

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 maart 2012 en het nader rapport d.d. 23 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2012, no. 12 000 344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de goedkeuring van het Besluit van de Europese Raad (het Besluit) tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Ingevolge het Besluit wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 136 VWEU dat bepaalt dat de lidstaten die de euro als munt hebben (de eurolanden), een stabiliteitsmechanisme kunnen instellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. Het tegelijkertijd met dit voorstel ingediende voorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)² voorziet in de invoering van zo'n stabiliteitsmechanisme. De verlening van financiële steun, indien vereist, uit hoofde van het mechanisme dient ingevolge het nieuwe derde lid van artikel 136 van het VWEU aan stringente voorwaarden gebonden te zijn. De wijziging van artikel 136 van het VWEU wordt met toepassing van artikel 48, zesde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) doorgevoerd (vereenvoudigde herzieningsprocedure). Concreet betekent

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

² Voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 2 februari 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland (Trb. 2012, 28) (W06.12 0042/III).

dit dat de verdragswijziging door middel van een besluit van de Europese Raad wordt vastgesteld. Dit besluit dient door de lidstaten van de Europese Unie (EU) overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te worden goedgekeurd, voordat het in werking kan treden. Het voorliggende voorstel strekt daartoe.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 februari 2012, nr. 12 000344, 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 1 maart 2012, nr. W01.12 0041/l, bied ik U hierbij aan.

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

1. Context

De EU, en in het bijzonder de eurozone, is sinds eind 2009 met een schulden crisis van ongekende omvang geconfronteerd. Zij ontbeerde het instrumentarium om hierop snel en effectief te reageren. Het Besluit maakt onderdeel uit van een reeks maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de crisis op een meer permanente basis te beheersen en nieuwe crises te voorkomen.

Gezien de complexiteit van de problematiek en de aanzienlijke financiële en andere belangen die ermee gemoeid zijn, hebben de lidstaten niet onmiddellijk een pasklaar en alomvattend antwoord op de crisis kunnen formuleren. De moeizame totstandkoming, op basis van het nieuwe derde lid van artikel 136 van het VWEU, van het ESM, dat tot twee maal toe is aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke versie, is wat dat betreft illustratief. Wel constateert de Afdeling met enige zorg dat de lidstaten van meet af aan, dat wil zeggen ook al met de instelling van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit,¹ doelbewust hebben gekozen voor een aanpak buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. De Afdeling wijst erop, dat in het VWEU met betrekking tot de Europese en Monetaire Unie bepalingen zijn opgenomen, in het bijzonder de specifieke bepalingen voor de eurolanden (artikelen 136 tot en met 138 van het VWEU). Met het ESM, ingesteld op basis van een internationaal publiekrechtelijk instrument, wordt voorbijgegaan aan dit in het VWEU neergelegde institutionele kader, waarin onder andere de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer en het Hof van Justitie van de Europese Unie belangrijke verantwoordelijkheden hebben. Deze keuze heeft belangrijke consequenties, niet alleen voor de positie, de geloofwaardigheid en effectiviteit van de instellingen van de EU, maar ook voor de democratische controle op het functioneren van het ESM.

De Afdeling mist in de toelichting een uiteenzetting waarom is gekozen voor een verdragswijziging die voorziet in de instelling van een permanent stabiliteitsmechanisme buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. Zij adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

1.

De Afdeling advisering van de Raad van State mist in de toelichting een uiteenzetting waarom is gekozen voor een verdragswijziging die voorziet in de instelling van een permanent stabiliteitsmechanisme buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. Gevolg gevend aan het advies om hierop in de toelichting in te gaan, is de toelichting onder het kopje «Achtergrond» gewijzigd (2^e alinea, pagina 1).

¹ Zie in dit verband Raadsbesluit nr. 9614/10 van 10 mei 2010.

2. Relatie met de «no-bail-out»-bepaling uit het VWEU

Het voorgestelde artikel 136, derde lid, van het VWEU bepaalt dat de eurolanden, een stabiliteitsmechanisme kunnen instellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen.

Volgens de toelichting is de achtergrond van de voorgestelde wijziging van het VWEU, dat bij sommigen vragen rezen of een permanent stabiliteitsmechanisme wel in overeenstemming is met het VWEU. De toelichting stelt in dit verband, dat de bepaling de zekerheid biedt dat de eurolanden een mechanisme mogen instellen conform de wens van de Europese Raad. Voor de lidstaten die de euro als betaalmiddel hebben, verduidelijkt de wijziging van artikel 136 van het VWEU dat zij met het instellen van een stabiliteitsmechanisme niet in strijd handelen met het VWEU en artikel 125 van het VWEU (over de zogenaamde «no-bail-out») in het bijzonder, aldus de toelichting.¹ Artikel 125, eerste lid, van het VWEU bepaalt onder andere dat de Unie en de lidstaten niet aansprakelijk zijn voor de verbintenissen van een andere lidstaat en deze verbintenissen niet overnemen. Hiermee wordt met name beoogd de discipline van lidstaten in het kader van de Economische en Monetaire Unie te waarborgen.

De Afdeling is van oordeel dat de stelling in de toelichting dat de lidstaten met het instellen van een stabiliteitsmechanisme niet in strijd handelen met het VWEU en artikel 125 van het VWEU (over de zogenaamde «no-bail-out») in het bijzonder, nadere toelichting behoeft. In het Besluit waarmee het bedoelde artikel 136, derde lid, van het VWEU wordt ingevoegd, wordt namelijk geen relatie gelegd met artikel 125 van het VWEU. Voorts geldt dat artikel 125 van het VWEU ongewijzigd van toepassing is en blijft.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op dit aspect in te gaan en daarbij tevens aandacht te besteden aan de omstandigheden waarin maatregelen die in het kader van het ESM worden genomen met het oog op de stabiliteit van de euro als geheel, niet in de weg staan aan de overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan de «no-bail-out»-bepaling.

2.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de stelling dat de lidstaten met het instellen van een stabiliteitsmechanisme niet in strijd handelen met het VWEU. In reactie op dit advies is de toelichting onder het kopje «Doel en betekenis...» nader aangevuld.

3. Inwerkingtreding

Blijkens de toelichting is de achtergrond van de wijziging van artikel 136 van het VWEU dat die wijziging nodig wordt geacht voor de oprichting van het ESM. Aanleiding was dat in sommige lidstaten de vraag rees of een permanent stabiliteitsmechanisme wel in overeenstemming is met het VWEU. Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling op het volgende.

Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het ESM-Verdrag is het de bedoeling dat het ESM per 1 juli 2012 in werking treedt.² De voorliggende verdragswijziging die artikel 136, derde lid, van het VWEU in het leven roept, treedt echter een half jaar later in werking dan het ESM, namelijk op 1 januari 2013. In de toelichting wordt op deze verschillende data voor inwerkingtreding en op de consequenties daarvan, niet ingegaan.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te vullen.

¹ Zie memorie van toelichting, onderdeel «Doel en betekenis van artikel 136, derde lid, van het EU-Werkingsverdrag».

² Zie memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende goedkeuring van het op 2 februari 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland (Trb. 2012, 28), paragraaf III (Verhouding met het EU-Werkingsverdrag).

3.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de data van inwerkingtreding van het ESM-verdrag en onderhavig besluit. Naar aanleiding van dit advies is de toelichting nader aangevuld (pagina 4).

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 vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Financiën, 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