

# DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 19. september 2003

efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om udkastet til traktat om en forfatning for Europa

(CON/2003/20)

(2003/C 229/04)

### A. Indledning

1. Den 21. juli 2003 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om udkastet til traktat om en forfatning for Europa (i det følgende benævnt »udkastet til forfatningen«). Konventet om Den Europæiske Unions fremtid (i det følgende benævnt »Det Europæiske Konvent«) vedtog udkastet til forfatningen i to trin den 13. juni og 10. juli 2003 og forelagde det for Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 20. juni og det italienske formandskab den 18. juli 2003. Det Europæiske Råd hilste udkastet til forfatningen velkommen som et godt grundlag for at indlede den konference med repræsentanter for medlemsstaternes regeringer (regeringskonference), som det italienske formandskab har indkaldt til den 4. oktober 2003.

2. ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union, i henhold til hvilken ECB skal høres i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område. Udkastet til forfatningen ændrer de gældende traktater, som danner grundlag for Den Europæiske Union, og samler dem i én enkelt traktat, og vil efter dets ratifikation og ikrafttrædelse være EU's grundlæggende primære ret. Da afsnit VII (»Den økonomiske og monetære politik«) i EF-traktaten er inddraget i udkastet til forfatningen, vedrører det ECB's og Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB's) retsgrundlag og ligger derfor inden for anvendelsesområdet for artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd<sup>(1)</sup>.

3. ECB har hverken været formelt medlem eller officiel observatør ved Det Europæiske Konvent. Formanden for ECB blev dog indbudt til at deltage i en eksperthøring den 13. september 2002 i Arbejdsgruppen vedrørende Økonomisk Governance, hvor han udtrykte ECB's foreløbige synspunkter med hensyn til monetære og finansielle anlig-

gender. Endvidere fremsendte formanden for ECB den 8. maj og 5. juni 2003 kommentarer og forslag til udkastets ordlyd angående spørgsmål, der er af interesse for ECB og ESCB, til formanden for Det Europæiske Konvent.

### B. Generelle betragtninger

4. ECB kan tilslutte sig udkastet til forfatningen, som forenkler, effektiviserer og præciserer Den Europæiske Unions retlige og institutionelle ramme. Det styrker EU's evne til at handle både på europæisk og på internationalt plan og er derfor et vigtigt skridt i bestræbelserne på at forberede EU på fremtiden i overensstemmelse med opfordringen i Laeken-erklæringen.

5. ECB forstår, at overførslen af bestemmelser vedrørende ECB og ESCB fra EF-traktaten til forfatningen ikke indebærer nogen ændringer i indholdet, og at ECB's og ESCB's opgaver, mandat, status og regelsæt i alt væsentligt forbliver uændrede. ECB tillægger institutionel og operationel stabilitet på det monetære område stor betydning, men er også klar over, at en ny forfatning nødvendigvis har konsekvenser for de institutionelle rammer. Det er ECB's opfattelse, at de justeringer og opdateringer, som forudses i den nuværende forfatningsproces, ikke påvirker stabiliteten.

6. ECB er blevet hørt vedrørende en tekst, der henviser til statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (»statutten«) og de øvrige protokoller, der er relevante for Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU), uden at disse er knyttet som bilag til teksten. Denne udtalelse er baseret på to sammenhængende forudsætninger af afgørende betydning. Den første forudsætning er, at indholdet i statuten og de øvrige protokoller, som er relevante for ØMU, ikke ændres, og at disse dokumenter knyttes som bilag til forfatningen og udgør en integrerende del af denne som fastsat i artikel IV-6. Den anden forudsætning er, at alle dele af udkastet til forfatningen, herunder statuten og de andre protokoller, som er relevante for ØMU, bevarer deres status som primær ret, dvs. samme niveau som andre dele af traktaten.

<sup>(1)</sup> Teksten til udkastet til forfatningen, som danner grundlag for denne udtalelse, er dokument CONV 850/03 af 18. juli 2003, offentliggjort af sekretariatet for Det Europæiske Konvent.

Denne udtalelse er baseret på den forudsætning, at indholdet i statuten ikke ændres. ECB forstår imidlertid, at det bliver nødvendigt at foretage ikke-indholdsmæssige ændringer i statuten, navnlig i form af terminologiske tilpasninger og krydshenvisninger til den nye nummerering af bestemmelserne i forfatningen, ligesom forældede bestemmelser må ajourføres. ECB vil gerne tilknyttes det forberedende arbejde med en sådan revidering af statuten.

7. ECB trækker i denne udtalelse nogle artikler i udkastet til forfatningen frem, som er relevante for udførelsen af ECB's funktioner og opgaver, og som kunne forbedres ved hjælp af yderligere præciseringer, tekniske justeringer og redaktionelle ændringer. For nemheds skyld er forslag til ændringer samlet i bilaget til denne udtalelse.

### C. Unionens mål og beføjelser

8. Artikel I-3, stk. 3, i udkastet til forfatningen fastslår, at »Unionen arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst ...«. Ifølge artikel 2 i EF-traktaten har Fællesskabet til opgave at fremme en »ikke-inflationær vækst«, og i artikel 4, stk. 3, angives »stabile priser« som et »princip«, som både Fællesskabet og medlemsstaterne skal handle efter i deres virke. ECB beklager, at denne udtrykkelige omtale af prisstabilitet ikke indgår i artikel I-3 om Unionens mål. Prisstabilitet skaber tillid til euroens værdi på langt sigt og fører til lave, stabile langfristede renter, som igen bidrager til et højt investeringsniveau og i sidste ende vækst og beskæftigelse. Prisstabilitet afværger desuden en ad hoc-omfordeling af velstand som følge af prisstigninger. Derfor så ECB gerne, at udkastet til forfatningen bevarede princippet om stabile priser på den fremtrædende plads, som det har nu forrest i EF-traktaten, og foreslår, at der i artikel I-3, stk. 3, i udkastet til forfatningen indsættes en henvisning til »ikke-inflationær vækst«: »Unionen arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret og ikke-inflationær økonomisk vækst ...«. Alternativt kan det overvejes at omtale prisstabilitet.
9. I artikel I-12 i udkastet til forfatningen angives som et af de områder, hvor Unionen har enekompetence »den monetære politik for de medlemsstater, der har indført euroen«. Udtrykket »monetær politik« skal i forbindelse med artikel I-12 ikke forstås i en snæver og teknisk forstand, der kun omfatter ESCB's grundlæggende opgaver, som er angivet i artikel III-77, stk. 2, litra a), i udkastet til forfatningen. Denne snævre synsvinkel er hverken berettiget eller tilsigtet. I stedet for en sådan indskrænkende fortolkning forstår ECB udtrykket »den monetære politik« således, at det relaterer sig til overskriften i kapitel 2, 2. afdeling, afsnit III i del III i udkastet til forfatningen, og mener derfor, at det omfatter alle områder med enekompetence, som vedrører euroen, som angivet i de relevante bestemmelser i udkastet til forfatningen, navnlig artikel III-77 og III-78.

### D. ECB's og ESCB's institutionelle status

#### Unionens institutionelle ramme

10. ECB's status inden for Unionens institutionelle ramme reguleres ved artikel I-29 i udkastet til forfatningen, i henhold til hvilken ECB er en af Unionens »andre institutioner«. I henhold til artikel I-29 bevares ECB's væsentligste egenskaber, især dens uafhængighed, herunder den finansielle uafhængighed, dens status som juridisk person og dens regeludstedende beføjelser, særligt dens beføjelser til at udstede juridisk bindende retsakter. ECB har således forstået, at de rammer, som skabes med udkastet til forfatningen, ikke indebærer nogen ændring i indholdet af hverken ECB's eller ESCB's nuværende institutionelle status, og at dette heller ikke er hensigten.
11. ECB bemærker, at artikel I-29 indgår under afsnit IV i udkastet til forfatningen, som har titlen »Unionens institutioner«. Den samme overskrift findes i artikel I-18, hvor ECB ikke er omfattet. Udkastet til forfatningen anbringer således på den ene side ECB under overskriften »Unionens institutioner«, samtidig med at den bestemmelse, der opregner Unionens institutioner, ikke medtager ECB. På grund af ECB's særlige institutionelle egenskaber er man nødt til at skelne mellem ECB og »Unionens institutioner«, hvilket forklarer, at ECB ikke er nævnt i artikel I-18. For at skabe større klarhed, konsekvens og sikkerhed med hensyn til ECB's institutionelle status, hvis ikke af rent redaktionelle grunde, foreslår ECB, at overskriften til afsnit IV ændres til »Unionens institutionelle ramme«, idet denne formulering (som er afledt af den nuværende overskrift til kapitel I i afsnit IV) hermed ville omfatte hele rækken af institutionelle organer, nemlig: i) Unionens institutioner (kapitel I) og ii) ECB, Revisionsretten og de rådgivende organer (kapitel II). Som følge heraf bør overskriften til kapitel I ændres til »Unionens institutioner« i overensstemmelse med overskriften til artikel I-18 i samme kapitel. Ved på denne måde at bytte om på overskrifterne ville ECB indgå i »Unionens institutionelle ramme« uden at optræde på listen over »Unionens institutioner«. Unionens institutioner ville naturligvis også indgå i »Unionens institutionelle ramme«.

Herudover behandles ESCB i artikel I-29 om ECB også meget indgående, og artiklen kan også omhandle Eurosystemet, hvis forslaget i punkt 14 nedenfor blev fulgt. I artiklen defineres ESCB/Eurosystemet, de besluttende organer nævnes, og deres mål og opgaver omtales. ECB foreslår derfor, at ESCB og Eurosystemet medtages sammen med ECB i overskriften til artikel I-29.

### ESCB's uafhængighed

12. Artikel I-29, stk. 3, omhandler ECB's uafhængighed, herunder dens finansielle uafhængighed. Imidlertid er de nationale centralbanker (NCB'er) i alle medlemsstaterne, dvs. alle medlemmer af ESCB, også uafhængige i henhold til artikel III-80 i udkastet til forfatningen. ECB så derfor gerne, at der i artikel I-29, stk. 3, indførtes en omtale af NCB'ernes uafhængighed. Dette kan eventuelt opnås ved at erstatte tredje punktum med følgende: »ECB, de nationale centralbanker og medlemmerne af disses besluttende organer er fuldstændig uafhængige under udøvelsen af deres beføjelser og gennemførelsen af deres opgaver og pligter«. Som følge heraf skulle artikel I-29, stk. 3, første punktum, formuleres således: »Den Europæiske Centralbank er en institution, der har status som juridisk person, og som er finansielt uafhængig«.

13. ECB gør opmærksom på, at ECB i artikel I-29, stk. 3, defineres som »uafhængig«, hvorimod udtrykket »fuldkommen uafhængig« er anvendt i forbindelse med både Kommissionen (artikel I-25, stk. 4) og Revisionsretten (artikel I-30, stk. 3). ECB opfatter denne forskel i ordvalg som værende af rent sproglig karakter, uden at den afspejler nogen kvalitativ forskel mellem disse institutioners uafhængighed og ECB's uafhængighed, men vil for at opnå ensartethed foreslå, at der skabes overensstemmelse mellem ordvalget.

### Eurosystemet

14. Akronymet »ESCB« står for to ting. På den ene side står ESCB for ECB og NCB'erne i alle EU-medlemsstater. På den anden side, og i medfør af andre bestemmelser, står »ESCB« også for ECB og centralbankerne i udelukkende de EU-medlemsstater, der har indført euroen. Den anden betydning er forskellig fra den første, da den rummer enekompetencen til at formulere og gennemføre monetær politik, herunder udstedelsen og den overordnede forvaltning af euroen, forvaltningen af officielle valutareserver i de medlemsstater, der har indført euroen, samt at fremme betalingssystemernes smidige funktion. De foranstaltninger, som er nødvendige for at udføre denne beføjelse, kræver en høj grad af harmonisering af procedurer, instrumenter og infrastruktur samt et fælles besluttende organ med regeludstedende beføjelser.

EU-traktaten har skabt disse to forskellige betydninger ved at indføre artikler i EF-traktaten og statuten, hvor der skelnes mellem bestemmelser, som gælder for den ene sammensætning, og bestemmelser, der gælder for den anden. Denne lovgivningsteknik tjener ikke formålet at skabe klarhed om og forståelse af EF-traktaten. Styrelsesrådet har for at adskille den anden betydning af »ESCB« fra den første vedtaget og siden 1998 anvendt begrebet »Eurosystem« i kommunikationen med offentligheden. Med henblik på at forenkle og gøre forfatningstraktaten lettere

tilgængelig for de europæiske borgere og herved bringe Unionens institutionelle ramme tættere på offentligheden vil ECB foreslå, at den historiske reform, som udkastet til forfatningen udgør, ses som en passende lejlighed til at indføre begrebet »Eurosystem« i forfatningstraktaten. Dette kunne ske i artikel I-29, stk. 1, hvor andet punktum kunne erstattes af følgende formulering: »Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har indført Unionens valuta, euroen, udgør Eurosystemet. Eurosystemet fører Unionens monetære politik«. Denne ændring i terminologi vil kræve en generel bestemmelse, hvoraf det fremgår, at der ved »ESCB« skal forstås »Eurosystemet« i de bestemmelser i forfatningen, som vedrører opgaver eller funktioner i forbindelse med euroen eller de medlemsstater, der har indført euroen.

### **E. Euroens internationale repræsentation**

15. Euroens internationale repræsentation er omhandlet i artikel III-90 og III-228 i udkastet til forfatningen. ECB har forstået, at den i udkastet til forfatningen ikke fratages, heller ikke implicit, sine nuværende beføjelser på grundlag af de monetære opgaver, som eksplicit er pålagt ESCB ved EF-traktaten. Da ESCB's ansvarsområder imidlertid ikke omtales i teksten til artikel III-90, er det tilrådeligt, af hensyn til den retlige klarhed, at indføje en sådan eksplicit omtale. Til dette formål foreslår ECB, at der tilføjes et stk. 4 i artikel III-90, i henhold til hvilket »De foranstaltninger, som vedtages på grundlag af denne artikel, vedtages under overholdelse af den kompetencefordeling, der er fastsat i artikel III-71 og artikel III-77«, som en afspejling af ordvalget i EF-traktatens artikel 111, stk. 4.

16. En betydelig del af de spørgsmål, som er af særlig interesse for ØMU, drøftes ikke kun inden for internationale organisationer, men også inden for uformelle multinationale grupper, som for manges vedkommende er standardsættende, hvad angår finansielle markeder (f.eks. G-10 osv.). For at det tydeligt fremgår, at anvendelsesområdet for artikel III-90 også omfatter disse grupper, foreslår ECB, at ordet »fora« anvendes efter ordet »konferencer« i artikel III-90, stk. 1 og 3, i udkastet til forfatningen.

17. For at gøre artikel III-90 i udkastet til forfatningen endnu mere præcis vil ECB anbefale, at ordet »monetære« tilføjes til »internationale finansielle institutioner«, så denne bestemmelse klart begrænses til »internationale monetære og finansielle institutioner«. For at rette op på uoverensstemmelsen mellem stk. 1 og 3 i artikel III-90 vil ECB desuden anbefale, enten at der i stk. 3 indsættes ordene »efter høring af Den Europæiske Centralbank«, eller at ordene »på forslag af Kommissionen« slettes, da »procedurebestemmelsen i [stk]. 1 ... finder anvendelse«, og de eneste procedurebestemmelser i stk. 1 er forslag fra Kommissionen og høring af ECB.

#### F. Andre bestemmelser, der berører ECB's institutionelle status

18. Artikel I-59 i udkastet til forfatningen indeholder et nyt regelsæt for frivillig udtræden af Unionen, hvor der navnlig kræves en udtrædelseaftale »om de nærmere bestemmelser for statens udtræden«, og opstiller Unionens kompetencefordeling og procedurer. ECB forstår, at den, i det omfang sådanne nærmere bestemmelser falder ind under ECB's kompetenceområder, vil blive tilknyttet Ministerrådet fuldt ud i denne procedure.
19. ECB noterer sig det valg, der er truffet i udkastet til forfatningstraktat, nemlig at gøre »lovgivningsproceduren« (den nuværende »fælles beslutningsprocedure«) til grundregel ved vedtagelse af lovgivning, hvor Europa-Parlamentet inddrages fuldt ud, og der kræves vedtagelse med kvalificeret flertal i Rådet. ECB bemærker, at udkastet til forfatningen flytter vedtagelsen af en bestemt lovgivning, som vedrører ØMU's institutionelle rammer, til lovgivningsproceduren, f.eks. overdragelsen til ECB af specifikke opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (artikel III-77, stk. 6) og den forenklede ændring af statuten (artikel III-79, stk. 5), hvorimod den på andre områder, som f.eks. udnævnelse af medlemmerne af direktionen, har bevaret den »fælles overenskomst«.
20. I artikel III-88 og artikel III-89 i udkastet til forfatningen henvises til Eurogruppen, vedrørende hvilken der er oprettet en ny protokol, som vil blive tilknyttet som bilag til forfatningstraktaten. ECB finder det positivt, at Eurogruppen indgår i forfatningstraktaten i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Luxembourg den 12.-13. december 1997. På baggrund af anerkendelsen af Eurogruppen i udkastet til forfatningen gør ECB opmærksom på, at den forstår ordlyden af artikel 1 i protokollen vedrørende Eurogruppen således, at den ikke berører ESCB's opgaver og ansvar som angivet i udkastet til forfatningen.

#### G. Kriteriet vedrørende valutakurskonvergens

21. Artikel III-92, stk. 1, litra c), henviser til valutakurskriteriet på følgende måde: »overholdelse af de normale udsvingsmargener i valutakursmekanismen i mindst to år uden devaluering over for euroen«. Denne tekst er en gentagelse af ordlyden af artikel 121 i EF-traktaten, men med udeladelse af omtalen af det europæiske monetære system (EMS), som ikke længere eksisterer. Udeladelse heraf kan imidlertid indebære, at udtrykket »overholdelse af de normale udsvingsmargener i valutakursmekanismen« nu

med rimelighed kun kan forstås som en henvisning til standardudsvingsbåndet på  $\pm 15\%$  i den nye valutakursmekanisme (ERM II). Denne fortolkning ville ikke være i overensstemmelse med den måde, hvorpå valutakurskriteriet er blevet anvendt tidligere, hvor der blev taget behørigt hensyn til, at de normale udsvingsmargener i valutakursmekanismen (ERM) på det tidspunkt, hvor artikel 121 blev udformet (tidligere artikel 109 j) var  $\pm 2,25\%$ .

Af hensyn til den retlige klarhed og lige behandling af tidligere, nuværende og kommende medlemmer af ERM II foreslår ECB følgende ændring af artikel III-92, stk. 1, litra c): »overholdelse af de normale udsvingsmargener deltagelse i valutakursmekanismen i mindst to år uden alvorlige spændinger og især uden devaluering over for euroen«.

Der henvises allerede til nødvendigheden af at undgå »alvorlige spændinger« i protokollen om konvergenskriterierne. Denne henvisning har dannet grundlag for anvendelsen — i ECB's konvergensrapporter og Kommissionens vurderinger — af valutakurskriteriet i overensstemmelse med dets tilsigtede anvendelsesområde.

Denne udtalelse er udarbejdet ud fra den forudsætning, at den protokol om konvergenskriterierne, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 121, knyttes som bilag til forfatningen uden ændringer i indholdet.

#### H. Redaktionelle forslag

22. I stk. 3 i artikel III-91 foreslår ECB, at teksten forbedres ved at erstatte »i overensstemmelse med kapitel IX« med »i overensstemmelse med de vilkår, der er fastlagt i kapitel IX«.
23. I artikel III-278, litra d), andet punktum, i udkastet til forfatningen bør ordet »Rådet for Den Europæiske Centralbank« erstattes af »Styrelsesrådet« for at undgå forveksling med ECB's Generelle Råd.

Denne udtalelse offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* og på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 19. september 2003.

Willem F. DUISENBERG

Formand for ECB

## BILAG

## ECB's forslag til formulering

**Artikel I-3:** »Unionen arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret og ikke-inflationær økonomisk vækst . . .«.

**Del I, afsnit IV, overskrift:** ~~»Unionens Institutioner«~~ »Unionens institutionelle ramme«

**Del I, afsnit IV, kapitel I, overskrift:** ~~»Den institutionelle ramme«~~ »Unionens institutioner«

**Artikel I-29, overskrift:** »Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske System af Centralbanker og Eurosystemet«

**Artikel I-29, stk. 1:** »Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker udgør Det Europæiske System af Centralbanker. Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har indført Unionens valuta, euroen, udgør Eurosystemet. Eurosystemet fører Unionens monetære politik.«

**Artikel I-29, stk. 3, første punktum:** »Den Europæiske Centralbank er en institution, der har status som juridisk person, og som er finansielt uafhængig.«

**Artikel I-29, stk. 3, tredje punktum:** ~~Den er uafhængig i udøvelsen af sine beføjelser, og den er finansielt uafhængig.~~ »Den Europæiske Centralbank, de nationale centralbanker og medlemmerne af disses besluttende organer er fuldstændig uafhængige under udøvelsen af deres beføjelser og gennemførelsen af deres opgaver og pligter.«

**Artikel III-90, stk. 1:** »For at sikre euroens plads i det internationale valutasystem vedtager Ministerrådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Den Europæiske Centralbank europæiske afgørelser til fastlæggelse af fælles holdninger vedrørende spørgsmål, der er af særlig interesse for Den Økonomiske og Monetære Union inden for rammerne af de kompetente internationale monetære og finansielle institutioner, konferencer og fora.«

**Artikel III-90, stk. 3:** »Ministerrådet kan på forslag af Kommissionen og efter høring af Den Europæiske Centralbank, vedtage passende foranstaltninger for at sikre én samlet repræsentation inden for rammerne af de internationale monetære og finansielle institutioner, konferencer og fora. ~~Procedurebestemmelserne i stk. 1 og 2 finder anvendelse. Procedurebestemmelserne i stk. 2 finder anvendelse.~~«

**Artikel III-90, nyt stk. (4):** »De foranstaltninger, som vedtages på grundlag af denne artikel, vedtages under overholdelse af den kompetencefordeling, der er fastsat i artikel III-71 og artikel III-77.«

**Artikel III-91, stk. 3:** »i overensstemmelse med de vilkår, der er fastlagt i kapitel IX.«

**Artikel III-92, stk. 1, litra c):** »~~overholdelse af de normale udsvingsmargener~~ deltagelse i valutakursmekanismen i mindst to år uden alvorlige spændinger og især uden devaluering over for euroen.«

**Artikel III-278, litra d):** »de nationale centralbankers opfyldelse af deres forpligtelser ifølge forfatningen og statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank. Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank har i dette tilfælde over for . . .«.