

Vergaderjaar 2012–2013

33 454

Rapportages Voorzitter Europese Raad: «Naar een echte economische en monetaire unie»

AB

BRIEF VAN DE VICE-PRESIDENT VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2013

Bij brief van 6 november 2012¹, kenmerk 151553.01u, heeft de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij de Afdeling advisering van de Raad van State een verzoek om voorlichting ingediend op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis.

In de brief verzoekt de Eerste Kamer om voorlichting over de parlementaire betrokkenheid bij en de controle op de (totstandkoming en uitvoering van) regelgeving op het terrein van financieel-economisch en monetair bestuur in Europees verband. Het gaat de Eerste Kamer zowel om de huidige stand van zaken, als de mogelijke implicaties voor de democratische betrokkenheid en controle van ontwikkelingen die nu ter discussie staan.

Het verzoek moet begrepen worden tegen de achtergrond van de mogelijk verstreckende voorstellen van de voorzitter van de Europese Raad, de heer Van Rompuy, die de economische, budgettaire en politieke integratie van de Europese Unie een nieuwe impuls moeten geven. Deze voorstellen zijn inmiddels op 13/14 december 2012 gepresenteerd en besproken in de Europese Raad.

In het verzoek wordt een aantal specifieke vragen en aandachtspunten aangedragen:

- Welke waarborgen zijn nodig om de rechten en bevoegdheden van het Nederlandse parlement, in het bijzonder het budgetrecht – formeel maar ook materieel –, in de toekomst in stand te houden?
- Welke – mogelijk nieuwe – democratische waarborgen zijn nodig wanneer soevereiniteit is of zou worden overgedragen? Anders

¹ Kamerstukken I 2012–13, 33 454, Q

gevraagd, zijn er remedies aan te dragen om het democratisch tekort te redresseren? Hoe beoordeelt de Raad in dit verband de bestaande rechten en bevoegdheden van het Europees Parlement?

- In dit verband ontvangt de Kamer graag in het bijzonder een appreciatie van constructies zoals de in artikel 13 van het Begrotingspact gecreëerde «conferentie», uit een oogpunt van subsidiariteit, effectieve democratische controle, representatie van de burgers en het evenwicht in de machtsverdeling tussen de instellingen.

1. Inleiding

De vraagstelling van de Eerste Kamer richt zich op de democratische betrokkenheid bij en de controle op de totstandkoming en toepassing van regelgeving op het terrein van het financieel-economisch en monetaire bestuur in Europees verband. Dit betekent dat de Afdeling haar analyse zal beperken tot de werking van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Daarnaast richt de vraagstelling zich in het bijzonder op de inpassing van de nieuw overeengekomen (en nog overeen te komen) regels omtrent de afstemming van het begrotingsbeleid in de Unie en de eurozone, in de begrotingsprocedures in Nederland.

De Eerste Kamer heeft verzocht bij de voorlichting zowel de huidige stand van zaken te betrekken als de ontwikkelingen die ter discussie staan. Gelet op de termijn die door de Eerste Kamer aan het uitbrengen van deze voorlichting werd gesteld, verwacht zij geen bespreking van de voorstellen als zodanig. Dit is ook niet mogelijk. De ontwikkelingen met betrekking tot het bestuur van de EMU zijn nog in volle gang. Inmiddels zijn door verschillende betrokken partijen, zoals de Europese Commissie² en de Nederlandse regering,³ ook voorstellen en standpuntbepalingen ingebracht over het bestuur van de EMU. De discussie zal ook verder nog beïnvloed worden door reacties zowel van binnen als van buiten de Europese Unie. Deze voorlichting kan dan ook niet anders dan in die context geplaatst worden en richt zich derhalve op de meer abstracte vragen.

Op 5 december 2012 heeft de voorzitter van de Europese Raad, Van Rompuy, het rapport getiteld «Naar een echte Economische en Monetaire Unie»⁴ gepresenteerd. Het rapport stelt een stapsgewijze aanpak voor. De eerste etappe betreft de periode die loopt tot en met 2013 en zich richt op de consolidatie van de besluiten die reeds genomen zijn en op de totstandkoming van de voorstellen van de Europese Commissie waarover thans onderhandeld wordt. De tweede etappe beslaat het tijdvak 2013–2014 en heeft als hoofddoel de uitwerking van het voorstel dat jaarlijks «regelingen van contractuele aard» gesloten worden tussen de individuele lidstaten en de Europese instellingen over het te voeren begrotings- en economisch beleid. De derde etappe betreft de periode na 2014, dat wil zeggen na de Europese verkiezingen van dat jaar en de installering van een nieuwe Europese Commissie, en ziet primair op de ontwikkeling van een aparte begroting voor de eurozone. De Europese Raad van 13/14 december jl. heeft besloten de eerste etappe uit te voeren en heeft alle betrokken instellingen verzocht daartoe de nodige besluiten te nemen. Over de tweede etappe heeft hij zijn voorzitter, Van Rompuy, gevraagd voor de bijeenkomst van de Europese Raad van

² Communication from the Commission 28-11-2012, a blueprint for a deep and genuine economic and monetary Union, Launching a European Debate (COM(2012) 777 final).

³ Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 november 2012 betreffende de inzet van het kabinet ten aanzien van de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstukken II 2012/13, 21 501-20, nr. 704).

⁴ Van Rompuy e.a., Naar een echte Economische en Monetaire Unie, 5 december 2012.

juni 2013 met nadere voorstellen te komen om het idee van de contracten uit te werken. Over de derde etappe zijn geen conclusies door de Europese Raad aangenomen. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de maatregelen die tot nu toe zijn genomen en die nog op stapel staan, verwijst de Afdeling naar de Bijlage bij deze voorlichting.

Tegen deze achtergrond zal de Afdeling in haar voorlichting allereerst ingaan op de ontwikkeling van de parlementaire betrokkenheid bij en controle op de Europese besluitvorming, zowel op Europees als op nationaal niveau (paragraaf 2). Voorts zal zij het beoordelingskader waarbinnen het vraagstuk van de democratische betrokkenheid en controle geplaatst moet worden, bespreken (paragraaf 3). Daarna zal zij kort de ontwikkelingen in de Economische en Monetaire Unie schetsen (paragraaf 4) om vervolgens een analyse te geven van de toenemende complexiteit van het EMU-raamwerk (paragraaf 5). Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de parlementaire betrokkenheid en controle in de EMU zoals die zich ontvouwt (paragraaf 6). Ten slotte zal zij enkele concluderende opmerkingen maken en op samenvattende wijze antwoord geven op de specifieke vragen van de Eerste Kamer (paragraaf 7).

2. Ontwikkeling van de parlementaire betrokkenheid bij en controle op Europese besluitvorming

Bij de inrichting van de parlementaire betrokkenheid bij en de controle op Europese besluitvorming is in het verleden impliciet uitgegaan van het principe van een strikte scheiding tussen de nationale en de Europese bestuurslaag. Dat wil zeggen dat nationale parlementen hun rol spelen binnen de nationale rechtsorde en het Europees Parlement binnen het Europese institutionele systeem. Iedere lidstaat is daarbij geheel vrij in de manier waarop democratische invloed en controle worden uitgeoefend op de standpunten die de desbetreffende regering inneemt in het Europees besluitvormingsproces. In de 27 lidstaten is de democratische betrokkenheid en controle dan ook op geheel verschillende wijze vorm gegeven. Maar ook in de tijd kan de parlementaire betrokkenheid binnen de lidstaten verschillen. Zo is in Nederland de betrokkenheid van beide kamers de Staten-Generaal in de loop der jaren vergroot; meest recent heeft de Tweede Kamer, met de invoering van het behandelvoorbehoud, ten tijde van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, haar invloed aanmerkelijk vergroot.

In antwoord op de vraag waar het zwaartepunt van de democratische betrokkenheid dient te liggen, op nationaal dan wel op Europees niveau, is in een vaak vertolkte visie,⁵ een verband gelegd met de wijze van Europese besluitvorming. Vindt besluitvorming plaats bij unanimiteit, dan oefent iedere lidstaat in beginsel volledige controle uit en kan derhalve ook het nationale parlement zijn controlerende functie maximaal uitoefenen ten overstaan van de regering. In geval van besluitvorming bij meerderheid daarentegen verliest niet alleen de lidstaat in de Raad van Ministers, maar ook het nationale parlement de (in theorie) absolute greep op de besluitvorming. Reden waarom, in die visie, de overgang van unanimiteit naar gekwalificeerde meerderheid gepaard moest gaan met meer zeggenschap van het Europees Parlement. Het verlies aan parlementaire betrokkenheid op nationaal niveau moest als het ware gecompenseerd worden op Europees niveau. In de opeenvolgende verdragswijzigingen,⁶ heeft de overgang van besluitvorming naar (gekwalificeerde) meerderheid dan ook in de meeste gevallen geleid tot de invoering van (een vorm van) medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement. Van

⁵ Die ook in Nederland opgeld deed.

⁶ Van de Europese Akte tot en met het Verdrag van Lissabon

de andere kant heeft in Nederland de Staten-Generaal zijn instemmingsrecht met betrekking tot bepaalde besluiten op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de toenmalige derde pijler opgegeven toen die in het Verdrag van Lissabon gecommunautariseerd werd.

Hoewel de laatste decennia veel gesproken is over een grotere rol voor de nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces, leidde dit aanvankelijk slechts tot enkele procedurele veranderingen zoals een betere informatievoorziening. Zo gaat Protocol Nr. 1 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie er ook van uit dat de nationale parlementen hun rol slechts vervullen binnen de nationale rechtsorde. In de preambule wordt er expliciet aan herinnerd «dat de wijze waarop de nationale parlementen de controle uitoefenen op hun regering met betrekking tot de activiteiten van de Europese Unie, onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten vallen.» En hoewel artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt dat de nationale parlementen actief bijdragen tot de goede werking van de Unie, geeft de opsomming van de manieren waarop de nationale parlementen dat doen aan dat het daarbij vooral gaat om activiteiten die zich afspelen binnen de nationale rechtsorde of, in het geval van de interparlementaire samenwerking, slechts om uitwisseling van informatie. Een vernieuwing, waarbij van bovengenoemd uitgangspunt wordt afgeweken, is evenwel artikel 12, onder b, VEU dat verwijst naar Protocol Nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Met de in dat Protocol ingevoerde gele- en oranje kaartprocedure krijgen de nationale parlementen voor het eerst de mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op de communautaire besluitvorming. In het bijzonder moet de Europese Commissie, indien een bepaald aantal nationale parlementen vindt dat een voorgestelde rechtshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, het voorstel heroverwegen. Recent heeft deze procedure er voor het eerst toe geleid dat de Europese Commissie een voorstel heeft ingetrokken.⁷

Aan de Europese besluitvorming ligt tot dusver nog een ander principe ten grondslag, namelijk dat van de exclusieve zeggenschap van de lidstaten over hun belastinggebied. Het Europees Parlement heeft weliswaar bevoegdheden over de uitgaven van de Europese Unie, maar niet over de inkomsten. In artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is dan ook vastgelegd dat het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie pas in werking treedt «na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.» Het Europees Parlement heeft ter zake slechts adviesrecht.

De parlementaire betrokkenheid bij en controle op de besluitvorming in het kader van de Economische en Monetaire Unie volgt het patroon waarbij de nationale parlementen hun functie vervullen binnen de nationale rechtsorde en het Europees Parlement binnen de rechtsorde van de Unie. Het Europees Parlement heeft in vele gevallen medebeslissingsrecht; in andere gevallen is alleen zijn advies vereist of wordt het slechts ingelicht. Hetzelfde geldt voor de nationale parlementen. De maatregelen die de afgelopen periode zijn genomen om de financiële- en schulden-crisis te beheersen, roepen echter nieuwe vragen op over de democratische aspecten daarvan. Daarop wordt hierna nader ingegaan.

⁷ Het betreft het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (COM(2012) 131 final); zie http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e120011_eu_voorstel_handhaving.

3. Beoordelingskader voor de voorlichting

De vragen van de Eerste Kamer richten zich op democratische betrokkenheid bij en controle op het financieel-economisch en monetair bestuur. In dat verband wordt gesproken over het waarborgen van de bevoegdheden van het Nederlandse parlement, in het bijzonder het budgetrecht. Voorts gaat het om democratische waarborgen bij de overdracht van soevereiniteit en om het democratische deficit, alsmede om subsidiariteit, democratische controle, representatie van burgers en evenwicht tussen de instellingen. Het betreft hier uiteenlopende begrippen die een nadere analyse behoeven.

Voor democratische betrokkenheid en controle bestaan slechts bepaalde basisnormen. In het algemeen wordt met die termen gedoeld op de betrokkenheid van burgers, direct dan wel door middel van vertegenwoordigende organen, bij wetgeving, bestuur en de controle op het handelen van de overheid. De betrokkenheid van en controle door algemeen vertegenwoordigende organen die op basis van algemene verkiezingen zijn samengesteld, worden doorgaans in het bijzonder als graadmeter van democratische betrokkenheid beschouwd. Maar de wijze waarop, de mate waarin en de daarmee gepaard gaande institutionele arrangementen, verschillen van democratie tot democratie.

Er bestaat derhalve geen concrete standaard. Daarom neemt de Afdeling bij de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer over democratische betrokkenheid en controle de bestaande institutionele arrangementen in Nederland onderscheidenlijk in de Europese Unie als vertrekpunt. De daarvoor bepalende kaders zijn nationaal vastgelegd in de Grondwet, de constitutionele praktijk en de organieke wetten (Comptabiliteitswet 2001). Ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van de begroting (budgetrecht) en de vaststelling van belastingen en het geldstelsel bevatten de artikelen 104, 105 en 106 van de Grondwet bijzondere bepalingen, waarin de betrokkenheid van de kamers der Staten-Generaal wordt vastgelegd. Op Europees niveau zijn de uitgangspunten voor de democratische betrokkenheid meer in het bijzonder neergelegd in Titel II van het VEU.

De Afdeling merkt over deze kaders het volgende op.

a. Het nationale kader

Artikel 105 van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. Gegeven de eveneens in de Grondwet geregelde procedure voor de vaststelling van wetten is daarmee het recht van de Staten-Generaal vastgelegd om, samen met de regering, te beslissen over de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van begrotingswetten moet gezien worden in samenhang met een vergelijkbare betrokkenheid bij de vaststelling van belastingen (artikel 104) en het geldstelsel (artikel 106).

Het debat over en de vaststelling van begrotingswetten vormen een centraal element in de betrokkenheid van de kamers der Staten-Generaal bij het regeringsbeleid. Niet alleen vanwege de machtiging tot het doen van concrete uitgaven,⁸ maar zeker ook als aanknopingspunt voor een discussie over en beoordeling van het beleid van de regering. De betrokkenheid bij de vaststelling van begrotingswetten is evenwel slechts een onderdeel van de democratische betrokkenheid. Die betrokkenheid vindt meer en meer inhoud in een voortdurend debat van de regering met

⁸ Staten-Generaal noch burger kunnen daaraan een concrete aanspraak ontlenen; HR 5 oktober 1849, W 1058 (De Bourbon); HR 8 mei 1877, W 4119.

de Staten-Generaal over beleidsvoornemens, over de uitvoering, over specifieke beslissingen, over de aanpak van concrete problemen die de aandacht trekken, over internationaal overleg en afspraken. In die zin is het materiële budgetrecht van de Staten-Generaal veel ruimer dan het formele budgetrecht alleen. Dat recht berust niet primair op de medebetrokkenheid van de beide kamers der Staten-Generaal bij de wetgeving, maar op het recht van beide Kamers op informatie van de zijde van de regering en om in gemeen overleg met de regering te treden over de budgettaire aspecten van het algemene regeringsbeleid. Dit recht kan op elk willekeurig moment worden uitgeoefend; voordat beslissingen genomen worden of nadien. Indien noodzakelijk kan de informatievoorziening aan het parlement vertrouwelijk plaatsvinden.⁹

Een belangrijk element van de democratische betrokkenheid is voorts gelegen in een voortgaand publiek debat over het regeringsbeleid, over de gevolgen of het ontbreken daarvan, en over de publieke gevoelens dienaangaande. Een laatste, maar zeker niet het minst belangrijke element van democratische betrokkenheid is de vertrouwensregel, ingevolge welke het kabinet en de afzonderlijke bewindslieden bij de uitoefening van hun ambt het vertrouwen dienen te genieten van de beide kamers der Staten-Generaal. Die vertrouwensregel impliceert dat het door een kabinet of afzonderlijke bewindslieden gevoerde beleid «gedragen» wordt door een meerderheid – in die zin dat er geen zodanige bezwaren tegen het beleid of de persoon bestaan dat een meerderheid het vertrouwen in een bewindspersoon of het kabinet als geheel opzegt.

Bij alle discussie over soevereiniteit en budgetrecht is het van belang te beseffen dat de vrijheid van de wetgever bij het vaststellen van de begroting beperkt is. Internationale verplichtingen, binnenlandse verplichtingen, aanspraken, rechten, economische ontwikkelingen, de stemming op financiële markten en andere factoren zullen de marges voor verandering juridisch of praktisch aanzienlijk beperken. Het economisch-financieel en monetair beleid wordt in hoge mate gedicteerd door de verstrengeling van de Nederlandse economie met de Europese en de wereldeconomie.¹⁰ Een andere belangrijke beperking is gelegen in de aard van de te nemen beslissingen. Het overeind houden van een bank of interventie in het geldverkeer, zijn beslissingen die niet genomen worden bij wet maar op basis van gedelegeerde of eigen bevoegdheden in onderling overleg en na onderhandeling, waarbij de verantwoording pas achteraf plaats vindt.

Blijft dat ook bij vérgaande eigen of gedelegeerde bevoegdheden de Staten-Generaal steeds een minister of de regering kunnen aanspreken op de wijze waarop van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, op het functioneren van uitvoerende diensten, zelfstandige instituties of het functioneren van het bestel als geheel, en desgewenst kunnen verlangen dat de regering met voorstellen komt om het bestel te wijzigen. Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling in haar advies over de goedkeuringswet voor het ESM opmerkingen gemaakt over de beperkte mogelijkheden van nationale parlementen om controle uit te oefenen op het functioneren van het ESM, alsmede over de noodzaak dat niet alleen parlementaire goedkeuring vereist is voor de goedkeuring van het ESM-Verdrag, maar ook bij wijziging (verhoging) van het maatschappelijk kapitaal ervan.¹¹

⁹ Michal Diamant & Michiel van Emmerik, «Parlementair budgetrecht onder vuur?» Nederlands Juristenblad 2011/1535.

¹⁰ Zie hierover o.a. Kortmann: Constitutioneel recht, 2012, blz. 190.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4.

b. Het Europees kader

Artikel 10, eerste lid, VEU bepaalt dat de «werking van de Unie is gegrond op de representatieve democratie». Artikel 10, tweede lid, VEU preciseert vervolgens dat de vertegenwoordiging van de burgers plaatsvindt door middel van de rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement en dat de lidstaten zijn vertegenwoordigd in respectievelijk de Europese Raad en de Raad van Ministers «die zelf democratisch verantwoording verschuldigd zijn aan hun nationale parlement of aan hun burgers». Artikel 12 VEU bepaalt dat de nationale parlementen actief bijdragen «tot de goede werking van de Unie». Naast deze parlementaire elementen van democratische legitimiteit, gaat artikel 11 VEU in op de meer maatschappelijke aspecten. Zo wordt in dat artikel onder meer bepaald dat de Europese instellingen burgers en representatieve organisaties moeten informeren, raadplegen en met hen overleg voeren over het optreden van de Unie.

Deze beginselen in Titel II van het VEU vormen het kader waarbinnen de democratische betrokkenheid en controle bij Europese besluitvorming invulling krijgt. Uiteraard is dat een geheel eigen kader, dat minder goed vergelijkbaar is met de kaders in ieder van de afzonderlijke lidstaten. De Raad van Ministers, waarvan ieder lid het vertrouwen geniet van en gecontroleerd wordt door de eigen volksvertegenwoordiging speelt ook een belangrijke rol. Ook in de Europese Unie is de democratische betrokkenheid overigens breder dan de formele betrokkenheid van Raad en Parlement alleen. De Europese Commissie consulteert tegenwoordig in de meeste gevallen maatschappelijke organisaties en deskundigen in de lidstaten, alvorens een concreet voorstel voor een richtlijn of verordening te doen. Ook in het Europees Parlement beperkt het debat zich niet tot de besluitvorming, maar is het in beginsel breder.

Wel is het debat binnen de Unie en in het Europees Parlement sterk gericht op de totstandkoming van regelgeving. Dat hangt samen met het gegeven dat de Europese Unie, in het bijzonder de Europese Commissie, maar beperkt belast is met de uitvoering van beleid en wetgeving. Die is in hoofdzaak bij de lidstaten gebleven, ook in gevallen dat het de uitvoering van gemeenschappelijk beleid betreft. In andere gevallen heeft de verdragswetgever de bestuurlijke besluitvorming bij zelfstandige instituten gelegd. Zo hebben de lidstaten er met het Verdrag van Maastricht voor gekozen het monetaire beleid op te dragen aan de Europese Centrale Bank (ECB), terwijl het daarmee samenhangend begrotings- en economisch beleid in handen van de lidstaten is gelaten. Dit is overigens een opzet die uit een oogpunt van democratische betrokkenheid op zich zelf niet veel afweek van de situatie zoals die bestond in afzonderlijke lidstaten, in het bijzonder Nederland. Zolang de ECB zich tot de opgedragen taakstelling kon beperken en de regeringen van de lidstaten op nationaal niveau democratisch gecontroleerd werden door hun parlementen, leverde dit schema weinig vraagtekens op. Het tekortschieten van de mechanismen om het goed functioneren van de EMU en de noodzakelijke convergentie van het nationale begrotings- en economisch beleid te verzekeren, en vervolgens om tot een effectieve en daadkrachtige aanpak van de crisis te komen, hebben de ECB genoodzaakt uitzonderlijke crisismaatregelen te nemen. De ECB is daartoe overgegaan en heeft noodgedwongen het eigen mandaat tot het uiterste opgerekt om de EMU overeind te houden. Op langere termijn is deze situatie echter onwenselijk. Doordat de Raad onderscheidenlijk de lidstaten hun verantwoordelijkheid tot het nemen van adequate maatregelen niet tijdig hebben waargemaakt en de ECB in deze leemte heeft voorzien, schiet de democratische controle op dit optreden tekort. Ook om die reden is het gewenst deze situatie snel te beëindigen. Dit vergt echter

bestuurlijke mechanismen op het niveau van de Unie die nodig zijn om de werking van de EMU effectief te doen zijn en waarbij een mate van democratische betrokkenheid wordt gerealiseerd die zowel nodig als ook mogelijk is gelet op de aard van de beslissingen die moeten worden genomen.

c. Maatschappelijk draagvlak

Hoewel met het Verdrag van Lissabon de parlementaire betrokkenheid, in het bijzonder van het Europees Parlement, aanmerkelijk vergroot is, betekent dit nog niet dat het maatschappelijk draagvlak voor Europa is verzekerd.

De aanzienlijke impact voor de samenleving van de besluiten die thans in het kader van de aanpak van de financieel-economische crisis in de Unie of in ander verband (ESM) worden genomen, doet met des te meer klem de vraag rijzen of deze besluiten ook daadwerkelijk democratisch «gedragen» worden. Lidstaten worden gedwongen tot ingrijpende maatregelen om de overheidsfinanciën onder controle te krijgen en de economische structuur te verbeteren. In andere lidstaten wordt een potentieel beroep gedaan op de belastingbetaler (het betreft voornamelijk vooral de staatsschuld) om lidstaten in ernstige financieringsproblemen en financiële instellingen te ondersteunen op een moment dat veel lidstaten ook zelf problemen hebben hun eigen begrotingen en de staatsschuld op orde te krijgen of te houden. De maatregelen die door lidstaten moeten worden genomen zijn geen dictaat van de Unie of van andere lidstaten, maar de consequentie van de situatie waarin men door eigen beleid is verzeild geraakt en van verplichtingen die al met het Stabiliteits- en Groeipact zijn aanvaard. De verplichtingen die voor sommige lidstaten en de belastingbetaler uit het ESM voortvloeien, zijn door ieder van de betrokken lidstaten uitdrukkelijk volgens de daarvoor vereiste nationale procedures aanvaard. Daarbij was ieder van de betrokken lidstaten zich ervan bewust dat de economische schade en financiële gevolgen van het onthouden van steun aan enkele lidstaten vele malen groter zouden zijn dan de financiële aansprakelijkheden die uit het ESM-Verdrag voortvloeiden.

Ondanks de verruiming van de parlementaire betrokkenheid bij besluitvorming als gevolg van het Verdrag van Lissabon en ondanks de betrokkenheid van de verdragswetgever in de lidstaten bij aanvullende verplichtingen, is er sprake van zorg en onbehagen over de maatregelen en besluiten die in het kader van de crisis worden genomen. Dit wijst ook op een andere dimensie in de discussie over democratische betrokkenheid: die van de democratische vervreemding. Bedoeld is het verschijnsel dat zich op dit moment overigens in vele democratieën voordoet, dat een groeiend deel van de burgers zich in afnemende mate verantwoordelijk weet voor en vertegenwoordigd voelt bij de besluitvorming door wetgever of bestuur, hoezeer die ook volgens democratische procedures plaatsvindt. Dit verschijnsel doet zich zeer markant voor ten aanzien van de besluitvorming in de Europese Unie, ondanks de institutionele versterking van de democratische betrokkenheid van het Europees Parlement. Het betreft een gevoel dat tot uitdrukking komt in de opkomstpercentages bij verkiezingen voor het Europees Parlement, onder meer uit onbekendheid met het functioneren van de Europese Unie. Die gevoelsmatige afstand van veel burgers tot de Unie wordt ook niet verminderd, althans niet zonder meer, door meer parlementaire betrokkenheid en controle, of door andere institutionele arrangementen (referenda).

De Afdeling kan in dit kader slechts wijzen op dit verschijnsel. Een adequaat antwoord hierop is niet een kwestie van nieuwe of meer institutionele arrangementen, maar een kwestie van politieke overtuiging(skracht) en aansprekendheid. Daarom valt dit buiten het bestek van deze voorlichting. Dat laat echter onverlet dat het nemen van de voor het functioneren van de EMU noodzakelijke maatregelen mede door dit verschijnsel van democratische vervreemding, steeds moeilijker wordt. Daardoor vormt deze situatie een bedreiging voor de stabiliteit van de EMU. Om de EMU voort te kunnen zetten, zullen burgers moeten worden overtuigd van de noodzaak van het behoud van de EMU. Daartoe zal in ieder geval een duidelijk perspectief moeten worden geboden op een uitweg uit de crisis en op een stabiele EMU. Dit is vooralsnog geen geringe politieke opgave. Maar zonder voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak kan niet worden verwacht dat de ingrijpende maatregelen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de EMU, duurzaam kunnen worden doorgevoerd.

4. Ontwikkeling van de EMU

Bij de introductie van de EMU in het Verdrag van Maastricht is voorzien dat het monetair beleid wordt bepaald op Europees niveau, hoofdzakelijk door de Europese Centrale Bank en het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Het begrotingsbeleid en het economisch beleid daarentegen, worden weliswaar gecoördineerd, maar uiteindelijk bepaald door de individuele lidstaten. De crisis heeft onmiskenbaar aangetoond dat deze discrepantie tot spanningen leidt en zelfs een ernstige bedreiging vormt voor de stabiliteit en het voortbestaan van de EMU.

De ECB stelt het rentebeleid voor de eurozone in zijn geheel vast. Dit heeft in de tien jaar na de introductie van de euro geleid tot economische divergentie in plaats van tot convergentie tussen de landen van de eurozone. Diverse lidstaten hebben verzuimd hun economisch beleid aan te passen en op Europees niveau waren de instrumenten te zwak om dat beleid effectief te beïnvloeden. Tegelijkertijd hebben de lidstaten van de EMU niet langer de mogelijkheid om via het wisselkoersmechanisme het evenwicht te herstellen. Ook met betrekking tot het begrotingsbeleid is gebleken dat het instrumentarium in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact ontoereikend was om de nodige begrotingsdiscipline in de lidstaten te handhaven. Tevens heeft de crisis duidelijk gemaakt dat zowel de financiële stelsels onderling als de banken en de overheden dermate met elkaar zijn verweven, dat de financiële instabiliteit in één land een potentieel gevaar vormt voor de stabiliteit van de andere landen van de eurozone.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat sinds de crisis naar wegen is gezocht om de coördinatie van het begrotingsbeleid en het economisch beleid van de lidstaten op Europees niveau te versterken, en nieuwe stabiliteitsmechanismen (EFSF, ESM) te scheppen, niet alleen om landen in financiële problemen uit de brand te helpen, maar vooral ook om de stabiliteit van de eurozone als geheel te waarborgen. Hiertoe hebben de regeringsleiders van de Europese Unie, in het bijzonder die van de eurozone, twee ontwikkelingen in gang gezet.

Ten eerste is een reeks maatregelen genomen die de gezamenlijke, Europese, controle en invloed op het nationale begrotingsbeleid en de macro-economische politiek van de deelnemende landen aanmerkelijk hebben vergroot. Deze ontwikkeling is nog niet afgesloten. De plannen die op 13/14 december in de Europese Raad zijn gepresenteerd en besproken, zullen hoe dan ook, stapsgewijs, een verdergaande inkadering van het begrotingsbeleid en economisch structuurbeleid van de lidstaten met zich brengen.

Ten tweede is er, naast tijdelijke voorzieningen, een permanent fonds (ESM) opgericht dat landen van de eurozone (en te zijner tijd ook rechtstreeks hun banken) financiële steun kan verlenen als zij in moeilijkheden zijn geraakt. De No Bail Out clause in het Verdrag is daarmee praktisch buiten werking gesteld.¹² Deze vorm van financiële solidariteit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de belastingbetaler. Ook deze ontwikkeling is nog niet afgerond, getuige de discussie over een bankenunie en mogelijk, op termijn, een aparte gezamenlijke begroting voor de eurozone.

Overigens is duidelijk dat niet alle lidstaten van de Europese Unie in gelijke mate aan de geschetste ontwikkelingen kunnen of willen deelnemen. Dit alles heeft onvermijdelijk consequenties voor de inrichting van het economisch bestuur op Europese schaal, zowel in termen van effectiviteit als van maatschappelijk draagvlak daarvoor.

5. Complexiteit van het Europees economisch bestuur

Beziet men het geheel van genomen en nog te nemen maatregelen vanuit het perspectief van de parlementaire betrokkenheid en controle, dan moeten daarbij drie aspecten in ogenschouw worden genomen: (i) de groeiende verwevenheid tussen het Europese en het nationale besluitvormingsproces, (ii) de complexe juridische structuur van het bestuur van de eurozone en (iii) de geografische toepassing van de Europese regelgeving.

- a. Zoals in de bijlage is beschreven, kunnen de afspraken in het kader van het Europees Semester en het toekomstige Two Pack diep ingrijpen in de nationale begrotingsprocedures en de bepaling van het macro economisch beleid. In het bijzonder kan worden vastgesteld dat de Nederlandse begrotingsprocedure, waarbij de openbare behandeling begint op de derde dinsdag in september en waarvan de afhandeling in de beide Kamers over de jaarwisseling heen gaat, niet spoort met het Europees Semester. Voorts kunnen de financiële gevolgen van de Europese vangnetconstructies, zoals het ESM dan wel een toekomstig Europees crisismechanisme voor banken, groot zijn. Voor het functioneren van de EMU en van crisismechanismen is sterkere en dwingender coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten en van het banktoezicht nodig, en slagvaardiger crisisbeleid. De ruimte voor nationale parlementen om het beleid vorm te geven dan wel te controleren, wordt daarmee in de praktijk beperkt. Spanning wordt veroorzaakt doordat gebleken is dat enerzijds begrotingsbeleid en banktoezicht (inclusief te zijner tijd crisismechanismen) op dit moment nationale aangelegenheden zijn, en er daarnaast (vooralsnog) sprake is van de inzet van nationale publieke middelen voor de Europese crisisaanpak, terwijl anderzijds de sterke onderlinge verwevenheid van landen en banken met elkaar een effectieve Europese aanpak noodzakelijk maakt. Versterking van de EMU heeft dan ook noodzakelijkerwijs aanzienlijke gevolgen voor de rol van nationale parlementen. Gezien de verwevenheid tussen het Europees en het nationale besluitvormingsproces, zal naar wegen moeten worden gezocht om aan de democratische betrokkenheid en controle gestalte te geven op een wijze die recht doet aan de realiteit van deze spanning.

¹² Deze clause is vastgelegd in artikel 125 VWEU en houdt – kort gezegd – in dat de Unie en andere lidstaten geen financiële hulp bieden aan een lidstaat die in financiële nood verkeert. In het arrest Pringle heeft het Hof van Justitie echter overwogen dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat de lidstaten die de euro als munt hebben het verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme sluiten en ratificeren (arrest van 27 november 2012 in de zaak C-370/12).

- b. Een deel van de besluiten, zoals die uit het Six Pack (zie bijlage), maakt deel uit van het (secundaire) recht van de Unie zelf, terwijl een ander deel, zoals het ESM, is neergelegd in volkenrechtelijke overeenkomsten. Dit heeft onder andere tot gevolg dat, wat het volkenrechtelijke deel betreft, op Europees niveau geen parlementaire betrokkenheid of controle bestaat. Het Europees Parlement heeft immers geen bevoegdheden in het kader van het ESM, noch in dat van het Stabiliteitsverdrag¹³. De parlementaire betrokkenheid en controle spelen zich, wat de uitvoering van deze volkenrechtelijke overeenkomsten betreft, derhalve uitsluitend binnen de nationale rechtsordes af. Daar komt bij dat in de uitvoering van de secundaire wetgeving die wel communautair van karakter is tot nu toe slechts een bescheiden rol is weggelegd voor het Europees Parlement. In haar adviezen over het ESM¹⁴ en over het Stabiliteitsverdrag¹⁵ heeft de Afdeling reeds haar zorg geuit over het feit dat met de totstandkoming van die instrumenten voor een aanpak is gekozen buiten de autonome rechtsorde en het institutionele kader van de EU om. 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. Deze ad hoc constructies illustreren de zoektocht naar nieuwe besluitvormingsmechanismen die recht doen aan de noodzaak tot effectieve besluitvorming voor de aanpak van de crisis. Zij leiden echter tot een niemandsland waar het parlementaire betrokkenheid betreft: de rol van het Europees Parlement is beperkt of afwezig, terwijl de nationale parlementen formeel weliswaar betrokken zijn, maar feitelijk – vanwege de noodzakelijke mechanismen om de effectiviteit van maatregelen te borgen – achter de feiten aanlopen.
- c. Het feit dat een deel van de Europese wetgeving slechts van toepassing is op de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone, leidt tot knelpunten in de parlementaire betrokkenheid en controle. Tot nu toe is in de Europese Unie over het algemeen vast gehouden aan het principe van de ondeelbaarheid van de instellingen. Alleen in het functioneren van de Raad is daar soms een uitzondering op gemaakt, in zoverre dat in bepaalde gevallen alleen die lidstaten stemgerechtigd zijn die deelnemen aan de EMU of een vorm van versterkte samenwerking op grond van artikel 20 VEU.¹⁶ Overigens vindt wel in alle gevallen de besluitvorming plaats, niet in bijvoorbeeld de Eurogroep, maar in de Raad, dat wil zeggen in aanwezigheid van alle lidstaten. In het licht van de verstrekkende gevolgen van de reeds genomen en nog te nemen besluiten voor de lidstaten die het aangaat, is het de vraag of het principe van de ondeelbaarheid van de instellingen nog in alle gevallen zonder meer houdbaar is. Zo besluit het gehele Europees Parlement, dus inclusief zijn leden die gekozen zijn in lidstaten die niet tot de eurozone behoren, over wetgeving die slechts van toepassing is op de lidstaten die deel uitmaken van de EMU. Die situatie was te beargumenteren vanuit de gedachte dat uiteindelijk alle lidstaten van de Europese Unie ook deel zouden nemen aan de EMU, maar gezien het feit dat de tijdelijkheid van de derogaties nu plaats lijkt te maken voor een meer permanente scheiding tussen lidstaten die wel en lidstaten die niet deelnemen

¹³ Dit ondanks de mogelijkheid in artikel 12, vijfde lid, van het Stabiliteitsverdrag om de voorzitter van het Europees Parlement uit te nodigen om te worden gehoord.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 220, nr. 4 en Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 319, nr. 4.

¹⁶ In dat artikel zijn de voorwaarden en procedures neergelegd voor een regime voor nauwere samenwerking.

aan de euro, lijkt dat argument steeds minder houdbaar. Sterker, handhaving zou kunnen leiden tot een aantasting van de democratische legitimiteit van de besluiten. Er is immers als het ware deels sprake van «representation without taxation.» Het instrumentarium in de verdragen is slechts rudimentair toegesneden op deze realiteit van een Europa met «variabele geometrie».

6. Parlementaire betrokkenheid en controle in de EMU

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat de besluitvorming inzake het bestuur van de EMU en de parlementaire betrokkenheid daarbij complex zijn en divers. Het Europees Parlement en nationale parlementen zijn wisselend betrokken; soms zijn beide betrokken, soms vrijwel geen van beide. Een belangrijke oorzaak daarvan is gelegen in de aard van de beslissingen die genomen worden in het kader van de EMU. Traditioneel kenmerk van beleid dat in de EU wordt ontwikkeld, is dat het gaat om algemene alle lidstaten of burgers bindende regels die – al dan niet na implementatie in nationale wetgeving – in de lidstaten door nationale autoriteiten wordt uitgevoerd. Bij de zich ontwikkelende EMU is daarentegen in toenemende mate sprake van andere typen van besluitvormingsprocessen en besluiten. Het Europees overleg gaat daarbij steeds meer fungeren als gremium voor politieke en bestuurlijke besluitvorming over actueel begrotings- en economisch structuurbeleid en vraagstukken die spelen in de financiële markten in Europa. Het vermogen om in het kader van crisismanagement daarbij tijdig te beslissen over de inzet van instrumenten, die bovendien voor verscheidene lidstaten verschillende verplichtingen of gevolgen hebben, vormt daarvan een belangrijk bestanddeel. De traditionele instrumenten van de EU, die vooral gericht zijn op de totstandkoming van algemeen verbindende regels, zijn daarvoor niet steeds even geschikt. Dat geldt ook voor de wijze van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming. Evenals dit het geval is geweest binnen de nationale context, zal de nadruk meer komen te liggen op parlementaire controle en verantwoording in plaats van medebeslissing. Nationale veto's of codecisie (zoals de Europese Commissie in haar mededeling van 28 november jl. oppert) zijn geen voor de hand liggende vormen wanneer het bestuurlijk vermogen in de zin van slagvaardigheid juist moet worden versterkt.

Dit betekent dat bij de vormgeving van een effectiever bestuur voor de EMU moet worden gezocht naar alternatieve instrumenten en procedures die recht doen aan de specifieke context van de besluiten die voor een goed functioneren van de EMU noodzakelijk zijn en die recht doen aan een adequate parlementaire betrokkenheid. Te denken valt in het bijzonder aan parlementaire instrumenten die meer passen bij bestuurlijk optreden, zoals die van verantwoordingsinstrumenten en de vertrouwensregel. Gelet op het belang van daadkrachtig optreden, vooral waar het gaat om crisismaatregelen ten aanzien van landen en financiële instellingen, ligt het voor de hand dergelijke vormen van parlementaire betrokkenheid in Europees verband verder te ontwikkelen, of het nu gaat om betrokkenheid van het Europees Parlement of die van nationale parlementen. Het zwaartepunt zal daarbij minder liggen op mede beslissen door parlementen en meer op verantwoording en controle op het handelen van besluitvormende instanties. Met het oog hierop is onder andere het gebruik van het parlementaire inlichtingenrecht van belang. Bij de precieze keuze van de instrumenten van democratische controle en verantwoording zal wel de effectiviteit van de parlementaire invloeduitoefening een belangrijk criterium dienen te zijn. Daarbij speelt een rol in welk stadium van de besluitvorming de controle dan wel de verantwoording plaats vindt. Controle en verantwoording achteraf, met als uiteindelijke sanctie de motie van afkeuring, is slechts werkbaar indien

gedurende het eerdere besluitvormingsproces voldoende momenten zijn ingebouwd waarop parlementen (nationale en het Europees) niet alleen kennis kunnen nemen van de beleidsintenties van de bestuurders, maar ook hun reactie daarop kunnen formuleren.

Bij de invulling van de toekomstige parlementaire betrokkenheid bij een economische, een begrotings- en een bankenunie zal tevens een onderscheid gemaakt moeten worden tussen situaties van crisis, waarin op korte termijn bestuurlijke noodmaatregelen nodig zijn en perioden van redelijke stabiliteit. In situaties van crisis ligt het in de rede dat het bestuur het voortouw neemt en eisen van democratische controle, tijd voor publieke deliberatie en openbaarheid op voorhand minder goed kunnen worden gewaarborgd. In perioden van redelijke stabiliteit dienen deze eisen daarentegen wel zorgvuldig te worden toegepast. Daarnaast dient ook een onderscheid te worden gemaakt tussen de jaarlijkse coördinatie van het begrotings- en economisch structuurbeleid in het kader van het Europees Semester enerzijds en het inzetten van (nationale) publieke middelen. Er hoeft derhalve niet sprake te zijn van één uniforme benadering. Voor het begrotingsbeleid en het economische structuurbeleid ligt het voor de hand dat gebruik wordt gemaakt van de bestaande institutionele kaders in EU-verband, terwijl bij de inzet van (nationale) begrotingsmiddelen nationale parlementen logischerwijs een belangrijker rol hebben. Ook vormen van samenwerking tussen Europees Parlement en nationale parlementen zijn denkbaar, dit in het bijzonder tegen de achtergrond van de omstandigheid, dat niet alle lidstaten de euro als munt hebben. Hierna wordt nader ingegaan op de verschillende mogelijke ontwikkelingslijnen en vormgeving van parlementaire betrokkenheid en de daaraan verbonden voor- en nadelen.

a. Europees Parlement

De rol van het Europees Parlement als controleur en medewetgever ligt bij uitstek op de terreinen die binnen het institutionele raamwerk van de EU zijn geregeld, zoals het begrotings- en het economisch structuurbeleid en de regels inzake het banktoezicht. De bevoegdheden van het Europees Parlement op het terrein van de wetgeving zijn reeds aanzienlijk. Zelfs op die gebieden waar het alleen adviesrecht heeft, oefent het Europees Parlement toch meer invloed uit doordat het de besluitvorming dienaangaande vaak koppelt aan besluiten waarover het Europees Parlement medebeslissingsrecht heeft. Van een democratisch tekort in formele zin kan in ieder geval niet worden gesproken. Wel is bijzondere aandacht nodig voor de controlerende taak van het Europees Parlement in de uitvoering van bestaande en nieuwe regels op budgettair en economisch terrein. Dat kan ofwel door middel van een interinstitutioneel akkoord zoals voorzien in artikel 295 VWEU, dan wel door praktische werkafspraken met de Commissie en/of de Raad, zoals dat is geschied bij de Economische Dialoog (tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement) in het kader van het Europees Semester, maar ook door middel van formele regels. Inbedding van verdere coördinatie van het begrotings- en het economisch structuurbeleid in de institutionele structuur van de Europese Unie, met haar democratische waarborgen, is van belang aangezien parallelle – intergouvernementele – structuren, zoals dat is geschied bij het Stabiliteitsverdrag, ook uit democratisch oogpunt, als permanente oplossing onwenselijk zijn. Nationale parlementen zijn in dat geval formeel weliswaar betrokken, maar lopen feitelijk, vanwege de noodzakelijke mechanismen om de effectiviteit te waarborgen, vaak achter de feiten aan. In die gevallen verdient besluitvorming in de institutionele structuur van de Europese Unie, met een sterke rol van het Europees Parlement, de voorkeur.

Grotere betrokkenheid van het Europees Parlement heeft als voordeel dat gewerkt binnen de bestaande kaders van de Europese Unie. Daar tegenover staat evenwel dat meer formele bevoegdheden van het Europees Parlement er niet automatisch toe leiden dat burgers uit lidstaten deze ook (h)erkennen als uitdrukking van democratische legitimiteit. Hiervoor is er al op gewezen dat de afstand van Europa tot de burger eerder groter is geworden.¹⁷

b. Nationale parlementen op nationaal niveau

- i) Zoals in de bijlage is beschreven, houdt het Europees Semester in dat in Europees verband specifieke doelstellingen worden vastgesteld voor het begrotings- en het economisch beleid van de individuele lidstaten. Het gevolg van het Europees Semester in zijn huidige vorm is dat de rol van nationale parlementen verschuift van die van medebeslisser naar die van controleur van de regering voor die onderdelen waar de afspraken over doelstellingen betrekking op hebben. Voor die punten zal voor de Nederlandse Staten-Generaal het zwaartepunt derhalve komen te liggen bij de controle op de standpunten die door Nederland in de Europese Unie worden ingenomen. Dat proces is op zichzelf niet nieuw, maar strekt zich nu ook uit tot het begrotingsbeleid en het economisch structuurbeleid. Concreet betekent dit dat de betrokkenheid van het parlement bij de inbreng van de regering in het Europees Semester zou moeten worden verbeterd. Het Europees Semester in het bijzonder leidt ertoe dat de begrotingscyclus een ander ritme krijgt dan tot nu toe gebruikelijk was. Met name is van belang dat de regering reeds in het voorjaar een stabiliteitsprogramma bij de Europese Commissie moet aanleveren. De politieke besluitvorming over de begroting van het volgende jaar wordt dus in belangrijke mate verlegd van het najaar naar het voorjaar. De behandeling van de wetsvoorstellen tot vaststelling van de begrotingen (en de bijbehorende voorstellen, zoals het Belastingplan) hebben daarmee, wat de hoofdlijnen betreft, meer het karakter gekregen van de uitwerking en formalisering van al vastgelegde afspraken. De gang van zaken rond de begrotingen voor 2013 (met name rond het Lenteakkoord) is hiervan een eerste voorbode. De betekenis van de presentatie van de begrotingen voor het volgende jaar, die op de derde dinsdag van september plaats vindt, neemt daardoor af. Verwacht mag worden dat deze trend zich in versterkte mate zal voortzetten. De wijze waarop de afzonderlijk lidstaten deze verschuiving in hun nationale begrotingsprocessen incorporeren, is een nationale keuze. Het verdient naar het oordeel van de Afdeling aanbeveling dat de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal bij het uitoefenen van hun medewetgevende en controlerende taken rekening houden met deze verschuiving van de begrotingscyclus en daarover afspraken maken met de regering.

Mocht de Europese Raad volgend jaar definitief besluiten dat de individuele lidstaten in het kader van het Europees Semester contracten met de EU sluiten over het te voeren beleid, dan zou de formele goedkeuring van zo'n contract (welke vorm of juridisch karakter zulke contracten uiteindelijk ook krijgen) door de nationale parlementen onderdeel van de nationale procedure moeten zijn. Duidelijk zal echter zijn dat op dat moment de mogelijkheid tot wijziging of verwerping van die contracten nog maar zeer beperkt zal zijn, gegeven dat de keuze om in het geheel geen contract te sluiten niet bestaat. Van wezenlijk belang is daarom het debat tussen Staten-Generaal en

¹⁷ Zie in dit verband het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken «Nederland en het Europees Parlement; investeren in nieuwe verhoudingen», no. 81, november 2012.

regering bij de voorbereiding van het overleg met de Commissie over de contracten.

- ii) Daarnaast hebben nationale parlementen een rol bij de inzet van nationale publieke middelen. Enerzijds door de eventuele bijdragen vanuit de schatkist te maximeren en aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen, anderzijds door de parlementaire controle op de daadwerkelijke (gedeeltelijke dan wel volledige) inzet van deze middelen. Zolang er geen sprake is van een Europese begroting met voldoende eigen middelen (en bijbehorende eigen Europese belastingen) om te kunnen voorzien in de financiering van financiële instrumenten, zullen deze middelen immers moeten worden opgebracht uit de nationale schatkist. In dit verband moet in het bijzonder worden gewezen op artikel 105 Grondwet, evenals op onderscheiden grondwettelijke bepalingen die een belangrijke rol spelen bij inzet van nationale publieke middelen in andere lidstaten. Hierbij wijst de Afdeling ook op de uitspraken van het Duitse Bundesverfassungsgericht van 12 september 2012 en de Franse Conseil Constitutionnel van 9 augustus 2012 betreffende de vraag of het ESM in strijd is met de onderscheidenlijke grondwettelijke regels.

Mede gelet op deze verschillende grondwettelijke bepalingen en staatsrechtelijke tradities van de betrokken lidstaten, ligt een sterke betrokkenheid en controle door nationale parlementen over de inzet van financiële middelen voor de hand.

De Europese institutionele structuur voorziet hierin voorsnog niet, zodat begrijpelijk is dat te dien aanzien bij het ESM voorlopig is gekozen voor een (complementaire) intergouvernementele structuur. Tegelijkertijd vervult het ESM een belangrijke rol in het crisismanagement van de EMU en staat het dan ook niet los van die structuren. Het toenemend belang van het ESM, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiële sector (herkapitalisatie) leidt ertoe dat de verwevenheid met de instrumenten die binnen de EU-kaders beschikbaar zijn groter wordt. Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling uiteindelijk te komen tot een integratie in het institutionele kader van de Europese Unie. Voor zover daarbij echter inzet van nationale publieke middelen een onderdeel vormt van de mechanismen, zullen nationale parlementen een bijzondere positie moeten behouden. Wel zal er zorg voor moeten worden gedragen dat de opzet van deze instrumenten dusdanig is, dat in crisissituaties daadkrachtig en effectief opgetreden kan worden.

De wijze waarop de betrokkenheid van nationale parlementen bij besluiten met aanmerkelijke financiële gevolgen voor de lidstaten vorm wordt gegeven, is in beginsel een aangelegenheid van die lidstaten zelf: het gaat immers om de controle op de nationale regeringen. Ook is echter denkbaar dat in het verlengde van de zelfstandige betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming, zoals die bij het Verdrag van Lissabon is geformaliseerd, voor besluiten met aanmerkelijke financiële gevolgen voor lidstaten wordt voorzien in specifieke voorzieningen op Europees niveau die rechtstreekse betrokkenheid van nationale parlementen regelen. Daarop zal hieronder worden ingegaan.

c. Parlementair orgaan speciaal voor de eurozone

Toepassing van het uitgangspunt dat het Europees Parlement Europese instellingen, in het bijzonder de Commissie,¹⁸ controleert en betrokken is bij Europese wetgeving, en nationale parlementen hun nationale regeringen controleren en betrokken zijn bij nationale wetgeving, levert een niet in alle gevallen bevredigende oplossing op als het gaat om

¹⁸ Artikel 17, zesde en achtste lid, VEU en artikel 234 VWEU.

parlementaire betrokkenheid en controle. Naarmate op Europees niveau ingrijpender beslissingen worden genomen op het punt van het begroting- en structuurbeleid, zal het steeds meer gaan wringen dat het Europees Parlement als geheel beslist over maatregelen die slechts van toepassing zijn op de lidstaten die tot de eurozone behoren. Maar ook uitwerking van de rol van nationale parlementen in de Europese besluitvorming ingevolge Protocol Nr. 1 bij het Verdrag van Lissabon op de wijze als bedoeld in artikel 13 van het Stabiliteitsverdrag (en opnieuw omarmd door de Europese Raad van 13/14 december jl.), is niet werkelijk bevredigend. Een conferentie waarbij de parlementen gezamenlijk het begrotingsbeleid en andere onder het Stabiliteitsverdrag vallende kwesties bespreken zal weliswaar de uitwisseling van informatie verbeteren, maar niet leiden tot grotere betrokkenheid bij de besluitvorming.

Wanneer wordt uit gegaan van de bestaande instituten zijn de mogelijkheden van verbetering van deze onbevredigende situatie beperkt. In de discussie over het vraagstuk van democratische betrokkenheid en controle wordt dan ook nog een derde denkrichting beluisterd, namelijk de instelling van een nieuw parlementair orgaan speciaal voor de eurozone. Een ontwikkeling in die richting houdt in dat de eenheid van de Europese instellingen als fundamenteel uitgangspunt en het streven naar convergentie van tussen de eurozone en de overige lidstaten van de Europese Unie als beleidsdoelstelling, worden verlaten. Een parlementair orgaan speciaal voor de eurozone zou de scheiding tussen de Europese Unie en de eurozone verder institutionaliseren en daarmee ook de divergentie tussen beide vergroten. Een dergelijke stap zou dan ook alleen overwogen moeten worden als, gelet op de parlementaire bevoegdheden die moeten worden uitgeoefend, divergentie niet langer vermijdbaar is. Het gaat dan om bevoegdheden die wel op een voor de eurozone gemeenschappelijk niveau moeten worden uitgeoefend, maar gelet op de aard van die bevoegdheden niet kunnen worden uitgeoefend door het Europees Parlement zonder dat dit tot fundamentele frictie leidt tussen leden van de eurozone en de lidstaten van de Europese Unie die daar niet bij betrokken zijn.¹⁹ Een dergelijke stap schept wel een eigen forum, waarin ook de Voorzitter van de Raad van regeringsleiders van de eurozone (ingesteld in het Stabiliteitsverdrag (artikel 12) verantwoording zou kunnen afleggen. Thans is die immers aan geen enkele instelling verantwoording verschuldigd. Ook zou er in een dergelijke constructie aan kunnen worden gedacht dat de Europees Commissaris voor economische aangelegenheden verantwoording aan zo'n orgaan aflegt. Bedacht moet worden dat een gevolg hiervan is dat de Europees Commissaris kan worden geconfronteerd met een motie van afkeuring.

Bij de vorming van een dergelijk parlementair orgaan zal hoe dan ook een verdragswijziging dan wel een nieuw verdrag tussen de leden van de eurozone nodig zijn. Gesuggereerd wordt wel dat het nu al mogelijk zou zijn om op basis van vrijwillige afspraken, het Europees Parlement te laten functioneren met uitsluitend de leden uit de eurolanden. Betwijfeld moet worden of dit politiek en juridisch mogelijk is. Het zou impliceren dat alle parlementsleden daarmee instemmen en dat zij die niet aan de besluitvorming zouden deelnemen er mee instemmen om de verantwoordelijkheid waarvoor zij gekozen zijn ten dele niet uit te oefenen. Bovendien doorbreekt ook deze aanpak de institutionele eenheid van het Europees Parlement en schept praktisch een ander Parlement.

¹⁹ Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het budgetrecht.

Ten aanzien van de samenstelling van een dergelijk parlementair orgaan speciaal voor de eurozone zijn vier modaliteiten denkbaar: een nieuw te kiezen orgaan, een orgaan bestaande uit de leden van het Europees Parlement gekozen in de landen van de eurozone, een orgaan gevormd door nationale parlementsleden uit die landen, dan wel een mengvorm van deze twee laatste. Ook indien dit orgaan zou zijn samengesteld uit alleen leden van nationale parlementen, gaat het om een nieuw gemeenschappelijk orgaan en niet om een interstatelijk lichaam. Het orgaan zou dan ook volgens de daarvoor vastgestelde regels tot meningsvorming en bindende besluiten moeten komen.

Een nieuw rechtstreeks gekozen orgaan heeft weliswaar de aantrekkelijkheid dat de burger direct betrokken wordt, maar tegelijkertijd zal hierdoor de complexiteit in de ogen van diezelfde burger slechts toenemen. Gelet op de lage participatie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement is het dan ook de vraag of deze mogelijkheid in een behoefte voorziet. Daarom ligt de keuze voor een andere optie meer voor de hand.

Een eigen parlementair orgaan voor de eurozone dat zou worden samengesteld uit de leden van het Europees Parlement uit de betrokken landen, heeft de aantrekkelijkheid dat het weliswaar formeel een nieuwe instelling oplevert, maar dat daarbij gebruik wordt gemaakt van reeds gekozen parlementsleden en daardoor ook aansluiting heeft bij het Europees Parlement. Hierbij moet echter de kanttekening worden geplaatst dat burgers, zoals hiervoor besproken, zich nu al minder goed in het Europees Parlement herkennen.

De andere modaliteit voor samenstelling van een orgaan als bedoeld is de aanwijzing door de nationale parlementen van parlementariërs uit hun midden. Een vierde variant zou een combinatie zijn van deze en de vorige modaliteit, een parlementair orgaan samengesteld uit leden die deels afkomstig zijn uit de nationale parlementen, deels uit leden van het Europees parlement gekozen in de landen van de eurozone. Deze aanpak sluit aan bij de groeiende verwevenheid tussen de Europese en de nationale besluitvorming en kan mogelijk de afstand tussen nationale democratische betrokkenheid en die op Europees niveau beperken. Het bouwt in zekere zin voort op Protocol Nr. 2 van het Verdrag van Lissabon op grond waarvan de nationale parlementen reeds een zelfstandige rol in de Europese besluitvorming hebben gekregen.

Ook bij deze beide laatstgenoemde constructies is het overigens de vraag of een extra orgaan het voor de burger niet nog complexer maakt. Zij vergen bovendien de oplossing van diverse zeer lastige vraagstukken, zoals bijvoorbeeld de wijze van besluitvorming (per land, per hoofd of per gewogen stem) en vragen rond de rol en aanwijzing van de leden (last en ruggespraak) van dit parlementair orgaan die door de nationale parlementen worden aangewezen en of zij afspiegeling moeten zijn van het hele nationale parlement of door de meerderheid daarin worden aangewezen. Ook zal in ieder van de betrokken landen die een bicameraal parlementair stelsel hebben, beslist moeten worden over de betrokkenheid van beide dan wel een van de kamers.

7. Conclusie

a. Algemeen

De crisis heeft duidelijk gemaakt dat indien wordt gekozen voor het voortbestaan van de EMU, ingrijpende maatregelen nodig zijn. Dit houdt in vergaande Europeanisering van het begrotingsbeleid, het economisch

structuurbeleid en het banktoezicht. Ook brengt dit mee dat in Europa aanzienlijke financiële buffers aanwezig moeten zijn voor crisismangement ten aanzien van landen en banken. Zolang de Europese Unie niet beschikt over eigen middelen van voldoende omvang, zijn dat nationale publieke middelen. Besluitvormingsstructuren dienen zodanig te zijn opgezet, dat de EMU effectief kan worden bestuurd, vooral in crisissituaties. Waar sprake is van bestaande institutionele structuren in EU-kader dient besluitvorming binnen die kaders plaats te vinden. Daarmee is een institutioneel evenwicht, met daarbij belangrijke rollen voor het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer en het Hof van Justitie van de Europese Unie, in principe gegeven. De introductie van parallelle structuren, zoals dat is gebeurd bij het Stabiliteitsverdrag, is dan ook voor de lange termijn onwenselijk. Wel is het zaak besluitvormingsprocessen, alsmede de wijze waarop daarop democratische controle wordt uitgeoefend, af te stemmen op het type besluitvorming waar het hier om gaat. Daarbij is niet te vermijden dat het zwaartepunt minder op medebeslissing en meer op verantwoording en controle zal liggen.

Bij de vormgeving van besluitvormingsmechanismen dient er, voor zover de EU zelf over onvoldoende middelen beschikt, rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat voor de inzet van nationale publieke middelen sprake moet zijn van voldoende betrokkenheid van nationale parlementen, dit mede in het licht van, voor Nederland, artikel 105 van de Grondwet, alsmede de jurisprudentie van verschillende hoogste constitutionele rechters in bepaalde lidstaten. Dit dient wel op een zodanige wijze te geschieden dat de effectiviteit van de besluitvorming over de inzet van die middelen gewaarborgd is, vooral in crisissituaties.

Mengvormen waarbij zowel nationale parlementen als het Europees Parlement betrokken zijn, zoals die van een conferentie als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van het Stabiliteitsverdrag, die niet meer inhouden dan die van uitwisseling van informatie, creëren slechts onduidelijkheid. Een rol voor de nationale parlementen op Europees niveau is dan ook alleen zinvol indien die gepaard gaat met concrete bevoegdheden binnen het Europees besluitvormingsproces, in het bijzonder in de eurozone.

Hoe parlementaire betrokkenheid ook wordt georganiseerd, het betekent nog niet automatisch dat daarmee ook maatschappelijk draagvlak is gecreëerd. Het verminderen van een democratisch tekort kan niet alleen worden bereikt door nieuwe of gewijzigde structuren. Niet veronachtzaamd mag worden dat de ingrijpendheid van wat nodig is voor een adequaat functioneren van de EMU moet kunnen rekenen op voldoende politieke en maatschappelijke steun. Dat draagvlak is niet vanzelfsprekend, maar zal, in lijn met artikel 11 VEU, moeten worden verworven. De Europese verkiezingen van 2014 zullen in dat verband een belangrijke graadmeter zijn en mede de ontwikkeling van de derde etappe van de voorstellen van Van Rompuy bepalen.

Voor de Nederlandse Staten-Generaal betekent de stap naar een effectief bestuur van de EMU, dat de kaders waaraan de begroting moet voldoen voor een belangrijk deel op EMU-niveau worden bepaald. Om optimaal invulling te kunnen geven aan het budgetrecht, zal met betrekking tot deze kaders het zwaartepunt van de werkzaamheden van Tweede en Eerste Kamer zich dienen te richten op de standpunten die door Nederland in de verschillende gremia worden ingenomen. Dat proces is op zichzelf niet nieuw, maar zal zich nu ook gaan uitstrekken tot het begrotingsbeleid, het economisch structuurbeleid en het beleid inzake financieel toezicht. Dit zal onder meer concreet inhouden dat de politieke besluitvorming over de begroting voor het volgende jaar in belangrijke mate naar voren verschuift, van het najaar naar het voorjaar.

b. De gestelde vragen

In het licht van het voorgaande en in antwoord op de concrete vragen van de Eerste Kamer vat de Afdeling als volgt samen.

1. De waarborgen die nodig zijn om de rechten en bevoegdheden van het Nederlandse parlement, in het bijzonder het budgetrecht, formeel en materieel in stand te houden, zijn drievoudig. Het parlement zou met de regering afspraken kunnen maken om de begrotingsbehandeling qua tijdslijn aan te passen aan het Europees Semester. Vervolgens zouden de contracten tussen de regering en de Europese instellingen die eventueel in de tweede fase van de plannen van Van Rompuy gestalte krijgen, na overleg tussen parlement en regering over haar inbreng bij de Europese Commissie, jaarlijks moeten worden goedgekeurd door het parlement. Tenslotte dient het parlement zijn goedkeuring te geven aan het ter beschikking stellen van leningen in het kader van het ESM en eventueel andere crisismechanismen en de aanwending daarvan te controleren.
2. De democratische waarborgen die nodig zijn wanneer soevereiniteit wordt overgedragen aan de Europese Unie, zullen in eerste instantie moeten worden gezocht in de bevoegdheden van het Europees Parlement. De democratische betrokkenheid behoort immers zoveel mogelijk vorm te krijgen op het niveau waar de besluitvorming plaats vindt. Heeft die besluitvorming het karakter van wetgeving, dan zal het Europees Parlement medebeslissingsrecht moeten hebben. Heeft zij daarentegen het karakter van bestuurlijke besluiten, dan zal aan het Europees Parlement verantwoording moeten worden afgelegd. Die verantwoordingsplicht moet uiteindelijk kunnen leiden tot het aftreden van de Europese Commissie of afzonderlijke commissarissen.
Er zal daarbij echter een oplossing gevonden moet worden voor de situatie waarbij hetzij wetgeving, hetzij bestuurlijke besluiten alleen van toepassing zijn op lidstaten van de eurozone. Daarbij is het uit een oogpunt van democratische betrokkenheid minder goed denkbaar dat parlementariërs uit landen die daar niet bij zijn betrokken, daarover beslissen. Dit probleem kan worden opgelost door aanpassing van de besluitvormingsregels in het Europees Parlement, maar daarbij is ook de instelling van een apart parlement van de eurozone een mogelijke denkrichting. Deze laatste mogelijkheid institutionaliseert een doorbraak in de eenheid van de Europese Unie en zou dan ook alleen overwogen moeten worden als, gelet op de parlementaire bevoegdheden die moeten worden uitgeoefend, divergentie niet langer vermijdbaar is. Een nieuw parlementair orgaan als hier bedoeld kan bestaan uit leden van het Europees Parlement gekozen in de landen van de eurozone, of uit parlementariërs van de nationale parlement van deze landen, of uit een combinatie van deze twee soorten parlementariërs.
Aan alle hiervoor genoemde oplossingen kleven voor- en nadelen en in ieder geval is verdragswijziging of een nieuw verdrag tussen de leden van de eurozone nodig. Nadere doordenking en uitwerking van deze oplossingen zijn nodig om tot een goede afweging te kunnen komen.
3. De constructie zoals de in artikel 13 van het Begrotingspact gecreëerde «conferentie» acht de Afdeling geen duurzame oplossing daar deze conferentie slechts een deliberatief karakter draagt.

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

Bijlage bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis (no.W01.12.0457/l).

Hoe werken de verscherpte regels die tot nu toe zijn vastgesteld en welke aanpassingen zitten nog in de pijplijn?

De afspraken waaraan de lidstaten van de EU zich moeten houden, zijn neergelegd in verschillende juridische instrumenten. De belangrijkste worden gevormd door het «Six Pack», een pakket van vijf verordeningen en een richtlijn.²⁰ Sommige verordeningen gaan over de overheidsfinanciën, andere over het macro-economisch beleid. De desbetreffende regels worden uitgevoerd in het kader van het *Europees Semester*.²¹ Het Europees Semester is een tijdpad, dat loopt van januari tot en met juli, waarbinnen de procedures één voor één worden afgewerkt, zodat het nationale begrotingsproces in de tweede helft van het jaar (het Nationale Semester) maximaal kan worden beïnvloed. Kort samengevat ziet het Europees Semester er als volgt uit:

- Het begint met de presentatie van het *Annual Growth Survey (AGS)* van de Europese Commissie. Inmiddels wordt dit om praktische redenen al in november gepubliceerd (en niet in januari zoals aanvankelijk het geval). Het AGS bevat de beleidsoriëntaties, prioriteiten en doelstellingen op budgettair en economisch terrein voor de EU als geheel. Het AGS gaat daarbij uit van de meerjarige *Integrated Policy Guidelines* (een samenvoeging van de *Broad Economic Policy Guidelines* op grond van artikel 121(2) VWEU en de *Employment Guidelines* op basis van artikel 148(2) VWEU).
- Het AGS wordt eerst besproken in de Raad van Ministers (EcoFin) en daarna in maart vastgesteld door de Europese Raad.
- Rekening houdend met het AGS dienen de lidstaten voor eind april tegelijkertijd hun stabiliteits- of convergentieprogramma's (d.w.z. de begrotingsvoornemens van respectievelijk de eurozone- en de niet-eurozonelanden) en hun nationale hervormingsplannen (structurele hervormingen) in.
- Op basis van het AGS evalueert de Commissie de nationale programma's en stelt zij voor eind mei de «landen specifieke aanbevelingen» op, alsmede die voor de eurozone als geheel.
- De aanbevelingen van de Commissie worden politiek geaccordeerd door de Europese Raad in juni en definitief vastgesteld door de Raad van Ministers (EcoFin) eveneens in juni.

Inmiddels heeft de Commissie in het «Two Pack» twee nieuwe ontwerpverordeningen op tafel gelegd die deze regels extra aanscherpen voor de

²⁰ Het six pack betreft in belangrijke mate wijzigingen van bestaande regels: Verordening nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEG L 209), laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 1175/2011, Verordening nr. 1467/1997 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PbEG L 209), laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 1177/2011, alsmede Verordening 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), Verordening 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), Verordening 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), en richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

²¹ Afdeling I-bis van verordening 1466/1997.

landen van de eurozone.²² De nationale programma's moeten al voor 15 april zijn ingediend en de ontwerpbegroting voor 15 oktober. Dit betekent dat de Commissie direct commentaar kan leveren op de nationale begrotingen. De Commissie krijgt ook de bevoegdheid een lidstaat in moeilijkheden onder toezicht (*surveillance*) te stellen. Over deze voorstellen wordt thans onderhandeld in de Raad en het Europees Parlement.

In haar mededeling van 28 november jl. heeft de Europese Commissie voorgesteld dit instrumentarium verder uit te breiden o.a. door de instelling van een nieuw instrument in het kader van de macro economische onevenwichtighedenprocedure, waarbij de betrokken lidstaat met de Commissie een contract sluit over hervormingen in ruil (indien nodig) voor financiële ondersteuning.²³ In de visie van de Commissie is dit een embryo van een toekomstige aparte begroting voor de eurozone. Dit voorstel is ook opgenomen in de plannen van de heer Van Rompuy.

Naast deze reguliere procedures bevat het Six Pack eveneens de speciale procedures die van toepassing zijn op lidstaten die een buitensporig tekort (dreigen te) hebben of een te hoge staatsschuld, dan wel een buitensporige macro economische onevenwichtigheid.²⁴ Deze regels, die in communautair kader zijn vastgesteld en worden uitgevoerd, zijn nog eens verder versterkt in het Stabiliteitsverdrag,²⁵ een intergouvernementele overeenkomst waarbij is afgesproken dat:

- de lidstaten in bepaalde gevallen de voorstellen van de Europese Commissie, inclusief sancties, zullen accepteren tenzij een gekwalificeerde meerderheid van hen ze afwijst (omgekeerde QMV); en
- de lidstaten een bepaling in hun nationale recht zullen opnemen die verplicht tot een structureel evenwicht op de begroting.

Het sluitstuk van het geheel wordt gevormd door het Europees Stabiliteits Mechanisme,²⁶ een intergouvernementeel orgaan, dat ingezet kan worden indien, ondanks alle procedures van het Six Pack en het Begrotingspact, een land toch dermate in de financiële problemen terecht is gekomen, dat het steun nodig heeft. Het ESM heeft een leningscapaciteit van € 500 miljard. Het Nederlands aandeel is ruim € 40 miljard.

²² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied (COM(2011) 821), en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied (COM(2011) 819).

²³ Mededeling van de Commissie van 28 november 2012, Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie, Aanzet tot een Europees debat (COM(2012) 777).

²⁴ Verordening nr. 1467/1997 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PbEG L 209), laatstelijk gewijzigd bij verordening nr. 1177/2011.

²⁵ 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).

²⁶ 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).

In haar mededeling van 28 november jl. stelt de Europese Commissie op middellange termijn de introductie van kortlopende Eurobills voor (in een later stadium te volgen door Eurobonds), alsook de opzet van een Redemption Fund en een begroting voor de eurozone.²⁷ Beide eerste elementen maken geen onderdeel uit van de plannen van Van Rompuy, het laatste wel.

De ideeën voor een Bankenunie, die de voorzitter van de Europese Raad, de heer Van Rompuy heeft geopperd, zullen in communautair kader worden uitgewerkt en bouwen voort op de eerder als gevolg van de financiële crisis opgerichte Europese Bankautoriteit (EBA) en de European Systemic Risk Board (macro prudentieel toezicht), maar gaan veel verder. Op termijn zou de Bankenunie drie essentiële onderdelen moeten omvatten: Europees toezicht op de banken, een Europees systeem voor crisismangement (afwikkeling van failliete banken en/of herkapitalisatie) en een gezamenlijk deposito garantiestelsel. Op verzoek van de Europese Raad heeft de Commissie een concreet voorstel op tafel gelegd voor het Europees toezicht door de ECB op alle banken van de 17 landen van de eurozone. De EBA blijft verantwoordelijk voor het ontwikkelen van gezamenlijke regels (Single Rulebook) voor de gehele EU van 27. De ECB wordt verantwoordelijk voor zaken als het verlenen en intrekken van een bankenvergunning en de naleving van kapitaal-, leverage- en liquiditeitseisen. De ECB oefent haar taken uit in samenwerking met de nationale toezichthouders. Inmiddels is over het toezicht in de EcoFin Raad van 12 december jl. overeenstemming bereikt. De Commissie heeft al eerder twee voorstellen ingediend over respectievelijk gemeenschappelijke regels voor bankenresolutie en de DGS's, maar het gaat hier slechts om gedeeltelijke harmonisatie van nationale stelsels.²⁸ Een Europese autoriteit voor de afwikkeling van niet meer levensvatbare banken en een echt Europees DGS heeft nog veel voeten in aarde, maar de Europese Raad van 18/19 oktober jl. heeft wel het groene licht gegeven om in die richting verder te denken. In de plannen van de heer Van Rompuy zijn deze instellingen voorzien voor de tweede fase (2013–2014).

²⁷ Mededeling van de Commissie van 28 november 2012, Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie, Aanzet tot een Europees debat (COM(2012) 777).

²⁸ Voorstel voor een verordening van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (COM(2012) 511) en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) wat de interactie daarvan betreft met Verordening (EU) nr. .../... van de Raad waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (COM(2012) 512).