

Een Europees Monetair Fonds en de positie van het Nederlandse parlement

S.P. POPPELAARS*

1. Inleiding

Recentelijk bereikten de Franse president Macron en de Duitse bondskanselier Merkel overeenstemming over verdere Europese integratie, onder andere op economisch terrein.¹ Macron wist Merkel te overtuigen van het nut van een aparte begroting voor de eurozone, en eerder had Merkel al steun betuigd aan het plan van Macron voor de omvorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) tot een Europees Monetair Fonds (EMF). Eerder geopperde plannen als een Europese minister van Financiën en een apart parlement voor de eurozone lijken daarentegen voorlopig van de baan.

De Europese Commissie kwam op haar beurt in december 2017 met verschillende initiatieven om de economische en monetaire unie verder te versterken.² Onder andere presenteerde de Commissie een concept-verordening voor de oprichting van een EMF. Hoewel de Commissie ook andere plannen voorstelde, zoals de genoemde Europese minister van Economische Zaken en Financiën, is het voorstel voor de oprichting van een EMF een stuk concreter van aard. Het verdient daarom nadere bestudering, mede gelet op de overeenstemming die Macron en Merkel hierover bereikten.

Deze bijdrage gaat in op de vraag wat de gevolgen zouden zijn van de oprichting van een EMF voor de positie van het Nederlandse parlement. De gevolgen van het andere plan van Macron en Merkel (waarvan de uitvoering dus behoorlijk reëel is), namelijk het instellen van een begroting voor de eurozone, zijn tamelijk helder, hoewel de plannen hiervoor nog weinig concreet zijn. Op het moment dat een dergelijke begroting tot stand komt, die via nationale middelen gefinancierd zal worden, verliest het Nederlandse parlement vermoedelijk de zeggenschap over die stroom uitgaven. Hetzelfde geldt voor de Europese begroting, die ongeveer één procent van het bruto binnenlands product beslaat.³ Het Nederlandse

* Suzanne Poppelaars is universitair docent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Deze bijdrage borduurt voort op Poppelaars 2018a en Poppelaars 2018b, en op de wetenschappelijke factsheet die zij schreef voor de Tweede Kamer over de constitutionele aspecten van recente EMU-voorstellen, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D23883&did=2018D23883>. De auteur dankt de redactie, en in het bijzonder Hansko Broeksteeg, voor de waardevolle feedback op een eerdere versie van deze bijdrage.

¹ Zie: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>, 19 juni 2018.

² COM(2017) 821. Zie ook de voorlichting van de Raad van State over de toekomst van de economische en monetaire unie: *Kamerstukken II 2017/18*, 34387, 6.

³ Eijsbouts e.a. 2015, p. 412.

parlement heeft immers, anders dan het Europees Parlement,⁴ geen zeggenschap over de bestedingen op grond van de Europese begroting. De instelling van een begroting voor een eurozone leidt zo tot een beperking van het budgetrecht van het Nederlandse parlement, op het moment dat het geen zeggenschap meer heeft over de bestedingen op grond van die begroting. Stemt het Nederlandse parlement in met de instelling van een begroting voor de eurozone, dan vindt het de positieve effecten daarvan kennelijk van zwaarder gewicht dan de beperking van het nationale budgetrecht. Overigens is nog onbekend wat de rol van het Europese parlement bij een begroting voor de eurozone zou worden.

De gevolgen van de oprichting van een EMF voor de positie van het Nederlandse parlement zijn ingewikkelder. Om die vast te stellen, ga ik hieronder allereerst in op de achtergrond en inrichting van het ESM, aangezien de plannen voor een EMF voortborduren op het huidige noodfonds, het ESM (par. 2). Hierbij komt aan de orde welke aspecten rondom het noodfonds van belang zijn voor de positie van het nationale parlement. Vervolgens bespreek ik wat de positie is van het Nederlandse parlement bij het ESM (par. 3). Tot slot ga ik in op de plannen voor de oprichting van een EMF en wat die betekenen voor de positie van het Nederlandse parlement (par. 4). Ik sluit af met een conclusie (par. 5).

2. Het ESM: de achtergrond en inrichting

Het ESM is, na enkele tijdelijke voorgangers, tijdens de eurocrisis in het leven geroepen om lidstaten van de eurozone die in financiële moeilijkheden verkeren, te hulp te schieten. De juridische grondslag is vastgelegd in het intergouvernementele ESM-verdrag.⁵ Ondanks uitgebreide juridische discussie over de vraag of een dergelijk noodfonds wel in lijn was met de EU-verdragen, meer specifiek met de zogenaamde *no bail out*-clausule die regelt dat lidstaten niet aansprakelijk zijn voor elkaars schulden, oordeelde het Hof van Justitie in de zaak *Pringle* dat van strijd geen sprake was.⁶ De lucht was daarmee geklaard voor het verdere functioneren van het ESM, en het heeft sindsdien steun verleend aan Cyprus, Spanje en Griekenland.⁷

Het ESM heeft een zogenoemd maatschappelijk kapitaal van ruim 700 miljard euro beschikbaar voor het verlenen van financiële steun aan eurolanden die te kampen hebben met ernstige financieringsproblemen.⁸ Het ESM verleent slechts steun als dit noodzakelijk is voor de financiële stabiliteit van de eurozone en onder stringente voorwaarden. Het maatschappelijk kapitaal bestaat uit volgestorte en niet-volgestorte aandelen.⁹ De eurolanden hebben in ruil voor aandelen 80 miljard euro gestort, de

4 Artikel 14 VEU jo. artikel 314 VWEU.

5 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

wet-
geving

Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland, *Trb.* 2012, 28. Zie voor de meest recente versie, tot stand gekomen na toetreding van Litouwen: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty>.

6 HvJ EU 27 november 2012, C-370/12 (*Pringle*).

7 Zie: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>.

8 Artikel 8 ESM-verdrag. Zowel het maatschappelijk kapitaal als de maximale leencapaciteit kan gewijzigd worden, zie artikel 10 en punt 6 van de considerans ESM-verdrag. Bij de toetreding van nieuwe ESM-leden wordt het maatschappelijk kapitaal automatisch verhoogd, zie artikel 10, derde lid, ESM-verdrag.

overige 620 miljard euro kan bij deze lidstaten worden opgevraagd.¹⁰ De verdeling van bijdragen tussen de lidstaten van de eurozone, de zogeheten bijdragesleutel, is gebaseerd op het ingelegde kapitaal binnen de ECB.¹¹

De vraag hoe de positie van het nationale parlement bij het ESM en bij het mogelijke EMF eruit ziet, is interessant vanwege het parlementaire budgetrecht.¹² Op grond van artikel 105 Grondwet stellen de Staten-Generaal samen met de regering jaarlijks de begroting vast. Daardoor beslist het parlement mede waaraan welke uitgaven gedaan worden. Het is de vraag hoe deze bevoegdheid om mede te beslissen over uitgaven vorm krijgt ten aanzien van het Europese noodfonds.

Om inzicht te krijgen in de positie van het nationale parlement bij het ESM, moeten verschillende aspecten van het ESM en van de procedure tot het verlenen van steun worden onderscheiden. Een eerste en meest voor de hand liggend aspect is de rol van het parlement bij het verlenen van steun vanuit het ESM. Die steunverlening kan zich op twee manieren voordoen, namelijk via de reguliere en via een spoedprocedure. De spoedprocedure is volgens het ESM-verdrag bedoeld voor situaties waarin de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) het noodzakelijk achten om snel steun te verstrekken, omdat anders de economische en financiële duurzaamheid van de eurozone in gevaar kan komen.¹³ Nu ook de reguliere procedure is ontworpen om steun te verlenen als dit noodzakelijk is voor de financiële stabiliteit van de eurozone, roept het bestaan van beide procedures de vraag op waarin zij precies van elkaar verschillen.¹⁴ Tot op heden is slechts de reguliere procedure toegepast, waardoor de praktijk hierover geen nadere duidelijkheid kan verschaffen.

In beide gevallen neemt de zogenoemde raad van gouverneurs, bestaande uit de ministers van Financiën van de eurolanden, het besluit om steun te verlenen. Bij de reguliere procedure doet de raad van gouverneurs dat met unanimité.¹⁵ Bij de spoedprocedure moet 85 procent van de uitgebrachte stemmen voor dat besluit stemmen.¹⁶ De stemrechten zijn gebaseerd op het aantal aandelen dat de ESM-leden hebben in het maatschappelijk kapitaal en dus op de bijdrage die ieder ESM-lid levert aan het stabilisatiemechanisme.¹⁷ Zo heeft Nederland 5,6781 procent van de stemmen en Duitsland 26,9616 procent.¹⁸ Op basis van deze verdeling van stemrechten hebben de meeste landen bij de spoedprocedure, anders dan bij de reguliere variant, geen vetorecht meer. Slechts Duitsland, Frankrijk en Italië kunnen bij de spoedprocedure zelfstandig een besluit tot het verstrekken van steun tegenhouden.¹⁹ Indien de raad van gouverneurs besluit tot steunverlening, dan gaat de Europese Commissie, in overleg met de ECB en, waar mogelijk, ook met het IMF, met de betreffende

9 Artikel 8, tweede lid, ESM-verdrag.

10 Artikel 8, tweede en vierde lid, en artikel 9 ESM-verdrag.

11 Artikel 11, eerste lid, ESM-verdrag. De bijdragesleutel is weergegeven in bijlage I en II bij het ESM-verdrag en zal worden aangepast bij de toetreding van nieuwe ESM-leden, zie artikel 11, derde lid, ESM-verdrag.

12 Zie voor een rechtsvergelijkende studie naar de rol van nationale parlementen bij het ESM: Höing 2015.

13 Artikel 4, vierde lid, ESM-verdrag.

14 Deze vraag speelde ook een rol bij de parlementaire behandeling van het ESM-verdrag in de Nederlandse Tweede Kamer, zie: *Kamerstukken II 2011/12, 33220*, 6, p. 5.

15 Artikel 5, zesde lid, sub f, ESM-verdrag.

16 Artikel 4, vierde lid, ESM-verdrag.

17 Artikel 4, zevende lid, ESM-verdrag.

18 Zie bijlage I bij het ESM-verdrag.

19 Duitsland, Frankrijk en Italië hebben respectievelijk 26,9616 procent, 20,2471 procent en 17,7917 procent van de stemmen, corresponderend met hun bijdrage aan het ESM.

lidstaat onderhandelen over de precieze voorwaarden voor die steun²⁰ Die voorwaarden worden vastgelegd in een zogeheten memorandum van overeenstemming.

Naast het verlenen van steun zijn ook andere elementen van het ESM en van de procedure tot steunverlening van belang om een goed inzicht te krijgen in de rol van het nationale parlement bij het ESM. Zo kan de raad van gouverneurs besluiten tot het opvragen van niet-volgestort maatschappelijk kapitaal. De lidstaten dienen dan de in eerste instantie nog niet-volgestorte aandelen (ter waarde van in totaal 620 miljard euro) alsnog aan te vullen. Dit besluit neemt de raad van gouverneurs met unanimiteit.²¹ Daarnaast kunnen de ministers van Financiën van de eurozone besluiten tot het verhogen van het totale maatschappelijke kapitaal. Ook dit leidt tot hogere betalingsverplichtingen voor Nederland.

Aangezien het maatschappelijk kapitaal in het ESM-verdrag is opgenomen, is voor een verhoging daarvan een verdragswijziging nodig.

Een laatste aspect dat van belang is voor de positie van het nationale parlement bij het ESM is de wijze waarop de steun wordt verleend. Op grond van het ESM-verdrag bestaan hiervoor verschillende, tamelijk technische instrumenten.²² Zo kan het ESM verschillende typen leningen verstrekken of staatsobligaties opkopen. De raad van gouverneurs kan echter ook besluiten om wijzigingen aan te brengen in de verschillende vormen van steun die door het ESM verstrekt kunnen worden.²³ In december 2014 maakte de raad van gouverneurs van deze mogelijkheid gebruik, en is in het kader van de bankenunie de zogeheten directe herkapitalisatie van banken vanuit het ESM toegevoegd aan de verschillende steunopties.²⁴

Deze steun verloopt niet via lidstaten, maar rechtstreeks via banken. Voor een besluit tot wijziging van de beschikbare ESM-instrumenten is binnen de raad van gouverneurs unanimiteit vereist.²⁵

Het bovenstaande laat zien dat ten minste zes aspecten²⁶ van het ESM van belang zijn voor de positie van het nationale parlement bij dit Europese noodfonds, namelijk de rol van het parlement bij:

1. Het verlenen van steun volgens de reguliere procedure;
2. Het verlenen van steun volgens de spoedprocedure;
3. Het bepalen van de voorwaarden voor die steun en het sluiten van een memorandum van overeenstemming;
4. Het opvragen van niet-gestort kapitaal;
5. Het verhogen van het maatschappelijk kapitaal;
6. Het wijzigen van de ESM-instrumenten om steun te verlenen.

De volgende paragraaf laat zien op welke wijze het Nederlandse parlement nu een rol speelt bij bovenstaande besluiten, om vervolgens in te

20 Artikel 13, derde lid, ESM-verdrag. Het ESM zal bij het verstrekken van steun zeer nauw samenwerken met het IMF, zo stelt punt 8 van de considerans van het EMS-verdrag. Indien een ESM-lid om financiële steun verzoekt, wordt verwacht dat het, indien mogelijk, een soortgelijk verzoek tot het IMF richt.

21 Artikel 5, zesde lid, sub c, ESM-verdrag.

22 Artikel 14 tot en met artikel 18 ESM-verdrag. Op grond van artikel 19 ESM-verdrag kan de raad van gouverneurs deze instrumenten aan een evaluatie onderwerpen en besluiten daarin wijzigingen aan te brengen.

23 Artikel 19 jo. artikel 5, zesde lid, sub i, ESM-verdrag.

24 Zie: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-direct-bank-recapitalisation-instrument-adopted>.

25 Artikel 19 jo. artikel 5, zesde lid, sub i, ESM-verdrag.

26 Men kan ook nog denken aan de rol van het nationale parlement bij de uitkering van afzonderlijke tranches, die gezamenlijk de totale verleende financiële bijstand vormen. Aangezien het hierbij gaat om onderdelen van een besluit tot steunverlening, wordt hieronder aan dit aspect geen afzonderlijke aandacht besteed.

kunnen gaan op de vraag wat de plannen voor een EMF hieraan veranderen.

3. De huidige positie van het Nederlandse parlement bij het ESM

Hoewel de betrokkenheid van het parlement bij het ESM meermaals aan de orde is gesteld tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuring van het ESM-verdrag, is de precieze rol van het parlement daarbij pas in een regeling vastgelegd nadat beide Kamers dat verdrag goedkeurden.²⁷ Hiervoor is een zogenoemd informatieprotocol tot stand gekomen, bestaande uit een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer.²⁸ De meest recente versie daarvan stamt uit december 2014 en is besproken tijdens een algemeen overleg van de vaste commissies voor Financiën en voor Economische Zaken.²⁹

Niet alleen is het informatieprotocol pas laat tot stand gekomen (na de goedkeuring van het ESM-verdrag), het regelt bovendien slechts de eerste twee van de zes hiervoor genoemde aspecten rond het ESM. Over de positie van de Tweede Kamer bij het besluit om steun te verlenen, bepaalt het protocol dat het 'wenselijk' is dat het kabinet en de Kamer, voorafgaand aan het moment van besluitvorming door de raad van gouverneurs, van gedachten wisselen over het Nederlandse standpunt omtrent het steunverzoek.³⁰ Volgens het protocol is dat mede het geval 'gelet op de omvang van de steunbedragen waarbij het hier doorgaans om gaat'. Indien de relevante documenten over de steunaanvraag niet op tijd naar de Kamer kunnen worden gestuurd en er geen overleg heeft plaatsgevonden, dan zal het kabinet tijdens de vergadering van de raad van gouverneurs een parlementair voorbehoud maken. Dit houdt de verplichting in om geen onomkeerbare besluiten te nemen voordat over de steunaanvraag overleg heeft plaatsgevonden met de Kamer, aldus het protocol. Een overleg kan dan op verzoek van de Kamer alsnog plaatsvinden.

Over een steunbesluit zal dus meestal overleg plaatsvinden met de Kamer. Deze parlementaire betrokkenheid kan op twee manieren benaderd worden. Enerzijds heeft de Kamer geen instemmingsrecht bij steunbesluiten en hoeft het oordeel dat de minister van Financiën over een steunaanvraag zal innemen slechts met de Kamer besproken te worden. Anderzijds is het echter moeilijk voorstelbaar dat als de Kamer zich in meerderheid tegen een steunbesluit keert, de minister binnen de raad van gouverneurs toch akkoord zal gaan. Tegelijkertijd, zo weet de Kamer ook, geldt er in dat geval wegens de goedkeuring van het ESM-verdrag een verdragsverplichting om die steun toch te verlenen. Het ontbreken van een

²⁷ Zie voor de goedkeuring van het ESM-verdrag: *Handelingen II* 2011/12, 87, 9, p. 25; *Handelingen I* 2011/12, 36, 5, p. 24-25. Zie ook: Diamant 2017, p. 66-70;

Poppelaars 2018a, p. 235-255.

²⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 21501-07, 937; *Kamerstukken II* 2011/12, 21501-07, 942; *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, 1217.

²⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, 1242.

³⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, 1217, p. 3-4.

(überhaupt niet vereiste) intern werkende machtiging van de Kamer aan de regering om in te stemmen met een steunbesluit, heeft extern geen rechtsgevolgen.

Het protocol gaat ook in op de mogelijkheid van een spoedprocedure. Het bepaalt hierover:

‘Mocht gebruik van de spoedstemprocedure aan de orde zijn, dan zal de minister van Financiën direct de Tweede Kamer inlichten over de redenen die de Europese Commissie en de ECB hiervoor aanvoeren. Zo mogelijk zal voorafgaand aan het voorziene besluitvormingsmoment met de Tweede Kamer overleg plaatsvinden maar als dat niet mogelijk blijkt, zal de minister van Financiën een standpunt innemen en hierover achteraf aan de Kamer schriftelijk verantwoording afleggen. In gevallen waarin de spoedstemprocedure zou worden toegepast, ligt het gebruik van een parlementair voorbehoud niet in de rede. Juist in die situatie is het naar de mening van zowel de Europese Commissie als de ECB vereist onverwijld een besluit te nemen om de economische en financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen.’³¹

Naast deze regelingen voor de positie van het parlement bij reguliere of spoedsteunbesluiten, bepaalt het informatieprotocol niets over de rol van het parlement bij het bepalen van de voorwaarden voor de verstrekte financiële bijstand, het opvragen van niet-gestort kapitaal³² en het wijziging van de ESM-instrumenten om steun te verlenen. Ook het verhogen van het maatschappelijk kapitaal komt in het informatieprotocol niet aan de orde, al is daarbij de positie van het nationale parlement duidelijk. De hoogte van het maatschappelijk kapitaal is immers vastgelegd in het ESM-verdrag.³³ Een wijziging daarvan levert dus een verdragswijziging op, die het parlement op grond van artikel 91, eerste lid, Grondwet moet goedkeuren. Na aandringen van de Raad van State in zijn advies over (de goedkeuring van) het ESM-verdrag, nam het toenmalige kabinet dit instemmingsrecht van het parlement bij het verhogen van het maatschappelijk kapitaal expliciet op in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het ESM-verdrag.³⁴

De betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij het ESM is daarmee behoorlijk mager geregeld. Het informatieprotocol hierover is pas laat (na goedkeuring van het ESM-verdrag) tot stand gekomen en heeft een zwakke juridische status, nu het een niet-bindende brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer betreft. Ook inhoudelijk staat het parlement niet sterk met dit protocol, nu het slechts een beperkt aantal aspecten rondom het ESM regelt en bovendien de Tweede Kamer slechts de mogelijkheid tot overleg biedt. Een instemmingsrecht zou het

31 *Kamerstukken II 2014/15, 21501-07, 1217, p. 4.*

32 Zie hierover wel een aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om een opvraging van niet-gestort kapitaal aan de Kamer voor te leggen: *Kamerstukken II 2011/12, 33221, 11; Handelingen II 2011/12, 87, 11, p. 28.* Zie ook: Poppelaars 2018a, p. 242-243, 248.

33 Artikel 8 ESM-verdrag. Zie over de wijziging van het maatschappelijk kapitaal artikel 10 ESM-verdrag. Bij de toetreding van nieuwe ESM-leden wordt het maatschappelijk kapitaal automatisch verhoogd, zie artikel 10, derde lid, ESM-verdrag.

34 *Kamerstukken II 2011/12, 33221, 4, p. 6; Kamerstukken II 2011/12, 33221, 3, p. 11.*

parlement de mogelijkheid bieden om een besluit tot het verlenen van financiële bijstand zelfstandig tegen te houden, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de regering. Tot slot is het protocol slechts gericht tot de Tweede Kamer, waarmee de positie van de Eerste Kamer onderbelicht blijft.

4. Wat een EMF hieraan verandert

Het meest concrete voorstel voor de oprichting van een EMF is afkomstig van de Europese Commissie en stamt zoals gezegd uit december 2017.³⁵ De Europese Commissie kwam toen met verschillende initiatieven om de economische en monetaire unie verder te versterken, waaronder het voorstel voor de oprichting van een EMF.³⁶

In het voorstel benadrukt de Europese Commissie dat de concept-verordening voor een EMF voortbouwt op de bestaande structuur van het ESM.³⁷ Beide instanties hebben als doel het verlenen van financiële steun aan in nood verkerende lidstaten van de eurozone, om zo de financiële stabiliteit van de eurozone te kunnen waarborgen. De institutionele structuur van het ESM zal daarom grotendeels behouden blijven, zo stelt de Europese Commissie.³⁸ Wel zal het EMF, in tegenstelling tot het intergouvernementele ESM, binnen het wettelijk kader van de Europese Unie (EU) vallen, waarvoor enkele aanpassingen vereist zijn. Bovendien voegt het voorstel, in de woorden van de Europese Commissie, 'een beperkt aantal nieuwe elementen' toe.³⁹

Een van deze elementen betreft de wijze van besluitvorming binnen het noodfonds. Het voorstel stelt dat unanimiteit vereist blijft 'voor alle grote beslissingen met financiële gevolgen (bijvoorbeeld kapitaalopvragingen)'.⁴⁰ Meteen daarop stelt het voorstel echter: 'Voor specifieke besluiten inzake stabiliteitssteun [...] wordt echter een versterkte gekwalificeerde meerderheid van stemmen voorgesteld waarbij 85% van de stemmen vereist is'.

Ondanks de indruk die het voorstel in eerste instantie wekt, namelijk dat de institutionele inrichting van het ESM in een EMF grotendeels gelijk zal blijven, zorgt dit deel van het voorstel mijns inziens voor een grote wijziging. Voor veel landen, waaronder Nederland, betekent dit dat een steunbesluit binnen een EMF niet langer eenzijdig kan worden tegengehouden. Nu kan dat wel, binnen de reguliere procedure. Enkel bij toepassing van de spoedprocedure, wat zich tot op heden niet heeft voorgedaan, geldt er momenteel voor Nederland geen veto. In het voorstel van de Europese Commissie wordt deze situatie doorgetrokken naar alle steunbesluiten.

35 COM(2017) 827.

36 COM(2017) 821.

37 COM(2017) 821, p. 4.

38 COM(2017) 821, p. 5-6;

COM(2017) 827, p. 6.

39 COM(2017) 821, p. 6;

COM(2017) 827, p. 6.

40 COM(2017) 827, p. 7.

Dit betekent ook een verslechtering van de positie van het Nederlandse parlement bij een EMF. Hoewel de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij het ESM nu al zwak geregeld is, waarbij het slechts bij de reguliere procedure ‘wenselijk’ is voor kabinet en Tweede Kamer om over een steunbesluit van gedachten te wisselen, verliest het parlement in het voorstel voor een EMF nog meer zeggenschap, omdat zelfs de instemming van de Nederlandse regering niet vereist is. Het is daarom minder relevant voor het parlement om in samenspraak met de minister van Financiën tot een in meerderheid gedragen standpunt te komen.

Het is de vraag hoe met dit voorstel is voorzien in de democratische legitimatie rondom steunbesluiten. Ook bij de goedkeuring van het ESM-verdrag rees de vraag naar de democratische legitimatie ten aanzien van het ESM. De Raad van State stelde in zijn advies over de goedkeuringwet bij het ESM-verdrag dat de Staten-Generaal met de goedkeuring van het ESM-verdrag instemmen met de daarbij behorende financiële verplichtingen voor Nederland.⁴¹ Volgens de Raad van State is daarmee strikt genomen democratische invloed uitgeoefend op de financiële claim die het ESM-verdrag op Nederland vestigde. De Raad van State was echter van oordeel, gelet op de grote financiële verplichtingen, dat het gewenst is de Staten-Generaal ook te betrekken bij de besluitvorming door de ESM-organen over de effectuering van deze claim.⁴² Tevens stelde de Raad van State dat er, mede in het licht van artikel 105 Grondwet, een voorziening op nationaal niveau dient te bestaan die recht doet aan de noodzaak van democratische controle op het handelen van de minister van Financiën in het kader van het ESM, maar tegelijkertijd niet in de weg staat aan de slagvaardigheid van het ESM. Dit was volgens de Raad van State in het bijzonder van belang, nu er geen sprake is van democratische controle vanuit het Europees Parlement, omdat het ESM-verdrag intergouvernementeel is. De Raad van State adviseerde de regering daarom om nadere afspraken te maken met het parlement over de besluitvorming rondom het ESM.⁴³ Zoals hierboven is belicht, is aan dit advies pas na de goedkeuring van het ESM-verdrag gevolg gegeven in de vorm van het informatieprotocol, dat aan het parlement een minimale positie toekent.

Ook de Europese Commissie gaat in haar voorstel voor een EMF in op het belang van democratische verantwoording. De Commissie noemt die verantwoording ‘een essentieel aspect van het debat over de toekomst van Europa’.⁴⁴ Voor een EMF zou dit volgens de Commissie betekenen dat ‘de rol van de nationale parlementen volledig gevrijwaard blijft, rekening houdend met de grote bijdragen van de lidstaten aan het EMF’.⁴⁵ Dat is volgens mij echter niet in lijn met de concrete voorstellen van de Commissie, waardoor zoals gezegd de positie van de meeste nationale parlementen achteruit gaat, omdat de betreffende minister van Financiën

41 *Kamerstukken II 2011/12, 33221, 4, p. 5.*

42 *Kamerstukken II 2011/12, 33221, 4, p. 5.*

43 *Kamerstukken II 2011/12, 33221, 4, p. 6.*

44 COM(2017) 827, p. 4.

45 COM(2017) 827, p. 4.

46 COM(2017) 827, p. 5.
 47 Artikel 5 en 6 voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827. Deze bepalingen lijken sterk op de positie van nationale parlementen bij de bankenunie, zie: artikel 21 van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en artikel 46 van Verordening (EU) nr. 806/2014 van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010. Zie hierover: Fromage & Ibrido 2017.
 48 Artikel 5, tweede lid, en artikel 6, eerste lid, voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827.
 49 Artikel 5, derde en vierde lid, voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827.
 50 Artikel 6, tweede lid, voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827.
 51 Artikel 6, derde lid, voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds, COM(2017) 827.
 52 Poppelaars 2018a, p. 65 e.v. Dit onderscheid is sinds de euro-crisis steeds vaker gebruikt, onder andere door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (ook wel de Commissie-De Wit) die in april 2012 een rapport uitbracht over de

niet langer een instemmingsrecht bij steunbesluiten heeft en het parlement dus niet via de minister zeggenschap over die besluiten kan proberen uit te oefenen.

Interessant is daarbij dat de Europese Commissie voorstelt om een EMF onderdeel te laten uitmaken van de Europese rechtsorde, anders dan bij het ESM nu het geval is wegens oprichting bij intergouvernementeel verdrag.⁴⁶ Desalniettemin krijgt, los van de verzwakking van de positie van de meeste nationale parlementen, ook het Europees Parlement in het voorstel van de Europese Commissie naar mijn mening geen werkelijke rol van betekenis, zoals hierna aan de orde komt. Overigens ligt democratische verantwoording richting het Europees Parlement in dit kader mijns inziens ook minder voor de hand, nu het gaat om de besteding van nationale middelen.

In haar concept-verordening wijdt de Europese Commissie twee bepalingen aan het idee van democratische verantwoording.⁴⁷ Een daarvan is gericht tot het Europese parlement (en de Raad) en een tot de nationale parlementen. De inhoud en strekking van deze bepalingen is mijns inziens erg beperkt. De parlementen (nationaal en Europees) ontvangen op grond van de voorgestelde bepalingen jaarlijks een verslag van het EMF.⁴⁸ Het Europees Parlement kan de uitvoerend directeur van het EMF horen, en kan schriftelijk vragen stellen.⁴⁹ De nationale parlementen kunnen het EMF eveneens verzoeken schriftelijk te reageren op opmerkingen of vragen over de taken van het EMF.⁵⁰ Daarnaast kan het nationale parlement de uitvoerend directeur van het EMF 'verzoeken om deel te nemen aan een gedachtewisseling over de vorderingen die zijn gemaakt met de uitvoering van de financiële-stabiliteitssteun'.⁵¹ Het bovenstaande getuigt mijns inziens van een vrij beperkt idee van democratische verantwoording. Het nationale parlement ontvangt een verslag, kan vragen stellen aan het EMF en kan de directeur uitnodigen. Zowel het nationale als het Europese parlement heeft echter geen mogelijkheden om werkelijk zeggenschap uit te oefenen op de besluiten die binnen het EMF genomen worden. Gelet op de financiering van deze besluiten via nationale middelen, is het de vraag of hiermee recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de nationale parlementen. De nadruk die de Europese Commissie in haar voorstel legt op democratische verantwoording is in ieder geval niet vertaald naar de voorgestelde inrichting van een EMF. Een nieuw democratisch gat ligt daarmee op de loer. De vraag of het EMF een schending van het budgetrecht en dus van artikel 105 Grondwet inhoudt, is afhankelijk van de interpretatie die aan die bepaling wordt toegekend. Het eerste lid van artikel 105 Grondwet stelt slechts: 'De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.' Op basis van deze bepaling is niet geheel

duidelijk wat de precieze reikwijdte van het parlementaire budgetrecht is. In mijn proefschrift over het budgetrecht en Europese integratie dat ik in februari 2018 verdedigde, maak ik een onderscheid tussen een formele en een materiële benadering van het budgetrecht.⁵² Een formele benadering van het budgetrecht richt zich op het recht van het parlement om, tezamen met de regering, de begroting bij wet vast te stellen, zoals artikel 105 Grondwet strikt genomen slechts vereist. Het materiële budgetrecht draait om de zeggenschap van het parlement bij budgettaire aangelegenheden.⁵³ Niet alleen moet het parlement bij wet begrotingen vaststellen, maar via de begrotingsbehandeling (en onderliggende wetgeving) moet het ook daadwerkelijk zeggenschap hebben over de uitgaven en inkomsten. Het parlement moet daarom voorgenomen bestedingen kunnen goed- of afkeuren. Het treedt daarmee in de inhoud van bestedingen. Dit onderscheid is niet dichotoom, maar vormt een continuüm dat van formeel naar materieel loopt; het budgetrecht kan in meer of mindere mate materieel worden ingevuld. In mijn proefschrift concludeer ik dat een materiële benadering meer voor de hand zou liggen om aan het budgetrecht werkelijk betekenis toe te kennen, en dat een materiële lezing ook beter past bij de totstandkoming en ontwikkeling van het budgetrecht zoals vastgelegd in artikel 105 Grondwet.⁵⁴

Wordt van deze materiële interpretatie uitgegaan, dan doet het ontbreken van een instemmingsrecht van het parlement (zoals bij het ESM) en van de regering (zoals bij het voorgestelde EMF) afbreuk aan het parlementaire budgetrecht, omdat de zeggenschap van het parlement bij overheidsuitgaven van een significante omvang in dat geval zeer beperkt is. Dat wil nog niet zeggen dat artikel 91, derde lid, Grondwet van toepassing is bij de oprichting van een EMF.⁵⁵ Voor de toepassing van deze bepaling, die een tweederdemeerderheid voorschrijft bij het goedkeuren van een verdrag met bepalingen die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is immers vereist dat er sprake is van een verdragsbepaling die afwijkt van een concrete en specifieke grondwetsbepaling.⁵⁶ Een verdrag dat in strijd is met de geest, de strekking of de systematiek van de Grondwet wordt geacht niet af te wijken van de Grondwet, net zoals een verdrag dat een wezenlijke inbreuk maakt op de nationale soevereiniteit.⁵⁷ Deze uitleg van artikel 91, derde lid, Gw wordt, onder meer in het kader van Europese integratie, wel bekritiseerd.⁵⁸ Ook daarbij is het onderscheid tussen een formele en een materiële invulling van die norm van belang.⁵⁹ De vraag of de verzwaarde procedure moet worden toegepast, wordt nu beantwoord aan de hand van een redelijk formele norm, namelijk het criterium of er van een concrete grondwetsbepaling wordt afgeweken. Deze maatstaf zorgt er echter voor dat verdragsbepalingen die zeer verstrekkende gevolgen hebben, niet met een verzwaarde procedure hoeven te

crisismaatregelen die tussen september 2008 en januari 2009 zijn genomen, waaronder de nationalisatie van Fortis en de staatssteun voor ING (*Kamerstukken II 2011/12*, 31980, 61); door de Afdeling advisering van de Raad van State in een voorlichting (*Kamerstukken I 2012/13*, 33454, AB) en een advies (*Kamerstukken II 2013/14*, 33837, 4) uit 2013; door een werkgroep van de toenmalige Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven in een rapport over het parlementair budgetrecht in Europees perspectief van september 2014 (bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 31597, 7); en door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer in april 2015 in een rapport over het budgetrecht van de Tweede Kamer (Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 33670, 11). Zie ook: Van Rossem 2013, 53. De in de vorige voetnoot genoemde documenten die ook het onderscheid tussen een formele en een materiële benadering van het budgetrecht hanteerden, geven ieder een eigen interpretatie van deze begrippen, waar met name in het geval van het materiële budgetrecht flinke verschillen tussen zitten. Zie: Poppelaars 2018a, p. 76-79. 54 Poppelaars 2018a, p. 79-94, 452-458. Zie ook: Van Rossem 2013, 55. Zie over artikel 91, derde lid, Grondwet en de reeds genomen Europese crisismaatregelen: Diamant 2013, 56. Dit standpunt, dat inmiddels geldend positief recht is, werd ingenomen door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Beel bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1953 (*Handelingen I 1952/53*, p. 480, 484), en werd gevolgd door de Raad van State in een advies over de gevoelige plaatsing van kruisraketten (*Kamerstukken II 1983/84*, 17980, A, p. 2-3). Zie ook: Fleuren 2002, p. 53, 56; Sillen 2005, p. 129; Kortmann 2016, p. 168.

worden goedgekeurd, zolang zij niet afwijken van een concrete bepaling uit de Grondwet. Om dit te voorkomen zijn meermaals voorstellen gedaan ter wijziging van (de invulling van) deze bepaling. Sommigen kiezen daarbij juist voor een materieel criterium (zoals de toepassing van deze bepaling bij verdragen die inbreuk maken op de nationale soevereiniteit), terwijl anderen een formele maatstaf meer geschikt achten.⁶⁰

De vraag wat de beste benadering is voor de toepassing van artikel 91, derde lid, Gw, valt buiten het bestek van deze bijdrage. Duidelijk is wel dat het instellen van een EMF niet afwijkt van de letterlijke tekst van artikel 105 Grondwet. Ook daarna wordt de begroting immers nog bij wet vastgesteld. Van een toepassing van artikel 91, derde lid, Grondwet is daarmee geen sprake. Bovendien heeft de Europese Commissie het voorstel voor een EMF in de vorm van een concept-verordening gegoten. In zoverre gaat het in dit geval überhaupt niet om een verdragsbepaling. Over deze rechtsbasis bestaat overigens wel discussie. De Europese Commissie voert als grondslag voor de concept-verordening artikel 352 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) aan.⁶¹ Dit artikel bepaalt dat indien een optreden van de EU nodig blijkt om een van de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken zonder dat die verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, de Raad, op voorstel van de Europese Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen bepalingen kan vaststellen. De Europese Commissie meent dat het oprichten van een EMF noodzakelijk is voor de financiële stabiliteit van de eurozone en dat de EU-verdragen niet in een andere rechtsgrond voorzien om deze doelstelling van de EU te verwezenlijken.⁶² Het Nederlandse kabinet brengt daar echter tegenin dat die doelstelling al wordt verwezenlijkt door het ESM, waardoor de oprichting van het EMF op deze wijze niet noodzakelijk is.⁶³ Volgt men die redenering van het Nederlandse kabinet, dan kan de oprichting van het EMF niet via verordening, en dus zonder enige instemming van het nationale parlement,⁶⁴ geregeld worden. Wat hiervan ook zij, een tweederdemeerderheid op grond van artikel 91, derde lid, Grondwet is in ieder geval niet vereist.

5. Conclusie

Tweemaal hield minister-president Rutte afgelopen jaar een speech over Europa die de nodige media-aandacht genereerde. De eerste vond plaats in Berlijn op 2 maart 2018 en zette zwaar in op de positie van de lidstaten.⁶⁵ Zo formuleerde hij daarin drie uitgangspunten ten aanzien van Nederland voor de toekomst van de EU. Een van de uitgangspunten

57 *Kamerstukken II* 1983/84, 17980, A, p. 2; *Kamerstukken II* 1999/2000, 26800 VI, A, p. 3.
58 Zie bijvoorbeeld de discussie tussen Warmelink en Van Rossem in *TvCR* van januari 2013; Warmelink 2013; Van Rossem 2013.

59 Schutgens 2011, p. 29-32; Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 115-124.

60 Zie in dit kader ook het voorstel-Van der Staaij dat een tweederdemeerderheid wil voor de goedkeuring en wijziging van EU-verdragen (zie Kamerstuknummer 30874).

61 COM(2017) 827, p. 5.

62 COM(2017) 827, p. 6.

63 *Kamerstukken II* 2017/18, 34856, 3, p. 9.

64 Wel stelt de Europese Commissie voor om, naast de verordening ter oprichting van het EMF, een intergouvernementele overeenkomst vast te stellen om de financiële middelen van het ESM over te dragen aan het EMF. Hiervoor is op grond van artikel 91, eerste lid, Grondwet goedkeuring nodig van het parlement.

65 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/03/02/toespraak-van-minister-president-mark-rutte-bij-de-bertelsmann-stiftung>.

luidde: ‘Het begint en eindigt met de lidstaten. Brussel dient de lidstaten, niet andersom.’ Tijdens zijn speech voor het Europees Parlement op 13 juni 2018 klonk een wat ander geluid.⁶⁶ Rutte benadrukte toen dat zijn persoonlijke opvattingen over de EU door de jaren heen veranderd zijn en legde veel nadruk op de rol die de EU speelt bij het bewaken van veiligheid, stabiliteit en de rechtsstaat. Hoewel de Nederlandse regering tamelijk kritisch heeft gereageerd op de plannen voor een EMF,⁶⁷ is het, gelet op de veranderende opvattingen van de minister-president in combinatie met de overeenstemming die Macron en Merkel bereikt hebben over deze plannen, de vraag in hoeverre dit verzet stand zal houden. Mocht het EMF er komen op de wijze waarop de Europese Commissie dit voorstelt, dan betekent dat een verslechtering van de positie van het Nederlandse parlement, die nu ten opzichte van het huidige ESM toch al niet erg sterk is. Het nationale budgetrecht krijgt daarmee minder betekenis, zonder (wezenlijke) compensatie op Europees niveau. Het gebrek aan democratische legitimatie voor besluiten rondom een EMF wringt des te meer, nu een besluit om steun te verlenen aan een andere Europese lidstaat bijzonder controversieel is. Discussie in het Nederlandse parlement en een uitdrukkelijke instemming hiermee kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor dergelijke beslissingen, omdat ook parlementariërs in dat geval moeten uitleggen hoe zij tot deze afweging zijn gekomen. Hoewel het verkrijgen van de instemming van de verschillende nationale parlementen de besluitvorming rondom het EMF ontegenzeggelijk bemoeilijkt, laten de steunbesluiten die de afgelopen jaren genomen zijn, zien dat er in veel gevallen best ruimte is voor een discussie in de nationale parlementen. Zo heeft de Duitse Bondsdag (onder meer op basis van jurisprudentie van het *Bundesverfassungsgericht*) uitdrukkelijk gekozen voor een materiële invulling van het budgetrecht, wat heeft geleid tot zeer gedetailleerde wetgeving over onder andere de positie van de Bondsdag bij het ESM (vgl. een niet-bindend informatieprotocol).⁶⁸ De Bondsdag moet op grond daarvan instemmen met onder andere het besluit tot steunverlening (vgl. de inhoud van het informatieprotocol: het is ‘wenselijk’ dat de regering en de Tweede Kamer hierover van gedachten wisselen).⁶⁹ De Bondsdag keurde de steun vanuit het ESM aan Spanje, Cyprus en Griekenland dan ook goed.⁷⁰ Bovendien bestaat altijd de mogelijkheid om de spoedprocedure toe te passen, mocht er in een uitzonderlijke situatie geen ruimte zijn voor discussie in het nationale parlement. Het gebrek aan werkelijke aandacht voor de democratische legitimatie rondom EMF-besluiten in de plannen van de Europese Commissie is daarmee een gemiste kans.

66 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/07/minister-president-rutte-houdt-toespraak-in-het-europees-parlement>.

67 *Kamerstukken II* 2017/18, 34856, 3.

68 *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus* (vaak afgekort tot ESMFinG), BGBl. I 2012, nr. 43, p. 1918 (13 september 2012). Zie ook: Poppelaars 2018a, p. 369-440.

69 Artikel 4, eerste lid, ESMFinG.

70 BT Drs. 17/10320, 17/10321 (Spanje); BT Drs. 17/13060 (Cyprus); BT Drs. 18/5590 (Griekenland).

Literatuur

Diamant 2013

M. Diamant, 'Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief', *TvCR* 2013-2, p. 94-129

Diamant 2017

M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2017

Eijsbouts e.a. 2015

W.T. Eijsbouts e.a. (red.), *Europees recht - Algemeen deel*, Groningen: Europa Law Publishing 2015

Fleuren 2002

J.W.A. Fleuren, 'Verdragen die afwijken van de Nederlandse Grondwet', in: D. Breillat, C.A.J.M. Kortmann & J.W.A. Fleuren (red.), *Van de constitutie afwijkende verdragen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 43-78

Fromage & Ibrido 2017

D. Fromage & R. Ibrido, 'Democratic Accountability and Parliamentary Oversight over the ECB. The Banking Union Experience', *LUISS SOG Working Papers*, 2017/40

Höing 2015

O. Höing, *Asymmetric Influence: National Parliaments in the European Stability Mechanism*, Keulen: 2015

Kortmann 2016

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Kortmann. Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016

Poppelaars 2018a

S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2018

Poppelaars 2018b

S.P. Poppelaars, 'The involvement of national parliaments in the current ESM and the possible future EMF', *LUISS SOG Working Paper*, 2018/44

Van Rossem 2013

J.W. van Rossem, 'Pleidooi voor een materiële soevereiniteitsopvatting', *TvCR* 2013-1, p. 49-54

Schutgens 2011

R.J.B. Schutgens, *Vorm of inhoud. Een beschouwing over de keuze tussen formele en materiële normomschrijvingen in het publiekrecht* (oratie Nijmegen), 2011

Sillen 2005

J.J.J. Sillen, 'Verdragen die afwijken van de Grondwet en beperking van soevereiniteit: een nieuwe benadering', *RegelMaat* 2005-4, p.

129-139

Warmelink 2013

H.G. Warmelink, 'Over afwijken en afwijkingen van de Grondwet',

TvCR 2013-1, p. 44-48