

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

Opinia Europejskiego Banku Centralnego

z dnia 11 kwietnia 2018 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

WPROWADZENIE I PODSTAWA PRAWNA

W dniu 1 lutego 2018 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia ma znaczenie w kontekście głównego celu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), jakim jest utrzymywanie stabilności cen zgodnie z treścią art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 Traktatu oraz art. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”), a także ponieważ projekt rozporządzenia zawiera postanowienia dotyczące udziału EBC w strukturze zarządzania i realizacji zadań Europejskiego Funduszu Walutowego.

Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne

EBC popiera inicjatywę Komisji Europejskiej polegającą na wprowadzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) do ram prawnych Unii⁽²⁾. Jak wskazano w sprawozdaniu pięciu przewodniczących dotyczącym dokończenia budowy unii ekonomicznej i walutowej w Europie⁽³⁾, przygotowanym przez przewodniczących Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Eurogrupy oraz prezesa EBC, inicjatywa ta jest ważnym krokiem na drodze do dokończenia budowy unii ekonomicznej i walutowej w Europie. Utworzenie EMS jako organu Unii pozwoliłoby mu w lepszy sposób realizować cel jego działalności w postaci przyczyniania się do ochrony stabilności finansowej strefy euro oraz państw członkowskich uczestniczących w unii bankowej. Aby osiągnąć ten cel, EMS może uruchamiać finansowanie i zapewniać wsparcie stabilności na rzecz państw członkowskich, które mają poważne trudności w zakresie finansowania lub są nimi zagrożone.

EBC zauważa też, że – gdyby EMS pozostał poza porządkiem prawnym Unii jako organ międzyrządowy – przyszłe dyskusje dotyczące zadań, jakie mogą być powierzone EMS, muszą respektować istniejące kompetencje Unii i jej instytucji powierzone im prawem Unii⁽⁴⁾.

EBC podkreśla, że projekt rozporządzenia jest ważnym pierwszym krokiem, niezbędne będą jednak dalsze reformy EMS. Po pierwsze, EMS powinien mieć do dyspozycji instrumenty finansowe niezbędne do realizacji jego celów i wykonywania zadań. EBC zaleca, aby takie instrumenty finansowe poddać dalszej analizie, tak aby były one adekwatną odpowiedzią na przyczyny niestabilności finansowej i zjawiska rozprzestrzeniania się zagrożeń w sytuacjach szczególnej niestabilności rynku⁽⁵⁾ oraz wsparciem dla unii bankowej. W szczególności usprawnienia wymagają instrumenty zapobiegawczej pomocy finansowej, obejmujące odpowiednie postanowienia warunkowe, tak aby lepiej przyczyniały się do zapobiegania kryzysom. Po drugie, efektywne stosowanie tych instrumentów wymaga wzmocnienia struktur zarządzania EMS, tak aby ustanowić szybkie i wiarygodne procedury decyzyjne oparte na niezależnym i jakościowym doradztwie technicznym.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Zob. pkt 8 opinii CON/2011/24. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie pt. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej” – sprawozdanie Jeana-Claude’a Junckera, przygotowane w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, z dnia 22 czerwca 2015 r., dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Zob. wyrok w sprawie 7-71 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, ECLI:EU:C:1971:121, pkt 20, opinię Trybunału 1/92 z dnia 10 kwietnia 1992 r., ECLI:EU:C:1992:189, pkt 41, wyrok w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Irlandii, ECLI:EU:C:2012:756, pkt 158.

⁽⁵⁾ Zob. pkt 6 opinii CON/2011/24.

Uwagi szczegółowe

1. Rola EBC

- 1.1. Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności (zwane dalej „Porozumieniem w sprawie EMS”) powierza realizację szeregu zadań EMS Komisji Europejskiej działającej w porozumieniu z EBC. W szczególności Komisji Europejskiej powierzono wykonywanie w porozumieniu z EBC zadań polegających na ocenie wniosków o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności, negocjowaniu protokołu ustaleń określającego warunki udzielanej pomocy oraz monitorowaniu wypełniania warunków, jakim podlega udzielenie pomocy finansowej. W kontekście oceny wniosków o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności przewodniczący rady gubernatorów EMS jest zobowiązany do powierzenia Komisji Europejskiej działającej w porozumieniu z EBC zadania oceny istnienia ryzyka dla stabilności finansowej strefy euro jako całości lub poszczególnych państw członkowskich do niej należących, oceny równowagi zadłużenia publicznego oraz oceny faktycznych lub potencjalnych potrzeb państwa członkowskiego w zakresie finansowania. Ponadto zarówno Komisji Europejskiej, jak i EBC, powierzono funkcję oceniania pilności wniosków o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności, jak i zadanie uczestniczenia w charakterze obserwatorów w posiedzeniach rady gubernatorów i rady dyrektorów.
- 1.2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdził w sprawie Pringle ⁽¹⁾, że „zadania powierzone Komisji Europejskiej i EBC w ramach traktatu EMS, jakkolwiek istotne, nie obejmują żadnych uprawnień władczych. Poza tym działania podejmowane przez te instytucje w ramach omawianego traktatu wiążą wyłącznie EMS” ⁽²⁾. TSUE stwierdził również: „[z]adania powierzone EBC w traktacie EMS są w zgodzie z różnorodnymi zadaniami, jakie instytucja ta wykonuje na podstawie traktatu FUE i statutu ESBC” ⁽³⁾.
- 1.3. Rola EBC w projekcie rozporządzenia pozostaje zasadniczo taka sama, jak w Porozumieniu w sprawie EMS. W tym kontekście EBC pragnie podkreślić, że jego wkład, zarówno zgodnie z Porozumieniem w sprawie EMS, jak i zgodnie z projektem rozporządzenia, skupiałyby się na szczególnych kwestiach mających znaczenie dla podstawowych zadań ESBC w postaci definiowania i realizacji polityki pieniężnej, a także przyczyniania się przez ESBC do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego. W ramach swojego zaangażowania EBC powinien nie tylko mieć możliwość oceny wpływu na swoje zadania, ale także powinien móc przekazywać swoją wiedzę ekspercką na rzecz EMS, Komisji Europejskiej i odpowiednich państw członkowskich. Obecne sformułowanie, zgodnie z którym Komisja Europejska wykonuje swoje zadania „w porozumieniu” z EBC, zostało stworzone w czasie trwania kryzysu finansowego. EBC zaleca, aby – w świetle dalszego rozwoju i wzmocnienia stałych przepisów Unii dotyczących zarządzania kryzysowego w świecie po kryzysie – wkład EBC był określony w możliwie jasny sposób, tak aby lepiej korespondował z ustanowionymi w Traktacie niezależnością i zadaniami EBC oraz potrzebą precyzyjnego rozdziału wiedzy eksperckiej i kompetencji w przyszłych ramach EMS. EBC może zatem zajmować się – w odpowiedni sposób i w razie konieczności oraz zgodnie ze swoimi kompetencjami – politykami sektora finansowego i kwestiami o zasadniczym znaczeniu makroekonomicznym, takimi jak docelowe wartości wskaźników fiskalnych, zdolność obsługi zadłużenia i potrzeby w zakresie finansowania.
- 1.4. I wreszcie EBC zaleca, aby doprecyzować postanowienia projektu rozporządzenia w odniesieniu do roli EBC w świetle innych aktów prawnych, w tym w szczególności roli EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, który został stworzony w 2013 r., po wejściu w życie Porozumienia w sprawie EMS ⁽⁴⁾. Instrumenty pomocy finansowej adresowane do sektora bankowego powinny uwzględniać obowiązki EBC w zakresie nadzoru nad instytucjami kredytowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ⁽⁵⁾. W tym zakresie projekt rozporządzenia powinien zapewniać odpowiednie i terminowe zaangażowanie EBC w proces przygotowywania świadczania pomocy w ramach tych instrumentów, a także przekazywanie EBC odpowiednich informacji.

2. Wsparcie na rzecz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

- 2.1. Projekt rozporządzenia powierza EMS nowe zadanie, które pozwoli mu w lepszy sposób realizować cel jego działalności w postaci przyczyniania się do ochrony stabilności finansowej strefy euro oraz państw członkowskich uczestniczących w unii bankowej. EMS ma wykonywać zadanie udzielania pomocy finansowej w formie linii kredytowych lub gwarancji na rzecz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, która została ustanowiona na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. wyrok w sprawie C-370/12 Pringle.

⁽²⁾ Zob. wyrok w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 161.

⁽³⁾ Zob. wyrok w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 165. Zob. również pkt 150 opinii rzecznika generalnego Cruza Villalóna w sprawie C-62/14 Gauweiler i in., ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Wyrok w sprawie T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Europejski Bank Centralny, ECLI:EU:T:2017:337, pkt 63.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).

- 2.2. Jak podkreślono w sprawozdaniu pięciu przewodniczących dotyczącym dokończenia budowy unii ekonomicznej i walutowej w Europie, EBC popiera inicjatywę powierzenia EMS zadania w postaci zapewnienia jednolitemu funduszowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wiarygodnego wspólnego mechanizmu ochronnego. Jak już wskazano w przeszłości⁽¹⁾, EBC z zadowoleniem przyjmuje projekt ustanowienia dodatkowych mechanizmów ochronnych, które mogą zostać uruchomione w wyjątkowych okolicznościach – w przypadku, gdy składki wpłacone *ex ante* do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji okażą się niewystarczające, a składki *ex post* nie będą bezpośrednio dostępne dla pokrycia wydatków – poprzez zaciąganie pożyczek lub innych form wsparcia od instytucji finansowych lub innych podmiotów trzecich. Takie mechanizmy ochronne powinny zostać utworzone tak szybko jak to możliwe, nie później jednak niż przed zakończeniem w dniu 1 stycznia 2024 r. okresu przejściowego, o którym mowa w rozporządzeniu (UE) nr 806/2014.
- 2.3. Jest bardzo ważne, aby wspomniane mechanizmy ochronne wspierały wykonywanie wszelkich możliwych środków Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, w tym świadczenie wsparcia wypłacalności i wsparcia płynności na rzecz instytucji objętych restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Takie wsparcie płynności niesie ze sobą znacznie mniejsze ryzyko poniesienia strat oraz ma z definicji charakter tymczasowy. Mechanizmy ochronne ułatwiające świadczenie przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wsparcia płynności są szczególnie istotne, ponieważ kwoty wsparcia płynności na rzecz instytucji podlegającej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być na tyle wysokie, że przekroczą możliwości jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 2.4. EBC zgadza się, że mechanizm ochronny powinien być neutralny fiskalnie w średnim terminie dzięki zapewnieniu uzupełnienia pomocy publicznej poprzez nałożenie na branżę finansową opłat *ex post*. Wymóg ten wspiera główny cel utworzenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie przeprowadzanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków bez ponoszenia stałych kosztów przez podatników. Ważne byłoby staranne skalibrowanie horyzontu czasowego uzupełniania tych funduszy opłatami wnoszonymi przez sektor finansowy, tak aby uniknąć zbytniej procykliczności tych opłat⁽²⁾.
- 2.5. EBC zauważa pewną sprzeczność w procesie decyzyjnym dotyczącym wsparcia Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Z jednej strony, państwa członkowskie spoza strefy euro uczestniczącego w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym oraz państwa członkowskie strefy euro będą za pośrednictwem EMS wspólnie świadczyć wsparcie finansowe na rzecz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Z tego powodu decyzje w przedmiocie wsparcia Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą podejmowane przez radę gubernatorów działającą w porozumieniu z państwami członkowskimi spoza strefy euro uczestniczącymi w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym. Jeżeli jednak chodzi o późniejsze zatwierdzanie takich decyzji przez Radę, w głosowaniu mogą brać udział wszyscy jej członkowie⁽³⁾. Oznacza to, że w głosowaniu takim biorą udział również państwa członkowskie spoza strefy euro nieuczestniczące w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym.
- 2.6. I wreszcie, EBC podkreśla potrzebę zapewnienia, aby cała procedura dotycząca udzielenia wsparcia na rzecz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji mogła być przeprowadzona natychmiastowo i nie opóźniała przyjęcia i wykonania decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji dotyczącej wejścia w życie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Decyzja co do wypłat EMS powinna być możliwie automatyczna, szybka i efektywna. W tym zakresie EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia przewiduje natychmiastową procedurę w zakresie decyzji EMS o wykorzystaniu linii kredytowej. Dyrektor Zarządzający ma prawo podjęcia decyzji o wykorzystaniu linii kredytowej, i musi tę decyzję podjąć, najpóźniej 12 godzin po otrzymaniu wniosku Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁽⁴⁾.

3. Zmiana nazwy Europejskiego Mechanizmu Stabilności

- 3.1. Propozycja Komisji Europejskiej, by zmienić nazwę EMS może wprowadzać w błąd zarówno jeżeli chodzi o cele działania EMS, jak i stosowane przez EMS instrumenty. EBC sugeruje utrzymanie obecnej nazwy EMS, co zapewni jasność i ciągłość z punktu widzenia opinii publicznej. W tym kontekście użycie terminu „walutowy” w nowej nazwie organu Unii utworzonego projektem rozporządzenia jest niewłaściwe, ponieważ cele i zadania EMS nie mają charakteru „walutowego”. Zgodnie z Traktatami polityka gospodarcza opiera się na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, na rynku wewnętrznym oraz na określeniu wspólnych celów, natomiast podstawowe zadania definiowania i realizowania polityki pieniężnej Unii oraz przeprowadzania operacji walutowych powierzono ESBC, którym zarządzają organy decyzyjne EBC.
- 3.2. TSUE orzekł w sprawie Pringle, że utworzenie EMS należy do obszaru polityki gospodarczej⁽⁵⁾. Trybunał wskazał, że cel realizowany przez EMS, którym jest ochrona stabilności strefy euro jako całości, jest całkowicie odmienny od podstawowego celu polityki pieniężnej Unii, jakim jest utrzymanie stabilności cen. Stabilność strefy euro może mieć wpływ na stabilność waluty używanej na obszarze strefy euro, środków polityki gospodarczej nie można jednak traktować na równi ze środkami polityki pieniężnej tylko dlatego, że mogą one mieć pośredni wpływ na stabilność euro⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. pkt 2.8 opinii CON/2013/76.

⁽²⁾ Art. 3 ust. 4 projektu rozporządzenia oraz art. 22 i art. 23 załącznika do projektu rozporządzenia.

⁽³⁾ Art. 22 ust. 7 i art. 23 ust. 2 lit. b) załącznika do projektu rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Zob. wyrok w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 60.

⁽⁵⁾ Zob. wyrok w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 56.

- 3.3. EBC rozumie, że inspiracją dla wyboru proponowanej nowej nazwy mogła być nazwa Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Jednak MFW został utworzony w innych okolicznościach i z innymi celami oraz zadaniami. MFW został utworzony na mocy Umowy o Międzynarodowym Funduszu Walutowym przyjętej w 1944 r. i otrzymał zadanie monitorowania przestrzegania przez członków parytetowego systemu kursowego – zwanego także systemem Bretton Woods – w celu uniknięcia powrotu do polityki dewaluacji konkurencyjnej, która przyczyniła się do wywołania Wielkiego Kryzysu w latach 30. XX wieku. Do celów MFW należy m.in. popieranie międzynarodowej współpracy walutowej, ułatwianie rozwoju i zrównoważonego wzrostu handlu międzynarodowego, wspieranie stabilności wymiany, utrzymywanie uporządkowanych systemów kursowych pomiędzy członkami oraz unikanie deprecjacji walut w celach konkurencyjnych, a także czasowe udostępnianie członkom środków ogólnych Funduszu przy odpowiednim zabezpieczeniu, umożliwiając im w ten sposób korygowanie niedostosowań ich bilansów płatniczych⁽¹⁾.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 11 kwietnia 2018 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. art. 1 ust. (i), (ii), (iii) i (v) Umowy o Międzynarodowym Funduszu Walutowym.