

Economisch recht en het Verdrag van Lissabon II: Europese Economische en Monetaire Unie

168

Prof. mr. F. Amtenbrink¹ en prof. mr. J.W. van de Gronden²

Tijdens het onderhandelingsproces met betrekking tot het Verdrag van Lissabon kwamen de stabiliteitsgeoriënteerde regels van de Europese Economische en Monetaire Unie onder vuur. Vooral de Franse regering heeft in de periode voorafgaande aan het Verdrag van Lissabon kritiek geuit op het beleid in de Eurozone en de positie van de ECB. In dit artikel worden tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor de Europese Economische en Monetaire Unie besproken.

Achtste aflevering in een serie korte beschouwingen over het Verdrag van Lissabon, onder redactie van R.H. van Ooik en R.A. Wessel.

I. Inleiding

In de eerste aflevering van onze bevindingen over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Europees economisch recht zijn wij ingegaan op de wijzigingen voor het mededingingsrecht en de interne markt. Daarnaast bleek tijdens het onderhandelingsproces met betrekking tot het Verdrag van Lissabon echter ook dat de stabiliteitsgeoriënteerde regels van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) onder vuur lagen. De Franse regering heeft in de periode voorafgaande aan het Verdrag van Lissabon kritiek geuit op het economische en monetaire beleid in de Eurozone en de onafhankelijke positie van de Europese Centrale Bank. Zo pleitte de Franse Staatssecretaris voor Europese Zaken publiekelijk voor een sterkere politieke invloed van de Eurogroep op het monetair beleid van de Europese Centrale Bank.³ De vraag is dan ook in hoeverre er bij het inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon sprake zal zijn van een 'paradigmawijziging' in de richting van een meer interventionistisch overheidsbeleid op het terrein van de EMU. Is Frankrijk erin geslaagd, zoals gevreesd, om de huidige structuren van de EMU met behulp van het Verdrag van Lissabon te versoepelen?

In de onderhavige bijdrage wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen met betrekking tot de doelstellingen en algemene beginselen van het macro-economische en monetaire beleid, het toezicht op het economische beleid van de lidstaten, en de toekomstige positie van de Europese Centrale Bank (ECB).

2. Doelstellingen en algemene beginselen van het macro-economische en monetaire beleid in de economische en monetaire unie

De EMU zoals omschreven in de huidige Titel VII EG-Verdrag valt bij nadere beschouwing in twee beleids-terreinen uiteen: de coördinatie van het macro-economische beleid van de lidstaten en het monetaire beleid voor het Eurogebied. Er is echter niet alleen sprake van verschillende beleidsterreinen. Veel meer verschilt het niveau van beleidsintegratie in belangrijke mate. Binnen het Eurogebied wordt het monetair beleid voor alle deelnemende lidstaten door het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en de Europese Centrale Bank (ECB) uitgevoerd. Door deelname aan de eenheidsmunt zijn lidstaten met het wisselkoersbeleid een belangrijk economisch instrument kwijtgeraakt. Voor het overige gedeelte bepalen lidstaten echter wel nog steeds hun eigen economisch beleid. Dit staat evenwel onder het voorbehoud van de inachtneming van een aantal economische grondbeginselen van het gemeenschapsrecht en strikte budgettaire grenzen. De vraag is in hoeverre het Verdrag van Lissabon de huidige complexe structuren vooral wat betreft de doelstellingen en algemene economische beginselen, de coördinatie van het macro-economische beleid van de lidstaten en de positie van de ECB verandert.

Art. 4 lid 3 EG stelt dat stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans grondslagen van het economisch beleid in de Gemeenschap zijn. Ten opzichte van het economische beleid noemt art. 2 EG een hoge graad van convergentie van de economische prestaties van de lidstaten als één van de taken van de gemeenschap. Ter verwerkelijking van deze doeleinden voorziet art. 4 lid 1 EG in de introductie van een eenheidsmunt evenals in het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid, beide met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd deze doelstelling, het ondersteunen van het algemene economische beleid in de Gemeenschap, met inachtneming van het beginsel van

¹ Fabian Amtenbrink is hoogleraar Recht van de Europese Unie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

² Johan van de Gronden is hoogleraar Europees recht, Radboud Universiteit Nijmegen.

³ Zie bijvoorbeeld het interview met Jean-Claude Trichet, president van de Europese Centrale Bank, in *Die Zeit* van 23 juli 2007.

een openmarkteconomie met vrije mededinging. Art. 98 EG verplicht lidstaten hun economisch beleid op een manier te voeren die onder meer bijdraagt aan de verwezenlijking van deze doelstellingen. Lidstaten wordt bovendien opgedragen om in overeenstemming met het beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging te handelen. Door de verwijzing naar de openmarkteconomie wordt een duidelijke link gelegd tussen het macro-economisch beleid in het kader van de EMU en het micro-economisch beleid in het kader van de interne markt. Het macro-economische beleid van de lidstaten moet zijn gebaseerd op een goed functionerende interne markt. Daarnaast draagt art. 98 EG aan de lidstaten op om door hun beleid niet de werking van de interne markt te verstoren.⁴ Art. 99 lid 1 EG maakt in dit kader duidelijk dat lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang moeten beschouwen.⁵

Naast deze economische basisbeginselen houdt Titel VII EG-Verdrag een aantal concrete verbodsnormen in, die gericht zijn op het handhaven van gezonde overheidsfinanciën door de lidstaten. Ten opzichte van overheidsstekorten bepaalt art. 104 lid 1 EG dat lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden.⁶ Het EG-Verdrag bevat geen gedetailleerde lijst van beleidskeuzes of maatregelen, die lidstaten moeten volgen om een evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven van de begroting te bereiken of te bewaren.⁷ Wel verbiedt art. 101 EG het verlenen van kredietfaciliteiten bij de ECB of een van de nationale centrale banken ten behoeve van overheidsinstanties in de lidstaten. Verder wordt de financiering van de staatsbegroting (rijksbegroting) uit kredieten, en dus ten laste van de overheidsschuld, beperkt doordat art. 102 EG een bevoorrechte toegang van overheidsinstanties in de lidstaten tot financiële instellingen uitsluit. Lidstaten zijn dus gehouden hun begrotingstekorten tegen marktvoorwaarden te dekken.⁸ Bovendien kunnen noch de Gemeenschap noch andere lidstaten aansprakelijk worden gesteld voor de verbintenissen van lidstaten, en zij mogen deze verbintenissen niet vrijwillig overnemen.⁹ Terwijl lidstaten, zelfs al maken zij deel uit van het Eurogebied, nog steeds hun eigen macro-economisch beleid mogen bepalen, stelt de Raad echter wel meerjarige globale richtsnoeren vast die de lidstaten ter oriëntatie bij het vaststellen van hun onafhankelijke beleid kunnen gebruiken.¹⁰

Ten opzichte van het monetaire beleid in het Eurogebied geeft het huidige EG-Verdrag een duidelijke voorkeur aan prijsstabiliteit. In overeenstemming met het eerdergenoemde art. 4 EG, bepaalt art. 105 lid 1 EG dat het hoofddoel van het ESCB en dus van de ECB het handhaven van prijsstabiliteit is. Alleen in tweede instantie, en bovendien alleen als dit niet in strijd is met het primaire doel, ondersteunt de ECB het algemene economische beleid in de Gemeenschap om bij te dragen aan de verwezenlijking van de in art. 2 EG omschreven doeleinden. Het bevorderen van een hoog niveau aan werkgelegenheid en economische groei is dus alleen maar een ondergeschikt doel, naast het monetaire beleid in het Eurogebied. De restrictieve interpretatie van deze doelstellingen door de ECB, en het eenzijdig focussen op prijsstabiliteit hebben geleid tot kritiek van niet alleen volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement,¹¹

maar ook van sommige lidstaten die het monetaire beleid als te restrictief en schadelijk voor hun economische ontwikkeling beschouwen.¹² Voornamelijk Frankrijk heeft de ECB in het verleden bekritiseerd op haar rentebeleid en een grotere politieke inmenging geëist. Critici wijzen erop dat het eenzijdig focussen op prijsstabiliteit niet de enige beleids optie is, aangezien andere centralebankstelsels zoals het Amerikaanse Federal Reserve Systeem bredere doelstellingen hebben, waaronder de bevordering van de economische groei. Het enigszins eenzijdige monetaire beleid in het Eurogebied kan allereerst worden verklaard door het feit dat het ESCB en de ECB zijn opgericht met de op prijsstabiliteit georiënteerde Deutsche Bundesbank als voorbeeld.¹³ Ten tweede volgden de oprichters van het ESCB de heersende opinie in de economische wetenschap dat het monetaire beleid op middellange termijn geen effectief direct instrument is ter verwezenlijking van economische groei en werkgelegenheid, terwijl prijsstabiliteit op lange termijn juist economische groei en werkgelegenheid bevordert.¹⁴

Het handhaven van prijsstabiliteit door het EG-Verdrag als 'Grundnorm' verklaart ook waarom de economische coördinatie in de EMU vrijwel exclusief uit het bewaken van de begrotingsdiscipline door de lidstaten bestaat. In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht was vooral Duitsland bang voor het inruilen van de stabiele D-Mark voor een minder stabiele euro, als gevolg van een expansief economisch beleid met hoge overheidstekorten van sommige lidstaten. Dit verklaart ook enigszins waarom andere economische beleidsdoelen genoemd in art. 2 EG, zoals het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit en een hoog niveau van werkgelegenheid nergens in Titel VII, hoofdstuk 1 betreffende het economisch beleid zijn opgenomen.¹⁵ Met het Verdrag

4 Zo ook L.A. Geelhoed, in: P.J.G. Kapteyn, L.A. Geelhoed, K.J.M. Mortelmans en C.W.A. Timmermans, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: 2003, p. 756 (zesde editie).

5 Het gaat dus niet meer alleen om nationale belangen. Zie F. Amtenbrink en H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: 2008, p. 417 (derde druk).

6 Volgens art. 104 lid 2 sub a en b EG en art. 1 Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten gehecht aan het EU-Verdrag is er kort samengevat sprake van een buitensporig tekort als het netto financieringstekort meer dan 3% van het bbp bedraagt, en/of de totale aan het eind van het jaar uitstaande brutoschuld tegen nominale waarde, een omvang heeft van meer dan 60% van het bbp.

7 Een beginsel dat overigens ook op de Europese Gemeenschap zelf van toepassing is. Zie art. 272, par. 3 EG.

8 Zie Geelhoed, a.w., p. 756.

9 Art. 103 EG.

10 Art. 99 lid 2 EG.

11 Waar de President van de ECB regelmatig door de Parlementaire commissie Economische en Monetaire zaken wordt uitgenodigd in het kader van de monetaire dialoog met de ECB.

12 De ECB definieert prijsstabiliteit met een inflatie in het hele Eurogebied welke op middellange termijn beneden, maar dicht bij 2% ligt.

13 Ook voor de Deutsche Bundesbank was het bevorderen van de economische ontwikkeling alleen maar een ondergeschikt doel.

14 Zie bijv. N.G. Mankiw, *Macroeconomics*, New York: Worth Publishers 1997, p. 166 e.v. (3rd edition).

15 Terecht kritisch over het tot uitdrukking brengen van bepaalde economische beleidsparadigma's in wetgeving is Geelhoed, a.w., p. 778.

van Amsterdam is men, wat betreft de werkgelegenheid, enigszins van deze eenzijdige benadering afgestapt door een aparte titel over werkgelegenheid in het EG-Verdrag op te nemen.¹⁶ Dit betekent echter niet dat een Europees werkgelegenheidsbeleid is geïntroduceerd. Er is slechts sprake van het bevorderen van de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.¹⁷ Bovendien moet het werkgelegenheidsbeleid verenigbaar zijn met de meerjarige globale richtsnoeren zoals deze door de Raad in het kader van de economische coördinatie worden vastgesteld met inachtneming van de grondslagen van het economische beleid zoals genoemd in art. 4 lid 3 EG. Lidstaten kunnen dus geen werkgelegenheidsbeleid in strijd met de begrotingsnorm, zoals omschreven in art. 104 lid 1 EG, voeren met beroep op de werkgelegenheidstitel in het EG-Verdrag.

Gezien de forse kritiek van enkele lidstaten en politici op het huidige economische en monetaire beleid in het kader van de EMU, had men wellicht kunnen verwachten dat het Verdrag van Lissabon wat betreft de doelstellingen en de algemene beginselen van het economische en monetaire beleid een verandering van richting met zich zou brengen. Dit is echter niet het geval. Noch ten tijde van het inmiddels afgekeurde Grondwettelijk Verdrag, noch in de aanloop naar het Verdrag van Lissabon is daadwerkelijk een serieuze poging gedaan om het huidige systeem substantieel aan te passen.¹⁸ Dergelijke pogingen zullen ook op weerstand van een ruime meerderheid van de lidstaten in het Eurogebied stuiten. Er is dus zeker geen sprake van een paradigmawijziging, bijvoorbeeld door een versoepeling van de begrotingsregel van art. 104 lid 1 EG, of het leggen van grotere nadruk op economische groei en/of werkgelegenheid ten laste van de prijsstabiliteit. De basisbeginselen voor het economische en monetaire beleid, d.w.z. verbod op buitensporige overheidsstekorten en prijsstabiliteit, blijven ongewijzigd¹⁹ en ook de algemene verboden op methoden van overheidsfinanciering blijven onveranderd bestaan.²⁰ Hetzelfde geldt ook voor het huidige art. 4 EG, dat naar het begin van de nieuwe Titel VIII betreffende EMU van het verdrag betreffende de werking van de EU wordt verplaatst,²¹ en art. 98 EG.²²

3. Europees toezicht op het economische beleid van de lidstaten na het Verdrag van Lissabon

De coördinatie van het economische beleid van de lidstaten op Gemeenschapsniveau valt uiteen in het multilaterale toezicht door de Raad en de Commissie op de begrotingssituaties in de lidstaten en het gemeenschappelijke handhavend optreden tegen buitensporige tekorten.²³ In het verleden bleek het multilaterale toezicht in de praktijk een ongeschikt middel in het bestrijden van buitensporige tekorten in lidstaten. Ondanks het feit dat lidstaten in principe geacht worden de globale economische richtsnoeren te volgen en bovendien concrete stappen tot de consolidatie van hun overheidsfinanciën te nemen, biedt het Gemeenschapsrecht geen doeltreffend instrument om van lidstaten een beleid af te dwingen waardoor een buitensporig tekort wordt voorkomen. Bovendien is het toezicht op het nationale

economische beleid uiteindelijk een politieke aangelegenheid en geen juridisch proces. Omdat de beslissing over het bestaan van een gevaar voor een buitensporig tekort in een lidstaat door de Raad wordt genomen, is deze procedure feitelijk in handen van de lidstaten. Het feit dat de betrokken lidstaat niet eens uitgesloten is van deze beslissing maakt de politieke achtergrond duidelijk. Het is dan ook weinig verrassend dat de multilaterale toezichtprocedure in het verleden niet altijd even consequent is toegepast. Zo besloot de Raad in 2002 tegen beter weten in en bovendien een advies van de Commissie negerend om niet te stemmen over een waarschuwing gericht aan Duitsland en Portugal.²⁴

Terwijl de buitensporige tekortprocedure op papier duidelijk minder vrijblijvend is dan de multilaterale toezichtprocedure, bleek ook deze procedure in het verleden alles behalve dwingend en lang niet altijd geschikt om het buitensporige tekort in een lidstaat snel tot een einde te brengen. Ook in deze procedure speelt de Raad een centrale rol. Ondanks het bestaan van een gedetailleerde wettelijke definitie van wat een buitensporig tekort is, moet de Raad het bestaan van een dergelijke situatie in een lidstaat formeel door middel van een besluit met gekwalificeerde meerderheid vaststellen. Ook van deze beslissing zijn noch de betrokken lidstaat, noch andere lidstaten met een buitensporig tekort uitgesloten. Art. 104 EG bevat geen automatisme, waardoor een effectief ingrijpen uiteindelijk afhangt van de meerderheidsverhoudingen in de Raad.²⁵ Dat ook hier duidelijk sprake is van een politiek proces werd voor iedereen zichtbaar toen de Raad in 2003, in het kader van buitensporige tekortprocedures tegen Duitsland en Frankrijk, er niet in slaagde om de vereiste beslissing te nemen in het kader van art. 104 lid 8 en 9 EG ter voortzetting van de procedure. Dit ondanks het feit dat beide lidstaten objectief niet voldoende maatregelen ter correctie van hun buitensporige tekorten hadden genomen, en ondanks het feit dat de Commissie een voortzetting van de procedure had aanbevolen. In afwijking van de regels werden de procedures tegen Frankrijk

¹⁶ Art. 125-130 EG.

¹⁷ Amtenbrink en Vedder, a.w., p. 457.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het eindverslag van werkgroep VI 'economisch bestuur' van de Europese Conventie, CONV 357/02.

¹⁹ Zie art. 126 lid 1 en art. 127 lid 1 VWEU.

²⁰ Art. 123-125 VWEU.

²¹ Art. 119 VWEU.

²² Art. 120 VWEU.

²³ Art. 99 EG en Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (*PbEG* 1997, L 209/1, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1055/2005, *PbEU* 2005, L 174/1). Art. 104 EG en Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (*PbEG* 1997, L 209/5, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 1056/2005, *PbEU* 2005, L 174/5). In het kader van deze bijdrage kan alleen maar incidenteel op deze procedures worden ingegaan. Zie hiervoor bijvoorbeeld Geelhoed, a.w., p. 759 e.v.; Amtenbrink en Vedder, a.w., p. 418 e.v.

²⁴ Zie 2407de vergadering van de Raad (ECOFIN), Brussel, 12 februari 2002 (6108/02 (Presse 28)) en 2594ste vergadering van de Raad (ECOFIN), Brussel, 5 juli 2004 (10888/04 (Presse 213)).

²⁵ Zie Amtenbrink en Vedder, a.w., p. 421. Volgens art. 104 lid 13 EG is de betrokken lidstaat pas bij de latere besluiten over algemene aanbevelingen, concrete aanbevelingen en in laatste instantie sancties uitgesloten.

en Duitsland officieel opgeschort en deed de Raad nieuwe concrete aanbevelingen aan Duitsland en Frankrijk over hun begrotingsbeleid. Het Hof van Justitie heeft de Raad later in het ongelijk gesteld wat betreft het handelen in afwijking van de procedure van art. 104 EG. Het Hof heeft echter in hetzelfde arrest ook duidelijk gemaakt dat wanneer een vereiste meerderheid in de Raad niet wordt bereikt, de buitensporige tekortprocedure feitelijk wordt opgeschort.²⁶

Ook wat betreft de regels voor de economische coördinatie in de EMU, is er in het kader van het Verdrag van Lissabon geen sprake van een versoepeling van de huidige regels.²⁷ Integendeel: het Verdrag van Lissabon scherpt de economische coördinatie enigszins aan. Wat betreft de multilaterale toezichtprocedure, kan de Commissie in plaats van de Raad een waarschuwing tot de lidstaat richten als blijkt dat het economisch beleid van deze lidstaat niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen.²⁸ Deze wijziging zal allereerst kunnen leiden tot een striktere toepassing van de multilaterale toezichtprocedure. Als neveneffect krijgt het Europees Parlement voor het eerst de mogelijkheid om ten minste één van de betrokken gemeenschapsinstellingen (Unie-instellingen) aansprakelijk te stellen voor de uitvoering van het economische beleid in de EMU.²⁹ Echter, de bevoegdheid om een besluit te nemen over concrete aanbevelingen voor corrigerende maatregelen ter voorkoming van een buitensporig tekort blijft bij de Raad; ook wordt de betrokken lidstaat voor het eerst van deze beslissing uitgesloten.³⁰ Het blijft daarom ook na een mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon twijfelachtig of het multilaterale toezicht zoals voorzien in het VWEU en Verordening (EG) nr. 1466/97 het ontstaan van buitensporige tekorten in de lidstaten effectief kan voorkomen.³¹

In het kader van de buitensporige tekortprocedure is in de toekomst de betrokken lidstaat van het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort, en dus het besluit over het starten van de buitensporige tekortprocedure uitgesloten.³² De wijzigingen van de rol van de Commissie in de buitensporige tekortprocedure zijn daarentegen vrij marginaal. In de toekomst mag de Commissie haar advies over het bestaan van een buitensporig tekort niet alleen aan de Raad, maar ook aan de betrokken lidstaat richten. Bovendien moet de Raad op voorstel, in plaats van op aanbeveling, van de Commissie over het bestaan van een buitensporig tekort beslissen.³³ Het feit dat de Raad alleen met eenparigheid van stemmen van het voorstel van de Commissie kan afwijken om een buitensporige tekortprocedure te starten heeft onze inziens vrijwel geen gevolgen, omdat deze wijziging in de besluitvormingsprocedure niet kan voorkomen dat een vereiste meerderheid in de Raad gewoon niet wordt bereikt.

Opmerkelijk is dat in de toekomst ook lidstaten met een derogatie, d.w.z. lidstaten die geen deel uitmaken van het Eurogebied, worden uitgesloten van alle belangrijke beslissingen betreffende een lidstaat binnen het Eurogebied in het kader van de buitensporige tekortprocedure en het multilaterale toezicht.³⁴ Dit ondanks het feit dat lidstaten met een derogatie wel aan de multilaterale toezichtprocedure en voor een deel zelfs aan de buiten-

sporige tekortprocedure zijn onderworpen.³⁵ Deze ontwikkeling valt te betreuren omdat juist deze lidstaten, voor zover zij deelname aan het Eurogebied ambiëren, hun beleid op een strikt naleven van de begrotingsregels moeten richten omdat deze regels ook deel uitmaken van de economische voorwaarden voor een deelname aan het Eurogebied. Zij zullen dan ook veel belang hechten aan het naleven van deze regels door andere lidstaten.

Deze, ten opzichte van het huidige EG-Verdrag, duidelijkere scheiding van lidstaten binnen en buiten het Eurogebied wordt door het nieuwe hoofdstuk 4, art. 136-138 VWEU bevestigd, waarin specifieke bepalingen voor de lidstaten die de Euro als munt hebben zijn opgenomen. De wellicht belangrijkste innovatie is de formele erkenning in het primaire Unierecht van de Eurogroep, bestaande uit de Ministers van Economische Zaken en Financiën van de lidstaten die aan de euro deelnemen.³⁶ Achtergrond van deze groep, die sinds 1997 op initiatief van Frankrijk informeel bij elkaar komt, is dat het EG-Verdrag erin voorziet dat sommige beslissingen betreffende de EMU alleen door de aan de euro deelnemende lidstaten worden genomen.³⁷ De Eurogroep werd in dit kader als een informeel forum voor de lidstaten van het Eurogebied beschouwd om hun beleid te coördineren.³⁸ Bovendien wordt de Eurogroep door sommige lidstaten wellicht ook als tegenwicht voor de onafhankelijke ECB gezien. Het is dan ook weinig verrassend dat de opkomst van de Eurogroep als een mogelijke bron van economisch beleid buiten het reguliere institutionele kader van de Gemeenschap vooral in lidstaten buiten het Eurogebied kritisch wordt beoordeeld.³⁹ Deze indruk wordt in ieder geval niet ontkracht door de preambule van het Protocol

26 Zaak C-27/04, *Commissie/Raad*, Jur. 2004, p. I-6649 (SEW 2005, II, p. 89, m.nt. R. Barents en M. Noort). Zie hierover bijv. R. Smits, 'Het Europese Hof beslecht geschil over communautair toezicht op begrotingsdiscipline', *NTER* 2004, 221; F. Amtenbrink, in: P.J.G. Kapteyn, A.M. McDonnell, K.J.M. Mortelmans en C.W.A. Timmermans (red.), *The Law of the European Union and the European Communities*, Den Haag: 2008, p. 930 e.v. (third edition).

27 Gezien de relatief zwakke regels die in grote mate gebaseerd zijn op zachte wetgeving (soft law) en boordeling door bondgenoten (peer review) was dit ook nauwelijks mogelijk geweest.

28 Art. 121 lid 4 par. 1 VWEU.

29 Door middel van een motie van afkeuring betreffende het beleid van de Commissie volgens art. 234 VWEU (ex art. 201 EG).

30 Art. 121 lid 4 par. 2 VWEU. Bovendien handelt de Raad nog steeds op aanbeveling van de Commissie in plaats van een voorstel, waarvan de Raad alleen met eenparigheid van stemmen zou kunnen afwijken. Zie art. 250 lid 1 EG; art. 293 lid 1 VWEU. Betreffende het aangepaste meerderheidsvereiste in het Verdrag van Lissabon zie Amtenbrink, a.w., p. 921.

31 Geelhoed, a.w., p. 778, had bijvoorbeeld voorgesteld om een zwaardere sanctievorm aan art. 99 EG toe te voegen.

32 Art. 126 lid 13 par. 2 EG.

33 Bovendien handelt de Raad nog steeds op aanbeveling van de Commissie in het kader van art. 126 lid 7-9 en lid 11 VWEU (ex art. 104 lid 7-9 en lid 11).

34 Art. 139 lid 4 sub a en b VWEU.

35 Alleen dwingende maatregelen om buitensporige tekorten te verminderen (art. 126 lid 9 en 11 VWEU) worden niet toegepast, zie art. 139 lid 2 sub b VWEU.

36 Art. 137 VWEU en het Protocol betreffende de Eurogroep (*PbEU* 2007, C 306/153).

37 Zie art. 104 lid 13, art. 106 lid 2, art. 111 en art. 112 lid 2 sub b EG.

38 In de Eurogroep zijn zowel de Commissie als de ECB vertegenwoordigd. Sinds 2005 beschikt de Eurogroep over een vast voorzitterschap voor een periode van twee jaar.

39 Kritisch ook Geelhoed, a.w., p. 794.

betreffende de Eurogroep gehecht aan het gewijzigde EU-Verdrag en het VWEU waarin wordt verwezen naar de wens om 'de voorwaarden voor een sterkere economische groei in de Europese Unie te bevorderen en daartoe een steeds nauwere coördinatie van het economische beleid in de eurozone te ontwikkelen'. Ook is het opmerkelijk dat voorstellen om in de preambule de rol van de reguliere Ecofin Raad voor het bepalen van het economische beleid te benadrukken niet zijn opgenomen.⁴⁰ In art. 1 van dit Protocol is er duidelijk voor gekozen om de rol van de Eurogroep enigszins te bagatelliseren door te stellen dat er sprake is van vergaderingen van de ministers van de lidstaten van het Eurogebied in 'informeel verband' met als doel 'om van gedachten te wisselen over aangelegenheden die verband houden met de specifieke bevoegdheden van de ministers inzake de ene munt'. Deze bepaling is echter enigszins misleidend voor zover zij suggereert dat de rol van de Eurogroep beperkt is tot het voorbereiden van de beslissingen in de reguliere Ecofin Raad. Zoals eerdergenoemd zijn lidstaten buiten het Eurogebied van bepaalde beslissingen in het kader van de EMU uitgesloten. In deze gevallen bestaat de Ecofin Raad wat betreft stemgerechtigden alleen maar uit de lidstaten in het Eurogebied die ook de Eurogroep vormen. Bovendien zal de impact van de Eurogroep op het economisch beleid in de toekomst toch groter kunnen zijn dan het Protocol suggereert.⁴¹ Volgens art. 137 VWEU kan de Eurogroep zowel maatregelen vaststellen ter versterking van de coördinatie en het bewaken van hun begrotingsdiscipline, als richtsnoeren voor hun economische beleid in het leven roepen.⁴² De Eurogroep zal dus in het kader van het multilaterale toezicht in de toekomst aparte globale richtsnoeren voor de lidstaten in het Eurogebied kunnen vaststellen, ook al moeten deze verenigbaar zijn met de richtsnoeren die voor de gehele Unie zijn vastgesteld. Overigens kan de Raad (lees: de lidstaten in het Eurogebied) samen met het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordening nadere bepalingen vaststellen voor de multilaterale toezichtprocedure die alleen van toepassing is voor de lidstaten in het Eurogebied.⁴³ Feitelijk kan de Eurogroep dus een apart systeem van multilateraal toezicht voor het Eurogebied instellen, waarbij het woordje versterking in art. 137 VWEU onzes inziens aangeeft dat dit systeem in beginsel niet minder streng mag zijn dat datgene wat op lidstaten buiten het Eurogebied wordt toegepast. Art. 137 VWEU biedt in principe ook ruimte om de buitensporige tekortprocedure te versterken. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre dit alleen ad hoc in het kader van de toepassing van de buitensporige tekortprocedure kan gebeuren, of dat ook aparte secundaire regelgeving kan worden aangenomen.⁴⁴

Het Verdrag van Lissabon heeft in principe geen versoepeling van de economische coördinatie tot gevolg. Tegelijkertijd slaagt het Verdrag van Lissabon er niet in de structurele onevenwichtigheid in het huidige systeem tussen, aan de ene kant gedetailleerde macro-economische richtsnoeren en een ondubbelzinnig verbod, en aan de andere kant een zwakke tenuitvoerlegging op te heffen. Lidstaten met een minder sterke affiniteit met de economische basisbeginselen die de grondslag vormen voor dit systeem, zullen het Verdrag van Lissabon

onderhuids daarom wellicht als een overwinning beschouwen. Het moge duidelijk zijn dat dit wat betreft de toekomstige ontwikkeling van de economische situatie in de lidstaten en de hele Unie op lange termijn zeker niet meer is dan een Pyrrus-overwinning. De mogelijkheid om op termijn een apart systeem van economisch toezicht voor het Eurogebied in te voeren, brengt het risico met zich dat er een grotere divergentie ten opzichte van het economische beleid en de economische prestaties tussen de lidstaten binnen en buiten het Eurogebied zal ontstaan. Lidstaten buiten het Eurogebied zijn wellicht gedwongen het striktere beleid binnen het Eurogebied over te nemen, willen zij hun geloofwaardigheid op de internationale financiële markten niet verliezen en bovendien aan de economische criteria welke aan de deelname aan het Eurogebied zijn verbonden voldoen. In dit opzicht mag verwacht worden dat de Eurogroep dus uiteindelijk wel het economische beleid van de hele Unie zal bepalen.

4. De positie van de Europese Centrale Bank na het Verdrag van Lissabon

De bijzondere positie van de ECB in het primair gemeenschapsrecht heeft vrijwel vanaf het begin aanleiding gegeven tot discussie.⁴⁵ De ECB bezit niet alleen een eigen rechtspersoonlijkheid, maar neemt ook een zelfstandige en onafhankelijke positie in ten opzichte van de gemeenschapsinstellingen.⁴⁶ Ter verwezenlijking van het primaire doel van het monetaire beleid in het Eurogebied werd het oprichten van een centrale bank, die zowel los staat van de regeringen van de lidstaten alsook van de gemeenschapsinstellingen (voornamelijk Raad en Europees Parlement), als een onvermijdelijk vereiste beschouwd. Deze vormgeving van de ECB was destijds en is nog steeds volledig in overeenstemming met de heersende economische leer. Deze stelt dat monetair beleid het meest effectief buiten de politieke sfeer en het moreel risico ('moral hazard') waarmee politici kampen, kan worden gevoerd. Omdat de institutionele structuur van het ESCB en van de ECB in het primaire Gemeenschapsrecht is vastgesteld, is aan de onafhankelijkheid

⁴⁰ Zie de voorstellen van de EVP-ED-fractie in het Europees Parlement in het kader van de Europese Conventie: 'EPP Essentials on Economic Governance', CONV 761/03 (CONTRIB 338).

⁴¹ Op de toekomstige rol van de Eurogroep voor het externe monetaire beleid van de EU kan hier niet worden ingegaan. Zie hierover art. 138 VWEU en Amtenbrink, a.w., p. 988 e.v.

⁴² Het moet wel gaan om een bijdrage aan de goede werking van de EMU.

⁴³ Art. 137 lid 1 VWEU verwijst naar de procedure van art. 121 VWEU (ex art. 99).

⁴⁴ In ieder geval sluit art. 137 lid 1 VWEU het toepassen van de procedures van art. 126 lid 14 VWEU (ex art. 104 lid 14) uit.

⁴⁵ Zie bijv. R. Smits, *The European Central Bank: Institutional Aspects*, Den Haag: Kluwer Law International 1997; F. Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks. A comparative study of the European Central Bank*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 1999.

⁴⁶ De ECB wordt niet als een van de gemeenschapsinstellingen in art. 7 EG genoemd. Zie art. 8 en 108 EG; art. 7 van het protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap (OJ 1992, C 191/84, zoals gewijzigd).

van de ECB een quasiconstitutionele status gegeven. De rechtspositie van de ECB kan immers alleen door een verdragswijziging worden aangepast.⁴⁷

De onafhankelijkheid van de ECB en daaraan gekoppeld die van de centrale banken van de lidstaten hield een belangrijke paradigmawijziging voor een aantal lidstaten in.⁴⁸ Vooral in Frankrijk werd het monetaire beleid duidelijk als onderdeel van het algemeen economische beleid beschouwd waarvoor de regering verantwoording draagt. Het monetaire beleid van de Banque de France kon dan ook nauwelijks als onafhankelijk worden gekarakteriseerd. Desondanks was Frankrijk bereid om de onafhankelijkheid van de ECB te accepteren in ruil voor de toestemming van voornamelijk Duitsland voor het oprichten van een EMU zoals voorzien in het Verdrag van Maastricht.⁴⁹ Echter, het gevecht rond de benoeming van de eerste President van de ECB maakt duidelijk dat met de introductie van de nieuwe regels lang niet in alle lidstaten ook een verandering van overtuiging heeft plaatsgevonden.⁵⁰ Ondanks deze episode is de ECB onzes inziens erin geslaagd om zich als een van de meest onafhankelijke centrale banken in de wereld te ontwikkelen en om bovendien een grote mate van geloofwaardigheid bij de marktdeelnemers te bereiken. Tegen de achtergrond van de, vooral door Franse politici, geuite kritiek op de ECB was de verontrusting over een mogelijke aantasting van de huidige positie van de ECB als gevolg van een verdragswijziging groot. Hiervan kan bij het Verdrag van Lissabon echter geen sprake zijn. Weliswaar voert art. 13 lid 1 EU (zoals gewijzigd) anders dan het huidige art. 7 EG de ECB als een van de instellingen van de Unie op, naast het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie, het Hof en de Rekenkamer. Hieruit kan ons inziens echter niet worden geconcludeerd dat de ECB ten opzichte van de overige Unie-instellingen geen zelfstandige en onafhankelijke positie inneemt. Opvallend is dat art. 13 lid 3, dat voor de nadere bepalingen inzake de Unie-instellingen naar het VWEU verwijst, de ECB apart noemt. Ook uit het VWEU blijkt dat er ten opzichte van de huidige situatie weinig verandert. Art. 108 EG, dat de gemeenschap en de lidstaten verbiedt om invloed uit te oefenen op de ECB, is integraal overgenomen in art. 130 VWEU. Daarnaast bepaalt art. 282 lid 3 VWEU in het nieuwe zesde deel van het VWEU betreffende de Unie-instellingen nog eens ondubbelzinnig dat de ECB zowel bij de uitoefening van haar bevoegdheden als met betrekking tot het beheer van haar financiële middelen

onafhankelijk is, en dat zowel de instellingen, organen en instanties van de Unie alsook de regeringen van de lidstaten deze onafhankelijkheid moeten eerbiedigen.⁵¹ Hetzelfde geldt voor de plicht van lidstaten om de onafhankelijkheid van hun nationale centrale banken te waarborgen.⁵² Door het Verdrag van Lissabon komt de onafhankelijke positie van het ESCB en van de ECB dus niet in gevaar. Een verandering in de rechtspositie van de ECB of haar primaire taak zou overigens minstens in het geval van Duitsland tot constitutionele complicaties hebben geleid.⁵³ Wel moet worden afgewacht welke invloed de mogelijkheid van de Eurogroep om een apart economisch beleid voor het Eurogebied vast te stellen op het monetair beleid van de ECB zal hebben.

5. Conclusies

Wat betreft de bepalingen over economische en monetaire unie en vooral de doelstellingen en algemene economische beginselen, de coördinatie van het macro-economisch beleid van de lidstaten en de positie van de ECB, is er echter zeker geen sprake van een paradigmawijziging in de richting van een meer interventionistisch overheidsbeleid op het terrein van de EMU indien het Verdrag van Lissabon in werking treedt. De potentieel meest verregaande wijziging is de formele erkenning van de Eurogroep in het VWEU aangevuld door het Protocol betreffende de Eurogroep. Dit is zeker niet zonder risico voor de coherentie van het economisch beleid in alle lidstaten en de Unie in het geheel. Hoewel de gevolgen van de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon zeker op korte termijn dus meevallen, is het opvallend dat er een onderstroom is te ontwaren die gericht lijkt te zijn op een sterkere differentiatie van het economisch beleid in de EU. Dit zal de taak van de ECB, die uiteindelijk ook rekening moet houden met de algemene economische ontwikkelingen in de EU, inclusief de lidstaten die (nog) niet deel uitmaken van het Eurogebied, compliceren.

47 Op basis van art. 48 EU. Art. 107 lid 5 EG maakt hierop een aantal uitzonderingen die in deze context niet van belang zijn.

48 Voor wat betreft de nationale centrale banken zie art. 109 EG.

49 Ondanks het feit dat de gewijzigde rechtsbasis in eerste instantie door de Franse Constitutionele Raad als een beperking van het economisch beleid van de regering in strijd met de Constitutie van 1958 werd beschouwd. Zie Conseil constitutionnel, décision No. 93-324 DC, *JORF* 1993, 11014.

50 Dit resulteerde uiteindelijk in een compromis waarbij Wim Duisenberg moest beloven om halverwege de reguliere ambts-termijn van acht jaren af te treden om de weg vrij te maken voor een Franse opvolger. Terecht kritisch R. Smits, 'Het begin van de muntunie: besluitvorming en regelgeving', *SEW* 1999, p. 2. Uiteindelijk werd Duisenberg pas in november 2003 en dus ruim een jaar later dan oorspronkelijk afgesproken door Jean-Claude Trichet opgevolgd.

51 Zie ook art. 314 lid 1 VWEU met betrekking tot de bijzondere positie van de ECB in de begrotingsprocedure van de Unie. In het huidige EG-Verdrag zijn de institutionele bepalingen betreffende de ECB in Titel VII over de EMU opgenomen.

52 Art. 109 EG; art. 131 VWEU.

53 Volgens art. 88 Duitse Grondwet (*Grundgesetz*) kunnen de taken van de Deutsche Bundesbank in het kader van de EU aan een ECB worden overgedragen die onafhankelijk is en als doel de waarborging van de prijsstabiliteit heeft. Ook het Duitse Federale Constitutionele Hof (*Bundesverfassungsgericht*) heeft in zijn arrest over het Verdrag van Maastricht uit 1993 het belang van de onafhankelijkheid van de ECB benadrukt. Zie 89 BverfGE, 155.