opmerkingen

DE ECB ondersteunt het initiatief van de Europese Commissie om het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) onder te brengen in het rechtskader van de Unie ⁽²⁾. Zoals opgemerkt in het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie ⁽³⁾, dat is voorbereid door de voorzitters van de Europese Commissie, de Europese Raad, het Europees Parlement, de Eurogroep en de ECB, is dit initiatief een belangrijke stap om de economische en monetaire unie van Europa te voltooien. Door de instelling van het ESM als een orgaan van de Unie, zou de Unie haar doelstelling, te weten de bescherming van de financiële stabiliteit van het eurogebied, alsook van de lidstaten die deelnemen aan de Bankenunie, beter kunnen bereiken. Om deze doelstelling te bereiken, kan het ESM middelen bijeenbrengen en stabiliteitssteun verlenen ten behoeve van lidstaten die ernstige financieringsproblemen ondervinden of daardoor bedreigd worden.

De ECB merkt tevens op dat indien het ESM als een intergouvernamenteel orgaan buiten de rechtsorde van de Europese Unie zou blijven, toekomstig overleg omtrent de taken die aan het ESM zouden kunnen worden opgedragen op het gebied van economic governance, de bestaande bevoegdheden moet respecteren die krachtens Unierecht ⁽⁴⁾ zijn toegekend aan de Unie en haar instellingen.

De ECB benadrukt dat de ontwerpverordening een belangrijke eerste stap is en dat nadere hervormingen van het ESM essentieel zullen zijn. Ten eerste moet het ESM de nodige financiële instrumenten krijgen om zijn doelstellingen te kunnen bereiken en zijn taken te kunnen vervullen. De ECB beveelt aan dat deze financiële instrumenten nader worden getoetst, om te garanderen dat zij de oorzaken van financiële instabiliteit en besmetting ingeval van acute marktinstabiliteit ⁽⁵⁾ effectief kunnen adresseren en de Bankenunie kunnen ondersteunen. Met name om meer bij te dragen aan crisispreventie moeten instrumenten voor preventieve financiële bijstand met adequate conditionaliteit verbeterd worden. Ten tweede, voor een effectieve toepassing van deze instrumenten moeten governanceregelingen van het ESM verbeterd worden om snelle en geloofwaardige besluitvormingsprocedures te verwezenlijken op basis van onafhankelijk technisch advies van hoge kwaliteit.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Zie paragraaf 8 van Advies CON/2011/24. Alle ECB-adviezen worden op de ECB-website bekendgemaakt onder www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Zie Europese Commissie, De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie, verslag van Jean-Claude Juncker, in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, 22 juni 2015, beschikbaar op de Commissie-website onder www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Zie Commissie van de Europese Gemeenschap tegen Franse Republiek, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, paragraaf 20; Advies 1/92, Advies van het Hof van 10 april 1992, ECLI:EU:C:1992:189, paragraaf 41; Thomas Pringle tegen Government of Ireland e.a., C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, paragraaf 158.

⁽⁵⁾ Zie paragraaf 6 van Advies CON/2011/24.

Specifieke opmerkingen

1. De rol van de ECB

- 1.1. Het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme (hierna het „ESM-Verdrag” genoemd) draagt meerdere ESM-taken op aan de Europese Commissie, zulks in overleg met de ECB. In het bijzonder werden de Europese Commissie de volgende taken opgedragen: in overleg met de ECB verzoeken om stabiliteitsbijstand beoordelen, onderhandelen over een memorandum van overeenstemming waarin de voorwaarden van de verleende financiële bijstand worden gedetailleerd, en naleving van de voorwaarden voor de financiële bijstand monitoren. Aangaande de beoordeling van een verzoek om stabiliteitsbijstand is met name de voorzitter van de Raad van gouverneurs verplicht de Europese Commissie op te dragen om, in overleg met de ECB, een mogelijk risico voor de financiële stabiliteit van het eurogebied als geheel, of voor de eurogebiedlidstaten, te onderzoeken; te beoordelen of de overheidsschuld houdbaar is; en de reële of potentiële financieringsbehoeften van de betrokken lidstaat te beoordelen. Bovendien werd de Europese Commissie en de ECB opgedragen de spoedeisendheid van de stabiliteitssteunverzoeken te beoordelen, en als waarnemers deel te nemen aan de vergaderingen van de Raad van gouverneurs en de Raad van directeurs.
- 1.2. In de zaak *Pringle* ⁽¹⁾ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) gesteld dat de aan de Commissie en de ECB krachtens het ESM-Verdrag opgedragen taken, hoe belangrijk zij ook zijn, geen eigen beslissingsbevoegdheid omvatten. Bovendien binden de door deze twee instellingen binnen het kader van het ESM-Verdrag verrichte activiteiten alleen het ESM ⁽²⁾. Het HvJ stelde eveneens dat „Wat de bij het ESM-Verdrag aan de ECB toegeделеde functies betreft, deze staan op één lijn met de verschillende taken die het VWEU en de statuten van het ESCB [en van de ECB] aan deze instelling opdragen” ⁽³⁾.
- 1.3. De rol van de ECB binnen het kader van de ontwerpverordening blijft grotendeels dezelfde als binnen het kader van het ESM-Verdrag. Dienaangaande benadrukt de ECB dat elke bijdrage binnen het kader van het ESM-Verdrag en de ontwerpverordening specifieke kwesties moet betreffen die van belang zijn voor de fundamentele ESCB-taak het monetaire beleid ten uitvoer te leggen, alsook voor de bijdrage van het ESCB tot een goede beleidsvoering door de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. De betrokkenheid van de ECB moet waarborgen dat de ECB niet alleen in staat is om de gevolgen voor haar taken te beoordelen, maar ook om haar deskundigheid aan te bieden ten behoeve van het ESM, de Europese Commissie en de betrokken lidstaat. De huidige formulering volgens welke de Europese Commissie haar taken „in overleg met” de ECB uitvoert, is ontwikkeld toen de financiële crisis in volle hevigheid woedde. Gezien de verdere ontwikkeling en versterking van het crisisbeheerkader in een postcrisisomgeving beveelt de ECB aan dat elke bijdragende rol van de ECB nader moet worden verduidelijkt om de taken en onafhankelijkheid van de ECB krachtens de Verdragen en de duidelijke toewijzing van technische deskundigheid en verantwoordelijkheden in het toekomstige ESM-kader beter tot uitdrukking te laten komen. Al doende kan de ECB overeenkomstig haar bevoegdheden op passende wijze en indien noodzakelijk de beleidsvoering van de financiële sector en macrokriteke kwesties adresseren, zoals kerndoelstellingen voor het begrotingsbeleid en duurzaamheid en financieringsbehoeften.
- 1.4. Ten slotte beveelt de ECB aan dat de ontwerpverordening de rol van de ECB krachtens andere wetgeving moet verduidelijken, waaronder met name de rol van de ECB binnen het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM), dat werd opgericht in 2013, na de inwerkingtreding van het ESM-Verdrag ⁽⁴⁾. Instrumenten voor financiële bijstand voor de banksector moeten rekening houden met de verantwoordelijkheden van de ECB voor het toezicht op kredietinstellingen binnen het kader van het GTM ⁽⁵⁾. Dienaangaande moet de ontwerpverordening adequate en tijdige betrokkenheid van, of informatieverstrekking aan, de ECB, waarborgen, indien nodig, zulks om steunverlening krachtens die instrumenten voor te bereiden.

2. Steun aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad

- 2.1. De ontwerpverordening introduceert een nieuwe taak die het ESM moet uitvoeren om zijn doel te bereiken, namelijk bijdragen aan het waarborgen van de financiële stabiliteit van het eurogebied, alsook van de lidstaten die aan de bankenunie deelnemen. Het ESM moet financiële steun verlenen in de vorm van kredietlijnen of garanties aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR), die is opgericht overeenkomstig Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zie C-370/12 Pringle.

⁽²⁾ Zie C-370/12 Pringle, paragraaf 161.

⁽³⁾ Zie C-370/12 Pringle, paragraaf 165. Zie ook paragraaf 150 van de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in Peter Gauweiler e.a. tegen Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg Promotional Bank tegen Europese Centrale Bank, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, paragraaf 63.

⁽⁶⁾ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1).

- 2.2. Zoals benadrukt in het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie, steunt de ECB het initiatief om het ESM op te dragen een geloofwaardig gemeenschappelijk vangnet te verstrekken voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF). Zoals de ECB voorheen reeds heeft opgemerkt ⁽¹⁾, verwelkomt de ECB het voorstel om aanvullende vangnetregelingen in te stellen, die onder buitengewone omstandigheden geactiveerd zouden kunnen worden, indien de ex-antebijdragen van het GAF niet volstaan en de ex-postbijdragen niet direct toegankelijk zijn om de GAF-onkosten te dekken, zulks door het afsluiten van leningen of andere steunvormen van krediet- en financiële instellingen of andere derden. Een dergelijk vangnet moet zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd, en uiterlijk vóór het einde van de overgangsperiode te weten op 1 januari 2024 zoals bepaald in Verordening (EU) nr. 806/2014.
- 2.3. Het is erg belangrijk dat het vangnet alle mogelijke maatregelen van de GAR ondersteunt, waaronder solvabiliteitssteun en liquiditeitssteun aan instellingen in afwikkeling. Bij dergelijke liquiditeitssteun is het risico van potentiële verliezen veel geringer en liquiditeitssteun is per definitie tijdelijk. Vangnetregelingen die liquiditeitsverschaffing door de GAR faciliteren, zijn bijzonder belangrijk, omdat de volumes van liquiditeitssteun aan een instelling in afwikkeling hoog kunnen zijn, waardoor de capaciteit van het GAF wordt overschreden.
- 2.4. Ook de ECB vindt dat dit vangnet budgettair op middellange termijn neutraal moet zijn, door te verzekeren dat overheidssteun wordt verhaald door middel van ex-postheffingen ten laste van de financiële sector. Dit vereiste bestendigt één van de belangrijkste redenen voor het instellen van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, namelijk banken afwickelen zonder permanente kosten voor de belastingbetaler. Het is belangrijk dat de tijdhorizon voor verhaal van deze middelen op de financiële sector zorgvuldig wordt gekalibreerd zodat te procyclische heffingen worden vermeden ⁽¹⁾.
- 2.5. De ECB merkt een bepaalde incongruentie op in de besluitvormingsprocessen inzake steun aan de GAR. Enerzijds zullen de niet-eurogebiedlidstaten die niet deelnemen aan het GTM en de eurogebiedlidstaten via het ESM gezamenlijk financiële steun aan de GAR verlenen. Om die reden zullen besluiten over steun aan de GAR worden genomen door de raad van bestuur, handelend in overeenstemming met de niet-eurogebied GTM-lidstaten. Bij de latere goedkeuring van dergelijke besluiten door de Raad mogen evenwel alle leden van de Raad stemmen ⁽²⁾. Dit omvat niet-eurogebiedlidstaten die niet deelnemen aan het GTM.
- 2.6. Afrondend benadrukt de ECB dat het noodzakelijk is dat de hele procedure met betrekking tot dergelijke steun aan de GAR snel kan worden afgerond en de vaststelling en uitvoering van het GAR-besluit over de afwikkelingsregeling niet vertraagt. Beslissingen over ESM-uitbetalingen moeten automatisch, snel en efficiënt zijn, en wel zo veel mogelijk. Dienaangaande verwelkomt de ECB dat de ontwerpverordening voorziet in een snelle procedure inzake ESM-besluiten over kredietopnames. De uitvoerend directeur kan beslissen over de kredietopname en moet dit besluit uiterlijk 12 uur na ontvangst van een verzoek van de GAR goedkeuren ⁽³⁾.

3. Het Europees stabiliteitsmechanisme een andere naam geven

- 3.1. Het initiatief van de Europese Commissie om het ESM een andere naam te geven, zou misleidend kunnen zijn, zowel wat betreft de ESM-doelstellingen, en de instrumenten waarover het ESM beschikt. De ECB stelt voor de bestaande naam van het ESM te handhaven, omdat dit duidelijkheid en continuïteit voor het publiek zal waarborgen. In dit opzicht is het gebruik van de term „monetair” in de nieuwe naam van het orgaan van de Unie in het kader van de voorgestelde verordening onjuist, met name omdat de doelstellingen en taken van het ESM niet „monetair” van aard zijn. Volgens de Verdragen is het economische beleid gebaseerd op de nauwe coördinatie van het economische beleid van de lidstaten, op de interne markt en op de vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen, terwijl de basistaken voor het bepalen en uitvoeren van het monetaire beleid van de Unie en het verrichten van valutamarktoperaties worden uitgevoerd door het ESCB, dat wordt bestuurd door de besluitvormende organen van de ECB.
- 3.2. Het HvJ stelde in de *Pringle*-zaak dat de oprichting van het ESM binnen het economisch beleidsterrein valt ⁽⁴⁾. Het Hof merkte op dat het doel van het ESM, te weten de stabiliteit van het eurogebied in haar geheel waarborgen, zich duidelijk onderscheidt van het hoofddoel van het monetaire beleid van de Unie, te weten handhaving van prijsstabiliteit. Hoewel de stabiliteit van het eurogebied de stabiliteit van de binnen het eurogebied gebruikte munt kan beïnvloeden, kan een maatregel van economisch beleid niet worden behandeld als zijnde gelijkwaardig aan een maatregel van monetaire beleid, om de enkele reden dat deze indirecte gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van de euro ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Zie paragraaf 2.8 van Advies CON/2013/76.

⁽²⁾ Artikel 3, lid 4, van de ontwerpverordening en de artikelen 22 en 23 van de bijlage bij de ontwerpverordening.

⁽³⁾ Artikel 22, lid 7, en artikel 23, lid 2, onder b), van de ontwerpverordening.

⁽⁴⁾ Zie C-370/12 *Pringle*, paragraaf 60.

⁽⁵⁾ Zie C-370/12 *Pringle*, paragraaf 56.

- 3.3. De ECB begrijpt dat de keuze van de voorgestelde nieuwe naam wellicht is ingegeven door de naam Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het IMF werd echter opgericht onder andere omstandigheden en heeft andere doelstellingen en taken. Het IMF werd opgericht krachtens de IMF-statuten die in 1944 werden vastgesteld, en het werd belast met het toezicht op de naleving door leden van het „par value” wisselkoerssysteem — ook bekend als het Bretton Woods-systeem — om herhaling van de concurrerende devaluaties te voorkomen die hadden bijgedragen aan de Grote Depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw. Daarmee wordt onder meer beoogd de internationale monetaire samenwerking te bevorderen; de uitbreiding en evenwichtige groei van de internationale handel te faciliteren; de stabiliteit van wisselkoersen te bevorderen, ordelijke wisselkoersovereenkomsten tussen leden te handhaven en competitieve wisselkoersdepreciatie te vermijden; en de algemene middelen van het IMF tijdelijk beschikbaar te stellen aan zijn leden onder passende waarborgen, opdat zij onevenwichtigheden in hun betalingsbalans kunnen corrigeren ⁽¹⁾.

Gedaan te Frankfurt am Main, 11 april 2018.

De president van de ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Zie artikel I, punten i), ii), iii) en v), van de statuten van het Internationaal Monetair Fonds.