

## III

(Förberedande akter)

## EUROPEISKA CENTRALBANKEN

## EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 6 april 2016

**om ett förslag till rådets beslut om åtgärder för att gradvis införa en enad representation för euroområdet i Internationella valutafonden**

(CON/2016/22)

(2016/C 216/01)

**Inledning och rättslig grund**

Den 30 oktober 2015 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från rådet om ett yttrande över ett förslag till rådets beslut om åtgärder för att gradvis införa en enad representation för euroområdet i Internationella valutafonden (IMF eller fonden) (nedan kallat *förslaget till beslut*)<sup>(1)</sup>.

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artikel 138 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), där det fastställs att rådet, på förslag av kommissionen och efter samråd med ECB, får anta lämpliga åtgärder för att säkerställa en enad representation inom internationella finansinstitutioner och finanskonferenser i syfte att säkerställa eurons plats i det internationella valutasystemet. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

**1. Allmänna kommentarer**

- 1.1 Förslaget till beslut grundar sig på de fem ordförandenas rapport<sup>(2)</sup>, där det framfördes krav på att Ekonomiska och monetära unionen (EMU) ska ha en alltmer enad extern representation i takt med att den utvecklas till en ekonomisk, finansiell och finanspolitisk union. ECB ställer sig bakom målsättningen att gradvis stärka euroområdets externa representation i IMF med det slutgiltiga målet att skapa en eller flera valkretsar i euroområdet samt säkerställa att euroområdet uttrycker en gemensam ståndpunkt.
- 1.2 ECB stöder fullt ut att samordningen av politiken i euroområdet stärks, vilket är avgörande för målet om enad extern representation i enlighet med artiklarna 4 och 9 i förslaget till beslut. Samordningen har visserligen förbättrats under senare år, men behöver fortfarande stärkas ytterligare och förbättras så att den är i linje med euroområdets ekonomiska styrning, som redan har stärkts under senare år samt med den fördjupade integration som förutses i de fem ordförandenas rapport.
- 1.3 ECB skulle vilja understryka att en avgörande faktor för att uppnå en enad och effektiv representation för euroområdet i IMF är att samtliga berörda parter iakttar principen om lojalt samarbete fullt ut. Enligt artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av EU-fördraget och EUF-fördraget (nedan tillsammans kallade *fördragen*). Denna princip innebär att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter samt att de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. I artikel 13.2 i EU-fördraget föreskrivs att unionens institutioner ska samarbeta lojalt med varandra.
- 1.4 ECB noterar att syftet med förslaget till beslut är att upprätta en enad representation för euroområdet enligt unionsrätten utan att ändra IMF:s landsbaserade medlemsstruktur i enlighet med Internationella valutafondens stadgar<sup>(3)</sup> (nedan kallad *IMF-stadgarna*). För att uppnå en fullt ut enad representation för euroområdet i IMF förefaller det som om IMF-stadgarna skulle behöva ändras så att överstatliga organisationer som unionen/euroområdet skulle kunna bli medlemmar. ECB noterar att någon sådan reform inte planeras genom detta förslag till beslut. Den enade representationen för euroområdet i IMF begränsas därför till de politikområden som har överförs till unionen.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 603 final.

<sup>(2)</sup> Se de fem ordförandenas rapport *Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union*, 22 juni 2015, finns på [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>(3)</sup> Artiklarna II och III i IMF-stadgarna.

- 1.5 ECB noterar att de nationella centralbankerna i Eurosystemet och Europeiska centralbankssystemet spelar en viktig roll för att företräda sina länder i IMF inom ramen för IMF:s landsbaserade medlemsstruktur. I enlighet med artikel V första stycket i IMF-stadgarna <sup>(1)</sup> ska varje medlemsstat utse de organ varigenom det ska ingå avtal med IMF. I majoriteten av medlemsstaterna i euroområdet har de nationella centralbankerna utsetts till sådana organ <sup>(2)</sup>. De nationella centralbankerna spelar också en viktig roll genom att företräda sina medlemsstater i IMF:s beslutande organ. I majoriteten av medlemsstaterna i euroområdet <sup>(3)</sup> representerar den nationella centralbankschefen sitt land som guvernör i IMF:s guvernörsstyrelse, medan andra medlemsstater ger centralbankschefen posten som guvernörssuppleant i IMF:s guvernörsstyrelse. I många fall är dessutom den nationella centralbankschefen suppleant i Internationella valuta- och finanskommittén (IMFC). Många nationella centralbanker är också mycket involverade i urvalsförfarandet då landets ordinarie ledamöter och suppleanter ska utses till exekutivstyrelsen, och i vissa fall görs urvalet av den nationella centralbanken.

I enlighet med IMF-stadgarna <sup>(4)</sup> ska varje medlemsstat i euroområdet utse sin centralbank som förvaringsinstitut för samtliga IMF:s innehav av dess valuta. Vidare innehar och förvaltar de nationella centralbankerna i Eurosystemet särskilda dragningsrätter (SDR) som tilldelats respektive land till följd av dess deltagande i IMF:s SDR-avdelning <sup>(5)</sup> och deltar i frivilliga handelsarrangemang för särskilda dragningsrätter. Utöver detta deltar de nationella centralbankerna i Eurosystemet i IMF:s finansiella transaktionsplan, tillhandahåller det obligatoriska insatskapitalet för respektive lands IMF-medlemskap och erbjuder – när det finns behov och är lämpligt – frivilliga kreditlinjer bilateralt till IMF samt inom ramen för såväl IMF:s generella låneavtal (General Agreements to Borrow, GAB) som de nya lånearrangemangen (New Arrangements to Borrow, NAB).

- 1.6 Sett i ett EU-rättsligt perspektiv bekräftar fördragen den roll som de nationella centralbankerna och ECB spelar gentemot IMF. Enligt stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*) får ECB och de nationella centralbankerna vid behov upprätta förbindelser med internationella organisationer och utföra alla slags banktransaktioner med dem, inklusive upplåning och utlåning <sup>(6)</sup>. De nationella centralbankerna ska ha rätt att utföra transaktioner för att uppfylla sina förpliktelser mot internationella organisationer <sup>(7)</sup>. ECB får inneha och förvalta IMF-reservpositioner och SDR samt bestämma att sådana tillgångar ska läggas samman <sup>(8)</sup>. I samband med detta har IMF:s exekutivstyrelse utsett ECB som föreskriven innehavare av SDR enligt IMF-stadgarna <sup>(9)</sup>.
- 1.7 ECB förstår att förslaget till beslut inte syftar till att ändra några av de arrangemang som medlemsstaterna i euroområdet har infört för att säkerställa att de fullgör sina respektive rättigheter och skyldigheter till följd av sitt medlemskap i IMF. Inom dessa ramar är ECB redo att bidra till rådets ansträngningar för att säkerställa en enad representation för euroområdet i samtliga IMF-organ, samt att spela sin roll i en enad representation för euroområdet i enlighet med rådets beslut. För varje åtgärd som grundas på artikel 138 i EUF-fördraget ska det beaktas att tillämpningsområdet för denna artikel begränsas till de politikområden som har överförts till unionen och inom vilka ECB och de nationella centralbankerna oberoende utövar de specifika befogenheter som de tilldelas enligt EUF-fördraget och ECBS-stadgan <sup>(10)</sup>.

## 2. Specifika kommentarer

### 2.1 Eurosystemets oberoende

- 2.1.1 Som tidigare konstaterats måste målet att uppnå en enad representation för euroområdet i IMF uppnås med beaktande av Eurosystemets befogenheter, framför allt enligt artikel 127 i EUF-fördraget, och dess oberoende, framför

<sup>(1)</sup> Se artikel V avsnitt 1 i IMF-stadgarna, där det fastställs att de enskilda medlemsstaterna endast får ingå avtal med fonden genom sitt finansministerium, sin centralbank, sin stabiliseringsfond eller annat liknande organ samt att fonden endast får ingå avtal med eller via dessa organ.

<sup>(2)</sup> Se t.ex. Österrike: avsnitt 1 och 2 i förbundslagen av den 23 juni 1971 om ökningen av Österrikes andel i IMF och Österreichische Nationalbanks överföring av hela kvoten, BGBl nr 309/1971; Tyskland: artikel 3.2 i lagen om IMF-stadgarna av den 9 januari 1978 (BGBl. 1978 II, s. 13) ändrad genom artikel 298 i förordningen av den 31 augusti 2015 (BGBl. I, s. 1474); Finland: avsnitt 2 i lag 68/1977 om godkännande av vissa ändringar i avtalet om Internationella valutafonden; Slovenien: artikel 4 i lagen om Republiken Sloveniens medlemskap i Internationella valutafonden; Portugal: artikel 1.1 i lagdekret nr 245/89 av den 5 augusti 1989.

<sup>(3)</sup> Så är det exempelvis i Belgien, Estland, Tyskland, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Österrike, Slovakien, Slovenien, Finland och Portugal.

<sup>(4)</sup> Se artikel XIII avsnitt 2 (a) i IMF-stadgarna.

<sup>(5)</sup> Se artikel XVII i IMF-stadgarna.

<sup>(6)</sup> Se artikel 23 första och fjärde strecksatserna i ECBS-stadgan.

<sup>(7)</sup> Se artikel 31.1 i ECBS-stadgan.

<sup>(8)</sup> Se artikel 30.5 i ECBS-stadgan.

<sup>(9)</sup> Se artikel XVII avsnitt 3 i IMF-stadgarna.

<sup>(10)</sup> När det gäller ECB bör man även väga in de uppgifter som ECB tilldelas genom rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

allt enligt artikel 130 i EUF-fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan. Den unionsrättsliga principen om oberoende syftar till att skydda Eurosystemet mot alla former av politiska påtryckningar för att det ska kunna arbeta effektivt för målen samt på ett oberoende sätt utöva de uppgifter som det tilldelats genom de särskilda befogenheter som det har getts genom unionsrätten <sup>(1)</sup>.

- 2.1.2 Eurosystemets oberoende kan inte inskränkas genom artikel 138.2 i EUF-fördraget. För att vara "en lämplig åtgärd" i den mening som avses i artikel 138.2 i EUF-fördraget ska förslaget till beslut därför säkerställa att Eurosystemets oberoende utövande av sina uppgifter och befogenheter skyddas genom hela processen för att hitta en optimal modell för den enade externa representationen för euroområdet i IMF. De mål, uppgifter och särskilda befogenheter som skyddas genom Eurosystemets oberoende fortsätter att utvecklas, och de mest relevanta beskrivs här nedan.
- 2.1.3 Eurosystemets primära mål är att upprätthålla prisstabilitet (de första meningarna i artikel 127.1 i EUF-fördraget respektive artikel 2 i ECBS-stadgan samt artikel 282.2 andra meningen i EUF-fördraget). Detta mål är nära kopplat till att Eurosystemet tilldelas en hög grad av oberoende, eftersom det krav som ställs i EUF-fördraget på centralbankens oberoende avspeglar den generella synpunkten att det primära målet prisstabilitet uppnås bäst genom ett helt oberoende centralbankssystem med ett väl avgränsat uppdrag <sup>(2)</sup>. Enligt artikel 282.1 andra meningen i EUF-fördraget ska unionens monetära politik föras av Eurosystemet. När det gäller artikel 3.1 c och artikel 282.1 andra meningen i EUF-fördraget ska begreppet "monetär politik" inte tolkas i snäv och teknisk mening så att det endast avser Eurosystemets grundläggande uppgift som det hänvisas till i artikel 127.2 första strecksatsen i EUF-fördraget. Ett sådant snävt synsätt är varken motiverat eller avsett. ECB tolkar begreppet "monetär politik" som att det hänför sig till rubriken till del III avdelning VIII kapitel 2 i EUF-fördraget och anser att det således innefattar alla särskilda befogenheter som avser euron, såsom detta beskrivs i de relevanta bestämmelserna i EUF-fördraget, särskilt artiklarna 127 och 128 i EUF-fördraget <sup>(3)</sup>.
- 2.1.4 Eurosystemet har även tilldelats sekundära mål: utan att målet om prisstabilitet åsidosätts ska Eurosystemet understödja den allmänna ekonomiska politik som förs i unionen i syfte att bidra till uppnåendet av unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget (se även artikel 127.1 andra meningen i EUF-fördraget, artikel 282.2 tredje meningen i EUF-fördraget och artikel 2 i ECBS-stadgan). De mål som fastställs i artikel 3 i EU-fördraget specificeras närmare i artiklarna 119–127 i EUF-fördraget.
- 2.1.5 Utöver de mål som fastställs i EUF-fördraget ska Eurosystemet slutligen medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i EUF-fördraget. Det arbetar för målet att säkerställa kreditinstitutens säkerhet och sundhet med avseende på de särskilda uppgifter som rådet har tilldelat ECB i samband med tillsynen över kreditinstitut på grundval av artikel 127.6 i EUF-fördraget. Sedan november 2014 utför ECB dessa uppgifter inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), som består av ECB och de nationella behöriga myndigheterna. I detta hänseende omfattas ECB även av tystnadsplikt <sup>(4)</sup> och måste agera oberoende i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1024/2013.

## 2.2 ECB:s observatörsstatus i IMF

- 2.2.1 ECB är den enda av de EU-institutioner som anges i artikel 13.1 i EU-fördraget som har fått ställning som internationell juridisk person <sup>(5)</sup>. Enligt artikel 6.1 och 6.2 i ECBS-stadgan ska ECB bestämma hur ECBS ska företrädas i fråga om sådant internationellt samarbete som angår de uppgifter som anförtrots ECBS samt om ECB och, med dess godkännande, de nationella centralbankerna får delta i internationella monetära institutioner. I artikel 6.3 i ECBS-stadgan fastställs att dessa bestämmelser inte ska påverka de lämpliga åtgärder som rådet har antagit enligt artikel 138.2 i EUF-fördraget för att säkerställa en enad representation för euroområdet inom internationella finansinstitutioner och finanskonferenser.

<sup>(1)</sup> Se punkt 134 i domen i mål C-11/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska centralbanken, ECLI:EU:C:2003:395.

<sup>(2)</sup> Se avsnittet "Funktionellt oberoende" första stycket i kapitel 2.2.3 i ECB:s konvergensrapport 2014.

<sup>(3)</sup> Se punkt 9 i yttrande CON/2003/20 vad gäller begreppet "monetär politik" i artikel 3.1 c i EUF-fördraget. Eftersom ECBS-stadgan utgör en integrerad del av fördragen (artikel 51 i EU-fördraget) hänför sig begreppet "monetär politik" även till de bestämmelser om monetär politik som fastställs i ECBS-stadgan.

<sup>(4)</sup> Se artikel 27 i förordning (EU) nr 1024/2013.

<sup>(5)</sup> Se artikel 282.3 i EUF-fördraget, artikel 9.1 i ECBS-stadgan och artikel 8 i förordning (EU) nr 1024/2013. ECB:s ställning som internationell juridisk person begränsar sig till dess funktioner samt de tillämpliga bestämmelserna i fördragen. Enligt artikel 6.1 och 6.2 i ECBS-stadgan måste ECB därför bestämma hur ECBS ska företrädas i fråga om sådant internationellt samarbete som angår de uppgifter som anförtrots ECBS, samt om ECB och, med dess godkännande, de nationella centralbankerna får delta i internationella monetära institutioner. I artikel 6.3 i ECBS-stadgan fastställs att dessa bestämmelser inte ska påverka de lämpliga åtgärder som rådet har antagit enligt artikel 138.2 i EUF-fördraget för att säkerställa en enad representation för euroområdet inom internationella finansinstitutioner och finanskonferenser.

ECB bör även fortsättningsvis ha en framträdande roll i representationen för euroområdet i IMF, dvs. en roll som fullt ut beaktar att Eurosystemet på ett oberoende sätt utövar de särskilda befogenheter som det har tilldelats genom EUF-fördraget och ECBS-stadgan, på samma sätt som ECB gör i fråga om de befogenheter som ECB har tilldelats genom förordning (EU) nr 1024/2013. Denna roll ska därför åtminstone omfatta de rättigheter som ECB, i egenskap av representant för Eurosystemet, i nuläget har som observatör i IMF, dvs. rätten att uttala sig och lämna skriftliga uttalanden till IMF-organen. Denna roll kan behöva utökas ytterligare om den enade externa representationen utformas på ett sådant sätt att euroområdet får utökade rättigheter inom IMF. Mot denna bakgrund anser ECB att målet om en enad representation för euroområdet i IMF endast kan uppnås om man fullt ut respekterar innebörden av ECB:s oberoende utövande av sina särskilda befogenheter vad gäller den externa representationen. Euroområdets åsikter och ståndpunkter bör noggrant samordnas och framföras med en röst. Detta förutsätter emellertid att den enade representationen utformas på ett sådant sätt att man fullt ut beaktar de olika EU-institutionernas interna fördelning av befogenheter och deras olika mandat samt de fördragsbaserade garantierna om oberoende som syftar till att skydda Eurosystemet mot alla former av politiska påtryckningar för att det ska kunna arbeta effektivt för de mål som fastställts för dess uppgifter.

2.2.2 Som tidigare konstaterats skulle den enade representationen också behöva utformas helt i linje med principen om ömsesidigt lojalt samarbete mellan EU-institutionerna (artikel 13.2 i EU-fördraget). ECB förväntar sig därför att kommissionen och rådet ska bidra till att uppnå målet om en enad representation för euroområdet i enlighet med Eurosystemets uppdrag och befogenheter. En sådan enad representation förväntas följa den långvariga praxisen att samarbeta nära tillsammans med centralbankerna för att ta fram gemensamma ståndpunkter för euroområdet när det gäller IMF:s beslutsförfaranden samt att låta de nationella centralbankerna i Eurosystemet delta i dessa förfaranden med tanke på deras expertis inom de områden där IMF bedriver verksamhet.

2.2.3 I nuläget är ECB representerat i två IMF-organ på permanent basis. ECB:s ordförande är observatör i IMFC. ECB har även observatörsstatus i IMF:s exekutivstyrelse när frågor som rör dess mandat diskuteras<sup>(1)</sup>. ECB uppmanas att sända en representant till mötena i IMF:s exekutivstyrelse när följande frågor diskuteras: a) euroområdets politik i samband med artikel IV-konsultationer med medlemsstaterna, b) fondens övervakning i enlighet med artikel IV av de enskilda euroländernas politik, c) euroområdets roll i det internationella monetära systemet, d) utsikterna för världsekonomin, e) globala finansiella stabilitetsrapporter, f) världsekonomens och marknadens utveckling. ECB bjuds dessutom in att sända en representant till möten i IMF:s exekutivstyrelse när man behandlar frågor som ECB och IMF bedömer vara av ömsesidigt intresse för fullgörandet av deras respektive uppdrag. ECB:s observatörsstatus innebär att ECB:s representant, med ordförandens tillåtelse får uttala sig i IMF:s exekutivstyrelse, muntligen eller skriftligen, om de punkter på dagordningen som ECB har inbjudits till, medan däremot endast medlemsstaterna har rätt att uttala sig om och fatta beslut om alla de olika frågor som behandlas i IMF:s organ.

### 2.3 Tekniska synpunkter och förslag

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget till beslut ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 6 april 2016.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

<sup>(1)</sup> Beslut nr 12925-(03/1), 27 december 2002, ändrat genom beslut nr 13414-(05/01), 23 december 2004, 13612-(05/108), 22 december 2005, och 14517-(10/1) 5 januari 2010.