

III

*(Acte pregătitoare)***BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ****Avizul Băncii Centrale Europene****din 11 aprilie 2018****cu privire la o propunere de regulament privind înființarea Fondului Monetar European****(CON/2018/20)**

(2018/C 220/02)

INTRODUCERE ȘI TEMEII JURIDIC

La 1 februarie 2018, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Consiliului Uniunii Europene o solicitare de emiteră a unui aviz cu privire la o propunere de regulament al Consiliului privind înființarea Fondului monetar european ⁽¹⁾ (denumit în continuare „regulamentul propus”).

Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, întrucât regulamentul propus are relevanță pentru obiectivul principal al Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) de menținere a stabilității prețurilor, astfel cum este prevăzut la articolul 127 alineatul (1) și la articolul 282 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la articolul 2 din Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC”), și conține dispoziții referitoare la implicarea BCE în structura de guvernanta și în atribuțiile care revin Fondului Monetar European.

În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

Observații generale

BCE sprijină inițiativa Comisiei Europene de a aduce Mecanismul european de stabilitate (MES) în cadrul juridic al Uniunii ⁽²⁾. Astfel cum s-a arătat în raportul celor cinci președinți cu privire la finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei ⁽³⁾, elaborat de președinții Comisiei Europene, Consiliului European, Parlamentului European, Eurogrupului și BCE, această inițiativă reprezintă un pas important în direcția finalizării uniunii economice și monetare a Europei. Instituirea MES ca organism al Uniunii i-ar permite o mai bună realizare a obiectivului său de a contribui la asigurarea stabilității financiare a zonei euro, precum și a statelor membre care participă la uniunea bancară. Pentru a îndeplini acest obiectiv, MES poate mobiliza fonduri și poate oferi sprijin pentru stabilitate, în beneficiul statelor membre care se confruntă sau riscă să se confrunte cu probleme grave de finanțare.

Totodată, BCE constată faptul că, în cazul în care MES rămâne în afara ordinii juridice a Uniunii ca un organism interguvernamental, orice discuție viitoare cu privire la atribuțiile care ar putea fi conferite MES în materie de guvernanta economică va trebui să respecte competențele actuale conferite Uniunii și instituțiilor sale în temeiul dreptului Uniunii ⁽⁴⁾.

BCE subliniază că regulamentul propus reprezintă un prim pas important și că realizarea de noi reforme ale MES va fi esențială. În primul rând, MES ar trebui să dispună de instrumentele financiare necesare pentru a-și atinge obiectivele și pentru a-și îndeplini atribuțiile. BCE recomandă ca aceste instrumente financiare să fie revizuite în continuare, pentru a se asigura că acestea sunt adecvate pentru a aborda în mod eficace cauzele instabilității financiare și ale contagiunii în situații de instabilitate acută a pieței ⁽⁵⁾ și pentru a sprijini uniunea bancară. În special, instrumentele de asistență financiară preventivă, cu o condiționalitate adecvată, ar trebui să fie îmbunătățite pentru a contribui mai bine la prevenirea crizelor. În al doilea rând, în vederea aplicării eficace a acestor instrumente, este important să se consolideze sistemul de guvernanta al MES, în vederea asigurării unor proceduri decizionale rapide și credibile, bazate pe consiliere tehnică independentă de înaltă calitate.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ A se vedea punctul 8 din Avizul CON/2011/24. Toate avizele BCE sunt publicate pe website-ul BCE, la adresa www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ A se vedea Comisia Europeană, „Finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei”, raport prezentat de Jean-Claude Juncker, în strânsă cooperare cu Donald Tusk, Martin Schulz, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi și Martin Schulz, 22 iunie 2015, disponibil pe website-ul Comisiei la adresa www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Comisia Comunităților Europene/Republica Franceză, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, punctul 20; Avizul 1/92 al Curții din 10 aprilie 1992, ECLI:EU:C:1992:189, punctul 41; Hotărârea din cauza Thomas Pringle/Guvernul Irlandei și alții, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, punctul 158.

⁽⁵⁾ A se vedea punctul 6 din Avizul CON/2011/24.

Observații specifice

1. Rolul BCE

- 1.1. Tratatul de instituire a Mecanismului european de stabilitate (denumit în continuare „Tratatul MES”) prevede că diferite atribuții ale MES sunt îndeplinite de Comisia Europeană, în colaborare cu BCE. În special, Comisia Europeană are sarcina ca, în colaborare cu BCE, să evalueze cererile de sprijin pentru stabilitate, să negocieze un memorandum de înțelegere în care fie detaliată condiționalitatea aferentă asistenței financiare acordate și să monitorizeze respectarea condiționalității aferente asistenței financiare. Mai exact, în contextul evaluării cererii de sprijin pentru stabilitate, președintele Consiliului guvernatorilor trebuie să încredințeze Comisiei Europene, în colaborare cu BCE, atribuțiile de a evalua existența unui risc pentru stabilitatea financiară a zonei euro în ansamblu sau a statelor sale membre, de a evalua sustenabilitatea datoriei publice și de a evalua necesitățile reale sau potențiale de finanțare ale statului membru în cauză. În plus, atât Comisia Europeană, cât și BCE au sarcina de a evalua urgența cererilor de sprijin pentru stabilitate și de a participa, în calitate de observatori, la reuniunile Consiliului guvernatorilor și ale Consiliului de administrație.
- 1.2. În Hotărârea din cauza Pringle ⁽¹⁾, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că atribuțiile încredințate Comisiei Europene și BCE prin Tratatul MES, deși sunt importante, nu implică putere decizională. În plus, activitățile exercitate de aceste două instituții în cadrul aceluiași tratat nu angajează decât MES ⁽²⁾. CJUE a statuat, de asemenea, că [i]n ceea ce privește sarcinile atribuite BCE prin Tratatul MES, ele sunt în acord cu diferitele misiuni pe care Tratatul FUE și statutele SEBC [și al BCE] le conferă instituției respective.” ⁽³⁾
- 1.3. Rolul BCE prevăzut de regulamentul propus rămâne în mare măsură cel stabilit prin Tratatul MES. În acest sens, BCE consideră important să sublinieze că orice contribuție făcută în temeiul Tratatului MES și al regulamentului propus s-ar concentra pe chestiuni specifice care au relevanță pentru misiunea fundamentală a SEBC de definire și punere în aplicare a politicii monetare, precum și pentru contribuția SEBC la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar. Implicarea BCE ar trebui să asigure faptul că BCE este nu numai în poziția de a evalua implicațiile pentru atribuțiile sale, ci și în aceea de a furniza expertiza sa în beneficiul MES, al Comisiei Europene și al statului membru în cauză. Formularea actuală conform căreia Comisia Europeană își exercită funcțiile „în colaborare cu” BCE a fost elaborată în cursul crizei financiare. Având în vedere dezvoltarea în continuare și îmbunătățirea cadrului permanent de gestionare a crizelor stabilit la nivelul Uniunii într-un mediu post-criză, BCE recomandă ca orice rol contributiv al BCE să fie clarificat pentru a reflecta mai bine atribuțiile și independența BCE în temeiul tratatelor și repartizarea clară a competențelor tehnice și a responsabilităților în viitorul cadru al MES. În plus, BCE poate aborda în mod adecvat și acolo unde este necesar, în conformitate cu competențele sale, politicile privind sectorul financiar și aspectele macro-critice, cum ar fi țintele bugetare principale, sustenabilitatea și necesitățile de finanțare.
- 1.4. În sfârșit, BCE recomandă introducerea de clarificări în regulamentul propus pentru a reflecta rolul BCE stabilit de alte acte legislative, inclusiv, în special, rolul BCE în cadrul Mecanismului unic de supraveghere (MUS), care a fost înființat în 2013, după intrarea în vigoare a Tratatului MES ⁽⁴⁾. Instrumentele de asistență financiară adresate sectorului bancar ar trebui să țină seama de responsabilitățile BCE pentru supravegherea instituțiilor de credit în cadrul MUS ⁽⁵⁾. În acest sens, regulamentul propus ar trebui să asigure implicarea corespunzătoare și în timp util a BCE sau furnizarea de informații BCE, după caz, în pregătirea pentru furnizarea de sprijin în temeiul acestor instrumente.

2. Sprijin pentru Comitetul unic de rezoluție

- 2.1. Regulamentul propus introduce o nouă atribuție de îndeplinit de către MES, în vederea atingerii obiectivului său de a contribui la asigurarea stabilității financiare a zonei euro, precum și a statelor membre care participă la uniunea bancară. MES are sarcina de a furniza sprijin financiar sub formă de linii de credit sau garanții Comitetului unic de rezoluție, care a fost înființat în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Pringle, C-370/12.

⁽²⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Pringle, C-370/12, punctul 161.

⁽³⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Pringle, C-370/12, punctul 165. A se vedea de asemenea punctul 150 din Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Peter Gauweiler și alții/Deutscher Bundestag, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO L 287, 29.10.2013, p. 63).

⁽⁵⁾ Hotărârea din cauza Ladenskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank/Banca Centrală Europeană, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, punctul 63.

⁽⁶⁾ Regulamentul (UE) nr. 806/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 iulie 2014 de stabilire a unor norme uniforme și a unei proceduri uniforme de rezoluție a instituțiilor de credit și a anumitor firme de investiții în cadrul unui mecanism unic de rezoluție și al unui fond unic de rezoluție și de modificare a Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 (JO L 225, 30.7.2014, p. 1).

- 2.2. După cum s-a subliniat și în raportul celor cinci președinți referitor la Finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei, BCE sprijină inițiativa de a aloca MES atribuția de a furniza un mecanism comun și credibil de protecție pentru Fondul unic de rezoluție (FUR). Astfel cum a subliniat deja ⁽¹⁾, BCE apreciază propunerea de a institui măsuri de protecție suplimentare care ar putea fi activate în circumstanțe excepționale, în cazul în care contribuțiile ex-ante la FUR nu sunt suficiente, iar contribuțiile ex-post nu sunt imediat accesibile pentru acoperirea cheltuielilor acestuia, prin contractarea de împrumuturi sau a altor forme de susținere de la instituții financiare și de credit sau alți terți. Un astfel de mecanism de protecție ar trebui să fie pus în aplicare cât mai curând posibil și cel mai târziu până la 1 ianuarie 2024, data de sfârșit a perioadei de tranziție prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 806/2014.
- 2.3. Este foarte important ca mecanismul de protecție să sprijine toate măsurile care pot fi adoptate de Comitetul unic de rezoluție, inclusiv furnizarea de sprijin pentru a asigura atât solvabilitatea, cât și lichiditatea instituțiilor aflate în rezoluție. Un astfel de sprijin pentru asigurarea lichidității prezintă un risc mult mai mic de pierderi și, prin definiție, are un caracter temporar. Mecanismele de protecție care facilitează furnizarea de lichiditate de către Comitetul unic de rezoluție sunt deosebit de importante, deoarece nivelul sprijinului pentru asigurarea lichidității acordat unei instituții aflate în rezoluție poate fi ridicat, depășind astfel capacitatea FUR.
- 2.4. BCE este de acord că mecanismul de protecție trebuie să fie neutru din punct de vedere fiscal pe termen mediu prin asigurarea faptului că asistența publică este recuperată prin intermediul unor taxe ex post aplicate industriei financiare. Această cerință păstrează unul din motivele principale de instituire a MUR, și anume rezoluția băncilor fără costuri permanente pentru contribuabili. Ar fi important să se calibreze cu atenție orizontul de timp pentru recuperarea acestor fonduri de la sectorul financiar, pentru a evita prelevări prociclice excesive ⁽¹⁾.
- 2.5. BCE remarcă o anumită contradicție în procesele decizionale privind sprijinul acordat Comitetului unic de rezoluție. Pe de o parte, statele membre din afara zonei euro care participă la MUS și statele membre din zona euro, prin intermediul MES, vor acorda împreună sprijin financiar Comitetului unic de rezoluție. Din acest motiv, deciziile privind sprijinul acordat Comitetului unic de rezoluție vor fi luate de către Consiliul guvernatorilor, de comun acord cu statele membre din afara zonei euro care participă la MUS. Cu toate acestea, atunci când este vorba de aprobarea ulterioară a unor astfel de decizii de către Consiliu, toți membrii Consiliului pot participa la vot ⁽²⁾. Printre aceștia se numără și statele membre din afara zonei euro care nu participă la MUS.
- 2.6. În final, BCE subliniază necesitatea de a asigura faptul că întreaga procedură în ceea ce privește acest sprijin acordat Comitetului unic de rezoluție se poate finaliza rapid și nu întârzie adoptarea și executarea deciziei Comitetului unic de rezoluție referitoare la schema de rezoluție. Deciziile privind plățile MES ar trebui să fie cât mai automate, rapide și eficiente cu putință. În această privință, BCE apreciază faptul că regulamentul propus prevede o procedură rapidă în ceea ce privește deciziile MES referitoare la trageri. Directorul general are autoritatea de a decide cu privire la trageri și trebuie să adopte această decizie cel târziu în termen de 12 de ore de la primirea unei cereri din partea Comitetului unic de rezoluție ⁽³⁾.

3. Redenumirea Mecanismul european de stabilitate

- 3.1. Inițiativa Comisiei Europene de a redenumi MES ar putea fi înșelătoare, atât în ceea ce privește obiectivele urmărite de MES, cât și instrumentele aflate la dispoziția sa. BCE sugerează ca denumirea actuală a MES să fie menținută, deoarece aceasta va asigura claritatea și continuitatea pentru public. În această privință, utilizarea termenului „monetar” în noua denumire a organismului Uniunii în temeiul regulamentului propus este inexactă, în special având în vedere faptul că obiectivele și misiunile MES nu sunt de natură „monetară”. În conformitate cu tratatele, politica economică se bazează pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre pe piața internă și pe definirea unor obiective comune, în timp ce misiunile fundamentale de a defini și pune în aplicare politica monetară a Uniunii și de a desfășura operațiunile de schimb valutar sunt conferite SEBC, care este condus de organele de decizie ale BCE.
- 3.2. În Hotărârea din cauza Pringle, CJUE a statuat că instituirea MES intră în sfera politicii economice ⁽⁴⁾. Curtea a observat că obiectivul urmărit de MES, care este menținerea stabilității zonei euro în ansamblu, este clar diferit de obiectivul de menținere a stabilității prețurilor, care reprezintă obiectivul principal al politicii monetare a Uniunii. Chiar dacă stabilitatea zonei euro poate avea repercusiuni asupra stabilității monedei utilizate în această zonă, o măsură de politică economică nu poate fi tratată ca echivalent al unei măsuri de politică monetară doar pentru motivul că poate avea efecte indirecte asupra stabilității euro ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ A se vedea punctul 2.8 din Avizul CON/2013/76.

⁽²⁾ Articolul 3 alineatul (4) din regulamentul propus și articolele 22 și 23 din anexa la regulamentul propus.

⁽³⁾ Articolul 22 alineatul (7) și articolul 23 alineatul (1) din anexa la regulamentul propus.

⁽⁴⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Pringle, C-370/12, punctul 60.

⁽⁵⁾ A se vedea Hotărârea din cauza Pringle, C-370/12, punctul 56.

- 3.3. BCE înțelege că este posibil ca alegerea noii denumiri propuse să fi fost inspirată de Fondul Monetar Internațional (FMI). Cu toate acestea, FMI a fost instituit în împrejurări diferite și cu obiective și atribuții diferite. FMI a fost înființat prin intermediul Statutului FMI adoptat în 1944 și a fost însărcinat cu monitorizarea respectării de către membri a sistemului cursurilor de schimb „la valoarea nominală”, cunoscut și ca „sistemul Bretton Woods”, pentru a evita o repetare a devalorizărilor competitive care au contribuit la Marea Criză din anii '30. Printre scopurile acestuia se numără promovarea cooperării monetare internaționale, facilitarea extinderii și a creșterii echilibrate a comerțului internațional, promovarea stabilității cursului de schimb, menținerea aranjamentelor privind cursuri de schimb ordonate dintre membri și evitarea deprecierei competitive a cursurilor valutare; totodată, acesta pune temporar la dispoziția membrilor săi resursele generale al FMI, în baza unor garanții adecvate, oferindu-le astfel posibilitatea de a corecta unele deficite din balanța lor de plăți ⁽¹⁾.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 11 aprilie 2018.

Președintele BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ A se vedea articolul I punctele (i), (ii), (iii) și (v) din Statutul Fondului Monetar Internațional.