



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.2.2003
KOM (2003) 81 endelig

KOMMISSIONENS UDTALELSE

**om ECB's henstilling ECB/2003/1 af 3. februar 2003
med henblik på Rådets afgørelse
om ændring af artikel 10.2 i ESCB/ECB-statutten
(baseret på statuttens artikel 10.6)**

BEGRUNDELSE

A. Generelt

Det Europæiske Råd i Helsingfors (10. og 11. december 1999) besluttede at indkalde til en regeringskonference, der skulle løse de institutionelle spørgsmål, der ikke var blevet løst i Amsterdam men skulle afklares inden udvidelsen. Konferencen begyndte sit arbejde i februar 2000 og blev afsluttet i Nice i december 2000.

Hvad angår Den Europæiske Centralbank (ECB), blev der - under den regeringskonference, der afsluttedes i Nice - i ESCB/ECB-statutten (i det følgende benævnt "statutten") indsat en "bemyndigelsesklausul" i form af en ny artikel 10.6, der gør det muligt for Rådet, i dets sammensætning af stats- og regeringscheferne, at ændre statutens artikel 10.2 med enstemmighed. I denne artikel defineres de afstemningsregler, der gælder i Styrelsesrådet. Regeringskonferencen understregede desuden (jf. erklæring nr. 19), at den forventede en henstilling som omhandlet i artikel 10.6 fremsat så hurtigt som muligt. Nice-traktaten trådte i kraft den 1. februar 2003, og nogle få dage senere, den 3. februar 2003, forelagde ECB en formel henstilling med henblik på Rådets afgørelse baseret på statutens artikel 10.6. Ifølge denne artikel skal både Europa-Parlamentet og Kommissionen afgive udtalelse om henstillingen.

Reformen af ECB's styrende organer, specielt af afstemningsreglerne i Styrelsesrådet, er af afgørende betydning set i lyset af udvidelsen, både for ECB's fremtid og for euroområdet i almindelighed. Styrelsesrådet består af de 6 medlemmer af direktionen samt cheferne for de nationale centralbanker i de medlemsstater, der er med i euroområdet (for øjeblikket 12 chefer). Gennemføres der ikke en reform, vil der for hver af de successive udvidelser af euroområdet ske en forøgelse af antallet af medlemmer af Styrelsesrådet med stemmeret, og dette vil uvægerligt medføre, at der gradvis sker en svækkelse af beslutningsevnen i ECB's øverste besluttede organ.

B. Bemyndigelsesklausulen (Art. 10.6 ECB): karakteristika og begrænsninger

Den generelle regel er, i henhold til statutens artikel 10.2, at Styrelsesrådet træffer afgørelse med simpelt flertal. Hvert medlem, der deltager i mødet, har stemmeret ("ét medlem, én stemme"), og i tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende. Statutens artikel 10.3 beskriver proceduren for beslutningstagning med stemmевægtning, der mest anvendes i forbindelse med emner vedrørende kapitalindskud.

Statutens artikel 10.6 giver alene Rådet bemyndigelse til at ændre den afstemningsprocedure, der er beskrevet i statutens artikel 10.2, mens artikel 10.3 ligger uden for denne klausuls anvendelsesområde. På samme måde kan sammensætningen af Styrelsesrådet og direktionen, der defineres i henholdsvis artikel 10.1 og 11.1, ikke ændres med hjemmel i denne bestemmelse. De besluttede organers ansvarsområder kan heller ikke ændres eller omfordes, eftersom disse er defineret i statutens artikel 12.

De proceduremæssige krav, der stilles i bemyndigelsesklausulen, kan ikke fraviges. Der kræves en enstemmig afgørelse truffet af Rådet i dets sammensætning af stats- og regeringschefer. Når afgørelsen træffes på grundlag af en henstilling fra ECB, skal den på forhånd være enstemmigt godkendt af ECB's Styrelsesråd. Når Rådet har truffet afgørelse, sendes teksten til alle medlemsstaterne til ratifikation, og først derefter kan den træde i kraft.

C. Præsentation af Kommissionens udtalelse

C.1. Krav til "god styring"

Under udarbejdelsen af sin udtalelse har Kommissionen ladet sig lede af en række vigtige principper, der må overholdes, hvis reformen af ECB's interne styring skal blive en succes:

- beslutninger bør fortsat træffes på en hurtig og effektiv måde
- de besluttende organer bør handle under hensyn til hele euroområdet interesser
- systemet må betragtes som værende neutralt og upåvirket af nuværende og kommende medlemsstater
- markederne og medierne bør kunne forstå tankegangen bag det nye afstemningssystem og dets virkemåde.

C.2. Eventuel styrkelse af den foreslåede model baseret på 3 grupper

For øjeblikket er det samlede antal stemmeberettigede i Styrelsesrådet 18 (6 + 12). Den foreslåede rotationsmodel med 3 grupper indebærer et loft over det samlede antal stemmeberettigede på 21 (6 + 15), muligvis stigende til 24 (6 + 18) i en overgangsperiode. I betragtning af målsætningen med modellen kunne det være nyttigt at overveje et lavere tal, da dette ville bidrage til at gøre beslutningstagningen i ECB hurtigere og mere effektiv og således styrke modellen.

Den anbefalede rotationsmodel indebærer, at placeringen af centralbankchefer i grupper sker på grundlag af en ny indikator bestående af to komponenter: landets andel af medlemsstaternes samlede bruttonationalprodukt i markedspriser, uden undtagelser, og landets andel af den samlede balance for medlemsstaternes monetære finansielle institutioner, uden undtagelse. Der er ikke fremsat indvendinger mod valget af den første komponent. I et udvidet EU, der kommer til at omfatte vidt forskellige lande, kunne "befolkning" have været den anden komponent. Kommissionen har anbefalet "befolknings"-parameteren som værende specielt relevant i forbindelse med en reform af afstemningsreglerne i andre institutioner (især Rådet). Det skete i Kommissionens udtalelse KOM(2000)34¹, som den afgav den 26. januar 2000, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 48, om indkaldelse af en regeringskonference til forberedelse af Nice-traktaten. I den forbindelse kunne ECB's fordelingsnøgle for kapitalindsud som defineret i statuttens artikel 29.1 anvendes. Denne nøgle er baseret på en BNP-komponent og en befolkningskomponent, hver med en vægt på 50 %, og den sikrer, at medlemsstaterne i euroområdet på en repræsentativ måde placeres i de forskellige grupper.

Dertil kommer, at udformningen af statuttens artikel 10.2 på en række punkter kunne gøres klarere og mere eksplicit:

¹ "Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen" - Kommissionens udtalelse i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union, om afholdelse af en konference mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne (KOM/2000/34 endelig udg.).

- *Rotationsfrekvens*: det hedder i henstillingen, at cheferne inden for hver gruppe skal have stemmeret i lige lange perioder, men længden af disse perioder angives ikke udtrykkeligt. Desuden sikres det ikke, at rotationsfrekvensen bliver den samme for hver af de tre grupper.
- *Tildeling af stemmeret til cheferne inden for hver gruppe*: da hver gruppe vil have færre stemmeberettigede end chefer, er det nødvendigt at fastlægge den rækkefølge, hvori cheferne inden for hver gruppe tildeles stemmeret. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at fastlægge alle detaljer i statuttens nye artikel 10.2. Der bør gives Styrelsesrådet en vis skønsmargen. Visse principper bør dog af klarhedshensyn formaliseres. F.eks. kunne stemmeret inden for hver gruppe fortrinsvis gives til de chefer, der har været uden stemmeret i længst tid, eller til lande med den højeste rang.
- *Klarhed og gennemsigtighed over for markederne og den brede offentlighed*: for mange eksterne parter, bl.a. operatøerne på de finansielle markeder og medierne, vil det være vigtigt at få rettidig og fuld information om, hvem der på et givet tidspunkt træffer beslutningerne. Da modellen med 3 grupper er relativt kompliceret, er det vigtigt, at beslutninger om rotation træffes og meddeles i god tid og på en gennemsigtig måde.
- *Rotationssystemets faktiske ikrafttræden*: det er for øjeblikket ikke helt klart, hvornår rotationen rent faktisk starter. Antallet af chefer med stemmeret er i princippet begrænset til 15, men det lader ikke til, at denne grænse nødvendigvis vil finde anvendelse, så snart antallet af chefer overstiger 15, idet rotationssystemets start kan udsættes, indtil der er mere end 18 chefer. Modellen ville så afgjort blive klarere, hvis rotationens faktiske start og/eller en eventuel overgangsordning blev defineret på en eksplicit måde, og beslutningen herom ikke blev udsat eller overladt til Styrelsesrådets skøn.

D. Videre overvejelser om styringen af ECB

Nice-traktaten skulle forberede Fællesskabet på udvidelsen, navnlig ved at foregribe de institutionelle følger af 12 nye landes tiltrædelse. Når det drejer sig om ECB, foretrak regeringskonferencen at indføre en "bemyndigelsesklausul" i stedet for selv at vedtage detaljerede bestemmelser. Dette har betydet, at der har været mere tid til at forberede reformen af den måde, ECB fungerer på. Derimod har det indskrænket mulighederne for eventuelle ændringer.

Rotationsmodellen med 3 grupper, der anbefales af ECB, er fuldt ud i overensstemmelse med det mandat, der blev givet i Nice. Den forbereder ECB med henblik på et væsentligt udvidet euroområde. Til trods for de begrænsninger, der ligger i "bemyndigelsesklausulen", både når det gælder procedure og indhold, har ECB foreslået en model, der effektivt reducerer antallet af stemmeberettigede i Styrelsesrådet. Det er en model, som samtlige medlemmer af Styrelsesrådet har kunnet acceptere.

Nice-traktaten, og Amsterdam-traktaten før den, er skridt i en større proces, der skal forberede EU og dens institutioner på fremtiden. Allerede i Nice (jf. erklæring nr. 23) erklærede stats- og regeringscheferne, at der var behov for en "bredere og mere dybtgående debat ...", og bebudede, at der ville blive indkaldt en ny regeringskonference i 2004. Det Europæiske Råd i Bruxelles (14. og 15. december 2001) besluttede at oprette et konvent om EU's fremtid (Laeken-erklæringen). Hvad ECB angår åbner dette mulighed for yderligere overvejelser om

afstemningsreglerne i Styrelsesrådet og om eventuelle ændringer, der går ud over statuttens artikel 10.2. Generelt gælder det, at den af ECB foreslåede model ikke må betragtes som noget, der eventuelt kan danne præcedens for den fremtidige sammensætning af andre fællesskabsinstitutioner og deres beslutningsproces.

Kommissionen mener specielt, at beslutningsprocessen på det pengepolitiske område med fordel kan ofres større opmærksomhed. Det kunne således f.eks. overvejes at oprette et "pengepolitisk udvalg". Det skulle arbejde under tilsyn af Styrelsesrådet, men Styrelsesrådets medlemmer skulle ikke alle have ret til at være til stede under dets møder. Direktionen skulle, eventuelt efter en udvidelse af medlemstallet, tildeles et nøgleansvar for pengepolitiske beslutninger. Det ville desuden være hensigtsmæssigt at ændre de nuværende regler for udnævnelse af direktionen (EF-traktatens artikel 112.2(b)) og at erstatte enstemmighed med kvalificeret flertal. I begge tilfælde kan de nødvendige traktatændringer kun gennemføres af en regeringskonference.

KOMMISSIONENS UDTALELSE

om ECB's henstilling ECB/2003/1 af 3. februar 2003 med henblik på Rådets afgørelse om ændring af artikel 10.2 i ESCB/EC-statutten (baseret på statuttens artikel 10.6)

Den Europæiske Centralbank (ECB) vedtog den 3. februar 2003 en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om ændring af artikel 10.2 i ESCB/ECB-statutten (i det følgende benævnt "statutten"), baseret på samme statuts artikel 10.6. Ved brev af 11.2 2003 udbad Rådet sig Kommissionens udtalelse om denne henstilling. Kommissionen har vedtaget følgende udtalelse.

1. Kommissionen noterer sig, at henstillingen har til formål at give ECB's besluttende organer mulighed for at klare en kommende betydelig udvidelse af euroområdet. I den forbindelse mener Kommissionen, at følgende betingelser må være opfyldt, hvis reformen af ECB's styringsstruktur skal blive en succes:
 - beslutninger bør fortsat træffes på en hurtig og effektiv måde
 - de besluttende organer bør handle under hensyn til hele euroområdets interesser
 - systemet må betragtes som værende neutralt og upåvirket af nuværende og kommende medlemsstater
 - markederne og medierne bør kunne forstå tankegangen bag det nye afstemningssystem og dets virkemåde.
2. Den foreslåede rotationsmodel baseret på 3 grupper skal sikre, at Styrelsesrådet, der er ECB's øverste styrende organ, fortsat kan træffe sine beslutninger på en hurtig og effektiv måde, også efter en betydelig udvidelse af euroområdet i de kommende år. Fra det øjeblik, hvor antallet af chefer for de forskellige nationale centralbanker i euroområdet overstiger et bestemt tal, vil antallet af stemmeberettigede i Styrelsesrådet ikke få lov til at stige, men blive begrænset til et vist maksimum (21 stemmeberettigede, eventuelt 24 i en overgangsperiode). Hvad dette punkt angår finder Kommissionen, at det måske ville være tilrådeligt at reducere det maksimale antal stemmeberettigede for at gøre beslutningstagningen endnu hurtigere og mere effektiv.
3. Kommissionen noterer sig, at den rotationsmodel, der anbefales i henstillingen, indebærer, at placeringen af centralbankchefer i bestemte grupper sker på grundlag af en ny indikator bestående af to komponenter: landets andel af medlemsstaternes samlede bruttonationalprodukt i markedspriser, uden undtagelser, og landets andel af den samlede balance for medlemsstaternes monetære finansielle institutioner, uden undtagelse. Mens valget af den første komponent er berettiget, gør Kommissionen opmærksom på, at den, over for den regeringskonference, der førte til vedtagelse af Nice-traktaten, anbefalede² anvendelse af befolkningskriteriet som værende særlig

² "Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen" - Kommissionens udtalelse i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union, om afholdelse af en konference mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne (KOM/2000/34 endelig udg.).

relevant for reformen af afstemningsreglerne i andre institutioner (især Rådet). I den forbindelse kunne ECB's fordelingsnøgle for kapitalindsud som defineret i artikel 29.1 i ESCB/ECB's statut anvendes. Denne nøgle er baseret på en BNP-komponent og en befolkningskomponent, hver med en vægt på 50 %. Efter Kommissionens opfattelse ville denne indikator medføre, at medlemsstaternes placering i de forskellige grupper i højere grad blev i overensstemmelse med det tredje kriterium, der omtales i stykke 1.

4. Henstillingen vedrørende statuttens artikel 10.2 bør på en række vigtige punkter gøres klarere. Dette gælder især rotationsfrekvensen og reglerne for tildeling af stemmeret til cheferne inden for en gruppe. Da de her omhandlede ændringer giver Styrelsesrådet en vis skønsmargin, er det ydermere vigtigt, at dets beslutninger om rotation træffes på en gennemsigtig måde og meddeles i god tid i forvejen. Desuden bør det i teksten udtrykkeligt anføres, hvornår rotationssystemet træder i kraft. Disse tilføjelser vil efter Kommissionens opfattelse kunne bidrage til at klargøre og konkretisere modellens indhold.
5. Kommissionen noterer sig, at "bemyndigelsesklausulen", statuttens artikel 10.6, der alene giver mulighed for at ændre artikel 10.2 og kræver enstemmig godkendelse fra Rådets side, indebærer en væsentlig begrænsning af reformen af ECB's besluttede organer. Dermed vil mere omfattende ændringer, der går ud over artikel 10.2, ikke kunne komme på tale for øjeblikket.
6. Den af ECB foreslåede model udgør et vigtigt skridt i tilpasningen af dens beslutningskapacitet forud for udvidelsen, selv om den ikke fuldt ud opfylder de kriterier, der er fastsat i stykke 1. Samtidig må det understreges, at mere omfattende ændringer, f.eks. vedrørende beslutningstagning på det pengepolitiske område og direktionens rolle i den forbindelse, ikke kan foretages på basis af bemyndigelsesklausulen, men kun kan gennemføres inden for de bredere rammer, som konventet og regeringskonferencen udgør.