

Vergaderjaar 2011–2012

33 319

Goedkeuring van het op 2 maart 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2012, 51)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 april 2012 en het nader rapport d.d. 25 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Financiën en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 maart 2012, no. 12.000704, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 2 maart 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2012, 51), met memorie van toelichting.

Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (hierna: het Stabiliteitsverdrag) is een verdrag tussen 25 van de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU). Het bevat afspraken op een drietal terreinen betreffende de economische en monetaire unie. Ten eerste bevat het verdrag op budgettair terrein de eis dat verdragsluitende partijen op nationaal niveau zorg dienen te dragen voor een bindende en permanente wettelijke verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht. Daarnaast bevat het Stabiliteitsverdrag de verplichting voor de eurolanden om hun steun te verlenen aan voorstellen of aanbevelingen van de Commissie, wanneer deze van mening is dat sprake is van een overheidstekort hoger dan 3% bruto binnenlands product, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich hier tegen uitspreekt. Ten tweede spreken de eurolanden in het Stabiliteitsverdrag af om actief gebruik te maken van de mogelijkheden die het Werkingsverdrag biedt om op economisch terrein hun beleid nauwer te coördineren en beter op elkaar af te stemmen, met als doel de goede werking van de EMU en de economische groei te bevorderen door middel van grotere convergentie en het versterken van het concurrentievermogen. Ten derde bevat het Stabiliteitsverdrag nadere bepalingen over het minimaal tweemaal per jaar houden van bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone, waarbij gesproken zal worden over zaken die de gemeenschappelijke munt aangaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 maart 2012, nr. 12 000704, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2012, nr. W01.12.0086/l, bied ik U hierbij aan.

1. Context en verhouding tot het rechtskader van de EU

a. Algemeen

Het Stabiliteitsverdrag maakt deel uit van een reeks van maatregelen die de landen van de eurozone hebben getroffen om de huidige schulden-crisis te beheersen en nieuwe crises te voorkomen. Het vormt in deze reeks een essentiële schakel, omdat de bekrachtiging en naleving ervan, in het bijzonder van artikel 3, tweede lid, blijkens de preambule voorwaarden zijn om in aanmerking te komen voor financiële steun van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). De band tussen het Stabiliteitsverdrag en het ESM is de juridische neerslag van het politieke gegeven dat sommige landen van de eurozone de naleving van strikte begrotingsdiscipline een absolute voorwaarde achten voor financiële solidariteit van hun kant met landen die in ernstige budgettaire moeilijkheden verkeren.

De Afdeling is dan ook van oordeel dat het Stabiliteitsverdrag een belangrijk politiek onderdeel is van de strategie ter stabilisering van de eurozone. Niettemin moeten er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij zowel de vormgeving als de inhoud van het Stabiliteitsverdrag in relatie tot het bestaande rechtskader van de EU. De 25 lidstaten zijn zich hiervan blijkbaar bewust, want in artikel 16 van het Stabiliteitsverdrag is bepaald dat binnen maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding de noodzakelijke stappen worden ondernomen met het doel om de inhoud van het Stabiliteitsverdrag in het rechtskader van de EU te integreren.

In haar adviezen over de wijziging van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het ESM¹ heeft de Afdeling reeds haar zorg geuit over het feit dat met de totstandkoming van deze instrumenten voor een aanpak is gekozen buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. Met het Stabiliteitsverdrag gaan de landen van de eurozone nog een stap verder. Kan het ESM nog beschouwd worden als een noodzakelijke externe aanvulling van het institutionele kader van de EU, het Stabiliteitsverdrag vormt geen complementaire maar een parallelle structuur met juridische verplichtingen die voor een groot deel met die van het EU-rechtskader overlappen. De Afdeling acht deze ontwikkeling zorgelijk, alleen al omdat de bevestiging in een nieuw verdrag van verplichtingen die reeds op grond van de EU-Verdragen dan wel het secundaire recht op de lidstaten rusten, het risico meebrengt dat afbreuk wordt gedaan aan de normatieve kracht van deze reeds bestaande verplichtingen.

De Afdeling wijst in dit verband op de bepalingen in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het VWEU inzake de Economische en Monetaire Unie.²

Artikel 121, eerste lid, VWEU, in het bijzonder, bepaalt dat de lidstaten hun economische beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen en dat beleid coördineren «in het kader van de Raad». De Afdeling is van oordeel dat ingevolge deze verdragsbepaling de afspraken tussen de 25 lidstaten die zijn neergelegd in Titel IV van het Stabiliteitsverdrag, zullen moeten worden nagekomen binnen het institutionele kader van de EU. Zo niet, dan ontstaat spanning met de bevoegdheden van de EU-instellingen.

Voor zover met het Stabiliteitsverdrag wordt beoogd om tussen de 25 lidstaten het belang van de nakoming van Europese regels en afspraken te benadrukken, zonder hieraan nieuwe normen toe te voegen, doet dit geen afbreuk aan de bevoegdheden van de EU-instellingen als neergelegd in voornoemde bepalingen van het VWEU, niettegenstaande hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt over het bezwaar van de bevestiging in een nieuw verdrag van verplichtingen die reeds gelden op grond van de EU-verdragen. Spanning met de bevoegdheden van de EU-instellingen wordt naar het oordeel van de Afdeling wèl opgeroepen door de bepalingen die een nadere invulling geven aan in EU-verband reeds geldende normen, alsmede bij enkele bijzondere procedurevoorschriften waarin het Stabiliteitsverdrag voorziet, onder andere waar het gaat om de afstemming van de handelwijze van de lidstaten in het kader van de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad.

In de memorie van toelichting staat vermeld dat het besluit om tot een nieuw verdrag te komen is genomen, nadat duidelijk was geworden dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid was mee te werken aan een wijziging van het VWEU. Niet duidelijk is echter waarom op dat moment is afgezien van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking op basis van artikel 20 van het EU-Verdrag. Weliswaar vereist nauwere samenwerking de instemming van alle 27 lidstaten, maar de rol die de EU-instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie, onder het Stabiliteitsverdrag krijgen, althans voor zover die niet reeds uit de EU-verdragen volgen, vereist eveneens de instemming van de twee lidstaten die daar geen partij bij worden. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag waarom niet reeds nu voor de weg van de nauwere samenwerking is gekozen.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 220, nr. 4 en Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4.

² Blijkens artikel 3, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt de Unie een economische en monetaire unie in die de euro als munt heeft. In het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), Derde Deel, Titel VIII, is een en ander nader uitgewerkt. Centraal hierbij staan de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten en het monetaire beleid, in het bijzonder de regels rond de euro.

b. Verhouding van artikel 7 Stabiliteitsverdrag tot artikel 126 VWEU

In de toelichting stelt de regering dat het Stabiliteitsverdrag geen wijziging meebrengt van het VWEU. Dit zou ook niet mogelijk zijn omdat de verdragen waarop de Unie is gebaseerd, slechts gewijzigd kunnen worden met de instemming van alle lidstaten. Dit roept de vraag op naar de verhouding van die bepalingen in het Stabiliteitsverdrag die afwijken van het VWEU. Artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag in het bijzonder bevat een andere besluitvormingsprocedure (de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid) dan die welke is voorzien in artikel 126 VWEU. Strikt genomen gaat het hier om een wijziging van het VWEU. Daar dit niet mogelijk is, stelt de regering in de toelichting dat het hier gaat om een verplichting van de eurolanden zich op een bepaalde manier te gedragen. Tegelijkertijd stelt de regering, zoals ook in artikel 2 van het Stabiliteitsverdrag tot uitdrukking komt, dat het recht van de Europese Unie, inclusief het EU-Verdrag en het VWEU, voorrang heeft op het Stabiliteitsverdrag. Niet duidelijk is hoe deze opvattingen zich tot elkaar verhouden. Evenmin is duidelijk wat de consequentie is, indien lidstaten zich niet aan deze afspraak houden. De verplichting daartoe is immers niet afdwingbaar voor het Hof van Justitie van de Europese Unie en kan niet afdoen aan hetgeen in het VWEU is neergelegd. Het had dan ook naar het oordeel van de Afdeling de voorkeur verdiend de voorgenomen afspraken omtrent het stemgedrag te maken buiten het Stabiliteitsverdrag om, bijvoorbeeld in de vorm van conclusies van de eurotop.

c. Conclusie

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat het Stabiliteitsverdrag een belangrijk onderdeel vormt in de strategie ter stabilisering van de eurozone en goedkeuring ervan om die reden wenselijk is. Zij is evenwel van mening dat, gezien de door haar gemaakte kritische kanttekeningen bij de vorm van het Stabiliteitsverdrag en de overlappende inhoud met het VWEU en de relevante secundaire wetgeving, in de toelichting nader dient te worden ingegaan op de vraag wat het Stabiliteitsverdrag precies toevoegt aan wat in het kader van het VWEU al geldt, in het bijzonder het aangepaste Stabiliteits- en Groeipact. Voorts adviseert de Afdeling de consequenties van de goedkeuring van het Stabiliteitsverdrag duidelijk in beeld te brengen. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat, ter uitvoering van artikel 16, zo spoedig mogelijk in Europees verband ingezet moet worden op het omzetten van de inhoud van het Stabiliteitsverdrag in Europese regelgeving¹ – al dan niet in de vorm van nauwere samenwerking –, alsmede, waar nodig, op wijziging van het VWEU. De Afdeling adviseert op een dergelijk voornemen in de toelichting nader in te gaan.

1. Context en verhouding tot het rechtskader van de EU

a. Algemeen

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het Stabiliteitsverdrag een belangrijk politiek onderdeel is van de strategie ter stabilisering van de eurozone.

De regering onderschrijft het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State. Bij de Nederlandse inzet aangaande de aanpak van de Europese schulden crisis is het versterken van de begrotingsdiscipline steeds een conditio sine qua non geweest, zoals onder meer blijkt uit de brief over de toekomst van de EMU van 7 september 2011 (Kamerstukken II, 2010–2011, 21 501-07, nr. 839).

¹ Zie in dit verband onder andere het voorstel van de Commissie van 23 november 2011 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied (COM (2011) 821).

Het herstel van de geloofwaardigheid van de Europese begrotingsafspraken via een strengere afdwingbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwensherstel bij investeerders enerzijds, en voor draagvlak voor crisisbestrijdingsmaatregelen onder burgers anderzijds.

De Afdeling stelt dat de landen van de eurozone met het Stabiliteitsverdrag een stap verder gaan dan het ESM. Kan het ESM nog beschouwd worden als een noodzakelijke externe aanvulling van het institutionele kader van de EU, het Stabiliteitsverdrag vormt volgens de Afdeling geen complementaire maar een parallelle structuur met juridische verplichtingen die voor een groot deel met die van het EU-rechtskader overlappen. De Afdeling acht deze ontwikkeling zorgelijk, alleen al omdat de bevestiging in een nieuw verdrag van verplichtingen die reeds op grond van de EU-Verdragen dan wel het secundaire recht op de lidstaten rusten, het risico meebrengt dat afbreuk wordt gedaan aan de normatieve kracht van deze reeds bestaande verplichtingen.

Het had de voorkeur van de regering om de inhoud van het Verdrag in de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU op te nemen. Helaas was het niet mogelijk op korte termijn hierover overeenstemming te bereiken met 27 lidstaten. De financieel-economische situatie liet het niet toe te wachten tot die overeenstemming wel werd bereikt. Zoals vastgelegd in artikel 1 van het Stabiliteitsverdrag en toegelicht in de memorie van toelichting ondersteunen de procedurele afspraken die met het Stabiliteitsverdrag worden gemaakt het bereiken van de doelstellingen van de EU. In die zin zit er geen licht tussen de materiële normen uit het EU-recht en het Stabiliteitsverdrag. De regering is er in principe geen voorstander van dat dezelfde norm in verschillende rechtsinstrumenten wordt neergelegd. Dat kan inderdaad leiden tot een afname van de normatieve kracht van de bepalingen. De regering meent echter dat de kans op een dergelijke afname beperkt is. Het zijn immers vooral de Europese Commissie en het Hof van Justitie die een belangrijk onderdeel van het verdrag (artikel 3) uitleggen. Bovendien geldt ook voor het Stabiliteitsverdrag het beginsel van voorrang van Unierecht waardoor een schending van het Unierecht altijd in het EU-kader voor de rechter kan worden gebracht.

De Afdeling is van oordeel dat de afspraken tussen de 25 lidstaten die zijn neergelegd in Titel IV van het Stabiliteitsverdrag, ingevolge artikel 121, eerste lid, VWEU in het bijzonder, zullen moeten worden nagekomen binnen het institutionele kader van de EU. Zo niet, dan ontstaat spanning met de bevoegdheden van de EU-instellingen.

De regering onderschrijft dit oordeel en wijst erop dat dit een belangrijk onderdeel was van de Nederlandse onderhandelingsinzet, ook gezien het belang van de bescherming van de integriteit van de interne markt. In dit licht is de eerste paragraaf van onderdeel 3 c) van de toelichting, «Coördinatie van het economisch beleid en convergentie», aangevuld.

Naar het oordeel van de Afdeling wordt spanning met de bevoegdheden van de EU-instellingen opgeroepen door de bepalingen in het Stabiliteitsverdrag die een nadere invulling geven aan in EU-verband reeds geldende normen, alsmede bij enkele bijzondere procedurevoorschriften waarin het Stabiliteitsverdrag voorziet, onder andere waar het gaat om de afstemming van de handelwijze van de lidstaten in het kader van de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad.

Op dit punt is hierboven reeds ingegaan. Hieronder wordt specifiek ingegaan op de vermeende spanning tussen artikel 7 van het Verdrag en artikel 126 VWEU.

Naar aanleiding van het gestelde in de memorie van toelichting, dat het besluit om tot een nieuw verdrag te komen is genomen, nadat duidelijk was geworden dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid was mee te werken aan een wijziging van het VWEU, vraagt de Afdeling zich af waarom op dat moment is afgezien van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking op basis van artikel 20 van het EU-Verdrag. De regering heeft een oplossing nagestreefd die binnen de EU-kaders bleef. De meeste landen achtten echter een verdrag meer geschikt als signaal om het belang van versterkte begrotingsdiscipline te onderstrepen.

b. Verhouding van artikel 7 Stabiliteitsverdrag tot artikel 126 VWEU

Het gestelde in de memorie van toelichting, dat het Stabiliteitsverdrag geen wijziging meebrengt van het VWEU, roept bij de Afdeling de vraag op naar de verhouding van die bepalingen in het Stabiliteitsverdrag die afwijken van het VWEU. Zo bevat artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag in het bijzonder een andere besluitvormingsprocedure dan die welke is voorzien in artikel 126 VWEU. Strikt genomen gaat het hier om een wijziging van het VWEU. Daar dit niet mogelijk is, wordt in de toelichting gesteld dat het hier gaat om een verplichting van de eurolanden zich op een bepaalde manier te gedragen. Tegelijkertijd wordt gesteld, zoals ook in artikel 2 van het Stabiliteitsverdrag tot uitdrukking komt, dat het recht van de Europese Unie, inclusief het EU-Verdrag en het VWEU, voorrang heeft op het Stabiliteitsverdrag. Het is de Afdeling niet duidelijk hoe deze opvattingen zich tot elkaar verhouden.

De regering is het op dit punt niet eens met de Afdeling. Artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag is geen wijziging van het VWEU. Artikel 7 laat de besluitvorming van de Raad in stand. Dit blijkt uit de woorden «Met volledige inachtneming van de procedurevoorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest». Het artikel regelt slechts dat de betrokken lidstaten, voordat er in de Raad een besluit wordt genomen, met elkaar bezien in hoeverre een gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel van de Commissie is om met betrekking tot een bepaalde lidstaat een volgende stap in het Stabiliteits- en Groeipact te nemen. Is er geen gekwalificeerde meerderheid tegen, dan stemmen zij in de Raad voor het voorstel. In het laatste geval kan de voorzitter van de Raad op eenvoudige wijze vaststellen dat het besluit is aangenomen. Het besluitvormingsmoment in de Raad wordt daarmee volledig in tact gelaten.

Evenmin is het de Afdeling duidelijk wat de consequentie is, indien lidstaten zich niet aan de afspraak over het stemgedrag houden. De verplichting daartoe is immers niet afdwingbaar voor het Hof van Justitie van de Europese Unie en kan niet afdoen aan hetgeen in het VWEU is neergelegd.

Deze verplichting is inderdaad niet afdwingbaar voor het Hof. Het is echter wel een verdragsrechtelijke verplichting die, na afronding van de nationale goedkeuringsprocedures, de steun heeft van 25 parlementen. De regering meent dat deze oplossing een sterkere werking heeft dan een politieke afspraak in de conclusies van een Europese top.

c. Conclusie

De Afdeling is van mening dat in de toelichting nader dient te worden ingegaan op de vraag wat het Stabiliteitsverdrag precies toevoegt aan wat in het kader van het VWEU al geldt, in het bijzonder het aangepaste Stabiliteits- en Groeipact. Voorts adviseert de Afdeling de consequenties van de goedkeuring van het Stabiliteitsverdrag duidelijk in beeld te

brengen. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat, ter uitvoering van artikel 16, zo spoedig mogelijk in Europees verband ingezet moet worden op het omzetten van de inhoud van het Stabiliteitsverdrag in Europese regelgeving – al dan niet in de vorm van nauwere samenwerking –, alsmede, waar nodig, op wijziging van het VWEU. De Afdeling adviseert op een dergelijk voornemen in de toelichting nader in te gaan.

Hiertoe zijn de laatste paragraaf van deel 2 van de toelichting, onderdeel «Verhouding tot EU verdragen en voorrang EU recht», onderdeel 3 b), «Begrotingspact», evenals onderdeel 3 e), «Slotbepalingen», aangevuld.

2. Parlementaire betrokkenheid

In aansluiting op het vorenstaande vraagt de Afdeling in het bijzonder aandacht voor de passage in de toelichting waarin wordt vermeld dat een nationaal goedkeuringsproces van het voorliggende Stabiliteitsverdrag in alle deelnemende landen, ten opzichte van de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van een richtlijn of een verordening, leidt tot een meer direct en wezenlijk aandeel van de nationale parlementen aan de totstandkoming en uitvoering van de inhoud van het Stabiliteitsverdrag. Dit houdt volgens de toelichting een versterkte nationale betrokkenheid bij de doelstellingen van het verdrag in en een sterkere democratische legitimatie van de inhoud van het verdrag. Voorts wordt in de toelichting vermeld dat, omdat de grotere rol van Europa potentieel vergaande gevolgen hebben, de regering het uit een oogpunt van democratische legitimatie wenselijk acht dat met deze invloed op het niveau van nationale parlementen wordt ingestemd.

De Afdeling kan deze redenering niet volgen. Allereerst zij opgemerkt dat met de goedkeuring van de EU-verdragen de lidstaten hebben ingestemd met het feit dat het economisch beleid een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang is en dat de EU ter zake secundaire wetgeving kan vaststellen.

De parlementaire betrokkenheid vindt enerzijds plaats op Europees niveau bij monde van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft in het kader van de besluitvorming over aangelegenheden die de Economische en Monetaire Unie betreffen, een belangrijke rol in de besluitvorming, alsmede een controlerende functie. Met het Stabiliteitsverdrag wordt mogelijk juist afbreuk gedaan aan de bevoegdheden van het Europees Parlement, dat daarin geen enkele rol heeft gekregen.

Anderzijds vindt op nationaal niveau de parlementaire controle plaats van de inbreng van de regering in het Europese besluitvormingsproces. De rol van nationale parlementen is bij het Verdrag van Lissabon, in het bijzonder op grond van de protocollen Nr 1 en Nr 2¹, mede op aandringen van Nederland aanzienlijk versterkt. Als gevolg daarvan hebben de nationale parlementen directe beïnvloedingsmogelijkheden op het Europese besluitvormingsproces die zij niet hebben bij goedkeuring van verdragen, waar zij immers alleen ja of nee kunnen zeggen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te schrappen.

2. Parlementaire betrokkenheid

De Afdeling adviseert de passage in de toelichting over de «versterkte nationale betrokkenheid» en «een sterkere democratische legitimatie» te schrappen.

Gevolg gevend aan dit advies is in de toelichting dit punt geschrapt.

¹ Protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

3. Inwerkingtreding

Artikel 14 van het Stabiliteitsverdrag bepaalt dat het in werking treedt zodra 12 van de 17 eurolanden hun akte van bekrachtiging hebben gedeponeed. Gezien de moeizame ratificatieprocedures van de Europese verdragen in de afgelopen jaren, valt op zichzelf de wens te billijken dat de inwerkingtreding van een nieuw verdrag niet afhankelijk is van de goedkeuring door alle lidstaten en dus door een lidstaat in gijzeling kan worden gehouden. Moeilijk valt echter in te zien hoe in het specifieke geval van het Stabiliteitsverdrag, waarvan de bestreken materie immers bij uitstek van gezamenlijk belang is, de bepalingen, in het bijzonder artikel 7, kunnen worden toegepast zonder dat alle eurolanden eraan deelnemen. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat in veel gevallen inwerkingtreding na goedkeuring door een deel der partijen de druk op de andere landen kan vergroten om ook te ratificeren, maar dat bij het onderhavige verdrag, waar de participatie van alle eurolanden – wil het Stabiliteitsverdrag effectief kunnen werken – noodzakelijk is, de bepaling van artikel 14 die druk nu juist kan verminderen. De Afdeling adviseert op deze punten in de toelichting in te gaan.

3. Inwerkingtreding

Naar aanleiding van artikel 14 over de inwerkingtreding van het verdrag, merkt de Afdeling op dat in veel gevallen inwerkingtreding na goedkeuring door een deel der partijen de druk op de andere landen kan vergroten om ook te ratificeren, maar dat bij het onderhavige verdrag, waar de participatie van alle eurolanden – wil het Stabiliteitsverdrag effectief kunnen werken – noodzakelijk is, de bepaling van artikel 14 die druk nu juist kan verminderen. De Afdeling adviseert op deze punten in de toelichting in te gaan.

De toelichting onder 3 b), «Omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming», is aangevuld waaruit blijkt dat artikel 7 ook effect kan hebben als het Verdrag in werking is getreden, maar niet alle landen hebben geratificeerd. De regering meent dat in de praktijk de druk om te ratificeren niet zal afnemen ten gevolge van de inwerkingtreedingsbepaling, mede omdat ratificatie van het Stabiliteitsverdrag vanaf 1 maart 2013 een voorwaarde is voor het verlenen van financiële bijstand in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Naar het oordeel van de regering is met de combinatie van relatief snelle inwerkingtreding enerzijds, na ratificatie door twaalf van de zeventien eurolanden, en van koppeling aan het ESM anderzijds, een benadering gekozen die ertoe leidt dat het Stabiliteitsverdrag spoedig in werking kan treden en tegelijkertijd voldoende druk houdt op tijdige ratificatie door alle eurolanden.

4. Samenhang Verdrag met Wet Houdbare Overheidsfinanciën

In samenhang met het Stabiliteitsverdrag en het voorliggende voorstel ter uitvoering van de verplichtingen die voor Nederland uit het Verdrag voortvloeien, wordt thans een wetsvoorstel voor een Wet Houdbare Overheidsfinanciën voorbereid, zo wordt in de toelichting aangekondigd. De implicaties van de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt – in EU-verband en in het kader van het voorliggende Verdrag – worden zo zichtbaar gemaakt en – zo wordt beoogd – van een dwingend kader voorzien. Daarmee wordt beoogd te garanderen dat de afspraken op begrotingsgebied wordt nagekomen. Mede in het licht van de precaire budgettaire situatie waarin Nederland zich thans bevindt, zullen de praktische budgettaire implicaties van die wet aanzienlijk zijn, al moet worden opgemerkt dat die implicaties in de eerste plaats voortvloeien uit reeds bestaande Europeesrechtelijke verplichtingen en niet zozeer uit het

voorliggende verdrag. De Afdeling gaat in dit advies niet nader op deze implicaties in, maar zal dat doen in het kader van de advisering over het aangekondigde wetsvoorstel Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling op dat paragraaf 4 van de toelichting, waarin wordt gesteld dat aan het voorstel geen budgettaire consequenties zijn verbonden, weliswaar in zoverre juist is dat er geen directe budgettaire gevolgen uit voortvloeien, maar in het licht van het voorgaande nuancering behoeft. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen. Voorts adviseert de Afdeling in dit verband in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van artikel 3, tweede lid, van het Stabiliteitsverdrag, dat bepaalt dat bij de toepassing van automatische correctiemechanismen de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle worden geëerbiedigd.

4. Samenhang Verdrag met Wet Houdbare Overheidsfinanciën

Ten aanzien van het wetsvoorstel voor een Wet Houdbare Overheidsfinanciën, dat momenteel wordt voorbereid, merkt de Afdeling op dat de praktische budgettaire implicaties van die wet aanzienlijk zullen zijn, hoewel die implicaties in de eerste plaats voortvloeien uit reeds bestaande Europeesrechtelijke verplichtingen en niet zozeer uit het voorliggende verdrag.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling op dat paragraaf 4 van de toelichting, waarin wordt gesteld dat aan het Stabiliteitsverdrag geen budgettaire consequenties zijn verbonden, weliswaar in zoverre juist is dat er geen directe budgettaire gevolgen uit voortvloeien, maar in het licht van het voorgaande nuancering behoeft. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

Gevolg gevend aan dit advies is de toelichting onder 4, «Budgettaire aspecten», aangepast.

Voorts adviseert de Afdeling in dit verband in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van artikel 3, tweede lid, van het Stabiliteitsverdrag, dat bepaalt dat bij de toepassing van automatische correctiemechanismen de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle worden geëerbiedigd.

Naar aanleiding van dit advies is de toelichting onder 3 b), «Begrotingsevenwicht», aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal