

Vergaderjaar 2011–2012

33 220

Goedkeuring van het Besluit van de Europese Raad van 25 maart 2011 tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben (Trb. 2011, 143)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Inleiding

Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad het Besluit vastgesteld tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben (Pb EU 2011, L91; hierna: het Besluit).

Voor de totstandkoming en vormgeving van het stabiliteitsmechanisme zoals genoemd in het voorgestelde artikel 136, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU-Werkingsverdrag) wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het – parallel met onderhavig wetsvoorstel ingediende – voorstel van wet tot goedkeuring van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

Achtergrond

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad (ER) van 28 en 29 oktober 2010 zijn de staatshoofden en regeringsleiders overeengekomen dat de lidstaten een permanent mechanisme moeten instellen om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te vrijwaren, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Dit permanente mechanisme komt op termijn in de plaats van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM), die in 2010 werden ingesteld in reactie op de zich ontwikkelende financieel-economische crisis in Europa en de eurozone in het bijzonder en die tot en met juni 2013 steunprogramma's kunnen aangaan. In de tussenliggende periode dat het ESM van kracht is geworden en de rechten en verplichtingen van de EFSF nog niet volledig afgelopen zijn, zullen de EFSF en het ESM tijdelijk naast elkaar bestaan. De voorzitter van de ER werd verder verzocht met de leden van de ER te overleggen over een beperkte verdragswijziging die voor de oprichting van het ESM nodig werd geacht. Aanleiding was dat bij sommigen vragen rezen of een permanent stabiliteitsmechanisme wel in overeenstemming was met het EU-Werkingsverdrag.

¹ Het in het opschrift genoemde Tractatenblad, 2011, nr. 143 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit de consultaties die de voorzitter van de ER ter zake heeft gevoerd kwam naar voren dat het instellen van een intergouvernementeel mechanisme de voorkeur had van de lidstaten die de euro als munt hebben. Een dergelijk mechanisme bouwt voort op de structuur van het EFSF. Verder kan deze verdragswijziging via een relatief snelle vereenvoudigde herzieningsprocedure, zoals hierna toegelicht, tot stand komen. Daarmee wordt bijgedragen aan de sterke wens tijdig een permanent mechanisme op te kunnen richten, wat binnen het rechtskader van de Europese Unie met een gerede kans niet mogelijk geweest zou zijn. Wel is bij de uitwerking van het stabiliteitsmechanisme gebruik gemaakt van instellingen van de Europese Unie, in het bijzonder de Commissie en het Hof van Justitie. Daarmee wordt voorkomen dat in strijd met de EU-Verdragen wordt gehandeld en wordt aansluiting met EU-beleid verzekerd.

Op 17 december 2010 heeft de ER conclusies aangenomen over het toekomstig stabiliteitsmechanisme. Verder bereikte de ER overeenstemming over de tekst van het ontwerpbesluit tot wijziging van het EU-Werkingsverdrag door toevoeging van een derde lid aan artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag.

De ER besloot onmiddellijk de vereenvoudigde herzieningsprocedure overeenkomstig artikel 48, zesde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag) in te leiden. De ER wilde de voorgeschreven raadpleging van de betrokken instellingen tijdig afronden, zodat het Besluit in maart 2011 formeel kon worden aangenomen, de nationale goedkeuringsprocedures eind 2012 zouden kunnen worden afgerond en het Besluit op 1 januari 2013 in werking zou kunnen treden.

Vereenvoudigde herzieningsprocedure

De ER heeft het Besluit volgens de vereenvoudigde herzieningsprocedure vastgesteld. Artikel 48, zesde lid, van het EU-Verdrag geeft daartoe de mogelijkheid. De vereenvoudigde herzieningsprocedure onderscheidt zich met name van de gewone herzieningsprocedure doordat bij deze laatste in de regel de voorzitter van de ER een conventie bijeenroep die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie.

Om de vereenvoudigde procedure te benutten moet aan een aantal procedurele en materiële voorwaarden worden voldaan.

Een procedurele voorwaarde is dat slechts de regering van een lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie een ontwerp tot herziening bij de ER kunnen indienen. Het ontwerp voor het onderhavige Besluit is op 16 december 2011 door de Belgische regering, die op dat moment het voorzitterschap van de Raad vervulde, tijdens de bijeenkomst van de ER ingediend waarmee aan deze voorwaarde is voldaan. Een andere procedurele voorwaarde is dat de ER ook het Europees Parlement, de Commissie en – bij institutionele wijzigingen op monetair gebied – de Europese Centrale Bank moet raadplegen. Het Europees Parlement heeft op 23 maart 2011 advies uitgebracht¹, de Commissie op 15 februari 2011² en de Europese Centrale Bank op 17 maart 2011³.

De materiële voorwaarden van artikel 48, zesde lid, van het EU-Verdrag zijn dat het Besluit slechts mag zien op wijziging van het derde deel van het EU-Werkingsverdrag (artikelen 26 tot en met 197 over het beleid en het intern optreden van de EU) en dat het geen uitbreiding van de door de EU-verdragen aan de EU toegedeelde bevoegdheden mag inhouden.

¹ Resolutie van het Europees Parlement van 23 maart 2011 inzake het ontwerpbesluit van de ER tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben (P7_TA(2011)0103).

² COM (2011) 70 def.

³ Pb EU 2011, C 140/8.

Artikel 136 en het economisch en monetair beleid van de EU maken deel uit van het derde deel van het EU-Werkingsverdrag. Het toevoegen van een derde lid aan artikel 136 voldoet dus aan de eerste voorwaarde van artikel 48, zesde lid, van het EU-Verdrag.

Ook aan de tweede voorwaarde van deze bepaling voldoet het Besluit. Het in artikel 136 in te voegen derde lid verleent immers geen bevoegdheden aan de EU. De lidstaten die de euro als munt hebben, hebben besloten tot oprichting van het ESM omdat dit onontbeerlijk is voor de stabiliteit van de eurozone en het in te voegen derde lid stelt buiten twijfel dat zij hiertoe bevoegd zijn. Daarvoor is geen initiatiefvoorstel van de Commissie, een besluit van de Raad of betrokkenheid van het Europees Parlement vereist. De lidstaten kunnen in onderlinge overeenstemming op intergouvernementele basis een stabiliteitsmechanisme instellen. Zij blijven gebonden aan de kaders die de EU-verdragen stellen, maar hebben geen voorafgaande goedkeuring van een of meer instellingen van de EU nodig. Overigens ziet de regering, evenals de Commissie en de Europese Centrale Bank uitdrukkelijk in hun genoemde adviezen, het Besluit als een bevestiging van wat al mag op grond van het EU-Werkingsverdrag. Ook vanuit die invalshoek kan er dus geen uitbreiding van bevoegdheden bestaan.

Doel en betekenis van artikel 136, derde lid, van het EU-Werkingsverdrag

Uit de vierde overweging van de considerans bij het Besluit blijkt dat met de verdragswijziging is beoogd dat het stabiliteitsmechanisme een noodzakelijk instrument zal bieden om risico's voor de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te kunnen aanpakken, en zodoende de economische en financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen.

De bepaling biedt de zekerheid dat de lidstaten die de euro als munt hebben een mechanisme mogen instellen conform de wens van de ER om het ESM op te richten. De formulering sluit niet uit dat lidstaten die de euro niet als munt hebben een dergelijk mechanisme mede instellen. Voor de lidstaten die de euro als betaalmiddel hebben, verduidelijkt deze bepaling dat zij met het instellen van het mechanisme niet in strijd handelen met het EU-Werkingsverdrag en artikel 125 (over de zogenaamde «*no-bail-out*») in het bijzonder. In dat verband is van belang dat de vierde overweging van de considerans bij het Besluit aangeeft dat de ER in zijn bijeenkomst van 16 en 17 december 2010 is overeengekomen dat, aangezien dit mechanisme bedoeld is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen, toepassing van artikel 122, tweede lid, van het EU-Werkingsverdrag niet meer nodig is voor dergelijke doeleinden. Uit de vierde overweging blijkt voorts dat de staatshoofden en regeringsleiders daarom zijn overeengekomen dat het artikel niet meer zou moeten worden gebruikt voor dergelijke doeleinden.

Een stabiliteitsmechanisme wordt alom gezien als een noodzakelijk mechanisme om de stabiliteit van de euro en daarmee de stabiliteit van de Europese Unie te waarborgen. Het niet nemen van die maatregelen had kunnen leiden tot grote financiële en economische gevolgen in alle lidstaten van de EU in een omvang en snelheid die niet met de bestaande instrumenten van de EU was te beteugelen. Dit risico voor de stabiliteit is niet een tijdelijk probleem, maar een probleem dat zich te allen tijde kan voordoen. Een permanent mechanisme is daarom aangewezen. De onderlinge verbondenheid van de lidstaten en in het bijzonder van de lidstaten die de euro tot munt hebben, heeft tot gevolg dat economisch en begrotingsbeleid in een lidstaat onevenredig zware gevolgen kan hebben voor de andere lidstaten. De gevolgen van het niet steunen van de lidstaat

kan gevolgen teweegbrengen voor de andere lidstaten die groter zijn dan de gevolgen voor die lidstaat alleen. Om die reden kan een dergelijk collectief tussen alle lidstaten van de eurozone overeengekomen stabiliteitsmechanisme onder de strikte voorwaarden zoals voorzien in het ESM Verdrag niet in strijd zijn of komen met de zogenaamde «no-bail-out» clausule van artikel 125 van het EU-Werkingsverdrag. In dit verband verwijst het kabinet nogmaals (zie boven onder «Vereenvoudigde herzieningsprocedure») naar de adviezen van de Commissie en de Europese Centrale Bank over het ontwerpbesluit van de Europese Raad.

Het nieuwe derde lid van artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag stelt voorwaarden aan het in te stellen stabiliteitsmechanisme. Een eerste voorwaarde is dat het mechanisme slechts mag worden geactiveerd als dat *onontbeerlijk* is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Aan deze voorwaarde wordt voldaan door deze voorwaarde op te nemen in het ESM Verdrag.

Een tweede voorwaarde is dat het verstrekken van financiële bijstand door het in te stellen mechanisme aan *stringente voorwaarden* gebonden zal zijn. In het geval van het ESM zal steeds sprake zijn van zeer strikte voorwaarden vergelijkbaar met die van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). In lijn met de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over het ESM Verdrag zal het ESM zeer nauw samenwerken met het IMF in het bieden van bijstand. Het IMF kan niet door het ESM Verdrag gebonden worden aangezien het IMF geen partij daarbij is. Bij ieder programma zal echter steeds als dat mogelijk is een actieve bijdrage van het IMF worden gezocht, zowel voor wat betreft de expertise van het IMF, als financieel. Hierom zal een ESM-lid altijd waar dat mogelijk is, parallel aan een aanvraag tot bijstand van het ESM, gelijktijdig eenzelfde aanvraag moeten doen bij het IMF.

Tot het verlenen van bijstand door het ESM wordt in beginsel met onderlinge overeenstemming van de ESM leden besloten. Hierbij wordt de mogelijkheid geboden om in noodsituaties, waarin urgente besluitvorming noodzakelijk is, door middel van een slagvaardig noodmechanisme af te kunnen wijken van deze regel van onderlinge overeenstemming. De voorwaarden voor een gezamenlijk steunprogramma van het ESM en het IMF zullen steeds worden opgesteld door de Europese Commissie en het IMF, in samenspraak met de ECB. De bijstand staat in verhouding tot de ernst van de economische en financiële onevenwichtigheden van het ESM-lid. Wanneer een verzoek om bijstand wordt gehonoreerd wordt een memorandum van overeenstemming opgesteld, waarin de economische beleidsvoorwaarden worden uiteengezet. Bij gezamenlijke steunprogramma's van het ESM en het IMF zal de Europese Commissie samen met het IMF, en in overleg met de ECB, ook verantwoordelijk zijn voor de naleving van deze voorwaarden door het ESM-lid, waarvan het uitkeren van tranches van een lening afhankelijk is. Beoogd wordt dat het onderhavige Besluit in werking treedt op 1 januari 2013. Beoogd wordt dat het ESM Verdrag in werking treedt in juli 2012. Dit levert naar het oordeel van het kabinet geen problemen op omdat de inwerkingtreding van het Besluit geen voorwaarde is voor de toepasbaarheid in de Europese Unie van het ESM Verdrag. Het onderhavige Besluit kwam immers tot stand om redenen van rechtszekerheid en niet als voorwaarde voor de geldigheid van een stabiliteitsmechanisme.

Besluit met verdragskarakter

Het onderhavige Besluit van de Europese Raad is een besluit met verdragskarakter. Dit betekent dat het Besluit voor Nederland in overeenstemming met de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen

parlementair moet worden goedgekeurd. Dit volgt ook uit artikel 48 zesde lid, tweede alinea, van het EU-Verdrag waaruit blijkt dat het Besluit pas in werking treedt na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.

Artikel 91, derde lid, van de Grondwet is niet van toepassing omdat de beoogde wijziging van artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag in geen enkel opzicht afwijkt van de Grondwet. De beoogde bepaling schept immers geen enkele verplichting voor Nederland.

Budgettaire consequenties

De wijziging van artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag heeft geen budgettaire gevolgen omdat deze wijziging niet strekt tot instelling van het stabiliteitsmechanisme, maar deze slechts toestaat. Op de budgettaire gevolgen van het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme zal in het wetsvoorstel ter goedkeuring van dat verdrag worden ingegaan.

Koninkrijkspositie

Het Besluit zal wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, evenals het EU-Werkingsverdrag, alleen gelden voor het Europese deel van Nederland.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

De minister van Financiën,
J. C. de Jager