

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

**Euroopan keskuspankin lausunto,
annettu 11 päivänä huhtikuuta 2018,
ehdotuksesta asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta
(CON/2018/20)
(2018/C 220/02)**

JOHDANTO JA OIKEUSPERUSTA

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 1 päivänä helmikuuta 2018 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan valuuttarahaston perustamisesta ⁽¹⁾ (jäljempänä 'ehdotettu asetus').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotetulla asetuksella on merkitystä perussopimuksen 127 artiklan 1 kohdassa ja 282 artiklan 2 kohdassa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 2 artiklassa tarkoitetun Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) keskeisen tavoitteen eli hintavakauden säilyttämisen kannalta ja koska se sisältää säännöksiä EKP:n osallistumisesta Euroopan valuuttarahaston hallintorakenteeseen ja tehtäviin.

Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Yleiset huomautukset

EKP tukee Euroopan komission aloitetta Euroopan vakausmekanismiin (EVM) saattamisesta osaksi unionin sääntelykehystä ⁽²⁾. Kuten Euroopan komission, Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin, euroryhmän ja EKP:n puheenjohtajien valmistelemissa Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyä koskevassa viiden puheenjohtajan kertomuksessa ⁽³⁾ todetaan, tämä aloite on tärkeä askel kohti Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyä. EVM:n perustaminen unionin elimeksi mahdollistaisi sen, että EVM:llä olisi paremmat edellytykset saavuttaa tavoitteensa euroalueen sekä pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi EVM voi hankkia rahoitusta ja antaa rahoitusvakaustukea jäsenvaltioille, joilla on tai joille uhkaa tulla vakavia rahoitusongelmia.

EKP huomauttaa myös, että mikäli EVM jäisi unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolelle hallitustenvälisenä elimenä, EVM:lle talouden ohjausjärjestelmän alalla osoitettavia tehtäviä koskevissa tulevilla keskusteluissa olisi kunnioitettava unionille ja sen toimielimille unionin oikeudessa annettua toimivaltaa ⁽⁴⁾.

EKP korostaa, että ehdotettu asetus on tärkeä ensimmäinen askel ja että EVM:ää koskevat seuraavat uudistukset tulevat olemaan erittäin tärkeitä. Ensinnäkin EVM:lle tulisi osoittaa rahoitusvälineitä, jotka ovat tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien hoitamiseksi. EKP suosittaa näiden rahoitusvälineiden lähempää tarkastelua, jotta varmistettaisiin, että niiden avulla voidaan riittävästi puuttua rahoitusjärjestelmän epävakauden syihin ja markkinoiden akuuttien häiriöiden leviämiseen ⁽⁵⁾ sekä tukea pankkiunionia. Jotta kriisinratkaisuun voitaisiin vaikuttaa paremmin, olisi erityisesti parannettava ennalta varautuvan rahoitustuen välineitä siten, että ne ovat asianmukaisella tavalla ehdollisia. Toiseksi näiden välineiden tehokkaan soveltamisen turvaamiseksi on tärkeää parantaa EVM:n hallinto- ja ohjausjärjestelyjä, jotta korkealaatuisiin ja riippumattomiin teknisiin neuvoihin perustuvista päätöksentekomenettelyistä saataisiin nopeita ja luotettavia.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Ks. lausunnon CON/2011/24 8 kohta. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Ks. Euroopan komissio, talous- ja rahaliiton viimeistely -niminen kertomus, jonka on laatinut Jean-Claude Juncker tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Martin Schulzin ja Mario Draghin kanssa, 22. kesäkuuta 2015, saatavissa komission verkkosivustolla www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, 7–71, ECLI:EU:C:1971:121, 20 kohta; tuomioistuimen lausunto 1/92, ECLI:EU:C:1992:189, 41 kohta; Thomas Pringle v. Government of Ireland ym., C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, 158 kohta.

⁽⁵⁾ Ks. lausunnon CON/2011/24 6 kohta.

Erityiset huomautukset

1. EKP:n rooli

- 1.1 Sopimuksessa Euroopan vakauserämekanismin perustamisesta (jäljempänä EVM-sopimus) annetaan useita EVM:n tehtäviä toteutettaviksi komissiolle yhteistyössä EKP:n kanssa. Euroopan komissiolle on erityisesti annettu tehtäväksi yhteistyössä EKP:n kanssa arvioida rahoitusapua koskevia pyyntöjä, neuvotella yhteisymmärryspöytäkirja, jossa vahvistetaan myönnettyyn rahoitustukeen liittyvät ehdot, ja valvoa rahoitusapujärjestelylle asetettujen ehtojen noudattamista. Tarkemmin sanottuna rahoitusvakauserästä koskevia pyyntöjä arvioitaessa hallintoneuvoston puheenjohtajan tulee pyytää Euroopan komissiota arvioimaan yhteistyössä EKP:n kanssa, onko koko euroalueen tai sen jäsenvaltioiden rahoitusvakauserä vaarantunut, onko julkinen velka kestävä ja mitkä ovat kyseisen jäsenvaltion todelliset tai mahdolliset rahoitustarpeet. Lisäksi sekä Euroopan komissiolle että EKP:lle on tehtävä arvioida rahoitusvakauserästä koskevien pyyntöjen kiireellisyttä ja osallistua tarkkailijoina hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksiin.
- 1.2 Unionin tuomioistuin katsoi asiassa Pringle⁽¹⁾, että Euroopan komissiolle ja EKP:lle EVM-sopimuksen yhteydessä annettuihin tehtäviin – olivatpa ne sitten kuinka merkittäviä hyvänsä – ei sisälly omaa päätöksentekovaltaa. Lisäksi näiden kahden toimielimen EVM-sopimuksen puitteissa suorittamat toimet sitovat ainoastaan EVM:ää⁽²⁾. Unionin tuomioistuin katsoi myös, että ”EKP:lle EVM-sopimuksessa annetuista tehtävistä on todettava, että ne sopivat yhteen eri tehtävien kanssa, jotka kyseiselle toimielimelle annetaan EUT-sopimuksessa ja EKP:n perussäännössä.”⁽³⁾
- 1.3 EKP:n rooli ehdotetun asetuksen mukaan on pitkälti sama kuin EVM-sopimuksen mukaan. Tässä yhteydessä EKP pitää tärkeänä korostaa sitä, että EVM-sopimuksen ja ehdotetun asetuksen nojalla tapahtuva osallistuminen keskittyisi niihin nimenomaisiin seikkoihin, joilla on merkitystä EKP:n perustehtävän eli rahapolitiikan määrittämisen ja toteuttamisen kannalta samoin kuin siltä kannalta, että EKP myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. EKP:n osallistumisella olisi turvattava EKP:n asema siten, että se voi tehtäviinsä kohdistuvien vaikutusten arvioinnin lisäksi myös tarjota asiantuntemuksensa EVM, Euroopan komission ja asianomaisten jäsenvaltioiden käyttöön. Nykyinen muotoilu, jonka mukaan Euroopan komissio toteuttaa toimenpiteitä ”yhteistyössä EKP:n kanssa”, kehitettiin keskellä finanssikriisiä. Ottaen huomioon unionin pysyvän kriisinhallintakehyksen jatkuvan kehityksen ja parannukset, EKP suosittelee, että EKP:n osallistuvaa roolia selvennettäisiin entisestään, jotta se heijastaisi paremmin EKP:n perussopimukseen perustuvia tehtäviä ja riippumattomuutta sekä teknisen asiantuntemuksen ja vastuiden selkeää jakoa EVM:n tulevassa sääntelykehityksessä. Edelleen EKP voi toimivaltuuksiansa puitteissa, asianmukaisella tavalla ja tarpeen mukaan toteuttaa toimia, jotka liittyvät rahoitussektoria koskevaan politiikkaan ja makrotason kriittisiin kysymyksiin, kuten talouden kokonaistavoitteisiin ja kestävyteen sekä rahoitustarpeisiin.
- 1.4 Lopuksi EKP suosittelee lisättäväksi ehdotettuun asetukseen selvennyksiä, jotka heijastavat muihin säädöksiin perustuvaa EKP:n roolia, erityisesti sen roolia yhteisessä valvontamekanismissa (YVM), joka perustettiin EVM-sopimuksen voimaantulon jälkeen vuonna 2013⁽⁴⁾. Pankkisektorille suunnatuissa rahoitustukivälineissä olisi otettava huomioon luottolaitosten valvontaan liittyvät EKP:n tehtävät YVM:n puitteissa⁽⁵⁾. Tältä osin ehdotetussa asetuksessa olisi varmistettava, että EKP voi osallistua riittävällä tavalla ja riittävän aikaisin näiden välineiden avulla myönnettävän tuen valmisteluun, ja että EKP saa ajoissa asiaa koskevat riittävät tiedot.

2. Tuki yhteiselle kriisintarkkailuneuvostolle

- 2.1 Ehdotetussa asetuksessa EVM:lle annetaan uusi tehtävä, jotta sillä olisi paremmat edellytykset saavuttaa tavoitteensa euroalueen sekä pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi. EVM:lle annetaan tehtäväksi myöntää luottojärjestelyjä tai takauksia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 806/2014 perustetulle yhteiselle kriisintarkkailuneuvostolle (SRB)⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Ks. C-370/12, Pringle.

⁽²⁾ Ks. C-370/12, Pringle, tuomion 161 kohta.

⁽³⁾ Ks. C-370/12, Pringle, tuomion 165 kohta. Ks. myös ratkaisuehdotus 14.1.2015, Peter Gauweiler ym. v. Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, julkisasiamies Cruz Villalónin esittämän ratkaisuehdotuksen 150 kohta.

⁽⁴⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁵⁾ Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank v. Euroopan keskuspankki, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, 63 kohta.

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisintarkkailua varten yhteisen kriisintarkkailumechanismin ja yhteisen kriisintarkkailurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1).

- 2.2 Kuten Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyä koskevassa viiden puheenjohtajan kertomuksessa korostetaan, EKP tukee aloitetta, jonka mukaan EVM:lle annettaisiin tehtävä toteuttaa uskottava yleinen varautumisjärjestely yhteiselle kriisinratkaisurahastolle (SRF). Kuten EKP on aiemmin todennut ⁽¹⁾, se pitää myönteisenä ehdotusta luoda ylimääräisiä varautumisjärjestelyjä, jotka voidaan ottaa käyttöön poikkeustilanteissa, mikäli yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ennakkoon maksetut maksuosuudet eivät riitä ja jälkikäteen suoritettavat maksuosuudet eivät ole välittömästi käytettävissä kustannusten kattamiseen, ja joiden ansiosta kriisinratkaisurahasto voi tehdä lainasopimuksia tai sopia muista tukimuodoista rahoituslaitosten tai muiden kolmansien osapuolten kanssa. Tällainen varautumisjärjestely olisi pantava täytäntöön niin pian kuin mahdollista ja viimeistään ennen asetuksessa (EU) 806/2014 säädetyn siirtymäkauden päättymistä 1.1.2024.
- 2.3 On erittäin tärkeää, että varautumisjärjestelyä voidaan soveltaa kaikkiin mahdollisiin kriisinratkaisuneuvoston toimenpiteisiin, mukaan lukien vakavaraisuustuki ja likviditeettituki kriisinratkaisun kohteena oleville laitoksille. Tällaiseen likviditeettitukeen liittyvä riski tappioiden toteutumisesta on huomattavasti pienempi, ja se on jo määritelmänsä mukaan luonteeltaan tilapäistä. Varautumisjärjestelyt, jotka helpottavat kriisinratkaisuneuvoston mahdollisuuksia tarjota likviditeettiä, ovat erityisen tärkeitä, sillä kriisinratkaisun kohteena olevalle laitokselle myönnettävän likviditeettituen volyymit voivat olla korkeita ja ylittää siten kriisinratkaisurahaston kapasiteetin.
- 2.4 EKP on samaa mieltä siitä, että varautumisjärjestelyn tulisi olla fiskaalisesti neutraali keskipitkällä aikavälillä, niin että varmistetaan julkisen tuen periminen jälkikäteen takaisin rahoitussektorilta. Tämä vaatimus turvaa yhtä yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisen taustalla olevista tavoitteista, nimittäin pankkien kriisinratkaisua ilman että siitä aiheutuu pysyviä kustannuksia veronmaksajille. Olisi tärkeää kalibroida huolellisesti aikataulu näiden varojen takaisinperinnälle rahoitussektorilta liian myöntyiskäisten maksujen välttämiseksi ⁽²⁾.
- 2.5 EKP katsoo, että kriisinratkaisuneuvostolle myönnettävää tukea koskevissa päätöksentekomenettelyissä on tiettyä epäjohtamukaisuutta. Yhtäältä YVM:ään osallistuvat euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot ja euroalueen jäsenvaltiot myöntävät yhdessä rahoitustukea kriisinratkaisuneuvostolle EVM:n kautta. Tästä syystä kriisinratkaisuneuvostolle myönnettävää tukea koskevat päätökset tekee hallintoneuvosto, joka toimii yhteisymmärryksessä YVM:ään osallistuvien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden kanssa. Neuvosto kuitenkin hyväksyy myöhemmin tällaiset päätökset, jolloin kaikki neuvoston jäsenet voivat osallistua äänestykseen ⁽³⁾. Tämä koskee myös YVM:ään osallistumattomia euroalueen ulkopuolisia jäsenvaltioita.
- 2.6 Lopuksi EKP korostaa tarvetta varmistaa, että koko menettely kriisinratkaisuneuvoston tukemiseksi voidaan saattaa loppuun nopeasti ja ilman että se viivästyttää kriisinratkaisua koskevan kriisinratkaisuneuvoston päätöksen hyväksymistä ja toimeenpanoa. EVM:n päätösten maksujen suorittamisesta tulisi olla niin automaattisia, nopeita ja tehokkaita kuin mahdollista. Tältä osin EKP pitää myönteisenä, että ehdotetussa asetuksessa säädetään lainan nostamista koskeviin EVM:n päätöksiin sovellettavasta nopeasta menettelystä. Toimitusjohtajalle annetaan valtuudet päättää lainan nostamisesta, ja päätös on hyväksyttävä viimeistään 12 tunnin kuluessa siitä, kun sitä koskeva kriisinratkaisuneuvoston pyyntö on vastaanotettu ⁽³⁾.

3. Euroopan vakausmekanismin uudelleennimeäminen

- 3.1 Euroopan komission aloite EVM:n uudelleennimeämisestä voi olla harhaanjohtava ottaen huomioon EVM:n tavoitteet sekä sen käytössä olevat välineet. EKP ehdottaa, että EVM:n nykyinen nimi säilytettäisiin, sillä se varmistaisi selkeyden ja jatkuvuuden suuren yleisön näkökulmasta. Tässä yhteydessä käsitteen ”valuutta” käyttö ehdotetun asetuksen mukaisen unionin elimen uudessa nimessä on virheellinen erityisesti sen vuoksi, että EVM:n tavoitteet ja tehtävät eivät ole luonteeltaan valuuttaan liittyviä. Perussopimusten mukaan talouspolitiikka perustuu jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviiseen yhteensovittamiseen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden määrittelyyn, kun unionin rahapolitiikan määrittely ja toteuttaminen ja valuuttakauppojen toteuttaminen puolestaan on annettu tehtäväksi EKP:lle, jota johtavat EKP:n päätöksentekuelimet.
- 3.2 Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Pringle, että EVM:n perustaminen kuuluu talouspolitiikan alaan ⁽⁴⁾. Unionin tuomioistuin totesi, että EVM:llä tavoiteltu päämäärä, joka on koko euroalueen vakauden turvaaminen, poikkeaa selvästi tavoitteesta pitää yllä hintatason vakautta, joka on unionin rahapolitiikan ensisijainen tavoite. Vaikka euroalueen vakaus voi vaikuttaa kyseisellä alueella käytettävän valuutan vakauteen, talouspoliittista toimenpidettä ei voida rinnastaa rahapolitiittiseen toimenpiteeseen ainoastaan siksi, että sillä voi olla välillisiä vaikutuksia euron vakauteen ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Ks. lausunnon CON/2013/76 2.8 kohta.

⁽²⁾ Ehdotetun asetuksen 3 artiklan 4 kohta sekä ehdotetun asetuksen liitteen 22 ja 23 artikla.

⁽³⁾ Ehdotetun asetuksen liitteen 22 artiklan 7 kohta ja 23 artiklan 1 kohdan b alakohta.

⁽⁴⁾ Ks. C-370/12, Pringle, tuomion 60 kohta.

⁽⁵⁾ Ks. C-370/12, Pringle, tuomion 56 kohta.

3.3 EKP ymmärtää, että ehdotetun nimen valintaa on saattanut inspiroida Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF). IMF kuitenkin perustettiin erilaisissa olosuhteissa ja erilaisia tavoitteita ja tehtäviä varten. IMF perustettiin vuonna 1944 hyväksytyllä Kansainvälisen valuuttarahaston perustamissopimuksella, ja sille annettiin tehtäväksi valvoa, että sen jäsenmaat noudattavat pariarvoon perustuvaa valuuttakurssijärjestelmää – joka myös tunnetaan Bretton Woods -järjestelmänä – jotta vältettäisiin 1930-luvun suureen lamaan vaikuttaneiden kilpailevien devalvaatioiden toistuminen. Sen tehtäviä ovat muun muassa kansainvälisen rahapoliittisen yhteistyön edistäminen, kansainvälisen kaupan laajentamisen ja tasapainoisen kasvun edistäminen, valuuttakurssien vakauden edistäminen, vakaiden valuuttajärjestelyjen ylläpitäminen jäsenmaiden kesken, kilpailevien valuutan arvon heikennysten välttäminen ja IMF:n yleisvarojen asettaminen jäsenmaiden saataville määräajaksi riittäviä vakuuksia vastaan ja siten mahdollisuuden tarjoaminen niiden maksutaseissa olevien häiriöiden korjaamiseksi ⁽¹⁾.

Tehty Frankfurt am Mainissa 11 päivänä huhtikuuta 2018.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Kansainvälisen valuuttarahaston perustamissopimuksen 1 artiklan i, ii, iii ja v kohta.