

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 mei 2012

Het kabinet dankt de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het bovengenoemde besluit. Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden en vragen met dezelfde strekking worden samengevoegd en in één keer beantwoord.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet te reageren op het betoog van de Raad van de State dat de Europese lidstaten doelbewust hebben gekozen voor een route buiten de bestaande rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen en risico's zijn wanneer besluitvorming voornamelijk verloopt via intergouvernementele kaders.

In het najaar van 2010 bleek, onder meer uit consultaties die de voorzitter van de Europese Raad heeft gevoerd, inderdaad dat de eurolanden een voorkeur hadden voor het creëren van het ESM via een intergouvernementeel mechanisme. Hieraan lag met name de praktische wens ten grondslag om voort te kunnen bouwen op het EFSF en tijdig een permanent mechanisme op te kunnen richten door een aanpassing van het Werkingsverdrag in gang te zetten via een vereenvoudigde herzieningsprocedure. Het kabinet acht de gevolgen en risico's hiervan beperkt, aangezien ook het intergouvernementele ESM belangrijke waarborgen kent ten aanzien van parlementaire en publieke controle en aangezien de Europese Commissie, de ECB en het Hof van Justitie van de EU uitvoerende en adviserende respectievelijk arbitrerende rollen hebben gekregen in de tenuitvoerlegging van het ESM. Zoals gesteld in het nader rapport is het kabinet van mening dat op basis van ervaringen met het ESM op

termijn zou kunnen worden gezien of (verdere) integratie in EU-rechtskader wenselijk is.

Achtergrond

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering toe te lichten of er een inschatting kan worden gemaakt of de beoogde datum van 1 januari 2013 voor de inwerkingtreding van het Besluit tot wijziging van artikel 136 van het Werkingsverdrag zal worden gehaald?

Op dit moment hebben vier lidstaten de wijziging van het Werkingsverdrag geratificeerd (Frankrijk, Griekenland, Hongarije en Portugal). Het kabinet gaat ervan uit dat alle lidstaten streven naar ratificatie voor de beoogde datum van inwerkingtreding. Het kabinet volgt de nationale goedkeuringsprocedures in de andere lidstaten met belangstelling. Hieruit zijn voornamelijk geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de beoogde datum van inwerkingtreding niet haalbaar zou zijn.

Vereenvoudigde herzieningsprocedure

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre voldaan is aan de voorwaarde dat er geen bevoegdheden worden verleend aan de EU. De leden van de SP-fractie vragen zich af of, als door toevoeging van het derde lid van artikel 136 van het EU-werkingverdrag de mogelijkheid wordt geboden om via een ander verdrag een overdracht van bevoegdheden te regelen, dat artikel dan niet eigenlijk ten dienste staat van de overdracht van bevoegdheden. Als deze toevoeging slechts een bevestiging is van wat al mag, waarom worden er dan wel voorwaarden gesteld aan het in te stellen stabiliteitsmechanisme?

Het in artikel 136 in te voegen derde lid verleent geen bevoegdheden aan de EU. De lidstaten die de euro als munt hebben, hebben besloten tot oprichting van het ESM omdat dit noodzakelijk 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 het kabinet, 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. De voorwaarden in het derde lid worden gesteld om te voorkomen dat de eurolanden wel in strijd handelen met het EU-Werkingsverdrag. Die voorwaarden zouden naar het oordeel van het kabinet ook hebben gegolden indien de Europese Raad niet zou hebben besloten artikel 136 te wijzigen. In dit verband verwijst het kabinet ook naar het antwoord op de vragen over de verhouding met de no-bail-out clause.

De leden van de fractie van het CDA wijzen erop dat alle EU-landen streven naar toetreden tot de euro en vragen zich in dit verband af hoe de regering aankijkt tegen de relatie tussen de EU en de eurolanden in dit verband?

Artikel 44 van het ESM-verdrag stelt deelname aan het verdrag open voor eurolanden. Lidstaten die de euro als munt invoeren kunnen dus vanaf dat moment partij worden bij het ESM-Verdrag. Het ESM-Verdrag verandert

niets aan de bestaande verplichtingen en bevoegdheden van lidstaten die de euro nog niet hebben ingevoerd.

De leden van de SP-fractie maken bezwaar tegen de gevolgde procedure om het permanente noodfonds in te voeren. Waarom is er niet gekozen voor een gewone herzieningsprocedure in plaats van de vereenvoudigde herzieningsprocedure?

Voor de vereenvoudigde herzieningsprocedure is gekozen omdat, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, aan de voorwaarden hiervoor is voldaan. Daarnaast bleek dat de politieke wil bij de eurolanden aanwezig was om deze in tijden van crisis vereiste relatief snelle procedure te volgen.

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

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de koppeling tussen het ESM-verdrag en artikel 136 VWEU en het gesignaleerde verschil in voorwaarden die aan financiële steun worden verbonden door beiden. In het bijzonder vragen de leden van deze fractie waarom is afgezien van het gebruiken van artikel 136 VWEU als expliciete rechtsbasis van het ESM-verdrag, en of dit verband houdt met de datum van inwerkingtreding van beide?

De voorgenomen wijziging van artikel 136 is niet tot stand gekomen om een rechtsbasis te creëren voor het stabiliteitsmechanisme, zoals hierboven is toegelicht. Het voorgenomen derde lid dient slechts om te bevestigen dat het buiten de EU om instellen van een dergelijk mechanisme niet in strijd is met de EU-Verdragen. Het instellen van het stabiliteitsmechanisme is een handeling die aan de verdragspartijen, i.c. de eurolanden, wordt gelaten om over te beslissen. In principe hebben de instellingen van de EU daar geen zeggenschap over al kunnen zij wel invloed uitoefenen op de modaliteiten als er raakvlakken zijn met het beleid van de EU, of instellingen van de EU het mechanisme deels uitvoeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering in dit verband nader toe te lichten, waarom het later in werking treden van het Besluit geen problemen zou opleveren voor de inwerkingtreding van het ESM. De juiste volgorde is volgens die leden toch dat eerst artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet zijn gewijzigd en het toe te voegen derde lid in werking moet zijn getreden, voordat het ESM in werking kan treden, zo vragen deze leden?

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.

In dit verband vragen de leden van de fractie van het CDA zich af waarom het dan nog überhaupt noodzakelijk is om dit verdrag goed te keuren? In hoeverre zou het ESM-Verdrag dan niet op eigen benen kunnen staan? De leden van de SP-fractie stellen in dit verband de volgende vragen. Wanneer dit besluit tot wijziging van het EU-Werkingsverdrag slechts wordt gezien als een bevestiging van wat al mag, waar is dit dan goed voor? Wanneer dit slechts een verduidelijking is dat er niet in strijd wordt gehandeld met de no-bail-out clause, is zo'n hele verdragwijziging dan niet erg veel moeite? Was de wijziging van het verdrag volgens de

regering wel nodig? Zou er volgens de regering in strijd worden gehandeld met de no-bail-out clause wanneer deze wijziging in het EU-Werkingsverdrag er niet zou zijn geweest?

Zoals hierboven toegelicht is het Besluit tot stand gekomen om redenen van rechtszekerheid en niet als voorwaarde voor de geldigheid van een stabiliteitsmechanisme. De regeringen van de lidstaten die partij zullen gaan zijn bij dit verdrag hebben dat oordeel ook, zoals blijkt uit hun bereidheid het ESM-Verdrag eerder te ratificeren dan het Besluit. In sommige lidstaten bestaan echter twijfels over de verenigbaarheid met het Werkingsverdrag wanneer een stabiliteitsmechanisme langdurig, en ook buiten crisistijd, in stand blijft. Het Besluit geeft zekerheid. Het kabinet acht het om die redenen noodzakelijk dit Besluit goed te keuren.

De leden van de PvdA fractie en de leden van de D66 fractie vragen wat de discrepantie verklaart tussen de formulering in de voorwaarden voor financiële steun in artikel 136 VWEU en in artikel 12 ESM, waarbij onder het ESM-verdrag financiële assistentie niet alleen mogelijk is bij een gevaar voor de financiële stabiliteit voor de Eurozone als geheel, zoals bij artikel 136 VWEU, maar ook bij een gevaar voor de financiële stabiliteit van individuele lidstaten, en naar de praktische implicatie daarvan. De leden van de D66 fractie vragen of de memorie van toelichting op dit punt nog kan worden aangepast.

Gezien de sterke verwevenheid van de eurozone kunnen ernstige risico's voor de financiële stabiliteit van een enkel euroland de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel in gevaar brengen. In dit licht is het kabinet van mening dat het verschil in formulering geen praktische implicaties heeft. De memorie van toelichting kan niet meer worden gewijzigd. Deze nota, evenals nog in te dienen overige stukken en het debat met beide kamers, maakt deel uit van de wetsgeschiedenis en heeft dezelfde status als een memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een toelichting op het niet strijdig zijn van het ESM met de no-bail out clause, zoals opgenomen in artikel 125 VWEU, en op de risico's hiervan. De leden van de CDA-fractie vragen eveneens wat het oordeel van de regering is over de kracht van de conditionaliteit bij steunverlening?

Een stabiliteitsmechanisme wordt alom gezien als een noodzakelijk mechanisme om de stabiliteit van de eurozone te waarborgen. Het niet instellen hiervan had kunnen leiden tot grote financiële en economische gevolgen 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 tweegbrengen 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» clause van artikel 125 van het EU-Werkingsverdrag. Een andere uitleg van artikel 125 van het EU-Werkingsverdrag zou de doelstellingen van de EU, in het bijzonder de economische en monetaire unie die de euro als munt heeft en een duurzame ontwikkeling op basis van een evenwichtige

economische groei en van prijsstabiliteit (artikel 3 EU-Verdrag), in gevaar brengen. In dit verband verwijst het kabinet ook naar de adviezen van de Commissie en de Europese Centrale Bank over het ontwerpbesluit van de Europese Raad.

Op de kracht van de conditionaliteit bij steunverlening wordt ingegaan in de memorie van toelichting bij de ontwerp goedkeuringswet van het ESM-Verdrag en in de nota naar aanleiding van het verslag bij deze ontwerp wet.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de betrokkenheid van het IMF wordt geborgd in de tekst van het Verdrag en of er mogelijkheden zijn om deze betrokkenheid ook expliciet op te nemen?

Het IMF kan niet gebonden worden door het Werkingsverdrag noch door het ESM-Verdrag, omdat het IMF geen partij bij deze verdragen is. Wel zal bij ieder programma steeds een actieve bijdrage van het IMF worden gezocht, zowel voor wat betreft de expertise van het IMF, als financieel. Daarom 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. Het kabinet heeft hier scherp op ingezet tijdens de onderhandelingen over het ESM-verdrag omdat een nauwe samenwerking van het ESM met het IMF in het bieden van bijstand van belang is. Dit komt tot uitdrukking in zowel de preambule als in de tekst (artikelen 5, 13 en 38) van het ESM-Verdrag.

De leden van de SP vragen of het begrip onontbeerlijk nader kan worden ingevuld. Daarnaast vragen zij wanneer sprake is van een noodsituatie.

Het ESM-Verdrag geeft geen nadere invulling van het begrip onontbeerlijk. Het is uiteindelijk aan het EU-Hof om daar desgevraagd een oordeel over te geven. Het kabinet vat onontbeerlijk zo op dat het mechanisme slechts mag worden geactiveerd als zonder die activatie de stabiliteit van de eurozone (in haar geheel) in gevaar komt. Op het bestaan van een noodsituatie wordt ingegaan in de nota bij het verslag over de ontwerp goedkeuringswet van het ESM-Verdrag, waar een vergelijkbare vraag is gesteld. Het onderscheid tussen de begrippen onontbeerlijk en noodsituatie zit primair in het acute karakter van een noodsituatie. In alle gevallen wordt alleen steun verleend indien dit onontbeerlijk is voor de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel. In het geval van een noodsituatie moet direct gehandeld worden omdat de dreiging acuut is.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering per besluit (verlenen van steun, verhogen maatschappelijk kapitaal en opvragen van het Nederlandse kapitaal) in een «gewone» situatie en in een noodsituatie kan aangeven hoe de parlementaire betrokkenheid wordt vormgegeven?

Op de parlementaire betrokkenheid in een normale en in een noodsituatie wordt ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag over de ontwerp goedkeuringswet van het ESM-Verdrag, waar een identieke vraag is gesteld.

De leden van de SP-fractie vragen verder of er beperkingen zijn aan de te stellen voorwaarden voor een gezamenlijk steunprogramma van het ESM en het IMF? Of krijgen de Europese Commissie, het IMF en de ECB daarin volledig vrij spel?

De Raad van gouverneurs beslist uiteindelijk over het steunprogramma inclusief de voorwaarden. De Trojka van Commissie, IMF en ECB bereidt deze besluiten voor.

Verdwijnt met het invoeren van het ESM het EFSM per direct? Kan er worden gesteld dat daarmee de garantstelling door de EU-begroting wordt vervangen door een garantstelling uit het noodfonds?

Het EFSM is een tijdelijk fonds. De reeds aangegane verplichtingen van het EFSM blijven op de EU-begroting staan, maar na inwerkingtreding van het ESM-Verdrag zullen geen nieuwe verplichtingen meer via het EFSM worden aangegaan. De Europese Raad besloot in december 2010 ook dat artikel 122 tweede lid EU-Werkingsverdrag, dat als rechtsbasis diende voor het EFSM, na de totstandkoming van het ESM niet meer voor dat doel zal worden gebruikt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er in Nederland en in andere landen die participeren in het EFSF rechtszaken bekend die de rechtsgeldigheid van besluiten van het EFSF of het instellen van het EFSF betwisten?

Het kabinet is bekend dat in ieder geval in Duitsland bij het constitutionele Hof klachten zijn ingediend over het EFSF. Het kabinet zijn geen rechterlijke uitspraken bekend die de rechtsgeldigheid van het EFSF ondermijnen.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
mede namens de minister van Financiën,
H. P. M. Knapen