



Parlement en Wetenschap

BENOEMING PRESIDENT VAN DE ECB

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, VSNU en de Jonge Akademie.

Auteurs: Prof. dr. Fabian Amtenbrink, hoogleraar Recht van de Europese Unie en dr. René Repasi, universitair docent Europees recht, Erasmus Universiteit Rotterdam

augustus 2019

Samenvatting

Deze factsheet behandelt de procedure van de **benoeming van de president van de Europese Centrale Bank (ECB)**.

De ECB-president, net zoals de overige leden van de directie van de ECB, wordt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen van de eurolanden door de Europese Raad benoemd op aanbeveling van de Raad van de Europese Unie (de Raad van de EU), die het Europees Parlement en de Raad van bestuur van de ECB vooraf heeft geraadpleegd. In de praktijk is de aanbeveling van de Raad van de EU gebaseerd op een informeel voorstel van de Eurogroep of de Europese Raad zelf. De ECOFIN Raad, in de samenstelling van de eurolanden, besluit met versterkte gekwalificeerde meerderheid van stemmen over zijn aanbeveling aan de Europese Raad. Het Europees Parlement stemt over zijn advies bij geheime stemming met gewone meerderheid. In het geval van een negatief advies wordt de Raad van de EU om intrekking van zijn voordracht en de voorlegging aan het Europees Parlement van een nieuwe voordracht verzocht. De Europese Raad is echter niet wettelijk verplicht om aan een dergelijk verzoek te voldoen. De adviezen van zowel het Europees Parlement als de ECB (Raad van bestuur) zijn juridisch niet bindend voor de Europese Raad.

Op nationaal niveau oefent de Tweede Kamer der Staten-Generaal parlementaire controle over Europese activiteiten op indirecte wijze uit, doordat zij het optreden van de Nederlandse regering op het niveau van de EU controleert. Mogelijke instrumenten hiervoor zijn de geannoteerde agenda's van de EU Raadsvergaderingen of een afspraak tussen de Tweede Kamer en de regering betreffende de benoemingsprocedure van leden van de directie van de ECB.

Het primaire Unierecht bevat geen nadere regels met betrekking tot het aantal personen dat zich kandidaat moet stellen of die door de Raad van de EU als kandidaten moeten worden voorgedragen. Leden van de ECB-directie en dus ook diens president moeten worden gekozen uit personen met een erkende reputatie en beroepservaring op monetair of bancaire gebied. Het EU recht geeft echter geen verdere invulling aan deze kwalificaties. Ook is er in principe geen wettelijk recht op een of ander evenredige vertegenwoordiging van bijvoorbeeld nationaliteiten, gender, of expertise in de ECB-directie. Bovendien sluiten noch het VWEU noch de Statuten ESCB en ECB uit dat meerdere leden van de directie dezelfde nationaliteit hebben.

1. Vraagstelling en toetsingskader

De auteurs zijn door de vaste commissie van Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gevraagd om een wetenschappelijke factsheet op te stellen. Het onderwerp betreft de procedure van de benoeming van de president van de Europese Centrale Bank (ECB) die gevolgd dient te worden volgens het primaire Unierecht (de verdragen en protocollen). In het bijzonder is gevraagd naar "de volgorde, de vraag of er meer kandidaten dienen te zijn en de toetsing aan de voorwaarden".

Het juridische beoordelingskader is het Recht van de Europese Unie in de vorm van het Verdrag betreffende de Europese Unie (met name artikelen 13-18), het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (met name artikelen 137, 139, 238, 283 en 284), het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie (met name artikel 2), het Protocol betreffende de Statuten

van het Europese Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank (Statuten ESCB en ECB) (met name artikelen 10-13), het Protocol betreffende de Eurogroep, het reglement van het Europees Parlement (negende zittingsperiode) (met name artikel 130), en het reglement van orde van de ECB. Met betrekking tot Nederlandse wetgeving kan de Rijkswet houdende goedkeuring Verdrag van Lissabon (met name artikel 4) worden genoemd.

2. Achtergrond

2.1. De besluitvormingsorganen van de ECB

De president van de ECB maakt deel uit van de directie, die daarnaast bestaat uit een vicepresident en vier andere voltijdse leden. Samen met de presidenten van de nationale centrale banken van de eurolanden vormen de leden van de directie de **Raad van bestuur** van de ECB (Amtensbrink en Vedder 2017, 97 e.v.; Amtensbrink 2018, 883-950).

Overeenkomstig de Statuten ESCB en ECB stelt de Raad van bestuur de (algemene) richtsnoeren vast en neemt de besluiten die nodig zijn voor het vervullen van de bij de verdragen en de statuten aan het Eurosysteem opgedragen taken. Dit betreft eerst en vooral het vaststellen van het monetair beleid (zoals de basisrentetarieven en liquiditeitsvoorzieningen in het Europese bankstelsel) binnen de eurozone en met betrekking tot de gemeenschappelijke munt, de Euro. Ook stelt de Raad van bestuur de nodige richtsnoeren op voor de uitvoering van dit beleid en oefent adviesfuncties uit op de gebieden die onder de bevoegdheid van de ECB vallen. De uitvoering van het door de Raad van bestuur opgestelde beleid is in de handen van de directie van de ECB, die daartoe ook de nodige instructies aan de nationale centrale banken in het Eurosysteem geeft. Tevens kan de Raad van bestuur bepaalde bevoegdheden aan de directie delegeren.

Naast de Raad van bestuur en de directie kent de ECB nog een derde besluitvormingsorgaan, zijnde de **Algemene Raad**. De Algemene Raad bestaat uit de president en de vice-president van de ECB en de presidenten van de nationale centrale banken van alle EU-lidstaten. De voornaamste rol van de Algemene Raad is het verlenen van medewerking aan de taken van de ECB (bijv. m.b.t. het verzamelen van statistische gegevens) en met name de nodige voorbereidingen voor de integratie van lidstaten met een derogatie in het eurogebied.

Details betreffende de interne organisatie van de besluitvormingsorganen van de ECB zijn geregeld in het reglement van orde van de ECB.

2.2. De rechtpositie van de ECB-president

De president van de ECB neemt zowel binnen de ECB als daarbuiten een vooraanstaande positie in. Intern zit de president de vergaderingen van zowel de Raad van bestuur als ook van de directie voor. In beide besluitvormingsorganen heeft zij/hij de rol van een primus inter pares, voornamelijk omdat de president in het geval van staking van stemmen een beslissende stem heeft. Tevens is de president tekenbevoegd voor de ECB.

De ECB wordt in principe door haar president naar buiten toe vertegenwoordigd. Zij/hij neemt deel aan de vergaderingen van de Raad van de EU wanneer deze aangelegenheden bespreekt met betrekking tot de doelstellingen en de taken van het ESCB en kan op verzoek van het Europees Parlement of op eigen initiatief worden gehoord door de vaste bevoegde commissies van het Europees Parlement.

Een prominent voorbeeld voor de belangrijke rol die de ECB-president speelt in de verhouding van de ECB met het Europees Parlement, is de driemaandelijke monetaire dialoog met de leden van de commissie Economische en monetaire zaken (ECON) (Amtensbrink en Van Duin 2009; Collignon en Diessner 2016). Daarnaast vertegenwoordigt de president de ECB in internationale fora, zoals het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Bank voor Internationale Betalingen (Bank for International Settlements), en de Groep van 20 (G20).

3. De benoemingsprocedure voor de president van de ECB (en de overige leden van de directie)

3.1. Procedurele stappen

Voorop kan worden gesteld dat de EU verdragen en de Statuten ESCB en ECB niet in een aparte benoemingsprocedure voor de president van de ECB voorzien. **Op de benoeming van de president zijn immers de regels voor de benoeming van de (overige) leden van de directie van de ECB van toepassing.**

De ECB-president en de overige leden van de directie worden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen van de eurolanden door de Europese Raad benoemd op aanbeveling van de Raad van de EU, die het Europees Parlement en de Raad van bestuur van de ECB vooraf heeft geraadpleegd.

In de praktijk kunnen de diverse procedurele en deels informele stappen worden onderscheiden die niet in hun totaliteit uit de wettelijke bepalingen kunnen worden herleid.

Figuur 1: Schematische weergave van de procedurele stappen



De Eurogroep bestaat uit de ministers van de eurolanden. Zij kiezen met een meerderheid van stemmen een voorzitter voor de duur van tweeënhalf jaar. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft benadrukt dat de Eurogroep geen besluitvormingsorgaan is, maar een forum waarbinnen de vertegenwoordigers van alleen de lidstaten die de euro als munt hebben, van gedachten kunnen wisselen (zie gevoegde zaken *Mallis en Malli*, ov. 46-47). Besluiten van de Eurogroep zijn derhalve ook op geen enkele manier bindend voor de Raad van de EU, die in het geval van de benoemingen van de leden van de directie van de ECB alleen in de samenstelling van de vertegenwoordigers van de eurolanden stemt.

Met betrekking tot de benoeming van de president van de ECB kan nog worden opgemerkt dat het informele voorstel voor een kandidaat ook van de staats- en regeringsleiders van de eurolanden zelf afkomstig kan zijn, zoals recentelijk het geval was met betrekking tot de beoogde kandidate voor de opvolging van Mario Draghi (zie de Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 30 juni, 1 en 2 juli 2019).

De Raad van de EU in samenstelling van de ministers van Economische Zaken en/of Financiën (ECOFIN Raad) van de eurolanden stemt met een zogenoemde **versterkte gekwalificeerde meerderheid** over de voordracht, waarbij

- ten minste 72% van de eurolanden in de Raad van de EU voor moeten stemmen, en
- de voorstemmers minstens 65% van de EU-bevolking van de eurolanden vertegenwoordigen.

Onthouding van een lidstaat wordt als een stem tegen het voorgenomen besluit geteld.

De aanbeveling van de Raad van de EU betreffende een voorgedragen kandidaat is niet bindend voor de Europese Raad.

Naast het Europees Parlement (zie hierover hoofdstuk 4) wordt ook de ECB (Raad van bestuur) door de Europese Raad verzocht om een advies over de aanbeveling van de Raad van de EU uit te brengen. De Statuten ESCB en ECB voorzien niet in een specifieke procedure, bijvoorbeeld met betrekking tot de niet-deelneming van de zittende ECB-president of andere leden van de directie over wiens opvolger moet worden geadviseerd. Derhalve zijn in principe de algemene regels met betrekking tot de stemprocedures in de Raad van bestuur van toepassing: voor zover een formele stemming plaatsvindt, wordt met gewone meerderheid van stemmen gestemd (waarbij de president van De Nederlandse Bank een stem heeft). **Noch het advies van de ECB noch dat van het Europees Parlement zijn bindend voor de Europese Raad.**

De Europese Raad besluit in de samenstelling van de eurolanden met gekwalificeerde meerderheid over de uiteindelijke benoeming.

Leden van de directie worden voor een periode van acht jaar benoemd en zijn niet herbenoembaar.

3.2. Een of meerdere kandidaten?

Het primaire Unierecht bevat geen nadere regels met betrekking tot het aantal personen dat zich kandidaat moet stellen of die door de Raad van de EU als kandidaten moeten worden voorgedragen. De Raad van de EU kan dus in principe zowel één als meerdere kandidaten voordragen. In de praktijk is tot nu altijd maar één kandidaat voorgedragen. In hoeverre tijdens het vooroverleg in de Eurogroep voorafgaande aan de vergadering van de ECOFIN Raad (zie Figuur 1) in het verleden indicatieve stemmingen over verschillende voorstellen uit de lidstaten hebben plaatsgevonden, is niet bekend. Echter, een formele stemming in de Eurogroep over een kandidatenlijst zou niet verenigbaar zijn met het VWEU (Stevens 2012, 756).

In het kader van de voordracht van een lid van de directie in 2012 heeft de voorzitter van de vaste commissie Economische en monetaire zaken van het Europees Parlement in een brief aan de voorzitter van de Eurogroep verzocht ten minste één kandidaat van elk geslacht te overwegen voordat

een aanbeveling wordt gedaan (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20120907-PR50782/hearing-of-ecb-executive-board-candidate-yves-mersch-postponed>). Op dit verzoek is de Eurogroep echter niet ingegaan (Racik 2019, 17).

3.3. Nationaliteitsvereiste en professionele kwalificaties

Alleen zij die de nationaliteit van één van de eurolanden bezitten, kunnen lid zijn van de directie. Echter, noch het VWEU **noch de Statuten ESCB en ECB verbieden dat meerdere leden van de directie dezelfde nationaliteit hebben**. De benoeming van een president met de Franse nationaliteit naast het huidige lid van de directie met de Franse nationaliteit (Benoît Cœuré, benoemd tot januari 2020) is derhalve ook toegestaan.

Leden van de directie moeten worden gekozen uit personen met een **erkende reputatie en beroepservaring op monetair of bancair gebied**. Het primaire Unierecht geeft geen verdere invulling aan deze kwalificaties, zoals waaruit een erkende reputatie moet blijken of wanneer er sprake is van voldoende of relevante beroepservaring. Ook worden er geen eisen aan professionele kwalificaties gesteld, zoals bijvoorbeeld het hebben voltooid van een universitaire studie economie. In de wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat het moet gaan om deskundigen met bestuurservaring in de monetaire en bancaire sector of academici met erkende wetenschappelijke expertise op monetair of bancair gebied (Potacs 2012, 2297; Stevens, 2012, 753). Anders dan voor de rechters en advocaten-generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie hierover Dumbrovsky, Petkova en Van der Sluis, 2014), is er ook niet in een comité van deskundigen voorzien, die de eurolanden adviseert over de geschiktheid van de voorgestelde kandidaten voor de uitoefening van het ambt van ECB-directie lid.

Er is geen wettelijk recht op een of ander evenredige vertegenwoordiging van bijvoorbeeld nationaliteiten, gender, of expertise (met betrekking tot het standpunt van het Europees Parlement rond de benoeming in 2012 van Yves Mersch, zie hoofdstuk 4). Ook is er geen sprake van een of ander roulerend benoemingsstelsel bij de leden van de directie, waarbij bijvoorbeeld op een ECB-president uit een groot lidstaat (aandeel in EU bbp) een kandidaat vanuit een klein lidstaat moet volgen. De inhoudelijke expertise van de leden van de directie staat voorop (Selmayr 2014, 1534).

4. Adviesbevoegdheid van het Europees Parlement

Zoals in hoofdstuk 3 genoemd, **is de Europese Raad verplicht om het Europees Parlement te raadplegen, voordat hij de president van de ECB benoemt**. Het Reglement van het Europees Parlement beschrijft de toepasselijke procedure. De stemming moet binnen twee maanden na ontvangst van de voordracht van de Raad van de EU plaatsvinden, tenzij het Parlement op verzoek van de commissie voor Economische en monetaire zaken, een fractie, of leden die ten minste de lage drempel bereiken (een twintigste van de leden van het Parlement), anders besluit. Vóór de stemming wordt de voorgedragen kandidaat verzocht voor de commissie een verklaring af te leggen en vragen te beantwoorden. De commissie doet het Parlement een aanbeveling inzake de goedkeuring dan wel afwijzing van de voorgedragen kandidaat. **Het Parlement stemt over de voordracht bij geheime stemming met gewone meerderheid. Indien het Europees Parlement een negatief advies uitbrengt, verzoekt diens voorzitter om intrekking van de voordracht en de voorlegging aan het Parlement van een nieuwe voordracht. De Europese Raad is echter niet wettelijk verplicht om aan een dergelijk verzoek te voldoen.**

Om zijn rol in de benoemingsprocedure van de directie van de ECB te versterken, heeft het Europees Parlement in 1998 en dus nog voordat de ECB was opgezet een niet juridisch bindende resolutie aangenomen, waarin werd geëist dat 'de regeringen van de lidstaten geen kandidaten [te] benoemen die de goedkeuring van het Europees Parlement niet hebben' (punt 16 van de Resolutie over de democratische verantwoording in de derde fase van de EMU).

In het kader van de benoeming van Yves Mersch als lid van de directie heeft het Europese Parlement in 2012 voor het eerst en tot nu toe enige keer, gebruik gemaakt van zijn procedureel recht om de benoeming van een lid van de directie van de ECB zo niet te blokkeren dan tenminste te vertragen. Op 8 mei, vlak voor het vertrek van José-Manuel González-Páramo als lid van de directie, schreef de voorzitter van de vaste commissie voor Economische en monetaire zaken namens alle fracties aan de voorzitter van de Eurogroep, dat het Parlement wenst dat de Eurogroep ten minste één kandidaat van elk geslacht voor de post zou overwegen. Uit protest tegen de voordracht van een mannelijke kandidaat hield de commissie de hoorzitting met Yves Mersch lange tijd tegen. Nadat de hoorzitting uiteindelijk had plaatsvonden, wees het Europese Parlement de nominatie van Yves Mersch af vanwege het feit dat voor de vacante positie geen vrouwelijk kandidaat was voorgesteld. De Europese Raad heeft vervolgens gebruik gemaakt van zijn recht om het advies van het Europees Parlement naast zich neer te leggen en Yves Mersch als lid van de directie van de ECB benoemd.

5. De rol van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Tweede Kamer der Staten-Generaal oefent parlementaire controle over Europese activiteiten op indirecte wijze uit, doordat zij het optreden van de Nederlandse regering op het niveau van de EU controleert. Dit gebeurt door middel van verschillende instrumenten, zoals de informatieverrijking van de regering aan het parlement en het parlementair behandelvoorbehoud. Echter, al deze instrumenten zijn gericht op de controle van Europese besluitvorming (zoals bedoeld in artikel 2 van het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen). Het indienen van een parlementair voorbehoud door de Nederlandse regering in de Raad van de EU is alleen mogelijk voor voorstellen voor EU-wetgevingshandelingen (Heringa 2019, 65 e.v.). Het instemmingsrecht waar de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon in voorziet, is niet van toepassing op voordrachten van leden van de directie van de ECB, maar alleen op een aantal onderdelen die binnen titel V van het derde deel (over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van het VWEU vallen.

Denkbare instrumenten waar de Tweede Kamer gebruik van kan maken om het stemgedrag van de Nederlandse regering betreffende de leden van de directie van de ECB te beïnvloeden, zijn de **geannoteerde agenda's van de EU Raadsvergaderingen over de benoemingsprocedure** van leden van de directie van de ECB en een **afpraak tussen de Tweede Kamer en de regering**. Middels de geannoteerde agenda's verneemt de Tweede Kamer de onderhandelingspositie van de regering. Als de benoeming van een lid van de directie van de ECB op de agenda van een EU Raadsvergadering staat, kan de Tweede Kamer een debat over het standpunt van de Nederlandse regering betreffende de kwaliteit en de geschiktheid van een te steunen kandidaat voeren (bijv. in het kader van een plenair debat met de minister-president voorafgaand aan een vergadering van de Europese Raad). Tenslotte heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om tot een niet wettelijk bindende afspraak met de regering te komen waarin wordt gesteld dat de regering de leden van de Tweede Kamer op de hoogte moet houden van haar intentie en haar redenen om voor een bepaalde kandidaat als lid van de directie van de ECB te stemmen.

Bibliografie

- F. Amtenbrink en H.H.B. Vedder, 2017. Recht van de Europese Unie. (Boom Juridische uitgevers).
- F. Amtenbrink, 2018. "Economic and Monetary Union", in P.J. Kuiper et al., The Law of the European Union (Kluwer Law International), 883-950.
- F. Amtenbrink en K. van Duin, 2009. "The European Central Bank Before the European Parliament: Theory and Practice After Ten Years of Monetary Dialogue". European Law Review, 561-583.
- S. Collignon en S. Diessner, 2016. "The ECB's monetary dialogue with the European Parliament: Efficiency and accountability during the euro crisis?". Journal of Common Market Studies, 1296-1312.
- T. Dumbrovsky, B. Petkova en M. van der Sluis, 2014. "Judicial Appointments: The Article 255 TFEU Advisory Panel and Selection Procedures in the Member States". Common Market Law Review, 455-482.
- A.W. Heringa, 2019. Europees Nederlands Staatsrecht. Het Nederlandse staatsrecht beïnvloed door internationaal en Europeesrecht. (Boom Juridische uitgevers).

- M. Potacs, 2012. "Abschnitt 6. Die Europäische Zentralbank", in J. Schwarz (Hrsg.), EU-Kommentar. (Nomos), 2296-2297.
- D. Racik, 2019. "European Central Bank appointments. Role of the European Parliament". Study prepared for the ECON Committee, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies.
- M. Selmayr, 2014. "§23 Das Recht der Europäischen Währungsunion", in P.-Ch. Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (EnzEuR Bd. 4). (Nomos), 1387-1623.
- Ch. Stevens, 2012. "Art. 283 AEUV (ex-Artikel 112 EGV)", in H. Siekman (Hrsg.), EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion. (Mohr Siebeck), 750-760.

Jurisprudentie

Gevoegde zaken C-105/15 P tot en met C-109/15 P, Mallis en Malli, ECLI:EU:C:2016:702.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



NWO



TNO