

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Inleiding

De staatshoofden en regeringsleiders van 25 EU-lidstaten ondertekenden op 2 maart 2012 het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie («het verdrag»). Het betreft hier de eurolanden, aangevuld met alle niet-eurolanden behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië. Tot de totstandkoming van dit verdrag besloten de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone tijdens de top van 9 december 2011, omdat zij van mening waren dat verdere stappen nodig zijn op het gebied van budgettaire discipline en economische coördinatie en samenwerking tussen eurolanden.

Het verdrag bevat ter ondersteuning van de Economische en Monetaire Unie (EMU) afspraken op een drietal terreinen, zoals in het vervolg van deze memorie van toelichting nader wordt uitgewerkt. Ten eerste bevat het verdrag op budgettair terrein de eis dat verdragsluitende partijen (hierna «partijen») op nationaal niveau zorg dienen te dragen voor een bindende en permanente wettelijke verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht. Daarnaast bevat het verdrag de verplichting van eurolanden om alle voorstellen en aanbevelingen van de Commissie te steunen wanneer er sprake is van een overheidstekort hoger dan 3% Bruto binnenlands product, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich hier tegen uitsprekt. Ten tweede spreken de eurolanden in het verdrag af om actief gebruik te maken van

¹ Het in het opschrift genoemde Tractatenblad 2012, nr. 51 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de mogelijkheden die het Werkingsverdrag biedt om op economisch terrein 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 verdrag 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.

1. Voorgeschiedenis

De totstandkoming van dit verdrag vloeit voort uit de gezamenlijke Europese aanpak van de schuldencrisis die zich sinds voorjaar 2010 heeft ontvouwd. Belangrijke elementen van deze aanpak zijn directe crisisbestrijding via de inzet van verschillende stabiliteitsinstrumenten, het herstel van gezonde overheidsfinanciën, het doorvoeren van structurele economische hervormingen en de regulering van de financiële markten.

In een brief aan het parlement op 7 september 2011¹ stelde het kabinet dat de actuele en fundamentele problemen van de schuldencrisis in de eurozone een structurele aanpak vergt. De schuldencrisis van een aantal eurolanden heeft negatieve gevolgen voor de economische groei en voor het vertrouwen van burgers, bedrijven en financiële markten. Het kabinet schetste in de brief een dergelijke structurele aanpak die de kern van het probleem aanpakt: het versterken van begrotingsdiscipline en het stringent handhaven van regels, via onafhankelijk toezicht en met zo nodig toenemende zwaarte van sancties. Het kabinet meende dat dit in het bijzonder kon worden bereikt via een versterking van de positie van de Europese Commissie, meer precies de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken.

Kort na deze brief werd een akkoord bereikt over het zogenaamde «sixpack²», een wetgevingspakket van vijf verordeningen en een richtlijn om de budgettaire discipline te versterken en schadelijke macro-economische onevenwichtigheden tegen te gaan (zie deel 2), dat op 13 december 2011 in werking trad³. De overtuiging van het kabinet dat nog verdergaande stappen nodig waren om een duurzaam stabiele EMU te garanderen, werd gedeeld door andere lidstaten. De Europese Raad van 23 oktober en de bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone («Eurotop») van 26 oktober vroegen de voorzitter van de Europese Raad een rapport op te stellen over het versterken van de economische unie en de budgettaire discipline inclusief de mogelijkheid van beperkte wijzigingen van de oprichtingsverdragen van de EU (EU-Verdragen). Kort na deze top besloot de Commissie de positie van de Eurocommissaris verantwoordelijk voor Economische en Monetaire Zaken te versterken. Daarnaast presenteerde de Commissie in november 2011 twee verordeningen voor scherper toezicht op eurolanden. De ene verordening gaat over scherper toezicht op de concept nationale begrotingen van eurolanden en op eurolanden in een buitensporigtekortprocedure. De andere verordening gaat over verscherpt toezicht door de Commissie op lidstaten met ernstige problemen met hun financiële stabiliteit (zie deel 2).⁴

Aan de Europese Raad en Eurotop van 8/9 december 2011 lag een tussenrapport van de Voorzitter van de Europese Raad voor, evenals voorstellen van meerdere lidstaten. De bespreking hiervan leidde uiteindelijk tot de verklaring van 9 december van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone. In deze verklaring gaven zij aan tot een Begrotingspact (zoals het beoogde en nu voorliggende verdrag toen nog

¹ Kamerstukken 2011/12, 21 501-07, nr. 839.

² Verslag Ecofin raad 4 oktober 2011 (Kamerstukken 2011/2012, 21 501-07, nr. 845).

³ Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PbEU L 306 van 23.11.2011), Verordening (EU) nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied (PbEU L 306 van 23.11.2011), Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU L 306 van 23.11.2011), Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PbEU L 306 van 23.11.2011), Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PbEU L 306 van 23.11.2011) en Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PbEU L 306 van 23.11.2011).

⁴ Brief governance eurozone en groenboek Eurobonds, 6 december 2011 (Kamerstukken 2011/2012, 21 501-07, nr. 867).

werd genoemd) te willen komen. In de verklaring omschrijven zij materieel welke eisen in het pact moeten worden opgenomen. Het besluit om tot codificatie in de vorm van dit nieuwe verdrag te komen werd genomen nadat duidelijk was geworden dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid was mee te werken aan een wijziging van het Werkingsverdrag. Het Verenigd Koninkrijk gaf tijdens de Europese Raad aan ook geen partij te zullen worden bij het verdrag. Later heeft ook de Tsjechische Republiek duidelijk gemaakt het verdrag vooralsnog niet te zullen ondertekenen.

Kort na deze bijeenkomst zijn de onderhandelingen over het verdrag gestart. Hieraan namen naast alle lidstaten van de Unie ook vertegenwoordigers van de Commissie, van de Europese Centrale Bank en van het Europees Parlement deel. De onderhandelingen resulteerden in een concepttekst, waarvan de inhoud op de informele Europese Raad van 30 januari 2012 gefinaliseerd kon worden.

2. Doel en strekking verdrag

Betekenis

Het verdrag is geen wijziging van het Werkingsverdrag maar strekt er wel toe de betekenis daarvan te versterken en sluit daarbij overigens zo nauw mogelijk aan. Dit blijkt mede uit de belangrijke positie van de EU-instellingen in het verdrag.

Het verdrag biedt, gegeven dit uitgangspunt en anders dan bij secundaire EU-regelgeving mogelijk zou zijn, de verplichting inzake het toepassen van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP, zie deel 3 a).

Voorts maakt dit verdrag het mogelijk om gezamenlijk en op een bindende wijze te komen tot verankering van de regel voor structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving. Dit sluit materieel nauw aan bij het herziene Stabiliteits- en Groei Pact, met name door de daarin opgenomen afspraken over de middellangetermijndoelstelling.

Wat de rol van de instellingen van de Unie bij de naleving van begrotingsafspraken betreft, heeft deze niet tot doel nationale politieke besluitvorming over de begroting en economisch beleid te beperken. Zolang een lidstaat een normale overheidshuishouding heeft en in een gezonde economische situatie verkeert, heeft een lidstaat een grote mate van vrijheid om politieke beleidsafwegingen te maken. Bij een ongezonde overheidshuishouding of een ongezonde economische situatie, onder vinden als gevolg van de onderlinge verwevenheid in de Unie andere lidstaten daar hinder van en dient een grotere rol van de instellingen van de EU bij het doen naleven van de afspraken – ook in het belang van Nederland – te worden geaccepteerd.

Samenvattend stoelt de toegevoegde waarde van het Verdrag op twee pijlers. Ten eerste is dit de politieke bevestiging van het belang dat de eurozonelanden hechten aan herstel van gezonde overheidsfinanciën en een gezond economisch beleid als fundament voor de aanpak van de Europese schulden crisis. Ten tweede worden met het Verdrag een aantal hoofdzakelijk procedurele aanscherpingen ingevoerd waarmee de naleving van Europeesrechtelijke afspraken over begrotingsdiscipline wordt versterkt. Die aanscherpingen betreffen met name de verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving, met inbegrip van een correctiemechanisme, en het de facto

invoeren van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de stemprocedure in het SGP voor wat betreft buitensporige overheidstekorten.

Positie verdrag in geheel EMU verplichtingen

Het verdrag vormt een aanvulling op de regels van de EMU, zoals neergelegd in de EU-verdragen en in het bijzonder in het recent herziene SGP. Deze herziening kreeg vorm via het «sixpack», dat bestaat uit een drietal aanscherpingen van de budgettaire en macro-economische spelregels van de EU.

Ten eerste is het SGP aangescherpt. De versterkte preventieve arm van het SGP zorgt ervoor dat eerder kan worden ingegrepen bij ongewenst hoge uitgavengroei. In de correctieve arm van het SGP is het nu mogelijk om lidstaten op basis van ongewenste schuldontwikkelingen in een buitensporigtekortprocedure te plaatsen, met sanctiemogelijkheden als stok achter de deur. Ook kunnen bepaalde sancties in het vervolg worden opgelegd met omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming tussen eurolanden, in plaats van met gewone gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Een tweede belangrijke aanscherping is de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Deze nieuwe formele procedure om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden binnen de EU en de eurozone te adresseren, bestaat uit een preventieve en een correctieve fase. Sancties zijn mogelijk als stok achter de deur wanneer eurolanden waar schadelijke macro-economische onevenwichtigheden zijn geconstateerd in onvoldoende mate bereid zijn deze via nationale maatregelen te verminderen.

De derde aanscherping is een richtlijn waarin minimumeisen worden gesteld aan de nationale begrotingsraamwerken. Het gaat daarbij onder andere om het frequenter aanleveren van kascijfers van de lidstaten bij Eurostat, het moeten hanteren van een budgettair meerjarenraamwerk en de verplichting tot het maken van budgettaire afspraken met medeoverheden.

De besluitvorming van het college van commissarissen en de voorzitter van de Commissie over de versterking van de positie van de Eurocommissaris verantwoordelijk voor Economische en Monetaire Zaken¹ maakt eveneens onderdeel uit van de versterking van het bestuur van de EMU.

Op 23 november 2011 deed de Commissie in aanvulling op het «sixpack» twee voorstellen voor verordeningen voor scherper toezicht op eurolanden («twopack»). Het ene voorstel² gaat over scherper toezicht op eurolanden in een buitensporigtekortprocedure en op concept nationale begrotingen van eurolanden door de Commissie. Hierin is onder andere opgenomen dat de Commissie een euroland kan verzoeken de concept nationale begroting te herzien indien deze niet in lijn is met de SGP-eisen. Voor eurolanden die zich niet aan de eisen in een buitensporigtekortprocedure houden, gaan tevens zwaardere en frequentere rapportage-eisen gelden. Het andere voorstel voor een verordening³ gaat over verscherpt toezicht door de Commissie op eurolanden met ernstige problemen met hun financiële stabiliteit. Ook eurolanden zonder macro-economisch aanpassingsprogramma kunnen in dit voorstel door de Commissie onder verscherpt toezicht worden geplaatst, waarbij de Commissie en de ECB, waar mogelijk aangevuld met het IMF, met het euroland in kwestie afspraken zullen maken over te nemen bezuinigings- en hervormingsmaatregelen. Ook kan de Commissie het euroland in kwestie bijvoorbeeld

¹ 2011/737/Euratom: Besluit van de Commissie van 9 november 2011 tot wijziging van haar reglement van orde (PbEU L 296 van 15/11/2011).

² Brief governance eurozone en groenboek Eurobonds, 6 december 2011 (Kamerstukken 2011/2012, 21 501-07, nr. 867).

³ Idem.

verzoeken om in samenspraak met de Europese Bankautoriteit een stress test voor de financiële sector uit te voeren. Beide verordeningen zijn op dit moment in onderhandeling tussen Raad en Europees Parlement.

Ten aanzien van de economische coördinatie is sinds 2010 een aantal instrumenten gestroomlijnd en zijn nieuwe instrumenten gecreëerd. Het betreft in het bijzonder het Europees Semester, waarin de procedures van het SGP, de Europa 2020-strategie en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure zijn gestroomlijnd, en het Europluspact. Het verdrag bouwt voort op deze bestaande instrumenten, waarbij het verdrag ook verwijst naar bestaande procedures uit de EU-verdragen, in het bijzonder nauwere samenwerking en de mogelijkheid specifieke maatregelen te treffen voor eurolanden.

Verhouding tot EU verdragen en voorrang EU recht

Het recht van de Europese Unie, inclusief het EU-Verdrag en het Werkingsverdrag, heeft voorrang op het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur van de Economische en Monetaire Unie. Deze voorrangsregel, die overigens rechtstreeks voortvloeit uit het Unierecht, wordt nog eens bevestigd in het verdrag. Dit betekent dat de gemaakte afspraken niet in strijd mogen zijn met het EU-recht. Het verdrag draagt juist bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van duurzame groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen en sociale samenhang (artikel 1). Alleen lidstaten van de Unie kunnen partij worden. Bij de toepassing van het verdrag worden de procedures uit het recht van de Europese Unie gerespecteerd, dan wel gebruikt, bijvoorbeeld wanneer verordeningen naar aanleiding van dit verdrag en op grond van het Werkingsverdrag tot stand komen.

Het verdrag bevat geen nieuwe materiële normen voor begrotingsdiscipline, maar baseert zich op de binnen het rechtskader van de EU overeengekomen normen. Enige uitzondering hierop is dat het verdrag voor sommige deelnemende landen een strengere norm voor het structureel begrotingsevenwicht introduceert (zie verder bij 3b hieronder). Bijzondere nadruk leggen partijen ook op de relatie van het verdrag met de interne markt, waarbij zij zich verplichten om een ondermijning van de interne markt te voorkomen.

Een aantal instellingen van de Europese Unie, te weten de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie, zal daarnaast worden gebruikt om in het verdrag gemaakte afspraken uit te voeren en te handhaven. Dit is in overeenstemming met het EU-recht. De Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie hebben bijvoorbeeld een rol gekregen bij de handhaving van de verplichting om een begrotingsevenwichtsregel in nationale wetgeving op te nemen. Daarnaast bevat het verdrag enkele afspraken die nadere uitwerking behoeven (zie hieronder bij 3 Inhoud verdrag). In lijn met de inzet van het kabinet zullen deze zoveel mogelijk nader worden vormgegeven via secundaire EU regelgeving, dus binnen het kader van de EU-Verdragen.

Partijen hebben verder de intentie uitgesproken om de inhoud van dit verdrag op termijn in het rechtskader van de Europese Unie te integreren. Deze intentie heeft in lijn met de Nederlandse inzet een prominente plek in het verdrag gekregen in artikel 16. De goede aansluiting van de afspraken uit dit verdrag bij het EU-recht ondersteunt een toekomstige integratie in het rechtskader van de Europese Unie. De regering acht zo spoedig mogelijke opname van de bepalingen van dit Verdrag in het rechtskader van de EU wenselijk en zet zich daarvoor in.

Verhouding met ESM-Verdrag

De verscherpte afspraken die de afgelopen tijd zijn gemaakt over het versterken van de budgettaire discipline zijn voor het kabinet, in samenwerking met het Nederlandse parlement, altijd een belangrijke voorwaarde geweest voor een akkoord over het permanente Europese stabiliteitsmechanisme¹. Mede op voorspraak van Nederland bevat dit verdrag in de preambule dan ook duidelijke politieke voorwaarden voor het verlenen van financiële bijstand uit hoofde van het ESM: eurolanden dienen hiervoor het onderhavige verdrag uiterlijk maart 2013 te ratificeren en dienen tevens te voldoen aan de voorwaarde dat omzetting van het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding van het verdrag gereed dient te zijn.

3. Inhoud verdrag

3 a) Inleidende bepalingen

Het verdrag draagt bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Unie door de economische pijler van de EMU te versterken (artikel 1). Dit gebeurt via bevordering van de begrotingsdiscipline, via versterking van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en via verbetering van het bestuur van de eurozone.

Het verdrag is consistent met het Unierecht. In positieve zin benadrukken de partijen dat het verdrag wordt toegepast en uitgelegd in overeenstemming met de EU-Verdragen en het recht van de Europese Unie (artikel 2). Ook bepalen zij dat het alleen van toepassing is voor zover het verenigbaar is met de EU-Verdragen. Bovendien doet het geen afbreuk aan bevoegdheden van de Unie. Artikel 2 bevestigt daarmee de plicht van partijen om de voorrang van het EU-recht boven dit verdrag te respecteren.

3 b) Begrotingspact

Begrotingsevenwicht

Het verdrag bevat de verplichting voor partijen om de begroting structureel in evenwicht te hebben (artikel 3). Gekozen is voor structureel evenwicht om uiting te geven aan de wens dat nationale begrotingen in evenwicht dienen te zijn, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en gecorrigeerd voor tijdelijke en eenmalige maatregelen. Hierbij wordt aangesloten bij de verplichtingen die horen bij de middellangetermijndoelstelling (MTO van «medium-term objective») uit de preventieve arm van het SGP². Voor Nederland is deze doelstelling op dit moment een structureel saldo tussen de – 0,5% en 0,5% BBP. Lidstaten dienen na het corrigeren van de buitensporige tekorten snel naar structureel begrotingsevenwicht te bewegen. Hierbij wordt in de praktijk aangesloten bij de verplichtingen uit de preventieve arm van het SGP. Artikel 3 ondersteunt de naleving van het MTO uit de preventieve arm van het SGP en treedt niet in de plaats daarvan. Dit blijkt ook uit de formulering over de «uitzonderlijke omstandigheden» waaronder afwijking van de MTO en het vereiste pad naar de MTO tijdelijk toegestaan is, die geheel identiek is aan de bestaande SGP-definitie (artikel 3, derde lid).

De enige nuancering die hierbij geplaast kan worden betreft de verplichting tot structureel begrotingsevenwicht. Het Stabiliteitsverdrag verplicht de deelnemende landen de middellangetermijndoelstelling zoals deze is opgenomen in de preventieve arm van het SGP te halen. Ook voor wat betreft het tempo waarin een land de middellangetermijndoelstelling moet halen, sluit artikel 3 van het Verdrag aan bij al bestaande normen in

¹ Het op 2 februari 2012 te Brussel tot stand gekomen verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (Trb. 2012, 28).

² Artikel 2a van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEG 1997 L 209, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEU L 306).

de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. Echter, het Stabiliteitsverdrag voegt als aanvullende strengere voorwaarde toe dat de middellangetermijndoelstelling een benedengrens dient te kennen van een structureel tekort van 0,5% van het bbp (welke mag oplopen tot maximaal 1% bbp wanneer de overheidsschuld aanzienlijk kleiner is dan 60% bbp en tevens de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn laag zijn).

Voor sommige deelnemende landen betekent deze aanvullende voorwaarde dat zij een ambitieuzer structureel saldo moeten bereiken dan de middellangetermijndoelstelling die tot op heden voor deze landen voortvloeit uit het Stabiliteits- en Groeipact. Voor Nederland is dit overigens niet het geval: de Nederlandse middellangetermijndoelstelling is op dit moment een structureel saldo tussen de – 0,5% en 0,5% bbp. Deze ondergrens van een saldo van – 0,5% komt overeen met het Stabiliteitsverdrag.

Deze voor sommige lidstaten strengere norm is niet in strijd met de afspraken van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, omdat de middellangetermijndoelstelling uit het Stabiliteits- en Groeipact uitdrukkelijk een minimumnorm is voor het structurele saldo waar lidstaten qua ambitie altijd boven mogen gaan zitten, hetgeen sommige lidstaten middels ratificatie van dit verdrag ook doen.

De hierboven beschreven normen over het principe van structureel begrotingsevenwicht dienen daarnaast omgezet te worden in bindende en permanente nationale wetgeving. Bij voorkeur op constitutioneel niveau, maar het verdrag staat ook een bindende wet toe waarmee gegarandeerd kan worden dat de verplichting tot (het bereiken van) structureel begrotingsevenwicht gedurende de nationale begrotingsprocessen volledig gerespecteerd wordt. Nederland zal aan deze verplichting voldoen met een reguliere wet in formele zin: de wet Houdbare Overheidsfinanciën die nu in voorbereiding is. Op dit moment ligt deze wet ter advisering bij de Raad van State.

Het verdrag vereist dat in de nationale wettelijke omzetting van het principe van structureel begrotingsevenwicht tevens vastgelegd wordt hoe wordt omgegaan met significante afwijkingen van de MTO of van het aanpassingspad richting de MTO (het «correctiemechanisme»). Dit correctiemechanisme dient onder andere in te gaan op de omvang van en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen om weer aan de MTO-eisen te voldoen. Ook dient aangegeven te worden welke onafhankelijke instellingen/instituten op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het monitoren van de naleving van de afspraken over structureel begrotingsevenwicht (in Nederland kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het Centraal Planbureau). De Commissie zal gemeenschappelijke beginselen voor de inhoud van het correctiemechanisme voorstellen, waar de deelnemende partijen zich bij de invulling van de nationale wetten over begrotingsevenwicht reken-schap van moeten geven.

De eurolanden hebben zich op politiek niveau al eerder gecommitteerd aan het omzetten van het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving door de afspraken in het Euro Plus Pact¹ en in de verklaring van de Eurotop van 26 oktober 2011². Deze afspraak wordt met opname in dit verdrag nu ook juridisch bindend.

¹ Zie de conclusies van de Europese Raad van 24/25 maart 2011, EUCO 10/1/11 REV 1.

² Zie de verklaring van de Eurozone top van 26 oktober 2011 (Nederlandse versie gedateerd 31 oktober 2011).

Artikel 3 lid 2 van het Verdrag bepaalt dat in het correctiemechanisme de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle worden geëerbiedigd. De betekenis hiervan is dat het nationaal instellen van correctie-

mechanismen als gevolg van een verdragsverplichting geen afbreuk mag doen aan de prerogatieven van een nationaal parlement. Het resultaat van het correctiemechanisme is een verdragsverplichting, maar de keuze van de uiteindelijke exacte vormgeving van het correctiemechanisme waarmee het resultaat kan worden bereikt, is hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid waarover het nationale parlement het laatste woord heeft. De Commissie zal uit hoofde van artikel 3 lid 2 de afspraken uit het Stabiliteitsverdrag wel gemeenschappelijke beginselen publiceren waarop de deelnemende landen het nationale correctiemechanisme dienen te baseren.

Nieuw is tevens dat in dit verdrag een rol voor het Europese Hof van Justitie is opgenomen bij het handhaven van de verplichting dat partijen zorg moeten dragen voor een bindende nationale wettelijke verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht (artikel 8). Partijen hebben hiermee gebruik gemaakt van de mogelijkheid in artikel 273 van het Werkingsverdrag om geschillen aan het Hof voor te leggen.

Een geschil over een vermeende niet-naleving van de betreffende verplichting kan op twee manieren voor het Hof komen. In de eerste plaats kan iedere partij die vindt dat een andere partij zijn verplichting om op correcte wijze een begrotingsevenwichtsregel in nationale wetgeving op te nemen niet is nagekomen, uit eigen beweging de zaak bij het Hof aanhangig maken. Daarnaast verplichten de partijen zich om dit te doen als de Europese Commissie tot dezelfde conclusie komt. De Commissie zal de nakoming van deze plicht voor iedere verdragsluitende partij onderzoeken en daar verslag van doen.

Het arrest van het Hof is bindend voor de partijen. Als het Hof negatief oordeelt over een partij, stelt het een termijn vast om alsnog de nodige maatregelen te nemen. Wordt daar ook niet aan voldaan, dan kan een partij opnieuw een zaak voor het Hof starten. Daarbij is een verzoek tot oplegging van financiële sancties mogelijk. Deze sancties krijgen de vorm van een boete of dwangsom en kunnen maximaal 0,1% BBP van de in overtreding zijnde partij bedragen.

Het gebruik van de instellingen van de Europese Unie binnen deze procedure is in overeenstemming met het EU-recht. De rol die de Commissie toebedeeld krijgt sluit aan bij de bevoegdheden die de Commissie op grond van de EU-Verdragen heeft, namelijk het bevorderen van het algemeen belang van de Unie (artikel 17 EU-Verdrag). In het bijzonder sluit het aan bij de bevoegdheid van de Commissie tot het houden van toezicht binnen de economische unie. De handhavingsrol van het Hof in artikel 8 van dit verdrag valt onder de aan het Hof in artikel 273 VWEU toegekende bevoegdheid om uitspraak te doen in een geschil tussen lidstaten dat met de materie van de EU-Verdragen verband houdt. Van een dergelijk verband met de materie van de EU-Verdragen is in dit geval inderdaad sprake, aangezien de begrotingsevenwichtsregel uit dit verdrag aansluit bij de verplichtingen die horen bij de MTO uit de preventieve arm van het SGP. Tot slot verzet niets in de EU-Verdragen zich er tegen dat het Hof in het kader van de procedure van artikel 8 van dit verdrag een boete of dwangsom oplegt.

Binnen het EU-recht heeft het Hof een dergelijke bevoegdheid op grond van artikel 260 VWEU. In dit verdrag is naar analogie met de EU-Verdragen ervoor gekozen om het Hof deze bevoegdheid te geven als een partij geen uitvoering heeft gegeven aan een uitspraak van het Hof over de naleving van de plicht om op correcte wijze een begrotingsevenwichtsregel in nationale wetgeving op te nemen.

Om meer duidelijkheid te verschaffen tussen partijen over een aantal, met name procedurele, aspecten van de procedure uit artikel 8, hebben partijen een Regeling vastgesteld. In deze Regeling¹, een politiek akkoord,

¹ Bijlage bij het verslag van de Europese Raad van 1 en 2 maart 2012, (Kamerstukken II 2011/2012, 21 501-20, nr. 626).

worden bijvoorbeeld nadere afspraken gemaakt over welke partij(en) in de praktijk een zaak voor het Hof zal/zullen brengen als de Commissie tot het oordeel komt dat een partij zijn verplichting om op correcte wijze een begrotingsevenwichtsregel in nationale wetgeving op te nemen niet is nagekomen, over welke partij(en) de zaak voor het Hof bepleit(en), en over verlening van technische en logistieke steun van de overige partijen daarbij. Ook verklaren partijen hierin dat zij ten volle gebruik zullen maken van de mogelijkheid om, indien een partij geen uitvoering geeft aan een arrest van het Hof, een nieuwe zaak voor het Hof te brengen met het oog op oplegging van de voorgenoemde financiële sancties.

Omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming

Eurolanden verplichten zich er in dit verdrag daarnaast toe bij stemmingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure van het SGP, indien landen een begrotingstekort hebben van groter dan 3% BBP, de voorstellen en aanbevelingen van de Commissie te steunen. Deze plicht geldt niet wanneer in een specifiek geval wordt vastgesteld dat een gekwalificeerde meerderheid¹ van de lidstaten daartegen is (artikel 7). Hiermee wordt omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming *de facto* de stemprocedure in het SGP voor wat betreft buitensporige overheidstekorten. Besluitvorming wordt dus meer automatisch. Deze verplichting gaat verder dan de afspraken die over omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zijn gemaakt in het aangescherpte SGP, aangezien omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming daar voor wat betreft de correctieve arm van het SGP alleen wordt toegepast bij het besluit over de nieuwe sanctiemogelijkheden die het SGP biedt, en niet bij de besluitvormingsmomenten in de Raad die hier aan voorafgaan (zoals de beoordeling of een euroland genoeg corrigerende begrotingsmaatregelen heeft genomen). Omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zal door deze verplichting van toepassing zijn op *alle* stappen uit de correctieve arm van het SGP bij een te hoog begrotingstekort. Dit versterkt de positie van de Europese Commissie en is in lijn met de kabinetsvisie op de toekomst van de EMU. Het gaat hier om een verplichting voor eurolanden om zich op een bepaalde manier te gedragen voorafgaand aan besluitvorming in de Raad onder de buitensporigtekortprocedure. Deze verplichting is niet in strijd met het EU-recht, in het bijzonder artikel 126 VWEU. Steun van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad blijft formeel immers onder de buitensporigtekortprocedure van artikel 126 VWEU vereist. Deze steun zal echter gemakkelijker worden bereikt met de afspraken in dit verdrag, omdat de eurolanden zich met dit verdrag verplichten om een voorstel of aanbeveling van de Commissie te steunen tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich hier tegen verzet. Het EU-recht, en in het bijzonder artikel 126 VWEU, weerhoudt de lidstaten er niet van om nadere afspraken te maken om zich op deze manier te gedragen. Bovendien draagt de verplichting in dit geval bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Unie, door het versterken van de begrotingsdiscipline binnen de economische pijler van de EMU.

Het is mogelijk artikel 7 toe te passen indien nog niet alle eurolanden het Verdrag hebben geratificeerd, hoewel de maximale werking pas zal worden bereikt wanneer alle eurolanden partij zijn geworden. In het geval van artikel 7 zal in de praktijk gewerkt worden met een procedure in twee stappen. Bij een voorgenomen stemming in buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact zal allereerst door de Voorzitter van de Raad van de Europese Unie worden gezien of er een gekwalificeerde meerderheid tegen een voorstel van de Europese Commissie bestaat. Indien dat niet het geval is, zullen de landen die partij zijn bij het Stabiliteitsverdrag op basis van artikel 7 het Commissievoorstel steunen. Ook als dit niet alle eurolanden betreft – maar tenminste twaalf – kan de steun

¹ Gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad is geregeld in artikel 238 van het Werkingsverdrag.

voor het Commissievoorstel hierdoor (aanzienlijk) groter zijn dan wanneer deze afspraak in artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag niet gemaakt zou zijn.

Overige bepalingen begrotingspact

In het verdrag is verder de verplichting opgenomen uit het herziene SGP met betrekking tot het terugdringen van schulden hoger dan 60% BBP (artikel 4). Ook bevat het verdrag de verplichting dat met lidstaten in een buitensporigtekortprocedure in het vervolg een economisch partnerschapsprogramma overeen dient te worden gekomen (artikel 5). De Raad en de Commissie zullen een door de lidstaat ingediend programma moeten bekrachtigen. Het idee achter het partnerschapsprogramma is dat voor een duurzame correctie van buitensporige overheidsstekorten niet alleen begrotingsmaatregelen genomen dienen te worden, maar dat eurolanden tevens dienen aan te geven welke structurele hervormingen worden doorgevoerd om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn te garanderen. Dit wordt nader uitgewerkt in secundaire EU regelgeving.

De monitoring van de voortgang bij de implementatie van het programma wordt geïntegreerd in de bestaande structuren van het SGP. Tot slot stelt het verdrag ook dat de plannen voor nationale schulduitgifte vooraf aan de Commissie en de andere eurolanden zullen worden gemeld (artikel 6). Doel hiervan is dat de Commissie en de lidstaten waar mogelijk inzicht krijgen in elkaars schulduitgifte-plannen voor het aankomende jaar, en hier vervolgens rekening mee kunnen houden bij het definitief vaststellen van de planning en de uitvoering van de eigen schulduitgifte. Ook dit wordt vastgelegd in secundaire EU regelgeving en vervolgens waarschijnlijk nader uitgewerkt in de vorm van een *Code of Conduct* (gedragsregels).

3 c) Coördinatie van het economisch beleid en convergentie

De partijen zijn overeengekomen om zich gezamenlijk in te zetten voor een economisch beleid dat de goede werking van de EMU bevordert. Zij zullen daarbij voortbouwen op het EU-instrumentarium en alle acties en maatregelen nemen die essentieel zijn voor de goede werking van de eurozone bij het nastreven van de doelstellingen van concurrentievermogen, werkgelegenheid, houdbare overheidsfinanciën en financiële stabiliteit (artikel 9). Waar passend en nodig zullen zij daarbij gebruik maken van maatregelen gebaseerd op artikel 136 VWEU (specifieke maatregelen voor eurolanden) of artikel 20 EU en artikel 326–334 VWEU (nauwere samenwerking), zonder de interne markt te ondermijnen (artikel 10). Bij deze coördinatie worden *best practices* als benchmark genomen. Partijen zullen grote hervormingen van hun economisch beleid vooraf bespreken en, waar passend, coördineren (artikel 11). In overeenstemming met de verplichting uit artikel 121 VWEU om het economisch beleid te beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en dit te coördineren in het kader van de Raad, zullen deze afspraken worden nagekomen binnen het institutionele kader van de EU.

Het implementeren van maatregelen die groei en concurrentievermogen versterken en schadelijke macro-economische onevenwichtigheden tegengaan is van groot belang voor de stabiliteit van de EMU. De bepalingen in het verdrag sluiten aan bij de kabinetsvisie zoals neergelegd in de brief over het versterken van Europese economische stabiliteit en groeivermogen.¹ Deze pijler van het verdrag bevat feitelijk geen nieuwe initiatieven ten opzichte van het bestaande EU instrumentarium. De coördinatieprocedure van artikel 11, waarvoor de Commissie binnen het kader van de EU-Verdragen nog met wetgevingsvoorstellen zal komen, vormt hierop een uitzondering, hoewel ook deze voortbouwt op de Europeesrechtelijke verplichting het economisch beleid te coördineren

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 21 501-07, nr. 847.

(artikel 121 VWEU). De partijen erkennen hiermee dat de bestaande Europese procedures ten volle dienen te worden benut om een adequate coördinatie van het economisch beleid en een convergentie van economische prestaties te realiseren, die noodzakelijk zijn voor een duurzaam stabiele EMU. In dit verband kan met name worden gewezen op het Europees Semester, waarin de procedures van het SGP, de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden en de Europa 2020-strategie zijn gestroomlijnd, en het Europluspact.

Een belangrijk onderdeel van de Nederlandse inzet ten aanzien van de economische pijler was het aansluiten bij de bestaande communautaire methodes en het vermijden van risico's met betrekking tot de ondermijning van de interne markt. Nederland is van mening dat interne markt-aangelegenheden dienen te worden besproken en overeengekomen in EU-verband met 27 lidstaten. Het verdrag voldoet aan deze eisen.

3 d) Bestuur van de eurozone

Voortbouwend op de conclusies van de Europese Raad van 23 oktober en de verklaring van de Eurotop van 26 oktober 2011, bevat het verdrag de afspraak dat de eurolanden minimaal twee maal per jaar informeel bijeenkomen in een Eurotop (artikel 12). De bijeenkomsten zullen worden gehouden om te spreken over de specifieke verantwoordelijkheden van de eurolanden, het bestuur van de eurozone, en strategische richtsnoeren voor het economische beleid. Niet-eurolanden die wel partij zijn zullen hierbij aansluiten indien wordt gesproken over concurrentievermogen, de toekomstige architectuur van de eurozone en, ten minste eenmaal per jaar, de implementatie van het verdrag.

De voorzitter van deze Eurotop wordt gelijktijdig verkozen met de voorzitter van de Europese Raad, via gewone meerderheidsbesluitvorming, en voor eenzelfde termijn. De Europese Commissie, de Europese Centrale Bank, het Europees Parlement en de Eurogroep worden op voor ieder passende wijze betrokken bij deze bijeenkomsten. Ook de lidstaten die geen partij zijn worden geïnformeerd.

In lijn met het aan de Europese verdragen gehechte protocol (nr. 1) over de rol van de nationale parlementen in de EU, stelt het verdrag dat het Europees Parlement en de nationale parlementen van de partijen samen een conferentie kunnen organiseren over de onderwerpen van dit verdrag (artikel 13).

Nederland steunt een effectievere werkwijze van de eurozone. Zoals onderstreept in de kabinetsvisie op de toekomst van de EMU heeft de eurocrisis duidelijk gemaakt hoezeer de Europese lidstaten financieel en economisch met elkaar verweven zijn.

Nederland pleit daarom voor het effectiever afdwingen van bestaande afspraken, door strenge en onafhankelijke controle op, en handhaving van de bestaande afspraken. Het wanneer nodig organiseren van Eurotoppen, met adequate participatie van partijen die geen euroland zijn en van de Europese instellingen, kan daaraan bijdragen. Nederland ziet er steeds op toe dat in dit proces de integriteit van de Unie als geheel behouden blijft.

3 e) Slotbepalingen

Het verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand volgende op de bekrachtiging door twaalf partijen die de euro als munt hebben (artikel 14). Voor de partijen die het dan bekrachtigd hebben, geldt het vanaf die dag.

Voor de toepassing op andere partijen maakt het verdrag nog een belangrijk onderscheid: voor een partij die de euro als munt heeft en die op een later moment bekrachtigt, geldt het hele verdrag vanaf de eerste dag van de eerstvolgende maand na de bekrachtiging. Op een partij die de euro niet als munt heeft is het verdrag daarentegen in beginsel niet van toepassing zolang deze partij geen euroland is. Deze partij kan wel aangeven al voor die tijd geheel of gedeeltelijk gebonden te willen zijn door titels III (begrotingspact, zie deel 3 b) en IV (coördinatie van het economisch beleid en convergentie, zie deel 3 c)).

Titel V (bestuur van de eurozone, zie deel 3 d) heeft ten slotte nog een bijzondere positie: deze titel wordt vanaf inwerkingtreding van het verdrag toegepast door alle partijen. Dat wil zeggen ook door die partijen waarvoor het verdrag nog niet in werking is getreden maar het verdrag wel hebben getekend.

Iedere lidstaat kan toetreden tot het verdrag (artikel 15), ook op een later moment. Hiervoor is geen apart akkoord met de partijen nodig.

Maximaal vijf jaar na inwerkingtreding zullen partijen stappen moeten zetten met als doel integratie van de inhoud van dit verdrag in de EU-Verdragen (artikel 16). De partijen onderstrepen hiermee hun intentie om de inhoud van dit verdrag op te nemen in de Europese Verdragen, waarbij zij impliciet erkennen dat dit ook medewerking zal vergen van lidstaten die geen partij zijn bij dit verdrag. Zoals hierboven reeds toegelicht zet de regering zich in voor zo spoedig mogelijke opname van de bepalingen van dit Verdrag in het rechtskader van de EU.

4. Budgettaire aspecten

Het Verdrag heeft als zodanig geen directe budgettaire gevolgen. De uitvoering van het Verdrag heeft echter wel gevolgen. Die gevolgen zijn overigens niet anders dan de gevolgen die al uit het Stabiliteits- en Groeipact voortvloeien.

5. Slot/Koninkrijkspositie

Gelet op de aard van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur van de economische en monetaire unie zal dit verdrag voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

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