



Brusel 26. června 2019
(OR. en)

10731/19

LIMITE

JUR 386
ECOFIN 678
UEM 246

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Předmět: Právní posouzení podmínek přístupu k mechanismu ERM II

I. ÚVOD

1. Na zasedání Hospodářského a finančního výboru dne 26. března 2019 požádal předseda tohoto výboru právní službu Rady o stanovisko k právním podmínkám účasti v mechanismu směnných kurzů (ERM II). Tato otázka souvisí s prohlášením Euroskupiny ze dne 12. července 2018 o směřování Bulharska k účasti v ERM II, v němž bylo stanoveno splnění řady předběžných podmínek pro přistoupení této země k ERM II, zejména podmínka účastnit se bankovní unie. V tomto prohlášení je navíc uvedeno očekávání Euroskupiny, že podmínky pro přistoupení Bulharska k ERM II budou dodržovány i v budoucnu: „*In the future, we expect to follow a similar approach for Member States wishing to join ERM II, in line with the principle of equal treatment.*“²

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Prohlášení ministrů financí členských států eurozóny, Evropské centrální banky a zástupců ministerstva financí a guvernéra centrální banky Dánska, 12. července 2018, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/07/12/statement-on-bulgaria-s-path-towards-erm-ii-participation/>.

2. Účelem tohoto stanoviska je objasnit procesní rámec a právní podmínky spojené s přistoupením členského státu k ERM II.

II. PRÁVNÍ A SKUTKOVÝ RÁMEC

3. Společná měnová politika je součástí *acquis* Unie vztahujícího se na všechny členské státy. Zavedení eura tedy není pouze právem členských států, ale také – a v první řadě – povinností, pokud jsou podmínky pro toto zavedení včetně kritérií konvergence splněny³.
4. Kritéria konvergence a postup pro zavedení eura jsou stanoveny v článku 140 SFEU. Jeho odstavec 1 zní: *„Alespoň jednou za dva roky, nebo na žádost členského státu, na který se vztahuje výjimka, Komise a Evropská centrální banka podávají Radě zprávy o pokroku dosaženém členskými státy, na které se vztahuje výjimka, při plnění jejich závazků týkajících se uskutečňování hospodářské a měnové unie. (...) Zprávy dále posoudí, zda bylo dosaženo vysokého stupně udržitelné konvergence, na základě toho, jak jednotlivé členské státy splnily následující kritéria: (...)*
 - *„dodržování normálního flukтуаčního rozpětí stanoveného mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému po dobu alespoň dvou let, aniž by došlo k devalvací vůči euru (...).“*
5. Protokol (č. 13) o kritériích konvergence dále upřesňuje, že *„kritérium účasti v mechanismu směnných kurzů Evropského měnového systému (...) znamená, že členský stát alespoň po dobu posledních dvou let před šetřením dodržoval flukтуаční rozpětí stanovené mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, aniž by byl směnný kurz vystaven silným tlakům. Zejména pak nesměl členský stát v tomto období z vlastního podnětu devalvovat dvoustranný střední kurz své měny vůči euru“.*

³ Kromě Spojeného království, které má na základě protokolu (č. 15) možnost neúčastnit se, a Dánska, pro něž podle protokolu (č. 16) platí výjimka.

6. Ačkoli je úspěšná účast v ERM II nezbytná pro přijetí eura, Smlouvy ani žádný akt sekundárního práva nestanoví podmínky a postup pro účast členských států mimo eurozónu.
7. Evropská rada přijala dne 16. června 1997 usnesení⁴, které stanoví zásady a cíle, jakož i hlavní rysy ERM II, včetně řady pravidel pro rozhodování a postup (dále jen „usnesení“). Usnesení představuje společnou dohodu mezi členskými státy ohledně způsobu, jakým hodlají uplatňovat ERM II⁵, pro něž je v usnesení stanoveno mezivládní rozhodování, a jako takové představuje právní rámec pro přijímání rozhodnutí týkajících se vstupu členských států mimo eurozónu do ERM II. Jakákoli změna zásad, cílů a hlavních rysů stanovených v uvedeném usnesení by vyžadovala jeho úpravu ze strany samotné Evropské rady.
8. V bodě 1.1 usnesení je uvedeno, že „*[s]ound fiscal and structural policies in all Member States are, at least equally essential for sustainable exchange-rate stability*“.
9. V bodě 1.3 usnesení se připomíná, že cíle ERM II jsou následující:
 - i) zajistit, aby členské státy mimo eurozónu, které se mechanismu účastní, směřovaly svou politiku ke stabilitě, podporovat konvergenci, a tím členským státům mimo eurozónu pomáhat v jejich úsilí o přijetí eura;
 - ii) poskytovat opěrný bod pro provádění řádných hospodářských politik obecně a měnové politiky konkrétně a
 - iii) chránit členské státy mimo eurozónu před bezdůvodnými tlaky na devizových trzích.

⁴ Usnesení o zřízení mechanismu směnných kurzů ve třetí etapě hospodářské a měnové unie, 16. června 1997, Úř. věst. C 236, 2.8.1997, s. 5.

⁵ ERM II byl formálně zřízen dne 1. ledna 1999 jako nástupce ERM.

10. Bod 1.4 usnesení zní: „*[The exchange-rate mechanism] will also help to ensure that Member States seeking to adopt the euro after 1 January 1999 receive treatment equal to that of those initially adopting the euro with respect to the fulfilment of the convergence criteria.*“
11. Rozhodnutí o účasti nového členského státu v ERM II probíhá ve dvou krocích. První krok spočívá v přistoupení k Dohodě mezi Evropskou centrální bankou (dále jen „ECB“) a národními centrálními bankami členských států mimo eurozónu o provozních postupech mechanismu směnných kurzů (viz bod 2.2 usnesení). Členy ERM II se mohou stát pouze ty členské státy, jejichž centrální banky se účastní této dohody. V současné době se této dohody účastní všechny členské státy mimo eurozónu⁶.
12. Druhým krokem je přijetí rozhodnutí o účasti v ERM II na žádost dotčeného členského státu⁷. Rozhodnutí o přistoupení členského státu k ERM II se přijme vzájemnou dohodou ministrů členských států eurozóny, ECB a ministrů a guvernérů centrálních bank členských států mimo eurozónu, které se mechanismu účastní, a to na základě společného postupu, do něhož je zapojena Komise, a po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem (bod 2.3 usnesení). Vzájemná dohoda znamená, že neprobíhá formální hlasování, ale rozhodnutí nejsou přijata, pokud se proti nim vysloví kterákoli ze stran uvedených v předchozí větě. Rozhodnutí o účasti rovněž zahrnuje stanovení centrálních parit a standardního fluktuačního pásma.

⁶ Viz znění dohody v Úř. věst. C 5, 8.1.2011, s. 3–6.

⁷ Podle ustálené praxe se tato žádost zasílá předsedovi Rady ECOFIN. Nijak však není vyloučena možnost zaslat tuto žádost předsedovi Euroskupiny, a to vzhledem k její ústřední úloze při politickém řízení procesu přistoupení k ERM II.

13. Vyvinula se praxe, kdy přípravu rozhodnutí o účasti v ERM II provádí tzv. výbor pro ERM II, který tvoří členové Hospodářského a finančního výboru z orgánů státní správy členských států eurozóny a členských států ERM II, členové Hospodářského a finančního výboru z centrálních bank v ERM II, dva zástupci ECB a dva zástupci Komise⁸.
14. Od vzniku eura se k ERM II připojily tyto členské státy: Dánsko a Řecko (26. září 1998), Estonsko, Slovinsko a Litva (27. června 2004), Kypr, Lotyšsko a Malta (29. dubna 2005), Slovensko (25. listopadu 2005). Po postupném přistoupení ostatních členských států k euru je v současné době jediným členským státem, který se účastní ERM II, Dánsko.
15. Dne 29. června 2018 oznámilo Bulharsko předsedovi Euroskupiny svůj záměr připojit se k ERM II. Ve svém sdělení Bulharsko učinilo řadu závazků, které plánuje před přistoupením splnit – zejména uzavření dohody o úzké spolupráci s Evropskou centrální bankou za účelem přistoupení k bankovní unii. Euroskupina v reakci na toto sdělení prohlásila, že je připravena rozhodnout o členství v ERM II poté, co Bulharsko účinně provede předběžné závazky, jež samo učinilo⁹.

III. PRÁVNÍ ANALÝZA

16. V tomto stanovisku budou nejprve objasněny obecné právní podmínky pro přistoupení k ERM II (i). Následně bude samostatně posouzena účast žádajícího členského státu v bankovní unii jako podmínka pro přistoupení k ERM II (ii).

⁸ Ačkoli se v usnesení uvádí, že rozhodnutí přísluší úrovni ministrů, podle ustálené praxe se konečné dohody dosahuje ve výboru pro ERM II a zasedání ministrů (včetně guvernérů, komisaře a prezidenta ECB) se svolají jen v případě, že v tomto výboru není možné dosáhnout konsensu. V souladu s tím členové výboru pro ERM II při přijímání konečného rozhodnutí jednají jakožto osobní zástupci svých ministrů teprve poté, co od nich obdrží potvrzení o konečném souhlasu.

⁹ Prohlášení Euroskupiny, 12. července 2018.

i) Obecné podmínky účasti v ERM II

17. Rozhodnutí o schválení účasti členského státu mimo eurozónu v ERM II může podléhat podmínkám za účelem dosažení cílů ERM II. Při vymezování těchto podmínek mají strany, které mají rozhodnout, konkrétně členské státy eurozóny, členové ERM II a orgány, prostor pro uvážení. Tento prostor pro uvážení je však omezen několika faktory.
18. Zprvč jak rozhodnutí, tak podmínky účasti musí respektovat zásadu rovného zacházení stanovenou v bodě 1.4 usnesení, jak je uvedeno výše v bodě 10¹⁰.
19. Podle této zásady se musí s členským státem, který žádá o účast, zacházet stejně jako s těmi, které přijaly euro na počátku, a těmi, které přistoupily k ERM II později. Zásada rovného zacházení představuje obecnou zásadu unijního práva, nyní zakotvenou v člancích 20 a 21 Listiny, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno¹¹. To znamená, že i když se podmínky mohou lišit v závislosti na každé konkrétní situaci, odlišné zacházení musí být založeno na objektivních důvodech.
20. Toto objektivní odůvodnění může souviset s individuální hospodářskou situací členského státu žádajícího o účast. Může rovněž zohledňovat různé souvislosti, v nichž se o účast žádá, a zejména vývoj hospodářské situace v EU, jakož i vývoj příslušného institucionálního a normativního uspořádání¹².

¹⁰ Přesně tato zásada rovného zacházení je zmíněna v posledním odstavci prohlášení Euroskupiny ze dne 12. července 2018 o směřování Bulharska k účasti v ERM II, viz výše bod 1 tohoto stanoviska.

¹¹ Viz rozsudek ze dne 22. května 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350, bod 43, a rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Vervloet a další*, C-76/15, EU:C:2016:975, bod 74 a citovaná judikatura.

¹² Tak je tomu v případě bankovní unie; viz níže bod 28 a následující body tohoto stanoviska.

21. Z druhého rozhodnutí o účasti v ERM II i podmínky s ní spojené musí vycházet z objektivních kritérií přímo souvisejících s dosahováním jeho cílů, jak je uvedeno v bodě 1.3 usnesení – viz výše bod 9. Podmínky musí odpovídat zásadě nezbytnosti a proporcionality ve vztahu k cíli, jímž je dosažení udržitelné účasti v ERM. Proto musí být podmínky přímo a skutečně vázány na provádění udržitelného mechanismu směnných kurzů a v konečném důsledku i na kritéria konvergence spočívající v zákazu devalvace, jak stanoví čl. 140 odst. 1 SFEU a protokol (č. 13) ke Smlouvám. Stanovení podmínek založených pouze na kritériích politické vhodnosti není možné.
22. Tyto podmínky se mohou týkat zejména rozpočtové a strukturální politiky dotyčného členského státu. Ve výše uvedeném bodě 1.1 usnesení se totiž připomíná, že „*sound fiscal and structural policies in all Member States are, at least equally essential for sustainable exchange-rate stability*“. Ve výše uvedeném bodě 1.3 usnesení se navíc připomínají cíle ERM II, a to zajistit, aby členské státy mimo eurozónu, které se účastní tohoto mechanismu, směřovaly svou politiku ke stabilitě, podporovat konvergenci a poskytovat opěrný bod pro provádění řádných hospodářských politik obecně. V neposlední řadě stávající právní předpisy upravující správu ekonomických záležitostí spojují dohled nad hospodářskou a fiskální politikou s bezproblémovou účastí v tomto mechanismu¹³.
23. V této souvislosti se podmínky, jako je například provádění významných úprav politiky s ohledem na cenovou liberalizaci a fiskální politiku či cestu fiskální konsolidace nebo provádění velkých strukturálních reforem, jeví jako vhodné, pokud jde o cíle uvedené v usnesení.

¹³ Viz např. čl. 9 odst. 1 nařízení Rady č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1)

24. Zatřetí podmínky, které přímo nesouvisí s prováděním udržitelného mechanismu směnných kurzů, by v zásadě nebyly možné. Jinými slovy proces ERM II nelze použít k zavedení kritérií konvergence, která jdou nad rámec těch, jejichž taxativní seznam je uveden v čl. 140 odst. 1 SFEU. Například prvky, na které se často odkazuje v doporučeních pro jednotlivé země, jako provádění právního státu v dotčeném členském státě, boj proti korupci, některé aspekty sociální politiky, jako je vzdělávání nebo ochrana zdraví nebo snižování míry chudoby, mohou být považovány za součást celkového hospodářského rámce, který je důležitý pro uskutečňování hospodářské koordinace, ale nejsou přímo spojeny s účinným prováděním ERM II, a tudíž je nelze považovat za vhodné podmínky účasti v ERM II.
25. Začtvrté usnesení nestanoví žádnou lhůtu pro přijetí rozhodnutí o účasti v ERM II. Poněvadž členské státy eurozóny, členové ERM II a orgány mají prostor pro uvážení, pokud jde o přijetí rozhodnutí o účasti v ERM II, může lhůta pro přijetí tohoto rozhodnutí po předložení žádosti běžet tak dlouho, jak je nezbytné. Délka tohoto období by však měla být přiměřená složitosti daného případu, včetně počtu a povahy případných souvisejících podmínek. To znamená, že konečné rozhodnutí o účasti nenásleduje po žádosti o účast v ERM II okamžitě ani automaticky.
26. Členské státy eurozóny, členové ERM II a orgány mají stejně tak možnost dohodnout se na tom, že podmínky spojené s účastí v ERM II musí být splněny i) před přijetím rozhodnutí o přistoupení k ERM II, takže je toto rozhodnutí závislé na úspěšném splnění uvedených podmínek¹⁴, nebo ii) následně po přijetí tohoto rozhodnutí¹⁵, pokud přitom byla dodržena zásada rovného zacházení s různými členskými státy, které žádají o přistoupení k ERM II, jak je uvedeno výše.

¹⁴ Jako v případě Bulharska, které předložilo řadu předběžných závazků, jejichž splnění bylo v prohlášení Euroskupiny ze dne 12. července 2018 považováno za nezbytné pro konečné přistoupení této země k ERM II.

¹⁵ Jako v případě všech členství předcházejících bulharskému.

27. Postup pro přistoupení k ERM II však nelze libovolně nebo bez jasného časového horizontu, který by byl spojen s konkrétními požadavky jednání, pozastavovat nebo odkládat. Členské státy eurozóny, členové ERM II a orgány, kteří mají rozhodnout, mají povinnost jednat, neboť v opačném případě by mohly členskému státu (žádajícímu o účast) bránit v tom, aby splnil svou povinnost podle Smluv zavést euro, a tím by porušily zásadu loajální spolupráce, která je těmito orgánům a členskými státy uložena (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).

ii) Poznámky k bankovní unii

28. Účast žádajícího členského státu v bankovní unii jako podmínka pro přistoupení k ERM II vyžaduje samostatné posouzení.

29. Mezi triádou bankovního systému, veřejnou rozpočtovou politikou a měnovou politikou existuje jasná vazba. Pro stabilitu eura je zásadní finanční stabilita bankovního systému eurozóny. Jednotná měna vyžaduje jednotný systém bankovní kontroly a dohledu. Jak bylo objasněno výše, jedním z cílů ERM II je připravovat členské státy na přijetí eura a pomáhat jim v jejich úsilí. Účinné provádění tohoto mechanismu navíc závisí na provádění řádných hospodářských politik, pro něž je finanční stabilita bankovního systému velmi důležitá. Na tomto základě lze pro účast v ERM II stanovit splnění podmínek spojených se stabilitou finančního systému dotčeného členského státu a Unie. Ty mohou zahrnovat podmínky týkající se makroobezřetnostní politiky, insolvenčních řízení nebo právních předpisů proti praní peněz.

30. Stejně tak může být jako podmínka pro účast v ERM II vyžadováno navázání úzké spolupráce žádajícího členského státu a ECB za účelem účasti v bankovní unii, přičemž je třeba mít na paměti souvislost mezi bankovní uníí a finanční stabilitou¹⁶. Ta skutečně představuje jeden z předběžných závazků přijatých Bulharskem s ohledem na jeho následné přistoupení k ERM II.

¹⁶ Pravidla pro navázání úzké spolupráce mezi ECB a členským státem mimo eurozónu jsou stanovena v článku 7 nařízení č. 1024/2013, kterým se ECB svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (nařízení o jednotném mechanismu dohledu), a rozhodnutí ECB 2014/5 o úzké spolupráci.

31. Může vyvstat otázka, zda je zavedení této podmínky pro Bulharsko v souladu se zásadou rovného zacházení, vzhledem k tomu, že se od vzniku ERM II jedná o první členský stát, na nějž se tato podmínka vztahuje. Bankovní unie – konkrétně jednotný mechanismus dohledu – vstoupila v platnost v listopadu 2013, dlouho poté, co bylo v roce 2005 přijato poslední rozhodnutí o účasti v ERM II¹⁷. Jelikož to byla od té doby jedna z nejdůležitějších institucionálních změn v hospodářské a měnové unii, je logické, že je stanovena jako podmínka přistoupení k ERM II. Kromě toho by se tato podmínka měla podle zásady rovného zacházení vztahovat rovněž na jakýkoli proces přistoupení k ERM II, který bude následovat po procesu s Bulharskem.

IV. ZÁVĚR

32. Při vymezování podmínek pro účast v mechanismu směnných kurzů mají strany, které mají rozhodnout, konkrétně členské státy eurozóny, členové ERM II a orgány, prostor pro uvážení, musí však dodržovat zásadu rovného zacházení, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. Rozdíly v zacházení mohou souviset s individuální hospodářskou situací členského státu žádajícího o účast, ale mohou rovněž zohledňovat vývoj právních předpisů nebo různé institucionální souvislosti, v nichž je žádost o účast podána.
33. Rozhodnutí o účasti v ERM II lze spojit s podmínkami souvisejícími s hospodářskou a fiskální politikou členského státu, jestliže jsou tyto podmínky skutečně vázány na provádění udržitelného mechanismu směnných kurzů a v konečném důsledku i na kritéria konvergence spočívající v zákazu devalvace, jak stanoví čl. 140 odst. 1 SFEU a protokol (č. 13) ke Smlouvám.
34. Úzká spolupráce žádajícího členského státu a ECB za účelem účasti v bankovní unii může být oprávněně stanovena jako požadavek, který musí být před vstupem do ERM II splněn.

¹⁷ Slovensko, listopad 2005.