



EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

CONVERGENTIEVERSLAG JUNI 2013



geval van presidenten, ook ten behoeve van de ECB) en andere functies die deze leden van besluitvormende organen eventueel vervullen en die hun personele onafhankelijkheid in gevaar kunnen brengen. Het lidmaatschap van een besluitvormend orgaan dat betrokken is bij de tenuitvoerlegging van met het ESCB verband houdende taken is in beginsel onverenigbaar met de uitoefening van andere functies die aanleiding kunnen geven tot belangenconflicten. Met name mogen leden van dergelijke besluitvormende organen geen functie vervullen noch een belang hebben dat hun werkzaamheden kan beïnvloeden, hetzij door een ambt binnen de uitvoerende of wetgevende organen van de staat of binnen regionale of lokale overheden, dan wel bij een bedrijf. Met name bij niet met uitvoerende taken belaste leden van besluitvormende organen dient bijzondere zorg te worden betracht bij het voorkomen van mogelijke belangenconflicten.

FINANCIËLE ONAFHANKELIJKHEID

Ook als een nationale centrale bank vanuit functioneel, institutioneel en personeel oogpunt volledig onafhankelijk is (d.w.z. de Statuten van de nationale centrale bank waarborgen dit), zou de algemene onafhankelijkheid gevaar lopen, indien de nationale centrale bank niet autonoom kan beschikken over voldoende financiële middelen om haar mandaat te vervullen (d.w.z. de door het Verdrag en de Statuten vereiste met het ESCB verband houden taken te vervullen).

Lidstaten mogen de nationale centrale bank niet in een zodanige positie brengen dat deze over onvoldoende financiële middelen beschikt om haar met het ESCB dan wel met het Eurosysteem verband houdende taken te vervullen. Opgemerkt wordt dat luidens de artikelen 28.1 en 30.4 van de Statuten van nationale centrale banken aanvullende bijdragen aan het kapitaal van de ECB kunnen worden geleverd en verdere door de nationale centrale banken uit te voeren stortingen van externe reserves kunnen worden opgeroepen²³ Bovendien bepaalt artikel 33.2 van de Statuten²⁴ dat, in geval van een verlies van de ECB dat niet volledig uit het algemeen reservefonds kan worden gedekt, de Raad van bestuur van de ECB kan besluiten het resterende verlies te dekken uit de monetaire inkomsten van het desbetreffende boekjaar, naar rato en ten belope van de bedragen die aan de nationale centrale banken zijn toegedeeld. Het beginsel van financiële onafhankelijkheid houdt in dat naleving van deze bepalingen vereist dat een nationale centrale bank haar taken onbelemmerd kan vervullen.

²³ Artikel 30.4 van de Statuten is alleen van toepassing binnen het Eurosysteem.

²⁴ Artikel 33.2 van de Statuten is alleen van toepassing binnen het Eurosysteem.

Bovendien vereist het beginsel van financiële onafhankelijkheid dat de nationale centrale bank over voldoende middelen moet beschikken om niet slechts de met het ESCB verband houdende taken te vervullen, maar ook de eigen nationale taken (zoals de financiering van het beheer en de eigen werkzaamheden).

Om alle voornoemde redenen impliceert financiële onafhankelijkheid ook dat een nationale centrale bank steeds over voldoende middelen dient te beschikken. Met name dient vermeden te worden dat gedurende langere tijd het eigen vermogen van een nationale centrale bank onder het wettelijke vereiste ligt of zelfs negatief is en verliezen die groter zijn dan het kapitaal en de reserves worden gecompenseerd. Dergelijke situaties kunnen de uitvoering van ESCB-taken, alsook nationale taken, door nationale centrale banken aantasten. Bovendien kan zulks de geloofwaardigheid van het monetaire beleid van het Eurosysteem aantasten. Derhalve, indien het eigen vermogen van een nationale centrale bank onder het wettelijke vereiste ligt, dan wel zelfs negatief is, dient de respectieve lidstaat de nationale centrale bank van voldoende kapitaal te voorzien minimaal tot het niveau van het wettelijk vereiste kapitaal en wel binnen een redelijke tijdsperiode opdat wordt voldaan aan het beginsel van financiële onafhankelijkheid. Wat de ECB betreft, is het belang van deze kwestie al onderkend door de Raad die Verordening (EG) nr. 1009/2000 van 8 mei 2000 van de Raad betreffende kapitaalverhoging van de Europese Centrale Bank heeft goedgekeurd.²⁵ Daardoor kan de Raad van bestuur van de ECB in de toekomst een besluit nemen inzake een daadwerkelijke verhoging opdat het kapitaal zou volstaan om de activiteiten van de ECB te ondersteunen²⁶; nationale centrale banken dienen financieel aan een dergelijk ECB-besluit te kunnen voldoen.

Het begrip financiële onafhankelijkheid moet worden beoordeeld vanuit het perspectief of een derde in staat is rechtstreeks of middellijk invloed uit te oefenen, niet alleen op de taken van de nationale centrale bank, maar ook op het vermogen van de nationale centrale bank, zowel operationeel in termen van mankracht, alsook financieel in termen van voldoende financiële middelen om haar mandaat te vervullen. De hiernavolgende aspecten van financiële onafhankelijkheid zijn dienaangaande van bijzonder belang, enkele daarvan

²⁵ PB L 115 van 16.5.2000, blz. 1.

²⁶ Besluit ECB/2010/26 van 13 december 2010 inzake de verhoging van het kapitaal van de Europese Centrale Bank (PB L 11 van 15.1.2011, blz. 53).

zijn pas in het recente verleden nader uitgewerkt.²⁷ Door deze facetten van financiële onafhankelijkheid zijn nationale centrale banken zeer ontvankelijk voor externe beïnvloeding.

Vaststelling van de begroting

Indien een derde de bevoegdheid heeft de begroting van de nationale centrale bank vast te stellen of te beïnvloeden, is zulks onverenigbaar met financiële onafhankelijkheid, tenzij de wet in een clausule bepaalt dat een dergelijke bevoegdheid niet geldt ten aanzien van de financiële middelen voor de tenuitvoerlegging van de met het ESCB verband houdende taken van de nationale centrale bank.

De boekhoudkundige regels

De administratie moet worden gevoerd hetzij in overeenstemming met algemene regels van waardering en resultaatbepaling, hetzij in overeenstemming met regels vastgesteld door de besluitvormende organen van een nationale centrale bank. Indien die regels echter door derden worden vastgesteld, dienen zij rekening te houden met hetgeen de besluitvormende organen van de nationale centrale bank hebben voorgesteld.

De jaarrekening moet worden vastgesteld door de besluitvormende organen van de nationale centrale bank, bijgestaan door onafhankelijke accountants, en waarop goedkeuring achteraf door derden (zoals de regering of het parlement) van toepassing kan zijn. Aangaande de winstvaststelling moeten besluitvormende organen van de nationale centrale bank onafhankelijk en professioneel kunnen beslissen.

Indien een rekenkamer of een vergelijkbaar met de controle op de besteding van overheidsmiddelen belast orgaan de werkzaamheden van de nationale centrale bank controleert, moet het juridische kader de reikwijdte van de controle duidelijk vastleggen, waarbij zulks de werkzaamheden van de onafhankelijke externe accountant van de nationale centrale bank onverlet dient te laten²⁸, en voorts, overeenkomstig het beginsel van institutionele onafhankelijkheid, dient te stroken met het verbod op het verstrekken van instructies aan een nationale centrale bank en haar besluitvormende organen en dient

²⁷ De belangrijkste fundamentele ECB-Adviezen zijn: CON/2002/16; CON/2003/22; CON/2003/27; CON/2004/1; CON/2006/38; CON/2006/47; CON/2007/8; CON/2008/13; CON/2008/68; en CON/2009/32.

²⁸ Voor de werkzaamheden van onafhankelijke externe accountants van de nationale centrale banken, zie artikel 27.1 van de Statuten.

de met het ESCB verband houdende taken van de nationale centrale bank onverlet te laten.²⁹ De overheidscontrole dient op niet-politieke, onafhankelijke en zuiver professionele basis te geschieden.

De winstverdeling, het kapitaal van nationale centrale banken en financiële voorzieningen

Met betrekking tot de winstverdeling mogen de Statuten van de nationale centrale bank de winstverdeling bepalen. Bij ontstentenis van dergelijke bepalingen dient het besluitvormende orgaan van de nationale centrale bank het winstverdelingsbesluit op professionele gronden te nemen, zonder beoordeling door derden, tenzij een uitdrukkelijke clausule bepaalt dat dit de financiële middelen, die benodigd zijn voor de tenuitvoerlegging van de met het ESCB verband houdende taken, alsook nationale taken van de nationale centrale bank, onverlet dient te laten.

Winsten mogen pas aan de Staat worden uitgekeerd nadat geaccumuleerde verliezen uit voorgaande jaren zijn gedekt³⁰ en de voor de veiligstelling van reële waarde van het kapitaal en de activa vereiste financiële voorzieningen werden getroffen. Tijdelijke of ad-hoc wettelijke maatregelen die neerkomen op aanwijzingen aan nationale centrale banken aangaande de winstverdeling zijn ontoelaatbaar.³¹ Een heffing op de niet-gerealiseerde kapitaalwinsten van een nationale centrale bank zouden het beginsel van financiële onafhankelijkheid eveneens aantasten.³²

Het is de lidstaten niet toegestaan het kapitaal van de nationale centrale bank te verlagen zonder de voorafgaande toestemming van de besluitvormende organen van de nationale centrale bank, om zeker te stellen dat voldoende financiële middelen beschikbaar blijven om het mandaat krachtens artikel 127, lid 2 van het Verdrag en krachtens de Statuten als lid van het ESCB te vervullen. Om dezelfde reden dienen winstverdelingregels van een nationale centrale bank pas te worden gewijzigd na overleg en coördinatie met de nationale centrale bank dat de vereiste omvang van het reservekapitaal het best kan beoordelen.³³ Wat financiële voorzieningen of buffers betreft, moeten de nationale centrale banken de vrijheid hebben onafhankelijk financiële voorzieningen te treffen om de reële waarde van hun kapitaal en activa veilig te stellen. Evenmin mogen lidstaten

²⁹ Adviezen CON/2011/9 en CON/2011/53.

³⁰ Advies CON/2009/85.

³¹ Advies CON/2009/26.

³² Advies CON/2009/63 en Advies CON/2009/59.

³³ Advies CON/2009/83 en Advies CON/2009/53.

nationale centrale banken hinderen bij de opbouw van hun reservekapitaal tot het niveau dat ESCB-leden in staat stelt hun taken uit te oefenen.³⁴

Financiële aansprakelijkheid voor toezichthoudende autoriteiten

In de meeste lidstaten zijn financiële toezichthouders binnen de nationale centrale bank ondergebracht. Als de onafhankelijke besluitvorming van de nationale centrale banken op dergelijke autoriteiten van toepassing is, dan is zulks niet problematisch. Indien luidens de wettelijke bepalingen evenwel een aparte besluitvorming geldt voor dergelijke toezichthoudende autoriteiten, dan is het van belang te waarborgen dat door hen genomen besluiten de financiën van de nationale centrale bank als geheel niet in gevaar kunnen brengen. In die gevallen moet nationale wetgeving de nationale centrale banken in staat stellen de uiteindelijke zeggenschap uit te oefenen over besluiten van de toezichthoudende autoriteiten die van invloed kunnen zijn op de onafhankelijkheid van een nationale centrale bank, met name de financiële onafhankelijkheid.

Autonomie in personeelsaangelegenheden

Lidstaten mogen een nationale centrale bank niet beperken in haar mogelijkheden om gekwalificeerd personeel in dienst te nemen en te behouden opdat de nationale centrale bank de haar bij het Verdrag en de Statuten opgedragen taken onafhankelijk kan uitvoeren. Evenmin is het toegestaan dat een nationale centrale bank een beperkte of geen controle heeft over haar personeel, of dat de regering van een lidstaat het personeelsbeleid van de nationale centrale bank kan beïnvloeden.³⁵ Over enige wijziging van wettelijke bepalingen inzake de bezoldiging van leden van de besluitvormende organen van een nationale centrale bank en haar werknemers dient in nauwe en effectieve samenwerking met de nationale centrale bank beslist te worden, zulks rekening houdend met haar standpunten, opdat de nationale centrale bank haar taken steeds onafhankelijk kan uitvoeren.³⁶ Autonomie op het gebied van personeelszaken omvat kwesties aangaande werknemerspensioenen.

³⁴ Advies CON/2009/26.

³⁵ Advies CON/2008/9, Advies CON/2008/10 en Advies CON/2012/89.

³⁶ De belangrijkste Adviezen zijn CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/69, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2012/6 en CON/2012/86.

Eigendom en eigendomsrechten

Rechten van derden om te interveniëren of een nationale centrale bank aanwijzingen te geven inzake door een nationale centrale bank aangehouden activa, zijn onverenigbaar met het beginsel van financiële onafhankelijkheid.

2.2.4 GEHEIMHOUDING

Het krachtens artikel 37 van de Statuten voor het personeel van de ECB en de nationale centrale bank geldende beroepsgeheim kan resulteren in vergelijkbare bepalingen in de Statuten van nationale centrale banken of in de wetgeving van lidstaten. De voorrang van het recht van de Unie en de krachtens dat recht vastgestelde regelgeving houdt ook in dat nationale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur niet mag leiden tot inbreuken op het binnen het ESCB geldende geheimhoudingsregime. De toegang van een Algemene Rekenkamer of een soortgelijk orgaan tot gegevens en documenten van een nationale centrale bank dient te worden beperkt en dient het voor leden van de besluitvormende organen van een nationale centrale bank en haar personeelsleden geldende geheimhoudingsregime van het ESCB onverlet te laten. Nationale centrale banken dienen te verzekeren dat dergelijke organen de vertrouwelijkheid van gegevens en documenten beschermen, wier openbaarmakingsniveau overeenstemt met het door de nationale centrale bank gehanteerde openbaarmakingsniveau.

2.2.5 VERBOD OP MONETAIRE FINANCIERING EN BEVOORRECHTE TOEGANG

Inzake het verbod op monetaire financiering en het verbod op bevoorrechte toegang, dienden de lidstaten die in 2004 of 2007 toetraden tot de Europese Unie hun nationale wetgeving aan te passen, welke wetgeving op 1 mei 2004 en respectievelijk op 1 januari 2007 in werking diende te treden, teneinde te voldoen aan de desbetreffende bepalingen uit het Verdrag en de Statuten. Zweden was verplicht de noodzakelijke aanpassingen op 1 januari 1995 in werking te doen treden.

2.2.5.1 VERBOD OP MONETAIRE FINANCIERING

Het verbod op monetaire financiering is vastgelegd in artikel 123, lid 1 van het Verdrag dat het verlenen van voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten bij de ECB of de nationale centrale banken van lidstaten ten behoeve van instellingen, organen of instanties van de Unie, centrale overheden, regionale, lokale of andere overheden,