

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 mei 2012

De vaste commissie voor Financiën belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

– Inleiding	1
– Algemeen	2
– Achtergrond	2
– Vereenvoudigde herzieningsprocedure	3
– Doel en betekenis van artikel 136, derde lid, van het EU-Werkingsverdrag	3

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit van de Europese Raad. Zij heeft hierin geen aanleiding gezien tot stellen van vragen of het plaatsen van opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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 (VWEU). In de ogen van de leden van de PvdA-fractie verduidelijkt het amendement onder artikel 136(3) VWEU de reeds bestaande discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten om een permanent stabiliteitsmechanisme in de eurozone te creëren. Met het voorstel voor de creatie van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is inmiddels concrete vorm aan deze bevoegdheid gegeven.

De juridische grondslag van artikel 136 VWEU geeft duidelijkheid over de bevoegdheid van de lidstaten van de eurozone om financiële steun te verlenen. Een permanent stabiliteitsmechanisme geeft bovendien een krachtig signaal af naar financiële markten en verdient tevens de voorkeur boven ad hoc oplossingen in de vorm van bilaterale leningen. De leden van de PvdA-fractie zijn dan ook positief over het voorliggende wetsvoorstel, maar hebben wel nog enkele vragen en opmerkingen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden streven er naar om dit zoveel mogelijk in samenhang te beschouwen met de Goedkeuring van het Verdrag ter oprichting van het ESM.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van artikel 136, derde lid, van het VWEU in het kader van het ESM Verdrag. Deze bepaling bevestigt dat de lidstaten die de euro als munt hebben (de eurolanden), een stabiliteitsmechanisme kunnen instellen dat geactiveerd wordt wanneer de stabiliteit van de eurozone in gevaar is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet dat beoogt de wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie goed te keuren. Deze leden hebben met betrekking tot de voorgenen wijziging van artikel 136 van het verdrag nog een aantal vragen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben er begrip voor dat voor deze route is gekozen. Tegelijkertijd zijn deze leden wel gevoelig voor de argumentatie van de Raad van State. De Raad betoogt 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 vinden dit ook niet wenselijk, maar hebben er ook begrip voor dat het gelet op de politieke realiteit waarschijnlijk onvermijdelijk was. Kan de regering hier op reageren? Deze situatie zal er niettemin toe leiden dat besluitvorming voornamelijk verloopt via de intergouvernementele kaders. Wat zijn hiervan de gevolgen en risico's?

Achtergrond

Uit artikel 48 zesde lid, tweede alinea, van het EU-verdrag blijkt dat het Besluit pas in werking treedt na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering toe te lichten of er een inschatting kan worden gemaakt wanneer het Besluit tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het Besluit), dat het instellen van een stabiliteitsmechanisme mogelijk maakt, daadwerkelijk in werking zal treden? Wordt de beoogde datum van 1 januari 2013 gehaald, zo vragen deze leden?

Het ESM zal van kracht worden op de datum dat de aktes van bekrachtiging van de verdragspartijen waarvan de oorspronkelijke inschrijvingen ten minste 90% van het totale aantal inschrijvingen in het maatschappelijk kapitaal vertegenwoordigen, bij de depositaris van het ESM Verdrag zijn gedeponneerd. Daarbij is het streven om het ESM in juli in werking te laten treden. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (het EU-Verdrag) en het EU-Werkingsverdrag hebben voorrang op het ESM Verdrag, zo stelt de

regering in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet ter goedkeuring van het ESM (Kamerstuknummer 33 221, nr. 3). De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering dan ook 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 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.

Vereenvoudigde herzieningsprocedure

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de keuze voor de vereenvoudigde herzieningsprocedure onder artikel 48(6) EU-verdrag. De formulering van artikel 136 VWEU voegt geen nieuwe bevoegdheid toe aan de Europese Unie, maar vormt een explicitering van een bevoegdheid toekomend aan de lidstaten: deze kunnen dan ook een permanent stabiliteitsmechanisme instellen op intergouvernementele basis.

De leden van de PvdA-fractie zijn in het kader van het intergouvernementele ESM-verdrag wel van mening dat het voor de toekomst de voorkeur verdient om oplossingen voor Europese problemen binnen de Europese rechtsorde te zoeken. Het creëren van een additionele intergouvernementele laag door het ESM komt de Europese institutionele transparantie niet ten goede, zeker niet daar binnen het intergouvernementele ESM wel een rol is ingedacht voor deze Europese instituties.

Er lijkt te zijn voldaan aan de meeste van de procedures zoals vastgelegd in artikel 48, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen zich echter wel af in hoeverre voldaan is aan de voorwaarde dat er geen bevoegdheden worden verleend aan de EU. Dit besluit wordt gerechtvaardigd door te stellen dat dit besluit is genomen door de landen die de euro hebben. Tegelijkertijd hebben is het toch ook zo dat alle EU-landen streven naar toetreden tot de euro. Dit is ook in het verdrag opgenomen. Hoe kijkt de regering aan tegen de relatie tussen de EU en de eurolanden in dit verband?

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? Wanneer dit besluit tot wijziging van het EU-werkingverdrag 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 verdragswijziging 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-werkingverdrag er niet zou zijn geweest?

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

Met de Raad van State signaleren de leden van de PvdA-fractie een spanningsveld tussen het geamendeerde artikel 136 VWEU en de no-bail out regel vervat in artikel 125 VWEU. De no-bail out regel blijft immers, niettegenstaande het amendement van artikel 136 VWEU, onverkort van kracht. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie geeft het spanningsveld tussen beide artikelen goed de balans tussen nationale verantwoordelijkheid voor de begroting en de overheidsfinanciën enerzijds en een beperkte en conditionele vorm van Europese solidariteit

met een stabiliteitsmechanisme anderzijds weer. Artikel 136 VWEU is de voorwaardelijke uitzondering op de algemene no-bail out regel. Daarbij zoekt artikel 136 VWEU aansluiting bij de reeds bestaande uitzonderingen op de no-bail out regel. De no-bail out regel van artikel 125 VWEU was immers, ook onder het ongeamendeerde verdrag, al niet absoluut, maar werd toen ook al gezien in een systeem waarin financiële steun mogelijk was onder artikel 122(2) VWEU en artikel 143 VWEU.

De leden van de PvdA-fractie benadrukken wel dat de creatie van een permanent stabiliteitsfonds een vorm van risicodeling tussen de eurozone lidstaten inhoudt. Deze risicodeling moet in de ogen van de leden van de PvdA-fractie dan ook gebonden worden aan een versterkte coördinatie van begrotingstoezicht en economisch beleid in Europees verband. Bij dit begrotingstoezicht moeten uiteraard ook wel de individuele economische omstandigheden van een lidstaat in ogenschouw worden genomen, om een te mechanische toepassing van tekortnormen te voorkomen.

Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is het amendement onder artikel 136 VWEU mede tot stand gekomen op Duitse voorspraak om als rechtsbasis te dienen voor een permanent stabiliteitsmechanisme in de eurozone. De gekozen bewoording voor het amendement maken het tot een explicitering van een reeds bestaande bevoegdheid van de lidstaten; het amendement heeft zodoende voornamelijk een signaal-functie (naar o.a. financiële markten) die de rechtszekerheid dient.

De leden van de PvdA-fractie hebben wel nog enkele vragen 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.

- a) Wat is de relatie tussen het intergouvernementele ESM-verdrag en artikel 136 VWEU? Artikel 136 VWEU is nu niet als expliciete rechtsbasis van het ESM-verdrag opgenomen, het wordt alleen genoemd in de overwegingen voorafgaand aan het verdrag, waarom is hiervan afgezien?
- b) Speelt het feit dat het ESM reeds in juli 2012 in werking moet treden en het amendement van artikel 136 VWEU pas op 1 januari 2013 in werking treedt een rol bij het afzien van artikel 136 VWEU als expliciete rechtsbasis voor het ESM?
- c) De condities onder artikel 136 VWEU voor het geven van financiële hulp en de condities voor het geven van financiële hulp onder het ESM verdrag zijn aan elkaar gekoppeld. De condities onder artikel 12 van het ESM-verdrag lijken echter ruimer door toevoeging van een zinsnede. Onder het ESM-verdrag is financiële assistentie namelijk niet alleen mogelijk 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 haar lidstaten (individueel). Wat verklaart de discrepantie tussen beide voorwaarden voor financiële steun (artikel 136 VWEU versus artikel 12 ESM) en wat is de praktische implicatie daarvan?

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over de relatie tot de no-bail out clause, zoals opgenomen in artikel 125. Hierbij wordt in de toelichting wederom ingegaan op het verschil tussen eurolanden en EU-landen. Beargumenteerd wordt namelijk dat de onderlinge verbondenheid van de lidstaten die de euro hebben ertoe leidt dat het begrotingsbeleid grote gevolgen kan hebben voor de andere lidstaten. Dit is waar. Maar toch maakt dit nog niet duidelijk waarom de gekozen oplossing niet strijdig zou zijn met de no bail-out clause. Graag een toelichting. Wat is het oordeel van de regering over de kracht van de conditionaliteit bij steunverlening?

De leden van de CDA-fractie lezen in de toelichting dat er stringente voorwaarden worden gesteld. Deze zullen in lijn zijn met de voorwaarden die het IMF stelt. Hoe wordt deze betrokkenheid van het IMF geborgd in de tekst van het Verdrag? Zijn er mogelijkheden om deze betrokkenheid ook expliciet op te nemen?

De leden van de CDA-fractie vinden het opmerkelijk dat het ESM-Verdrag al in werking kan treden op 1 juli 2012, terwijl voorliggend verdrag pas goedgekeurd hoeft te worden per 1 januari 2013. Dit zou kunnen omdat de inwerkingtreding van het voorliggende verdrag geen voorwaarde is de toepasbaarheid in de Europese Unie van het ESM-Verdrag. Als dat zo is, waarom is het nog dan überhaupt noodzakelijk om dit verdrag goed te keuren? In hoeverre zou het ESM-Verdrag dan niet op eigen benen kunnen staan?

Als door toevoeging van het derde lid van artikel 136 van het EU-werkingsverdrag de mogelijkheid wordt geboden om via een ander verdrag een overdracht van bevoegdheden te regelen, staat dat artikel dan niet eigenlijk ten dienste van de overdracht van bevoegdheden, zo vragen de leden van de fractie van de SP. Als deze toevoeging slechts een bevestiging is van wat al mag, waarom worden er dan wel voorwaarden gesteld aan het in te stellen stabiliteitsmechanisme? Een van de voorwaarden is dat het slechts mag worden geactiveerd als dat onontbeerlijk is om de stabiliteit te waarborgen. Wanneer is het onontbeerlijk? Kan dat begrip nader worden ingevuld? Is dat zonder nadere invulling niet een subjectief begrip?

In geval van noodsituaties wordt over het verlenen van steun besloten met gekwalificeerde meerderheid. Wanneer is er sprake van een noodsituatie? Hoe verhoudt dit zich tot de voorwaarde voor activering van het ESM, namelijk dat ingrijpen «onontbeerlijk» is? Kan de regering de Tweede Kamer een definitie doen toekomen over wat een noodsituatie precies is? Kan dat specifiekere zijn dan de constatering dat het een situatie is waarin er snel moet worden geholpen? Wat maakt dat men vindt dat er snel moet worden geholpen? Kan de regering per besluit (verlenen van steun, verhogen maatschappelijk kapitaal en opvragen van het Nederlandse kapitaal) in een «gewone» situatie en in een noodsituatie aangeven hoe de parlementaire betrokkenheid wordt vormgegeven?

Zijn er beperkingen 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?

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?

De leden van de fractie van D66 uiten hun zorgen dat de tekst van het ESM-verdrag op onderdelen sterk afwijkt van de bepaling van artikel 136, derde lid, van het VWEU. Deze leden vragen zich af of de regering de verschillen tussen de tekst van het ESM-verdrag en de bewoordingen van artikel 136, derde lid, van het VWEU kan toelichten. Zij wijzen daarbij onder andere op artikel 3 van het ESM-verdrag. Deze leden vinden dat daarbij aandacht besteedt moet worden aan de omstandigheden waarin financiële problemen in één euroland of een dreiging van het ontstaan van financiële problemen een bedreiging kunnen vormen voor de eurozone in haar geheel. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de regering dit alsnog kan opnemen in de toelichting van het wetsvoorstel?

Aan de instelling van de Europese financiële stabiliteitsfaciliteit, lag geen gewijzigd artikel 136 van het EU werkingsverdrag ten grondslag. De Raad van State concludeert dan ook dat daarmee doelbewust is gekozen voor

een aanpak buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering aan te geven of daarmee dan ook bewust in strijd is gehandeld met de «no-bail-out»-bepaling van artikel 125 van het VWEU? Welke risico's zijn hieraan verbonden, zo vragen deze leden. Zijn 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, zo vragen deze leden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Aptroot

De griffier van de commissie,
Berck